

Vergaderjaar 1998–1999

**25 869**

## **Herziening Waterleidingwet**

**Nr. 4**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE- LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 28 juni 1999

In het Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening (Beleidsplan DIV; TK 1995–1996, 23 168, nr. 5) heeft het kabinet een nieuwe wettelijke regeling voor de openbare watervoorziening aangekondigd.

Bij de behandeling van het Beleidsplan DIV door de Tweede Kamer bleek behoefte aan meer duidelijkheid ten aanzien van verschillende organisatorische aspecten van de openbare watervoorziening. In haar brief van 1 april 1997 (TK 1996–1997, 23 168, nr. 13) is mijn voorganger nader ingegaan op de aspecten schaalvergroting, concessieverlening, overheidseigendom, milieutaken, marktwerking en concurrentie. Vervolgens is de notitie «Hoofdlijnen voor een nieuwe Waterleidingwet» (hierna Hoofdlijnennotitie) aan de Kamer gezonden. Deze notitie is op 16 april 1998 in de Kamer behandeld (TK 1997–1998, 25 869, nr. 1). Hierbij is door het Kamerlid de heer Feenstra c.s. een motie ingediend over marktwerking bij de watervoorziening. In deze, door de Tweede Kamer aangenomen, motie wordt het kabinet verzocht het wetsontwerp herziening Waterleidingwet te baseren op de Hoofdlijnennotitie, met uitzondering van de genoemde marktwerkingsvoorstellen.

Tijdens het ordedebat van 4 februari jongstleden heeft de heer Feenstra geïnformeerd naar de stand van zaken van de herziening van de Waterleidingwet en vragen gesteld naar aanleiding van de overname van de NV Waterleiding Friesland (WLF) door de NV NUON. Alvorens in te gaan op de wijze waarop het kabinet uitvoering zal geven aan de motie Feenstra zal ik een korte schets geven van de ontwikkeling van de organisatie van de watervoorziening in Nederland en het geformuleerde beleid ter zake, een overzicht geven van de kernpunten van de Hoofdlijnennotitie en mijn visie geven op recente ontwikkelingen in de watersector.

## Beleid inzake organisatie van de waterleidingsector

Als gevolg van het van kracht worden van hoofdstuk III van de Waterleidingwet in 1975 heeft zich in de afgelopen 25 jaar een proces voltrokken, waarbij met het oog op de doelmatigheid van de openbare watervoorziening een belangrijke mate van schaalvergroting en structuurwijziging tot stand is gebracht. In 1975 waren er nog 111 waterleidingbedrijven actief in Nederland; momenteel zijn dat er nog 24. Destijds waren het vooral gemeentebedrijven. Thans zijn de waterleidingbedrijven (op twee na) NV's in overheidshanden.

De drinkwatervoorziening vormt een natuurlijk monopolie. Dit houdt verband met de beschikbaarheid van bronnen en vooral met het karakter van de infrastructuur. Beide factoren, alsmede kwaliteitsproblemen die bij transport kunnen optreden, leiden ertoe dat de watervoorziening een regionale schaal heeft. Vormen van third party access, dat wil zeggen een situatie waarbij, op verzoek van de uiteindelijke consument, meer drinkwaterleveranciers van dezelfde infrastructuur gebruik maken, zijn tegen deze achtergrond dan ook niet denkbaar.

De kwaliteit van de Nederlandse drinkwatervoorziening staat internationaal gezien op een hoog peil en ook een prijsvergelijking met onze buurlanden wordt goed doorstaan. Om dit prestatieniveau te handhaven is in het Beleidsplan DIV een lijn uitgezet die de volgende elementen omvat:

- heldere taak- en rolverdeling tussen waterleidingbedrijven en overheid; waterleidingbedrijven hebben een publieke taak en zijn primair verantwoordelijk voor de drinkwatervoorziening; de overheid is kaderstellend en houdt toezicht;
- verdergaande schaalvergroting ter vergroting van de doelmatigheid;
- integrale kwaliteitszorg voor de keten winning, productie en distributie;
- strategische en operationele samenwerking tussen waterleidingbedrijven onderling en in de waterketen (drinkwater, riolering en afvalwaterzuivering);
- vergroening van waterleidingbedrijven (milieutaken in het verlengde van de drinkwatertaak);
- handhaven van de zeggenschap over de waterleidingbedrijven bij de overheden, in het bijzonder met het oog op de bescherming van de gebonden klanten (huishoudens en kleinzakelijk verbruik).

Deze lijn is in de Hoofdlijnennotitie doorgezet. Daarbij spelen nadrukkelijk aspecten van volksgezondheid. Het waarborgen van de kwaliteit en leveringszekerheid van de drinkwatervoorziening is van groot belang. De verantwoordelijkheid daarvoor kan alleen worden gedragen door het leverende bedrijf waarbij er sprake dient te zijn van integrale kwaliteitszorg voor de keten winning, productie en distributie.

Ten aanzien van de zeggenschap van de overheid zal ik nader ingaan op verschillende modellen voor de organisatie van de watervoorziening die in de praktijk bestaan.

### *Waterleidingbedrijf met publiekrechtelijke rechtsvorm*

Bij deze inrichtingsvorm is het waterleidingbedrijf een overheidsdienst. Zoals bovengeschetst is dit een vorm die in het verleden bestond. In Nederland heeft alleen nog de Gemeentewaterleidingen Amsterdam deze rechtsvorm. Gelet op de huidige situatie in Nederland en de discussie over de inrichting van de drinkwatervoorziening zoals die zich thans voordoet, is terugkeer naar deze vorm niet realistisch.

Bij dit model is sprake van waterleidingbedrijven met een privaatrechtelijke rechtsvorm, maar een publiekrechtelijk eigendom. De NV's zijn volledig in handen van de overheid. Aandeelhouders/overheden en Raden van Commissarissen oefenen toezicht uit op de bedrijfsvoering. Dit is de situatie zoals die zich thans in Nederland voordoet. Deze vorm blijkt in de praktijk goed te werken. Het eigendom en beheer alsmede de operationele taken liggen hierbij in één hand, waardoor een integrale kwaliteitszorg gegarandeerd is. Er is ruimte voor een goede samenwerking in de waterketen en een goede uitvoering van maatschappelijke taken op het gebied van milieu, natuurbeheer en bescherming van bronnen. Uit een recent door de sector uitgevoerde prestatievergelijking blijkt dat de sector goed scoort op kwaliteit, milieubelasting en service (publieke opinie positief).

*Splitsing eigendom/exploitatie*

Bij dit model zijn eigendom en beheer van de infrastructuur in handen van de overheid, maar zijn de operationele taken aanbesteed (exploitatie van de infrastructuur). Voordeel van dit model is de mogelijke bevordering van kostenefficiëntie in geval sprake is van werkelijke concurrentie. Aangezien de watervoorziening een natuurlijk monopolie is, zal in de praktijk een dergelijke efficiëntiewinst beperkt zijn. Nadelen van dit model zijn onder meer het ontstaan van een natuurlijk monopolie in private handen, verlies van integrale kwaliteitszorg, belemmering van samenwerking in de waterketen, risico's van kruissubsidiëring (d.w.z. dat de tarieven voor de industrie kunstmatig laag worden gehouden ten koste van de tarieven van de gebonden klant), verminderde bescherming van de gebonden klant, streven naar winstmaximalisatie in plaats van kwaliteitsoptimalisatie alsmede de noodzaak tot verscherpte regulering.

Dit model wordt thans onder meer toegepast in Frankrijk. Het eigendom van de infrastructuur van de watervoorziening (leidingnetwerken, installaties) is in Frankrijk in handen van lokale overheden. De operationele taken worden echter veelal uitbesteed aan particuliere bedrijven op contractbasis. Ofschoon met het systeem van aanbesteding in theorie sprake is van concurrentie, is het de vraag hoe groot de concurrentiedruk in werkelijkheid is. De markt wordt namelijk door slechts 3 bedrijven gedomineerd, waarvan er twee thans de grootste in de wereld zijn. Het overstappen op een andere concessiehouder is in de praktijk niet goed mogelijk.

