

444

Besluit van 22 september 2021 tot wijziging van het Drinkwaterbesluit (wijziging van de formules in bijlage C voor de vaststelling van de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 6 juli 2021, nr. IenW/BSK-2021/189757, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 10, eerste lid, van de Drinkwaterwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 25 augustus 2021, nr. W17.21.0192/IV);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 20 september 2021, nr. IENW/BSK-2021/231396, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Drinkwaterbesluit wordt als volgt gewijzigd:

Bijlage C. behorend bij artikel 6 van het Drinkwaterbesluit, wordt als volgt gewijzigd:

1. Het zinsdeel:

« $r_{VV} = rr + r_0$;

$r_{EV} = rr + \beta_{EV}(mrp)$;»

wordt vervangen door:

« $r_{VV} = rr_{VV} + r_0$;

$r_{EV} = rr_{EV} + \beta_{EV}(mrp)$;».

2. In voetnoot 2 vervalt «tweejaarlijkse».

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 22 september 2021

Willem-Alexander

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Visser

Uitgegeven de *negenentwintigste* september 2021

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Artikel 11 van de Drinkwaterwet regelt de tarieven voor drinkwater. Deze worden door de eigenaren van drinkwaterbedrijven vastgesteld en moeten kostendekkend, transparant en niet discriminerend zijn.

Bij het criterium «kostendekkend» is onder meer relevant de bepaling van de vermogenskosten die in het tarief mogen worden doorberekend. Voor die vermogenskosten hanteert de eigenaar van een drinkwaterbedrijf ten hoogste de geldende gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet, zoals geregeld in artikel 10 van de Drinkwaterwet (hierna: Dww). De gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet is een rentepercentage wat gebruikt wordt om te bepalen hoeveel vergoeding een drinkwaterbedrijf voor haar vermogen mag vragen. Deze wordt ook wel aangeduid als «weighted average costs of capital», kortweg WACC, en deze afkorting wordt in de rest van deze toelichting gebruikt om de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet aan te duiden.

De gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet dient (in samenhang met het maximaal toegestane aandeel eigen vermogen in het totale vermogen) om een teveel aan vermogensvorming bij drinkwaterbedrijven en te hoge tarieven te voorkomen en wordt tweejaarlijks¹ door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat vastgesteld. De gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet wordt vastgesteld conform de formule in bijlage C van het Drinkwaterbesluit (hierna: Dwb).

Bijlage C van het Dwb is gewijzigd door het voorliggende besluit. De wijziging strekt tot het splitsen van de risicovrije rente in de berekening van de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet in een risicovrije rente voor eigen vermogen en een risicovrije rente voor vreemd vermogen, met elk een eigen berekeningswijze. Deze wijzigingen zorgen voor een betere aansluiting tussen de berekende kostenvoet vreemd vermogen en de werkelijke financieringskosten die drinkwaterbedrijven maken. Ook sluit dit aan bij de huidige inzichten van Autoriteit Consument en Markt (ACM). De ACM gebruikt voor andere sectoren dan de drinkwatersector ook twee verschillende risicovrije rentes. In samenhang hiermee is ook artikel 5 van de Drinkwaterregeling gewijzigd, waarin als uitgangspunt is bepaald dat de renteopslag wordt gebaseerd op een index. Dit uitgangspunt is geschrapt. Er is momenteel geen bestaande index die passend is voor de drinkwaterbedrijven.

2. Aanleiding

In 2017 is een evaluatie uitgevoerd naar de doeltreffendheid en de effecten van hoofdstuk V van de Dww door het bureau AEF (op basis van artikel 60 van de Dww). Dit betreft de doelmatigheid van de openbare drinkwatervoorziening in de praktijk, waaronder de financiële aspecten. Eind 2017 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitkomsten daarvan². In deze kamerbrief is aangegeven dat de Minister van Infra-

¹ Ingevolge de Wet van 14 juli 2021 tot wijziging van de Drinkwaterwet (wijziging van het tijdvak van de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet en van het aandeel eigen vermogen voor drinkwaterbedrijven en verduidelijking van de regels voor signaleringsparameters) (Stb 398) wordt de geldigheidsduur van de WACC verlengd van twee naar drie jaar.

² Kamerbrief van 21 november 2017 met kenmerk IENM/BSK-2017/284070, Kamerstukken II 2017/2018, nr 27625-410.

structuur en Waterstaat (hierna: de minister) de aanbevelingen over de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet voor drinkwaterbedrijven nader wil onderzoeken. Naar aanleiding daarvan is bijlage C van het Dwb gewijzigd³. De afweging wordt hierna nader toegelicht.

In het evaluatierapport is geadviseerd om het volgende te onderzoeken:

1. Het loskoppelen van de risicovrije rente voor eigen vermogen van de rente voor vreemd vermogen, waardoor verschillende percentages gehanteerd zouden kunnen worden.

2. Langere referentieperiode dan thans hanteren bij het vaststellen van de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet, zoals bij energienetwerkbedrijven.

De minister heeft de door AEF geadviseerde wijzigingen onderzocht met de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT, de toezichthouder op de Drinkwaterwet), de Autoriteit Consument en Markt (ACM, die adviseert m.b.t. de WACC) en VEWIN (Vereniging van drinkwaterbedrijven in Nederland).

Voor drinkwater zijn de methode en de invulling van de verschillende parameters van de WACC geregeld in het Dwb en de Drinkwaterregeling (hierna: Dwr).⁴ Deze methode is gebaseerd op de WACC zoals de ACM deze in de reguleringsperiode 2011–2013 voor energienetbeheerders hanteerde. De mate waarin wet- en regelgeving de methode voor de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet voor drinkwaterbedrijven voorschrijft, is aanzienlijk gedetailleerder en stringenter dan het geval is in de meeste andere (semi-) publieke domeinen waarin de ACM een WACC berekent (zoals netbeheer, loodsen en telecom). Gewijzigde inzichten en uitkomsten van juridische procedures hebben geleid c.q. leiden tot wijzigingen in de methode van de WACC bij de domeinen waarin ACM de WACC berekent. Deze inzichten worden verwerkt door de wijziging van bijlage C van het Dwb.

3. Samenhang lopende trajecten rond de WACC

Naast de voorliggende wijziging van het Dwb is voor de korte termijn een tweetal wetswijzigingen relevant alsmede een wijziging van artikel 5 van de Dwr.

Daarnaast wordt voor de langere termijn een kader opgesteld voor de financiële gezondheid van drinkwaterbedrijven, om te voorkomen dat de huidige financieringsproblematiek zich in de toekomst herhaalt.

In de eerste plaats omvatten de wetswijzigingen de eerdergenoemde Wet van 14 juli 2021 tot wijziging van de Drinkwaterwet (wijziging van het tijdvak van de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet en van het aandeel eigen vermogen voor drinkwaterbedrijven en verduidelijking van de regels voor signaleringsparameters) (Stb 398). Die wet wijzigt het tijdvak waarvoor de WACC geldt van twee naar drie jaar (wijziging van artikel 10 van de Dww). Deze wijziging ziet op het tijdvak van de WACC en niet op de berekeningsmethodiek. Voor een toelichting op deze wijziging, op het geheel van wijzigingen in de WACC-regelgeving voor de korte en langere termijn en de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de motie Dik-Faber (Kamerstukken II 2021–2021, 35 570 XII, nr. 94) wordt korthedshalve verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat leidde tot de genoemde wet (Kamerstukken II 2020–2021, 35 757, nr. 3, pag. 1–4).

³ Kamerbrief van 1 november 2019 met kenmerk IENW/BSK-2019/226826, Kamerstukken II 2019/2020, nr 27625-484.

⁴ Zie bijlage C behorend bij artikel 6 van het Drinkwaterbesluit en artikel 5 van de Drinkwaterregeling.

Eerder, op 30 juni 2021, is van kracht geworden een tweede wijziging van artikel 10 van de Drinkwaterwet (Dww), via artikel all van de Verzamelwet IenW 2020. Daardoor kan een besluit houdende vaststelling van de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet eenmaal door de minister worden verlengd met ten hoogste twee⁵ kalenderjaren, indien noodzakelijk met het oog op de continuïteit of veiligheid van de openbare drinkwatervoorziening en onder met het oog daarop te stellen voorwaarden. Voor een toelichting wordt korthedshalve verwezen naar de toelichting op artikel all van de desbetreffende nota van wijziging (Kamerstukken II 2020–2021, 35 664, nr. 7, pag. 8).

4. Inhoud van de wijziging

Bij de vaststelling van de WACC voor 2020–2021 heeft de minister toegezegd onderzoek te doen naar de toekomstige investeringen in relatie tot de WACC². De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) heeft dit onderzoek uitgevoerd. Eén van de aanbevelingen van de ILT was om de berekening voor de bepaling van verwachte rente op leningen aan te passen. Dit is de kern van de voorliggende wijziging. De wijziging van bijlage C van het Dwb betreft het loskoppelen van de risicovrije rente voor eigen vermogen van de rente voor vreemd vermogen én een langere referentieperiode voor vreemd vermogen.

Artikel 5 van de Dwr bevat de hiermee samenhangende uitgangspunten op basis waarvan de minister de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet, bedoeld in artikel 10, eerste lid van de Dww, overeenkomstig bijlage C van het Dwb vaststelt. Onderdeel a van artikel 5 van de Dwr bepaalt dat de risicovrije rente wordt gebaseerd op een nominale Nederlandse staatsobligatie met een looptijd van tien jaar, aan de hand van het gemiddelde gerealiseerde rendement over de voorafgaande twee jaren en de voorafgaande vijf jaren. Dit geldt zowel voor eigen vermogen als voor vreemd vermogen. Leningen worden veelal afgesloten voor een langere termijn. Dit zorgt ervoor dat er een (groot) verschil kan bestaan tussen de berekende kostenvoet vreemd vermogen en de werkelijke financieringskosten die drinkwaterbedrijven moeten maken. Activa die lang geleden gefinancierd zijn, kennen andere rentelasten dan meer recent gefinancierde activa. Het gevolg hiervan is dat de kostenvoet vreemd vermogen op basis van de huidige systematiek de werkelijke kosten voor vreemd vermogen van de drinkwaterbedrijven mogelijk zal onderschatten. Anderzijds kan ook de omgekeerde situatie voorkomen wanneer de rente relatief hoog is, waarbij de huidige methode mogelijk tot een overschatting leidt.

De ACM, die adviseert over de vaststelling van de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet, bedoeld in artikel 10, derde lid, van de wet (zie artikel 7 van de Dwr), gebruikt voor andere sectoren inmiddels twee verschillende risicovrije rentes, één voor eigen vermogen en één voor vreemd vermogen. De risicovrije rente voor vreemd vermogen wordt berekend op basis van de rendementen over de afgelopen tien jaar voor tienjarige Nederlandse staatsobligaties. In verband hiermee is bijlage C van het Dwb gewijzigd en is ook artikel 5 van de Dwr gewijzigd.

⁵ Na het van kracht worden van de onder voetnoot 1 genoemde wet wordt dit drie jaar.

5. Vergelijking met andere sectoren

Voor de drinkwatersector staan de methode en de invulling van de verschillende parameters beschreven in het Dwb en de Dwr.⁶ Deze methode is gebaseerd op de WACC zoals de ACM deze in de reguleringsperiode 2011–2013 voor energienetbeheerders hanteerde. Bij het netbeheer spreken de Elektriciteitswet en de Gaswet⁷ over een «redelijk rendement»⁸, welke de ACM vervolgens in haar besluiten vormgeeft, onderbouwt en vaststelt. Ook zijn bezwaar en beroep mogelijk tegen de wijze waarop de ACM dit doet. Het verschil in de mate waarin de methode is voorgeschreven, en de mogelijkheden om hier bezwaar tegen te maken, zorgen ervoor dat de methode voor het netbeheer flexibeler is dan de methode voor drinkwater. Gewijzigde inzichten en uitkomsten van juridische procedures hebben geleid c.q. leiden tot wijzigingen in de methode van de WACC bij de domeinen waarin ACM de WACC berekent.

De ACM gebruikt verschillende risicovrije rentes, één voor eigen vermogen en één voor vreemd vermogen. De risicovrije rente voor vreemd vermogen wordt gebaseerd op een langere referentieperiode van de risicovrije rente voor eigen vermogen. De formule in bijlage C van het Dwb is daarom gewijzigd conform de nieuwe inzichten van ACM.

6. Voorbereiding

Deze wijziging is tot stand gekomen na overleg met VEWIN, ACM en ILT. Omdat op grond van artikel 1, zevende lid, van de Dww een voorhangverplichting van toepassing is en gelijktijdig voorpublicatie van het ontwerp plaatsvindt met gelegenheid tot inspraak voor eenieder, is afgezien van internetconsultatie. De voorhang heeft niet geleid tot specifieke opmerkingen over het ontwerpbesluit. De Tweede Kamer heeft het ontwerpbesluit gezamenlijk met het eerdergenoemde wetsvoorstel tot wijziging van de Drinkwaterwet (wijziging van het tijdvak van de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet en van het aandeel eigen vermogen voor drinkwaterbedrijven en verduidelijking van de regels voor signaleringsparameters)⁹ behandeld. De voorgestelde wet is op 1 juli 2021 als hamerstuk zonder stemming aangenomen door de Tweede Kamer, op 13 juli 2021 als hamerstuk aangenomen door de Eerste Kamer en op 25 augustus 2021 bekendgemaakt (Stb 398).

In verband met de WACC is op 24 juni 2021 tevens een motie van het lid Grinwis c.s. uitgebracht (Kamerstukken 27 625, nr. 547), deze motie is op 29 juni 2021 aangenomen door de Tweede Kamer. In de motie wordt de regering verzocht om zo snel als mogelijk duidelijkheid te bieden aan de drinkwaterbedrijven over hun investeringsmogelijkheden door, zodra mogelijk, de bevoegdheid om de huidige WACC te verlengen te benutten.

De voorpublicatie in de Staatscourant van het ontwerpbesluit heeft geleid tot een reactie van VEWIN. VEWIN stelt dat de voorgestelde wijzigingen van de WACC-regelgeving positief worden beoordeeld door de drinkwatersector. VEWIN benadrukt dat deze wijzigingen niet voldoende zijn om de financieringsproblemen van de sector op te lossen. In de Kamerbrief van 10 mei 2021 (Kamerstukken II 2020/2021, 27 625 nr. 533) heeft de minister een beleidsreactie gegeven op het rapport van de ILT over de financierbaarheid van de drinkwatersector. In deze brief

⁶ Zie bijlage C behorend bij artikel 6 van het Drinkwaterbesluit en artikel 5 van de Drinkwaterregeling.

⁷ Zie bijvoorbeeld artikel 41, lid 1 van de Elektriciteitswet en artikel 81, lid 1 van de Gaswet.

⁸ De ACM stelt, op basis van artikel 81, lid 2 van de Gaswet, in haar regulering dit redelijk rendement gelijk aan de WACC, de vermogensvergoeding die in het economisch verkeer gebruikelijk is.

⁹ Kamerstukken II 2020/2021, 35 757 nrs. 1–3.

wordt aangegeven welke acties de minister voor de korte en lange termijn in gang zet om de financieringsproblemen van de sector op te lossen.

7. (Financiële) gevolgen

Een nieuwe WACC 2022 e.v. zou naar verwachting (afhankelijk van de uitkomsten van de berekeningen en het advies van de ACM) lager kunnen uitvallen dan de huidige WACC, door de lage rentestanden. Om een inschatting te maken van de effecten van de voorliggende wijziging is de hoogte van de huidige WACC 2020–2021 geschat op basis van de toekomstige methodiek. Indien (hypothetisch) de voorliggende wijziging van het Dwb en de bijbehorende wijziging van de regeling zouden worden toegepast op de huidige WACC voor het tijdvak 2020–2021, dan zou die WACC ongeveer 0,4% hoger zijn.

De effecten van deze wijziging voor de toekomstige WACC perioden zijn niet (goed) te duiden, en zijn afhankelijk van de economische parameters in de berekening. Deze wijzigingen hebben een egaliserende werking op het verloop van de WACC over de jaren. Hierdoor zal op lange termijn de gemiddelde WACC niet veel afwijken.

Voor de burger heeft dit besluit naar verwachting geen directe gevolgen. Een wat lagere WACC leidt in het algemeen tot wat lagere tarieven, een wat hogere WACC tot wat hogere tarieven. Een mogelijke verlaging of verhoging kan alleen kwalitatief worden omschreven. Het betreft fluctuaties binnen het voldoen aan het vereiste van kostendekkendheid zoals voorgeschreven door artikel 11 van de Dww. Afhankelijk van de kostenontwikkeling kunnen tarieven altijd lager of hoger worden, dat is niet primair afhankelijk van de WACC. De WACC bepaalt alleen welke vermogenskosten ten hoogste mogen worden doorberekend. Voor overheden heeft het besluit geen gevolgen.

8. Effecten en regeldruk

Het ontwerp is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) met het oog op regeldrukeffecten en aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) met het oog op de handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidstoets.

ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen omvangrijke gevolgen voor de regeldruk heeft.

De ILT oordeelt dat de voorgestelde wijziging handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig is.

Artikelsgewijs

Artikel I

De wijziging van bijlage C van het Dwb betreft de formule voor het vaststellen van de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet. Hierin wordt:

$$\begin{aligned} - r_{VV} &= rr + ro; r_{VV} = rr_{vv} + ro \\ - r_{EV} &= rr + \beta_{EV}(mrp); r_{EV} = rr_{ev} + \beta_{EV}(mrp). \end{aligned}$$

Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar het algemeen deel van de nota van toelichting. In voetnoot 2 van bijlage C is voorts het woord «tweejaarlijks» vervallen. Wanneer en hoe vaak de gewogen gemiddelde vermogensvoet dient te worden vastgesteld wordt in de Dww bepaald. De Dww zoals die momenteel nog luidt bepaalt dat dit elke twee jaar gebeurt (dit wordt drie jaar door het onder voetnoot 1 genoemde wetsvoorstel). Om inconsistenties tussen Dww en Dwb te voorkomen is het woord «tweejaarlijks» uit de voetnoot geschrapt. Dit heeft verder geen gevolgen voor de inhoud of toepassing van het Dwb.

Artikel II

De beoogde inwerkingtreedingsdatum is uiterlijk 31 oktober 2021, in samenhang met de eerdergenoemde Wet van 14 juli 2021 tot wijziging van de Drinkwaterwet. Dit is van belang in verband met het voor 1 november 2021 vast te stellen besluit met betrekking tot een WACC. Met toepassing van Aanwijzing voor de regelgeving 4.17, lid 5, is daarbij afgeweken van de vaste verandermomenten en minimuminvoerings-termijn. Reden is dat een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding wenselijk is met het oog op een besluit inzake een nieuwe WACC of verlenging van de huidige WACC die voor 1 november 2021 moet worden genomen. Het belang van de continuïteit van de openbare drinkwatervoorziening is gediend met de gewijzigde rekenregels om de redenen, vermeld in het algemeen deel van de nota van toelichting.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Visser