Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2008–2009

30 895 Nieuwe bepalingen met betrekking tot de productie en distributie van drinkwater en de organisatie van de openbare drinkwatervoorziening (Drinkwaterwet)

F

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 4 juni 2009

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de nadere opmerkingen en vragen in het nader voorlopig verslag inzake het bovengenoemde voorstel van wet. In het navolgende ga ik daarop in.

Europees recht

Vraag (CDA en VVD):
In de algemene beschouwing over de europeesrechtelijke aspecten van de Drinkwaterwet stelt de regering onder meer dat het om een voortzetting van het beleid gaat en niet gaat om ingrijpende wijzigingen. De leden van de fracties van **CDA** en **VVD** vragen de regering waarom zij de gehele drinkwatersector laat vallen onder een dienst van algemeen (niet-economisch) belang (DAB). In ons omringende EG-lidstaten wordt echter wel onderscheid gemaakt tussen de eigenaar van drinkwater, dat een publieke taak is en de eigenaar/beheerder van de operationele kant van de drinkwatervoorziening die vaak privaatrechtelijk georganiseerd is. Deze leden verwijzen hierbij naar de situatie in Engeland, Schotland, Spanje en Frankrijk. De drinkwatersector is in de ogen van de regering geen markt. Deze leden vragen de regering in dit verband de artikelen 15–17 van het voorstel te toetsen aan artikel 56 van het EG-verdrag, het vrije verkeer van kapitaal. Kan de regering tevens ingaan op toetsing van het voorstel aan artikel 43 EG-verdrag inzake het beginsel van nauwere samenwerking onder meer op economische en niet-economische markten in de EU, zo vragen deze leden. Deze toetsing aan het communautaire recht is naar de mening van deze leden van groot belang om de drinkwatersector als geheel aan te wijzen als een DAB. Niet uitgesloten kan immers worden dat indien het voorstel tot wet wordt verheven een particulier bedrijf deze keuze op basis van Europees recht zal aanvechten bij een bevoegde rechter.

Antwoord:
In de memorie van toelichting[1] en de memorie van antwoord[2] is uitvoerig toegelicht waarom het kabinet de openbare drinkwatervoorziening (als geheel) als een dienst van algemeen belang (DAB) aanmerkt en deze keuze niet ter discussie stelt. Voor de motivering van deze keuze verwijs ik tevens naar de desbetreffende brief van de minister van Economische

[1] Kamerstukken II 2006/07, 30 895, nr. 2 (par. 1.2 en pag. 22 e.v.).
[2] Kamerstukken I 2008/09, 30 895, D, pag. 4 e.v.

KST131381
ISSN 0921 - 7363
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2009

Zaken, waarin specifiek wordt ingegaan op de drinkwatervoorziening als voorbeeld van een DAB[1] (bijlage). Afgezien van specifieke regelingen zoals de EG Drinkwaterrichtlijn zijn de algemene beginselen van het communautaire recht, zoals de internemarktregels (vrij verkeer van diensten, vrij verkeer van vestiging enz.) niet van toepassing op een DAB en wordt hier dus ook niet aan getoetst.

Er is voorts in Nederland bewust voor gekozen om geen splitsing aan te brengen tussen eigendom en exploitatie van de drinkwatervoorziening. Dit houdt verband met de sterke verwevenheid tussen eigendom, beheer en exploitatie van de infrastructuur. Elke stap in het proces van de drinkwatervoorziening is van invloed op de kwaliteit van het geleverde water. Vanwege deze verwevenheid is een integrale kwaliteitszorg van groot belang. Een splitsing tussen eigendom, beheer en exploitatie acht de regering ongewenst. Door te kiezen voor een stelsel waarbij eigendom en beheer in één hand liggen wordt deze integrale kwaliteitszorg verzekerd ten behoeve van een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. Overigens merk ik hierbij op dat de situatie in Engeland en Schotland anders is dan de vragenstellers veronderstellen. Zowel in Engeland als in Schotland zijn, net als in Nederland, eigendom en beheer in één hand. In Engeland zijn dat particuliere bedrijven en in Schotland is dat een overheidsbedrijf.

Er treedt derhalve geen wijziging op ten opzichte van de vigerende Waterleidingwet en het vigerende beleid. Onder het gemeenschapsrecht is het aan de lidstaten zelf om te bepalen of ze de drinkwatervoorziening, dan wel een deel ervan, als een DAB willen aanmerken of niet. De keuze van een aantal omringende landen om bepaalde delen van de drinkwatervoorziening te liberaliseren en derhalve niet langer als een DAB te beschouwen is ingegeven door hun nationale politieke voorkeuren.

Alleen indien een politieke keuze gemaakt zou worden de drinkwatervoorziening, dan wel een deel ervan, te liberaliseren, zou een toetsing van de huidige wetgeving aan het communautaire recht aan de orde zijn. Aan de hand van die toetsing zou dan blijken op welke onderdelen de wetgeving eventueel aangepast zou moeten worden. Gezien het voorgaande is dit evenwel niet aan de orde.

Gezien het voorgaande ga ik er niet van uit dat een eventuele klacht van een particulier bedrijf bij de Commissie of het Hof van Justitie van de EG ontvankelijk zou zijn of zou worden gehonoreerd.

Artikel 43 e.v. van het EU-Verdrag betreft nauwere samenwerking tussen tenminste acht lidstaten. Nauwere samenwerking is eerst aan de orde indien is vastgesteld dat de doelstellingen van de samenwerking niet binnen een redelijke termijn op grond van de Verdragsbepalingen kunnen worden verwezenlijkt (art. 43A EU-Verdrag). Gezien de EG-Drinkwaterrichtlijn is dit niet aan de orde voor de openbare drinkwatervoorziening en hebben deze bepalingen daarvoor geen betekenis, zodat een toetsing niet aan de orde is.

Warm tapwater

Vraag (CDA en VVD):
De regering is op pagina 11–12 van de memorie van antwoord ingegaan op de verantwoordelijkheid voor de situatie indien er sprake is van verontreinigd tapwater. Toch bleef het voor de leden van CDA en VVD onhelder waar nu precies de verantwoordelijkheid ligt. De regering heeft aangegeven dat er in het onverhoopte geval een onderzoek zal plaatsvinden naar de aard van de verontreiniging en dat uit dat onderzoek direct helder

[1] Kamerstukken II, 2005/06, 21 501-30, nr. 137.

zal zijn wie verantwoordelijk is voor de verontreiniging. De leden van de fracties van CDA en VVD stelden hierbij de vraag op welke wijze en door wie dat onderzoek dan plaatsvindt en welke bevoegdheden aan dit onderzoek verbonden moeten worden geacht. Deze leden wezen er in dit verband op dat in de huidige situatie de drinkwaterbedrijven zelf hiertoe bevoegd zijn.

Antwoord:
Warm tapwater wordt geproduceerd door opwarming van drinkwater, dat door het drinkwaterbedrijf wordt geleverd. In de aansluit- en leveringsvoorwaarden van het drinkwaterbedrijf worden eisen gesteld aan de aanleg van de warm tapwatervoorziening, teneinde kwaliteitsverslechtering van het water te voorkomen. Als de op het distributienet van het drinkwaterbedrijf aan te sluiten of daarop aangesloten voorziening niet aan de eisen voldoet is er ook geen leveringsplicht voor het drinkwaterbedrijf. De warm tapwatervoorziening zal dan eerst moeten worden aangepast, voordat er sprake kan zijn van productie en distributie van warm tapwater.
Zodra er inzake het geleverde warm tapwater sprake is van (een vermoeden van) een verontreiniging, zal doorgaans het drinkwaterbedrijf worden ingeschakeld om te onderzoeken of de verontreiniging verband houdt met het door hem geleverde drinkwater dan wel met de collectieve warm tapwatervoorziening of de aangesloten leidingwaterinstallatie. Als het drinkwaterbedrijf vaststelt dat de overschrijding te wijten is aan de collectieve warm tapwatervoorziening of de aangesloten leidingwaterinstallatie, is hij op grond van het nu nog geldende artikel 4a van het Waterleidingbesluit verplicht de toezichthouder (VROM-Inspectie) en de betreffende eigenaar daarover te informeren. De VROM-Inspectie vervult vervolgens – waar nodig – een coördinerende rol, zodat gewaarborgd wordt dat er geen risico voor de volksgezondheid ontstaat en de oorzaak van de verontreiniging wordt weggenomen.
De strekking van artikel 4a van het Waterleidingbesluit zal worden overgenomen in het Drinkwaterbesluit. Het ontwerpbesluit zal u te zijner tijd worden voorgelegd.

Vraag (CDA en VVD):
De leden van CDA en VVD zijn van opvatting dat het voorkomen van verontreiniging geborgd zou moeten worden door middel van een kwaliteitssysteem, dat voorkomt dat het water verontreinigd raakt. Hier wordt in de geneeskunde al sedert jaar en dag mee gewerkt. Wat is de opvatting van de regering over deze suggestie?

Antwoord:
In het ontwerp-Drinkwaterbesluit, dat thans door mijn ministerie wordt voorbereid, worden voor eigenaren van warm tapwatervoorzieningen voor wat betreft borging van de kwaliteit van het geleverde warm tapwater de volgende eisen opgenomen:
– eisen aan de grondstof
– eisen aan de kwaliteit van het geleverde water
– plicht tot het opstellen en uitvoeren van een meetprogramma (nader uit te werken in een ministeriële regeling)
– plicht tot het nemen van maatregelen en het verschaffen van informatie bij constatering van normoverschrijdingen
– plicht tot hygiënisch werken bij de aanleg en het herstel van het distributienet
– eisen aan de gebruikte materialen en chemicaliën
– beperkingen aan het gebruik van biociden
– plicht tot het bewaren en de openbaarmaking van kwaliteitsgegevens.

Gelet op karakteristieken van collectieve warmtapwatervoorzieningen (grondstof is van drinkwaterkwaliteit, de enige behandeling is opwarmen, er is geen sprake van opslag van het water en het distributiegebied heeft – vergeleken met een drinkwaterbedrijf – een beperkte omvang) acht ik het niet nodig om aan eigenaren voor te schrijven dat ze een kwaliteitsmanagementsysteem ontwikkelen en hanteren zoals voor drinkwaterbedrijven zal worden voorgeschreven in het Drinkwaterbesluit. Naar mijn mening is het voldoende als de eigenaar een document opstelt (en daarnaar handelt), waarin hij aangeeft op welke wijze hij ervoor zorgt dat de kwaliteit van het geleverde water wordt gewaarborgd. Dit zal worden vastgelegd in het Drinkwaterbesluit.

Vraag (PvdA):
Bij de behandeling van de Warmtewet in de Eerste Kamer kwam de samenhang met de Drinkwaterwet uitvoerig aan de orde waar het de volksgezondheidsaspecten van warm tapwater betrof. De vergunning voor het leveren van warm tapwater wordt namelijk in de Warmtewet geregeld. De Drinkwaterwet, zo constateerden de leden van de fractie van de **PvdA**, stelt echter hogere eisen aan drinkwaterbedrijven vanwege volksgezondheidsbelangen dan de Warmtewet stelt aan warm tapwaterinstallaties.
Aangezien de initiatiefnemers van de Warmtewet, daarin bevestigd door de regering, aangaven dat in geval van tegenstrijdigheid tussen de voorwaarden en eisen in beide wetten de Warmtewet boven de Drinkwaterwet gaat vragen de leden van de PvdA-fractie zich af wat dit betekent voor de borging van volksgezondheidsbelangen. Betekent het dat de voorwaarden die in de Drinkwaterwet aan de eigenaar(leverancier) van een warmtapwaterinstallatie worden gesteld, worden overruled door de beperkte voorwaarden die in de Warmtewet worden gesteld aan de levering van warm tapwater? Wat zijn hiervan volgens de regering de consequenties in termen van de borging van kwaliteit van het water en van de volksgezondheid? Kan de regering aangeven op welke wijze, zoals toegezegd in het debat over de Warmtewet, de volksgezondheidsbelangen bij en kwaliteit van het warm tapwater via de Drinkwaterwet alsnog geborgd worden?

Antwoord:
De minister van Economische Zaken heeft bij de behandeling van de Warmtewet in de Eerste Kamer[1] reeds aangegeven dat de Warmtewet niet over gezondheidseisen gaat, maar over marktordening en tarieven en over de consumentenbelangen in relatie tot de marktordening en de tarieven. De gezondheidsaspecten worden geregeld in de voorgestelde Drinkwaterwet. Dit blijkt ook uit de considerans van het wetsvoorstel voor de Drinkwaterwet, waarin het belang van de volksgezondheid wordt genoemd. Dit belang wordt niet genoemd in de considerans van de Warmtewet. Gezien het feit dat deze wetsvoorstellen verschillende aspecten regelen, is er geen reden om aan te nemen dat er tegenstrijdigheid zou ontstaan tussen de op basis van beide wetten te stellen eisen. Als er al op het punt van gezondheidsaspecten tegenstrijdigheid zou ontstaan tussen de Warmtewet en de Drinkwaterwet, moet de Drinkwaterwet op dat punt als lex specialis worden beschouwd en gaat deze voor. De gezondheidsgerelateerde voorschriften waar de eigenaar zich op basis van de Drinkwaterwet aan moet houden worden dus niet opzij gezet door de eisen die op basis van de Warmtewet worden gesteld.
Zoals hierboven aangegeven, worden de volksgezondheidsbelangen en de kwaliteit van het warm tapwater geborgd door de nadere eisen die in en op basis van het Drinkwaterbesluit worden gesteld aan de leveranciers van warm tapwater.
Over dit aspect heb ik contact gehad met mijn ambtgenote van Economische Zaken; zij kan met het voorgaande instemmen. Het bovenstaande kan dan ook worden beschouwd als de inlossing van de toezegging van

[1] Handelingen EK 21–1082 e.v.

het kabinet, gedaan in het debat over de Warmtewet, om terug te komen op de volksgezondheidsaspecten van warm tapwatervoorzieningen in relatie tot de Warmtewet.

Solvabiliteit

Vraag (CDA en VVD):
De leden van de fracties van CDA en VVD vragen welk belang gediend is met het voorkomen van «onnodig hoge reserves». Naar de mening van deze leden is het begrenzen van kapitaalkosten voldoende om ervoor te zorgen dat de drinkwaterbedrijven redelijke tarieven berekenen. De leden zijn het met de regering eens dat een maximering van de solvabiliteit ertoe kan leiden dat de tarieven nog verder verlaagd kunnen worden. Zij vinden het echter onhelder waarom de consument een lager dan een redelijk tarief zou moeten krijgen. Zij vragen in dit verband of de regering het met hun eens is dat het maximeren van de solvabiliteit ten hoogste een additioneel neerwaarts effect op de tarieven kunnen hebben indien de veronderstelling zou zijn dat drinkwaterbedrijven, om hun solvabiliteit te verlagen, maar een deel van hun kapitaalbasis moeten afstoten (waardoor de door middel van de tarieven te dekken kapitaallasten in absolute zin dalen). De leden wijzen op wetgeving ten aanzien van de energiesector waar juist een minimum solvabiliteit wordt gehanteerd. De leden vragen de regering nogmaals in te gaan op de consequentie van de gekozen systematiek in het licht van de vigerende wetgeving en de consistentie van wetgeving in ons land.

Antwoord:
Ik deel de mening van de leden van de fracties van CDA en VVD dat de begrenzing van de vermogenskosten, in combinatie met de maatregelen om de doelmatigheid te bevorderen, voldoende zijn om ervoor te zorgen dat de drinkwaterbedrijven redelijke tarieven berekenen. Wel kan de vraag worden gesteld of het in het belang van de consument is indien de ruimte voor winst maximaal wordt benut ten gunste van vermogensgroei terwijl dit uit het oogpunt van een gezonde bedrijfsvoering en investeringsruimte niet nodig is. In die situatie kan er immers voor worden gekozen minder vermogenskosten door te berekenen in het tarief en zo te voorkomen dat de bovengrens aan de solvabiliteit wordt overschreden. Een andere mogelijkheid is, zoals de leden van de fracties van CDA en VVD aangeven, het afstoten van kapitaal. Ik deel de mening van deze leden dat het effect van het maximeren van de solvabiliteit op de tarieven beperkt is, gegeven de begrenzing van de vermogenskosten. Dat in de energiesector juist voor een minimum solvabiliteit is gekozen is mij bekend. Dit heeft echter te maken met de ontvlechting van de energiebedrijven in netwerkbedrijven, die in publieke handen blijven, en commerciële energiebedrijven die actief zijn op het gebied van handel, levering en productie. Daarbij speelt het risico dat de energiebedrijven veel eigen vermogen meekrijgen waardoor de netwerkbedrijven, na ontvlechting, over onvoldoende eigen vermogen beschikken. In de drinkwatersector is geen sprake van een dergelijke ontvlechting. Mijn conclusie is dat we nu eerst in de praktijk ervaring moeten op doen met het in het wetsvoorstel opgenomen instrumentarium. Dan zal ook blijken welke rol het maximeren van de solvabiliteit speelt bij het waarborgen van een redelijke tariefstelling. Het niveau waarop het maximum gesteld zal worden zal in ieder geval voldoende zijn voor een gezonde financiële positie met voldoende investeringsruimte.

Toezicht

Vraag (CDA en VVD):
In de oorspronkelijke vorm van het wetsvoorstel zouden de leden van de fracties van **VVD** en **CDA** het overwegende toezicht door de VROM-

Inspectie hebben kunnen billijken: de kwaliteits- en gezondheidscriteria waren immers leidend in dit wetsvoorstel. Ook de keuze om de sector aan te merken als DAB (dienst van algemeen belang) onderstrepen dit. De zeer vergaande centrale regulering echter en de mogelijkheid dat de sector volgens Europees recht een dienst van algemeen economisch belang (DAEB) is stellen de toezichthoudende rol van de VROM-Inspectie in een geheel ander perspectief. Is de minister het met de leden van de deze fracties eens dat de vereisten aan de toezichthoudende rol van de VROM-Inspectie door amendement 34 zodanig zijn gewijzigd dat die vallen buiten de competenties van de VROM-Inspectie?

Antwoord:
Het opnemen in het wetsvoorstel van het amendement van de Tweede Kamer inzake bepalingen met betrekking tot kostendekkende tarieven (amendement 45, ter vervanging van amendement 34) betekent niet dat de toezichthoudende rol van de VROM-Inspectie in een geheel ander perspectief moet worden gezien. De oorspronkelijke reikwijdte van artikel 8, derde lid (was: artikel 7, derde lid) betrof immers ook de tarieven als onderdeel van de voorwaarden. Voorts is van belang dat hoofdstuk V van het wetsvoorstel met zich meebrengt dat de VROM-Inspectie zich via de onderlinge prestatievergelijking een oordeel zal vormen over de prestaties van de drinkwaterbedrijven ten aanzien van de aspecten kwaliteit, milieu, klantenservice, kostenefficiëntie en onderzoek en ontwikkeling. Ik acht de VROM-Inspectie volledig competent om deze prestatievergelijking aan te sturen en de uitkomsten te beoordelen. Nieuw is dat het wetsvoorstel, conform amendement 45, voorziet in het stellen van regels voor kostendekkendheid, vermogensgrondslagen en kostentoerekening door de minister van VROM, die, daarin gesteund door de VROM-Inspectie, ook zal oordelen over het toepassen van deze regels door de drinkwaterbedrijven. De VROM-Inspectie zal hierbij gebruik maken van haar uitgebreide kennis van het functioneren van drinkwaterbedrijven. Door de centrale rol van de VROM-Inspectie bij de prestatievergelijking wordt deze kennis ook opgebouwd ten aanzien van kostenefficiëntie en bedrijfseconomische aspecten. Bij eventuele specifieke toezichtsacties kunnen zonodig externe experts worden ingeschakeld. Hiermee wordt evenwel de rol van de VROM-Inspectie niet gewijzigd. Voor wat betreft het aanmerken van de drinkwatervoorziening als DAB of DAEB verwijs ik naar mijn antwoord op de vragen gesteld in de paragraaf «Europees recht».

Vraag (PvdA):
Ten aanzien van het toezicht geeft de minister in de memorie van antwoord voorts aan dat het toezicht door de NMa zich beperkt tot mededingingsrechtelijke aspecten, en dat voor het overige de VROM-Inspectie aan zet is. Is de minister met deze leden van mening dat dit in de praktijk zal betekenen dat de VROM-Inspectie expertise zal moeten aantrekken om zich een onderbouwd oordeel te kunnen vormen van de doelmatigheid van de drinkwaterbedrijven en de kostendekkendheid van de drinkwatertarieven, met inbegrip van gehanteerde vermogensgrondslagen en de wijze van kostentoerekening? Op welke wijze zal dit in de oordeelsvorming van de VROM-Inspectie een rol gaan spelen? Kan de minister nader ingaan op de afstemming tussen de VROM-Inspectie en de NMa op dit punt?

Antwoord:
Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar mijn antwoord hiervoor op de vraag van gelijke strekking van de leden van de fracties van CDA en VVD. Voor wat betreft de afstemming tussen de VROM-Inspectie en de NMa kan ik toezeggen dat voor zover overleg en afstemming tussen de VROM-Inspectie en NMa in concrete situaties nuttig en zinvol is, dit uiteraard zal plaatshebben.

Vraag (PvdA):
Voorts vragen de leden van de **PvdA**-fractie zich af of het toezicht door de VROM-Inspectie zich ook uitstrekt tot de Warmtewet om het toezicht op de warmtapwaterinstallaties en de daarmee gemoeide publieke belangen te borgen?

Antwoord:
De NMa is in artikel 15 van de Warmtewet aangewezen als toezichthouder op naleving van de Warmtewet. Waar het gaat om centrale warm tapwatervoorzieningen is het toezicht van de VROM-Inspectie gericht op naleving van de voorschriften met betrekking tot gezondheidsaspecten, op basis van de Drinkwaterwet.

Vraag (PvdA):
Voor wat betreft het toezicht op de drinkwatervoorziening op mijnbouwinstallaties stelt de regering dat dit door de minister van Economische Zaken nader wordt geregeld. Kan de minister schetsen waarin dat toezicht verschilt van hetgeen de VROM-Inspectie doet en hoe deze beide vormen van toezicht zich tot elkaar verhouden, dan wel afgestemd worden?

Antwoord:
Het toezicht dat door Staatstoezicht op de Mijnen wordt uitgeoefend op de drinkwatervoorziening op mijnbouwinstallaties verschilt niet wezenlijk van het toezicht dat de VROM-Inspectie uitoefent op landgebonden eigen winningen van drinkwater (zoals die soms op bijvoorbeeld kampeterreinen voorkomen). In beide gevallen gaat het om eerstelijns toezicht en wordt – waar nodig – gebruik gemaakt van de bevoegdheden die onder meer in de Waterleidingwet (en de toekomstige Drinkwaterwet) zijn neergelegd. Afstemming tussen beide toezichthouders vindt zowel periodiek als op ad hoc basis plaats.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer