

Vergaderjaar 2007–2008

30 895

Nieuwe bepalingen met betrekking tot de productie en distributie van drinkwater en de organisatie van de openbare drinkwatervoorziening (Drinkwaterwet)

Nr. 17

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER EN VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 maart 2008

In het kader van de aangekondigde maatregelen om extra te waarborgen dat de tarieven voor drinkwater redelijk zijn informeren de minister van Economische Zaken en ik u hierbij over de wijze waarop hieraan invulling zal worden geven. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de voorgeschiedenis, de beleidsvoorbereiding en de gemaakte keuzes met de overwegingen die daarbij een rol hebben gespeeld. Daarna wordt de wijze van uitwerking beschreven.

Voorgeschiedenis

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat leidde tot een eerdere wijziging van de Waterleidingwet (eigendom waterleidingbedrijven) is economisch toezicht in de vorm van maatstafconcurrentie in het vooruitzicht gesteld¹. Bij de behandeling van dit wetsvoorstel heeft de Tweede Kamer twijfels geuit over het nut en noodzaak van deze vorm van tariefregulering. Daarop is nader onderzoek verricht om te bepalen of maatstafconcurrentie zodanige meerwaarde heeft ten opzichte van het instrument van benchmarking in combinatie met decentraal toezicht, dat deze tariefregulering noodzakelijk is. Tevens is het functioneren van het decentraal toezicht onderzocht. Uit deze onderzoeken bleek dat maatstafconcurrentie op korte termijn geen meerwaarde lijkt te hebben en dat het decentrale toezicht voldoende functioneert. Op basis van deze resultaten is besloten de doelmatigheid in de drinkwatersector te bevorderen via benchmarking. Daarbij is aangegeven dat aandacht zou worden geschonken aan de bestemming van gerealiseerde doelmatigheidswinst: de gebonden klant zou daarvan moeten profiteren². Uitwerking hiervan zou plaatsvinden bij de algehele herziening van de Waterleidingwet. Bij de wijziging van de Waterleidingwet van 9 september 2004 is de verplichting opgenomen tot het hanteren van redelijke tarieven. Een dergelijke verplichting is overgenomen in het voorstel voor de Drinkwaterwet. Het voorstel bevat de mogelijkheid hieraan nadere regels te stellen. In de

¹ Kamerstukken II, 2001–2002, 28 339, nr. 3.

² Kamerstukken II, 2003–2004, 28 339, nr. 20.

toelichting op het voorstel is het uitgangspunt van een kostendekkende tariefstelling verwoord. Dit sluit aan bij de motie waarin verzocht wordt bij de eerstkomende wijziging van de Waterleidingwet het uitgangspunt van kostendekkende tarieven en adequaat toezicht op te nemen¹.

Beleidsvoorbereiding

Om de mogelijkheden te verkennen op welke wijze nadere regels met betrekking tot redelijke tarieven ingevuld zouden kunnen worden zijn in de tweede helft van 2006 gesprekken gevoerd met de drinkwaterbedrijven. Daaruit bleek draagvlak te bestaan voor het stellen van regels met betrekking tot de winst. De gedachte ging daarbij uit naar het stellen van een plafond aan de vermogenskostenvergoeding die de drinkwaterbedrijven mogen hanteren. In de eerste helft van 2007 is onafhankelijk advies gevraagd over mogelijke opties voor winstregulering en de nadere uitwerking daarvan binnen het bestaande decentrale toezichtmodel. Het rapport met de resultaten is eerder aan de Tweede Kamer aangeboden². Mede op basis van dit rapport (hierna: Rapport winstregulering) is verder overleg gevoerd met de drinkwaterbedrijven, IPO en VNG.

Keuze van regulering

Bij de ontwikkeling van maatregelen om te zorgen voor extra waarborgen voor redelijke tarieven is gestreefd naar de juiste balans tussen de effectiviteit van de maatregelen, de uitvoeringskosten in relatie tot het beoogde doel en de mogelijke risico's voor de kwaliteit van de drinkwatervoorziening. Doel van de beoogde regulering is te waarborgen dat de drinkwaterbedrijven redelijke tarieven hanteren. Daarbij geldt een kostendekkende tariefstelling als uitgangspunt. Dit betekent niet dat de drinkwaterbedrijven geen winst mogen maken: naast bedrijfslasten is immers sprake van vermogenskosten die in de tarieven meegenomen dienen te worden. Dit betreft niet alleen de financiële lasten van vreemd vermogen (leningen), maar ook een rendement voor het eigen vermogen, mede ten behoeve van het in stand houden van voldoende solvabiliteit. Verder vormt uitsluitend het feit dat de aandelen van de drinkwaterbedrijven in handen zijn van overheden geen reden om af te zien van een redelijk rendement. In dit verband kan worden gewezen op het rijksbeleid ten aanzien van staatsdeelnemingen, waarbij het rijk een redelijk rendement vraagt.

In het rapport winstregulering worden twee vormen van ingrijpen beschreven: het stellen van regels die betrekking hebben op het bedrijfsresultaat en het stellen van regels aan de winstuitkering. In het rapport wordt met het oog op de effectiviteit en de uitvoeringskosten door de onderzoekers de voorkeur uitgesproken voor een model dat is gebaseerd op een regulering van de winstuitkering en de solvabiliteit van de drinkwaterbedrijven. Hoewel het oordeel van de onderzoekers kan worden onderschreven dat dit model effectief is en kan worden uitgevoerd tegen beperkte kosten, nemen wij dit model niet over. Hiervoor bestaan de volgende redenen. Het stellen van een grens aan de winstuitkering vormt een inperking van ruimte van de aandeelhouders om de winstbestemming te bepalen. Daarmee is sprake van een inbreuk op de rechten die de aandeelhouders op grond van het vennootschapsrecht (Burgerlijk Wetboek, Boek 2) toekomen. Dit betekent dat in een bijzondere wet wordt afgeweken van een algemene wet. Bovendien wordt ingegrepen in de autonome bevoegdheden van provincies en gemeenten, die immers aandeelhouders van de drinkwaterbedrijven zijn. Voor zowel het ingrijpen in de autonome bevoegdheden van decentrale overheden als het maken van een inbreuk op de bestaande rechten van de aandeelhouders en het afwijken van algemene wetten dienen zwaarwegende redenen te bestaan. Dergelijke redenen zijn in casu niet aanwezig: de meeste drinkwater-

¹ kamerstukken II, 2005–2006, 30 071, nr. 30.

² Kamerstukken II, 2007–2008, 30 895, nr. 12.

bedrijven maken winsten die niet als excessief te beschouwen zijn en veel bedrijven keren geen of slechts beperkt dividend uit. Veelal zijn deze beperkingen aan winstuitkeringen in de statuten van de drinkwaterbedrijven vastgelegd. Daarnaast kleeft aan deze optie het bezwaar dat dit een substantiële wijziging van het voorstel voor de Drinkwaterwet vergt, omdat artikel 8, derde lid, zoals het nu luidt geen grondslag biedt voor het stellen van regels aan de winstuitkering. Dit betekent dat deze wijziging, na behandeling in de ministerraad, voor advies aan de Raad van State aangeboden dient te worden en dat de verdere behandeling van het wetsvoorstel op de uitkomsten daarvan moet wachten. Gezien bovenstaande gaat de voorkeur uit naar het waarborgen van redelijke tarieven via het stellen van een maximum aan de vermogenskostenvergoeding die de bedrijven mogen hanteren, en daarmee aan het bedrijfsresultaat, dat wordt bepaald door het verschil tussen de bedrijfsopbrengsten en de bedrijfslasten. De vermogenskostenvergoeding is bepalend voor het rendement op het geïnvesteerd vermogen en vormt een component in de opbouw van het drinkwatertarief. De eis van een redelijke tariefstelling betekent dat de vermogenskosten niet hoger mogen zijn dan noodzakelijk is voor een gezonde financiële positie van de bedrijven en een redelijk rendement voor de aandeelhouders, waarin begrepen het in stand houden van voldoende solvabiliteit. Het rendement dient daarbij in verhouding te staan tot het risico van de investeringen. Om dit te waarborgen zal een maximum worden gesteld aan de vermogenskostenvergoeding die de drinkwaterbedrijven mogen hanteren en doorberekenen in het tarief. Aldus wordt het te realiseren bedrijfsresultaat, en daarmee de winst, begrensd. Bij de tariefstelling dient het vastgestelde maximum in acht te worden genomen. Door te kiezen voor een maximum laat dit de aandeelhouders overigens vrij om te kiezen voor een lager rendement, zolang de continuïteit van het drinkwaterbedrijf hierdoor niet in gevaar komt. In aansluiting hierop is bij de tweede nota van wijziging met zoveel woorden verduidelijkt dat de nadere regels met betrekking tot de redelijkheid van tarieven betrekking kunnen hebben op de opbouw en de hoogte van het tarief en dat de minister van VROM zo nodig nadere aanwijzingen kan geven in concrete gevallen. Met betrekking tot de in het rapport winstregulering genoemde risico van strategisch gedrag en andere mogelijke ongewenste bijwerkingen merken wij het volgende op. Vanwege het publieke belang van de drinkwatervoorziening is gekozen voor volledig overheidseigendom van de drinkwaterbedrijven. Wij vertrouwen erop dat de publieke aandeelhouders zich in hun handelen primair richten op een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening en levering van een goede kwaliteit drinkwater. Tevens is er de verplichte prestatievergelijking waarmee kosten transparant worden gemaakt. Ten aanzien van het hanteren van bepaalde boekhoudkundige principes zullen afspraken worden gemaakt. Hierop zal in de beschrijving van de uitwerking onder waardering van de activa nader worden ingegaan. De voorgenomen regulering laat onverlet de mogelijkheid om vermogen uit het bedrijf te halen door eigen vermogen om te zetten in vreemd vermogen. Het risico hierop wordt echter als laag ingeschat en bovendien is dit slechts eenmalig mogelijk, aangezien de toename van het eigen vermogen is begrensd. Gezien het beperkte risico en het incidentele karakter ligt het niet in de rede hiervoor regelgeving te ontwikkelen.

Uitwerking

Voor de regulering van de vermogenskostenvergoeding ten behoeve van een redelijke tariefstelling verdienen de volgende aspecten nadere uitwerking:

- Bepaling van de maximaal toegestane vermogenskostenvergoeding
- Waardering van de activawaarde
- Controle en toezicht

Bepalen vermogenskostenvergoeding

Voor het bepalen van de maximale vermogenskostenvergoeding zal worden aangesloten bij de methode die door de Directie Toezicht Energie (DTe) wordt toegepast in het kader van de tariefregulering in de energie-sector. Daarbij wordt een gewogen gemiddelde kostenvoet (percentage) vastgesteld voor de bepaling van de vergoeding voor het vermogen. Deze weging is van belang omdat voor de vergoeding van het eigen vermogen een andere kostenvoet geldt dan voor het vreemd vermogen. Voor de vergoeding voor het eigen vermogen zal gebruikt worden gemaakt van het zogenaamde «Capital Asset Pricing Model», zoals ook beschreven in het rapport winstregulering. Dit is een gebruikelijke methode die ook door de DTe wordt gehanteerd. Voor de vergoeding voor het vreemd vermogen wordt uitgegaan van de risicovrije rente (inclusief inflatie) plus een beperkte opslag voor financieringskosten. Voor de weging van deze vergoedingen wordt een vast aandeel vreemd vermogen gehanteerd van 60 procent. Dit komt overeen met het percentage dat de DTe hanteert voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet. Omdat de rente en de inflatie aan verandering onderhevig zijn zal de vermogenskostenvoet regelmatig opnieuw worden vastgesteld.

Waardering activawaarde

Naast het vaststellen van de vermogenskostenvoet is van belang op welke wijze de activawaarde van de drinkwaterbedrijven wordt bepaald waarover de vermogenskostenvergoeding wordt berekend. Het is van belang de wijze van waardering te standaardiseren. Voor het bepalen van de activawaarde zal worden uitgegaan van historische prijs. Dit is voor alle bedrijven op objectieve wijze te bepalen en vormt een redelijke grondslag voor de vermogenskostenvergoeding gezien de aard van de investeringen (lange termijn) van de drinkwaterbedrijven. Omdat het in de drinkwatersector gebruikelijk is te waarderen op basis van historische prijs zal de startwaarde van de activa kunnen worden overgenomen uit het jaarverslag van de drinkwaterbedrijven ultimo 2007. Investeringen die nadien plaatsvinden worden vervolgens gewaardeerd op basis van historische prijs. Deze verplichting voor de wijze van waardering geldt alleen voor het bepalen van de maximaal toegestane vermogenskostenvergoeding. Het staat de drinkwaterbedrijven vrij om voor de jaarrekening een andere waarderingmethode te hanteren. Verder dienen afschrijvingsmethoden te worden gehanteerd die volgens algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes zijn bepaald. Dit betekent dat gehanteerde afschrijvingstermijnen bedrijfseconomisch te verantwoorden moeten zijn.

Controle en toezicht

De regulering impliceert dat de drinkwaterbedrijven bij hun tariefstelling uit dienen te gaan van een maximaal toegestaan bedrijfsresultaat. Het is in eerste instantie aan de aandeelhouders om erop toe te zien dat het bestuur van de drinkwaterbedrijven bij hun begroting en daaraan gekoppelde tariefstelling de vastgestelde toegestane vermogenskostenvergoeding in acht nemen. Op deze wijze vindt ex ante een toetsing van tariefvoorstellen plaats. Via accountantscontrole is achteraf na te gaan of sprake is van een overschrijding van het maximaal toegestane bedrijfsresultaat en worden toegezien op naleving van de gestelde regels. Omdat de tarieven worden vastgesteld voor een toekomstige periode, zal bij de tariefvoorstellen en de vaststelling daarvan sprake zijn van een inschatting. Deze inschatting is redelijk te maken, aangezien de hoeveelheid drinkwater die de drinkwaterbedrijven jaarlijks leveren redelijk stabiel is. Dit neemt echter niet weg dat er een verschil zal bestaan tussen de ex ante ingeschatte omzet en de daadwerkelijk gerealiseerde omzet, bijvoor-

beeld als gevolg van een extreem warme zomer. Bovendien kan er een verschil bestaan tussen vooraf ingeschatte kosten en de daadwerkelijk gemaakte kosten: efficiëntiewinst kan ertoe leiden dat de kosten lager uitvallen dan vooraf begroot. Bij tegenvallers zal het omgekeerde plaatsvinden. Indien achteraf het daadwerkelijk gerealiseerde bedrijfsresultaat hoger is dan het maximaal toegestane resultaat zal hiervoor op enige wijze gecorrigeerd moeten worden. Dit zal gebeuren door de tarieven voor een volgende periode te bevrozen. In reële termen is dan sprake van een tariefverlaging gelijk aan de inflatie. Daarnaast kan de Minister van VROM zo nodig ingrijpen in de tarieven. Hiervan zal bijvoorbeeld gebruik kunnen worden gemaakt ingeval blijkt dat een drinkwaterbedrijf in sterke mate de maximaal toegestane vermogenskostenvergoeding overschrijdt. In dat geval zal bevrozing van het tarief immers onvoldoende kunnen zijn om op korte termijn een te hoge vermogenskostenvergoeding te corrigeren.

Relatie met doelmatigheid

In het rapport winstregulering geven de onderzoekers aan dat regulering van de winst als ongewenste bijwerking kan hebben dat de aandacht voor doelmatigheidsverbetering kan verminderen. De resultaten van doelmatigheidswinst leiden weliswaar in eerste instantie tot een beloning in de vorm van hogere winst, maar bij overschrijding van het maximaal toegestane bedrijfsresultaat vindt correctie plaats door bevrozing van de tarieven. Dit zou kunnen leiden tot een verlaging van de motivatie om op de kosten te letten. Ter bevordering van de doelmatigheid wordt een prestatievergelijking verplicht gesteld. De kosten van de productie en levering van drinkwater worden daarbij in een onderlinge vergelijking transparant gemaakt. Mede gezien de positieve resultaten van de benchmarkstudies die de sector heeft laten uitvoeren verwachten wij dat de verplichte prestatievergelijking voldoende prikkel vormt tot doelmatigheid. Door middel van een evaluatie zal blijken of de prestatievergelijking het gewenste resultaat oplevert.

Juridische uitwerking

Artikel 8, derde lid, van het voorstel voor de Drinkwaterwet verplicht de eigenaar van een drinkwaterbedrijf tot het hanteren van redelijke tarieven bij de levering van drinkwater. Artikel 8, vierde lid, biedt de mogelijkheid hieraan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen. Bij de tweede nota van wijziging is verduidelijkt dat de nadere regels met betrekking tot de redelijkheid van tarieven betrekking kunnen hebben op de opbouw en de hoogte van het tarief en dat de minister van VROM zo nodig nadere aanwijzingen kan geven. Op basis daarvan zullen regels ter uitvoering van de voorgestelde maatregelen voor economische regulering worden opgenomen in het in voorbereiding zijnde Drinkwaterbesluit.

Evaluatie

Binnen vijf jaren na toepassing van de winstregulering zal een evaluatie plaatsvinden. Hierbij zal ook de prestatievergelijking worden geëvalueerd. Afhankelijk van de uitkomsten hiervan zal bezien worden of aanvullende maatregelen nodig zijn.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke, Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer

De minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven