

Meerwaarde voor de drinkwatersector

‘Het Nederlands toezicht op de watersector voldoet niet. De kostenopbouw van watertarieven is niet transparant en de efficiëntie van de watersector is oncontroleerbaar.’ Dat is een van de conclusies uit het OECD-rapport uit 2014 ‘Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?’. De minister van Infrastructuur en Milieu heeft sindsdien geen actie ondernomen om het toezicht te versterken. Een gemiste kans. Aanleiding voor VEMW het toezicht op de drinkwatersector nader te laten onderzoeken. Hoogleraar Saskia Lavrijsen ontwaart de juridische knoop: “In Nederland heeft de consument maar heel weinig mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de prijs en kwaliteit van het drinkwater. Dat kan écht beter.”

Wat is er mis?

“**D**e drinkwatersector staat sterk onder invloed van de politiek. Drinkwaterbedrijven en politiek bepalen nu zelf onderling de prijs. Gebrek aan onafhankelijkheid en toezicht belemmert het inzicht in de kosten die de basis vormen voor de drinkwaterprijzen. Hiermee bestaat het risico dat gebruikers te veel betalen. Dit speelt overigens ook in de afvalwaterzuiveringssector. In ons onderzoek beperken we ons tot de drinkwatersector.”

Mogen deze twee partijen dit onderling bepalen?

“Nee. De drinkwatersector is een dienst op een gereguleerde markt, waarvoor de Nederlandse overheid heeft gekozen voor een publiek monopolie. Dat wil niet zeggen dat de algemene beginselen van toezicht (zie kader), zoals die voor andere markten gelden, bijvoorbeeld de energie- en telecommunicatiemarkt, hier niet van toepassing zijn. Wij stellen dat deze beginselen ook hier relevant zijn, omdat ze een waarborg vormen dat de monopolies op een transparante en eerlijke wijze functioneren.”

Maar de energiesector kent Europese wetgeving. De watersector niet.

“De drinkwatervoorziening is een taak die ook door commerciële bedrijven kan worden uitgevoerd, zoals in sommige landen gebeurt. Momenteel maakt de drinkwaterwetgeving in Nederland dat onmogelijk. Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie en beschikkingen van de Europese Commissie, kan de drinkwatervoorziening als een economische activiteit worden aangemerkt. Daarmee valt de drinkwatervoorziening binnen het bereik van het Europese recht dat misbruik van machtsposities moet voorkomen.”

Wat zijn de parallellen met de energiesector?

“Water is net zoals energie een netwerkgebonden sector met monopoliekenmerken waar machtsmisbruik op de loer ligt. Maar in de energiesector is wettelijk overleg tussen netbeheerder, overheid en consument. Er is onafhankelijk toezicht en volledige rechtsbescherming. Ons

onderzoek laat zien dat er aanleiding is om het in de drinkwatersector op een vergelijkbare manier te regelen. De Nederlandse toezichthouder de Autoriteit Consument en Markt (ACM) kan ook in de drinkwatersector de rol van toezichthouder vervullen. Zij is politiek onafhankelijk en deskundig op het gebied van de regulering van tarieven.”

Julie hebben ook gekeken naar Engeland en Wales. Waarom?

“In Engeland en Wales zijn ze een stapje verder. Daar wordt de consument al beter beschermd door een onafhankelijke toezichthouder in de watersector (Ofwat). Een belangrijke innovatie is dat drinkwaterconsumenten nauw zijn betrokken bij het reguleringsproces om betaalbare drinkwaterprijzen en goede drinkwaterkwaliteit te garanderen. Ik vind dat een goed voorbeeld.”

Wat is het vervolg op dit onderzoek?

“Ik hoop dat er meer discussie ontstaat. Het hanteren van een Weighted Average Cost of Capital om kosten beter te onderbouwen en de invoering van een verplichte benchmark om de efficiëntie te verhogen waren stappen in de goede richting. Maar het kan beter. De benchmark wordt bijvoorbeeld grotendeels door de drinkwaterbedrijven zelf uitgevoerd in plaats van een onafhankelijke instantie, zoals de OECD het graag ziet. Ook hebben consumenten geen enkele garantie dat zij profiteren van een eventueel gerealiseerde efficiëntiewinst. Van belang is dat de Nederlandse overheid verantwoordelijk is voor regulering van goede kwaliteit. Ons onderzoek laat zien dat de huidige regulering nog te veel lacunes bevat en geeft tevens aan hoe deze kunnen worden ondervangen. Ons advies is om daarmee zo snel mogelijk aan de slag te gaan.”

Conclusies en aanbevelingen onderzoek ‘Goed toezicht in de drinkwater sector’

Onderzocht is of het huidig economisch toezicht op de drinkwatersector in overeenstemming is met Europees recht en met beginselen van goed toezicht. Het onderzoek combineert Europees recht, mededingingsrecht, bestuursrecht, staatsrecht en economie.

- Het economisch toezicht op de Nederlandse drinkwatersector vertoont verscheidene zwakke plekken ten aanzien van de beginselen van goed toezicht (zie kader).
- De belangen van de drinkwaterconsument staan hiermee op het spel.
- Om het economisch toezicht op de drinkwatersector te verbeteren, is een onafhankelijke, deskundige en effectieve toezichthouder nodig.
- Omdat de ACM hiertoe goed is geëquipeerd, is het wenselijk de ACM als politiek onafhankelijke toezichthouder aan te wijzen.
- De ACM moet zich bij het uitvoeren van de taken als toezichthouder van de drinkwatersector aan de beginselen van goed toezicht houden.

Voor de drinkwatersector zijn zes beginselen van goed toezicht van belang

	Toelichting
1 Onafhankelijkheidsbeginsel	<ul style="list-style-type: none"> • De toezichthouder moet onafhankelijk zijn van de markt om te waarborgen dat marktpartijen met een economische machtspositie de inhoud van het economisch toezicht niet kunnen beïnvloeden. • De toezichthouder moet bij het reguleren van de drinkwatertarieven onafhankelijk van de politiek functioneren.
2 Transparantiebeginsel	<ul style="list-style-type: none"> • Transparantie omtrent procedures die leiden tot besluiten van de toezichthouder in de drinkwatersector. • Transparantie over verantwoordingsmechanismes.
3 Verantwoordingsbeginsel	<ul style="list-style-type: none"> • Het afleggen van verantwoording door de toezichthouder aan een democratisch gekozen orgaan, bijvoorbeeld via ministers van I&M en EZ. • Het publiekelijk afleggen van verantwoording aan belanghebbenden, zoals drinkwaterconsumenten.
4 Participatiebeginsel	<ul style="list-style-type: none"> • Deelname van belanghebbenden – zoals drinkwaterconsumenten, consumentenorganisaties, belangengroepen en NGO's – aan administratieve procedures is essentieel voor goed economisch toezicht. • Afdwingbare participatierechten is van belang om het draagvlak van het optreden van de toezichthouder te vergroten.
5 Effectiviteitsbeginsel	<ul style="list-style-type: none"> • De toezichthouder moet adequate bevoegdheden hebben om de doelstellingen van een betaalbare en kwalitatief goede drinkwatervoorziening te garanderen.
6 Het beginsel van effectieve rechtsbescherming	<ul style="list-style-type: none"> • In principe voorziet de rechterlijke macht in een effectieve rechtsbescherming. • Controle door een onafhankelijke derde partij – de rechterlijke macht – is van belang om ervoor te zorgen dat toegekende rechten worden gewaarborgd.



Saskia Lavrijssen



Blanka Vitéz

De onderzoekers

Saskia Lavrijssen is Hoogleraar Consument en Energierecht aan de UvA en verbonden aan het Tilburg Law and Economics Centre (TILEC) van Tilburg University.

Blanka Vitéz LL.M is onderzoeksassistent en verbonden aan het Tilburg Law and Economics Centre van Tilburg University. Blanka heeft in de vorm van een stage bij VEMW onderzoek gedaan naar goed toezicht in de drinkwatersector.

Het rapport 'The Principles of Good Regulation in the Water sector' te downloaden van de VEMW-website.

TILEC organiseert in het voorjaar van 2015 een congres over dit onderwerp. Meer informatie verschijnt op de VEMW-website.

