

Vergaderjaar 2020–2021

27 625

Waterbeleid

Nr. 533

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 mei 2021

Hierbij stuur ik u het rapport «Financierbaarheid investeringsopgave drinkwatersector», opgesteld door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en mijn reactie op het onderzoek¹. Dit onderzoek heb ik laten uitvoeren naar aanleiding van het signaal dat drinkwaterbedrijven geven dat de regulering (WACC) hen belemmert de toekomstige investeringen te financieren. Het rapport van de ILT gaat in op de oorzaken van de financieringsproblemen en doet een aantal aanbevelingen. De ILT concludeert dat de WACC tot nu toe voldeed en met een aantal aanpassingen toekomstbestendig is.

WACC

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, is er een wettelijke begrenzing aan de winst gesteld, in de vorm van een maximale gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet, oftewel WACC (Weighted Average Cost of Capital).

ILT onderzoek

Na de vorige vaststelling van de WACC, heeft de drinkwatersector aangegeven dat de WACC zou moeten worden verruimd om noodzakelijke investeringen in de drinkwatervoorziening te kunnen doen. De ILT heeft de opdracht gekregen om de verwachte toekomstige investeringsopgave in kaart te brengen, de financierbaarheid van de investeringen te onderzoeken en terug te kijken op de WACC. Dit rapport is nu afgerond en bied

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

ik uw Kamer hierbij aan², conform mijn toezegging³. De Vewin heeft een reactie gegeven op het rapport, deze is meegenomen in deze brief. De reactie van Vewin is toegevoegd.

Bevindingen van het ILT

De drinkwatersector verwacht de komende jaren (2020–2029) bijna 8 mrd. euro te investeren. In 10 jaar tijd zal het geïnvesteerd vermogen van de sector met ongeveer 50% groeien; van 7,4 mrd. euro in 2020 naar 11 mrd. euro in 2029. De ILT stelt vast dat de investeringen toenemen, onder andere als gevolg van klimaatverandering. De financiële uitgangspositie van de drinkwatersector als totaal is volgens de ILT goed, maar de verschillen tussen de bedrijven zijn groot. De financierbaarheid van de investeringsopgave is niet voor alle bedrijven vanzelfsprekend. ILT geeft aan dat de WACC slechts één van de elementen is die de financiële positie van de drinkwaterbedrijven beïnvloedt. Ook de hoogte en snelheid van de nieuwe investeringen, de rol van de aandeelhouders, eerdere financiële besluiten, en de eisen van de banken zijn van invloed. ILT constateert dat het instrument WACC een redelijk rendement op geïnvesteerd vermogen biedt in lijn met de wettelijke doelstelling en dat door verbetering aan te brengen op enkele elementen deze toekomstbestendig is. ILT ziet geen aanleiding de financiering van de drinkwaterbedrijven fundamenteel anders te organiseren of reguleren.

Belangrijkste aanbevelingen uit het rapport

ILT doet de volgende aanbevelingen:

- Pas de WACC systematiek op onderdelen aan;
- Overweeg kaders op te stellen voor de financiële positie van de bedrijven;
- Specificeer de verantwoordelijkheden van de aandeelhouder;
- Geef uitleg aan de geldverstrekkers over de risico's en zekerheden van de regulering van drinkwaterbedrijven.

1. WACC systematiek

Elke twee jaar wordt de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet (WACC) voor drinkwaterbedrijven vastgesteld door de Minister van IenW. Vewin wil een fundamentele herbeschouwing van de WACC-regelgeving. De ILT concludeert dat de WACC (een redelijk rendement op geïnvesteerd vermogen) tot nu toe voldeed en met een viertal aanpassingen toekomstbestendig is. Er is daarom nu geen reden om de WACC-regelgeving in zijn geheel te bezien. Mocht uit onderstaande overleggen en onderzoeken het tegendeel blijken, dan zal dit opnieuw worden afgewogen.

De ILT adviseert de volgende aanpassingen met betrekking tot de WACC:

- Verleng de vaststellingsperiode voor het toegestane rendement van 2 naar 3 jaar;
- Pas de berekening voor de bepaling van verwachte rente op leningen aan;
- Breng de veronderstelde verhouding van leningen versus geïnvesteerd vermogen meer in lijn met wat gebruikelijk is in deze sector. Of als dit niet mogelijk is, creëer een extra marge in de WACC;
- Toets overschrijdingen van de WACC-norm op basis van 3-jaarlijks gemiddelde in plaats van op jaarbasis om de kans op verrekeningen in de tarieven in latere jaren te reduceren.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Toezegging van 4 december 2020 in het WGO Water, Kamerstukken 35 570 XII en 35 570 J, nr. 98

De eerste twee voorgestelde aanpassingen zijn reeds in gang gezet conform het advies: er ligt een wetswijzigingsvoorstel van de Drinkwaterwet bij de Tweede Kamer om de termijn van de WACC te verlengen van 2 naar 3 jaar. Ook ligt er een wijzigingsvoorstel om het Drinkwaterbesluit aan te passen voor de berekening van de WACC; hierin wordt de risicovrije rente gesplitst, opdat de risicovrije rente voor vreemd vermogen apart kan worden bepaald.

De derde aanpassing ziet op de «gearing». De gearing is de verhouding tussen het eigen vermogen en het vreemd vermogen. De gearing van de drinkwaterbedrijven verschilt erg van de gearing die wordt gebruikt in de WACC-methodiek. De gearing aanpassen naar de Nederlandse drinkwaterbedrijven, heeft tot gevolg dat de WACC daalt, wat niet gunstig zou zijn voor de drinkwaterbedrijven. Dit onderdeel van de aanbeveling over de WACC wordt daarom niet overgenomen.

De vierde voorgestelde aanpassing vraagt nader onderzoek. Deze optie zal nader worden verkend en vervolgens wordt gezien of en welke aanpassing van wet- en regelgeving hiervoor nodig is.

De WACC volgt de rente op de kapitaalmarkten. Hierdoor is het niet waarschijnlijk dat bij de komende vaststelling de nieuwe WACC hoger zal zijn dan de huidige. Vanwege de huidige problematiek ligt er een wetswijziging van de Drinkwaterwet als onderdeel van de Verzamelwet I&W in de Tweede Kamer om de huidige WACC met twee jaar te kunnen verlengen. Deze wijziging dient als vangnet indien de noodzakelijke investeringen van de drinkwaterbedrijven in gevaar komen. Pas als deze bevoegdheid inwerking is getreden, kan worden beslist of het noodzakelijk is de WACC te verlengen. Nadat in september het advies van ACM over de nieuwe WACC er is, ben ik voornemens hierover te besluiten.

2. Kaders financiële positie en aandeelhouder

In de Drinkwaterwet is een bewuste keuze gemaakt voor decentraal toezicht op de drinkwaterbedrijven in plaats van centraal toezicht. Decentraal toezicht houdt in dat gemeenten en provincies als aandeelhouders van drinkwaterbedrijven toezicht houden op de tarieven voor drinkwater. In een centraal toezichtmodel stelt een nationale toezichthouder periodiek tarieven vast. In het huidige reguleringsmodel is de winstbestemming vrij; de winst kan worden gebruikt voor vermogensopbouw of worden uitgekeerd of worden ingezet om de tarieven te verlagen.

De ILT beveelt aan om vereisten ten aanzien van de financiële positie vast te leggen. De ILT constateert daarbij dat de aandeelhouders een belangrijke rol hebben in de financiële positie van een drinkwaterbedrijf, zowel door de hoogte van het tarief als door te besluiten over het uitkeren van dividend.

Ik ga onderzoeken of 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. Voor netbeheerders van gas en elektriciteitsnetwerken bijvoorbeeld, is hier een kader voor; voor hen worden eisen gesteld «aan het financieel beheer van een netbeheerder om hiermee te verzekeren dat een netbeheerder niet te grote financiële risico's loopt en zodoende altijd zijn wettelijke taken kan uitvoeren». In dit onderzoek wordt de rol van de publieke aandeelhouders in het decentrale toezichtmodel meegenomen.

De drinkwaterbedrijven geven aan dat de investeringsplannen de afgelopen jaren opwaarts zijn bijgesteld door recente inzichten. Ik ga de ILT vragen om de investeringsplannen te beoordelen en een link te leggen tussen de investeringsplannen en de leveringsplannen.

3. Risico's en zekerheden

De ILT concludeert dat het van belang is om met de verstrekkers van vreemd vermogen in gesprek te gaan en deze te informeren over de drinkwatersector (het type organisatie, wijze van regulering waaronder de rol van de eigenaar, risico's en het bespreken van de uitdagingen waarvoor zij gesteld staan). Eisen die geldverstrekkers stellen, worden gebaseerd op de verwachte risico's op het kunnen voldoen van de rente en het kunnen terugbetalen van de lening. Gezien de aard van de regulering van de drinkwaterbedrijven zijn die risico's uiterst klein. Ik ga in gesprek met de banken hierover.

Samenvattend

Met deze acties worden de benodigde onderzoeken en overleggen in gang gezet. En met een besluit in september 2021 over de WACC komt er duidelijkheid voor de korte termijn. Het volgende Kabinet zal een besluit nemen over een financieel kader voor de drinkwatersector.

Deze acties geven invulling aan de gewijzigde motie van het lid Dik-Faber c.s. (Kamerstuk 35 570 XII, nr. 94) welke de regering verzoekt om in overleg te treden met drinkwaterbedrijven en aandeelhouders/overheden om te komen tot een tijdige herziening van de WACC (ingaaande 2022) teneinde continuïteit van de drinkwaterbedrijven en hun kerntaken te kunnen waarborgen.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga