

Vergaderjaar 2001–2002

**28 339**

## **Wijziging van de Waterleidingwet (eigendom waterleidingbedrijven)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Algemeen**

##### *1.1. Inleiding*

##### Aanleiding

Dit voorstel van wet strekt ter uitvoering van de motie van het lid van de Tweede Kamer Feenstra c.s. (Kamerstukken II 1999/2000, 26 700, nr. 8). Hierin werd de regering verzocht ten spoedigste dusdanige voorzieningen te treffen dat de aandelen van waterleidingbedrijven in overheidshanden blijven, en het daartoe aangekondigde voorstel van wet aan de Tweede Kamer toe te zenden.

Dit onderwerp was al eerder in de Tweede Kamer aan de orde gesteld naar aanleiding van het Beleidsplan Drink- en Industrierwatervoorziening (hierna: Beleidsplan DIV; Kamerstukken II 1995/96, 23 168, nr. 5), waarin het kabinet een nieuwe wettelijke regeling voor de openbare watervoorziening aankondigde. Bij de behandeling van het Beleidsplan DIV door de Tweede Kamer bleek behoefte aan meer duidelijkheid ten aanzien van verschillende organisatorische aspecten van de openbare watervoorziening. Bij brief van 1 april 1997 (Kamerstukken II 1996/97, 23 168, nr. 13) is de toenmalige Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer nader ingegaan op de aspecten schaalvergroting, concessieverlening, overheidseigendom, milieutaken, marktwerking en concurrentie. Vervolgens is de notitie «Hoofdlijnen voor een nieuwe Waterleidingwet» (hierna: Hoofdlijnennotitie) aan de Tweede Kamer gezonden. Deze notitie is op 16 april 1998 in de Kamer behandeld (Kamerstukken II 1997/98, 25 869, nr. 1). Hierbij is door de Tweede Kamer een motie (stuk nummer 2) aangenomen waarin het kabinet wordt verzocht het wetsontwerp herziening Waterleidingwet te baseren op de Hoofdlijnennotitie, met uitzondering van de daarin genoemde voorstellen voor marktwerking. In reactie op deze motie is bij brief van 28 juni 1999 (stuk nummer 4) het kabinetsstandpunt over marktwerking en privatisering in de drinkwatervoorziening aan de Tweede Kamer gezonden. Hierin geeft het kabinet aan dat de watervoorziening voor huishoudens ook in de toekomst volledig in handen zal blijven van de overheid. Gekozen is voor het behoud van het publieke karakter van de openbare watervoorziening

met waarborgen voor zowel de kwaliteit van de drinkwatervoorziening als de doelmatigheid van waterleidingbedrijven.

Uitgangspunt van het beleid is dat iedereen in Nederland te allen tijde over voldoende drinkwater van de vereiste kwaliteit kan beschikken. De zorg voor de drinkwatervoorziening is een kerntaak van de overheid. Het beleid is erop gericht de openbare watervoorziening duurzaam veilig te stellen. Daarbij wordt gestreefd naar optimale waarborging van de kwaliteit en de continuïteit van de levering van water binnen de randvoorwaarden van een duurzame ontwikkeling en tegen redelijke kosten. De drinkwaterkwaliteit en de leveringszekerheid in Nederland zijn van een zeer hoog niveau, ook in vergelijking met andere West-Europese landen. De watertarieven liggen daarbij op eenzelfde niveau. Dit neemt niet weg dat kostenefficiëntie voortdurende aandacht verdient. De gebonden klant is het best gediend bij een hoge kwaliteit drinkwater tegen een aanvaardbare prijs.

#### Marktordening van de drinkwatersector

Op 21 februari 2000 is de nota Publieke belangen en Marktordening verschenen (Kamerstukken II 1999/2000, 27 018, nr. 1). In deze nota behandelt het kabinet vraagstukken op het gebied van liberalisering en marktwerking in netwerksectoren met een nutskarakter. Marktordening is volgens het kabinet maatwerk en per sector dient aan de hand van een afwegingskader bekeken te worden welke vorm van concurrentiestelling het meest passend is. In het afwegingskader worden modaliteiten van marktwerking gerangschikt naar intensiteit van de concurrentie. Onderscheid wordt gemaakt in concurrentie tussen infrastructuren, concurrentie op de infrastructuur, concurrentie om de infrastructuur, maatstafconcurrentie en benchmarking (maatstafvergelijking).

Hierna geef ik aan welke overweging heeft geleid tot de keuze voor de modaliteit voor de drinkwatervoorziening.

De drinkwatervoorziening heeft de kenmerken van een natuurlijk monopolie. Dat geldt met name voor de distributie van drinkwater met behulp van een leidinggebonden infrastructuur. Daarnaast stelt de beschikbaarheid van bronnen een beperking aan de locatiekeuze van winningsfaciliteiten. Vanwege deze kenmerken zijn de kosten van de aanleg van een alternatief drinkwaternetwerk zeer hoog. Het is daardoor praktisch onmogelijk dat concurrentie tussen alternatieve infrastructuren zal ontstaan.

Indien er geen alternatieve infrastructuren beschikbaar zijn, biedt het openstellen van het netwerk voor derden mogelijkheden voor meer aanbieders tegelijk en onder gelijke condities om hun diensten aan te bieden: concurrentie op de infrastructuur. Deze modaliteit is toegepast op de energie- en telecomsector. In het geval van de drinkwatervoorziening is deze openstelling echter in technisch opzicht zeer lastig en uit oogpunt van kwaliteitsborging van en juridische aansprakelijkheid voor de drinkwaterkwaliteit ongewenst. De drinkwatersector verschilt daarmee van andere nutssectoren, waar (gedeeltelijke) liberalisering en marktwerking wel mogelijk is. Daarom wordt niet gekozen voor concurrentie op de infrastructuur.

In de nota Publieke Belangen en Marktordening heeft het kabinet vastgesteld dat als duplicatie van de infrastructuur niet mogelijk is en concurrentie op de infrastructuur moeilijk te organiseren is, periodieke aanbesteding van exploitatieconcessies een optie kan zijn: concurrentie om de markt. De infrastructuur blijft hierbij in handen van de overheid. Vanwege

de sterke verwevenheid van eigendom, beheer en exploitatie van de infrastructuur in de watersector heeft het kabinet echter niet gekozen voor een splitsing tussen eigendom en exploitatie. Vanuit het oogpunt van integraal kwaliteitsbeheer heeft het namelijk de voorkeur dat de eigendom en het beheer van de infrastructuur en productie en distributie van drinkwater in één hand blijven. Met dit voorstel van wet wordt daarom bewerkstelligd dat deze in handen van de overheid blijven, ook in situaties waarin productie en distributie niet volledig in één hand liggen, zoals bij leveringen en gros tussen waterleidingbedrijven onderling. In de Hoofdlijnennotitie was reeds gekozen voor het waarborgen van het publieke karakter van de drinkwatervoorziening. Hierin was echter nog de mogelijkheid opgenomen van een splitsing tussen eigendom en beheer van de infrastructuur enerzijds en de exploitatie ervan anderzijds. Op basis daarvan zou een exploitatierecht via een concessie uitbesteed kunnen worden. Gedacht werd aan een model waarbij de infrastructuur in handen van de overheid blijft, maar de exploitatie wordt overgedragen aan derden, zoals dat in Frankrijk wordt toegepast. Nadere beschouwing van een dergelijk concessiemodel, mede ingegeven door de eerder genoemde motie over marktwerking die door de Tweede Kamer is aangenomen, heeft ertoe geleid dat hiervan wordt afgezien. Dit houdt verband met de reeds genoemde sterke verwevenheid tussen eigendom, beheer en exploitatie van de infrastructuur. Elke stap in het proces van de drinkwatervoorziening is van invloed op de kwaliteit van het geleverde water. Bij een concessie wordt aan een derde het recht verleend voor de exploitatie van de drinkwatervoorziening. Daarbij is sprake van overdracht van verantwoordelijkheid of zeggenschap aan de concessiehouder. De eigenaar van een waterleidingbedrijf zal in dat geval zijn in de Waterleidingwet vastgelegde verantwoordelijkheid voor de levering van deugdelijk drinkwater niet in alle gevallen waar kunnen maken. Tevens zou met een dergelijke scheiding tussen eigendom en exploitatie onduidelijkheid kunnen ontstaan over de juridische aansprakelijkheid en worden problemen verwacht bij het toezicht op de kwaliteit. Vanwege het belang dat wordt gehecht aan integraal kwaliteitsbeheer, kiest het kabinet niet voor een model waarin een concessie kan worden verstrekt. Ook de onderkenning dat met uitbesteding van de kerntaken van een waterleidingbedrijf een situatie kan ontstaan die de facto vergelijkbaar is met private monopolies, zoals in Frankrijk het geval is, heeft een rol gespeeld bij het standpunt van de regering om af te zien van de mogelijkheid van exploitatie door derden. In de brief van 28 juni 1999 van de Minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is, zoals eerder gezegd, het kabinetsstandpunt vastgelegd. Daarover heeft op 14 oktober 1999 overleg plaatsgevonden met de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1999/2000, 25 869, nr. 5). De visie van het kabinet werd toen door een ruime meerderheid van Tweede Kamer ondersteund.

Omdat ook concurrentie om de markt in de drinkwatersector om genoemde redenen niet wenselijk is, wordt gekozen voor de invoering van maatstafconcurrentie om de doelmatigheid van de waterleidingbedrijven te waarborgen. Bij maatstafconcurrentie worden de tarieven van waterleidingbedrijven gereguleerd op basis van benchmarking. Hiertoe worden de prestaties van waterleidingbedrijven onderling vergeleken en worden op basis daarvan maximumtarieven vastgesteld per bedrijf. Op deze wijze worden waterleidingbedrijven geprikkeld om efficiëntieverbeteringen tot stand te brengen en de gebonden afnemers hiervan te laten meeprofiteren. Hiermee wordt voorkomen dat de gebonden afnemers geconfronteerd worden met onaanvaardbaar hoge tarieven. Met de vrijwillige benchmarking van de drinkwatersector zijn inmiddels al positieve ervaringen opgedaan. Deze ervaringen, alsmede die uit andere netwerksectoren waar reeds toezicht op tarieven bestaat zoals de energie- en telecomsector, zullen bij de nadere uitwerking van het systeem van

maatstafconcurrentie worden meegenomen in het kader van de komende herziening van de Waterleidingwet (zie paragraaf 1.2 van deze memorie).

