

30895

Drinkwaterwet

schriftelijke inbreng SP fractie.

De leden van de SP-fractie hebben met kritische belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel Drinkwaterwet. Zij zijn groot voorstander van een betere verankering van de publieke taken van de drinkwatervoorziening in de wet. In een aantal opzichten komt het wetsvoorstel aan hun behoefte tegemoet. Zo zijn zij het hartgrondig eens met de vaststelling dat de levering van drinkwater een “Dienst van algemeen (niet-economisch) belang” is in de zin van het EG-verdrag. Maar op belangrijke onderdelen schiet het wetsvoorstel naar hun mening tekort: het regelen van de optimale schaal van drinkwaterbedrijven, het werken tegen kostprijs, de sanctiemogelijkheden bij onvoldoende prestaties.

Doelstellingen

MvT, 2.3

Kan nauwkeuriger worden aangegeven wat de verschillen zijn tussen een beleidsplan en een beleidsnota: welke sturingsmogelijkheden vervallen, zijn er verschillen qua maatschappelijke consultatie en bezwaarprocedures?

MvT, 2.4

Kan worden aangegeven waarom een eenmaal in de zes jaar op te stellen beleidsnota kosten in de orde van €500.000 tot €1.000.000 (hetgeen naar schatting van de SP-fractie staat voor 8-16 formatieplaatsen) per jaar met zich mee zou brengen?

MvT, 2.6

In deze paragraaf is sprake van een daling van de tarieven, na inflatie, over de periode 1997-2003 met 5,8%. In paragraaf 2.5 is sprake van een daling van 6,7% over dezelfde periode. Waar komt dit verschil vandaan?

Hoeveel was de winstuitkering –in percentage van de omzet- van de drinkwaterbedrijven in 1997 en hoeveel in 2003? Hoe groot zou de daling van de tarieven geweest zijn als de drinkwaterbedrijven in 2003 tegen kostprijs geleverd zouden hebben?

MvT, 2.7

Welke uitvoerende taken hebben de VROM-inspectiediensten met betrekking tot het toezicht van de drinkwaterbedrijven? Kijken zij uitsluitend naar de kwaliteitsaspecten of ook naar de economische aspecten?

Wat zou de geschatte omvang van de formatie zijn voor een waterautoriteit, die het economisch toezicht zou uitoefenen op de drinkwatersector, met inbegrip van de activiteiten die samenhangen met het uitvoeren van een benchmark?

Zou er een efficiencyvoordeel te behalen zijn indien een waterautoriteit ook het kwalitatief toezicht zou overnemen van de inspectie VROM? Zijn er naar de mening van de regering inhoudelijke bezwaren tegen het combineren van het economisch en kwaliteitstoezicht?

Hoofdstuk I - Algemeen

De leden van de SP-fractie zijn niet overtuigd van de wenselijkheid om warm tapwater uit te sluiten in de definitie van drinkwater. Warm tapwater kan immers ook gebruikt worden om te drinken, te koken of voedsel te bereiden, dient dus naar hun mening te voldoen aan alle kwaliteitseisen van de Drinkwaterwet. Kan een nadere toelichting worden gegeven op de overwegingen achter deze keuze?

MvT, pag.20

Biedt het wetsvoorstel de ruimte om ook ontheffing te verlenen voor hergebruik van bad- en waswater ten behoeve van toiletspoeling, zoals nu voorkomt bij sommige duurzaam-bouwen projecten?

Hoofdstuk II – De organisatie van de openbare drinkwatervoorziening

De leden van de SP-fractie constateren dat er op dit moment een consolidatietrend is in de drinkwatersector, die enerzijds een goede maatschappelijke controle bedreigt en anderzijds de kosten voor drinkwater opdrijft. Door de fusie van Vitens, Hydron Midden-Nederland en Hydron Flevoland in augustus 2006 is een bedrijf ontstaan met meer dan twee miljoen aansluitingen, ongeveer 30% van de totale Nederlandse markt. Het aandelenbezit van de provincies en gemeenten in dit bedrijf is zeer versnipperd, waardoor de publieke aandeelhouders vleugellam zijn in het uitoefenen van maatschappelijke controle en daarom de neiging krijgen om slechts aandacht te hebben voor verhoging van de winstuitkering. Volgens de Utrechtse econoom prof.H.Schenk bedraagt de optimale economische schaalgrootte in de drinkwatersector op dit moment ca. 500.000 aansluitingen¹. Daarboven lopen de kosten weer op en is de klant dus duurder uit.

¹ Second opinion bij de fusie Vitens-Hydron, in opdracht van de gemeenteraad van Utrecht, augustus 2006 (bijgevoegd)

Heeft de regering een visie op de optimale schaalgrootte van de drinkwatersector? Kan de regering aangeven of zij de conclusies van professor Schenk deelt en zo nee, op grond van welke argumenten.

Vindt de regering het wenselijk of zelfs maar acceptabel dat over enkele jaren wellicht nog maar drie of vier bedrijven de drinkwatervoorziening verzorgen? Wat is het effect van de consolidatietrend op de benchmarking en zijn onder deze nieuwe condities de conclusies van het OCFEB onderzoek² nog wel houdbaar? De onderzoekers stelden destijds immers letterlijk: “Op basis van bovenstaande bevindingen komen wij tot de conclusie dat er ons inziens op dit moment geen directe aanleiding is om over te gaan op tariefregulering (model 2). Een groot deel van de in 1997 geschatte te behalen voordelen van marktwerking zijn immers met het huidige reguleringsregime reeds behaald, terwijl de resultaten erop duiden dat een verdere toename van de kostenefficiëntie in het verschiet ligt. *Hiervoor is overigens wel van groot belang dat er voldoende (verschillende) bedrijven blijven bestaan, zodat een goede prestatievergelijking mogelijk blijft.*”

Biedt de ontwerp-drinkwaterwet de mogelijkheid om ongewenste schaalvergroting in de drinkwatersector tegen te gaan, of zelfs terug te draaien? Wat is bijvoorbeeld de reikwijdte van artikel 5, lid 1?

De leden van de SP-fractie pleiten voor een schaalgrootte die optimaal is uit oogpunt van economie en maatschappelijke controle. Op grond van deze uitgangspunten zouden provinciale waterleidingbedrijven een schaal hebben dichtbij het economisch optimum van ca. 500.000 aansluitingen. Indien het eigendom van deze bedrijven volledig bij de provincies komt te berusten is er bovendien sprake van een eenvoudige eigendomstructuur. Het overdracht van eigendom hoeft geen grote financiële operatie te zijn indien in de Drinkwaterwet wordt vastgelegd dat water voortaan tegen kostprijs geleverd wordt, dus geen winst wordt uitgekeerd. De eigenaar ontvangt uitsluitend nog een rentevergoeding (bv. gelijk aan de rente op staatsleningen) over de eigen investeringen en eventuele leningen. Vrijwel het gehele vermogen van de drinkwaterbedrijven bestaat echter uit in het verleden ingehouden winst, betaald door de gebonden klanten.

Wat is de reactie van de regering op deze alternatieve ordening van de drinkwatersector?

De leden van de SP-fractie zijn nog niet overtuigd door de argumenten van de regering om de mogelijke rechtsvormen voor drinkwaterbedrijven uit te breiden met de stichtingsvorm. Wat waren de inhoudelijke argumenten van de betrokken overheden in de regio Amsterdam om voor Waternet de stichtingsvorm te kiezen? Wat zijn de eventuele bezwaren tegen een waterketenbedrijf met NV-structuur?

² Erasmus Universiteit, februari 2004.

Voorlopig neigen de leden van SP-fractie naar het standpunt dat een uniforme rechtsvorm voor de drinkwaterbedrijven de maatschappelijke transparantie ten goede kan komen.

Vrijwel alle drinkwaterbedrijven zijn op dit moment NV's en daarvan zijn de meeste structuur-NV's. Bij een structuur-NV heeft de Raad van Commissarissen (RvC) minder te zeggen dan bij een gewone NV. Kan de regering toelichten wat de ratio is om bij een maatschappelijke onderneming de controlerende bevoegdheden van de RvC te beperken? Zou de wetgever voor drinkwaterbedrijven niet de normale NV-structuur dwingend moeten voorschrijven, of tenminste algemene regels stellen aan het uitbreiden van de bevoegdheden van de RvC en de algemene vergadering van aandeelhouders ten opzichte van het basis structuur-NV regime?

In de MvT wordt gesteld (pag.25) dat het wenselijk is dat drinkwaterbedrijven, gezien hun publieke taak, maatschappelijke belangen in hun doelstelling tot uitdrukking laten komen. Waarom wordt een dergelijke formulering doen niet dwingend in de wet voorgeschreven?

In de MvT wordt betoogd (pag.26/27) dat het wetsvoorstel in lijn is met de bepalingen van artikel 56 van het EG-verdrag over het vrij verkeer van kapitaal: er is geen sprake van discriminatie van buitenlandse rechtspersonen. Impliceert dit dat buitenlandse overheden aandeelhouder kunnen worden van Nederlandse drinkwaterbedrijven? Zo ja: kan de regering aangeven wat de maatschappelijke meerwaarde is van deze constructie? De leden van de SP-fractie kunnen zich voorstellen dat er gevallen denkbaar zijn waar drinkwaterbedrijven in grensregio's een beperkt verzorgingsgebied in een buurland bedienen, omdat dat praktischer is. In die situatie lijkt hen een aandeelhouderschap van de lokale overheid in dat buurland logisch, dus acceptabel. Het is naar hun mening echter onwenselijk dat de Drinkwaterwet de achterdeur open zet voor de overname van Nederlandse drinkwaterbedrijven door mega-overheidsbedrijven uit andere landen. Biedt het wetsvoorstel daar wel de ruimte toe?

Hoofdstuk IV – Leveringszekerheid en continuïteit

MvT, pag.30

Geldt de resultaatverplichting voor de levering van nooddrinkwater óók indien zich een storing in de levering van drinkwater voordoet, zonder dat er sprake is van een ramp of zwaar ongeval?

Hoofdstuk V – Doelmatigheid van de openbare drinkwatervoorziening

MvT, pag.31

Gesteld wordt dat de bevordering van de doelmatigheid onder meer zal plaatsvinden door sturing vanuit de raad van commissarissen en de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA). Waarop is deze stelling gebaseerd, als de wet op dit punt niets regelt, de bevoegdheden van RvC en AvA bij structuur-NV's beperkt zijn en de aandeelhouders door de voortschrijdende schaalvergroting en verwatering van hun bezit de neiging hebben zich te beperken tot het tellen van hun zilverlingen?

Wanneer in de toekomst winsten van drinkwaterbedrijven worden gereguleerd, zal de prikkel om efficiënt te opereren verder afnemen. Deelt de regering de mening van de SP-fractie dat bij een normering van winst en eigen vermogen een krachtiger regeling van het toezicht nodig is dan het huidige aandeelhoudertoezicht op basis van een benchmark?

Hoofdstuk VII-Handhaving, Hoofdstuk IX-Wijziging andere wetten

Kan een overzicht gegeven worden van het sanctie-instrumentarium jegens de exploitanten van collectieve watervoorzieningen en collectieve leidingnetten, op grond van de Wet economische delicten? Wat verandert er ten opzichte van de bestaande situatie?

Artikelsgewijs

Art.4, lid 5.

Het is de leden van de SP-fractie niet duidelijk voor welke situaties deze ontheffings-clausule bedoeld is. Kunnen voorbeelden gegeven worden van bestaande situaties die onder dit artikel zouden kunnen vallen?

Is het op grond van de voorgestelde formulering mogelijk om een aanvrager ontheffing te geven louter op grond van economische overwegingen? Zo ja: bij welk kostprijsverschil zou een ontheffing gegeven kunnen worden?

Art.7, lid 2.

De eigenaar van een drinkwaterbedrijf dient een bijdrage te leveren aan de bescherming van de bronnen, waaronder in elk geval worden begrepen: het verrichten van onderzoek naar de kwaliteit van de bronnen en het (mede)beheren van de terreinen rondom deze bronnen.

De leden van de SP-fractie onderschrijven deze verplichting, maar vragen zich af waartoe deze verantwoordelijkheid (die immers niet limitatief geformuleerd is) zich nog meer zou kunnen uitstrekken.

Ook vragen zij zich af waarom de verantwoordelijkheid van derden met betrekking tot de bescherming van bronnen niet in het wetsvoorstel is uitgewerkt. Verontreinigingen van derden, bv. landbouw en industrie, kunnen immers óók de kwaliteit van bronnen aantasten. Sterker nog: het is uiterst onwaarschijnlijk dat de drinkwaterbedrijven er belang bij zouden hebben om hun bronnen te laten verslonzen, terwijl zij door de nalatigheid van andere partijen ernstig gedupeerd worden. In dit verband maken de leden van de SP-fractie zich ook zorgen over de trage uitvoering van de maatregelen die voortvloeien uit de Kaderrichtlijn Water.

Art. 7, lid 4.

De Raad van State wijst op de wenselijkheid van een bepaling over kruissubsidies en concludeert uit een uitspraak van de directeur-generaal NMa van 1999 dat drinkwaterbedrijven ondernemingen zijn in de zin van het mededingingsrecht. Volgens de Memorie van Toelichting is hiervan slechts sprake voor zover drinkwaterbedrijven activiteiten verrichten die niet kunnen worden aangemerkt als een dienst van algemeen belang (DAB). Levering van drinkwater is zo'n dienst van algemeen belang. Andere activiteiten, zoals plaatsen van waterkoelers op scholen echter niet. Dit rechtvaardigt naar de mening van de leden van de SP-fractie inderdaad het van overeenkomstige toepassing verklaren van de transparantievoorschriften van de Mededingingswet. Zij hebben hierover wel enkele vragen:

- Is van overeenkomstige toepassing verklaren van transparantievoorschriften voldoende? Is het toezicht van de NMa op deze transparantievoorschriften geborgd? Zo nee, wie moet dan toezien op het naleven van deze voorschriften? Moet Inspectie VROM toezien op het naleven van deze bepalingen? Is de Inspectie VROM hiervoor voldoende geëquipeerd?
- Elders worden de aandeelhouders belast met het toezicht op de doelmatigheid van drinkwaterbedrijven. Zijn de aandeelhouders de aangewezen partijen om daadwerkelijk toe te zien op de naleving van de transparantievoorschriften van de Mededingingswet?
- Ligt toezicht door de NMa –dan wel een Waterautoriteit- niet voor de hand? Zou ook art. 50 e.v. van de Mededingingswet niet van overeenkomstige toepassing moeten worden verklaard?

Art. 8

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat het wenselijk is om in de wet zélf meer duidelijkheid te bieden over de uitgangspunten voor de verplichtingen als omschreven in lid 1 t/m 3 van dit artikel.

Zo is de verplichting om ieder die daarom verzoekt een aanbod te doen voor het aanleggen van een aansluiting en het leveren van drinkwater niet nader gespecificeerd. Het wetsvoorstel biedt dus de ruimte om voor aansluitingen in het buitengebied hogere aansluitkosten en watertarieven in rekening te brengen. De leden van de SP-fractie vinden dat het wetsvoorstel zelf duidelijkheid moet bieden over de mate waarin

onrendabele aansluitingen gefinancierd worden door de individuele klant, dan wel uit kruissubsidies door alle klanten betaald worden.

