

“Veiligheid dreigt administratief geregeld te worden”

Een groot deel van de nieuwe wet- en regelgeving is het gevolg van besluiten die op Europees niveau genomen zijn. Richtlijnen uit Brussel dienen binnen een bepaalde tijd geïmplementeerd te worden in wetten binnen elk van de lidstaten van de Europese Unie. De Drinkwaterrichtlijn regelt de kwaliteit van het water dat binnen de EU uit de kraan komt. De Kaderrichtlijn Water geeft de uitgangspunten voor het integrale waterbeheer binnen de stroomgebieden in Europa. Gesprekspartner van de Europese Commissie op vaktechnisch gebied is Eureau: de koepel van de nationale verenigingen van waterleidingbedrijven en waterbeheerders. Voor Nederland zijn dat de Vewin en de Unie van Waterschappen. Onder een *Board of Management* heeft Eureau drie commissies: één voor drinkwater, één voor afvalwater en een juridisch-economische commissie. Voorzitter van deze laatste is reeds vanaf 2002 Piet Jonker, algemeen directeur van het Duinwaterbedrijf Zuid-Holland in Voorburg. Het verslag van een gesprek met hem over de ontwikkelingen binnen Eureau.

Waar houdt Eureau zich tegenwoordig mee bezig?

“Eureau leidt op dit moment een nogal kabbelend bestaan. Dat komt omdat er de laatste tijd weinig nieuwe initiatieven van de Europese Commissie zijn. Het Directoraat-Generaal voor Milieu, in 1972 opgericht, heeft eerst de ene deelrichtlijn na de andere op watergebied uitgevaardigd. In totaal ongeveer 15. Toen voorgesteld werd daaraan een ecologische richtlijn toe te voegen, heeft het Europese Parlement deze manier van werken afgewezen en om een kaderrichtlijn voor het waterbeheer gevraagd. Dat leidde tot de huidige KRW. Die wordt nu overal in Europa uitgewerkt en het wachten is nu op de effecten daarvan. Daar komt bij dat de Europese Commissie onder voorzitterschap van Barroso streeft naar vermindering van de regelgeving. Dezelfde beweging die in Nederland gemaakt wordt. De samenleving dient minder last van het complex van wetten en regelgeving te ondervinden. Het Brusselse overheidsapparaat moet kleiner worden en efficiënter werken.”

Is de drinkwaterrichtlijn aan herziening toe?

“Voor de drinkwatersector zijn twee ontwikkelingen belangrijk. De ene is dat als gevolg van de KRW de waterbeheerders veel meer stoffen in het oppervlaktewater zijn gaan meten. Vroeger beperkte men zich veelal tot de vergunningverlening. Bij DZH bijvoorbeeld meten we bij de Afgedamde Maas. Daar komt het water vandaan dat we in de duinen bij Scheveningen infiltreren. het geeft veel waardevolle nieuwe informatie.”
“De tweede ontwikkeling is dat de Europese Unie bij de herziening van de Drinkwaterrichtlijn rekening wil houden met de richtlijnen die de VN-wereldgezondheidsorganisatie WHO vijf jaar geleden heeft

vastgesteld. Onderdeel daarvan is dat er *water safety plans* moeten komen. Dat is op zich niet verkeerd. Gevaar is alleen dat men de drinkwaterbedrijven wil verplichten de zogeheten HACCP-aanpak uit de voedingsmiddelenindustrie over te nemen. Die aanpak regelt hoe voorkomen wordt dat er ooit een muis in een potje pindakaas terecht komt of een glasscherf in een potje babyvoeding. Voor die bedrijfstak heel nuttig, maar niet een benadering om zo maar naar het drinkwater over te hevelen. Dan zul je je toch eerst moeten afvragen waar het in de praktijk fout gaat.”

Waar is dat het geval?

“Belangrijk is hoeveel zuiveringstrappen een bedrijf heeft. Zijn dat er verschillende, dan is het risico veel kleiner dan wanneer men er, zoals in Australië doorgaans, maar één heeft. Wij doen al veel om de veiligheid te vergroten. Grote productiebedrijven worden meestal uit meerdere straten opgebouwd, waardoor je bij problemen een straat uit bedrijf kunt nemen. Binnen voorzieningsgebieden zijn koppelingen gemaakt. De grote organisaties beschikken over meer en beter gekwalificeerd personeel. Maar er blijven vragen. Welk risico zit in het stuk tussen de meter en de kraan? Welk risico zit in de bronnen van de watervoorziening? Hoe is het toezicht op de bedrijven geregeld en hoe functioneert dat? Voor de Nederlandse situatie zijn dit geen nieuwe vragen, maar het zijn wel zaken die je allemaal eerst goed in beeld moet brengen voordat je bedrijven zonder meer verplicht om veiligheidsplannen te maken. Dat zou een te eenvoudige administratieve benadering zijn. Meer bureaucratie kan niet de oplossing zijn. Eerst willen wij als Eureau de situatie in de praktijk bezien en dan de meest zinvolle benadering kiezen.”

Moet de normstelling in de richtlijn niet herzien worden?

“In principe wordt de richtlijn elke vijf jaar herzien, maar er staat geen sanctie op als dat niet gebeurt. De huidige Europese Commissie wil overigens deze zittingsperiode wel tot een herziening komen. Daar vindt veel discussie over plaats, maar inhoudelijk is die niet erg spannend. Er zijn geen grote consequenties voor de praktijk van te verwachten. Het belangrijkste discussiepunt nu is het veiligheidsplan.”

Voldoet het water uit de kraan nu overal aan de richtlijn?

“Er is een rapportageplicht. Ieder land rapporteert elk jaar. Voor zover mij bekend heeft alleen één van de Baltische Staten bij de toetreding tot de Europese Unie op het punt van de drinkwaterkwaliteit een overgangperiode bedongen. Hoe het met Roemenië en Bulgarije is, weet ik niet. Nu geldt de Drinkwaterrichtlijn alleen voor het water dat via een centrale drinkwatervoorziening uit de kraan komt. In half Roemenië is die er niet. Maar je ziet ook daar de invloed van de richtlijn. De drinkwatervoorziening is volop in ontwikkeling. Er worden grote regionale NV's opgericht, die uiteraard beginnen met de watervoorziening in de steden en daarna met die op het platteland. In Boekarest heeft Veolia een groot, nieuw productiebedrijf neergezet. Bijzonderheid in Roemenië is dat de distributienetten onvervreemdbaar eigendom van de overheid zijn, ook al zijn ze door een privaat bedrijf gelegd. Een Europese rapportage over de kwaliteit, zoals bij zwembadwater, heb ik voor drinkwater nog niet gezien, maar het is algemeen bekend dat de kwaliteit van het drinkwater sinds de invoering van de richtlijn met sprongen vooruit is gegaan. Kraanwater wordt nu veel meer gedronken.”

Waar houdt jouw commissie zich mee bezig?

“Ons aandachtsgebied is wetgeving en economische zaken. Zeven jaar geleden ben ik Barend Abrahamse opgevolgd als voorzitter van deze commissie. Inmiddels ben ik tweemaal herbenoemd als voorzitter. Medio dit jaar houd ik er echt mee op.”
“Al die jaren is ons grootste punt van zorg geweest niet in het algemene model van dienstverlening geperst te worden, dat de EU hanteert. Dat model gaat uit van een maximale marktwerking. Waar sprake is van netwerken waarvan je er om economische redenen altijd maar één zult aanleggen - zoals bij gas en elektriciteit - worden de netwerken als natuurlijk monopolie apart gereguleerd en vindt de marktwerking op het gebied van productie plaats. Dit is de uitwerking van het Verdrag van Amsterdam uit 1997, dat zegt dat het regelen van

diensten van algemeen maatschappelijk belang een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de EU en de lidstaten is. Zo worden betere diensten aan de burger geleverd en de sociale en territoriale cohesie bevorderd. Met deze doelstelling is niets mis. De vraag is echter of de manier van uitwerken de beste is. Alleen de opsplitsing van de telecombedrijven wordt algemeen als positief ervaren, waarbij overigens de vraag blijft of dit het gevolg is van de opsplitsing of van technologische ontwikkelingen."

"De EU heeft nooit een serieuze evaluatie van het gekozen beleid uitgevoerd. Men beperkt zich tot het opruimen van tegenstanders. De klant wil kwaliteit, veiligheid en leveringszekerheid. Dat vereist een doelmatige bedrijfsvoering. En doelmatigheid bevordert je bij technische voorzieningen primair langs technische weg, niet langs economische. Een evaluatie zou dus op zijn plaats zijn."

Wat gebeurt er op watergebied?

"De drinkwatervoorziening is nog steeds buiten deze aanpak gebleven. Van de beide directoraten-generaal die hierbij betrokken zijn (Mededinging en Interne Markt) is een ambtelijk stuk bekend dat tot de conclusie komt: niet aan beginnen, te ingewikkeld en te gevoelig. Deze conclusie is door de commissaris Monthly niet tegengesproken. Geen tegenspraak betekent in 'Brussel' een akkoordverklaring. Er gebeurt dus niets om ook op drinkwatergebied marktwerking te introduceren. Er komen ook nauwelijks klachten over de drinkwatervoorziening bij de EU. Klachten zijn voor 'Brussel' vaak aanleiding om iets te gaan regelen. Een richtlijn die wel doorwerkt op drinkwatergebied is de Aanbestedingsrichtlijn. Tegen de opzet van deze richtlijn is in principe weinig in te brengen. Het is prima dat een burgemeester niet meer bij een goede lunch een grote opdracht aan een aannemer kan geven. De uitvoering van deze richtlijn is echter verdergaand gejuridiseerd, wat allerlei problemen in de praktijk oplevert. Een overheid mag zijn dienst een taak opdragen als dit een overheidsdienst is. Heeft men van deze dienst een BV gemaakt om deze efficiënter te laten werken, dan mag dit ook, indien deze BV voor 100 procent in handen van deze overheid is. Problemen ontstaan bij gezamenlijke diensten van meerdere gemeenten en bij publiek-private samenwerking. Dit vraagt om steeds meer regelgeving."

"Frankrijk en Spanje dringen aan op een concessierichtlijn. In Parijs was de watervoorziening gegeven aan Veolia en Suez, ieder op een Seine-oever. Nu de contracten aflopen, gaat de gemeentelijke dienst Eau de Paris, die ook nog altijd bestond, het in de gehele



Piet Jonker.

stad weer zelf doen. Voor de regio Parijs lopen de contracten volgend jaar af. Vraag is of de watervoorziening daar dan opnieuw aanbesteed moet worden of dat Eau de Paris ook dat kan gaan doen. Voor Frankrijk een belangrijke vraag, want daar komen per jaar zo'n 2000 watercontracten op de markt. Het grote probleem van dit soort richtlijnen is dat regelgevers algemene regels voor bijvoorbeeld huisvuil, reclamecontracten en automatisering opstellen. Contractvernieuwing per vijf jaar is daar geen punt. Bij de drinkwatervoorziening is een concessie voor vijf jaar veel te kort; dan worden de installaties niet meer goed onderhouden. Een contract van bijvoorbeeld 20 of 50 jaar dwingt altijd tot tussentijdse aanpassing, omdat de wereld verandert. Daar moet je dan samen in goed overleg uitkomen en dat is altijd weer verdacht."

Naast Eureau is Aqua Publica Europea opgericht.

"Dat is een initiatief van een Italiaanse hoogleraar, die ervan uitgaat dat water een mensenrecht is wat alleen bij de overheid in goede handen is. In Italië en de Franstalige landen loopt men enigszins warm voor

dit initiatief. Uitsluiten van de particuliere bedrijven van de drinkwatervoorziening gaat voor de anderen te ver. Ook de grote private bedrijven hebben grote deskundigheid en leveren goed water. Het initiatief van Aqua Publica Europea lijkt mij tot mislukken gedoemd. Op diverse plekken in Europa zijn gemengde bedrijven, die de drinkwatervoorziening uitstekend regelen. De private bedrijven hebben ook altijd veel mankracht in Eureau gestoken en aan het werk deelgenomen. Probleem voor Eureau is wel dat in Frankrijk geen overkoepelende vereniging als de Vewin bestaat. Er is een verband van de drie commerciële drinkwaterbedrijven (Veolia, Suez en Saur) dat Frankrijk steeds in Eureau vertegenwoordigd heeft, en er is een Association des Mères, een soort VNG waarin de Franse overheidsbedrijven voor drinkwater, 30 procent van het totaal, verenigd zijn. Met de komst van Eau de Paris zal men toch iets moeten regelen, want Parijs zal zeker een rol willen spelen."

Zie je nog ontwikkelingen binnen Eureau?

"In het Europese circuit zie je steeds minder mensen uit de bedrijven zelf. Deze laten het over aan de nationale verenigingen. Dat betekent dat deze vertegenwoordigers wel moeten weten hoe de praktijk eruit ziet.

"Weinig nieuwe initiatieven van de Europese Commissie"

Anders versterkt ook deze ontwikkeling de juridisering. Nederland is altijd één van de drijvende krachten van Eureau geweest. Als land alleen konden wij het verschil niet maken. Via een grote club met een goed standpunt boek je veel resultaat. Duitsland heeft zich altijd anders opgesteld. Via een grote eigen vestiging in Brussel dacht men alles direct met de EU te kunnen regelen. Frankrijk en Engeland volgen beide sporen. De Scandinavische landen stellen zich net zo op als wij, Spanje ook, al is daar de nationale vereniging zwak. In de nieuwe lidstaten zijn de verenigingen (nog) te zwak en beschikken ze over te weinig geld." "Met name de Duitse opstelling heb ik altijd betreurd. Op watergebied werkt deze niet. Het zou een goede bondgenoot kunnen zijn, omdat wij doorgaans inhoudelijk dezelfde benadering hebben. Dat neemt niet weg dat ik dit werk deze jaren met heel veel plezier gedaan heb. Ik hoop dat Nederland met kracht aan Eureau blijft deelnemen."

Maarten Gast