

Vergaderjaar 1996–1997

23 168

Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening

Nr. 13

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 1 april 1997

Tijdens het Nota-overleg van 17 juni 1996 inzake het Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening (BDIV) zijn door leden van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer vragen gesteld over de organisatie van de openbare watervoorziening. Deze vragen hebben in het bijzonder betrekking op:

- het bereiken van verdergaande schaalvergroting
- de wijze van concessieverlening
- het waarborgen van het nutskarakter en overheidseigendom
- de introductie van marktwerking voor industriewatervoorziening
- de passendheid van milieutaken bij waterleidingbedrijven
- de concurrentie tussen waterschappen en waterleidingbedrijven ten aanzien van de afvalwaterzuivering bij de industrie.

Ik heb bij die gelegenheid de Tweede Kamer toegezegd om in een notitie nader op deze vragen in te gaan. Mede namens de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Economische Zaken wil ik met de voorliggende brief tegemoet komen aan deze toezegging. Ik merk hierbij op dat een aantal zaken nog volop in beweging is, waardoor het thans niet mogelijk is om tot een afgerond oordeel te komen. In dit verband wil ik wijzen op de herziening van de Waterleidingwet, de in juni 1997 uit te brengen vierde Nota waterhuishouding en het binnenkort uit te brengen eindrapport van de werkgroep Markt en Overheid in het kader van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW).

Alvorens in te gaan op de onderscheiden vraagpunten wil ik de hoofdzaken van het vastgestelde beleid inzake de organisatie-ontwikkelingen in de waterleidingsector nog kort memoreren. In het BDIV wordt aangegeven dat de opgave voor waterleidingbedrijven om de drinkwatervoorziening duurzaam veilig te stellen in de komende jaren moeilijker zal worden. Reden om de structuur en de maatschappelijke

positionering van de bedrijfstak verder te versterken. Dit wordt ook door de sector zo gezien. Mede op basis van overleg met de bedrijfstak is in het BDIV een beleidslijn uitgezet, waarlangs de beoogde versterking zal kunnen worden bereikt. Deze lijn, waarvoor draagvlak bestaat bij de sector, omvat de volgende elementen:

- heldere taak- en rolverdeling tussen waterleidingbedrijven en overheid;
- 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 drinkwatertaak);
- handhaven overheidseigendom waterleidingbedrijven, in het bijzonder met het oog op de bescherming van de «captive users» (huishoudens en kleinzakelijk verbruik).

Met deze beleidslijn beoogt het kabinet de openbare watervoorziening op een duurzame wijze veilig te stellen. Bij de implementatie spelen drie aspecten een rol: de kwaliteit en continuïteit van de voorziening, de hoogte van de maatschappelijke kosten (efficiëntie, mogelijkheden voor concurrentie) en de verdeling van kosten over belanghebbenden. Nader onderzoek hiernaar is noodzakelijk ter ondersteuning van het implementatieproces. In het kader van de herziening van de Waterleidingwet is hier inmiddels een begin mee gemaakt. De uitkomsten van het onderzoek zijn medebepalend voor de verdere besluitvorming over de wijze waarop de openbare watervoorziening duurzaam zal worden veiliggesteld.

In relatie tot de implementatie van deze lijn zijn tijdens het Nota-overleg enkele vraagpunten naar voren gebracht. Hierop wordt in het navolgende ingegaan.

Bereiken verdergaande schaalvergroting

Als gevolg van het van kracht worden van hoofdstuk III van de Waterleidingwet in 1975 heeft zich in de afgelopen 20 jaar een proces voltrokken, waarbij met het oog op de doelmatigheid van de openbare watervoorziening een belangrijke mate van schaalvergroting tot stand is gebracht. In 1975 waren er nog 111 waterleidingbedrijven actief in Nederland; momenteel zijn dat er 26. Een aantal dat volgens de nog lopende provinciale reorganisatieplannen rond de eeuwwisseling verder zal zijn verminderd tot circa 20. Hand in hand met deze schaalvergroting is bewerkstelligd dat het uitgangspunt, dat vanuit de optiek van integrale kwaliteitszorg productie en distributie in één hand zouden moeten zijn, vrijwel volledig is geïmplementeerd. Met het oog op de doelmatigheid van de openbare watervoorziening is het gewenst dat deze reorganisatiefase zo spoedig mogelijk wordt afgerond.

Voor de toekomst is een verdere schaalvergroting noodzakelijk, waarbij provinciegrenzen geen belemmering mogen vormen om een grotere doelmatigheid te bereiken. Optimale inzet van productiemiddelen, vergroting van de leveringszekerheid en verzekering van de continuïteit zijn daarbij, naast meer algemene efficiencyvoordelen van schaalvergroting, belangrijke aspecten.

Een landsdekkend eindplaatje is wat dit betreft echter nog niet te geven, maar gedacht zou kunnen worden aan 6 à 10 waterleidingbedrijven. Van belang is dat in ieder geval de huidige reorganisatiefase wordt voortgezet

langs de lijn van strategische allianties tussen bedrijven met als belangrijk doel een doelmatige uitbouw en inzet van de infrastructuur te bewerkstelligen. Fusies als logische volgende stap zullen worden ingegeven door de verdere ontwikkelingen ten aanzien van infrastructuur, positionering in en interactie met de regio, financiële situatie en bedrijfsvoering.

Vooralsnog zie ik geen aanleiding voor het rijk om op dit punt voorschrijvend op te treden. Mocht blijken dat de door het rijk gewenste, en door de bedrijfstak onderschreven, ontwikkeling stagneert, dan zal een meer directe bemoeienis van het rijk moeten worden overwogen. In het kader van de herziening van Waterleidingwet zal dan ook worden bezien welke wettelijke voorzieningen op dit punt, mede in relatie tot concessieverlening, moeten worden getroffen.

Bij de verdere schaalvergroting blijft overigens als uitgangspunt gelden, dat vanuit de optiek van integrale kwaliteitszorg de productie en distributie van drinkwater in één hand dienen te zijn. Het gegeven dat in de gehele keten, en dus ook tijdens de distributie naar de afnemers, het water aan kwaliteitsveranderingen onderhevig is, leidt er toe dat de verantwoordelijkheid voor de drinkwaterkwaliteit op eenduidige wijze moet vastliggen. In hoeverre dit een verankering krijgt in de nieuwe Waterleidingwet is nog een punt van onderzoek en zal onder meer afhangen van regelingen rond de geïntegreerde kwaliteitszorg.

Regeling concessieverlening

Tijdens het Nota-overleg is de vraag gesteld of het rijk niet de concessieverlenende instantie zou moeten zijn. Op grond van de vigerende Waterleidingwet verkrijgen de in de provinciale reorganisatieplannen aangewezen waterleidingbedrijven een exclusief recht op het leveren van drinkwater. Daarnaast kennen sommige provincies nog een waterleidingverordening op grond waarvan een concessie (vergunning voor levering van drinkwater) wordt verleend.

Gelet op enerzijds de verdergaande schaalvergroting en anderzijds de voorgestane strategische en operationele samenwerking tussen waterleidingbedrijven, is het noodzakelijk dat in de nieuwe Waterleidingwet een expliciete en transparante regeling wordt getroffen. Op welke wijze dit het best kan gebeuren is nog een punt van onderzoek. Toewijzing door het rijk van voorzieningsgebieden aan waterleidingbedrijven is hierbij één van de mogelijkheden.

Waarborgen nutskarakter en overheidseigendom

De beleidslijn in het BDIV, dat zowel het nutskarakter als het overheids-eigendom van de drinkwatervoorziening behouden dient te worden, heeft een brede ondersteuning, ook vanuit de Tweede Kamer. Tijdens het Nota-overleg is in dit verband de vraag gesteld of dit niet wettelijk zou moeten worden vastgelegd.

De beantwoording van deze vraag kan niet los worden gezien van het geheel aan regelgeving met betrekking tot het drinkwatermonopolie. Bij de herziening van de Waterleidingwet wordt dit punt meegenomen. Intussen wil ik deze materie bespreken met de overheden/eigenaren (i.c. provincies en gemeenten), zoals reeds is aangekondigd in het BDIV. Ik merk hierbij nog op dat in de reacties van de provincies en gemeenten op deel 1 van het BDIV deze beleidslijn niet ter discussie is gesteld.

Overigens zal, gelet op het monopoliekarakter van de drinkwatervoorziening, bij de herziening van de Waterleidingwet ook aandacht worden besteed aan het bevorderen en bewaken van de doelmatigheid. Aspecten, die hierbij worden onderzocht, zijn onder meer het toezicht op tarieven,

introductie van concurrentieprikkels en de mogelijkheden van uitbesteding.

In het verlengde van het vorenstaande werd tijdens het Nota-overleg aandacht gevraagd voor het spanningsveld tussen de nutsfunctie drinkwatervoorziening en commerciële activiteiten van waterleidingbedrijven. Dergelijke activiteiten zijn thans nog nauwelijks aan de orde, maar er zijn signalen dat waterleidingbedrijven hiertoe in de nabije toekomst op grotere schaal zouden willen overgaan.

Een zorgvuldige opstelling is hier op zijn plaats. Eventuele commerciële activiteiten mogen in ieder geval niet ten koste gaan van de kwaliteit en de doelmatigheid van de nutsfunctie i.c. de openbare drinkwatervoorziening en mogen evenmin leiden tot een kostenafwenteling op de huishoudens of tot ongelijke concurrentie met particuliere ondernemingen. Met een afgerond oordeel over deze materie wil ik overigens wachten tot na de standpuntsbepaling van het kabinet over de rapportage van de werkgroep Markt en Overheid in het kader van het MDW-project.

Marktwerving voor industriewatervoorziening

Het totale waterverbruik in de industrie bedroeg in 1991 ca. 620 miljoen m³/jaar (excl. het gebruik van oppervlaktewater voor koeldoeleinden). Hiervan werd door de industrie ca. 70% zelf gewonnen, waarvan 250 miljoen m³ grondwater (incl. ca. 45 miljoen m³ brak). De waterleidingbedrijven leverden ca. 165 miljoen m³ drinkwater per jaar aan de industrie voor zowel consumptief gebruik als procesdoeleinden (in 1995 was dit ca. 185 miljoen m³). Een bijzondere plaats neemt daarbij de levensmiddelenindustrie in, die voor de productie van levensmiddelen water dient te gebruiken dat minimaal voldoet aan de krachtens het Waterleidingbesluit en de EG-Drinkwaterrichtlijn gestelde kwaliteitseisen voor drinkwater. Voorts wordt door enkele waterleidingbedrijven in totaal ca. 60–70 miljoen m³/jaar industriewater (B-water), niet zijnde drinkwater, geleverd aan de industrie.

Ten aanzien van de eigen winning van grondwater door de industrie is door het rijk in het kader van de aanpak van de verdroging als beleid in het BDIV vastgelegd:

– (Pkb 6.2e) Door middel van stringente prioriteitstelling bij de verdeling van het voor winning beschikbare grondwater, waarbij drinkwatervoorziening en ander hoogwaardig gebruik de hoogste prioriteit krijgen en waarbij niet-hoogwaardig gebruik (bepaalde industriële en landbouwkundige toepassingen) zoveel als nodig c.q. mogelijk wordt teruggedrongen, dienen mogelijkheden te worden gecreëerd om grondwaterwinning binnen randvoorwaarden voor natuur en milieu te optimaliseren.

– (Pkb 5.1c) Voor de eigen winning van grondwater door de industrie dient gestreefd te worden naar een vermindering van het grondwatergebruik in 2000 met tenminste 40% (ten opzichte van de prognoses) door waterbesparing of door overstappen op alternatieven, toegespitst op het gebruik voor niet-hoogwaardige toepassingen.

De sleutel voor de implementatie van dit beleid ligt bij de provincie in het kader van het provinciaal waterhuishoudingsbeleid en het daaruit voortvloeiende vergunningenbeleid. Dit heeft ertoe geleid dat er in bepaalde regio's sprake is van (voorgenomen) beperkingen van de eigen winning door de industrie, dan wel dat uitbreiding van bestaande winningen niet meer mogelijk wordt geacht. In verband hiermee worden in lijn met pkb 5.2a door waterleidingbedrijven, provincies en industrie

initiatieven ontplooid om alternatieven te ontwikkelen in de vorm van industriewaterprojecten waarbij gebruik wordt gemaakt van oppervlaktewater. Een recent voorbeeld is het industriewaterproject Veendam van de NV Waterleidingmaatschappij voor de provincie Groningen (WAPROG) ten behoeve van de AKZO. Ook zijn er aanzetten om te komen tot een integrale aanpak waarbij voor een bepaalde industrie of voor een industrieterrein tevens wordt gekeken naar mogelijkheden van waterbesparing en hergebruik van afvalwater.

Als gevolg van enerzijds de (voorgenomen) beperkingen van grondwaterwinning door de industrie en de ontwikkeling van industriewaterprojecten en anderzijds de stijgende drinkwaterprijs is met name vanuit de industrie een discussie geëntameerd over marktwerking bij industriewatervoorziening. Door de Vereniging Krachtwerktuigen is in dit verband een visie gepresenteerd op de gewenste ontwikkeling van de structuur van de industriewatervoorziening in Nederland. Uitgangspunt hierbij is dat de industrie moet kunnen beschikken over voldoende water van de gewenste kwaliteit tegen concurrerende prijzen. Hiervoor is naar het oordeel van deze organisatie onder meer noodzakelijk dat er een vrije(re) markt komt voor de levering van water aan bedrijven.

Deze visie vanuit het bedrijfsleven wordt betrokken bij de thans lopende verkenningen in het kader van de herziening van de Waterleidingwet. Daarbij zal aandacht worden besteed aan de vraag of, en zo ja onder welke voorwaarden, er sprake kan zijn van marktwerking voor industriewatervoorziening.

Overigens is het in dit verband van belang vast te stellen, dat de discussie die op dit punt de afgelopen tijd is gevoerd, onder andere is ingegeven door de «concurrentie» tussen waterleidingbedrijven ten aanzien van industriewaterlevering in West-Brabant die mede verband houdt met de toepassing van de provinciale drinkwaterverordening. Zonder in te gaan op deze casus, wil ik hier in algemene zin stellen dat eenduidigheid ten aanzien van concessies en een goede strategische en operationele samenwerking tussen waterleidingbedrijven zullen moeten voorkomen dat er sprake is van ongewenste dan wel oneigenlijke concurrentie.

Milieutaken waterleidingbedrijven

Tijdens de behandeling van het BDIV is door de Tweede Kamer de vraag gesteld of er bij de uitvoering van milieutaken door waterleidingbedrijven geen sprake is van ongewenste afwenteling van kosten op de consumenten.

Sedert het uitbrengen van het NMP1 worden de waterleidingbedrijven aangemerkt als milieubedrijf. Achtergrond hiervoor is de notie dat juist waterleidingbedrijven, die zelf in sterke mate afhankelijk zijn van de milieukwaliteit, kunnen bijdragen aan de verbetering en de bescherming van de milieukwaliteit. Enerzijds door elders gelegen oorzaken van verontreiniging van grond- en oppervlaktewater te helpen wegnemen (externe milieuzorg) en anderzijds door de milieubelasting van drinkwaterproductie zoveel mogelijk te beperken (interne milieuzorg). Het VEWIN Milieuplan en het VEWIN Milieuprogramma hebben een belangrijke stimulerende rol vervuld om één en ander te concretiseren. Het BDIV sluit hierbij aan en anticipeert in feite op het realiseren van de externe integratie van het overheidsbeleid op milieugebied in de taakvervulling van de waterleidingbedrijven.

Tegen deze achtergrond komen milieutaken in beeld die in het verlengde liggen van de drinkwatertaak. Milieutaken die de primaire taak

ondersteunen en tevens bijdragen aan milieudoelen in meer algemene zin. Voorbeelden zijn: bevorderen van waterbesparing, milieumonitoring van grond- en oppervlaktewater, stimulering van emissiereducties in de landbouw, bevorderen van beperking gebruik onkruidbestrijdingsmiddelen bij het onderhoud van straten en (spoor)wegen en het voeren van een terreinbeheer van waterwingebieden gericht op natuurontwikkeling en -behoud. Ook het bijdragen aan het rationele (her)gebruik van water in de industrie, bijvoorbeeld door te participeren in de ontwikkeling van B-waterprojecten, past in de voorgestane ontwikkeling van «vergroening» van waterleidingbedrijven.

De kosten die met deze milieutaken zijn gemoeid, zijn momenteel relatief beperkt en vormen een zeer gering deel van de totale drinkwaterkosten. Een verdere uitbouw van bedoelde activiteiten is denkbaar, waarbij enige verhoging van de drinkwaterprijs zeer wel te verdedigen is vanuit de bijdrage die de uitvoering van dergelijke milieutaken levert aan de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening. Daarbij zal uiteraard in het oog moeten worden gehouden dat via de drinkwaterprijs geen oneigenlijke financiering van het milieubeleid plaatsheeft. Daar waar sprake is van substantiële extra taken, zoals bijvoorbeeld natuurbeheerstaken buiten het waterwingebied, behoort een externe financieringsbron beschikbaar te zijn.

Overigens zullen in overleg met de waterleidingsector en andere betrokkenen de mogelijkheden en beperkingen voor de uitvoering van milieutaken nog verder in kaart worden gebracht.

Afvalwaterzuiverende drinkwaterbedrijven

Naar aanleiding van de activiteiten van de NV Delta Nutsbedrijven op het gebied van de zuivering van afvalwater voor de industrie is tijdens het Nota-overleg de vraag gesteld of hier geen sprake is van oneerlijke concurrentie tussen het nutsbedrijf en het waterschap. Daarbij werd opgemerkt dat op deze wijze bestaande zuiveringscapaciteit voor een deel onbenut blijft en de rekening daarvan uiteindelijk bij de burgers terechtkomt.

De activiteiten van het Zeeuwse nutsbedrijf waaraan werd gerefereerd, betreffen twee gevallen. In het Sloegebied gaat het om de zuivering van afvalwater van een aantal bedrijven, die tot nu toe ongezuiverd op het oppervlaktewater lozen. Een tweede geval deed zich voor in Yerseke, waar Delta Nutsbedrijven visverwerkende bedrijven aanbod om hun afvalwater te gaan zuiveren, waardoor deze bedrijven van de communale afvalwaterzuivering zouden worden afgekoppeld.

Incidentele gevallen of de start van een ontwikkeling waarbij op enige schaal waterleidingbedrijven of andere partijen zich op de markt van de zuivering van industrieel afvalwater begeven? De discussie heeft inmiddels een meer algemene dimensie gekregen. Het door derden laten zuiveren van afvalwater kan voor de industrie financieel interessant zijn, vooral als het een groep bedrijven met gelijksoortige afvalstromen betreft. Een particuliere onderneming of een nutsbedrijf/waterleidingbedrijf kan weliswaar niet tegen lagere kosten zuiveren, maar kan wel vaak een lager tarief in rekening brengen dan het waterschap. Dit wordt onder meer veroorzaakt door het feit dat in de heffingen van de waterschappen niet alleen de kosten van afvalwaterzuivering maar ook de andere kosten van waterkwaliteitsbeheer zijn verdisconteerd. Ook zijn waterschappen wettelijk verplicht één heffingstarief te hanteren, zodat differentiatie ten behoeve van bijvoorbeeld grootverbruikers thans niet mogelijk is.

Het (op grote schaal) afkoppelen door bedrijven van het communale afvalwaterzuiveringssysteem kan grote maatschappelijke gevolgen hebben. In sommige gevallen zou het tot een aanzienlijke lastenverzwaring voor de burgers kunnen leiden. Of dergelijke consequenties zich ook werkelijk zullen voordoen is sterk regionaal bepaald; over- of onderbelasting van de rioolwaterzuiveringsinstallaties en bevolkingsdichtheid spelen daarbij een rol.

Gelet op de in gang gezette discussie is er aanleiding om aan deze problematiek verder aandacht te schenken. Vooral door de Unie van Waterschappen is hierom gevraagd. Samen met betrokken partijen zullen nu in eerste instantie mogelijke oplossingen nader worden verkend, waarbij integraal waterbeheer en ketenbenadering leidende principes zijn. In analogie met hetgeen hiervoor is opgemerkt ten aanzien van de industriewatervoorziening zal dan onder meer worden nagegaan of, en zo ja onder welke voorwaarden, er sprake kan zijn van marktwerking voor de zuivering van afvalwater van bedrijven. Daarbij te hanteren uitgangspunten zijn:

- bescherming van de burger, die geen alternatieven voor de desbetreffende voorziening heeft, tegen (financiële) gevolgen van ontwikkelingen waarop hij geen invloed kan uitoefenen;
- waarborging van de kwaliteit en continuïteit van de zuivering;
- waterleidingbedrijven, waterschappen, provincies en gemeenten moeten elkaar bij de uitvoering van hun publieke taken op watergebied tegemoet treden als partners;
- waterschappen dienen de mogelijkheid te hebben om flexibel in te kunnen spelen op de zuiveringsvraag van de industrie. Aanpassing van de Wet verontreiniging oppervlaktewater, zodat de heffing uitsluitend betrekking heeft op het eigenlijke zuiveren en gedifferentieerd kan worden ten behoeve van grootverbruikers en de overige kosten als omslag worden betaald, is daarbij een mogelijkheid.

De verdere gedachte- en besluitvorming zal vooral plaatshebben in het kader van de vierde Nota waterhuishouding en de herziening van de Waterleidingwet.

Het verdere traject

De ambtelijke voorbereidingen voor de herziening van de Waterleidingwet zijn begin 1996 van start gegaan. Na een fase waarin de opinies van betrokken partijen in een open proces in kaart zijn gebracht, wordt thans gewerkt aan een nadere verkenning van de contouren van een nieuwe waterleidingwet. Bij de zoekrichtingen, die hierbij worden onderscheiden, vormen elementen zoals reikwijdte en regulering monopolie, introductie van marktprikkels, mogelijke marktwerking voor industriewatervoorziening en samenwerking in de waterketen specifieke aandachtspunten. De resultaten van deze verkenning zullen worden gebruikt bij de in het voorjaar 1997 op te stellen notitie met de hoofdlijnen van een nieuwe waterleidingwet. Na bespreking in het kabinet zal deze notitie rond de zomer naar de Tweede Kamer worden gezonden. Hiermee zal tevens invulling worden gegeven aan mijn toezegging om de Tweede Kamer tijdig te informeren over reikwijdte en inhoud van de nieuwe wet. Hierna volgt het opstellen van het wetsontwerp, dat zo mogelijk begin 1998 voor advies aan de Raad van State zal worden aangeboden.

Parallel hieraan wordt in het NW4-traject aandacht besteed aan de positie van de zuiverende waterschappen. Het beleidsvoornemen zal in juni 1997 aan de Tweede Kamer worden gezonden, dat wil zeggen ongeveer gelijktijdig met de hiervoor genoemde notitie inzake de nieuwe Waterleidingwet.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer