

Gedwongen verkoop van drinkwaterbedrijven in Griekenland en Portugal en het openstellen van de watermarkt leiden in Europa tot fel protest. Het burgerinitiatief Right2Water verzamelde 1 miljoen handtekeningen van burgers uit zeven lidstaten tegen gedwongen privatisering. Op de Europese drinkwatermarkt bestaan er verschillende financieringsmodellen met een wisselende rol voor private bedrijven. Nederland is met zijn volledig publieke watervoorziening een eilandje in Europa. Dankzij de Drinkwaterwet zouden we hier niet gedwongen kunnen worden tot privatiseren. Of moeten we toch op onze hoede zijn?



Europees Commissaris
Michel Barnier (Foto: EU)

EU-commissaris tempert ontstane discussie over privatisering drinkwater

Water for sale?

Door Annemarie Geleijnse en Esther Rasenberg

Europees Commissaris Michel Barnier werkt al jaren aan de herziening van de concessierichtlijn, waarmee marktvergunningen worden verleend aan telecom-, transport- en energiebedrijven. In het voorstel voor een nieuwe richtlijn voor concessies is ook de watervoorziening opgenomen. Dat betekent dat bedrijven toegang krijgen tot de watermarkten in de verschillende lidstaten. Eind vorig jaar verscheen de tekst van het voorstel waarin onder meer staat dat Brussel de ‘watermarkt wil openbreken’. In landen als Frankrijk, Duitsland en Oostenrijk worden nu concessies (vergunningen voor markttoegang) verleend aan publieke waterbedrijven. Als het voorstel voor de nieuwe richtlijn wordt aangenomen, kunnen ook bedrijven meedingen naar drinkwatercontracten. “Hoe meer spelers, hoe meer druk op de prijs, hoe beter voor de consument”, meent eurocommissaris Barnier. Duitsland en Oostenrijk reageerden begin dit jaar geschokt op het voorstel. Zij zijn bang dat zij onder Europese druk ‘verplicht’ moeten gaan privatiseren. In Nederland maken de drinkwaterbedrijven, bij monde van de Vereniging van Waterbedrijven in Nederland (Vewin), zich minder zorgen. In de Drinkwaterwet is vastgelegd dat water geleverd moet worden door de publieke sector. Volgens hoogleraar Drinkwatervoorziening Hans van Dijk is

privatisering in Nederland bovendien onzin. “Hier is de drinkwatervoorziening goed geregeld: de waterbedrijven zijn financieel gezond, we hebben het beste water ter wereld, het is goedkoop, de waterbedrijven zorgen goed voor het milieu, de dienstverlening is goed. Dus waarom zou je daarin iets gaan veranderen?”

Mediahuis

De commotie die ontstond nadat het Duitse actualiteitenprogramma Monitor aandacht aan de privatisering van water had besteed, was overweldigend. Ook het Nederlandse televisieprogramma Nieuwsuur maakte twee uitzendingen over het onderwerp waarna er ook in Nederland een mediahuis ontstond. Van Dijk nuanceert de ophef. “Ik geloof niet dat het in de watersector zo’n vaart zal lopen. Het lijkt er niet op dat Barnier er concreet op uit is om tot privatisering in de watersector te komen. Bovendien zijn ze bij de Europese Unie ook niet gek. Er zijn veel negatieve ervaringen met privatisering van de waterleidingbedrijven. Je ziet een kentering in het denken over privatisering van de waterbedrijven. Her en der wordt het teruggedraaid.” In Nederland startten sommige drinkwaterondernemingen afzonderlijke bedrijven om activiteiten buiten de particuliere

Het Franse model

Door privatisering van de watersector ontstonden in Frankrijk grote private waterbedrijven, zoals Suez, Veolia en het kleinere Saur. Parijs gold lange tijd als schoolvoorbeeld van geslaagde privatisering, maar in 2010 kwam het Parijse water weer in handen van de stad. Na 25 jaar werd het contract met Veolia niet verlengd, met name wegens onvrede over de waterprijs, die gedurende de contractjaren was verdubbeld. Ook zouden private waterbedrijven in Frankrijk vaak zeer gunstige contractvoorwaarden genieten. Zo hielden ze vast aan een automatische driemaandelijke prijsverhoging, profiteerden ze van rente op de betalingen van klanten en gunden ze bouw- en andere opdrachten aan dochterondernemingen. Dat Parijs weer een publiek waterbedrijf heeft, Eau de Paris, is van grote symbolische waarde. Hoewel de reorganisatie hoge kosten met zich meebracht – 15% van de jaarlijkse omzet – bespaarde de stad het eerste jaar maar liefst 35 miljoen euro. De waterprijs ging met 8% omlaag.



Publiekscampagne van Eau de Paris, het nieuwe publieke waterbedrijf van de stad (foto: Eau de Paris)

drinkwatervoorziening te ontplooiën. PWN richtte een besloten vennootschap op om zijn bijzondere technologie in het buitenland te verkopen. Kunnen zulke activiteiten als een opmaat tot privatisering worden gezien? “Dat is heel wat anders”, stelt Van Dijk. “Die particuliere bv’s zijn altijd onderdeel van het toezicht van het waterbedrijf zelf. Ze vallen direct onder toezicht van de commissarissen en de publieke aandeelhouders. Die zien er op toe dat het bedrijf op een nette wijze de business doet. Dat je zo in het buitenland de waterkennis vermarkt, vind ik een goede zaak. We zijn trots op wat er allemaal ontwikkeld is, daar is internationaal belangstelling voor. Dat hoeft je niet gratis weg te geven.”

Internationale projecten

De hoogleraar Drinkwatervoorziening vindt het ontplooiën van commerciële activiteiten naast de publieke taak een logische zaak. “Ik denk wel dat deze bedrijven alert moeten zijn op de enorme risico’s die ze kunnen lopen op de internationale markt. Die moeten ze goed afdekken. Maar op zich ben ik er voorstander van om op die manier de Holland Water BV waarover we al jaren over praten eens echt handen en voeten te geven. Buitenlandse projecten vragen om een integrale projectaanpak met mensen van verschillende disciplines en

organisaties. Het zou heel goed zijn als we vanuit Nederland wat meer internationaal kunnen gaan samenwerken. Dus dat de waterbedrijven, de ingenieursbureaus en de aannemers wat meer samen dat soort projecten oppakken”, aldus Van Dijk.

Onderzoek invloed Europese richtlijn

Hoewel de hoogleraar Drinkwatervoorziening er zeker van lijkt te zijn dat privatisering hier niet aan de orde is, zijn anderen daar niet helemaal gerust op. “Het is niet helemaal duidelijk of onze Drinkwaterwet boven de nieuwe Europese richtlijn zal gaan”, zegt hoogleraar Europees en nationaal waterrecht Marleen van Rijswijk. “Daar wordt op dit moment onderzoek naar gedaan. In de Drinkwaterwet is niet expliciet opgenomen dat drinkwater een dienst is van ‘algemeen belang’. Onduidelijk is of dat een voorwaarde is om het Nederlandse systeem te kunnen handhaven, ook al stelt de Drinkwaterwet dat de veiligstelling van de drinkwatervoorziening een zorgplicht voor de overheid is. Als je je zorgen maakt over de impact van de nieuwe richtlijn, is het verstandig om nu te onderzoeken of aanpassing van de wetgeving nodig is.”

Misverstand

Eurocommissaris Barnier was overrompeld door de onrust

Het Engelse model

De Engelse watermarkt is in 1989 volledig geprivatiseerd. De tien regionale waterautoriteiten zijn verkocht aan bedrijven, veelal dochtermaatschappijen van multinationals, en zij hebben het waterleidingnetwerk en alle zuiveringsinstallaties in handen. Door de lange afschrijvingstermijn (soms wel vijftig jaar) is investeren voor deze bedrijven minder aantrekkelijk.

Het Office of Water Services (Ofwat) voert, namens de overheid, inspecties uit, bepaalt de maximale drinkwaterprijs en ziet toe op de infrastructuur. Een speciale inspectiedienst en een milieuagentschap controleren de waterkwaliteit. Ook in Engeland verliep de privatisering met problemen. Tussen 1989 en 1999 stegen de prijzen met 46%. In 2001 dwong Ofwat de bedrijven hun prijzen met 13,7% te verlagen. De investeringen in de infrastructuur bleven achter en ook de kwaliteit van het drinkwater is vergeleken met andere Europese landen laag. Om de aandeelhouders te kunnen betalen zijn de investeringen sinds het midden van de jaren negentig uitgebleven. Dat ondertussen directiesalarissen en bedrijfswinsten in die periode fors stegen, leidde tot felle kritiek van het Britse publiek en het parlement. Een aantal van de bedrijven is inmiddels in Aziatische handen.

*Een medewerker van Thames Water zoekt in Londen op het gehoor naar ondergrondse lekken.
(foto: Thames Water)*



en legde in het europarlement op 21 februari een verklaring af. “Over de concessierichtlijn zijn tal van misverstanden ontstaan. Het publieke debat in Duitsland en Oostenrijk, maar ook elders wint terrein. Ik wil die valse beschuldigingen ontkrachten. De Europese Commissie is niet uit op het ‘verplicht’ privatiseren van de drinkwatervoorzieningen. Vandaag niet en morgen ook niet”, zei Barnier tegen de europarlementariërs. En hij beweerde het grotendeels eens te zijn met het burgerinitiatief Right2Water. Barnier: “Op één punt verschil ik wezenlijk van mening. Ook bij een verplichte ‘publieke’ watervoorziening zijn burgers en bedrijven niet gebaat.” De eurocommissaris zegde toe de tekst in het voorstel van de nieuwe concessierichtlijn – waarover het Europese Parlement in mei stemt – op een aantal punten te verhelderen.

Zuidelijke lidstaten

In de zuidelijke lidstaten van de Europese Unie, zoals Griekenland en Portugal, speelt op dit moment ander probleem. Door de enorme schuldenlast worden de lidstaten gedwongen om in ruil voor Europese steun hun tafelsilver te verkopen. De waterbedrijven van Thessaloniki en Athene moeten in de uitverkoop en ook het Portugese staatsbedrijf Aguas de Portugal staat in de etalage. Ook in Italië en Spanje

wordt de druk om te privatiseren groter. De noodlijdende landen zoeken naar manieren om de staatskas te spekken. In Italië werd in 2011 nog een referendum aangenomen, waarin onder meer werd beloofd het water niet te privatiseren. Ondanks dat referendum laait de discussie ook in Italië opnieuw op.

Historie

Privatisering van de watervoorziening is in Europa niet nieuw. De geschiedenis van de privatisering van het Europese water gaat terug naar het begin van de jaren tachtig. Ingevoerd door de wens milieuproblemen aan te pakken en de vervuiling van drinkwater tegen te gaan, drong de EU aan op grote investeringen in de watervoorziening. Die moesten, zo vonden Brussel en het Internationaal Monetair Fonds, desnoeds betaald worden door private partijen.

Eind jaren tachtig was Frankrijk een van de eerste landen die voor privatisering ging, gevolgd door Engeland. De aanpak is in de diverse landen is verschillend.

Publiek-private samenwerking zag het levenslicht. In Frankrijk bleef de infrastructuur in handen van de overheid en lag de uitvoering bij de bedrijven. Investeringen werden door de overheid gedaan en via langdurige contracten werd de



Het Duitse model

In Duitsland kreeg het bedrijfsleven in 1990 voet aan de grond. Opgestuwd door verschillende regeringen en de Europese Unie gingen vooral partijen uit de energiesector in het water. Energiegiganten als Energie Baden-Württemberg (EnBW), RWE, Vattenfall en E.ON gingen de watervoorziening in grote en middelgrote steden verzorgen. Veelal zijn de constructies publiek-privaat, met een variërende invloed en zeggenschap van het bedrijfsleven. Maar ook hier zijn er problemen. De prijzen stijgen en in Oost-Duitsland verschijnen door verkeerde inschattingen kostbare, maar veel te grote nieuwe waterinstallaties. In 2008 wist een referendum te verhinderen dat de gemeentelijke watervoorziening van Leipzig in handen kwam van private partijen. In 2010 besloot de gemeenteraad van Stuttgart de waterinfrastructuur terug te kopen van EnBW. Het waterbedrijf van Berlijn is in 1999 voor 49,9% in handen gekomen van Veolia (toen nog Vivendi) en RWE. Enkele jaren geleden ontstond er verzet tegen de private inbreng in het waterbedrijf, vooral omdat de aandeelhouders 'winstgaranties' zouden hebben geëist waardoor de watertarieven onnodig hoog zouden zijn. In 2012 was er sprake dat Berlijn de private belangen in het waterbedrijf zou terugkopen, maar er is vooralsnog geen overeenstemming bereikt.

*Putdeksel in Berlijn.
(foto: Wikimedia
Commons)*

uitvoering vastgelegd. Bekende formules daarvoor zijn 'design, build, finance & operate' (DBFO), 'build-operate-transfer' (BOT) en 'design-build-operate' (DBO).

In Engeland werden de publieke waterbedrijven eind jaren tachtig volledig geprivatiseerd. De bedrijven zijn verantwoordelijk voor de investeringen, de aandeelhouders zijn eigenaar van de infrastructuur en de uitvoering ligt ook bij het bedrijf. De overheid riep daar verschillende instanties in het leven om de bedrijven te gaan inspecteren.

Voor of tegen privatisering

Wie zich verdiept in de discussie rondom privatisering ziet dat de argumenten die door voor- en tegenstanders worden gebruikt eigenlijk dezelfde zijn. Drinkwater zou, in handen van de tegenpartij, duurder worden, aan kwaliteit verliezen en leiden tot verpaupering van de infrastructuur. De uitvoering blijkt sterk afhankelijk van de professionaliteit van de gekozen partij, ethiek en het bestaan van 'checks & balances', zoals een sectorwaakhond, democratische controle en effectieve handhaving. Bij een incompetente of corrupte overheid is de zorg voor drinkwater immers niet beter belegd dan bij een commerciële onderneming die uitsluitend die winst wil maximaliseren.

WATER ALS MENSENRECHT

De Verenigde Naties namen in juli 2010 de toegang tot schoon water en sanitaire voorzieningen op in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Per individu zou het gaan om 25 tot 50 liter water per dag. Dat is een absoluut minimum.

Via de VN-resolutie worden de lidstaten en internationale organisaties opgeroepen om financiering, technologie en kennis ter beschikking te stellen aan landen waar schoon water niet vanzelfsprekend is. In Europese verdragen en regelgeving is het recht op water niet expliciet vastgelegd, maar is het onderdeel van algemene mensenrechten, zoals het recht op leven.

Nederland

De Nederlandse vertegenwoordiging onthield zich tijdens de VN-bijeenkomst van stemming. De vertegenwoordiger benadrukte de positieve essentie van de resolutie, maar vindt dat 'onvoldoende verantwoordelijkheid' bij de problemlanden ligt.

Water moet, volgens de resolutie, voor iedereen betaalbaar zijn. In Nederland ziet de overheid het recht op water niet als het recht op 'gratis' water en dat is in overeenstemming met de internationale en Europese uitleg van het recht op water. Betalen voor water wordt gezien als een stimulans voor het zuinig omgaan met water en past binnen het beginsel dat betaald moet worden voor geleverde waterdiensten. In het uiterste geval mogen drinkwaterbedrijven, volgens de Nederlandse overheid, overgaan tot het afsluiten van de watervoorziening.

HANDEL IN WATER

Water is lucratieve handel. Jaarlijks is de watermarkt, inclusief de waterzuivering in Europa, goed voor zo'n 95 miljard euro. Naar schatting ligt de omzet op de mondiale markt tussen de 400 miljard en 500 miljard euro. Door toenemende waterschaarste zal de watermarkt de komende jaren alleen maar groeien. Europa is de thuisbasis van vijf van 's werelds grootste bedrijven; Suez, Veolia, Saur, Agbar en RWE.