Deze vorm heeft geleid tot problemen met investeringen, zoals bijvoorbeeld het nalaten van noodzakelijke investeringen om te voldoen aan de norm voor nitraat. Tevens wordt de particuliere bedrijven verweten de prijs te hoog op te voeren (gemiddelde prijsstijging over de afgelopen jaren was ca. 9 procent per jaar), zoals blijkt uit een studie van de Erasmus Universiteit (Ocfab, 1997). Thans is de gemiddelde prijs in Frankrijk vergelijkbaar met de gemiddelde prijs in Nederland, terwijl de kwaliteit en de leveringszekerheid niet het niveau van Nederland halen. Zo wordt nog steeds gekozen voor het goedkope «chloreren» van het drinkwater. In Nederland is dit reeds jaren geleden vanuit oogpunt van volksgezondheid en milieu verlaten.

*Volledige privatisering*

Bij deze vorm worden de aandelen van waterleidingbedrijven verhandeld op de aandelenmarkt. De nadelen zoals genoemd voor het model van splitsing tussen eigendom/beheer en exploitatie gelden bij volledige privatisering evenzeer, waarschijnlijk in sterkere mate. Voorbeeld hiervan

is de situatie in Engeland en Wales. Reden om in 1989 tot privatisering over te gaan was het genereren van financiële middelen via de kapitaalmarkt, omdat de overheid niet bereid was de investeringen te plegen die noodzakelijk waren om de ernstige achteruitgang van de watersector ten gevolge van bezuinigingen een halt toe te roepen. De geprivatiseerde waterbedrijven hebben een leveringsvergunning voor 25 jaar. De vergunning wordt bij voldoende functioneren verlengd.

Ofschoon de waterbedrijven in Engeland en Wales zijn geprivatiseerd, is hun monopoliepositie in stand gehouden. Hiervoor is gekozen vanwege het besef dat de watervoorziening nu eenmaal het karakter heeft van een monopolie. Om misbruik van deze positie te voorkomen is een prijs- en winstregulering ingevoerd. Waterbedrijven worden hierbij geregeld volledig doorgelicht. Op basis van deze doorlichting en maatstafconcurrentie (benchmarking) worden de tarieven in het kader van de prijsregulering vastgesteld.

Hoewel de privatisering in Engeland en Wales vanuit een oorspronkelijk slechte situatie van de drinkwatervoorziening op een aantal punten tot verbeteringen heeft geleid, is de situatie nog niet optimaal. Er zijn hoge lekverliezen, een lage leveringszekerheid en sterke prijsstijgingen.

#### *Keuze organisatiestructuur*

Mede op grond van het feit dat sprake is van een natuurlijke monopolie is duurzame veiligstelling van de openbare watervoorziening het best gewaarborgd indien het publieke karakter is verzekerd. Het bijzondere nutskarakter en de combinatie van specifieke kenmerken leiden tot eisen ten aanzien van de organisatie en het functioneren van waterleidingbedrijven.

Het eigendom en het beheer van de infrastructuur (voor winning, productie, transport en distributie) dient ook in de toekomst in handen van de overheid te blijven, conform de lijn van het Beleidsplan DIV. De Tweede Kamer heeft destijds bij de behandeling van het Beleidsplan DIV verzocht om het overheidseigendom in de wet te verankeren. Daarom heeft het kabinet ervoor gekozen om in de nieuwe Waterleidingwet te bepalen dat exclusieve rechten (concessies) alleen zullen worden verleend aan bedrijven die eigendom van de overheid zijn.

Het verlaten van deze lijn zou tot een privaat monopolie leiden en daarmee aanleiding kunnen geven tot een aanzienlijke intensivering van de regulering en risico's met zich meebrengen ten aanzien van de thans uitstekende drinkwatervoorziening in Nederland.

#### **De nieuwe Waterleidingwet**

De nieuwe Waterleidingwet vormt een belangrijk en onmisbaar instrument bij het realiseren van het regeringsbeleid op het gebied van de openbare watervoorziening. De belangrijkste doelstellingen van de nieuwe wet zijn het waarborgen van de kwaliteit en de leveringszekerheid van de drinkwatervoorziening en de bescherming van de positie van de gebonden klant. De nieuwe wet zal meer aandacht schenken aan zelfregulering en aan de kwaliteit van de regelgeving. Naast kwaliteit en leveringszekerheid is ook doelmatigheid een belangrijk aspect van de watervoorziening.

Drinkwater is een basisvoorziening en eerste levensbehoefte. Dit vereist niet alleen een optimale kwaliteit en leveringszekerheid maar ook een prijs die maatschappelijk aanvaardbaar is. Daarnaast hebben waterleidingbedrijven een bredere maatschappelijke functie. Zij dienen een doelmatig watergebruik te bevorderen, bijvoorbeeld door waterbesparing en het

leveren van andere kwaliteiten water. Ook het meewerken aan de bescherming van de bronnen, bijvoorbeeld door het stimuleren van natuur- en milieuvriendelijk grondgebruik in waterwingebieden, behoort tot hun taak. Zij vervullen daarmee naast de waterschappen en gemeenten een bredere rol in de waterketen dan die van waterleverancier alleen. De Hoofdlijnennotitie gaf aan dat de specifieke maatschappelijke functie van waterleidingbedrijven zal worden vastgelegd in de taakopdracht die in de wet zal worden opgenomen en bovendien tot uitdrukking zal komen in de verplichting de volle verantwoordelijkheid voor de gehele keten, winning, productie en distributie, in één hand te houden.

Bij de drinkwatervoorziening speelt het kwaliteitsaspect ook nadrukkelijk bij het transport. Bovendien vereist de openbare watervoorziening, meer dan andere nutsvoorzieningen, een goede inbedding in het omgevingsbeleid van verschillende overheden.

#### *Doelmatigheid*

De (gebonden) klant is, naast een hoge kwaliteit drinkwater, ook gediend met een doorlopende inspanning van de sector op het punt van verbetering van de doelmatigheid. Als onderdeel van een stelsel van specifieke maatregelen en voorzieningen om de doelmatigheid van de drinkwatervoorziening te verhogen, werd in de Hoofdlijnennotitie aangekondigd dat een verplichte prestatievergelijking (benchmarking) zal worden ingevoerd. Daarbij zal de efficiency van individuele waterleidingbedrijven worden beoordeeld door de prestaties af te meten aan andere bedrijven in de sector. Het gaat niet alleen om prestaties op bedrijfseconomisch gebied, maar ook om prestaties op het gebied van onder andere kwaliteit, milieu en dienstverlening aan de klanten.

Destijds is in de Hoofdlijnennotitie aangegeven dat onderzoek wenselijk is naar de vraag of en zo ja hoe, met behoud van het huidige kwaliteitsniveau en de brede maatschappelijke functie, op termijn introductie van enigerlei vorm van marktwerking de doelmatigheid en de dienstverlening van de watervoorziening voor huishoudens zou kunnen vergroten. Om een eventuele toekomstige invoering van marktwerking niet te belemmeren werd in de Hoofdlijnennotitie voorgesteld om in de concessies een onderscheid te maken tussen enerzijds eigendom en beheer van de infrastructuur (de middelen voor winning, productie, transport en distributie) en anderzijds de exploitatie daarvan.

Ook met betrekking tot de industriewatervoorziening via leidingen bezitten de waterleidingbedrijven een monopoliepositie. Voor grootschalige levering van industriewater is echter enige marktwerking mogelijk. In de Hoofdlijnennotitie werd er daarom voor gekozen om in eerste instantie keuzevrijheid aan grootgebruikers van industriewater te geven. In dit marktsegment zijn namelijk weinig negatieve effecten te verwachten en lijken mogelijkheden tot liberalisering aanwezig.

#### *Scheiding nutstaken en marktactiviteiten*

Waterleidingbedrijven krijgen een wettelijk monopolie voor hun specifieke nutstaak. Wanneer deze bedrijven tegelijkertijd ook marktactiviteiten verrichten, is een transparante scheiding tussen nuts- en marktactiviteiten noodzakelijk, zowel ter bescherming van de gebonden klanten als ter voorkoming van oneerlijke concurrentie.

In verband met het bijzondere nutskarakter zullen restricties worden gesteld aan het uitkeren van winst en zullen in elk geval de commerciële

activiteiten van concessiehouders buiten de sfeer van de watervoorziening in een aparte rechtspersoon moeten worden ondergebracht. Daarmee wordt beoogd het nemen van financiële risico's ten koste van de gebonden klanten zoveel mogelijk te voorkomen.

### **Recente ontwikkelingen in de watersector**

Momenteel is een ontwikkeling gaande van liberalisering, marktwerking en privatisering in diverse sectoren met een min of meer publieke taak, zoals transport, telefonie, energie en afval. Deze ontwikkelingen lijken via de energiesector nu ook over te waaien naar de waterleidingsector. Wanneer waterleidingbedrijven zouden opschuiven naar privaat eigendom, gaan concurreren om de «gebonden klant» en zich richten op «water for profit» in plaats van «not for profit» zou dit zorgen baren.

Na de overname van de NV Waterleiding Friesland (WLF) door de NV NUON volgen mogelijk meer overnames van waterleidingbedrijven door energiebedrijven en/of multi-utilities. De energiesector ontwikkelt zich snel richting markt en privaat eigendom. Met betrekking tot de drinkwatervoorziening past deze ontwikkeling niet in het geformuleerde rijksbeleid. Bij privatisering van de energiesector zou weer een splitsing moeten plaatsvinden van energie en water om het overheidseigendom van de waterleidingbedrijven te verzekeren. De bestaande 4 gecombineerde nutsbedrijven, waarvan de NV NUON en de NV Delta Nutsbedrijven de grootste zijn, zijn overigens nog volledig in overheidshanden.

Een watersector in private handen is, zoals hiervoor is aangegeven, ongewenst. Commerciële belangen passen niet bij een sector die dient te voorzien in een primaire levensbehoefte van gebonden klanten. Dit zou immers kunnen leiden tot afwegingen, waarbij een verschuiving zal plaatsvinden van de aandacht voor kwaliteitszorg, leveringszekerheid, continuïteit, duurzame ontwikkeling en goed bronnenbeheer naar aandacht voor kostenreductie, gericht op winstmaximalisatie.

Gelet op de snelheid van deze ontwikkelingen is de kans reëel dat dergelijke fusies of overnames plaatsvinden voordat de nieuwe Waterleidingwet, waarin nadere bepalingen worden vastgelegd om uitvoering te kunnen geven aan het rijksbeleid, van kracht is. Over de recente ontwikkelingen zal ik daarom verder in overleg treden met de Vereniging van Exploitanten van Waterleidingbedrijven in Nederland (VEWIN) en de huidige eigenaren van waterleidingbedrijven. Daarbij wil ik ook de mogelijkheid bespreken van het instellen van een moratorium ten aanzien van het overheidseigendom van waterleidingbedrijven, vooruitlopend op de aangekondigde wettelijke regeling in de nieuwe Waterleidingwet. Zo nodig zal ik overwegen een versnelling aan te brengen met betrekking tot wetgeving op het punt van het overheidseigendom.

Op één na zijn thans alle waterleidingbedrijven in publieke handen. De uitzondering is de NV Bronwaterleiding Doorn, die echter conform het door mij goedgekeurde reorganisatieplan van de provincie Utrecht dient op te gaan in de NV Waterleidingbedrijf Utrecht. Het wettelijk verankeren van overheidseigendom hoeft dus geen of slechts beperkte gevolgen te hebben. Alleen waar sprake is van een bedrijfsorganisatie waarin meer functies zijn geïntegreerd, zoals bijvoorbeeld het geval is bij de NV NUON, zal het buiten een eventuele privatisering houden van de waterdivisie mogelijk kunnen leiden tot enige desintegratieschade.

