

Vergaderjaar 2003–2004

28 339

Wijziging van de Waterleidingwet (eigendom waterleidingbedrijven)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 6 mei 2004

Het verheugt mij dat de vragenstellende leden met belangstelling, respectievelijk instemming kennis hebben genomen van het voorstel van wet tot wijziging van de Waterleidingwet (eigendom waterleidingbedrijven). Niettemin leven bij de leden van een aantal fracties nog vragen en hebben zij opmerkingen, waarop ik hierna zal ingaan.

Een onderwerp waarvoor door de leden van de vaste commissies aandacht is gevraagd is het toezicht op de doelmatigheid in relatie tot de keuze om een publiek monopolie wettelijk vast te leggen. In dit verband benadruk ik dat het wettelijk vastleggen van het monopolie geen substantiële wijziging ten opzichte van de reeds jarenlang bestaande situatie betekent. Gezien de karakteristieken van de openbare drinkwatervoorziening is praktisch gezien reeds sprake van een monopolie. Niettemin ben ik het met de leden eens dat het van belang is om het toezicht op de doelmatigheid goed te regelen. Voor de wijze waarop dit zal gebeuren verwijst ik naar mijn antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie.

Om ongewenste vertraging bij de behandeling van het onderhavige voorstel van wet te voorkomen en ruimte te geven voor verdere discussie heb ik er voor gekozen het toezicht op de doelmatigheid bij de algehele herziening van de Waterleidingwet te regelen. Dit wetsvoorstel richt zich louter op het wettelijk vastleggen van de reeds bestaande eigendomsituatie.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de stand van zaken met betrekking tot het toezicht op doelmatigheid. Onderzoek is uitgevoerd naar het functioneren van het decentrale toezicht op doelmatigheid van waterleidingbedrijven zoals dat thans plaatsvindt. Daaruit blijkt dit toezicht voldoende te functioneren. Hierover heb ik de Tweede Kamer op 28 augustus 2003 reeds geïnformeerd. In overleg met de minister van Economische Zaken heb ik vervolgens een analyse laten uitvoeren om tot een inschatting te komen van de kosten en baten van twee modellen van toezicht: een model met prestatievergelijking (benchmarking) en een model met maatstafconcurrentie. Over de resultaten van deze analyse heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd bij brief van 21 april 2004. Conclusie van deze analyse is dat het instrument van prestatievergelijking, dat thans

op vrijwillige basis door de sector in Nederland wordt uitgevoerd, zijn vruchten afwerpt. Zo is de productiviteitsstijging in Nederland hoger dan in Engeland, waar het model van maatstafconcurrentie en centraal tarieftoezicht wordt toegepast. Volgens de analyse ligt het niet in de verwachting dat een systeem van maatstafconcurrentie tot meer efficiencywinst leidt dan prestatievergelijking, terwijl de kosten hiervan waarschijnlijk aanzienlijk hoger zijn. Naast de kosten wijzen de onderzoekers er op dat strikte tariefregulering negatieve gevolgen kan hebben voor de kwaliteit van de drinkwatervoorziening.

De bevindingen van de kosten/baten analyse onderschrijf ik. Mede gezien de resultaten van de analyse en het onderzoek naar het functioneren van het huidige toezicht op doelmatigheid, kies ik voor een systeem van decentraal toezicht met verplichte prestatievergelijking om de doelmatigheid van waterleidingbedrijven te waarborgen. Dit zal zijn uitwerking krijgen bij de algehele herziening van de Waterleidingwet. Daarbij zal aandacht worden geschonken aan de bestemming van gerealiseerde winsten van bedrijven. Een deel van deze winsten dient ten goede te komen aan de gebonden klanten via het verlagen van de tarieven.

De leden van de CDA-fractie en de VVD-fractie vroegen naar de planning van de algehele herziening van de Waterleidingwet. De leden van de VVD-fractie vroegen tevens naar de stand van zaken met betrekking tot het beleidsstandpunt industriewater. Volgens de huidige planning verwacht ik eind van dit jaar een wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State te kunnen sturen. Medio 2005 zou het voorstel dan aan de Tweede Kamer gezonden kunnen worden. In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie kan ik melden dat het beleidsstandpunt industriewater op 27 mei 2003 aan de Tweede Kamer is gezonden.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de veronderstelling dat het wetsvoorstel geen strijd oplevert met de Europese mededingingsregels ook stand houdt indien getoetst wordt aan artikel 56 EG dat de vrijheid van kapitaalverkeer beschermt.

Naar aanleiding van deze vraag wordt allereerst opgemerkt dat er momenteel geen specifieke communautaire regelgeving of beleid ten aanzien van de organisatie van de drinkwater-voorziening bestaat. Er is derhalve geen sprake van een Europese markt voor drinkwater-voorziening, laat staan van een geliberaliseerde markt voor drinkwater-voorziening.

Al tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer is aangegeven dat op terreinen die niet specifiek onder de communautaire regelgeving vallen (zoals in casu), de lidstaten veel ruimte hebben om hun beleid gestalte te geven.

De lidstaten zijn vrij in de wijze waarop ze de drinkwatervoorziening organiseren. In Europa is publiek eigendom van de drinkwatervoorziening de dominante vorm. Daarbij kan sprake zijn van levering van water door overheden zelf of door private bedrijven die in handen zijn van overheden. Dit ligt veelal op het niveau van gemeenten of provincies. In een aantal landen komen situaties voor waarbij de eigendom van de infrastructuur in handen is van overheden, maar exploitatie plaatsvindt door private bedrijven op basis van een concessie. Uitzondering binnen Europa vormt het Verenigd Koninkrijk waar sinds 1989 de waterbedrijven volledig geprivatiseerd zijn. Ze opereren op basis van een wettelijke taak. De monopoliepositie van deze bedrijven is bij de privatisering geconsolideerd.

Volgens de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie houdt artikel 295 EG in dat elke lidstaat de eigendomsregeling van ondernemingen kan organiseren zoals hij wil, mits de in het Verdrag vervatte fundamentele vrijheden worden geëerbiedigd.

Ten aanzien van de toetsing aan artikel 56 EG kan worden opgemerkt dat het Hof van Justitie van de EG zich in een aantal recente arresten¹ heeft uitgelaten over de vraag wanneer sprake is van belemmeringen van het vrij verkeer van kapitaal. Deze arresten gingen over prioriteitsaandelen waaraan voor de overheid bepaalde prerogatieven verbonden waren. In sommige gevallen stond dat aandeel naast een pakket gewone aandelen in het kapitaal van een geprivatiseerde onderneming. Het overheidsaandeelhouderschap zelf stond als zodanig niet ter discussie. In het onderhavige geval gaat het niet om dergelijke prerogatieven. Het wetsvoorstel bepaalt dat met het oog op de openbare drinkwatervoorziening, waarvoor de overheid een zorgplicht heeft, de zeggenschap in de drinkwaterbedrijven direct of indirect bij een publiekrechtelijke rechtspersoon moet liggen.

Geconcludeerd kan worden dat, wegens het bepaalde in artikel 295 EG, aan artikel 56 EG niet hoeft te worden toegekomen.

De leden van de fracties van GroenLinks en ChristenUnie vroegen om een reactie op het proefschrift «The social construction of sustainability in Dutch water companies» in verband met hun zorg over de duurzaamheid van de drinkwatervoorziening.

Tevens vroegen de leden van deze fracties om opheldering ten aanzien van de aansluitplicht.

Op grond van de door de fractie van GroenLinks genoemde bevindingen kan ik mij de hierover geuite bezorgdheid voorstellen. Het proefschrift geeft mijns inziens echter een genuanceerder beeld dan deze bevindingen doen vermoeden. Uit het proefschrift kan naar mijn mening niet worden geconcludeerd dat waterleidingbedrijven (te) weinig aandacht hebben voor duurzaamheid. Het proefschrift bevat ondermeer een overzicht van activiteiten op het gebied van duurzaamheid en de wijze waarop bedrijven daarmee omgaan. Daaruit blijkt dat de bedrijven de nodige inspanningen plegen die bijdragen aan een duurzame watervoorziening. Het proefschrift richt zich primair op de perceptie van het begrip duurzaamheid. In het onderzoek zijn vier waterleidingbedrijven onderzocht. Geconstateerd wordt dat verschillende bedrijven dit begrip op verschillende wijze percipiëren en hanteren bij hun strategie, rekening houdend met de visie van andere actoren. Het is niet verwonderlijk dat bedrijven op een verschillende wijze met het begrip duurzaamheid omgaan, gezien de regionale verschillen waarin de betreffende bedrijven opereren. Dat waterleidingbedrijven bij de keuze van maatregelen en investeringen die een bijdrage leveren aan een duurzame drinkwatervoorziening aandacht schenken aan de effectiviteit en (kosten)efficiëntie van maatregelen lijkt me alleszins verdedigbaar en wenselijk. Dit past immers in het streven naar een doelmatige bedrijfsvoering. Dit neemt niet weg dat er voor gewaakt moet worden dat het streven naar doelmatigheid en de daarmee gepaard gaande prikkels om de kosten te verlagen zodanig zijn dat ze er toe leiden dat de aandacht voor duurzaamheid onvoldoende wordt. Het betreft hier niet alleen duurzaamheid ten aanzien van natuur en milieu, maar ook ten aanzien van een veilige en betrouwbare drinkwatervoorziening voor nu en in de toekomst. Het leveren van deugdelijk drinkwater is immers de primaire taak van de waterleidingbedrijven. Het onderzoek bevestigt dat met de gekozen de structuur de waterleidingbedrijven, opererend op regionale schaal, beter in staat zijn een bijdrage aan duurzaamheid te leveren. De rol van provincies wordt daarbij van belang geacht, gezien hun verantwoordelijkheden op het gebied van waterbeheer en ruimtelijke ordening. Gezien deze bevindingen zie ik het proefschrift als een ondersteuning van mijn beleid en de daarbij gemaakte keuze voor een systeem van prestatievergelijking en decentraal toezicht ter waarborging van de doelmatigheid. Duurzaamheid blijft een belangrijk aandachtspunt bij de drinkwatervoorziening. Het bijdragen aan de milieudoelstellingen,

¹ Zgn. Golden share -arresten (Zaak C-376/98 Portugal, Zaak C-483/99 Frankrijk en Zaak C-503/99 België en recentelijk: Zaak C-463/00 Spanje en Zaak C-98/01 Verenigd Koninkrijk).

in het bijzonder waar het milieuactiviteiten betreft die rechtstreeks verband houden met de productie en distributie van leidingwater, vormt een taak van waterleidingbedrijven. Dit zal in het kader van de algehele herziening van de Waterleidingwet tot uitdrukking worden gebracht. Zowel in de huidige, vrijwillige prestatievergelijking van de sector als in de (in het kader van de herziening) verplicht te stellen prestatievergelijking, worden de waterleidingbedrijven onder meer vergeleken op hun prestaties op het gebied van milieu.

Met betrekking tot winst kan ik bevestigen dat een aantal waterleidingbedrijven als gevolg van de discussie over mogelijke liberalisering van drinkwater de afgelopen jaren hun solvabiliteit hebben verhoogd. De gegenereerde winsten zijn echter binnen het bedrijf gebleven. Waterleidingbedrijven dienen een solvabiliteits- en winstniveau te hanteren op een wijze die passend is bij het publieke karakter van deze nutsvoorziening. Over mogelijke manieren om dit te realiseren zal met de sector overleg worden gevoerd.

Ten aanzien van de aansluitplicht wordt het volgende opgemerkt. In artikel 3p van het wetsvoorstel, dat werd ingevoegd bij amendement¹, is de plicht opgenomen tot het doen van een aanbod voor het voorzien in een aansluiting indien hierom wordt verzocht. Er is derhalve geen sprake van een aansluitplicht zonder meer. Voor een dergelijke aansluitplicht bestaat, zoals ik ook tijdens de behandeling in de Tweede Kamer heb aangegeven, geen aanleiding. Nagenoeg alle huishoudens in Nederland zijn aangesloten. Er hebben mij geen signalen bereikt dat zich op dit punt problemen voordoen. Voor de (privaatrechtelijke) overeenkomst tussen het waterleidingbedrijf als leverancier en de afnemer hanteren waterleidingbedrijven aansluitvoorwaarden welke gebaseerd zijn op modelaansluitvoorwaarden die door VEWIN zijn opgesteld.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel

¹ Kamerstukken II, 2002–2003, 28 339, nr. 11.