### Regeling van eigendom en zeggenschap van waterleidingbedrijven

In de voorgaande paragraaf over de aanleiding van dit voorstel van wet is aangegeven dat gebleken is dat voor de Tweede Kamer privatisering en vercommercialisering van de drinkwatervoorziening ongewenst zijn. De regering kiest in lijn hiermee voor het in stand houden van het publieke karakter van de drinkwatervoorziening. De regering kiest daarbij voor volledige overheidseigendom van waterleidingbedrijven om te voorkomen dat anderen (niet zijnde gekwalificeerde rechtspersonen) in staat worden gesteld hierover enige zeggenschap uit te oefenen. In antwoord op kamervragen van het lid Leers heeft de regering reeds aangegeven tegen commerciële «uitnutting» van de drinkwatervoorziening te zijn (Kamerstukken II 1999/2000, Aangangsel nr. 1378). Ook om die reden is gekozen voor een volledig (100%) overheidseigendom.

De ondergetekende heeft mede naar aanleiding van het herhaald verzoek van de Tweede Kamer toegezegd spoedig met wetgeving inzake de eigendom van waterleidingbedrijven te komen. Met dit wetsvoorstel worden, zoals hiervoor aangegeven, de toegezegde maatregelen voorgesteld die er op zijn gericht de drinkwatervoorziening in handen te doen blijven van de overheid, meer specifiek de gemeenten en de provincies.

#### *1.2. Fasering algehele herziening Waterleidingwet*

De wijze waarop de drinkwatervoorziening in Nederland georganiseerd wordt, vormt een onderdeel van de aangekondigde algehele herziening van de Waterleidingwet. In de wetenschap dat de algehele herziening nog de nodige tijd zou vergen, is tijdens het overleg met de Tweede Kamer op 14 oktober 1999 aangegeven dat voorrang gegeven zou worden aan de implementatie van de EG-drinkwaterrichtlijn, aan de Legionellaproblematiek en aan de kwestie van de eigendom van waterleidingbedrijven. De wijziging van de Waterleidingwet die op de eerstgenoemde onderwerpen betrekking heeft, is op 1 augustus 2000 (Stb. 315) in werking getreden. Voor de eigendoms kwestie is snelheid geboden vanwege bewegingen in de sector die op gespannen voet kunnen staan met het kabinetsbeleid en de wens van de Tweede Kamer. Ook de Tweede Kamer heeft – zoals eerder in deze memorie vermeld – verzocht om spoedige wetgeving terzake van het waarborgen van het publieke karakter van de drinkwatervoorziening. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt de bestaande situatie met betrekking tot de eigendoms kwestie vastgelegd. Het is daarom niet noodzakelijk om in dit wetsvoorstel een juridisch kader voor andere onderwerpen die raken aan de positie en de doelmatigheid van waterleidingbedrijven, zoals benchmarking, industriewaterlevering en scheiding van nutstaken en marktactiviteiten, op te nemen. De opname en uitwerking van deze onderwerpen in het kader van dit wetsvoorstel zou leiden tot een onnodige en ongewenste vertraging van wetgeving ter zake van het waarborgen van het publieke karakter van de drinkwatervoorziening. Bij de algehele herziening van de Waterleidingwet zullen deze onderwerpen aan de orde komen.

Thans wordt aan het voornemen om tot tarieftoezicht te komen nadere uitwerking gegeven.

Maatstafconcurrentie waarbij op basis van de (gemiddelde) prestaties van de bedrijven in de sector een doelmatigheidskorting wordt afgeleid voor de bepaling van de maximumtarieven heeft daarbij de voorkeur. De toepasbaarheid daarvan is mede afhankelijk van de mate waarin de bedrijven zich onderling laten vergelijken. Mocht uit onderzoek blijken dat dit niet goed mogelijk is, dan zal een benadering worden gekozen waarbij een doelmatigheidskorting wordt vastgesteld op basis van een inschatting

van een haalbaar geachte doelmatigheidsverbetering voor elk bedrijf afzonderlijk. Belangrijke voorwaarde bij de uitwerking van de maatstafconcurrentie is dat de hoge kwaliteit van de drinkwatervoorziening gegarandeerd blijft.

### *1.3. Voorbereiding van het voorstel van wet*

Op verzoek van de ondergetekende is door prof. mr. M. G. C. Raaijmakers en mr.dr. J. A. F. Peters van het Center for Company Law van de Universiteit van Tilburg een advies opgesteld inzake middelen om de voorziening van drinkwater voor particuliere consumptie in handen van de overheid te doen blijven. Mede aan de hand van dit advies is een concept wetsvoorstel opgesteld. Dit is voor commentaar toegezonden aan alle waterleidingbedrijven in Nederland en aan de eigenaren/aandeelhouders daarvan (provincies en gemeenten), de VEWIN, het IPO en de VNG. Op het concept is een reactie ontvangen van de waterleidingbedrijven, de VEWIN, het IPO en een beperkt aantal provincies en gemeenten. Met uitzondering van de NUON, de NV Delta Nutsbedrijven en de NV Waterleiding Maatschappij Limburg hebben de waterleidingbedrijven positief gereageerd op het waarborgen van de overheidseigendom. Een aantal waterleidingbedrijven heeft verzocht om nietigheid als sanctie op te nemen ten aanzien van rechtshandelingen die strijdig zijn met het waarborgen van de overheids-eigendom. Dit verzoek is niet overgenomen aangezien aan de nietigheids-sanctie het nadeel kleeft dat er geen snelle duidelijkheid ontstaat over de gevolgen van een handeling die mogelijk onder de nietigheidsbepaling valt. Indien partijen een verboden rechtshandeling zouden aangaan zou de minister gedwongen zijn langs civielrechtelijke weg een verklaring voor recht te vorderen dat die rechtshandeling nietig is. Een verbod met een bevoegdheid van de minister tot het geven van een aanwijzing geeft, met name in situaties waarbij verschil van mening kan bestaan over de uitleg van de wet, voor een ieder snel de gewenste duidelijkheid. De meeste waterleidingbedrijven hebben kritiek geuit op de in het concept opgenomen eis met betrekking tot overdracht van vermogensrechten, zonder aan dat begrip een nadere invulling te geven. Naar hun mening is het begrip dermate ruim dat een dergelijke eis de waterleidingbedrijven te zeer zou belemmeren in hun normale bedrijfsvoering. Een dergelijke eis is volgens hen te vergaand en niet in evenwicht met het beoogde doel van het wetsvoorstel. Op dit punt is aan de waterleidingbedrijven tegemoet gekomen door de rechtshandelingen die in ieder geval niet zijn toegestaan, nader te duiden. Van de zijde van NUON werd bezwaar gemaakt tegen de beleidsmatige keuze van het waarborgen van de overheids-eigendom als zodanig. NUON baseert zich hierbij op de beleidsnota over liberalisering en privatisering in netwerksectoren. Deze nota schetst op hoofdlijnen een algemene visie op marktwerking in nutssectoren. Als uitgangspunt voor dit wetsvoorstel geldt het door de Tweede Kamer gesteunde regeringsstandpunt ten aanzien van de drinkwatervoorziening, vastgelegd in mijn brief namens het kabinet aan de Tweede Kamer van 28 juni 1999. Het wetsvoorstel is geheel in lijn met dit regeringsstandpunt en consistent met de nota Publieke belangen en Marktordering. De bezwaren van NUON zijn daarom geen aanleiding geweest om het wetsvoorstel aan te passen. NUON voert voorts bezwaren aan van Europees-rechtelijke aard.

Op de Europeesrechtelijke aspecten is ingegaan in paragraaf 1.5 van deze memorie. De NV Delta Nutsbedrijven vraagt aandacht voor de Europese context van de levering van water en wijst op mogelijke problemen met reeds bestaande contracten voor de inen verkoop van water over de grens. Tevens wordt aandacht gevraagd voor de voordelen die een multi-utility biedt. De NV Delta Nutsbedrijven vraagt om een uitzondering voor multi-utilities. Het wetsvoorstel vormt voor contracten van in- en verkoop met buitenlandse waterbedrijven geen belemmering. Het blijft de water-

leidingbedrijven toegestaan water in te kopen van waterbedrijven in het buitenland. Het Nederlandse waterleidingbedrijf draagt echter de verantwoordelijkheid voor de levering van het drinkwater in zijn distributiegebied. Het wetsvoorstel vormt evenmin een belemmering voor de multi-utility als organisatievorm. Een eventuele juridische splitsing van een multi-utility is niet een gevolg van het wetsvoorstel, maar het gevolg van een keuze om delen van die multi-utility te privatiseren. Bovendien biedt samenwerking voldoende mogelijkheden om eventuele voordelen van een multi-utility te kunnen behouden. De NV Waterleiding Maatschappij Limburg is van mening dat het uitsluiten van private partijen te ver gaat en wenst de mogelijkheid van een minderheidsbelang van private partijen. Gekozen is echter voor een 100% overheidsbelang om een spanningsveld tussen kwaliteitsoptimalisatie en winstmaximalisatie te voorkomen. De meeste waterleidingbedrijven steunen de kern van het wetsvoorstel: het waarborgen van de overheidseigendom van waterleidingbedrijven. De VEWIN heeft, evenals een aantal waterleidingbedrijven en de provincies, kritiek geuit op de in het voorontwerp geïntroduceerde bevoegdheid van de minister reorganisatieplannen op te stellen. Deze bevoegdheid ligt thans bij de provincies. De VEWIN is van mening dat over verschuiving in bevoegdheden nader overleg met de sector noodzakelijk is om hieraan betere uitwerking te geven. Aan het bezwaar van de sector en de provincies is tegemoet gekomen zonder de kern van het wetsvoorstel aan te tasten, namelijk het waarborgen van het publieke karakter van de drinkwatervoorziening. De hierop betrekking hebbende artikelen in het concept wetsvoorstel zijn in dit voorstel van wet geschrapt. Daarbij speelt dat de reeds bestaande bevoegdheden van de minister van VROM voldoende zijn om sturing te geven aan de reorganisatie van de drinkwatersector.

#### *1.4. Hoofdlijnen van de regeling*

Het voorstel van wet beperkt zich tot hetgeen noodzakelijk is voor de doelstelling ervan, namelijk het verzekeren van de overheidseigendom van waterleidingbedrijven. Het wetsvoorstel heeft uitsluitend betrekking op drinkwater, en niet op ander water, zoals bijvoorbeeld industriewater of warm tapwater. Wijzigingen van de wet met betrekking tot onderwerpen die wel verband houden met de eigendom van waterleidingbedrijven, maar waarvan wijziging niet noodzakelijk is, zoals schaalvergroting, zijn niet meegenomen.

Deze komen zo nodig bij de thans in voorbereiding zijnde herziening van de Waterleidingwet aan de orde.

Het voorstel van wet houdt in hoofdlijnen het volgende in. Een bestaand waterleidingbedrijf heeft het recht drinkwater te produceren en drinkwater te leveren overeenkomstig de bijlage bij het voorstel van wet. Met produceren wordt bedoeld op het gehele proces van de winning en zuivering tot aan distributie. Aan anderen zijn deze handelingen verboden. Alleen ten behoeve van gebruikers binnen een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer is een uitzondering gemaakt van het verbod op productie en levering. Onder deze uitzondering vallen onder meer defensieterreinen, kampeerterreinen, bungalowparken en kantoorgebouwen. Daarmee is de huidige toestand wettelijk vastgelegd. Voor de situaties die onder de uitzondering vallen, gelden natuurlijk wel de ingevolge de Waterleidingwet gestelde kwaliteits- en toezichtregels. Handelingen die leiden tot vervreemding van een waterleidingbedrijf, zijn alleen toegestaan indien de zeggenschap over het waterleidingbedrijf in handen van een zogenaamde gekwalificeerde rechtspersoon blijft. Daarmee wordt bereikt dat de zeggenschap niet wordt overgedragen buiten de kring van de overheid. Een rechtshandeling die hiermee in strijd is, is verboden. Aan de minister wordt gemeld welke rechtshandelingen plaatshebben. De minister kan

een aanwijzing geven om de gevolgen van een verboden handeling ongedaan te maken. Bij een overdracht die wel is toegestaan, kan wijziging worden aangebracht in distributiegebieden. Een distributiegebied kan dan – eventueel gedeeltelijk – overgaan op een van de contracterende waterleidingbedrijven of op een nieuw waterleidingbedrijf dat door samengaan van waterleidingbedrijven ontstaat. De bepalingen in de Waterleidingwet met betrekking tot distributiegebieden zijn ook op deze situatie van toepassing.

In de opzet van het voorstel staat centraal de uit artikel 22 Grondwet voortvloeiende opdracht aan de overheid in het belang van de volksgezondheid te zorgen voor de openbare drinkwatervoorziening. Voorgesteld wordt deze zorgplicht met zoveel woorden vast te leggen in de wet. Dit betekent overigens niet dat de overheid zelf de productie, distributie en levering van drinkwater ter hand dient te nemen. De levering van drinkwater wordt verzorgd door de waterleidingbedrijven. Deze bedrijven zijn naamloze vennootschappen waarvan de aandelen worden gehouden door overheden. Uitzondering hierop vormen de Gemeentewaterleidingen Amsterdam, die een gemeentelijke dienst is, en de NV Bronwaterleiding Doorn, die nog in private handen is.

### *1.5. Internationale aspecten*

Met dit voorstel van wet wordt de zorgplicht van de overheid met betrekking tot de drinkwatervoorziening nader tot uitdrukking gebracht. Het vastleggen van deze zorgplicht in de Waterleidingwet verdraagt zich met het Europese recht. Uitgangspunt van het Europese recht is immers dat als op een bepaald terrein geen communautaire regelgeving of beleid is vastgesteld, lidstaten vrij zijn zulks te doen. De lidstaten moeten zich daarbij wel houden aan hun communautaire verplichtingen, wat onder meer betekent dat zij niet in strijd mogen handelen met de vrije verkeersbepalingen en de mededingingsregels.

De drinkwatervoorziening is nu zo'n terrein waarvoor geen specifieke communautaire regelgeving of beleid bestaat. Richtlijn nr. 98/83/EG van de Raad van de Europese Unie van 3 november 1998 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (PbEG L 330) harmoniseert eisen voor de kwaliteit van drinkwater, maar laat verder aan de lidstaten over hoe de organisatie van de drinkwatervoorziening wordt ingericht. Lidstaten mogen dan ook, binnen de grenzen van het dwingende communautaire recht, hiervoor hun eigen regelgeving vaststellen.

Voorop gesteld dat de activiteiten met betrekking tot de drinkwatervoorziening zouden kunnen worden aangemerkt als typische overheidsprerogatieven – en dat alsdan bijvoorbeeld het Europese (en nationale) mededingingsrecht niet van toepassing is – zijn de inhoud en omvang van deze zorgplicht afhankelijk van maatschappelijke opvattingen en economische factoren, waardoor deze in de tijd kunnen variëren.

Vooralsnog kan er vanuit worden gegaan dat de drinkwatervoorziening is te beschouwen als een dienst van algemeen economisch belang (vgl. Commissiemededeling, De diensten van algemeen belang in Europa, COM (2000) 580 def). Een en ander betekent dat, ook al worden de activiteiten op het terrein van de drinkwatervoorziening aangemerkt als economische activiteiten, de betrokken waterleidingbedrijven kunnen worden gekwalificeerd als ondernemingen in de zin van artikel 86 EG. Op grond van deze bepaling vallen ondernemingen, belast met een dienst van algemeen economisch belang, onder de regels van het EG-Verdrag, met name de mededingingsregels. Dat geldt echter alleen voorzover de toepassing van die mededingingsregels de vervulling, in feite of in rechte, van de hun

toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert. Ondernemingen met bijzondere of exclusieve rechten, zoals die bedoeld in dit voorstel, worden derhalve bijvoorbeeld onttrokken aan de werking van de mededingingsregels voorzover dat noodzakelijk is voor de uitoefening van hun bijzondere taak.

Een en ander betekent dus dat, voorzover de in dit voorstel van wet neergelegde regeling een inbreuk maakt op de vrije mededinging, deze inbreuk door het verdrag gerechtvaardigd is voorzover die noodzakelijk is voor verzorging van de drinkwatervoorziening.

### *1.6. Gevolgen voor het bedrijfsleven*

Het wetsvoorstel heeft geen financiële gevolgen voor de bedrijfstak. Door aan waterleidingbedrijven de exclusieve bevoegdheid te verlenen voor de levering van drinkwater in hun distributiegebied wordt de bestaande situatie vastgelegd. De circa 20 waterleidingbedrijven in Nederland zijn thans allen in handen van overheden. Alleen de NV Bronwaterleiding Doorn is in private handen. Dit waterleidingbedrijf zal echter in het kader van de uitvoering van een door de provincie vastgesteld en door de minister goedgekeurd reorganisatieplan worden overgenomen door de NV Waterleidingbedrijf Midden-Nederland. Het verlenen van de exclusieve bevoegdheid tot levering van drinkwater laat onverlet dat fusies tussen bestaande waterleidingbedrijven mogelijk blijven, voorzover deze bedrijven voldoen aan de eisen ten aanzien van de eigendom en zeggenschap. Alleen voor de multi-utilities NUON en Delta Nutsbedrijven geldt dat ingeval van privatisering van delen daarvan sprake kan zijn van enige desintegratieschade ten gevolge van ontvlechting. Op basis van een kwalitatieve inschatting zal deze desintegratieschade beperkt zijn. Bovendien zijn er mogelijkheden om integratievoordelen zoveel mogelijk te behouden.

## **2. Artikelsgewijs**

### *Artikel I*

#### Onderdeel A

De wijziging bij punt 1 strekt tot aanpassing van een term aan de wijzigingen die zijn aangebracht bij de wijziging van de Waterleidingwet in verband met de implementatie van richtlijn nr. 98/83/EG betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (PbEG L 330).

De datum die genoemd wordt in de definitie van «bestaand waterleidingbedrijf», in onderdeel g, is aangekondigd in een mededeling van de Minister van VROM in de Staatscourant 2000, nr 166. Daarbij is bekend gemaakt dat een wet in voorbereiding was die ertoe strekt te waarborgen dat de eigendom van waterleidingbedrijven in overheidshanden blijft. Alle betrokkenen hebben zich er aldus op kunnen instellen dat na die datum aan nieuwe waterleidingbedrijven niet zonder meer dezelfde positie wordt toegekend als aan bestaande.

Op basis van artikel 3k wordt gewaarborgd dat de bestaande waterleidingbedrijven, die genoemd zijn in de bijlage, en die bevoegd zijn in een distributiegebied drinkwater te leveren, deze bevoegdheid alleen kunnen overdragen aan een waterleidingbedrijf waarover de zeggenschap uitsluitend wordt uitgeoefend door gekwalificeerde rechtspersonen. Indien dit voorstel van wet tot wet wordt verheven is, vanaf het moment van inwerkingtreding, aldus gewaarborgd dat in geval van fusies of overnames van waterleidingbedrijven de eigendom in overheidshanden blijft.



Ook de rechtsopvolger(s) onder algemene of bijzondere titel van een waterleidingbedrijf dat op 1 september 2000 drinkwater leverde, vallen onder het begrip «bestaand waterleidingbedrijf» (artikel 1, onderdeel g). Hiermee wordt bereikt dat, indien gedurende de periode vanaf 1 september 2000 en het moment van inwerkingtreding van deze wet bijvoorbeeld twee bestaande waterleidingbedrijven zijn gefuseerd, deze wet ook betrekking heeft op het gefuseerde bedrijf, mits dit (uit de fusie ontstane) waterleidingbedrijf is aan te merken als een gekwalificeerde rechtspersoon in de zin van artikel 1, onder f.

In hoofdstuk 1A wordt in de eerste afdeling aan bestaande waterleidingbedrijven het recht toegekend drinkwater te produceren en te leveren. Voorts worden in de tweede afdeling verplichtingen met betrekking tot waterleidingbedrijven vastgelegd. Een aantal bedrijven valt niet onder de definitie van waterleidingbedrijf in de Waterleidingwet, maar voert wel enige van de voor een waterleidingbedrijf essentiële handelingen uit. Zo zijn er bedrijven die geen drinkwater leveren, maar wel halffabriek produceren en transporteren ten behoeve van verdere zuivering tot drinkwater, zoals de NV Watertransportmaatschappij Rijn-Kennemerland. Deze bedrijven vallen niet onder de omschrijving van «waterleidingbedrijf» in de wet. Om het stelsel van hoofdstuk 1A ook op deze bedrijven van toepassing te laten zijn, worden zij in de bijlage in onderdeel A met name aangewezen.

#### Onderdeel B

Artikel 1a geeft het beginsel weer waar hoofdstuk 1A een uitwerking van vormt: de overheid draagt zorg voor de openbare drinkwatervoorziening; deze zorg wordt gewaarborgd door zeker te stellen dat de waterleidingbedrijven in overheidshanden blijven en deze waterleidingbedrijven het alleenrecht voor die voorziening toe te kennen.

#### Onderdeel C

##### *Artikel 3i*

«Drinkwater» is in artikel 1 van de Waterleidingwet gedefinieerd als: leidingwater, bestemd of mede bestemd om te drinken. «Leidingwater» is: water, bestemd om te drinken, te koken, voedsel te bereiden of andere huishoudelijke doeleinden, dat door een waterleidingbedrijf of een collectieve voorziening aan derden ter beschikking wordt gesteld. Water dat in flessen wordt geleverd, valt er dus niet onder. Daarop heeft de Waterleidingwet geen betrekking. Wel gelden daarvoor materieel dezelfde kwaliteitseisen. Die zijn gesteld in het kader van een andere wet, namelijk de Warenwet.

Met produceren van drinkwater wordt bedoeld op de gehele keten die aan levering voorafgaat, dus van winning, via zuivering, tot aan distributie.

##### *Artikel 3j*

De bevoegdheden tot levering in een distributiegebied zijn waar nodig in de bijlage nader bepaald. In die bijlage wordt de situatie van 1 september 2000 vastgelegd. Doel van dit voorstel van wet is de overheidseigendom van waterleidingbedrijven te verzekeren. Niet alleen waterleidingbedrijven leveren drinkwater. In Nederland leveren en produceren ook anderen dan waterleidingbedrijven drinkwater op beperkte schaal en op zeer lokaal niveau. Het zou niet in de doelstelling van dit voorstel passen dergelijke eigen winningen onmogelijk te maken. Daarom is onder b in het eerste en tweede lid van dit artikel een uitzondering opgenomen van het verbod voor inrichtingen als bedoeld in de Wet milieubeheer.

In de praktijk komt het voor dat ook anderen dan waterleidingbedrijven water leveren of doorleveren aan verbruikers. Te denken valt dan bijvoor-

beeld aan een industrieterrein waarop meerdere bedrijven zijn gevestigd, en waar één bedrijf een aansluiting heeft (op het bestaande waterleidingbedrijf) en dit bedrijf het water vervolgens «doorlevert» aan de andere op het terrein gevestigde bedrijven.

Deze situaties (doorlevering door één bedrijf aan andere bedrijven), vallen niet onder de uitzondering genoemd in artikel 3j, tweede lid, onder b. Het industrieterrein is hier niet als één inrichting te beschouwen waarbinnen geleverd wordt aan verbruikers. Het gaat om meerdere inrichtingen. Het zou echter niet in de doelstelling van dit wetsvoorstel passen om dergelijke doorleveringen, die in de praktijk voorkomen, onmogelijk te maken. In de bovengenoemde situaties is sprake van een 'collectief leidingnet' in de zin van artikel 1, eerste lid, onder h, van de wet. Om deze reden is in artikel 3j, tweede lid, onder c, een uitzondering van het leveringsverbod opgenomen voor eigenaren van collectieve leidingnetten.

Onlangs is in het Waterleidingbesluit de verplichting opgenomen voor de eigenaren van deze winningen een meetprogramma op te stellen en maatregelen uit te voeren om te waarborgen dat het drinkwater voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen. In de tweede helft van 2001 zal een inventariserend onderzoek worden uitgevoerd om te bepalen of het nodig is in het kader van de algehele herziening van de Waterleidingwet aanvullende eisen aan deze eigen winningen te stellen.

#### *Artikel 3k*

Bevoegdheden ten aanzien van distributiegebieden kunnen worden overgedragen aan waterleidingbedrijven waarover de zeggenschap wordt uitgeoefend door gekwalificeerde rechtspersonen. Het kan daarbij ook gaan om een waterleidingbedrijf dat ontstaat door fusie van contracterende bedrijven. Een dergelijke overdracht kan bijvoorbeeld plaats hebben in het kader van handelingen als bedoeld in artikel 3l.

#### *Artikel 3l*

De handelingen die de eigenaar van een waterleidingbedrijf moet melden op grond van artikel 3l, eerste lid, behoeven niet in alle gevallen te leiden tot directe invloed op de formele zeggenschap over een waterleidingbedrijf, zij kunnen echter wel van invloed zijn op de materiele zeggenschap. Voorbeelden zijn de handelingen, genoemd onder d en e. Vanwege het publieke belang van het waarborgen van een goede drinkwatervoorziening, is met het onderhavige wetsvoorstel beoogd om de drinkwatervoorziening volledig in handen te doen blijven van de overheid. Vanuit dit oogpunt is het dan ook wenselijk dat de in artikel 3l genoemde handelingen, ook al hebben zij niet in alle gevallen direct betrekking op de formele zeggenschap, worden gemeld. Het is vervolgens aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer om op basis van de melding te beoordelen of sprake is van een verboden rechtshandeling als bedoeld in artikel 3m.

De aan de in artikel 3l genoemde handelingen voorafgaande besluiten en rechtshandelingen vallen niet onder de meldingsplicht van dit artikel. In het wetsvoorstel wordt ervan uitgegaan dat eigenaren van waterleidingbedrijven alle rechtshandelingen melden die tot gevolg kunnen hebben dat de zeggenschap over een waterleidingbedrijf wordt verkregen door anderen dan een gekwalificeerde rechtspersoon. Artikel 3n geeft daarbij een niet-limitatieve opsomming van handelingen die in ieder geval vallen onder het verbod van artikel 3m.

Een melding kan aanleiding vormen voor de minister om gebruik te maken van de aanwijzingsbevoegdheid (zie artikel 3o). In verband met het stelsel, neergelegd in hoofdstuk III van de wet, is het gewenst dat de minister in kennis wordt gesteld van de overdracht van bevoegdheden ten aanzien van (een deel) van een distributiegebied.

### *Artikel 3m*

Met het wetsvoorstel wordt beoogd de feitelijke zeggenschap en het beheer van activa die essentieel zijn voor het voeren van een bedrijf dat drinkwater levert, binnen de overheidskring te houden. Met artikel 3m wordt voorkomen dat aan een derde, niet zijnde een gekwalificeerde rechtspersoon, de mogelijkheid wordt gegeven invloed uit te oefenen op de beslissingen van het waterleidingbedrijf en de essentiële activa. Artikel 3m vormt geen belemmering voor het uitbesteden van taken aan niet gekwalificeerde rechtspersonen. Immers, bij uitbesteding blijft het waterleidingbedrijf verantwoordelijk voor het beheer en de exploitatie van het waterleidingbedrijf en de kwaliteit van het geleverde drinkwater. Bij uitbesteding is geen sprake van overdracht van eigendom of zeggenschap. De eigenaar van het waterleidingbedrijf blijft de leverancier van het drinkwater en verantwoordelijk voor de kwaliteit daarvan. Ook nu worden door waterleidingbedrijven taken uitbesteed, zoals het ontwerp en de bouw van watervoorzieningswerken, de administratie en het opnemen van de watermeters.

Anders ligt het ingeval de exploitatie van het waterleidingbedrijf door een derde wordt verricht. Met het recht op exploitatie wordt een zodanige derde de leverancier van het drinkwater. Daarmee zou zeggenschap over het waterleidingbedrijf overgaan. Artikel 3m leidt ertoe dat de exploitatie van een waterleidingbedrijf is voorbehouden aan gekwalificeerde rechtspersonen.

### *Artikel 3n*

In dit artikel is een niet-uitputtende opsomming gegeven van handelingen die vallen onder het verbod, geregeld in artikel 3m. De opgesomde handelingen corresponderen met die welke ingevolge artikel 3l moeten worden gemeld, maar ze bevatten het door artikel 3m verboden aspect. Ook andere handelingen kunnen onder die verbodsomschrijving vallen. Het is daarom verstandig om, als er getwijfeld zou kunnen worden of dit het geval is, tevoren contact op te nemen met het ministerie.

### *Artikel 3o*

De aanwijzingsbevoegdheid van de minister vormt het sluitstuk van het systeem, dat – kort gezegd – bestaat uit melding van overdracht van zeggenschap, verbod van overdracht buiten de kring van gekwalificeerde rechtspersonen, en ongedaan maken van de gevolgen van een overdracht die in strijd is met de doelstellingen van de wet. Een constructie waarbij volstaan was met nietigheid van die gevolgen, was denkbaar geweest. Gezien de inzichtelijkheid, ook voor derden, verdient het echter de voorkeur dat de minister daarover zo nodig aanwijzingen kan geven.

### Onderdeel D

Voorgesteld wordt de bewaartermijn voor meetgegevens met betrekking tot de kwaliteit van leidingwater in collectieve leidingnetten van drie jaar te verlengen tot vijf jaar. Bij het opstellen van de Tijdelijke regeling legionellapreventie in leidingwater is gebleken dat het nodig is deze gegevens langer dan drie jaar te bewaren, zodat informatie over de drie jaar bestrijkende evaluatieperiode kan worden vergeleken met die over voorgaande en volgende evaluatieperiodes. In het Besluit hygiëne en veiligheid zwemgelegenheden is dezelfde bewaarperiode opgenomen. Deze termijn komt overeen met de termijn die reeds gold ingevolge het Waterleidingbesluit.

### *Artikel II*

Gezien de aard van het onderwerp van het nieuwe hoofdstuk van de Waterleidingwet wordt voorgesteld overtredingen via de Wet economische delicten strafbaar te stellen. Hiermee is afgestapt van het systeem

dat tot nu toe geldt, waarbij overtreding via een bepaling in de Waterleidingwet zelf strafbaar wordt gesteld. Het voordeel van het nu voorgestelde systeem is dat daarmee aangesloten wordt bij het stelsel voor overtreding van gelijksoortige voorschriften, zodat de strafmaat daarmee overeenkomt.

In het onderhavige artikel worden enkele voorschriften die middels dit wetsvoorstel in de Waterleidingwet worden opgenomen aan de opsomming van artikel 1 van de Wet op de economische delicten toegevoegd. Overtreding van een verplichting tot melding wordt in onderdeel 4° opgenomen. Het onbevoegd produceren of leveren van drinkwater wordt, overeenkomstig gelijksoortige voorschriften uit de Electriciteitswet 1998 en de Gaswet, in onderdeel 1° opgenomen. Daarnaast worden aan dit onderdeel toegevoegd de overtreding van het verbod tot overdracht van zeggenschap aan een niet-gekwalificeerde rechtspersoon en het niet nakomen van een aanwijzing ingevolge artikel 3o.

#### *Artikel III p*

Deze overgangsbepaling heeft betrekking op een situatie waarin een waterleidingbedrijf op het tijdstip waarop de verplichtingen van hoofdstuk 1A gaan gelden, niet in handen van de overheid is. Deze situatie wordt door middel van een reorganisatieplan rechtgetrokken. Concreet betreft het hier de drinkwatervoorziening in Doorn.

#### *Artikel IV*

Zo spoedig mogelijk nadat dit wetsvoorstel is bekrachtigd en op grond van artikel 10 van de Tijdelijke referendumwet zal zijn besloten of over deze wet een referendum kan worden gehouden, zal deze wet op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking treden.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
J. P. Pronk