

PRONK HOUDT VAST AAN EIGEN LIJN

Waterleidingbedrijven blijven in overheidshanden

Minister Pronk van VROM heeft in een brief aan de Tweede Kamer herhaald wat hij al eerder verkondigde: de Nederlandse waterleidingbedrijven blijven in handen van de overheid en mogen niet geprivatiseerd worden. Een watersector in private handen vindt Pronk, en met hem het hele kabinet, ongewenst, “omdat commerciële belangen niet passen bij een sector die moet voorzien in een primaire levensbehoefte van gebonden klanten”. Het kabinet sluit zich hiermee formeel aan bij het standpunt van het Tweede Kamerlid Jaap Jelle Feenstra die vorig jaar bij de behandeling van de hoofdlijnen voor een nieuwe Waterleidingwet vroeg geen marktwerking te introduceren in de openbare watervoorziening.

Pronk heeft dus steun gekregen van het gehele kabinet in zijn pogingen de waterleidingbedrijven in overheidshanden te houden. In weerwil van de recente ontwikkelingen in de drinkwaterwereld staat hij geen privatisering toe en marktwerking slechts in beperkte vorm.

In de brief die hij 25 juni naar de Tweede Kamer stuurde, schrijft Pronk te willen voorkomen dat waterleidingbedrijven zich gaan richten op winstbejag. Ook concurrentie vindt hij uit den boze. Uiteindelijk zou dat ten koste kunnen gaan van de kwaliteit van drinkwater, de leveringszekerheid, de continuïteit en een goed bronnenbeheer, aldus Pronk.

Ontwikkelingen zoals die zich intussen hebben voorgedaan bij de bedrijven Delta en Nuon wil hij in de nabije toekomst hiermee tegengaan. In hoeverre de minister deze twee maatschappijen nog tot de orde roept, is niet duidelijk. Tijdens het congres 'Waterbeheer in de 21^e eeuw' van het Studicentrum voor Bedrijf en Overheid op 1 en 2 juli in Amsterdam zei ir. G. Ardon van het ministerie van VROM zich zorgen te maken over de huidige ontwikkelingen bij de zogeheten utility-bedrijven Delta en Nuon, ondernemingen met water als één van hun producten. “Wettelijk kan nu nog niets afgedwongen worden. Hopelijk kan via overleg met de aandeelhouders tot overeenstemming gekomen worden. De ontwikkelingen bij beide bedrijven kunnen mogelijk niet teruggedraaid worden. De overheid kan alleen proberen andere waterleidingbedrijven voor te zijn. Als Delta en Nuon echt gaan privatiseren, verliest het ministe-

rie van VROM”. Ardon zei het een slechte zaak te vinden dat beide bedrijven al veel verder gegaan zijn dan wat de huidige en toekomstige Waterleidingwet toestaat. Het ministerie van VROM heeft volgens Ardon de waterleidingbedrijven duidelijk genoeg gemaakt wat zij wel en niet zou tolereren.

Overigens voorziet het protocol dat is opgesteld bij de overname van Waterleiding Friesland door Nuon in het in overheidshanden blijven van de waterdivisie bij eventuele privatisering van Nuon.

Ardon verwacht buiten zuidwest-Nederland trouwens geen grote problemen. “De situatie in Zeeland wijkt nogal af van de rest van het land”.

Van de aanwezigen op het tweedaagse congres in Amsterdam bleek bij hand opsteken een kleine meerderheid Pronk te steunen en dus tegen privatisering van de waterleidingbedrijven te stemmen. Eveneens een kleine meerderheid bleek echter tegelijkertijd geen bezwaar te hebben tegen de vorming van multi-utility-bedrijven!

Economische Zaken

Het ministerie van VROM kiest nu duidelijk voor behoud van de monopoliepositie van de afzonderlijke waterleidingbedrijven met hun gebonden klanten. De levering van hoeveelheden industriewater aan bedrijven boven de 100.000 kubieke meter wordt overgelaten aan de vrije markt. Dat standpunt was in feite ook al eerder ingenomen. De laatste brief van Pronk betekent nauwelijks een wijziging van het beleid in ten aanzien van



Minister Pronk.

marktwerking en privatisering. Wat wel is veranderd, is dat het ministerie van Economische Zaken zich nu ook achter het standpunt van VROM heeft geschaard. Dat ging niet van harte. In de Hoofdlijnennotitie waren beide ministeries het erover eens dat de waterleidingbedrijven meer geprikkeld moesten worden om doelmatiger te gaan werken. Ook werd gedacht aan een scheiding van de concessies voor de exploitatie en de infrastructuur. De eerste concessies zouden op termijn dan vrijgelaten kunnen worden, zodat concurrentie kan ontstaan tussen de bedrijven. Die mogelijkheid is nu geblokkeerd. En Economische Zaken is daarmee uiteindelijk akkoord gegaan.

Risico's

Pronk gaat in zijn uitvoerige brief aan de Tweede Kamer in op het natuurlijke monopolie van de drinkwatervoorziening. In verband met de beschikbaarheid van bronnen en vooral het karakter van de infrastructuur én kwaliteitsproblemen die bij transport kunnen optreden, heeft de watervoorziening een regionale schaal. Een situatie waarbij, op verzoek van de consument, meer drinkwaterleveranciers van dezelfde infrastructuur gebruik maken, is volgens Pronk daarom niet denkbaar.

“Duurzame veiligstelling van de openbare watervoorziening is het beste gewaarborgd als het publieke karakter is verzekerd. Het eigendom en het beheer van de infrastructuur voor de winning en productie, het transport en de distributie dienen ook in de toekomst in handen van de overheid te blijven. De Tweede Kamer heeft destijds het kabinet verzocht om het overheidseigendom in de wet te verankeren. Daarom heeft het kabinet ervoor gekozen in de nieuwe Waterleidingwet te bepalen dat exclusieve rechten (de concessies) alleen zullen worden verleend aan bedrijven die eigendom van de overheid zijn. Het verlaten van deze lijn zou tot een privaat monopolie leiden en daarmee aanleiding kunnen geven tot een aanzien-

lijke intensivering van de regulering en risico's met zich meebrengen ten aanzien van de thans uitstekende drinkwatervoorziening in Nederland", zo schrijft Pronk.

"Drinkwater is een basisvoorziening en eerste levensbehoefte. Dit vereist niet alleen een optimale kwaliteit en leveringszekerheid, maar ook een prijs die maatschappelijk aanvaardbaar is. Daarnaast hebben waterleidingbedrijven een bredere maatschappelijke functie. Zij dienen een doelmatig watergebruik te bevorderen, bijvoorbeeld door waterbesparing en het leveren van andere kwaliteiten water. Zij vervullen naast de waterschappen en gemeenten een bredere rol in de waterketen dan die van waterleverancier alleen. De Hoofdlijnennotitie gaf al aan dat de specifieke functie van waterleidingbedrijven zal worden vastgelegd in de taakopdracht die in de wet zal worden opgenomen en bovendien tot uitdrukking zal komen in de verplichting de volle verantwoordelijkheid voor de gehele keten (winning, productie en distributie) in één hand te houden", aldus minister Pronk.

Scheiding activiteiten

Waterleidingbedrijven krijgen dus een wettelijk monopolie voor hun specifieke nutstaak. Wanneer deze bedrijven tegelijkertijd ook marktactiviteiten verrichten, is een duidelijke scheiding tussen nuts- en marktactiviteiten noodzakelijk, vindt het ministerie van VROM, ter bescherming van de gebonden klanten en ter voorkoming van oneerlijke concurrentie.

In verband met het bijzondere nutskarakter zal de overheid restricties stellen aan het uitkeren van winst en zullen in ieder geval de commerciële activiteiten van concessiehouders buiten de sfeer van de watervoorziening in een aparte rechtspersoon moeten worden ondergebracht. De bedoeling daarvan is de kans op financiële risico's die terugslaan op de consument zo klein mogelijk te maken.

Realiteit

Pronk vreest dat na de overname van Waterleiding Friesland door Nuon meer

waterleidingbedrijven zullen worden overgenomen door energiebedrijven of multi-utilities. "De energiesector ontwikkelt zich snel richting markt en privaat eigendom. Met betrekking tot de drinkwatervoorziening past deze ontwikkeling niet in het geformuleerde rijksbeleid. Bij privatisering van de energiesector zou weer een splitsing moeten plaatsvinden van energie en water om het overheidseigendom van de waterleidingbedrijven te verzekeren. De bestaande vier gecombineerde nutsbedrijven, waarvan Nuon en Delta de grootste zijn, zijn overigens nog volledig in overheidshanden".

"Commerciële belangen passen niet bij een sector die dient te voorzien in een primaire levensbehoefte van gebonden klanten. Dit zou namelijk kunnen leiden tot afwegingen, waarbij een verschuiving zal plaatsvinden van de aandacht voor kwaliteitszorg, leveringszekerheid, continuïteit, duurzame ontwikkeling en goed bronnenbeheer naar aandacht voor kostenreductie, gericht op winstmaximalisatie".

Moratorium

Gelet op de snelheid van de ontwikkeling is de kans reëel dat dergelijke fusies of overnames plaatsvinden voordat de nieuwe Waterleidingwet van kracht wordt. Pronk wil daarom over de recente ontwikkelingen in overleg treden met de VEWIN en de huidige eigenaren van waterleidingbedrijven. Eén van de punten die hij wil bespreken, is het instellen van een moratorium ten aanzien van het overheidseigendom van waterleidingbedrijven, vooruitlopend op de aangekondigde wettelijke regeling in de nieuwe Waterleidingwet. Pronk overweegt eventueel de wetgeving op dit punt te versnellen.

Op één na zijn alle waterleidingbedrijven momenteel in publieke handen. Alleen Bronwaterleiding Doorn valt daarbuiten, maar die zal opgaan in Waterleidingbedrijf Utrecht. Het wettelijk verankeren van overheidseigendom hoeft daardoor geen gevolgen te hebben.

Uitzonderingen

Waar sprake is van een bedrijfsorganisa-


tie waarin meer functies zijn geïntegreerd, zoals het geval is bij bijvoorbeeld Nuon, zal het buiten een eventuele privatisering houden van de waterdivisie mogelijk kunnen leiden tot enige schade. Dergelijke schade trad in het verleden ook op bij de reorganisatie van de openbare drinkwatervoorziening. In de meeste gevallen werd daarbij immers de bestaande horizontale integratie tussen energie- en drinkwaterdistributiebedrijven bewust verbroken.

Concluderend

Pronk ziet de motie Feenstra als een ondersteuning van de Hoofdlijnennotitie. Conform die notitie en de motie zal de watervoorziening voor huishoudens in de toekomst volledig in handen blijven van de overheid. Om de doelmatigheid van de waterleidingbedrijven te bevorderen zal de overheid een verplichte prestatievergelijking (benchmarking) invoeren.

Over de administratieve splitsing van eigendom/beheer enerzijds en exploitatie anderzijds om onder andere een eventuele invoering van marktwerking bij de exploitatie in de toekomst niet te bemoeilijken, is de visie van het kabinet gewijzigd. Van de splitsing wordt afgezien. Wel wordt voorgesteld om te zijner tijd, als de ervaringen met de prestatievergelijking daartoe aanleiding geven, te bekijken of een verdergaande vorm van doelmatigheidsbevordering nodig is.

Voor de industrie geldt nu dat ieder bedrijf dat proceswater afneemt, in beginsel vrij is in de keuze van de leverancier. Hoewel er ook voor industriewater van drinkwaterkwaliteit marktwerking mogelijk is, bestaat op dit moment echter in het grootste deel van het land materieel een monopolie voor de waterleidingbedrijven. Het kabinet gaf in de Hoofdlijnennotitie aan marktwerking bij grootschalige levering van industriewater toe te staan boven de grens van 100.000 kubieke meter. Het signaal dat de Kamer gaf over mogelijk negatieve gevolgen van marktwerking bij industriewater neemt Pronk ter harte. Hij zal daarom zoeken naar een zodanige invulling in de nieuwe wet dat ongewenste effecten als kruissubsidiëring, kapitaalvernietiging door verminderde afzet door concurrentie, verminderde aandacht voor maatschappelijke taken en belemmering van de samenwerking in de waterketen worden ondervangen. 

Het ontwerp van de nieuwe Waterleidingwet wil Pronk begin volgend jaar gereed hebben. Op 14 oktober praat de Tweede Kamer over bovenstaande brief van Pronk. 

De VEWIN als overkoepelende organisatie van alle waterleidingbedrijven kan begrijpelijkerwijs geen eensluidende reactie geven op de brief van minister Pronk. Ze vertegenwoordigt tenslotte zowel de waterleidingbedrijven die achter het standpunt van Pronk staan, het zelfs toejuichen, als de bedrijven die alle onderdelen van de waterketen naar zich toe willen trekken en de multi-utility-bedrijven Nuon en Delta.

De VEWIN is wel tevreden met de duidelijkheid die het kabinet nu gebracht heeft. Ook is de vereniging blij met het verlaten van de plannen om het Franse model over te nemen van gedeelde concessies. "Onze leden wilden dan niet", aldus een woordvoerder.