

Vergaderjaar 2002–2003

28 339

Wijziging van de Waterleidingwet (eigendom waterleidingbedrijven)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 9 januari 2003

Inleiding

Het verheugt mij dat de leden van de verschillende fracties met belangstelling kennis hebben genomen van het voorstel tot wijziging van de Waterleidingwet (eigendom waterleidingbedrijven) en ik constateer dat velen van deze leden de doelstelling van het wetsvoorstel, namelijk het waarborgen van de publieke eigendom van de drinkwatervoorziening, onderschrijven. Niettemin leven er bij de leden van diverse fracties nog vragen en opmerkingen, waar ik hieronder op in zal gaan. Daarbij heb ik zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden.

Algemeen

De leden van de VVD-fractie missen een totaalvisie op de watersector en vroegen in te gaan op de maatschappelijke en internationale context van dit wetsvoorstel en de toekomstige wijzigingen, alsmede de samenhang tussen dit wetsvoorstel en eerdere wijzigingen en tussen dit wetsvoorstel en toekomstige wijzigingen.

Zoals door de leden van de VVD-fractie terecht wordt opgemerkt, kent het wetsvoorstel een voorgeschiedenis en is het te plaatsen in een bredere context, zodat sprake is van een samenhangend drinkwaterbeleid. De indruk van de leden van de VVD-fractie dat een totaalvisie op de watersector ontbreekt, deel ik dan ook niet.

In het Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening, Deel 3: Kabinetsstandpunt (hierna: BDIV)¹ schetste het toenmalige kabinet reeds de hoofdlijnen van het rijksbeleid inzake de openbare watervoorziening. Centraal daarbij staat de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening. Dat houdt in dat gestreefd wordt naar een optimale waarborging van de kwaliteit en de continuïteit van de levering van drinkwater, op een wijze die past binnen de randvoorwaarden van een duurzame ontwikkeling van onze samenleving en tegen maatschappelijk verantwoorde kosten. Kernpunten van het beleid, vastgelegd in het BDIV, zijn een blijvende prioriteit in het milieubeleid voor de verbetering en bescherming van de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater, de versterking van de kwaliteits- en milieuzorg bij de productie en distributie van drinkwater, ombuiging van de stijgende waterbehoefte en het ontzien van natuur en milieu bij de

¹ Kamerstukken II 1995/1996, 23 168, nr. 5.

inzet van bronnen en watervoorzieningswerken. Een sterke maatschappelijke positie van de bedrijfstak is daarbij van belang.

In het BDIV wordt eveneens gesignaleerd dat de Waterleidingwet *c.a.* op een reeks van onderdelen zou moeten worden aangepast in het bijzonder voor wat betreft de hoofdstukken III (reorganisatie) en IV (planning van watervoorzieningswerken) en in verband met de implementatie van de EG-Drinkwaterrichtlijn.¹ Tegen deze achtergrond wordt in het BDIV een algehele herziening van de Waterleidingwet aangekondigd.

Bij de behandeling van het BDIV door de Tweede Kamer bleek grote behoefte te bestaan aan meer duidelijkheid ten aanzien van verschillende organisatorische aspecten van de openbare watervoorziening. In de brief van 1 april 1997² gaat de toenmalige Minister van VROM daarom in op de aspecten schaalvergroting, concessieverlening, overheidseigendom, milieutaken, marktwerking en concurrentie.

In maart 1998 is de notitie «De hoofdlijnen van een nieuwe Waterleidingwet» verschenen (hierna: Hoofdlijnennotitie).³ Deze notitie bevat de voorname van het kabinet ten aanzien van de hoofdlijnen van een nieuwe Waterleidingwet, ter vervanging van de huidige wet. Daarbij zijn relevante beleidslijnen uit het BDIV nader uitgewerkt.

De totstandkoming van de Hoofdlijnennotitie werd voorafgegaan door een brede consultatie van belanghebbenden. In het bijzonder werd uitvoerig gesproken over liberalisering en privatisering in de waterleidingsector, tegen de achtergrond van ontwikkelingen in andere netwerksectoren. Ook de ontwikkelingen in het kader van het MDW-proces (Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit) en de discussies over «Markt en Overheid» waren hierop van invloed.

De Tweede Kamer was het eens met de Hoofdlijnennotitie, met uitzondering van de voorstellen op het gebied van marktwerking. In de motie Feenstra *c.s.*⁴, ingediend op 18 april 1998, werd het kabinet verzocht het wetsontwerp herziening Waterleidingwet te baseren op de Hoofdlijnennotitie, evenwel met uitzondering van de voorstellen voor de introductie van marktwerking.

Op 28 juni 1999 heeft de toenmalige Minister van VROM vervolgens in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven op welke wijze de regering de motie Feenstra zal uitvoeren.⁵ Strekking hiervan is dat het publieke karakter van de openbare watervoorziening wordt gewaarborgd en de zeggenschap over de waterleidingbedrijven door overheden blijft gehandhaafd. Naar aanleiding van deze brief heeft op 14 oktober 1999 wederom overleg met de Tweede Kamer plaatsgevonden, waarbij het in de brief verwoorde kabinetsstandpunt kamerbreed werd gesteund. De Kamer drong er daarbij op aan om zo spoedig mogelijk wettelijke maatregelen te treffen om de overheidseigendom van waterleidingbedrijven te waarborgen. Door de Minister van VROM werd bij die gelegenheid aangegeven dat hieraan bij de herziening van de Waterleidingwet voorrang zal worden gegeven.⁶ Deze urgentie kwam tevens voort uit ontwikkelingen in de sector op grond waarvan het in private handen komen van waterleidingbedrijven kon worden verwacht.

Mede tegen deze achtergrond is door de Tweede Kamer op 31 mei 2000 opnieuw een motie aangenomen, waarin de regering wordt gevraagd om ten spoedigste wettelijke voorzieningen te treffen (dat wil zeggen vooruitlopend op de algehele herziening) om te waarborgen dat de aandelen van waterleidingbedrijven in overheidshanden blijven.⁷

¹ Richtlijn nr. 98/83/EG van de Raad van 3 november 1998 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (PbEG L 330) (EG-Drinkwaterrichtlijn).

² Kamerstukken II 1996/1997, 23 168, nr. 13.

³ Kamerstukken II 1997/1998, 25 869, nr. 1.

⁴ Kamerstukken II 1997/1998, 25 869, nr. 2.

⁵ Kamerstukken II 1998/1999, 25 869, nr. 4.

⁶ Kamerstukken II 1999/2000, 25 869, nr. 5.

⁷ Kamerstukken II 1999/2000, 26 700, nr. 8.

Met het voorliggende wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan deze motie Feenstra c.s.¹ Het is van belang te benadrukken dat hiermee de huidige eigendomssituatie van waterleidingbedrijven wordt vastgelegd. Dit wetsvoorstel heeft geen directe gevolgen voor de uitvoering van de primaire taak van waterleidingbedrijven in het kader van de openbare drinkwatervoorziening, noch voor de consument als gebruiker van drinkwater. Het is daarom niet noodzakelijk in dit wetsvoorstel andere aspecten van de drinkwatervoorziening te betrekken. Om deze redenen is het goed mogelijk een oordeel te geven over dit wetsvoorstel afzonderlijk. Het wetsvoorstel in samenhang met andere wetsontwerpen presenteren, zoals door de leden van de VVD-fractie wordt voorgesteld, zou leiden tot een onnodige vertraging van het waarborgen van de overheidseigendom en daarmee leiden tot rechtsonzekerheid en onrust in de sector, hetgeen een onwenselijke situatie is.

In paragraaf 1.2 van de Memorie van Toelichting is niettemin reeds ingegaan op de fasering van de herziening van de Waterleidingwet. Het herzieningsproces is verdeeld in drie fasen. De eerste fase betrof de implementatie van de EG-Drinkwaterrichtlijn en de Legionellaproblematiek. Deze fase is afgerond met de wijziging van de Waterleidingwet in 2000.² De tweede fase betreft het waarborgen van het publieke karakter van de drinkwatervoorziening, waarin voorliggend wetsvoorstel voorziet. Tijdens het overleg met de Tweede Kamer van 14 oktober 1999 heeft de toenmalige Minister van VROM zoals gezegd aangegeven aan deze onderwerpen voorrang te geven. De derde fase betreft de algehele herziening van de Waterleidingwet, die thans in voorbereiding is.

Ten aanzien van de internationale context kan het volgende opgemerkt worden. Het wetsvoorstel heeft betrekking op de drinkwatervoorziening in Nederland waarbij gekozen is voor behoud van het publieke karakter. Op de Europese context wordt in paragraaf 1.5 van de Memorie van Toelichting reeds ingegaan, met name waar het de relatie met Europees recht betreft. Daarbij is onder meer aangegeven dat de drinkwatervoorziening te beschouwen is als een dienst van algemeen economisch belang. Het is aan de lidstaten van de Europese Unie zelf om te bepalen hoe diensten van algemeen belang worden uitgevoerd, waarbij neutraliteit bestaat ten opzichte van de publiek- of privaatrechtelijke positie van ondernemingen. In dit stuk wordt onder het kopje «Internationale aspecten» ook nog aandacht besteed aan andere aspecten van de internationale context van drinkwatervoorziening.

De leden van de fractie van D66 vroegen om een nadere toelichting op de gekozen oplossing voor de drinkwatervoorziening in vergelijking met andere nutssectoren. Tevens vroegen de leden van de D66-fractie aandacht te besteden aan de vraag waarom de zorg voor de energiesector geen kerntaak van de overheid is en de zorg voor de drinkwatervoorziening wel.

De zorg voor goede nutsvoorzieningen is een kerntaak van de overheid. De overheid dient zorg te dragen voor een goede drinkwatervoorziening, maar ook voor andere nutsvoorzieningen zoals bijvoorbeeld energie. De wijze waarop de overheid invulling geeft aan deze zorg kan echter van sector tot sector verschillen, afhankelijk van de kenmerken van de sector en de aard van de voorziening. Bij de drinkwatervoorziening gaat het om een essentiële nutsvoorziening; het maatschappelijk belang bij kwaliteit is zeer groot omdat drinkwater een eerste levensbehoefte is. Bovendien is bij de drinkwatervoorziening in Nederland sprake van een natuurlijk (regionaal) monopolie. Gegeven het maatschappelijk belang bij een goede kwaliteit is een goede kwaliteitsborging essentieel. Vanwege de sterke verwevenheid van eigendom, beheer en exploitatie van de infrastructuur is het uit oogpunt van integraal kwaliteitsbeheer zeer gewenst dat de

¹ Ibidem.

² Stb. 315.

eigendom en het beheer van de infrastructuur en de productie van drinkwater in één hand blijven. Daarom heeft de regering er voor gekozen eigendom en zeggenschap in handen van overheden te houden, daarin breed gesteund door de Tweede Kamer in de toenmalige samenstelling (zie hierboven).

De leden van de fractie van D66 vroegen om een kwantificering van de administratieve lasten voor de betrokken bedrijven. Aangezien het wetsvoorstel de huidige situatie vastlegt, heeft dit vrijwel geen gevolgen voor de administratieve lasten van de waterleidingbedrijven. Een lichte administratieve last kan voortvloeien uit de meldingsplicht van artikel 31.

De leden van de SGP-fractie vroegen of grootschalige levering van industriewater aan derden kan leiden tot «afhaken» van het publieke watervoorzieningsnet en of de kosten in dat geval worden afgewenteld op de gebonden gebruikers, de zogenaamde afhaakproblematiek. Deze leden vroegen wat de risico's van het afhaken van grote gebruikers zouden kunnen zijn en of dit tot overcapaciteit of kapitaalvernietiging zou kunnen leiden. Deze leden vroegen de regering in te gaan op de mogelijkheid om, gedurende een overgangperiode, uittredingskosten te vragen aan de «afhakkers». Tevens vroegen de leden van de SGP-fractie wat de gevolgen zijn van het wetsvoorstel voor collectieve leidingnetten op industrieterreinen. De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen een nadere toelichting op de mogelijkheden en beperkingen van de productie en levering van drinkwater voor de eigenaar van een collectief leidingnet. Zij vroegen of de regering gevallen kan noemen waarin de eigenaar van een collectief leidingnet zelf drinkwater produceert en zo ja, wat voor bezwaren hier aan kleven. De leden van de CDA-fractie vroegen om een reactie op de suggestie van de Vereniging voor Energie, Milieu en Water om lokale productie en levering van drinkwater aan niet-huishoudens toe te (blijven) staan. De leden van de VVD-fractie vroegen om een nadere uitleg over de betekenis van het wetsvoorstel voor leveringen boven de 100 000 kubieke meter en de relatie hiervan met benchmarking.

Het wetsvoorstel is gericht op het vastleggen van het overheidseigendom van waterleidingbedrijven. Tevens wordt met het wetsvoorstel aan de bestaande waterleidingbedrijven het alleenrecht gegeven om drinkwater te produceren en te leveren aan verbruikers; behoudens de in het wetsvoorstel opgenomen uitzonderingen voor collectieve leidingnetten en eigen voorzieningen mogen alleen deze waterleidingbedrijven drinkwater produceren en leveren aan verbruikers.

Onder drinkwater wordt verstaan: leidingwater bestemd of mede bestemd om te drinken. Daartoe behoort derhalve ook water dat aan grootverbruikers wordt geleverd dat mede bestemd is om te drinken. Het wetsvoorstel heeft echter geen gevolgen voor zover geen sprake is van drinkwater, zoals industriewater en warm tapwater. Het is en blijft mogelijk dat industriewater dat uitsluitend bestemd is voor procesdoeleinden (dus niet (mede) bestemd als drinkwater) door een bedrijf wordt gewonnen en aan andere bedrijven wordt geleverd. Dit geldt ongeacht het volume dat geleverd wordt, dus ook voor de levering van meer dan 100 000 kubieke meter water per jaar. Er is in plaats van een volumedrempel gekozen voor een vrije markt voor industriewater (ongeacht het volume) en geen vrije markt voor drinkwater. Benchmarking is op industriewater dan ook niet van toepassing. Een beleidsstandpunt over industriewater is op dit moment in voorbereiding.

Bij de leden van de SGP-fractie is mogelijk de indruk ontstaan dat het onderhavige wetsvoorstel aan grootverbruikers extra mogelijkheden biedt om voor eigen gebruik drinkwater te produceren. Dat is thans toegestaan en blijft toegestaan, voor zover het drinkwater binnen de inrichting verbruikt wordt. Wat betreft levering van in eigen beheer gewonnen drink-

water aan derden (buiten de inrichting) bepaalt het wetsvoorstel juist expliciet dat dit niet is toegestaan.

De door de leden van de SGP-fractie geschetste situatie, waarbij een bedrijf zélf drinkwater produceert en vervolgens via een collectief leidingnet levert aan een of meerdere andere bedrijven, is op basis van het wetsvoorstel derhalve niet toegestaan. Het toelaten van dergelijke ontwikkelingen zou leiden tot een onwenselijke aantasting van de positie van waterleidingbedrijven, die als primaire taak hebben om deugdelijk drinkwater te leveren en die het best geëquipeerd zijn om deze taak uit te oefenen. Bovendien bemoeilijkt dit het houden van toezicht.

Overigens zij opgemerkt dat drinkwater voor eigen gebruik meestal uit grondwater wordt gewonnen en dat de vergunning voor onttrekking daarvan op basis van de Grondwaterwet doorgaans reeds bepaalt dat de onttrekking alleen is toegestaan voor gebruiksdoelen binnen de inrichting. Uit het voorgaande volgt dan ook dat het wetsontwerp niet leidt tot vergroting van de «afhaakproblematiek».

Zoals gezegd is productie en levering van drinkwater voorbehouden aan waterleidingbedrijven. Daarop zijn een tweetal uitzonderingen mogelijk. De hierboven genoemde eigen winning (productie) en levering voor gebruik binnen een inrichting is en blijft toegestaan. Er is dan sprake van een collectieve watervoorziening. De tweede uitzondering betreft de levering van water aan gebruikers die zijn aangesloten op een collectief leidingnet.

In de praktijk doet zich de situatie voor dat één bedrijf op een industrieterrein een aansluiting heeft op het distributienet van een waterleidingbedrijf en dat dit bedrijf het water doorlevert aan andere bedrijven op dat industrieterrein. Een dergelijk collectief leidingnet is in het voorgestelde artikel 3j uitgezonderd van het verbod op levering van drinkwater, zoals reeds beschreven in de Memorie van Toelichting. Overigens moet voor de goede orde worden opgemerkt dat in een collectief leidingnet alleen sprake is van levering van drinkwater en niet van productie.

Mede naar aanleiding van opmerkingen van de Vereniging voor Energie, Milieu en Water, wordt tenslotte voor bestaande situaties op bedrijfsterrainen een uitzondering gemaakt op de regel dat drinkwater via een collectieve watervoorziening niet aan derden mag worden geleverd. Deze situaties zijn ontstaan door juridische afsplitsingen binnen een inrichting, zodat niet meer sprake is van levering aan verbruikers binnen de inrichting. Door de uitzondering wordt voorkomen dat deze bestaande situaties na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel niet meer mogelijk zijn. Deze uitzondering is opgenomen in een binnenkort toe te zenden nota van wijziging, die wordt voorzien van een meer uitgebreide toelichting.

Marktordening en toezicht op doelmatigheid van de drinkwatersector

De leden van de diverse fracties hebben vragen gesteld over de in de Memorie van Toelichting genoemde maatstafconcurrentie als instrument voor toezicht op de doelmatigheid van de drinkwatersector.

Alvorens op een aantal vragen specifiek in te gaan moet worden benadrukt dat het voorliggende wetsvoorstel geen regels bevat die betrekking hebben op het toezicht op de doelmatigheid van de drinkwatervoorziening. In de Memorie van Toelichting is slechts aangekondigd dat dit onderwerp in de nabije toekomst geregeld zal worden.

Het regeringsbeleid op dit gebied is nog in ontwikkeling en een groot deel van de vragen die over tarieftoezicht en maatstafconcurrentie zijn gesteld, kan dan ook op dit moment niet concreet beantwoord worden.

De hierna volgende vragen zijn door meerdere fracties gesteld en zullen zo volledig mogelijk beantwoord worden.

De leden van de VVD-fractie vroegen om een uitgebreide evaluatie van het huidige systeem van maatstafvergelijking en toezicht alvorens de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel af te ronden. De leden van de fractie van D66 vroegen naar de reden waarom in de Memorie van Toelichting zo uitgebreid wordt ingegaan op maatstafconcurrentie. De leden van de SGP-fractie vroegen waarom maatstafconcurrentie niet gelijktijdig met dit wetsvoorstel is geregeld. Tevens vroegen deze leden waarom het oorspronkelijke voornemen om de doelmatigheid van waterleidingbedrijven te waarborgen via benchmarking en deze na vijf jaren te evalueren is gewijzigd zonder overleg met de actoren in het veld. Ook vroegen de leden van de SGP-fractie wat de status is van de in de Memorie van Toelichting gemaakte opmerkingen over de introductie van een nieuw systeem van tarieftoezicht, in het bijzonder maatstafconcurrentie, en drongen aan op een ont koppeling van dit wetsvoorstel inzake de eigendoms kwestie en de discussie over tarieftoezicht, waarbij duidelijk wordt gemaakt dat met de aanvaarding van dit wetsvoorstel nog niets is vastgelegd over een systeem van maatstafconcurrentie. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie drongen aan op ont koppeling van de besluitvorming over het systeem van maatstafconcurrentie en het regelen van de eigendoms kwestie.

De leden van de VVD-fractie vroegen om een motivering voor het meermaals wijzigen van de Waterleidingwet. De leden van de fractie van D66 en de leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen om een nadere motivering om de eigendoms kwestie vooruitlopend op de algehele herziening met spoed te regelen en om een nadere toelichting inzake de in de Memorie van Toelichting genoemde ongewenste ontwikkelingen in de sector.

Uit al deze vragen komt een aantal kernpunten naar voren die door meerdere fracties aan de orde worden gesteld. Samenvattend gaat het om de behoefte aan een nadere motivering en onderbouwing van de keuze van het vorige kabinet voor maatstafconcurrentie, inzicht in de resultaten die hiermee gerealiseerd kunnen worden, de relatie tussen maatstafconcurrentie en kwaliteit, hoe het systeem functioneert en of het systeem werkbaar is, de relatie met benchmarking en de (her)inrichting van het toezicht op de drinkwatersector en de positie van de lokale overheden als aandeelhouder van waterleidingbedrijven.

Op de fasering van de herziening van de Waterleidingwet en de uitwerking van het toezicht op de doelmatigheid in het kader van de algehele herziening van de Waterleidingwet wordt verderop in dit stuk ingegaan. Dit wetsvoorstel heeft, zoals reeds gezegd, uitsluitend betrekking op het vastleggen van de eigendom van waterleidingbedrijven. Deze kwestie kan worden behandeld onafhankelijk van de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het toezicht op de doelmatigheid van waterleidingbedrijven.

Door aanvaarding van dit wetsvoorstel wordt de regionale monopoliepositie van waterleidingbedrijven juridisch vastgelegd. Om die reden is in de Memorie van Toelichting toch aandacht geschonken aan het waarborgen van de doelmatigheid van de drinkwatervoorziening, vooruitlopend op de algehele herziening. Aanvaarding van dit wetsvoorstel heeft echter geen gevolgen voor de invulling van het toezicht op de doelmatigheid. Alvorens aan te geven langs welk traject ik voornemens ben het toezicht op de doelmatigheid in de toekomst nader vorm te geven, is het van belang een beeld te geven van de voorgeschiedenis.

Voorgeschiedenis

Toezicht op doelmatigheid vormt een van de onderwerpen die destijds in de Hoofdlijnennotitie werden behandeld. Daarbij is aangegeven dat om de doelmatigheid (in brede zin) van de individuele bedrijven in een groter

geheel te kunnen beoordelen een systeem van verplichte maatstafvergelijking (benchmarking) zal worden ingevoerd. Na vijf jaar zouden de ervaringen met de verplichte benchmarking worden geëvalueerd. De bedrijfstak heeft inmiddels zelf een systeem van benchmarking opgezet en de ervaringen hiermee zouden worden meegenomen bij de uitwerking van de verplichte benchmarking.

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel heeft het vorige kabinet, mede in het licht van de op 21 februari 2000 verschenen nota Publieke belangen en marktordening¹, het aspect van toezicht op de doelmatigheid opnieuw in beschouwing genomen. Het toenmalige kabinet heeft een voorkeur uitgesproken voor toezicht op de doelmatigheid via maatstafconcurrentie in plaats van maatstafvergelijking. Als randvoorwaarden daarbij gelden dat geen afbreuk mag worden gedaan aan de kwaliteit van de drinkwatervoorziening (in brede zin) en dat een systeem van maatstafconcurrentie goed toepasbaar dient te zijn, dat wil zeggen dat een zodanige vergelijkbaarheid van waterleidingbedrijven mogelijk is dat hierop toezicht op de tarieven gebaseerd kan worden. De nadere uitwerking van het tarief-toezicht zal, zoals reeds aangegeven in de Memorie van Toelichting, plaatsvinden in het kader van de algehele herziening van de Waterleidingwet. Uit de gestelde vragen blijkt dat er behoefte is aan een motivering van de te kiezen vorm van dit toezicht. Bij de uitwerking zal hiermee rekening worden gehouden. Onderzoek met een brede insteek is naar mijn mening onontbeerlijk om op adequate wijze in deze behoefte te kunnen voorzien.

Daarnaast hebben zich de volgende ontwikkelingen voorgedaan die van belang zijn bij de uitwerking van het toezicht op de doelmatigheid.

Tijdens de behandeling van de begroting van het ministerie van Economische Zaken in de Tweede Kamer (26 en 27 oktober 1999) en tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen in de Eerste Kamer (16 en 17 november 1999) is gevraagd om een notitie over vraagstukken rond privatisering en liberalisering en het waarborgen van publieke belangen in netwerksectoren. Het toenmalige kabinet heeft aan dat verzoek voldaan door de nota Publieke belangen en marktordening te presenteren. In deze nota zijn onder meer een ladder van concurrentie en een analysekader voor marktordening van netwerksectoren opgenomen. Dit theoretische kader dient echter niet te worden gezien als een blauwdruk op grond waarvan besluiten omtrent de ordening van netwerksectoren kunnen worden genomen. Het Ministerie van Economische Zaken heeft daarom, ten behoeve van een betere ondersteuning van te maken keuzes bij orderingsvraagstukken, een project uitgevoerd. Dit project is beschreven in de brief van de toenmalige Minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer van 1 mei 2002.² Binnen dit project is in opdracht van de ministeries van Economische Zaken en Financiën nader onderzoek verricht. Een van de resultaten van dat onderzoek is een kader voor de afweging van verschillende reguleringsmogelijkheden ter ondersteuning van te maken keuzes. Er wordt een ondersteunend instrument geboden waarbij de gevolgen van keuzes inzichtelijk worden gemaakt en gelijktijdig tegen elkaar kunnen worden afgewogen. Dit wijkt af van de nota Publieke belangen en marktordening, waarin werd uitgegaan van opeenvolgende stappen in het afwegingsproces. Het ligt in de rede het ontwikkelde afwegingskader te betrekken bij de keuze ter zake van het toezicht op de doelmatigheid in de drinkwatersector.

Over de uitwerking van het toezicht op de doelmatigheid van de drinkwatervoorziening is overleg gevoerd met VEWIN, het IPO en de VNG. Hieruit blijkt dat zowel de waterleidingbedrijven als provincies en gemeenten het belang van goed toezicht onderschrijven. Betrokken partijen hebben

¹ Kamerstukken II 1999/2000, 27 018, nr. 1.

² Kamerstukken II 2001/2002, 28 000 XIII, nr. 54.

aangegeven zeer te hechten aan een onderzoek op dit punt om tot een goed overwogen keuze te kunnen komen. Daarbij dient ook de huidige situatie met toezicht door lokale overheden via aandeelhouderschap en Raden van Commissarissen te worden meegenomen, aangevuld met een verplichte benchmarking, zoals voorgesteld in de Hoofdlijnennotitie. Specifieke aandacht wordt daarbij door IPO en VNG gevraagd voor de rol van provincies en gemeenten als aandeelhouders van waterleidingbedrijven, gegeven de keuze om het publieke karakter van de drinkwatervoorziening te waarborgen en de regionale organisatie van de sector. Ik ben met VEWIN, IPO en VNG van mening dat bij een onderzoek naar mogelijke toezichtarrangementen een evaluatie van het toezicht in de huidige situatie dient te worden uitgevoerd. Hiermee wordt tevens aangesloten bij het standpunt van het toenmalige kabinet als verwoord in de «Kaderstellende visie op toezicht» die op 20 juni 2001 door de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer is aangeboden.¹ In deze visie is onder meer het uitgangspunt aangegeven dat wanneer nieuwe toezichtarrangementen in het leven worden geroepen, in kaart dient te worden gebracht of er overlap of witte vlekken bestaan in verhouding tot bestaande toezichtfuncties. De toenmalige Minister van Economische Zaken heeft op 1 maart 2002 een brief inzake de evaluatie van de Elektriciteitswet 1998 aan de Tweede Kamer gezonden.² In deze evaluatie wordt ook aandacht geschonken aan het toezicht op de elektriciteitssector door de Dienst uitvoering en Toezicht energie (DTe). Uit de evaluatie is een aantal punten van kritiek naar voren gekomen. In de brief worden maatregelen ter verbetering aangekondigd, alsmede onderzoek naar het functioneren van de DTe waarbij zowel inhoudelijke als procesmatige aspecten aan de orde zullen komen. Het ligt in de rede bij de uitwerking van het toezicht op de doelmatigheid in de drinkwatersector gebruik te maken van de uitkomsten van het aangekondigde onderzoek.

Voorgenomen traject

Gezien het bovenstaande heb ik besloten dat de uitwerking van het toezicht op de doelmatigheid zal plaatsvinden via een project waarbij de sector (waterleidingbedrijven en hun aandeelhouders, vertegenwoordigd door VEWIN, IPO en VNG) nadrukkelijk is betrokken. In het kader van dit project is onderzoek voorzien waarbij voor een brede insteek wordt gekozen. Kernvraag daarbij is op welke wijze de doelmatigheid van de drinkwatervoorziening het best kan worden gewaarborgd met inachtneming van de randvoorwaarde dat het streven naar doelmatigheid niet mag leiden tot een achteruitgang van de kwaliteit van de drinkwatervoorziening. Het streven naar en het behoud van een zo hoog mogelijke kwaliteit is uit oogpunt van de volksgezondheid van groter belang dan kostenbesparing. In het onderzoek zal tevens rekening worden gehouden met de kenmerken van de sector en de bestaande toezichtfuncties. Maatstafconcurrentie als instrument voor toezicht op de doelmatigheid is één van de mogelijke opties die onderzocht zullen worden. Bij de uitwerking van het toezicht op de doelmatigheid zal ook aandacht worden geschonken aan de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van decentrale overheden vanuit hun positie als aandeelhouder van waterleidingbedrijven.

Tevens zal rekening worden gehouden met de Kaderstellende visie op toezicht. Het eerder genoemde afwegingskader en de uitkomsten van het onderzoek naar het functioneren van de DTe kunnen ter ondersteuning worden gebruikt. In de eerder genoemde brief van 1 mei 2002 wordt het voornemen tot de oprichting van een kenniscentrum genoemd. Dit kenniscentrum kan eveneens een ondersteunende rol spelen.

¹ Kamerstukken II 2000/2001, 27 831, nr. 1.

² Kamerstukken II 2001/2002, 28 254, nr. 1.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering kennis heeft genomen van de uitspraak van het College van Beroep inzake de uitvoering van de Elektriciteitswet op het punt van tariefregulering voor gebonden klanten. De regering heeft kennis genomen van de uitspraak van het College van Beroep¹ en is van mening dat dit geen problemen oplevert voor de wijze waarop tariefregulering plaatsvindt in de elektriciteitssector. De rechter heeft geen uitspraak gedaan over de rechtmatigheid van de gehanteerde systematiek doch geoordeeld dat, in het geval van de regulering van de leveringstarieven voor elektriciteit volgens de formule die is opgenomen in de Elektriciteitswet, geen individuele x-factoren kunnen worden gehanteerd. Deze uitspraak heeft geleid tot een voorstel tot wijziging van de Elektriciteitswet waardoor de bedoeling van de wetgever meer expliciet in de tekst van de Wet wordt neergelegd. Dit voorstel is op 24 september 2002 in de Tweede Kamer behandeld.²

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een nadere toelichting over de onwenselijkheid van concurrentie op de infrastructuur en waarom concurrentie om de infrastructuur wordt afgewezen. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie vroegen een nadere duiding van de bezwaren van concurrentie op de infrastructuur.

Het toelaten van verschillende drinkwaterproducenten/aanbieders op de infrastructuur werkt verstorend op een stabiele bedrijfsvoering van het transporten distributienet, waarbij stromingsrichtingen en verblijftijden ongunstig worden beïnvloed en ongewenste menging van water van uiteenlopende kwaliteit kan optreden. Dit gaat ten koste van de drinkwaterkwaliteit en de borging daarvan.

Ten einde goed en betrouwbaar drinkwater te kunnen garanderen is het van belang dat er sprake is van een integrale kwaliteitszorg die betrekking heeft op alle stappen in het productie- en distributieproces. Zoals ik reeds heb aangegeven is daarbij van belang dat de verantwoordelijkheid hiervoor in één hand ligt. Indien er sprake zou zijn van verschillende drinkwaterproducenten/aanbieders die in concurrentie gebruik maken van dezelfde infrastructuur, dan is deze verantwoordelijkheid niet meer in één hand. Dit bemoeilijkt adequaat toezicht op handhaving van drinkwaterkwaliteit, leveringszekerheid, continuïteit en veiligheid. Indien er bijvoorbeeld sprake is van normoverschrijding, dan is het gezien het complexe karakter van de drinkwatervoorziening en het distributienet in de praktijk lastig om de verantwoordelijkheid voor het nemen van maatregelen op de juiste plaats neer te leggen. Dezelfde bezwaren kleven aan concurrentie op de infrastructuur via het verlenen van een concessie voor de exploitatie. Daarmee wordt immers een scheiding aangebracht tussen het eigendom en beheer van de infrastructuur en de exploitatie daarvan. De leden van de fractie van D66 vroegen om informatie over de opbouw van de kostprijs van water. Daarbij werd gevraagd of een groot deel van de verschillen in kostprijs van waterleidingbedrijven bepaald wordt door factoren die niet door het management beïnvloedbaar zijn, zoals dichtheid en ouderdom van de infrastructuur, bedrijfstype (grond- of oppervlaktewaterbedrijf), alsmede de geografische ligging. De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen in hoeverre er sprake is van grote regionale en lokale verschillen in drinkwatertarieven, die een centraal toezicht vanuit de rijksoverheid noodzakelijk maken en verzochten om een overzicht van de drinkwatertarieven.

Er bestaan binnen Nederland verschillen in de drinkwatertarieven. In 2000 varieerden de drinkwatertarieven (inclusief vastrecht) voor een gemiddeld huishouden van € 0,78 (NFL 1,72) tot € 1,91 (NFL 4,20) met een gemiddelde van € 1,41 (NFL 3,10) per m³. Het gemiddelde drinkwatertarief over alle verbruiksituaties was in 2000 € 1,35 (NFL 2,96). Hierbij zijn inbegrepen de grondwaterbelasting en eventuele precario. De belasting op leiding-

¹ CBB 22-03-2001, LJN-nummer: AB1283.

² Kamerstukken II, 2001-2002, 28 174, nr. 8.

water en de BTW zijn niet inbegrepen. VEWIN geeft jaarlijks aan het begin van het jaar een overzicht van de tarieven uit. Voor het meest recente overzicht verwijs ik naar de VEWIN-uitgave getiteld «Tarievenoverzicht leidingwater per 1 januari 2002». De verschillen in drinkwatertarieven worden voor een belangrijk deel verklaard door verschillen in de vereiste zuiveringsinspanning die afhankelijk is van het type ruwwater dat wordt gebruikt. De zuiveringsinspanning is bij oppervlaktewater groter dan bij grondwater. Verschillen in bedrijfstype (grond- of oppervlaktewater) zijn van invloed op de hoogte van belasting, de vermogenskosten, afschrijvingen en de operationele kosten. Gezien de hoge kosten van de infrastructuur kan de ouderdom hiervan eveneens van invloed zijn op de tarieven. Uit de vrijwillige VEWIN benchmark over het jaar 2000 blijkt dat de operationele kosten gemiddeld bijna de helft van de totale kosten bedragen. Meer dan 50% van deze operationele kosten heeft betrekking op het productie- en distributieproces. Een andere factor is de klantgrootte. Voor een aansluiting met een grote waterafname zijn de kosten per kubieke meter geleverd water in verhouding lager dan bij een aansluiting met een geringe waterafname. Sommige waterleidingbedrijven verrichten meer inspanningen op het gebied van milieu- en natuurbeheer die bijdragen aan de operationele kosten dan andere bedrijven. Dit geldt bijvoorbeeld voor de duinwaterbedrijven. Uit het feit dat er regionale verschillen zijn in de drinkwatertarieven vloeit niet voort dat er noodzaak is tot centraal toezicht. De wijze waarop ik voornemens ben uitwerking aan het toezicht op de doelmatigheid te geven heb ik reeds aangegeven.

De leden van de fracties van D66 en de VVD vroegen om een reactie van de regering op de door de Raad van State gemaakte opmerking over het belang van transparante kostentoedeling voor maatstafconcurrentie. In dit verband vroegen de leden van de fractie van D66 of er voorbeelden zijn van andere sectoren waarin maatstafconcurrentie in de praktijk werkt.

Ik onderschrijf het belang van helderheid ten aanzien van de activiteiten van waterleidingbedrijven als onderdeel van hun publieke taak en de scheiding met andere (markt)activiteiten van deze bedrijven. Zowel de verdere uitwerking van de toetsing van de doelmatigheid als het vastleggen van de publieke taken van waterleidingbedrijven worden meegenomen bij de algehele herziening van de Waterleidingwet. In hoeverre de kostenopbouw tussen waterleidingbedrijven voldoende vergelijkbaar is en welke mate van transparantie daarbij vereist is vormt eveneens onderdeel van het nog uit te voeren onderzoek naar de wijze waarop toezicht op de doelmatigheid het best kan worden vormgegeven. Toezicht op de doelmatigheid via het vaststellen van maximum tarieven wordt thans toegepast in de energiesector en de telecomsector. Op de evaluatie van de Elektriciteitswet ben ik reeds ingegaan. De toezichthouder in de telecomsector, de OPTA, heeft in 1999 besloten om gedurende drie jaren maximum tarieven vast te stellen («price cap»). In de periode van 1 juli 1999 tot 30 juni 2002 bepaalde de OPTA de bovengrens van de tarieven. Deze systematiek was opgezet na consultatie van de sector. In 2001 heeft een evaluatie plaatsgevonden om één van de factoren in het model nauwkeuriger te kunnen vaststellen. Na de periode van drie jaar is deze price cap beëindigd.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen om een reactie op de suggestie dat bij een afweging conform de nota Publieke belangen en marktordening de keuzes die gemaakt zijn bij liberalisering en privatisering van andere nutssectoren mogelijk anders zouden zijn uitgevallen.

De afwegingen ten aanzien van nutssectoren zijn steeds zo zorgvuldig mogelijk gemaakt. Er is echter altijd sprake van voortschrijdend inzicht, bijvoorbeeld door evaluaties van liberaliseringstrajecten. In de eerder genoemde brief aan de Tweede Kamer van 1 mei 2002¹ is de oprichting

¹ Kamerstukken II, 2001–2002, 28 000 XIII, nr. 54.

van een Kenniscentrum Ordeningsvraagstukken aangekondigd. Dit kenniscentrum beoogt te komen tot een meer gestructureerde informatie-uitwisseling tussen verschillende beleidsterreinen en op termijn expertise op te bouwen op het gebied van ordeningsvraagstukken. Het kenniscentrum kan daarmee ondersteuning bieden bij beleidsprocessen.

Regeling van eigendom en zeggenschap van waterleidingbedrijven

De leden van de fractie van D66 vroegen om een nadere uitleg van de term commerciële «uitnutting» van de drinkwatervoorziening. In dat verband vroegen de leden van de fractie van D66 of het waar is dat de waterleidingbedrijven in 1995 ca. NFL 120 miljoen (ca. € 54 miljoen) winst hebben gemaakt.

Onder commerciële uitnutting van de drinkwatervoorziening wordt verstaan het leveren van drinkwater primair voor commerciële doeleinden ofwel met het oogmerk om winst te maken. Uit de Waterleidingwet en het BDIV volgt dat de waterleidingbedrijven als primaire taak hebben het aan een ieder beschikbaar stellen van drinkwater van goede kwaliteit tegen een maatschappelijk aanvaardbare prijs. De kwaliteit van het drinkwater staat daarbij voorop. In de brief van de toenmalige Minister van VROM van 28 juni 1999 is aangegeven dat commerciële belangen niet passen bij de drinkwatervoorziening. Dit neemt niet weg dat over een gegeven periode de opbrengsten van de levering van water hoger kunnen zijn dan de kosten, zodat sprake is van een positief bedrijfsresultaat. Overigens kan de discussie over mogelijke liberalisering en privatisering van de drinkwatervoorziening een rol hebben gespeeld bij het streven naar verbetering van de solvabiliteitspositie van bedrijven. Het bedrijfsresultaat blijft voor het merendeel binnen het waterleidingbedrijf omdat de meeste waterleidingbedrijven in hun statuten een beperking hebben opgenomen ten aanzien van de uitkering van dividend aan de publieke aandeelhouders. In het voorliggende wetsvoorstel is op grond van artikel 3n het belastingen of bezwaren van de winst van een waterleidingbedrijf ten behoeve van een niet gekwalificeerde rechtspersoon met enig zakelijk of persoonlijk recht niet toegestaan. Het door de leden van de D66-fractie genoemde bedrijfsresultaat over 1995 (bij een omzet van ca. 1,4 miljard euro) is vermeld in het rapport «Mogelijkheden tot marktwerking in de Nederlandse watersector».¹ Ik neem aan dat dit juist is.

Fasering Algehele herziening Waterleidingwet

De leden van de CDA-fractie vroegen om de duiding van het moment waarop de algehele herziening van de Waterleidingwet zal worden ingediend. Ook de leden van de fractie van Groenlinks verzochten om een planning van de algehele herziening van de Waterleidingwet.

Naar verwachting zal dit wetsontwerp eind 2003 aan de Raad van State kunnen worden aangeboden voor advies.

De leden van de SGP-fractie vroegen welke waarborgen er thans zijn om afnemers te beschermen tegen te hoge tarieven als gevolg van niet-doelmatig opereren van de waterleidingbedrijven.

In de huidige situatie oefenen de lokale overheden als aandeelhouders van de waterleidingbedrijven en de Raden van Commissarissen toezicht uit op de bedrijfsvoering, onder meer via goedkeuring van de drinkwatertarieven. De vrijwillige benchmarking die reeds door de sector wordt toegepast vormt daarbij ondersteuning. In het traject voor de invulling

¹ OCfEB, 1997.

van toezicht op de doelmatigheid is een evaluatie van de huidige situatie voorzien.

De leden van de D66-fractie en de ChristenUnie-fractie vroegen de regering in te gaan op de in de Memorie van Toelichting genoemde bewegingen in de markt die mede aanleiding gaven tot het nemen van spoedige maatregelen.

Er waren in de sector signalen van mogelijke opschuiving naar privaat eigendom van waterleidingbedrijven in het kielzog van ontwikkelingen van liberalisering en privatisering in andere sectoren, zoals transport, telefonie, energie en afval. Na de overname van de NV Waterleiding Friesland door de NV NUON in 1999 zouden mogelijk nog meer overnames van waterleidingbedrijven door energiebedrijven kunnen volgen. Een ontwikkeling waarbij energiebedrijven waaronder NUON zich richting private eigendom zouden bewegen zou op gespannen voet met het overheidsbeleid staan. De Tweede Kamer heeft, mede in het licht van voornoemde ontwikkelingen, aangedrongen op spoedige maatregelen om te voorkomen dat waterleidingbedrijven in private handen komen. Daarom is – met voorrang – gekozen voor het waarborgen van het openbaar nutskarakter van de drinkwatervoorziening via eigendom en zeggenschap door overheden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen in te gaan op de omstandigheid dat eventuele ongewenste ontwikkelingen op basis van de mededeling in de Staatscourant van 2000, nr. 166 ongedaan kunnen worden gemaakt.

In de bedoelde mededeling 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 de in de mededeling genoemde datum (1 september 2000) aan nieuwe waterleidingbedrijven niet zonder meer dezelfde positie wordt toegekend als aan bestaande. Op basis van artikel 3k van het wetsvoorstel wordt gewaarborgd dat de bestaande waterleidingbedrijven, die genoemd zijn in de bijlage, hun bevoegdheid tot levering van drinkwater in een distributiegebied 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).

Het is niet mogelijk om op basis van deze mededeling in de Staatscourant ongewenste ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan na 1 september 2000 en voor het tijdstip waarop dit voorstel van wet tot wet zal zijn verheven en in werking treedt, ongedaan te maken. Dit was ook het antwoord van de minister van Economische Zaken op vragen met een vergelijkbare strekking van het kamerlid Leers.¹ Echter, indien gedurende de periode van 1 september 2000 tot het moment waarop dit voorstel van wet tot wet wordt verheven, waterleidingbedrijven zijn gefuseerd en het uit de fusie ontstane waterleidingbedrijf niet is aan te merken als een gekwalificeerde rechtspersoon in de zin van artikel 1, onderdeel f, dan hebben de voorgestelde wettelijke bepalingen tot gevolg dat bedoeld waterleidingbedrijf vanaf het moment waarop deze wet in werking treedt,

¹ Kamerstukken II, 1999/2000, Aanhangsel nr. 1378.

niet (meer) bevoegd is tot productie of levering van drinkwater (artikel 3i juncto 3j).

Vorbereiding van het voorstel van wet

De leden van de fractie van de ChristenUnie en de leden van de LPF-fractie verzochten om een reactie op de volgens het rapport Marktwerving in de watersector te behalen efficiëntiewinst van NFL 140–340 miljoen (€ 64–155 miljoen).

De auteurs van het rapport geven bij de vaststelling van te behalen efficiëntiewinst zelf de nodige nuancerings. Dit betreft de beperkingen van de gehanteerde methodiek en de beschikking over onvoldoende gegevens. Zo zijn verschillen in kwaliteit van ruw water en de ouderdom van de infrastructuur niet meegenomen. Aan dit onderzoek zijn naar mijn mening geen harde conclusies te verbinden omtrent de doelmatigheid van de waterleidingbedrijven en te realiseren efficiëntiewinst. Verder wordt in het rapport geconcludeerd dat over het effect van eigendomsvorm (publiek of privaat) op de kostenefficiëntie geen uitsluitel kan worden gegeven.

De leden van de LPF-fractie vroegen of de regering bereid is de publieke taken van waterleidingbedrijven vast te stellen voordat de wet wordt vastgesteld.

De huidige Waterleidingwet geeft aan wat de primaire taken en verantwoordelijkheden zijn van de eigenaar van een waterleidingbedrijf. Naast de zorg voor de levering van deugdelijk leidingwater aan verbruikers hebben waterleidingbedrijven een controletaak ten aanzien van woninginstallaties, collectieve watervoorzieningen en collectieve leidingnetten die zijn aangesloten op hun leidingnet. Daarnaast hebben waterleidingbedrijven taken in het verlengde van hun primaire taken. Het betreft hier taken die de primaire taak ondersteunen en tevens bijdragen aan milieudoelen in meer algemene zin. Voor nadere informatie op dit punt verwijs ik naar de brief van de toenmalige Minister van VROM aan de Tweede Kamer van 1 april 1997.¹

De leden van de PvdA-fractie vroegen wat wordt verstaan onder privatisering van een deel van een multi-utility en op welke wijze in een voorkomend geval de afsplitsing van een waterleidingbedrijf concreet gestalte krijgt. Daarbij werd gevraagd of de waterleidingmaatschappij in een voorkomend geval alle financiële en juridische banden met de holding moet verbreken. De leden van de VVD-fractie vroegen op welke wijze het publieke karakter van het eigendom wordt gewaarborgd indien een overheidsbedrijf dat eigenaar is van een waterleidingbedrijf wordt geprivatiseerd. Daarbij vroegen de leden van de VVD-fractie op welke wijze dan met de aandelen dient te worden omgegaan en of, in het uiterste geval, sprake kan zijn van onteigening.

Indien een overheidsbedrijf, al dan niet een multi-utility, dat eigenaar is van een waterleidingbedrijf zou privatiseren of een minderheidsaandeel aan een andere dan een gekwalificeerde rechtspersoon zou verkopen, dan zou dit waterleidingbedrijf geen drinkwater meer mogen produceren of leveren. Voor een waterleidingbedrijf waarvan de zeggenschap geheel of ten dele wordt uitgeoefend door anderen dan een gekwalificeerde rechtspersoon geldt immers het verbod om te produceren of te leveren. Tevens geldt dat het niet is toegestaan om een rechtshandeling te verrichten die tot gevolg heeft dat een andere dan een gekwalificeerde rechtspersoon op enigerlei wijze zeggenschap verkrijgt over een waterleidingbedrijf of over de bedrijfsvoering daarvan. Dit betekent dat indien een onderneming «X», zijnde een holding waar een NV waterleidingbedrijf «Y» in is onderge-

¹ Kamerstukken II, 1996/1997, 23 168, nr. 13.

bracht, zou privatiseren, onderneming X zijn aandelen in de NV waterleidingbedrijf Y moet overgedragen aan een gekwalificeerde rechtspersoon. Daarmee zijn er voor wat betreft de eigendom en zeggenschap geen juridische banden meer tussen de NV waterleidingbedrijf Y en de Holding X. Wat betreft de financiële banden sluit het wetsvoorstel de mogelijkheid tot samenwerking tussen een waterleidingbedrijf en private ondernemingen niet uit. Het is echter niet toegestaan het waterleidingbedrijf te belasten of bezwaren met enig zakelijk of persoonlijk recht ten behoeve van een niet gekwalificeerde derde indien daarmee de zeggenschap over het waterleidingbedrijf niet meer zelfstandig door een gekwalificeerde rechtspersoon kan worden uitgeoefend.

De leden van de fractie van de VVD vroegen of in het uiterste geval sprake kan zijn van onteigening.

Ten eerste moet worden opgemerkt dat het verbod op productie en levering van drinkwater door anderen dan gekwalificeerde rechtspersonen preventief werkt. Het voorkomt de problemen die de leden van de fractie van de VVD vrezden. Een rechtshandeling die tot gevolg heeft dat geen water meer mag worden geproduceerd en geleverd, brengt immers het voortbestaan van het waterleidingbedrijf in gevaar.

Mocht er desondanks een rechtshandeling worden verricht die in strijd is met artikel 3m, dan kan de minister een aanwijzing geven tot het ongedaan maken van de gevolgen van die rechtshandeling, eventueel aangevuld met een dwangsom. Deze mogelijkheid wordt besproken onder artikel 3o bij de artikelsgewijze behandeling verderop in dit stuk.

Deze middelen zijn gezamenlijk voldoende effectief om de publieke eigendom van waterleidingbedrijven te waarborgen. Aan onteigening wordt dus niet toegekomen. Zwaardere middelen dan de aanwijzing zijn niet nodig.

De leden van de fractie van D66 vroegen of het wetsvoorstel het onmogelijk maakt dat nieuwe toetreders zich op de markt van de drinkwatervoorziening begeven en zo ja, waarom die mogelijkheid expliciet is uitgesloten.

Het verbod tot productie of levering van drinkwater geldt niet voor bestaande waterleidingbedrijven. De bevoegdheid om in een distributiegebied drinkwater te leveren is voor de bestaande waterleidingbedrijven aangegeven in bijlage B bij het wetsvoorstel. Met de bestaande waterleidingbedrijven is de drinkwatervoorziening in Nederland volledig gedekt.

Artikel 3k biedt de mogelijkheid aan degene die bevoegd is drinkwater te leveren deze bevoegdheid geheel of gedeeltelijk over te dragen aan een ander waterleidingbedrijf, mits de zeggenschap over dat waterleidingbedrijf uitsluitend wordt uitgeoefend door gekwalificeerde rechtspersonen. Dit wetsvoorstel legt bovendien het regionale monopolie van de drinkwatervoorziening vast: er kan slechts één waterleidingbedrijf drinkwater leveren in een gegeven distributiegebied. Dat betekent dat een nieuwe toetreders zich slechts op de markt kan begeven in de plaats van een bestaande marktpartij.

Hoofdpijnen van de regeling

De leden van de fractie van D66 vroegen waarom kampeerreinen, bungalowparken en kantoorgebouwen niet onder het wetsvoorstel vallen. Tevens vroegen deze leden in wiens handen in het algemeen de drinkwatervoorziening op kampeerreinen, in bungalowparken en kantoorgebouwen valt en of het niet in de rede ligt ook hier overheidseigendom in te voeren.

De genoemde gevallen zijn niet specifiek uitgezonderd maar vormen voorbeelden van situaties waarbij sprake kan zijn van een collectieve

watervoorziening of een collectief leidingnet. Dit onderscheid en voorbeelden hiervan zijn onder het kopje «Algemeen» al aan de orde geweest. Een collectief leidingnet dat is aangesloten op het distributienet van een waterleidingbedrijf vormt geen onderdeel van dat distributienet, doch van het betreffende gebouw of terrein en is eigendom van de eigenaar daarvan. Dit is te vergelijken met de situatie bij huishoudens, waarbij de leidingen en toestellen achter de watermeter behoren tot de woning en eigendom zijn van de eigenaar van die woning. Bij collectieve watervoorzieningen is sprake van winning of behandeling van het water, alvorens het als leidingwater ter beschikking wordt gesteld. Vooral bij collectieve watervoorzieningen op kampeerterrainen is sprake van eigen grondwaterwinning. Het zou te ver gaan om ook in deze situaties overheidseigendom in te voeren. Zowel collectieve watervoorzieningen als collectieve leidingnetten vallen onder de werkingssfeer van de Waterleidingwet, waarin eisen met betrekking tot de kwaliteit zijn opgenomen. Alle eigenaren van collectieve watervoorzieningen en collectieve leidingnetten hebben een zorgplicht voor de deugdelijkheid van het ter beschikking gestelde leidingwater. De eigenaar van een eigen winning of groot collectief leidingnet is op grond van het Waterleidingbesluit verplicht een meetprogramma op te stellen en uit te voeren, teneinde een goede indruk te krijgen van de kwaliteit van het geleverde leidingwater. In geval van normoverschrijdingen moet de VROM-Inspectie worden geïnformeerd en moeten herstelmaatregelen worden genomen. Toezicht wordt uitgeoefend door de VROM-Inspectie en (in geval van op hun net aangesloten installaties) de waterleidingbedrijven.

De leden van de fractie van Groenlinks vroegen waarom warm tapwater wordt uitgesloten van het wetsvoorstel en zij vroegen naar de betekenis van dit wetsvoorstel voor water in centrale verwarmingssystemen.

Er zijn situaties waarbij via een centraal verwarmingssysteem warm tapwater aan de gebruiker wordt geleverd. Warm tapwater valt onder de werkingssfeer van de Waterleidingwet, maar is geen drinkwater. Warm tapwater dient echter wel aan de eisen van drinkwater te voldoen. De huidige praktijk bij centrale warm tapwatersystemen is dat het warm tapwater wordt geproduceerd en geleverd door anderen dan waterleidingbedrijven, zoals bijvoorbeeld energiedistributiebedrijven. In dat geval is sprake van een collectieve watervoorziening. Op de vraag, waarom het niet in de rede ligt voor collectieve watervoorzieningen en collectieve leidingnetten overheidseigendom in te voeren, ben ik reeds ingegaan. Het koude water dat voor de productie van het warm tapwater wordt gebruikt, wordt veelal wel van een waterleidingbedrijf betrokken.

De leden van de fractie van D66 vroegen waarom niet is overwogen ook flessenwater onder de werking van het wetsvoorstel te laten vallen. Tevens vroegen deze leden of het waterleidingbedrijven is toegestaan water in flessen te leveren.

De openbare watervoorziening en daarmee de drinkwatervoorziening, is een nutsfunctie en daarmee een kerntaak van de overheid. Het gaat daarbij om leidingwater dat bestemd is om te drinken. Zoals in de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel is aangegeven vormt daarbij uitgangspunt dat iedereen in Nederland moet kunnen beschikken over voldoende drinkwater tegen een maatschappelijk aanvaardbare prijs. Flessenwater, waaronder bronwater, vormt geen onderdeel van de openbare watervoorziening en wordt beschouwd als een product in de zin van de Warenwet, evenals bijvoorbeeld frisdrank. Voor deze producten is sprake van een vrije markt en geldt voor de consument, in tegenstelling tot drinkwater, niet de afhankelijkheid van de waterleidingbedrijven die als taak hebben zorg te dragen voor voldoende deugdelijk drinkwater. Eisen

ten aanzien van flessenwater worden gesteld in de Warenwet. Er is daarom geen reden flessenwater onder de werking van dit wetsvoorstel te laten vallen. Verpakt water valt alleen onder de Waterleidingwet indien het door waterleidingbedrijven wordt verstrekt bij uitval van de levering via het leidingnet. Het is niet de bedoeling dat daarbuiten waterleidingbedrijven in het kader van hun publieke taak flessenwater leveren. Wel is dit mogelijk via een aparte rechtspersoon, bijvoorbeeld door een dochteronderneming van een waterleidingbedrijf. Op deze wijze wordt de gewenste scheiding aangebracht tussen de publieke taak en marktactiviteiten van een waterleidingbedrijf.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen waarom gekozen is voor de toevoeging «openbare» drinkwatervoorziening en of hiermee de reikwijdte van de zorgplicht niet wordt ingeperkt. Tevens vroegen deze leden naar de wenselijkheid van het vastleggen van aansluit- en leveringsplicht en hieraan te verbinden eisen ten aanzien van weigering.

In de Memorie van Toelichting is aangegeven dat de in artikel 1a opgenomen zorgplicht van de overheid voor de openbare drinkwatervoorziening het beginsel is waar hoofdstuk 1A een uitwerking van vormt. In hoofdstuk 1A is de bevoegdheid tot levering van drinkwater en de zeggenschap over waterleidingbedrijven geregeld. Met de term «openbare drinkwatervoorziening» in artikel 1a wordt bedoeld op de levering van drinkwater door waterleidingbedrijven. Dit blijkt ook uit de definitie van een waterleidingbedrijf in artikel 1, eerste lid, onderdeel d. De term openbare watervoorziening wordt al sinds 1957 in deze betekenis in de Waterleidingwet gebezigd. Wat betreft de aansluit- en leveringsplicht geldt dat artikel 4 van de Waterleidingwet voldoende waarborgen biedt met betrekking tot de levering aan gebruikers. De voorwaarden voor levering en aansluiting vormen een privaatrechtelijke aangelegenheid en betreffen een overeenkomst tussen het waterleidingbedrijf en de afnemer. Dit neemt niet weg dat het gelet op de positie van waterleidingbedrijven bij de levering van leidingwater aan huishoudens, klein zakelijke verbruikers en industrie in de rede ligt een aansluitplicht in de Waterleidingwet op te nemen. Dit aspect zal bij de algehele herziening van de Waterleidingwet worden meegenomen.

Internationale aspecten

De leden van de fractie van D66 vroegen of er jurisprudentie bestaat over de EU-regeling van diensten van algemeen economisch belang. Tevens vroegen zij of de Europese mededingingsregels de taakuitoefening van de waterleidingbedrijven zouden verhinderen en op welke gronden de regering de stelling verdedigbaar acht dat inbreuk op de mededinging noodzakelijk is voor de verzorging van de drinkwatervoorziening. Ook vroegen deze leden hoe de drinkwatervoorziening in andere EU-landen is geregeld en in welke landen sprake is van 100% overheidseigendom.

Het begrip «onderneming belast met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang» is ontleend aan artikel 86, tweede lid, EG, maar wordt daar niet gedefinieerd. Dit begrip is in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EG en de beschikkingenpraktijk van de Europese Commissie verder uitgewerkt. Daarnaast is tevens van belang de Mededeling van de Commissie «Diensten van algemeen belang in Europa»¹ en het Verslag van de Commissie aan de Europese Raad van Laken over dit onderwerp.² Het is in eerste instantie een zaak van de desbetreffende nationale overheid om te beoordelen of een dienst moet worden beschouwd als een dienst van algemeen economisch belang (zie o.a. Saeed³). In gebieden die niet specifiek onder de communautaire regelgeving vallen, hebben lidstaten veel ruimte om hun beleid op dit punt

¹ PbEG 2001, C 17/4.

² COM (2001) 598 definitief.

³ Zaak 66/86, HvJEG, 11 april 1989, Jur. 1989, 803.

gestalte te geven en kunnen ze alleen (achteraf) worden gecontroleerd op duidelijke fouten, aldus de Commissie in haar Mededeling over diensten van algemeen belang. Zoals onder punt 1.5 van de Memorie van Toelichting reeds vermeld, bestaat er momenteel op het terrein van de drinkwatervoorziening geen specifieke communautaire regelgeving of beleid met betrekking tot de organisatie van de drinkwatervoorziening. Dit in tegenstelling tot de geliberaliseerde sectoren zoals de energievoorziening en het vervoer. Voorwaarde is wel dat de taak/dienst expliciet door de overheid wordt opgelegd krachtens wetgeving, bestuursrechtelijk besluit of overeenkomst (publiekrechtelijke concessie).¹

Zoals in de Memorie van Toelichting is opgemerkt, zouden activiteiten met betrekking tot de drinkwatervoorziening kunnen worden aangemerkt als typische overheidsprerogatieven. Het Europese (en nationale) mededingingsrecht is dan niet van toepassing. De grens tussen de categorieën «overheidsprerogatief» en «taak van algemeen economisch belang» kan echter vanwege maatschappelijke en economische ontwikkelingen verschuiven. Indien deze activiteiten als «taak van algemeen economisch belang» zijn aan te merken, geldt het volgende. Aangezien het op grond van het voorstel niet mogelijk is dat EU-ondernemingen waarover niet uitsluitend de zeggenschap wordt uitgeoefend door gekwalificeerde rechtspersonen (in EG-termen «openbare ondernemingen») tot de markt van de productie en levering van drinkwater ten behoeve van verbruikers toetreden, zou sprake kunnen zijn van een verhindering van de EG-mededingingsregels. Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG volgt evenwel dat beperkingen van de mededinging van andere marktdeelnemers zijn toegestaan voor zover zij noodzakelijk zijn voor de vervulling van de taak van algemeen belang. Het kabinet meent dat de zorgplicht die uit artikel 22 Grondwet voortvloeit hiertoe noodzaakt. Immers, in de opzet van het voorstel staat centraal de uit deze grondwetsbepaling voortvloeiende opdracht aan de overheid in het belang van de volksgezondheid te zorgen voor de openbare drinkwatervoorziening. De strekking van het wetsvoorstel is om de bestaande situatie met betrekking tot de eigendoms kwestie vast te leggen. Vanwege de sterke verwevenheid van eigendom, beheer en exploitatie van de infrastructuur in de watersector is niet gekozen voor een splitsing tussen eigendom en exploitatie. 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.

Ten aanzien van de vraag naar de wijze waarop de drinkwatervoorziening in andere EU-landen is geregeld het volgende. In Europa is overheids-eigendom de dominante vorm. In de meeste EU-landen is de infrastructuur voor de openbare watervoorziening volledig in handen van overheden. Uitzonderingen hierop vormen Engeland en Wales, waar de waterbedrijven volledig zijn geprivatiseerd, Duitsland en Italië, waar bij een beperkt aantal bedrijven sprake is van geheel of gedeeltelijk privaat eigendom, en België waar eveneens beide eigendomsvormen voorkomen. In Frankrijk is sprake van volledig overheidseigendom maar is de exploitatie van de drinkwatervoorziening in delen van Frankrijk uitbesteed aan private ondernemingen via contracten. In Spanje en Portugal is sprake van overheidseigendom met verschillende vormen van management.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of de opvatting van de regering dat het in overheidshanden houden van de drinkwatervoorziening in overeenstemming is met het Europese recht in het kader van artikel 86 EG ook aan de Commissie ter beoordeling is voorgelegd.

Deze opvatting is niet aan de Commissie ter beoordeling voorgelegd. Dit is ook niet vereist: uit artikel 86 EG vloeit geen meldingsplicht voort.

¹ Zie o.a. HvJEG 27 april 1994 in zaak C-393/92, Almelo v. IJsselmij, Jur.1994, I-1477.

Gevolgen voor het bedrijfsleven

De leden van de fractie van D66 vroegen om een nadere toelichting op de laatste drie volzinnen van paragraaf 1.6 van de Memorie van Toelichting met betrekking tot de inschatting van de gevolgen voor het bedrijfsleven.

Ten eerste wil ik benadrukken dat het voorliggende wetsvoorstel zelf geen directe financiële gevolgen heeft voor de waterleidingbedrijven. Immers, met het wetsvoorstel wordt de huidige situatie vastgelegd. Alleen voor de multi-utilities NV NUON en Delta Nutsbedrijven geldt dat privatisering het noodzakelijk maakt dat het waterleidingbedrijf van deze privatisering wordt uitgesloten. Met name de NV NUON heeft gewezen op de zogenaamde desintegratieschade die het gevolg kan zijn van de ontvlechting. Hierover is overleg met NUON geweest. Daarbij zijn door NUON geen gegevens overlegd om dit te onderbouwen. Aangezien NUON water onlangs is gefuseerd met NV Waterbedrijf Gelderland en NV Waterleiding Maatschappij Overijssel tot het publieke bedrijf Vitens is het aspect van desintegratieschade in die situatie niet meer aan de orde. In de Memorie van Toelichting is ook een opmerking geplaatst over behoud van integratievoordelen na ontvlechting. Dit wetsvoorstel staat samenwerking bij ondersteunende activiteiten tussen een waterleidingbedrijf en een andere onderneming, al dan niet geprivatiseerd, niet in de weg. Te denken valt aan het sturen van een gecombineerde rekening voor gas, water en elektriciteit aan de klant.

Artikelsgewijs

Artikel 1, onderdeel C

De leden van de fractie van D66 vroegen of de verbodsomschrijving van artikel 3i voldoende duidelijk is en of de rechtshandelingen genoemd in artikel 3n die in elk geval verboden zijn een normale bedrijfsvoering niet in de weg staan. Tevens vroegen deze leden of het telkenmale contact opnemen met het ministerie ingeval van twijfel omtrent de toepasselijkheid van 3i te rijmen is met een efficiënte bedrijfsvoering.

Het verbod van artikel 3i is helder. Het is, behoudens de uitzonderingen van artikel 3j, verboden drinkwater te produceren of te leveren. Met betrekking tot de verboden rechtshandelingen genoemd in artikel 3n juncto artikel 3m kan het volgende worden opgemerkt. Op grond van artikel 3m is het niet toegestaan om een rechtshandeling te plegen die tot gevolg heeft dat zeggenschap over een waterleidingbedrijf of over de bedrijfsvoering daarvan wordt verkregen door een andere dan een gekwalificeerde rechtspersoon. In artikel 3n wordt een opsomming gegeven van handelingen die in elk geval verboden zijn op grond van artikel 3m. Daarbij is getracht zo volledig mogelijk te zijn. Het is echter niet mogelijk elke denkbare handeling waarbij de zeggenschap over een waterleidingbedrijf of over de bedrijfsvoering daarvan in het geding is te duiden. Daarom is gekozen voor een zo volledig en duidelijk mogelijke maar niet-limitatieve opsomming. Van belang is in elk geval dat het hier niet gaat om rechtshandelingen die noodzakelijk zijn in het kader van een normale bedrijfsvoering, maar uitsluitend rechtshandelingen die gevolgen hebben voor de zeggenschap over en eigendom van het waterleidingbedrijf. Op grond van artikel 3o oordeelt de Minister van VROM of een gepleegde handeling strijdig is met artikel 3m. Bij twijfel kan het raadzaam zijn vóór het plegen van de rechtshandeling contact op te nemen met het ministerie, hoewel dit geenszins verplicht is. De verwachting is overigens niet dat er zich veelvuldig situaties zullen voordoen waarbij een waterleidingbedrijf de noodzaak voelt om contact met het ministerie op te nemen.

De leden van de fractie van de LPF vroegen of er ruimte is voor derden om taken behorend bij de openbare drinkwatervoorziening uit te voeren. De leden van de VVD-fractie vroegen om een verduidelijking op het punt van de mogelijkheden om sommige taken of functies uit te besteden aan private ondernemingen. Daarbij werd gevraagd hoe het wetsvoorstel zich verhoudt met de situatie bij de afvalwaterzuivering en het rioolbeheer, waarbij er voor waterschappen respectievelijk gemeenten de vrijheid bestaat om operationele taken door derden te laten uitvoeren.

De eigenaar van een waterleidingbedrijf is krachtens artikel 4 van de Waterleidingwet gehouden zorg te dragen voor de levering van deugdelijk leidingwater. Het wetsvoorstel vormt geen belemmering voor het uitbesteden van taken aan private ondernemingen, mits de eigenaar van het waterleidingbedrijf hiervoor de verantwoordelijkheid houdt en deze verantwoordelijkheid ook kan waarmaken. Uitbesteding van bepaalde activiteiten vindt ook nu plaats, zoals ontwerp en aanleg van de infrastructuur. De wijze van uitbesteding gebeurt veelal via individuele contracten, dat wil zeggen dat deze specifieke werkzaamheden worden uitgevoerd in opdracht en onder verantwoordelijkheid van het waterleidingbedrijf. Vormen van uitbesteding waarbij sprake is van overdracht van zeggenschap en verantwoordelijkheden, zoals uitbesteding van operationele taken of het verlenen van een concessie voor exploitatie, zijn op grond van het wetsvoorstel niet toegestaan. In dat geval zou de in de Waterleidingwet vastgelegde verantwoordelijkheid van de eigenaar voor de levering van deugdelijk drinkwater in gevaar kunnen komen. Hierop ben ik naar aanleiding van de vragen van de leden van de fracties van de PvdA en de ChristenUnie over de bezwaren van concurrentie op of om de infrastructuur al nader ingegaan.

Bij de drinkwatervoorziening is sprake van de productie en levering van een product waarbij kwaliteit uit oogpunt van de volksgezondheid van primair belang is en waarbij alle stappen in het proces van winning tot levering aan de consument van invloed zijn op de kwaliteit. Ik heb reeds aangegeven dat het voor het waarborgen van de kwaliteit van de drinkwatervoorziening zeer gewenst is eigendom, beheer en exploitatie in één hand te houden. In dat geval is het waarborgen van de kwaliteit het best gegarandeerd.

Ook bij het rioolbeheer en de afvalwaterzuivering speelt het aspect van de volksgezondheid in verband met hygiëne. Belangrijk verschil met de drinkwatervoorziening is echter dat hier geen sprake is van een eindproduct dat aan de consument wordt geleverd en daarmee is er ook minder noodzaak voor een integrale kwaliteitsborging daarvan. Bij het rioolbeheer en de afvalwaterzuivering kunnen wel operationele taken aan derden worden uitbesteed. Er blijft echter een directe wettelijke verantwoordelijkheid van de gemeenten en de waterkwaliteitsbeheerders voor een goed rioolbeheer respectievelijk goede afvalwaterzuivering.

Artikel 3k

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of artikel 3k, dat de overdracht van de bevoegdheid tot levering in een distributiegebied mogelijk maakt, voldoende exclusief is geformuleerd opdat overdracht uitsluitend mogelijk is aan gekwalificeerde rechtspersonen.

Artikel 3k bepaalt dat degene die bevoegd is in een distributiegebied drinkwater te leveren, die bevoegdheid geheel of gedeeltelijk kan overdragen aan een waterleidingbedrijf waarover de zeggenschap uitsluitend wordt uitgeoefend door een gekwalificeerde rechtspersoon. Op basis van artikel 3j, tweede lid, onder a, van het wetsvoorstel, geldt dat het verbod op levering van drinkwater niet geldt voor een bestaand waterleidingbe-

drijf waarover de zeggenschap uitsluitend wordt uitgeoefend door gekwalificeerde rechtspersonen, in het voor dat bedrijf aangegeven distributiegebied. In de bij het wetsvoorstel behorende bijlage is vastgelegd welke de bestaande waterleidingbedrijven met leveringsbevoegdheid zijn en de distributiegebieden waarvoor deze bevoegdheid geldt. Onder bestaand waterleidingbedrijf wordt in artikel 1, eerste lid, onder g, van de wet, zoals geformuleerd in het wetsvoorstel, verstaan: waterleidingbedrijf dat op 1 september 2000 drinkwater leverde, «alsmede diens rechtsopvolger onder algemene of bijzondere titel voor zover deze een gekwalificeerde rechtspersoon is». Door deze laatste zinsnede in de definitie wordt gewaarborgd, dat de bevoegdheid tot levering van een bestaand waterleidingbedrijf – bijvoorbeeld ingeval van een fusie – overgaat op de rechtsopvolger van dat bedrijf, voor zover deze een gekwalificeerde rechtspersoon is. Daarmee is voldoende gewaarborgd dat overdracht uitsluitend mogelijk is aan gekwalificeerde rechtspersonen.

Artikel 3l

De fractieleden van de ChristenUnie vroegen waarop de vooronderstelling gebaseerd is dat eigenaren van waterleidingbedrijven relevante besluiten en rechtshandelingen die vooraf gaan aan de in artikel 3l bedoelde rechtshandelingen zullen melden en of het melden van dergelijke handelingen niet eveneens verplicht zou moeten worden gesteld.

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 zeggenschap over een waterleidingbedrijf wordt verkregen door anderen dan een gekwalificeerde rechtspersoon. Deze handelingen zijn genoemd in artikel 3l. Rechtshandelingen of besluiten die daaraan vooraf gaan zijn in dit opzicht niet relevant. Er mag van worden uitgegaan dat deze voorbereidende handelingen of besluiten gericht zijn op het uitvoeren van (of: uiteindelijk leiden tot) een meldingsplichtige handeling als bedoeld in artikel 3l. Immers, indien zij gericht zouden zijn op het uitvoeren van een rechtshandeling als bedoeld in artikel 3m, welke rechtshandeling in het wetsvoorstel is verboden, missen de preparatoire rechtshandelingen reeds bij voorbaat hun doel. Er wordt dan ook vanuit gegaan dat waterleidingbedrijven dergelijke handelingen niet zullen verrichten. Artikel 3n geeft, ter uitwerking van artikel 3m, een niet-limitatieve opsomming van handelingen die in ieder geval vallen onder het verbod van artikel 3m. Artikel 3o van het wetsvoorstel geeft daarbij de minister nog de mogelijkheid om, indien er naar zijn oordeel sprake is van een handeling als bedoeld in artikel 3m, aan de betrokken partijen een aanwijzing te geven tot het ongedaan maken van de gevolgen daarvan. Indien de minister van deze aanwijzingsbevoegdheid gebruik maakt, verliezen ook de voorbereidende besluiten daarmee hun materiele betekenis.

Artikel 3o

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen in te gaan op mogelijke nadelen van de keuze voor een aanwijzing als sanctie.

Zoals in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven is de mogelijkheid van nietigheid als sanctie op rechtshandelingen die strijdig zijn met het waarborgen van de overheidseigendom al eerder overwogen. Afgewogen tegen de mogelijkheid tot opname van een verbodsbepaling in het wetsvoorstel in combinatie met de aanwijzingsbevoegdheid van de minister, bleek deze laatste constructie meer voordelen te hebben. Een expliciet verbod in combinatie met de bevoegdheid

van de minister tot het geven van een aanwijzing geeft, met name in situaties waarin men het niet eens is over de uitleg van de wet, namelijk sneller duidelijkheid over de gevolgen van een handeling. Aan het systeem van nietigheid (van rechtswege) kleeft het nadeel dat er langere tijd onzekerheid bestaat over de gevolgen van rechtshandelingen waarvan het niet zonder meer duidelijk is of deze onder de nietigheidsbepaling vallen. Die zekerheid is alleen te verkrijgen door te procederen. Door middel van een aanwijzing kan de minister direct de gevolgen van een onrechtmatige rechtshandeling ongedaan maken. Aan de aanwijzingsbevoegdheid kleven in principe geen nadelen. Wel zal het beoordelen van een melding van een voorgenomen vervreemding en het eventueel geven van een aanwijzing extra capaciteit vergen van het departement. Aanwijzing kan voorts leiden tot bestuurslasten ingeval van bezwaar en beroep bij de bestuursrechter.

Artikel IV

De leden van de CDA-fractie vroegen of een verwijzing naar de Tijdelijke Referendumwet niet overbodig is geworden.

Ten tijde van het ontwerpen van dit voorstel van wet was nog geen rekening gehouden met de toen nog tot stand te komen Tijdelijke Referendumwet. Bij het uitbrengen van het nader rapport is de bepaling ten aanzien van inwerkingtreding aangepast. Omwille van de duidelijkheid is toen ook de Memorie van Toelichting aangepast. Momenteel is een wetsvoorstel in procedure waarbij de Tijdelijke Referendumwet, eerder dan aanvankelijk was voorzien, wordt ingetrokken. Tot op het moment waarop genoemd wetsvoorstel tot wet zal zijn verheven en in werking is getreden, geldt echter nog de Tijdelijke Referendumwet en zijn wetten referendabel. Een verwijzing daarnaar in de Memorie van Toelichting acht ik derhalve niet overbodig.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel