

POSTBUS 3007 2001 DA HAARLEM

Provinciale Staten van Noord-Holland door tussenkomst van de
Statengriffier, mw. drs. K. Bolt
Dreef 3, tweede etage
2012 HR Haarlem

INGEKOMEN - 7 OKT. 2016

Gedeputeerde Staten

Uw contactpersoon

dhr C. Verstand

BEL/GRN

Telefoonnummer +31235143863

verstandc@noord-holland.nl

1 | 6

**Betreft: Overeenkomst tussen provincie en NV PWN betreffende
beheer Noordhollands Duinreservaat, Kennemerduinen en andere
natuurgebieden in Noord-Holland (1997) (Beheerovereenkomst)**

Verzenddatum

- 6 OKT. 2016

Kenmerk

860766/860767

Geachte leden,

Uw kenmerk

Op 15 december 2014 heeft u de Beheernota PWN 2015 - 2025 goedgekeurd. In de bijbehorende Voordracht (dd 4 november 2014) hebben wij aangegeven in overleg te treden met de directie van PWN over de vraag of de financiële afspraken in de Beheerovereenkomst nog voldoen. Naar aanleiding van dit overleg hebben wij op 4 oktober 2016 besloten dat deze afspraken nog voldoen, omdat de kans dat de overeenkomst juridisch kwetsbaar zou zijn zeer gering is en wij de doorberekening van een deel van de kosten van natuur- en recreatiebeheer in de drinkwaterprijs redelijk achten. Wij zullen de prestatie en de tegenprestatie als gevolg van de Beheerovereenkomst in de paragraaf Grondbeleid van de provinciale begroting transparant vermelden.

De Beheerovereenkomst houdt in dat de provincie privaatrechtelijk toestemming geeft om gedurende de looptijd het Noordhollands Duinreservaat en de Kennemerduinen feitelijk te gebruiken voor de waterwinning en/of drinkwaterproductie en te beheren volgens de gangbare normen voor goed beheer op het gebied van natuur, landschap en passende vormen van openluchtrecreatie. Dit beheer wordt vastgelegd in de Beheernota die telkens voor 10 jaar wordt opgesteld en door PS wordt goedgekeurd. Dit is laatstelijk gebeurd op 15 december 2014. PWN is bevoegd zakelijke rechten te vestigen inzake verhuur/verpachting van opstallen en grond.

In de Beheerovereenkomst is overeengekomen dat de jaarlijkse bijdrage (van ruim 2 miljoen gulden) die de provincie aan PWN betaalde voor het beheer van de natuurgebieden werd stopgezet met ingang van het jaar 2002.

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143
Fax (023) 514 3030

Houtplein 33
2012 DE Haarlem
www.noord-holland.nl

De oorspronkelijke overeenkomst waarin het dagelijks beheer van de gebieden is overgedragen aan PWN dateert van oktober 1990 en is gesloten voor vijftig jaar, derhalve tot 1 oktober 2040. De aanleiding om de contractuele relatie tussen PWN en de Provincie te herzien in 1997, was enerzijds de wens om PWN meer op afstand te plaatsen van de provincie en anderzijds de behoefte tot afbouw van de provinciale beheervergoeding aan PWN¹.

In de toelichting bij de nota GS d.d. 4 november 2014 is verwoord dat het overleg tussen de provincie en PWN bedoeld is om na te gaan of de afspraken nog voldoen. Hierbij is gekeken of:

- A. de afspraken in de Beheerovereenkomst uit 1997 nog voldoen en daarmee of het systeem van gesloten beurzen² nog voldoet;
conclusie: Omdat er geen tussentijdse veranderingen zijn geweest en er slechts een zeer geringe kans op juridisch kwetsbaar zijn is, voldoen de afspraken in de Beheerovereenkomst 1997.
- B. gezien de (nieuwe) rol van de provincie om de drinkwatertarieven van PWN goed te keuren, de provincie 4 cent per m³ redelijk acht als doorberekening voor natuur- en recreatiebeheer in het drinkwatertarief;
conclusie: De doorberekening van een deel van de kosten van natuur-en recreatiebeheer in de drinkwaterprijs achten wij redelijk.
- C. en op welke wijze dit transparant als prestatie en tegenprestatie in de provinciale begroting wordt opgenomen.
conclusie: In de paragraaf Grondbeleid van de begroting zal het systeem van gesloten beurzen met PWN worden vermeld.

TOELICHTING:

Ad A

- *Geen tussentijdse veranderingen*

Er is geconstateerd dat er sinds het aangaan van de overeenkomst in 1990/aanpassing in 1997 **geen veranderingen** zijn geweest die aanleiding geven het werken met gesloten beurzen te veranderen. Er is volgens beide partijen niet sprake van één of meer van de limitatief genoemde redenen voor tussentijdse beëindiging cq. wijziging van de Beheerovereenkomst.

- *Zeer geringe kans op juridisch kwetsbaar zijn*

Er is geconstateerd dat de kans dat de Beheerovereenkomst **juridisch kwetsbaar** zou zijn zeer gering is. Er is gekeken naar drie aspecten.

¹ Beheernota 2003-2012 (PWN), Voordracht nr. 34 PS, Haarlem, 25 februari 2003

² In dit geval betekent het: PWN betaalt niet voor het gebruik van de duinen voor de waterwinning. PNH betaalt niet voor het natuurbeheer.

1. Is er een rechtsregel die het aangaan van deze langdurige overeenkomst verbiedt?

Conclusie: *Er is geen rechtsregel die het aangaan van deze langdurige overeenkomst verbiedt.*

Er doet zich bovendien geen mogelijkheid voor om tussentijds te beëindigen. Er is geen zwaarwegend belang aan de zijde van één van de partijen aanwezig dat een dergelijke beëindiging zou kunnen rechtvaardigen.

2. Zijn er aanbestedingsrechtelijke implicaties?

Conclusie: *De kans dat de afspraken vervat in de Beheerovereenkomst 1997 aanbestedingsrechtelijk gezien juridisch kwetsbaar zouden zijn is zeer gering.*

De oorspronkelijke Beheerovereenkomst tussen de provincie en NV PWN is in 1990 gesloten. De Beheerovereenkomst 1990 voorziet in de verlening van beheerdiensten door NV PWN ten behoeve van de provincie. In 1990 gold geen aanbestedingsplicht voor de levering van diensten. De eerste Europese richtlijn voor de overheidsopdrachten voor dienstverlening is in 1992 in werking getreden. Het is dus logisch dat de opdracht aan NV PWN in 1990 niet is aanbesteed.

De Beheerovereenkomst 1990 is in 1997 gewijzigd. Partijen hebben naar aanleiding daarvan de Beheerovereenkomst 1997 gesloten. De Beheerovereenkomst 1990 voorziet in de artikelen 14 en 17 in de mogelijkheid om het beheergebied uit te breiden en daarover bij aanvang van het beheer nadere afspraken te maken. Artikel 15 Beheerovereenkomst 1990 voorziet daarnaast in de mogelijkheid nadere afspraken te maken over de niet voorziene kosten. In de overwegingen van de Beheerovereenkomst 1997 is tevens vervat dat "partijen van mening zijn dat deze overeenkomst op onderdelen aanpassing behoeft." Met deze overeenkomst wordt verwezen naar de Beheerovereenkomst 1990. Kortom, bepleitbaar is dat de Beheerovereenkomst 1997 waarin het natuurgebied is uitgebreid en daarover nieuwe afspraken zijn gemaakt, uitvoering geeft aan hetgeen in de Beheerovereenkomst 1990 is bepaald. Dat geldt ook voor toekomstige uitbreidingen van het natuurgebied.

Naar huidig aanbestedingsrecht wordt aangenomen dat wijzigingen die reeds waren voorzien in de oorspronkelijke overeenkomst, geen wijzigingen zijn die leiden tot een nieuw aanbestedingsplicht. Vanuit dat uitgangspunt, was het dus niet nodig om de opdracht aan NV PWN vervat in de Beheerovereenkomst 1997 opnieuw aan te besteden. Daarnaast is het bepleitbaar dat opdrachten die door de Provincie aan NV PWN zijn verstrekt op een andere grond uitgezonderd zijn van de aanbestedingsplicht. De provincie is 100% aandeelhouder van NV PWN.

Opdrachten verstrekt aan NV PWN kunnen als 'inbesteden' worden beschouwd en op die grond van de aanbestedingsplicht worden uitgezonderd. Zowel het leerstuk van de 'wezenlijke wijziging' als het leerstuk van 'inbesteding', zijn ontwikkeld op grond van jurisprudentie die pas ná 1997 is gepubliceerd. Deze jurisprudentie gaf uiteraard uiting aan destijds reeds in de praktijk gehanteerde gebruiken. Een partij die bezwaar had willen maken tegen de verlening van de opdracht inzake beheer van de natuurgebieden, had dit bezwaar dienen te maken ten tijde van het sluiten van de Beheerovereenkomst 1997. Nu dit niet is gebeurd hebben partijen geen grond om nu alsnog bezwaar te maken.

3. Zijn er staatssteunrisico's verbonden aan (ongewijzigde) voortzetting van de Beheerovereenkomst?

Conclusie: Er kan niet met zekerheid een uitspraak worden gedaan of er sprake is van staatssteun. Het risico wordt evenwel als zeer klein ingeschat. Het is zeer onwaarschijnlijk dat er sprake is van een fictieve geldstroom van de provincie naar PWN.

Om na te gaan of er staatssteunrisico's verbonden zijn aan de Beheerovereenkomst is de vraag beschouwd of er ten gevolge van de Beheerovereenkomst (fictief) geld gaat van de provincie naar PWN in ruil voor werkzaamheden. De specifieke situatie is dat PWN het duinterrein ter beschikking heeft om drinkwater te winnen, het terrein tevens beheert als hoogwaardig natuurgebied (NNN en Natura2000) en open stelt voor recreatie. Bij deze functies horen specifieke beheer- en onderhoud maatregelen. Denk aan extra maatregelen om er voor te zorgen dat het drinkwater niet vervuild wordt door het gebruik van het terrein, de noodzaak van continu toezicht en extra infrastructuur. De vastgestelde en goedgekeurde jaarrekening van PWN (2015) laat zien dat aan het beheer en onderhoud van het terrein (ca. 7.100 ha) ca. € 7,2 mln per jaar wordt besteed. De inkomsten die PWN boekt uit de rechten voortkomend uit de Beheerovereenkomst bedragen ca. € 3 mln per jaar. De netto kosten á € 4,2 mln worden opgebracht door de sector Waterwinning van PWN. Ze worden gedekt door een heffing op de drinkwaterprijs á 4 cent/m³.

De hoogte van de kosten voor het beheer is vergelijkbaar met die door andere duinwaterwinbedrijven worden gemaakt (zie Benchmark Vewin, 2013).

Vanuit de staatssteun-vraag zijn de **waarde van het gebruik van de grond** en de **vergoeding voor het beheer** relevante aspecten.

Er kan geen aannemelijke inschatting worden gemaakt van de **waarde van het gebruik van de grond** die de provincie zou kunnen vragen aan PWN. Dit komt hoofdzakelijk door de functiecombinatie (drinkwaterproductie, strategische drinkwatervoorraad, natuur,

recreatie) en de speciale eisen die daardoor aan het beheer, onderhoud en toezicht worden gesteld.

Er kan ook geen betrouwbare inschatting worden gemaakt van de **vergoeding** die de provincie zou moeten betalen aan PWN voor het beheer en onderhoud. Dat geldt ook voor de inschatting welk deel van de beheer- en onderhoudskosten van de terreinen kan worden toegerekend aan de functie waterwinning, resp. de functie natuur en recreatie. De netto kosten van PWN kunnen (€ 4,2 mln) bij lange na niet gedekt worden door de vergoeding die de provincie volgens SNL zou mogen betalen voor natuur- en recreatiebeheer (volgens SNL ca.€ 1,4 mln).

Er zou sprake zijn van staatssteun als de provincie een gemiddelde vergoeding voor de grond zou kunnen vragen die de netto kosten die PWN voor het beheer heeft, vermeerderd met 2 ton maximale steun (€ 4,2 + 0,2 = 4,4 mln/jaar) zou overstijgen. Ondanks dat een betrouwbare schatting van de vergoeding niet beschikbaar is, kan worden gesteld dat een kostprijs-overstijgende vergoeding volledig irreëel is. Deze zou vele malen meer moeten zijn dan marktconform zou kunnen worden gevraagd.

Een belanghebbende kan een klacht indienen bij de Europese Commissie, indien hij aantoont dat zijn wettige belangen door de toekenning van staatssteun kunnen worden aangetast. De kans dat dit met succes gebeurt wordt minimaal geacht.

Ad B

Conclusie: De doorberekening van een deel van de kosten van natuur- en recreatiebeheer in de drinkwaterprijs wordt redelijk geacht.

In de vastgestelde Beheernota PWN 2015-2025 staat vermeld dat PWN € 0,04 per m³ geleverd drinkwater als vergoeding voor het gebruik van de duinen voor de drinkwatervoorziening doorberekent aan waterklanten. Uit eigen onderzoek van PWN blijkt dat daarvoor bij de meeste waterklanten ook draagvlak voor is.

De Drinkwaterwet staat doorberekening van beheerkosten (impliciet) toe: onder de taken van het Drinkwaterbedrijf wordt immers de volgende taak genoemd: "*het beheren of mede beheren van terreinen rondom deze bronnen gericht op het voorkomen of beperken van verontreiniging van deze bronnen*". Vrijwel alle gronden die PWN beheert hebben een relatie met de (strategische) drinkwatervoorziening. Als een vergelijking wordt gemaakt met de andere drinkwaterbedrijven in Nederland (bron: Benchmark Vewin 2013), valt op dat PWN en de twee andere duinwaterbedrijven (Waternet in Noord-Holland en Dunea in Zuid-Holland), uitgedrukt in een bedrag per verkochte m³ drinkwater, alle drie vergelijkbare netto kosten hebben. Verder valt op dat deze drie "oppervlaktewaterbedrijven" (bedrijven die drinkwater winnen uit

oppervlaktewater) méér doorberekenen dan de overige bedrijven, de "grondwaterbedrijven". PWN verklaart dit verschil tussen beide categorieën bedrijven als volgt:

- oppervlaktewaterbedrijven beschikken van oudsher over een groter oppervlak aan waterwingebieden om te beheren, hetgeen leidt tot meer kosten.

- de duinen worden gebruikt om een strategische drinkwatervoorraad te herbergen omdat voor oppervlaktewater een groter risico op verontreiniging wordt gelopen. Die strategische voorraad dient goed te worden beschermd door middel van natuurbeheer.

GS stelt de drinkwaterprijs vast. De doorberekening van de kosten van het gebruik en beheer van het duingebied is tot nu toe steeds goedgekeurd. De huidige doorberekening is vergelijkbaar met wat enkele andere (duinwater)bedrijven doorberekenen.

Ad c

Conclusie: In de paragraaf Grondbeleid van de begroting zal het systeem van gesloten beurzen met PWN worden vermeld.

Het bedoelde systeem met gesloten beurzen leidt niet tot werkelijke baten en lasten in de begroting en komt daarom niet financieel voor in een begrotingsprogramma. Daarom zal in de paragraaf Grondbeleid een toelichting worden opgenomen (de eerste keer in Jaarrekening 2016).

Wij gaan ervan uit u op hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

waarnemend provinciesecretaris

H.J. Schartman

voorzitter

J.W. Remkes