

INFRASTRUCTUUR VORMT GROOTSTE DREMPEL

EZ: privatisering van drinkwater is mogelijk

Volgens een rapport, dat is opgesteld in opdracht van het ministerie van Economische Zaken, is privatisering van de drinkwatervoorziening in Nederland mogelijk. Het grootste knelpunt vormt de bestaande infrastructuur, de waterleidingen. Het is niet mogelijk om elke (toekomstige) aanbieder een eigen leidingnet te laten aanleggen. Over de effecten van het aanbieden van verschillende soorten water op het bestaande leidingnet bestaat nog onduidelijkheid. De menging van verschillende kwaliteiten leidingwater kan, ook als deze voldoen aan de drinkwaternorm, water van inferieure kwaliteit opleveren. Een mogelijke oplossing hiervoor is volgens Economische Zaken het verplaatsen van de eindzuivering naar de gebruiker. Het rapport 'Vergelijking nutssectoren' is samengesteld door de TU Delft.

In het rapport zijn vier verschillende nutssectoren met elkaar vergeleken: de water-, elektriciteits- en gasvoorziening en het openbaar vervoer. De centrale vraag hierbij is of de drinkwatervoorziening gebruik kan maken van de ervaringen die in de andere sectoren zijn opgedaan met het bevorderen van de doelmatigheid en marktwerking. Daarom zijn de overeenkomsten en verschillen van de vier sectoren vanuit een technologische, juridische en economische hoek met elkaar vergeleken.

Een belangrijk verschil is dat drinkwater daadwerkelijk geconsumeerd wordt, en dat daarom stringente kwaliteitseisen aan het water worden gesteld.

Maar ook in de drinkwatersector is een tendens naar schaalvergroting zichtbaar, waarbij het vooral gaat om organisatorische schaalvergroting. Hierbij worden wel koppelingen aangebracht tussen de regionale netten. Dit schept in theorie de ruimte voor concurrentie.

Hierbij kan het probleem optreden van menging van verschillende kwaliteiten water. Hierover bestaat nog geen duidelijkheid, maar als uit nader onderzoek zou blijken dat dit geen problemen zou opleveren, kunnen meerdere, concurrerende partijen van dezelfde infrastructuur gebruik maken. Maar ook als deze menging wel problemen oplevert, of als andere problemen optreden, is een mogelijke toekomstige optie om de waterzuivering stroomopwaarts (dichter bij de consument) te laten plaatsvinden. De schaal van deze zuivering moet dan nader bepaald worden: gedeeltelijke grootschalige zuivering en eindzuivering op wijk- of huishoude niveau bijvoorbeeld. Een mogelijke decentrale zuivering zou kunnen samengaan met decentralisatie van de grondstofwinning.

Economische barrières

In tegenstelling tot de elektriciteitsvoorziening is het niet mogelijk water terug te leveren aan het net.

Mede door deze sterke integratie zijn de economische barrières voor nieuwe leveranciers hoog. Door bundeling van functies (eigenaar én exploitant van een netwerk) worden allerlei vormen van concurrentie beperkt.

In de watervoorziening is de keten van winning tot en met levering, op een enkele uitzondering na, geïntegreerd in één organisatie. De nieuwe Waterleidingwet stelt dat deze integratie de beste vorm is. In beginsel moeten waterleidingbedrijven winning, productie, transport en levering integreren. In de andere sectoren is deze integratie gedeeltelijk of zelfs geheel verboden. In die nutssectoren waar concurrentie op of om de infrastructuur wordt geïntroduceerd, wordt het beheer van het netwerk losgekoppeld van de exploitatie. De drinkwatervoorziening wijkt in dit opzicht fundamenteel af van de andere nutssectoren, maar de schrijvers van het rapport vragen zich af of dat in de toekomst zo zal blijven.

Concurrentie

Het feit dat drinkwater een niet te adresseren voorziening is maakt het introduceren van concurrentie op de bestaande infrastructuur moeilijk, maar niet onmogelijk. Gas en elektriciteit zijn ook niet adresseerbaar, maar 'third party acces' is hier wel mogelijk. Zoals al eerder geconcludeerd is het aanleggen van een nieuwe infrastructuur (waterleidingnet) economisch en praktisch nauwelijks te realiseren. Maar ook concurrentie om de infrastructuur is moei-

lijk: door de regionale schaal van watervoorziening is het moeilijk om meerdere bedrijven in één gebied te vestigen. Om een bedrijf goed te laten draaien is een minimum afzetmarkt noodzakelijk. Ook het feit dat bestaande waterleidingbedrijven alle schakels in het proces van waterlevering beheersen bemoeilijkt concurrentie aanzienlijk. Volgens het rapport kan alleen het loskoppelen van eigendom/beheer en de exploitatie van de infrastructuur deze toe- uittredingsbarrières slechten.

Het rapport gaat uit van de stelling dat concurrentie (onder bepaalde voorwaarden) een positieve invloed heeft op de doelmatigheid. De vraag is dan of concurrentie op de bestaande infrastructuur of tussen (verschillende) infrastructuren zal leiden tot meer doelmatigheid. In het geval van drinkwater maakt het ontbreken van concurrerende infrastructuren (noch huishoudwater, noch flessenwater is een volwaardig alternatief) deze vraag voorlopig overbodig, hoewel het rapport niets uitsluit in de toekomst.

(On)mogelijkheden

Uiteindelijk concludeert het rapport dat concurrentie in de watersector mogelijk is, en lonend kan zijn. Maar een aantal vragen moet wel beantwoord worden voordat enige vorm van concurrentie kan worden geïntroduceerd. Het gaat dan om de (on)mogelijkheid om water van verschillende kwaliteiten op de bestaande infrastructuur te mengen, onderzoek naar de mogelijkheden van concurrentie op en om de infrastructuur, en de mogelijkheid om de verschillende schakels in de watervoorziening te scheiden, bijvoorbeeld door een concessiesysteem.

Maximale winst

De overheid kiest er op dit moment voor om de watervoorziening in handen te houden, en concurrentie niet toe te staan. Het rapport geeft aan dat privatisering inderdaad kan leiden tot negatieve gevolgen voor de consument, omdat de commerciële belangen vooral gericht zullen zijn op winstmaximalisatie. Maar dat hoeft niet: in andere nutssectoren worden deze risico's verzacht door regelgeving en toezicht. Volgens de samenstellers van het rapport is concurrentie zeer wel mogelijk, als de overheid maar randvoorwaarden opstelt en haar eigen rol duidelijk maakt, als opdrachtgever en als waarborger van de publieke belangen. Bovendien moet een aantal technische zaken rond het gebruik van de infrastructuur worden opgehelderd. ■