

Vergaderjaar 2022–2023

27 625

Waterbeleid

Nr. 624

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 april 2023

Hierbij ontvangt u het rapport Financierbaarheid drinkwatersector, opgesteld door Rebel, en de reactie van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) op het rapport. Dit rapport volgt op de Kamerbrief van mei 2021 over de financierbaarheid van de investeringsopgave van de drinkwatersector¹. Het rapport geeft aanbevelingen om de veiligstelling van de drinkwatervoorziening op de langere termijn te borgen.

Regulering en financierbaarheid

De drinkwaterbedrijven zijn ondernemingen met overheden (provincies en gemeenten) als aandeelhouder. Drinkwaterbedrijven hebben een monopoliepositie: van welk bedrijf een klant het drinkwater afneemt hangt af van de locatie, de klant kan daarin niet kiezen. Om mogelijke negatieve effecten van deze monopoliepositie tegen te gaan zijn er regels opgesteld om de gebonden consument te beschermen. De drinkwatersector kent een systeem van regulering waarbij er een wettelijke begrenzing aan de winst is gesteld, in de vorm van een maximale gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet, oftewel WACC (Weighted Average Cost of Capital). Elke drie jaar wordt de WACC voor drinkwaterbedrijven vastgesteld door de Minister van IenW.

In 2021 heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) de verwachte toekomstige investeringsopgave van de drinkwaterbedrijven in kaart gebracht en de financierbaarheid van de investeringen onderzocht, nadat drinkwaterbedrijven het signaal gaven dat de regulering (WACC) hen belemmert de toekomstige investeringen te financieren. De ILT stelde vast dat de verwachte investeringen sterk toenemen en dat hierdoor de financierbaarheid niet voor elk bedrijf vanzelfsprekend is.

¹ Kamerstuk 27 625, nr. 533.

Onderzoek Financierbaarheid drinkwatersector

In bovengenoemde Kamerbrief is aangekondigd dat onderzocht zou worden of het opstellen van vereisten voor de financiële gezondheid van een drinkwaterbedrijf kan borgen dat een drinkwaterbedrijf niet te grote financiële risico's loopt en zodoende altijd haar wettelijke taken kan uitvoeren. Verder is destijds aangegeven dat dit onderzoek gecombineerd zou worden met een onderzoek naar het nader specificeren van de verantwoordelijkheden van decentrale overheden als aandeelhouder van de drinkwaterbedrijven.

Samen met stakeholders (Vewin, VEMW², IPO, VNG, ILT en ACM) is een set van onderzoeksvragen geformuleerd onder begeleiding van Berenschot (zie bijlage 2). Vervolgens is het voorliggende onderzoek uitgevoerd, waarbij wederom de stakeholders zijn betrokken. Dit onderzoek is nu afgerond en u ontvangt dit als bijlage bij deze brief, zoals eerder ook aan de Kamer is gemeld³.

Bevindingen

Op basis van eerdere onderzoeken en gesprekken met sectorpartijen wordt geconcludeerd dat het huidige model van regulering in de drinkwatersector op hoofdlijnen naar behoren werkt. Sinds een aantal jaren geven enkele drinkwaterbedrijven het signaal af dat de financierbaarheid door de toegenomen investeringsopgave een probleem kan worden.

De huidige inzichten laten zien – en dat geeft ook de sector zelf aan – dat er geen, of slechts een zeer beperkt aantal drinkwaterbedrijven zijn die op korte termijn een financieringsprobleem hebben. Echter, het is niet uitgesloten dat op langere termijn alsnog een financieringsprobleem ontstaat. Daarom wordt geadviseerd in te zetten op preventieve oplossingen om de financierbaarheid op de lange termijn beter te borgen en tegelijkertijd (curatief) een noodknop te creëren voor het geval een drinkwaterbedrijf in financieel zwaar weer dreigt te komen. Hiertoe wordt een aantal aanbevelingen gegeven.

Aanbevelingen

Ten aanzien van de financiële gezondheid en de aandeelhouder zijn de volgende aanbevelingen in het rapport te vinden:

- stel regels op die relateren aan financierbaarheid;
- introduceer een «noodknop» procedure voor tijdelijk hogere tarieven;
- voeg eigen vermogen toe als de investeringsopgave daarom vraagt.

Specifiek voor de WACC wordt aanbevolen:

- een symmetrisch middelingssysteem te introduceren;
- onderdelen van de WACC vaststelling aanpassen;
- narecalculeren van de risicovrije rente in de WACC;
- bezwaar en beroep mogelijk maken tegen de WACC vaststelling.

Beleidsreactie regels financierbaarheid, noodknop en eigen vermogen

Als de financiële gezondheid van een drinkwaterbedrijf onder een bepaald niveau komt, kan de toekomstige drinkwatervoorziening in de knel komen doordat de voor de leveringszekerheid benodigde investeringen op korte termijn niet meer financierbaar zijn. Het advies is om preventief (meer)

² De Koninklijke Vereniging voor Energie, Milieu en Water.

³ Zoals gemeld aan de Kamer in de brieven met Kamerstuk 36 200 XII, nr. 7 en Kamerstuk 27 625, nr. 590.

regels te stellen die relateren aan de financierbaarheid van drinkwaterbedrijven en ten minste een minimale solvabiliteit van drinkwaterbedrijven te stellen. Dit advies wordt overgenomen. Samen met (belanghebbenden van) de drinkwatersector zal dit jaar uitgewerkt worden welke eisen er gesteld moeten worden aan de financiële gezondheid. Vervolgens zal lenW een voorstel doen om de Drinkwaterwet- en regelgeving hierop aan te passen.

Hieraan wordt door lenW het advies gekoppeld om een «noodknop»-procedure te introduceren, welke een drinkwaterbedrijf in kan roepen wanneer de financiële gezondheid in de knel komt. Als een bedrijf niet meer voldoet aan de eisen omtrent de financiële gezondheid, zal een bedrijf dit moeten melden bij de toezichthouder en een herstelplan moeten opstellen. Door het stellen van preventieve financiële eisen is de verwachting dat het niet vaak voor zal komen dat van de noodknop gebruik moet worden gemaakt.

Voor het herstelplan wordt gedacht aan menuregulering: een drinkwaterbedrijf kan dan kiezen uit verschillende combinaties van rechten en plichten (en bijbehorend toezicht) om tot het herstel te komen. Ook het advies om eigen vermogen toe te voegen als de investeringsopgave daarom vraagt, wordt daarin meegenomen als mogelijke oplossing. Dit zal nader dit jaar uitgewerkt worden met de (belanghebbenden van de) drinkwatersector om vervolgens opgenomen te worden in regelgeving.

Beleidsreactie WACC

Ten aanzien van de WACC wordt geadviseerd:

- een symmetrisch middelingssysteem te introduceren dat het mogelijk maakt een overschrijding van de gerealiseerde maximale WACC te middelen met onderschrijdingen in opvolgende jaren;
- de wijze van vaststelling van de WACC voor toekomstige besluiten op onderdelen nader te bezien;
- te onderzoeken of het nacalculeren van de WACC voor de ontwikkeling van de risicovrije rente, waarde toevoegt;
- om drinkwaterbedrijven en overige belanghebbenden een mogelijkheid tot bezwaar en beroep te geven tegen het vaststellingsbesluit van de WACC.

Deze aanbevelingen kunnen bijdragen aan het beter borgen van de financierbaarheid van de drinkwatersector, hierbij is vooral de uitwerking bepalend voor de mate waarin. De WACC-systematiek, -berekening, -toepassing en -vaststelling zijn in detail vastgelegd in de Drinkwaterwet- en regelgeving. Deze aanbevelingen komen deels voort uit de in ontwikkeling zijnde kennis rondom de WACC, wat niet goed samengaat met de detaillering in de Drinkwaterregelgeving. Samen met belanghebbenden gaan bekeken worden welke mate van detail een beter evenwicht biedt tussen nieuwe ontwikkelingen aan de ene kant en rechtszekerheid aan de andere kant. De aanbevelingen over de WACC vragen om een zorgvuldige uitwerking met partijen, in het najaar wordt u over de voortgang geïnformeerd. Als er een gedeeld beeld is over de uitvoering van de aanbevelingen, zal er vervolgens een voorstel om de Drinkwaterwet- en regelgeving aan te passen worden gemaakt.

Het rapport geeft voldoende basis om samen met stakeholders voortvarend aan de slag te gaan en de aanbevelingen uit te werken. In het najaar wordt u nader geïnformeerd over de voortgang.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers