

RESULTATEN ONDERZOEK NAAR GEVOLGEN VAN LEGGEN ONDERGRENS BIJ 100.000 M³ PER JAAR

Marktwerking in industriewater- voorziening

Het ministerie van VROM werkt sinds mei 1996 aan de herziening van de Waterleidingwet. In dat kader heeft het kabinet in februari 1998 de hoofdlijnen voor een nieuwe Waterleidingwet, de Hoofdlijnennotitie, vastgesteld. Een belangrijk voornemen daarin is dat meer ruimte zal worden gegeven aan een vrije markt voor industriewater. Vooral de wensen van de industrie, de ontwikkelingen op het gebied van industriewater en het streven naar efficiencyverbetering waren daarvoor aanleiding. De Tweede Kamer nam tijdens de behandeling in april vorig jaar een motie aan waarin marktwerking werd afgewezen, ook voor de industriewatervoorziening (motie Feenstra c.s.). Minister Pronk van VROM wenst voor de levering aan huishoudens en kleinverbruikers vast te houden aan een overheidsmonopolie. Voor een meer grootschalige levering van industriewater zullen onder bepaalde voorwaarden waterleidingbedrijven op de markt kunnen opereren.

Wat marktwerking in de industrie-watervoorziening betreft, kiest het kabinet in de Hoofdlijnennotitie vooralsnog voor een gefaseerde aanpak, waarbij in eerste instantie keuzevrijheid aan grootgebruikers van industriewater wordt gegeven. Als grens denkt het kabinet aan leveringen groter dan 100.000 m³ water per jaar. In deze context wordt onder industriewater al het water verstaan (van zowel drinkwaterkwaliteit als andere kwaliteit) dat wordt gebruikt in het productieproces als productiemiddel of grondstof, niet alleen in de industrie, maar ook bij andere bedrijven, bijvoorbeeld in de agrarische sector. De toepassing is dus bepaald.

De waterlevering door de waterleidingbedrijven aan grootverbruikers en industrie bedroeg in 1996 circa 247 miljoen m³, ofwel 19 procent van de totale landelijke productie. Het aandeel 'drinkwater' (water van drinkwaterkwaliteit) dat door de industrie wordt verbruikt, bedraagt circa 180 miljoen m³ op jaarbasis, ofwel 15 procent van de totale landelijke drinkwaterproductie. De totale waterlevering aan de industrie en grootverbruikers is de laatste jaren min of meer stabiel gebleken, waarbij sprake is van een 'vervangingsmechanisme': de drinkwaterafzet daalt bij een toename van de afzet van water van andere kwaliteit. In 1996 bedroeg het aandeel van dit 'ander water' circa 67 miljoen m³. Momenteel zijn verschillende (grootschalige) industrie-

waterprojecten ('ander water') in voorbereiding. Het aandeel 'ander water' zal de komende jaren dan ook verder stijgen. Het zwaartepunt van de afzet van leidinggebonden levering van water aan de industrie ligt in de provincies Noord- en Zuid-Holland, Noord-Brabant en Zeeland. Hier vindt ruim 70 procent van de afzet aan industriewater plaats.

Het totale leidingwaterverbruik door de land- en tuinbouw wordt geschat op circa 88 miljoen m³ per jaar. Hiervan wordt circa 20 miljoen m³ in de tuinbouw gebruikt. Met name de levering van 'gietwater' aan de glastuinbouw staat in de belangstelling van de waterleidingbedrijven. Op dat gebied zijn enkele projecten gerealiseerd en een aantal in voorbereiding.

In het algemeen geldt dat er bij de levering van water aan de industrie een sterke verwevenheid bestaat met de collectieve drinkwatervoorzieningen. Ook de 'ander water'-voorziening is grotendeels geïntegreerd met de drinkwatervoorziening, maar minder sterk dan bij het industriewater dat van drinkwaterkwaliteit is. Slechts in enkele gevallen is er, bij de levering van 'ander water', sprake van een volledig op zichzelf staande voorziening.

De 100.000-grens

Uit de resultaten van het Iwaco-onderzoek blijkt dat het grootste industriële

Het ministerie van VROM heeft Iwaco opdracht gegeven de markt in kaart te brengen in het kader van een eventueel te stellen leveringsgrens. Boven die grens kan en mag marktwerking dan plaatsvinden. Dat onderzoek kreeg als titel 'Onderzoek Marktwerking Industriewatervoorziening (OMI)'.

watervverbruik in Noord- en Zuid-Holland, Gelderland en Noord-Brabant plaatsvindt. In deze laatstgenoemde twee provincies gaat het hoofdzakelijk om eigen grondwaterwinning.

De grootste afnemers van 'drinkwater' zijn de chemie en aardolie-industrie alsmede de voeding- en genotmiddelen-industrie. Voor een groot deel liggen die in Zuid-Holland, Noord-Brabant en Zeeland. Het 'ander water' wordt hoofdzakelijk afgenomen door de branches basismetaal en chemie. Het merendeel van dit 'ander water' wordt geleverd in Noord-Holland. Het overige 'ander water' wordt afgezet in Zuid-Holland, Noord-Brabant, Zeeland en Groningen. Tevens blijkt dat bijna de helft van het industriewater (44 procent) wordt verbruikt door circa 40 bedrijven, die een individueel leidingwaterverbruik van meer dan één miljoen m³ op jaarbasis hebben.

Bij het hanteren van de 100.000 m³ grens zal voor circa 155 miljoen m³ door waterleidingbedrijven geleverd industriewater een vrije markt gelden. Het betreft naar schatting 93 miljoen m³ 'drinkwater' (als proceswater geleverd aan de industrie) en 62 miljoen m³ 'ander water'. Dit is circa 12 procent van de totale waterproductie van de waterleidingbedrijven in Nederland (circa 1,3 miljard m³ per jaar). Het aandeel 'drinkwater' bedraagt circa 7,5 procent van de totale drinkwaterproductie en circa 51 procent van het geregistreerde grootverbruik (landelijk 180 miljoen m³ per jaar). Vrijwel de volledige huidige afzet van 'ander water' valt ook binnen de grens van 100.000 m³.

Bij een grens van 100.000 m³ per jaar, zullen circa 320 afnemende bedrijven onder de marktwerking vallen. Ongeveer de helft van deze bedrijven is gesitueerd in het zuidwestelijke deel van Nederland: Zuid-Holland (met name het Europoort/Botlekgebied), Zeeland en Noord-Brabant. De bedrijven in deze regio zijn gezamenlijk goed voor bijna 50 miljoen m³ 'drinkwater' per jaar (ruim

50 procent van het marktvolume) en circa 23 miljoen m³ 'ander water' (ruim 35 procent van het totale marktvolume 'ander water').

Het verhogen van de grens zal leiden tot een sterke afname van de hoeveelheid water van drinkwaterkwaliteit 'op de markt', terwijl de hoeveelheid 'ander water' nagenoeg gelijk blijft. Het aantal afnemers, waar marktwerking kan gelden, zal ook sterk gereduceerd worden. Bij het verlagen van de grens zal de hoeveelheid water van drinkwaterkwaliteit 'op de markt' toenemen. Bij een grens van 50.000 m³ per jaar blijft deze toename beperkt tot circa 20 procent terwijl het aantal afnemers verdubbelt. Het verleggen van de grens naar 10.000 m³ per jaar zal resulteren in (bijna) een verdubbeling van de hoeveelheid 'drinkwater' op de markt ten opzichte van de 100.000 m³ per jaar grens. Het aantal bedrijven dat onder marktwerking valt zal daarmee ongeveer vertienvoudigen.

Bij het onderzoek naar het industrieel waterverbruik is de agrarische sector buiten beschouwing gelaten. Naar verwachting zal er in de land- en tuinbouw bij een grens van 100.000 m³ slechts een zeer beperkte hoeveel-

bedrijf wordt sterk beïnvloed door de geografische situatie, aard en beschikbaarheid van bronnen, de aanwezigheid van (grote) industrieën, etc. Bij de industriële grootverbruikers is de mening eenduidig: marktwerking dient zo spoedig mogelijk te worden geïntroduceerd.

Door de waterleidingbedrijven worden al geruime tijd diverse vormen van marktwerking ervaren. Met name de waterleidingbedrijven in zuidwest-Nederland worden geconfronteerd met afnemers die willen onderhandelen over prijsstelling en die op zoek zijn naar alternatieve aanbieders in de markt. Dergelijke alternatieven bestaan vanwege de beschikbaarheid van een grondstof (oppervlaktewater) en de voortschrijdende mogelijkheden van de membraantechnologie. Overigens wordt signaleerd en ook ervaren dat het voor individuele industrieën ook binnen de huidige wetgeving mogelijk is om een contract voor waterlevering aan te gaan met een derde partij (bijvoorbeeld door middel van 'Built, Own and Operate'-contracten).

Zowel de waterleidingbedrijven als de industrie geven aan dat er momenteel verschillende oorzaken zijn die een optimale

Indien wordt overgegaan tot liberalisering van de industriewatermarkt, zullen zich waarschijnlijk nieuwe partijen op die markt melden zoals contracting engineers, energiebedrijven, zuiveringschappen en ook buitenlandse partijen, met name de grote Franse en Engelse private waterbedrijven.

Verwacht wordt dat tussen waterleidingbedrijven slechts een beperkte mate van concurrentie zal optreden. Vanwege de hoge kosten die met de aanleg van nieuwe infrastructuur zijn gemoeid, zal de onderlinge concurrentie zich vooral richten op grote afnemers op de grens van concessiegebieden ('cherry picking'). Door de bestaande strategische allianties tussen waterleidingbedrijven zal dat niet altijd het geval zijn. Serieuze concurrentie wordt eerder van genoemde buitenlandse bedrijven verwacht.

'Third party access' (TPA) wordt door waterleidingbedrijven niet wenselijk en mogelijk geacht, behalve misschien bij industriewaternetten met 'ander water'. De industrie daarentegen ziet wel perspectief in TPA.

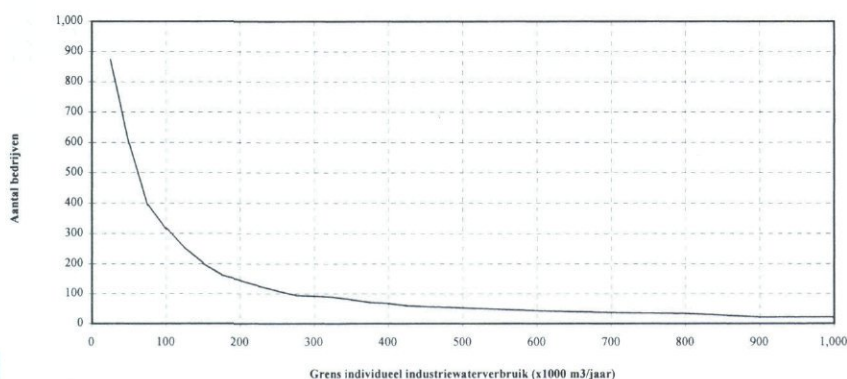
In tegenstelling tot TPA wordt de rol van 'stand alone'-systemen in samenhang met de ontwikkeling in de membraantechnologie door alle betrokkenen bijzonder belangrijk gevonden. Sommigen zijn van mening dat deze technologie bepalend kan worden voor de mate van marktwerking in de watervoorziening en dat de effecten ervan groter zullen zijn dan de liberalisering die in de Hoofdpijnennotitie wordt voorgesteld. Ook daardoor zijn de verwachtingen ten aanzien van concurrentie via leidingnetten niet hoog gespannen.

Zowel waterleveranciers als afnemers geven aan dat ook de integrale waterketenbenadering van groot belang is voor het marktdenken. De integratie van levering, gebruik, zuivering en hergebruik van water zal, mede door de mogelijkheden van de membraantechnologie, grote toegevoegde waarde kunnen opleveren.

Verwachte effecten

De meeste betrokkenen zijn het erover eens dat de gebonden klanten het grootste risico lopen financieel de dupe te worden van de voorgestelde liberalisering. Over de omvang van de risico's wordt echter verschillend gedacht. Sommigen menen dat ook de gebonden klanten de voordelen van efficiencyverbeteringen zullen ondervinden en zonder marktwerking zelfs slechter van zullen worden. Anderen denken daarentegen dat eventuele winsten eerder aangewend zullen worden voor investeringen en uitkeringen aan aandeelhouders en dat er in

Deze grafiek toont het aantal bedrijven met het geschatte individuele verbruik aan industriewater. Onder industrie-water wordt hier verstaan water van drinkwaterkwaliteit en/of 'ander water'-kwaliteit.



heid 'water op de markt' komen. Dit komt voor een deel door het groot aantal relatief kleine afnames. Indien tot clustering kan worden overgegaan, lijken de mogelijkheden het grootst in de glastuinbouw.

Ervaringen, verwachtingen en wensen

De meningen over marktwerking lopen in de waterleidingbranche sterk uiteen; van een kritische houding tot echte voorstander van verdergaande marktwerking. De mening van een individueel waterleiding-

marktwerking belemmeren, vooral op het gebied van regelgeving en heffingen. Eerstgenoemden leggen daarbij de nadruk op het ontbreken van een 'level playing field' en stellen onder meer voor verschillen in belastingheffing op te heffen. De afnemers wijzen met name op gebreken in de watermarkt en willen daarom onder andere onafhankelijk toezicht op waterleidingbedrijven en pleiten ook voor een duidelijke scheiding tussen publieke taken en marktactiviteiten.

het gunstigste geval voor de gebonden klanten geen negatief prijseffect zal zijn.

Verwacht wordt dat vooral de zakelijke afnemers zullen profiteren van marktwerking: meer en betere producten tegen gunstiger prijzen. Sommige waterleidingbedrijven zijn echter van mening dat alleen de grote afnemers financiële voordelen zullen behalen en dat alle andere zakelijke gebruikers duurder uit zullen zijn.

De meeste waterleidingbedrijven vrezen dat ze omzet zullen verliezen en dat dit zal moeten worden gecompenseerd door een efficiëntere bedrijfsvoering of met andere producten en diensten. Wel wordt verwacht dat waterleidingbedrijven onder invloed van

geven van ongeveer de helft van het huidige 'drinkwater' geleverd aan grootverbruikers en industrie (93 miljoen m³). Bijna de volledige levering van 'ander water' (circa 62 miljoen m³ per jaar) zal eveneens onder de marktwerking komen te vallen. In totaal kan 'marktwerking' plaatsvinden bij circa 320 afnemers.

De negatieve effecten voor de gebonden klanten zullen bij een grens van 100.000 m³ beperkt zijn. Op basis van de beschikbare gegevens is voor een 'worst case'-scenario ingeschat wat het maximale negatieve prijseffect kan zijn bij het volledig wegvallen van de huidige levering aan industriewater bij de individuele waterleidingbedrijven. Uit de berekeningen volgt dat met name een

Het verhogen van de grens (hoger dan 100.000 m³ per jaar) lijkt op basis van de uitgevoerde analyse niet zinvol. Met name het aandeel levering van water van drinkwaterkwaliteit zal sterk afnemen. Hierbij vindt ook een sterke afname plaats van het aantal afnemers waar marktwerking kan plaatsvinden.

Het verlagen van de grens (lager dan 100.000 m³ per jaar) wordt door zowel de industrie als sommige aanbieders als wenselijk gezien. Op basis van de uitgevoerde analyses, wordt geconcludeerd dat het hanteren van 50.000 m³ per jaar als grens geen grote veranderingen oplevert. Het 'marktvolume' aan water van drinkwaterkwaliteit stijgt beperkt met circa 20 procent tot ruim 110 miljoen m³ per jaar. Het volume 'ander water' zal nauwelijks toenemen. Wel zal het aantal afnemers verdubbelen. De maximale prijseffecten bij volledig verlies van het marktaandeel zullen bij deze grens niet noemenswaardig veranderen.

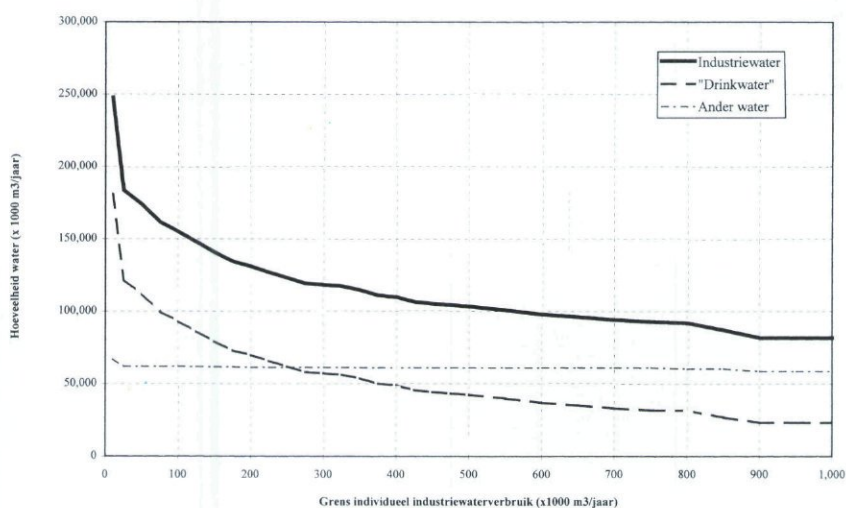
Een verdergaande verlaging van de grens tot 10.000 m³ per jaar zal, ten opzichte van de 100.000 m³ grens, leiden tot een verdubbeling van het volume water van drinkwaterkwaliteit op de markt. Het volume 'ander water' zal slechts beperkt stijgen. Deze toename gaat vooral gepaard met een zeer sterke toename van het aantal afnemers met een relatief kleine afname. Omdat naar verwachting de marktwerking vooral in de vorm van individueel maatwerk en in mindere mate via leidinggebonden systemen zal plaatsvinden, wordt de meerwaarde van het verlagen van de grens vooralsnog betwist. De maximale prijseffecten zullen in dit scenario sterk kunnen toenemen.

Er bestaat wel een duidelijke behoefte om de grens niet rigide te hanteren. Met name voor clusters van bedrijven die jaarlijks gezamenlijk 100.000 m³ of meer industriewater afnemen, moet een uitzondering mogelijk zijn. Verder wordt aanbevolen om bij een gefaseerde invoering van marktwerking, de eerste fase eerst goed te analyseren voordat wordt overgegaan tot het verlagen van de grens.

Overigens hoeft het optreden van ongewenste prijseffecten voor gebonden klanten geen reden te zijn om af te zien van liberalisering bij de industriewatervoorziening. Door het treffen van specifieke maatregelen of voorzieningen zouden deze effecten kunnen worden voorkomen of tot een aanvaardbare omvang worden beperkt.

Voor meer informatie over het onderzoek kunt u contact opnemen met Ruud Keller van Iwaco (010) 286 55 67.

Deze grafiek laat de hoeveelheid (leidinggebonden) industriewater (som van water van drinkwaterkwaliteit en 'ander water') zien, die vrijgegeven wordt aan marktwerking als functie van een te stellen grens vanaf waar marktwerking zal gaan plaatsvinden.



marktwerking zakelijker, efficiënter en klantgerichter zullen gaan opereren. Dat zal echter ten koste kunnen gaan van hun maatschappelijke taken.

Vormgeving en de keuze van een grens

Vrijwel alle betrokkenen stellen dat het hanteren van een grens voor marktwerking in principe zeer kunstmatig is. Immers, specifieke wensen van een klant en de lokale omstandigheden bepalen of er concurrerende alternatieven bestaan en dus marktwerking mogelijk is. Als er toch voor een bepaalde grens gekozen moet worden, lopen de meningen uiteen van een 'zo laag mogelijke' tot een 'zo hoog mogelijke' grens. Uit de uitgevoerde analyses volgt dat de, in de Hoofddijnennotitie voorgestelde, grens van 100.000 m³ per jaar zal resulteren in het vrij-

drietal waterleidingbedrijven (Waterbedrijf Europort, Delta en Waterleiding Maatschappij 'Noord-West-Brabant') in theorie de grootste risico's lopen. Het volledig wegvallen van de waterlevering aan de industrie zou hier, in het gehanteerde 'worst case'-scenario, tot prijsstijgingen van 20 à 30 procent kunnen leiden. Bij de overige waterleidingbedrijven zal het maximale prijseffect minder dan 7,5 procent bedragen. De betreffende drie bedrijven worden echter nu al volop geconfronteerd met autonome ontwikkelingen op het gebied van marktwerking. Eventuele prijseffecten mogen dan ook niet (volledig) worden toegerekend aan de voorgestelde liberalisering.

Overigens wordt het niet waarschijnlijk geacht dat een waterleidingbedrijf zijn afzet aan industriewater volledig zal verliezen.