Ook de formulering “tarieven en voorwaarden die redelijk, transparant en niet discriminerend zijn” is naar hun mening te vaag. Het wetsvoorstel dient een heldere uitwerking van het kostprijsbeginsel te formuleren. De leden van de SP-fractie suggereren om uitkeringen aan aandeelhouders wettelijk te beperken tot een rentevergoeding over uitsluitend ingelegd kapitaal, dus niet over ingehouden winst, waarbij het rentepercentage beperkt is tot de wettelijke rente of de rente op staatsleningen. Op deze wijze wordt verzekerd dat lagere overheden geen misbruik kunnen maken van hun natuurlijk monopolie.

Tenslotte zou de wet, op eenzelfde wijze als geregeld in de Gaswet en de Elektriciteitswet, een kader moeten vastleggen voor een transparant en sociaal incasso- en afsluitbeleid van de drinkwaterbedrijven.

De uitwerking van het kader voor een transparante en doelmatige levering kan bij AMvB plaatsvinden, maar het belang van een goede regeling rechtvaardigt een voorhangprocedure, zoals nu ook het geval is. Waarom is de voorhang geschrapt?

In art. 3p van de huidige Waterleidingwet geldt de verplichting tot redelijke tarieven en voorwaarden voor alle transacties van drinkwaterbedrijven. Waarom is deze verplichting in het wetsvoorstel Drinkwaterwet vervallen? Hoeven drinkwaterbedrijven voor levering van ander water, zoals bluswater, of bij plaatsen van waterkoelers (antwoorden op kamervragen van het lid Ten Hoopen, oktober 2006) niet langer dergelijke voorwaarden en tarieven te hanteren en zo ja, waarom?

Recent heeft de staatssecretaris van milieu (antwoorden op kamervragen van het lid Hermans, december 2007) aangegeven een normering te overwegen voor de omvang van het eigen vermogen en de winsten van drinkwaterbedrijven. Hij geeft daarbij aan dat de wet reeds in een grondslag voorziet. Bedoelt hij daarmee het nu voorgestelde art. 8, lid 3, dat op onderdelen een voortzetting is van art. 3p van de Waterleidingwet? Is met de onderhavige bepaling geborgd dat tarieven kostengeoriënteerd of kostendekkend zijn? Zo ja, hoe blijkt dat dan? Zijn kostengeoriënteerde tarieven rechtens afdwingbaar door consumenten?

Art. 17, lid 2.

De formulering maakt het mogelijk om bv. voor kleinere campings lichtere kwaliteitseisen te stellen dan voor grotere campings. Is dat acceptabel, enerzijds uit het oogpunt van duidelijkheid voor de recreant, anderszijds uit het oogpunt van rechtsgelijkheid voor de exploitanten?

Art.29

Waarom zijn geen eisen gesteld aan de actualiteit van het leveringsplan?

Kan een eigenaar van een drinkwaterbedrijf op grond van het wetsontwerp een leveringsplan zonder enige vorm van maatschappelijke consultatie opstellen?

Waarom is in dit artikel geen publicatieplicht voorgeschreven?

Art.31

De leden van de SP-fractie stellen voor om de criteria op hoofdlijnen voor de prestatievergelijking uit te breiden met:

- de prestaties op het gebied van waterbesparing, het percentage aansluitingen met een individuele meter
- het voorkomen en de aard van verstoringen
- het aantal gedwongen afsluitingen

De relevantie van de benchmark neemt af naarmate er minder drinkwaterbedrijven overblijven. Gelet op het verschil in schaal tussen de huidige drinkwaterbedrijven is de relevantie nu al beperkt. Verwacht de regering dat met deze ontwikkelingen het instrument van een interne bedrijfsvergelijking voldoende is voor het toezicht op doelmatigheid?

Art.39

De leden van de SP-fractie stellen voor om de administratieve lasten voor drinkwaterbedrijven, voortvloeiend uit dit artikel, te beperken door expliciet aan te geven dat voor het aanleveren van gegevens waar mogelijk een combinatie plaatsvindt met aan te leveren informatie voor de benchmark.