

Vergaderjaar 2008–2009

30 895

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

D

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 18 februari 2009

Algemeen

Graag wil ik de leden van de verschillende fracties bedanken voor hun bijdragen. Ik ben ingenomen met de in het algemeen positieve reactie van de leden van verschillende fracties op het wetsvoorstel en de daarin opgenomen doelstellingen. Hierna wordt ingegaan op de verschillende vragen en opmerkingen.

Grondwet, verdragen en nutsfunctie

Vraag:

De leden van de fractie van het CDA hebben aangegeven dat het hen verbaast dat de minister in voorliggend wetsvoorstel nauwelijks ingaat op de grondwettelijke context van het voorstel en al helemaal niet ingaat op de verdragsrechtelijke grondslag van de zorg voor een goede drinkwatervoorziening. De leden van de fractie van het CDA achten een dergelijke magere redenering onvoldoende grondslag om de drinkwatervoorziening te kenmerken als kerntaak van de overheid en evenmin als voldoende draagkrachtige motivering om de drinkwatersector aan te merken als (Europese) dienst van algemeen (niet-economisch) belang (DAB). Onhelder blijft volgens deze leden ook waarom de zorg voor drinkwater principieel niet kan worden overgelaten aan de particuliere sector, de afnemer per definitie een «gebonden klant» is en waarom deze taak derhalve een kerntaak van de overheid is. Tevens wijzen deze leden de minister erop dat voldaan zal moeten worden aan een «dwingend vereiste van algemeen belang» in verband met het verbod van verwerving van zeggenschap door derden (zie diverse uitspraken van de Europese Commissie). Zij hebben de minister dan ook verzocht om uitvoerig in te gaan op de grondwettelijke en internationaalrechtelijke context van de zorg voor schoon drinkwater. Dit mede tegen de achtergrond van de huidige en toekomstige Europese regelgeving. Voor alle helderheid hebben de leden van de fractie van het CDA de minister erop gewezen dat zij voluit het standpunt van de minister en ook de sector steunen dat de zorg voor drinkwater een grondrecht is en dat de voorziening van schoon en zuiver drinkwater voor 100% een publieke taak dient te zijn en te blijven.

Antwoord:

Het feit dat in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel slechts in beperkte mate is ingegaan op de verdragsrechtelijke en grondwettelijke aspecten van de Nederlandse drinkwatervoorziening, kan worden verklaard uit de omstandigheid dat op dit punt geen verandering optreedt ten opzichte van de huidige situatie. Hierna wordt de gevraagde uiteenzetting alsnog gegeven.

Van oudsher wordt de drinkwatervoorziening in Nederland beschouwd als een voorziening waarin de overheid een belangrijke rol speelt. Sinds de opkomst van de eerste drinkwaterbedrijven aan het eind van de 19e eeuw zijn de bedrijven – op enkele uitzonderingen na – steeds in overheids-handen geweest.

In de jaren '90 van de 20e eeuw werd de wenselijkheid van deze situatie door sommigen ter discussie gesteld. Daarop volgde een uitvoerige discussie tussen de toenmalige kabinetten en het parlement, die resulteerde in een wijziging van de Waterleidingwet, waarmee het overheids-eigendom van drinkwaterbedrijven werd vastgelegd. Een motie van de Tweede Kamer, ingediend tijdens de behandeling van de notitie «Hoofdlijnen voor een nieuwe Waterleidingwet» heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld¹.

De openbare drinkwatervoorziening is van groot belang voor de gezondheid, het welzijn en de welvaart van de samenleving. Uitgangspunt is dat iedereen in Nederland te allen tijde over voldoende drinkwater van de vereiste kwaliteit kan beschikken. Gegeven het publieke belang van de drinkwatervoorziening dienen kwaliteit, toegankelijkheid, continuïteit en betaalbaarheid goed geborgd te zijn. Daarom wordt gestreefd naar een optimale waarborging van de kwaliteit en de continuïteit van de levering van water tegen redelijke kosten. Hier ligt een duidelijke zorgplicht van de overheid tegenover de burgers. Daarom is de zorg voor de drinkwatervoorziening een kerntaak van de overheid. Dit komt ook tot uitdrukking in artikel 2 van het wetsvoorstel.