Dergelijke desintegratieschade is ook in het verleden opgetreden bij de reorganisatie van de openbare drinkwatervoorziening. In de meeste gevallen werd daarbij immers de bestaande horizontale integratie tussen energie- en drinkwaterdistributiebedrijven bewust verbroken. Destijds gaf

het kabinet in het Beleidsplan DIV reeds aan dat het verbreken van die band niet noodzakelijkerwijs hoeft te leiden tot verlies van de voordelen van de eerdere samenwerking. Bij een aantal reorganisaties, waarbij grote geïntegreerde nutsbedrijven waren betrokken, is er bijvoorbeeld voor gekozen om gezamenlijke verbruikerskantoren in te richten, waardoor de desintegratieschade werd beperkt. In het algemeen kan worden geconcludeerd dat in het verleden desintegratieschade nimmer tot onaanvaardbare gevolgen voor de afnemers heeft geleid.

Overigens voorziet het protocol dat is opgesteld bij de overname van de WLF door de NV NUON in het in overheidshanden blijven van de waterdivisie bij eventuele privatisering van de NV NUON.

Het protocol bepaalt verder dat in het voorkomende geval een structuur zal worden gekozen die zoveel mogelijk aansluit op de voordien bestaande structuur, waardoor integratievoordelen zoveel mogelijk worden behouden, teneinde desintegratieschade zoveel mogelijk te beperken.

Gelet op het vorenstaande stelt het kabinet voor de motie Feenstra c.s. als volgt uit te voeren.

De motie Feenstra wordt gezien als een ondersteuning van de Hoofdlijnennotitie. Conform de Hoofdlijnennotitie en de motie zal de watervoorziening voor huishoudens ook in de toekomst volledig in handen blijven van de overheid. Ten behoeve van de bevordering van de doelmatigheid zal een verplichte prestatievergelijking worden geïntroduceerd.

In de Hoofdlijnennotitie was voorzien in een administratieve splitsing van eigendom/beheer enerzijds en exploitatie anderzijds, onder andere om een eventuele invoering van marktwerking bij de exploitatie in de toekomst niet te bemoeilijken. In lijn met de hiervoor gevolgde redenering en gelet op de motie heeft het kabinet op dit punt nu een andere visie. Van de splitsing wordt daarom afgezien. Wel wordt voorgesteld om te zijner tijd, indien de ervaringen met de prestatievergelijking daartoe aanleiding geven, te bekijken of een verdergaande vorm van doelmatigheidsbevordering nodig is.

Voor de industrie geldt thans dat elk bedrijf dat leidinggebonden proceswater afneemt in beginsel vrij is in de keuze van de leverancier. Daarvan wordt, zo blijkt ook uit recent onderzoek, in de praktijk gebruik gemaakt waar het «ander water», zijnde niet van drinkwaterkwaliteit, betreft. Hoewel er ook voor industriewater van drinkwaterkwaliteit marktwerking mogelijk is, bestaat er echter op dit moment in het grootste deel van het land materieel een monopolie voor de waterleidingbedrijven. In de Hoofdlijnennotitie heeft het kabinet aangegeven marktwerking bij grootschalige levering van industriewater toe te staan boven een bepaalde grens. Gedacht werd aan levering van meer dan 100 000 m<sup>3</sup>. Het signaal dat de Kamer gaf over mogelijke negatieve gevolgen van marktwerking bij industriewater wordt ter harte genomen. Er zal daarom worden gezocht naar een zodanige invulling in de nieuwe wet dat ongewenste effecten als kruissubsidiëring, kapitaalvernietiging door verminderde afzet ten gevolge van concurrentie, verminderde aandacht voor maatschappelijke taken en belemmering van samenwerking in de waterketen worden ondervangen.

Tijdens het ordedebat van 4 februari jongstleden heeft de heer Feenstra verzocht om een afschrift van mijn brieven aan de noordelijke waterleidingbedrijven. Mijn brieven aan de VEWIN en de noordelijke waterleidingbedrijven zijn bijgesloten. Ten aanzien van de herziening van de

Waterleidingwet streef ik er naar om begin 2000 een ontwerp van wet gereed te hebben.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
J. P. Pronk