

Reorganisatie van de openbare drinkwatervoorziening

Wetsontwerp tot herziening van hoofdstuk III van de Waterleidingwet bij de Staten-Generaal ingediend.

Ten geleide

Het thans ingediende wetsontwerp tot herziening van hoofdstuk III van de Waterleidingwet brengt tot uitdrukking het grote belang, dat de Rijksoverheid onder de huidige omstandigheden aan reorganisatie van de openbare watervoorziening toekent.

Ik wil er hierbij in het bijzonder op wijzen, dat de verwezenlijking van de basisplannen voor de toekomstige watervoorziening noodzaakt tot vorming van bedrijven, die niet alleen in materieel en wetenschappelijk-technisch opzicht in ruime mate ontplooiingsmogelijkheden bezitten, maar ook over een breed financieel draagvlak beschikken. De reorganisatie is in de eerste plaats aan de provinciale besturen opgedragen. Het is mijn stellige overtuiging, dat zij deze taak zorgvuldig en voortvarend zullen verrichten. Het Rijksinstituut voor Drinkwatervoorziening zal hen daarbij desgevraagd gaarne, in samenwerking met VEWIN en bedrijven, terzijde staan.

Ik heb daarbij tevens het vertrouwen, dat in verreweg de meeste gevallen de gewenste reorganisatie in goed onderling overleg tot stand zal worden gebracht, zodat de voor deze materie noodzakelijkerwijs gecompliceerde juridische regelingen, vervat in het wetsontwerp, slechts bij hoge uitzondering zullen behoeven te worden gehanteerd. Twee van mijn medewerkers, die bij de voorbereiding van deze regelingen nauw betrokken waren, geven in bijgaand artikel van de toetstandkoming en de inhoud van het wetsontwerp een korte uiteenzetting.

T. Verheul

Het feit van de indiening van een wetsontwerp tot herziening van hoofdstuk III van de Waterleidingwet zal de lezers van dit blad ongetwijfeld niet als een onverwachte verrassing overrompelen.

Op 11 maart 1970 publiceerde de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Dr. R. J. H. Kruisinga, immers reeds een voorontwerp, met het oogmerk daarop adviezen en kritiek van overheidslichamen en belanghebbenden te ontvangen. In ruime mate is van de gelegenheid tot het maken van opmerkingen gebruik gemaakt: naast de provinciale besturen, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Raad voor de Territoriale Decentralisatie, de Raad voor de Gemeentefinanciën enz. heeft ook het merendeel van de waterleidingbedrijven door tussenkomst van de VEWIN zijn stem laten horen. Ook de bij de VEWIN door de individuele bedrijven ingediende adviezen zijn ter kennis van de redacteurs van het wetsontwerp gebracht. Daarnaast heeft bij de voorbereiding van het ontwerp het ambtelijk overleg met andere departementen van algemeen bestuur een voorname plaats ingenomen. Van de aanvang af waren de departementen van Economische Zaken en van Justitie daarbij betrokken, het eerstgenoemde wegens de voorbereiding van een nieuwe Elektriciteitswet, die eveneens regelingen op het terrein van de organisatie van nutsbedrijven zou bevatten, het departement van Justitie wegens de vele privaatrechtelijke voetangels en klemmen, die de ontwerpers op hun weg naar een regeling voor een eventuele gedwongen overdracht van bedrijven (of bedrijfsgedeelten) tegenkwamen. In een later

stadium, na publikatie van het voorontwerp en ontvangst van de adviezen daarover, hebben zich bij dit overleg ook de departementen van Binnenlandse Zaken en van Financiën gevoegd. Het thans ingediende ontwerp kon uiteindelijk de instemming van alle genoemde departementen verwerven.

De strekking van het wetsontwerp

Geen van de adviseurs heeft de noodzaak van een nieuwe wettelijke regeling in twijfel getrokken. Algemeen werd erkend, dat het huidige hoofdstuk III van de Waterleidingwet door zijn beperking tot het belang van de volksgezondheid een te smalle basis biedt om in handen van de overheid als instrument te kunnen dienen voor het bewerken van reorganisatie in de mate, die onder de huidige omstandigheden geboden is. De regeling is nimmer toegepast, hoewel daartoe in een aantal gevallen zeker aanleiding heeft bestaan en is daarom ook binnen de beperkte doelstelling niet functioneel gebleken. De Memorie van Toelichting bij het nieuwe wetsontwerp gaat hierop uitvoerig in. Het behoeft dan ook geen verwondering te wekken, dat de reeds in het voorontwerp geformuleerde ruime strekking: „bevordering van de doelmatigheid van de openbare drinkwatervoorziening” (artikel 16) in het wetsontwerp gehandhaafd is. De Memorie van Toelichting beweegt zich echter in haar motivering binnen een ruimer kader dan bij het voorontwerp het geval was. In de toelichting bij het voorontwerp werd gesteld, dat de Staatssecretaris het advies volgde van de Raad voor de Drinkwatervoorziening om op korte termijn te streven naar bedrijven met een omvang van ten minste 100.000 aangesloten woningen, hetgeen zou betekenen dat het aantal waterleidingbedrijven tot omstreeks 15 zou dienen te worden teruggebracht. Bij het voorontwerp was een kaart gevoegd met een geschetst geografisch patroon van voorzieningsgebieden. Blijkens de Memorie van Toelichting bij het nieuwe wetsontwerp handhaaft de Staatssecretaris zijn standpunt, dat het advies van de Raad voor de Drinkwatervoorziening dient te worden gevolgd, maar stelt daarbij tevens uitdrukkelijk, dat het tempo waarin en de wijze waarop de reorganisatie zich zal moeten voltrekken in de eerste plaats aan het beleid van de provinciale besturen wordt toevertrouwd.

Het staat deze besturen vrij de reorganisatie in gecompliceerde gevallen in fasen tot stand te brengen.

Aan deze verklaring gaat thans een uitvoerige uiteenzetting vooraf omtrent de factoren, die reorganisatie gewenst maken.

Genoemd worden:

- een sterke bundeling van krachten in de sector van de waterproductie, welke uiteindelijk via de nog in voorbereiding zijnde basisplanwetgeving zou dienen te leiden tot één beheerslichaam voor het gehele land, waarin de door reorganisatie te vormen waterleidingbedrijven zullen participeren;
- een versterking van de eenheid tussen bereiding en distributie van drinkwater wegens de hogere eisen welke aan de technische leiding van de bedrijven ook in de distributie-sector worden gesteld en ook wegens het toenemende aandeel van de industrie als groot-verbruiker in de totale waterafname;
- een grotere financiële armslag van de waterleidingbedrijven, vooral met het oog op de realisering van basisplannen;
- meer eenheid in de watertarieven.

Mede naar aanleiding van de uitgebrachte adviezen wordt

uitdrukkelijk aandacht besteed aan de gecombineerde nutsbedrijven, welke naast de watervoorziening tevens de gas- en/of electriciteitsvoorziening behartigen. De Memorie van Toelichting stelt voorop, dat de bedrijfseenheden ieder afzonderlijk zullen moeten voldoen aan de eisen van voldoende financiële draagkracht en goed technisch beheer. Gesignaleerd wordt, dat ook in de sectoren van de gas- en electriciteitsvoorziening om overeenkomstige redenen naar bundeling van bedrijven wordt gestreefd. Zou de reorganisatie bij de openbare nutsvoorzieningen zich evenwel zo gelijktijdig en op zodanige schaal voltrekken, dat de combinatie van die voorzieningen in bepaalde gebieden kan worden behouden of eventueel opnieuw kan worden gevormd, dan zou de Staatssecretaris dit wegens de daaraan verbonden voordelen zeker toejuichen. Anderzijds wordt opgemerkt dat verbreking van de band niet uitsluit dat bepaalde voordelen, welke uit die band voortvloeiden, behouden kunnen blijven, b.v. in de sector van de verbruikers-administratie.

Het systeem van het wetsontwerp

Op twee belangrijke punten is het wetsontwerp ten opzichte van het voorontwerp gewijzigd: ten aanzien van de vaststelling van reorganisatieplannen en met betrekking tot de bepaling van de schadevergoeding bij gedwongen bedrijfs-overgang. Het tweede punt raakt niet het systeem van het ontwerp en zal daarom in de volgende paragraaf worden besproken; het eerste punt brengt enige wijziging in het systeem en moet daarom hier worden vermeld.

In het voorontwerp was gesteld, dat provinciale staten reorganisatieplannen vaststellen met inachtneming van bij algemene maatregel van bestuur te geven regelen. Deze algemene maatregel van bestuur is uit het ontwerp geschrapt. Blijkens hun adviezen waren de provinciale besturen in meerderheid van mening dat na vaststelling van de bedoelde algemene maatregel van bestuur de hun gelaten vrijheid tot het bepalen van een eigen beleid t.a.v. de reorganisatie te gering kon zijn en met name moeilijkheden zouden kunnen worden ondervonden, indien de praktijk zou uitwijzen, dat een reorganisatie langs de in de a.m.v.b. uitgestippelde lijnen moeilijk zou kunnen verwezenlijkt of wellicht ongewenste, niet voorziene gevolgen zou kunnen hebben. In die situaties zou een uitwijkmogelijkheid eerst door wijziging van de a.m.v.b. kunnen worden geopend. De Staatssecretaris is aan deze bezwaren tegemoet gekomen. Dit betekent niet, dat de Staatssecretaris zich zou moeten onthouden van het geven van richtlijnen; het betekent alleen, dat dergelijke richtlijnen op zichzelf geen bindend karakter hebben en dat, indien een provinciaal bestuur meent van de richtlijnen te moeten afwijken, de mogelijkheid tot overleg daaromtrent openstaat.

Evenals in het voorontwerp zijn de provinciale reorganisatieplannen aan Koninklijke goedkeuring onderworpen. De aan vaststelling en goedkeuring van de plannen voorafgaande procedures waarborgen, dat de belanghebbende gemeenteraden en eigenaren van waterleidingbedrijven gelegenheid krijgen van de (ontwerp-)plannen kennis te nemen en hun eventuele bezwaren daartegen kenbaar te maken.

De rechtsgevolgen van een goedgekeurd reorganisatieplan zijn:

- a. overgang van de bevoegdheid tot levering van drinkwater in het door het plan omschreven distributiegebied op de in het plan aangewezen rechtspersoon;
- b. overgang van de burgerrechtelijke rechten en verplichtingen van de eigenaar van het waterleidingbedrijf waarvan het distributiegebied overgaat op de nieuwe eigenaar *voorzover die rechten en verplichtingen verband houden met de drinkwatervoorziening in het betrokken gebied*. In hoeverre dit het geval is, wordt bij gebreke van onderlinge overeenstemming door de rechtbank bij vonnis bepaald.

De genoemde rechtsgevolgen treden eerst in op een door de

Minister vast te stellen tijdstip. Dit tijdstip wordt vastgesteld nadat gebleken is, dat:

- hetzij omtrent de overdracht van de bedrijfsmiddelen een minnelijke regeling is getroffen;
- hetzij het vonnis, houdende vaststelling van de in de bedrijfs-overgang begrepen rechten en verplichtingen, kracht van gewijsde heeft verkregen.

De bepaling van de schadevergoeding bij gedwongen bedrijfs-overgang

Indien partijen niet op een vrijwillige wijze tot overeenstemming kunnen komen b.v. omdat zij het niet eens kunnen worden over de overnamesom, kan geen genoeg worden genomen met een langdurig stagneren van de beoogde bedrijfsconcentratie. Daarom zijn in artikel 37 van het wetsontwerp regelen opgenomen t.a.v. de schadeloosstelling indien sprake is van gedwongen overname.

Aanvankelijk is overwogen om deze te doen bestaan uit een bedrag wegens vermogensverlies en een bedrag wegens deriving van winst, opgevat als „overwinst”. Dit was ontleend aan de rechtspraak in het kader van de onteigeningswet. Deze rechtspraak heeft tot onderwerp: onteigening van particuliere gronden en opstallen, teneinde de opstallen te te kunnen verwijderen en aan de grond een andere en wel publieke bestemming te kunnen geven. Bij de gedwongen overgang van de waterleidingbedrijven ligt de situatie echter geheel anders omdat er geen sprake zal zijn van wijziging van de bestemming. De produktie en levering van drinkwater moet mede met benutting van de bestaande produktiecapaciteit immers worden voortgezet. Anders dan bij de schadevaststelling op grond van onteigening dient men zich dan af te vragen, welke betekenis op bedrijfseconomische gronden kan worden gehecht aan de produktiemiddelen welke deze voortzetting mogelijk maken.

Hierbij dient bedacht te worden, dat het complex van rechten en verplichtingen, die samenhangen met de bedrijfsuitoefening, op de overnemende partij overgaat.

Uitgangspunt is dus, dat mede de gehele schuldenlast overgedragen wordt. In dit licht bezien bevat de schadeloosstelling de volgende elementen:

1. de contante waarde van de netto-opbrengst, welke de wederpartij over de 10 jaren na de overgang op de grondslag van de tarieven, die zonder de overgang in haar distributiegebied zouden hebben gegolden, zou hebben behaald;
2. de contante waarde van de desintegratie-schade, welke het rechtstreeks en noodzakelijk gevolg van de overgang is;
3. het ten tijde van de overgang nog uitstaande bedrag van het door de wederpartij voor de financiering van de drinkwatervoorziening in het betrokken gebied bestede kapitaal, voor zover dit niet is verkregen uit geldleningen ter zake waarvan de verplichtingen krachtens artikel 26 zijn overgegaan.

De contante waarde bedoeld onder 1 en 2 wordt berekend tegen de rente, die ten tijde van de overgang op de kapitaalmarkt voor een tienjarige lening geldt.

Ad 1. Aan dit element van de schaderegeling liggen in hoofdzaak de volgende overwegingen ten grondslag:

- a. de opzet van de overname impliceert niet, dat het overgenomen bedrijf wordt geliquideerd. Het steeds toenemende waterverbruik brengt integendeel mede, dat de doelstelling primair gericht dient te zijn op voortzetting van de benutting van de bedrijfscapaciteit.

We hebben hier dus niet te maken met de directe opbrengst-waarde (de waarde welke ontstaat op basis van het produktiemiddel zelf, indien het uit het produktieproces zou worden afgestoten) welke voor een waterleidingbedrijf waarschijnlijk negatief zou zijn, maar met de indirecte opbrengst-waarde d.w.z. de waardering van de produktiemiddelen, afgeleid uit de opbrengst van de produkten, waartoe deze produktiemiddelen hebben bijgedragen. De indirecte opbrengst-waarde

is dus een afgeleide waarde, hetgeen in overeenstemming is met de grondstelling dat de produktiemiddelen hun waarde ontleen aan de produkten tot de voortbrenging waarvan zij dienen;

b. aangezien het gehele complex van rechten en verplichtingen op de overnemende partij overgaat zal deze derhalve mede rekening dienen te houden met de lasten, welke aan de verkrijging van de produktiemiddelen zijn verbonden, b.v. de aflossings- en renteverplichtingen van de financieringsmiddelen, welke voor de verkrijging daarvan zijn aangehouden. In dit licht is het duidelijk, dat de overnemende partij slechts schade zal kunnen vergoeden indien sprake is van derving van een netto-opbrengst van de wederpartij. In het wetsontwerp is niet de konsekventie getrokken, dat bij een negatieve netto-opbrengst ook een negatieve schadeloosstelling zou behoren d.w.z. dat de overgenomen partij het overnemende bedrijf de schade zou dienen te vergoeden welke voortvloeit uit de afstoting van een naar verwachting verliesgevend bedrijf;

c. de primaire doelstelling nl. de concentratie van de waterleidingbedrijven dient niet gepaard te gaan met een ongemotiveerde opvijzeling van de tarieven. In zekere mate zal reeds bij de voorgestelde regeling een opwaartse druk op de tarieven aanwezig kunnen zijn, omdat een schadeloosstelling voor gederfde netto-opbrengsten in feite betekent, dat deze netto-opbrengsten worden omgezet in kosten voor het overnemende bedrijf. Veel ernstiger zou de situatie echter worden, indien een schadeloosstelling zou worden betaald, welke niet of onvoldoende door een netto-opbrengst wordt gedekt. Op ruime schaal zouden daardoor extra tariefsverhogingen noodzakelijk worden gemaakt;

d. de voorziene zeer sterke toename van het waterverbruik stelt bijzonder hoge eisen aan de waterleidingbedrijven niet alleen wat financiële draagkracht betreft maar tevens aan technische en personele outillage. Deze structurele wijzi-

gingen zullen zich in een snel tempo dienen te voltrekken. Een groot aantal zeer kleine en kleine bedrijven verkeren in de onmogelijkheid zich hieraan in voldoende mate te kunnen aanpassen en moeten derhalve binnen afzienbare tijd als verouderd worden beschouwd. Verwacht moet worden, dat zij niet meer zelfstandig op adequate wijze aan de verplichtingen zullen kunnen voldoen. In dit licht is de periode, die in aanmerking wordt genomen bij de berekening van de contante waarde van de netto-opbrengsten beperkt tot tien jaar.

Ad 2. Het zal voorkomen, dat door een gedwongen overname de drinkwatervoorziening moet worden losgemaakt uit een nutsbedrijf waar b.v. de voorzieningen van gas, water en electriciteit gecombineerd zijn. De voordelen van deze gecombineerde bedrijfsvoering kunnen dan voor een deel verloren gaan. Deze schade zal door de overnemende eigenaar volledig worden vergoed.

In het wetsontwerp wordt dit aangeduid met desintegratieschade. Wel zal van de oude eigenaar mogen worden verlangd, dat hij deze zoveel mogelijk beperkt. Daarom zal alleen die schade worden vergoed welke het rechtstreeks en noodzakelijk gevolg van de overgang is.

Ad 3. De in dit onderdeel gebezigde uitdrukking „het nog uitstaande bedrag” impliceert, dat het daar voorkomend begrip: „het door de wederpartij voor de financiering van de drinkwatervoorziening in het betrokken gebied bestede kapitaal” intern geleend kapitaal en dus niet „eigen vermogen” van die tak van dienst is.

Deze uit de bedrijfsboekhouding blijkende zgn. kapitaalschulden van het waterleidingbedrijf aan b.v. een gemeente, die dit bedrijf als tak van dienst exploiteert zijn interne schulden en geen verplichtingen in juridische zin. Zij zijn derhalve bij de overgang van de rechten en verplichtingen niet begrepen. Uiteraard dient het restant hiervan aan de gemeente te worden vergoed.