Redenen om het publieke karakter van de drinkwatervoorziening ook voor de toekomst te blijven waarborgen en deze, direct of indirect, in overheidshanden te houden, houden verband met het monopolioïde karakter van de drinkwatervoorziening. De drinkwatervoorziening heeft de kenmerken van een natuurlijk monopolie. Dat geldt met name voor de distributie van drinkwater met behulp van een leidinggebonden infrastructuur. Daarnaast stelt de beschikbaarheid van bronnen een beperking aan de locatiekeuze van winningsfaciliteiten. Vanwege deze kenmerken zijn de kosten van de aanleg van een alternatief drinkwaternetwerk zeer hoog. Het is daardoor praktisch onmogelijk dat concurrentie tussen alternatieve infrastructuren zal ontstaan. Het openstellen van het netwerk voor derden (concurrentie op de infrastructuur) is bij drinkwater, in tegenstelling tot de energie- en telecomsector, in technisch opzicht zeer lastig en uit oogpunt van kwaliteitsborging van en juridische aansprakelijkheid voor de drinkwaterkwaliteit ongewenst. De drinkwatersector verschilt daarmee van andere nutssectoren, waar (gedeeltelijke) liberalisering en marktwerking wel mogelijk zijn. In de nota «Publieke Belangen en Marktordening» heeft het toenmalige kabinet vastgesteld dat als duplicatie van de infrastructuur niet mogelijk is en concurrentie op de infrastructuur moeilijk te organiseren is, periodieke aanbesteding van exploitatieconcessies een optie kan zijn: concurrentie om de markt. De infrastructuur blijft hierbij in handen van de overheid. Vanwege de sterke verwevenheid van eigendom, beheer en exploitatie van de infrastructuur in de watersector is onder voorgaande kabinetten echter niet gekozen voor een splitsing tussen eigendom en exploitatie. Vanuit het oogpunt van integraal kwaliteitsbeheer heeft het namelijk de voorkeur dat de eigendom en het beheer van de infrastructuur en productie en distributie van drinkwater in één hand blijven. Dit staat niet ter discussie voor het kabinet. Het voorlig-

¹ Kamerstukken II, 1997–1998, 25 869, nr. 2.

gende wetsvoorstel bevat derhalve op dit onderdeel geen wijzigingen. Ook met het voorliggende wetsvoorstel blijft daarom geborgd dat eigendom en beheer en productie en distributie in handen van de overheid blijven, ook in situaties waarin productie en distributie niet volledig in één hand liggen, zoals bij leveringen «en gros» tussen waterleidingbedrijven onderling.

Ook een concessiemodel, waarbij sprake is van een splitsing tussen eigendom, beheer en exploitatie, blijft ongewenst. Dit houdt verband met de reeds genoemde sterke verwevenheid tussen eigendom, beheer en exploitatie van de infrastructuur. Elke stap in het proces van de drinkwatervoorziening is van invloed op de kwaliteit van het geleverde water. Bij een concessie wordt aan een derde het recht verleend voor de exploitatie van de drinkwatervoorziening. Daarbij is sprake van overdracht van verantwoordelijkheid of zeggenschap aan de concessiehouder. Vanwege het belang dat wordt gehecht aan integraal kwaliteitsbeheer, is onder vorige kabinetten niet gekozen voor een model waarin een concessie kan worden verstrekt. Belangrijke overwegingen daarbij waren dat het overlaten aan private partijen, gelet op de afwezigheid van concurrentie, zou leiden tot private monopolies. Privatisering en het daarmee gepaard gaande winst oogmerk werden voor de drinkwatervoorziening niet gewenst geacht. Ter bescherming van de gebonden klant zou dit een vergaande centrale regulering vergen. Dit zou niet alleen tot hoge(re) administratieve lasten leiden maar ook tot een risico van een verschuiving van de aandacht voor kostenverlaging ten koste van de aandacht voor kwaliteit. Uit het oogpunt van de volksgezondheid werd een dergelijke risico ook door vorige kabinetten niet aanvaardbaar geacht. Voor het huidige kabinet staan deze keuzes niet ter discussie. Gezien de hoge kwaliteit van de Nederlandse drinkwatervoorziening en de prijs van drinkwater was en is er, ook wat het huidige kabinet betreft, geen enkele aanleiding om wijzigingen in de marktordening te overwegen.

Overigens verheugt het mij dat de leden van de fractie van het CDA voluit het standpunt steunen dat de zorg voor drinkwater een grondrecht is en dat de voorziening van schoon en zuiver drinkwater voor 100% een publieke taak dient te zijn en te blijven.

Het recht op water is gebaseerd op artikel 11 en 12 van het internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Door het Committee on Economic, Social and Cultural Rights van de Verenigde Naties is in 2002 een interpretatie van dit recht gegeven in de zogeheten General Comment no. 15. Hierin is beschreven dat iedereen toegang moet kunnen hebben tot voldoende water van goede kwaliteit. In een toespraak tot de mensenrechtenraad heeft de minister van Buitenlandse Zaken op 3 maart 2008 het recht op water expliciet als mensenrecht erkend. Daarmee heeft Nederland in de beleidsdialoog met partnerlanden de legitimiteit gekregen om te wijzen op de plichten van de overheid en de rechten van de bevolking, en met name de meest kwetsbare groepen. Op deze wijze kan Nederland actief bijdragen aan het terugdringen van de achterstanden in de realisering van de Millennium Ontwikkelingsdoelen op het punt van drinkwater en sanitatie. De ministers van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking zijn in een brief, die op 13 mei 2008 aan de Tweede Kamer is gezonden (Kamerstukken II 2007/2008, 31 250, nr. 15) nader ingegaan op de strekking van dit mensenrecht. Naar aanleiding van de erkenning van water als mensenrecht is in de media aandacht besteed aan de betekenis van dit recht, met name in relatie tot de betaling van de waterrekening en de mogelijkheid van drinkwaterbedrijven om wanbetalers af te sluiten. Gelet op deze publiciteit heb ik – mede namens de minister van Buitenlandse Zaken – aan de Tweede Kamer op 26 september 2008 een brief gezonden waarin ik heb

aangegeven wat mijn standpunt is over dit specifieke aspect (31 250, nr. 33). Korthedshalve wordt daarnaar verwezen. Op Europees niveau is er de richtlijn betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (98/83/EG), ook wel Drinkwaterrichtlijn genoemd. Deze richtlijn is er met name op gericht dat in alle lidstaten van de Europese Unie een goede kwaliteit van het drinkwater is gewaarborgd. Er zijn plannen om deze richtlijn op korte termijn te herzien. De voorbereidingen hiervoor zijn in gang gezet, maar het is nog onzeker op welk moment (2009 of 2010) de Europese Commissie met een voorstel komt. Op internationaal niveau zijn voorts de werkzaamheden van de WHO op het gebied van drinkwaterkwaliteit. In dit kader worden aanbevelingen opgesteld ten aanzien van drinkwaternormen, risico-analyse en risicobeheersing. Deze aanbevelingen zijn veelal richtinggevend voor drinkwaternormstelling op Europees en nationaal niveau. Nederlandse deskundigen (onder meer van RIVM) zijn actief betrokken bij de desbetreffende technisch-wetenschappelijke discussies in WHO-kader. Momenteel besteedt de WHO onder meer aandacht aan de geïntegreerde risico-aanpak van bron tot kraan. Een onderwerp dat in de voorgestelde Drinkwaterwet wordt geregeld in de hoofdstukken III (de zorg voor de kwaliteit van drinkwater) en IV (leveringszekerheid en continuïteit).

Op nationaal niveau is relevant artikel 22, eerste lid, van de Grondwet, waarin als grondrecht is vastgelegd dat de overheid maatregelen treft ter bevordering van de volksgezondheid. Hier vloeit onder meer uit voort dat de overheid een zorg heeft voor de beschikbaarstelling van goed en voldoende drinkwater.

De huidige Waterleidingwet en de toekomstige Drinkwaterwet kunnen worden beschouwd als de juridische uitwerking van het internationale recht op water, het betreffende grondrecht en de Europese Drinkwater-richtlijn.

Met betrekking tot de motivering om de drinkwatervoorziening te kwalificeren als een dienst van algemeen (niet-economisch) belang merk ik het volgende op. Diensten van algemeen belang zijn diensten die voor de samenleving van algemeen belang worden geacht. Het betreft doorgaans diensten waarbij sprake is van publieke belangen met betrekking tot kwaliteit, toegankelijkheid en leveringszekerheid. Binnen diensten van algemeen belang kan onderscheid worden gemaakt tussen diensten van algemeen economisch belang (DAEB) en diensten van algemeen niet-economisch belang (DAB). Dit onderscheid is relevant voor de toepassing van Europese mededingingsregels.

Er bestaat binnen het gemeenschapsrecht geen definitie van de begrippen DAEB en DAB. Het staat lidstaten vrij om te bepalen of een dienst wordt ingericht als een DAEB of een DAB. Wel geeft jurisprudentie van het Hof van Justitie twee aanwijzingen voor het maken van een onderscheid tussen DAB en DAEB. De eerste betreft de vraag of een activiteit tot de taken van de overheid moet worden gerekend. De tweede betreft de vraag of een entiteit die een publieke taak uitvoert kwalificeert als een onderneming. Dat is het geval indien sprake is van het uitoefenen van een economische activiteit. Onder economische activiteit kan worden verstaan iedere activiteit bestaande in het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt. Daarbij merk ik op dat het enkele feit dat voor een goed of dienst moet worden betaald niet per definitie betekent dat sprake is van een economische activiteit. De mate waarin een entiteit die activiteiten verricht voor de uitvoering van een publieke taak vrij is in het vaststellen van de te verrichten prestaties, tarieven en de manier waarop de prestaties worden geleverd is vooral van belang voor de bepaling of sprake is van een economische activiteit of een niet-economische activiteit. Een beperkte vrijheid wijst meer in de richting van een DAB.

Zoals reeds aangegeven acht de regering de zorg voor de drinkwatervoorziening een taak van de overheid. Artikel 3 bepaalt dat de uitvoering van de drinkwatervoorziening berust bij daartoe aangewezen drinkwaterbedrijven. Daarbij geldt dat de drinkwaterbedrijven in handen zijn van de overheid. Tevens gelden ten aanzien van de uitvoering van deze publieke taak verschillende verplichtingen en regels ten aanzien van te leveren prestaties en tarieven. Zo kent het wetsvoorstel bepalingen ten aanzien van de kwaliteit en leveringszekerheid van het te leveren drinkwater, de tarieven alsmede een aansluit- en leveringsplicht en daarbij te hanteren voorwaarden. Het wetsvoorstel bevat verder bepalingen met betrekking tot het distributiegebied waarin een drinkwaterbedrijf bevoegd en verplicht is drinkwater te leveren. Daarbij is sprake van een regionaal monopolie en derhalve afwezigheid van een vrije markt.

Gelet op zowel de zorg van de overheid als de wettelijke verplichtingen voor de drinkwaterbedrijven die zijn aangewezen voor de uitvoering van de drinkwatervoorziening is ervoor gekozen de drinkwatervoorziening te kwalificeren als een dienst van algemeen niet-economisch belang (DAB).

Organisatie van de openbare drinkwatervoorziening (decentralisatie)

Vraag:

De leden van de fractie van het CDA hebben gevraagd in welke mate sprake is van decentralisatie in het voorliggende wetsvoorstel. Zij verwijzen daarbij naar het principe «centraal wat moet, decentraal wat kan», zoals dat door de regering bij enkele belangrijke wetsvoorstellen als uitgangspunt is gehanteerd. Deze leden hebben aangegeven van mening te zijn dat de huidige drinkwaterbedrijven zeer zelfstandig opereren en in deze sector al vele decennia zelfregulering gebruikelijk is. Daarnaast wijzen zij de minister erop dat de zeggenschap over drinkwaterbedrijven grotendeels wordt bepaald door decentrale overheden zoals provincies en gemeenten. Aldus ontstaat volgens de leden van de fractie van het CDA het beeld van een sector die niet alleen grotendeels regionaal opereert, maar ook, en dat achten deze leden in dit verband veel belangrijker, in hoge mate zelfstandig uitvoering geeft aan de haar wettelijke opgedragen taken. Zij hebben gevraagd wat de minister heeft bewogen om haar eigen principes inzake decentralisatie niet op te nemen als leidraad van dit voorstel. Of kan het zijn, zo vragen de leden zich af, dat de minister het principe van «centraal wat moet, decentraal wat kan» niet van toepassing wil verklaren op de drinkwatersector.

Antwoord:

De drinkwatervoorziening is in Nederland tot stand gekomen door een gezamenlijke inzet van het rijk, provincies, gemeenten en de drinkwaterbedrijven. Steeds was daarbij sprake van een combinatie van centrale en decentrale verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Binnen de sector gold het «centraal wat moet, decentraal wat kan» principe, waarbij de ontwikkelingsfase bepalend was voor de balans tussen centrale en decentrale sturende en regelende interventies. Voorbeelden hiervan zijn de invoering van het centraal geleide planningsinstrumentarium (Structuurschema en Tienjarenplannen) in verband met de zeer sterk stijgende waterbehoefte (1970–1990) met daaraan gekoppeld de bovenregionale dekkingsproblematiek en het reorganisatiehoofdstuk in de Waterleidingwet uit 1975 gericht op schaalvergroting in de sector in het licht van de toenemende verontreiniging van de drinkwaterbronnen en de hiervoor genoemde stijgende waterbehoefte. Ook bij deze centrale sturing was er sprake van het gezamenlijk optrekken van rijk en provincies. Voor wat betreft de kwaliteit van het drinkwater geldt dat er sinds 1919 (instelling van de Inspectie der Volksgezondheid) sprake is van centraal

toezicht. Met de Waterleidingwet van 1957 werd dit verder versterkt en kwamen er ook wettelijke normen voor de drinkwaterkwaliteit. In al die jaren is gebleken dat de kwaliteitsborging van het drinkwater bij uitstek een onderwerp is dat het best op centraal niveau kan worden geregeld. In het voorliggende wetsvoorstel is naar mijn mening sprake van een goede balans tussen centrale en decentrale verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Een balans afgestemd op het borgen van een goed functionerende drinkwatervoorziening, het effectief en efficiënt organiseren van het toezicht, en het naar de toekomst toe duurzaam veiligstellen van deze vitale voorziening. Op hoofdlijnen ziet de balans er als volgt uit:

- Het rijk stelt het kader waarbinnen de drinkwaterbedrijven hun wettelijke taken moeten uitvoeren en ziet via de VROM-Inspectie toe op de uitvoering van deze taken.
- De eigenaar van het drinkwaterbedrijf (*in casu* de provincies en gemeenten als publieke aandeelhouders) kiest binnen het vastgelegde kader de middelen om decentraal uitvoering te geven aan de wettelijke taken.
- Provincies en gemeenten geven via het aandeelhouderschap vorm en inhoud aan het maatschappelijk ondernemen van het drinkwaterbedrijf.
- Provincies en gemeenten zijn, tezamen met waterbeheerders, verantwoordelijk voor de inpassing van de infrastructuur van het drinkwaterbedrijf in de leefomgeving, waarbij krachtens artikel 2, tweede lid van de voorgestelde Drinkwaterwet geldt dat de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening een dwingende reden van groot openbaar belang is.

Verder merk ik nog op dat de Drinkwaterwet voor wat betreft de infrastructuur geen centraal gestuurde planning kent, zoals die wel in de Waterleidingwet is vastgelegd (Hoofdstuk IV).

Mijn conclusie is dan ook dat het wetsvoorstel op geen enkele wijze in strijd is met het principe «centraal wat moet, decentraal wat kan».

Vraag:

De leden van de fractie van de PvdA hebben gevraagd op grond waarvan er veel wordt verwacht van lagere overheden in de rol als aandeelhouders van de Drinkwaterbedrijven. Ook hebben zij gevraagd of er verandering komt in de situatie van dit moment waarin niet alle gemeenten en provincies aandelen bezitten van de drinkwaterbedrijven. Zo ja, zo hebben deze leden gevraagd, wat zijn dan de gevolgen voor gemeenten die nu geen aandeelhouder zijn? Zo nee, op basis van welke andere dan historische redenen wordt bepaald of een gemeente of provincie aandeelhouderschap krijgt?

Antwoord:

Provincies en gemeenten hebben als aandeelhouders, dan wel als rechtstreekse eigenaar, steeds een rol gespeeld bij het functioneren van drinkwaterbedrijven. De nieuwe Drinkwaterwet onderstreept het belang van het aandeelhouderschap en bevat ook een vernieuwde opdracht aan aandeelhouders om, samen met directie en Raad van Commissarissen, zorg te dragen voor een maatschappelijk verantwoorde uitvoering van de wettelijke taken van het drinkwaterbedrijf. Dit is een belangrijk aspect van de hiervoor genoemde decentrale verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De ontwikkelingen in de drinkwatersector van afgelopen decennia hebben er toe geleid dat niet alle provincies en gemeenten aandeelhouder zijn van het drinkwaterbedrijf dat in het bestuursgebied de wettelijke taak heeft om drinkwater te leveren. De huidige situatie is een feitelijk gegeven. Vooralsnog zie ik geen aanleiding om een proces in te zetten gericht op het bereiken van een situatie waarbij alle consumenten via hun gemeente en/of provincie bestuurlijk zijn vertegenwoordigd in de

aandeelhoudersvergadering. Indien er in toekomst aanwijzingen komen dat de uitvoering van de wettelijke taken van de drinkwaterbedrijven, de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening en/of de doelmatigheid in geding komen, dan biedt de Drinkwaterwet het kader om met provincies en gemeenten in gesprek te gaan over noodzakelijke wijzigingen in het aandeelhouderschap en/of voorzieningsgebieden. Ik merk hierbij voorts op dat in de voorgestelde Drinkwaterwet, evenals in de vigerende Waterleidingwet, is bepaald dat wijzigingen in het publieke aandeelhouderschap aan de minister van VROM gemeld dienen te worden en dat wijzigingen in voorzieningsgebieden de instemming van de minister van VROM behoeven. Ter beoordeling van toekomstige wijzigingen zal ik criteria ontwikkelen.

Kwaliteit van drinkwater

Vraag:

De leden van de fractie van het CDA merkten op dat schoon drinkwater een relatief begrip is en het niet zelden voorkomt dat drinkwater ernstig bacteriologisch verontreinigd is en waterbedrijven middels hoge concentraties chloor deze verontreiniging bestrijden. Dit kan volgens deze leden gezondheidsschade opleveren met name bij daarvoor gevoelige patiënten, waaronder mensen met nierziekten en ook oudere patiënten. Zorginstellingen worden niet altijd op de hoogte gebracht van deze actie door de waterbedrijven, aldus deze leden. Zij hebben gevraagd of de minister bereid is (tijdig) in actie te komen, bijvoorbeeld door middel van een waarschuwing aan ziekenhuizen, in het geval van bacteriologische besmetting van drinkwater.

Antwoord:

In het geval van bacteriologische besmetting dient het drinkwaterbedrijf de besmetting direct te melden aan de VROM-Inspectie en gelijktijdig maatregelen te nemen gericht op het vaststellen en het wegnemen van de oorzaak en op het voorkomen van risico's voor de volksgezondheid. Dit laatste houdt ook in dat het drinkwaterbedrijf in samenspraak met de VROM-Inspectie, indien nodig, consumenten en/of specifieke instellingen, zoals ziekenhuizen, dient te informeren en te adviseren. Drinkwaterbedrijven houden voor hun voorzieningsgebieden lijsten van kwetsbare groepen c.q. klanten bij. Deze groepen worden bij bijvoorbeeld het toepassen van chloor, maar ook bij verandering van de drinkwaterkwaliteit gewaarschuwd, opdat zij hun maatregelen kunnen nemen. Indien nodig wordt voor deze klanten een nooddrinkwatervoorziening opgezet. De werkwijze bij de constatering van overschrijding van drinkwater-normen is vastgelegd in een Inspectierichtlijn, die bindend is voor drinkwaterbedrijven. Ik zal nagaan in hoeverre er in deze richtlijn en de toepassing daarvan voldoende aandacht is voor eventuele gezondheidsrisico's voor kwetsbare groepen.

Vraag:

Verder hebben de leden van de fractie van het CDA aandacht gevraagd voor te hoge calciumconcentraties en voor herbiciden en koolwaterstofverbindingen. Het is de leden van deze fractie niet duidelijk wat aanvaardbare concentraties zijn voor deze verontreinigingen. Zij hebben gevraagd of de minister voornemens is hierop terug te komen bij de AmvB Drinkwater. Naar hun opvatting ligt hier een taak van de drinkwaterbedrijven.

Antwoord:

In het vigerende Waterleidingbesluit (op grond van de Waterleidingwet) zijn de normen opgenomen waaraan de kwaliteit van het drinkwater in Nederland dient te voldoen. In het totaal zijn er voor 64 (groepen van) stoffen en microbiologische parameters getalswaarden vastgelegd (waar-

onder voor bestrijdingsmiddelen, inclusief herbiciden, koolwaterstofverbindingen en de hardheid en agressiviteit van het drinkwater). Daarnaast is in algemene zin bepaald dat er geen stoffen en micro-organismen in het drinkwater mogen zitten in concentraties of aantallen die een risico inhouden voor de volksgezondheid. Dit normatief kader wordt overgenomen in het Drinkwaterbesluit op grond van de voorgestelde Drinkwaterwet. Het is daarbij de wettelijke taak van de drinkwaterbedrijven om gegeven dit kader betrouwbaar drinkwater te produceren en te leveren met inzet van alle daartoe noodzakelijke technische en organisatorische middelen.

Overigens merk ik op dat het probleem van de plaatselijk hoge natuurlijke hardheid van het opgepompte grondwater als gevolg van calcium- en magnesiumverbindingen al lange tijd geleden is onderkend door het rijk en de bedrijfstak. De zogeheten centrale conditionering van hard en agressief water is dan ook een regulier onderdeel van de zuiveringsprocessen geworden. Bij het op dit punt gevoerde beleid heeft vooral het beperken van metaaloplossend vermogen van het harde water, het verbeteren van de smaak en het zeepgebruik een rol gespeeld. Hoge calciumgehalten als zodanig werden, en worden, daarbij niet beschouwd als een chemische verontreiniging van drinkwaterbronnen met gevolgen voor volksgezondheid, zoals door de leden van de CDA-fractie wordt gesteld.

Vraag:

De leden van de fractie van de PvdA hebben gevraagd om aan te geven op welke wijze de kwaliteit van het drinkwater wordt geborgd via het nieuwe Besluit kwaliteitseisen en monitoring water en op welke wijze het criterium duurzaamheid daarbij een rol speelt. Tevens hebben zij gevraagd welke consequenties eraan zijn verbonden als de drinkwaterbedrijven de eisen niet halen in de praktijk en wat dit betekent voor zowel de bedrijfsvoering van en het publieke toezicht op het drinkwaterbedrijf.

Antwoord:

De in procedure zijnde wijziging van het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water (BKMW 2009) beoogt onder meer om de drinkwatervoorziening veilig te stellen. Het BKMW 2009 stelt daartoe richtwaarden, waaraan in principe per 22 december 2009 moet worden voldaan, en streefwaarden die de waterbeheerder er toe dwingen inzichtelijk te maken hoe op langere termijn een zodanige waterkwaliteit van de drinkwaterbronnen zal wordt bereikt dat met een eenvoudige zuivering drinkwater kan worden geproduceerd. De waterbeheerder neemt in haar waterbeheerplan de maatregelen op om (blijvend) te voldoen aan de richtwaarden uit het BKMW 2009, of de daarvan afgeleide doelstellingen na toepassing van de uitzonderingsgronden van de Kaderrichtlijn water (KRW), te weten: faseren en doel verlagen. Bij het toepassen van deze uitzonderingen geldt het belang van de duurzame drinkwatervoorziening ingevolge de Drinkwaterwet als een dwingende reden van groot openbaar belang. Dit betekent dat de waterbeheerder, indien deze de uitzonderingen van de KRW toepast, zwaarwegende gronden dient aan te voeren.

De eisen van het BKMW richten zich niet op de drinkwaterbedrijven, zoals de leden van de PvdA fractie lijken te veronderstellen, maar op de waterbeheerder. Voor de drinkwaterbedrijven gelden de eisen die in het Waterleidingbesluit (en straks het Drinkwaterbesluit) zijn opgenomen voor de kwaliteit van het in te nemen oppervlaktewater. Indien, om welke reden dan ook, het oppervlaktewater ter plaatse van het onttrekkingspunt niet aan deze wettelijke normen voldoet, dan moet de inname van het oppervlaktewater in principe worden gestaakt, tenzij de minister van VROM een ontheffing verleent ingeval de risico's voor de volksgezondheid verwaarloosbaar zijn. In geval van normoverschrijding zal het drinkwaterbedrijf zonodig de waterbeheerder er op kunnen aanspreken dat het water niet de vereiste kwaliteit heeft. Normoverschrijding waardoor drinkwater-

bedrijven tijdelijk geen water kunnen nemen, houdt overigens niet automatisch in dat de waterkwaliteit niet in overeenstemming is met het BKMW 2009. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een uitzonderingsbepaling genoemd in artikel 4 KRW (bijvoorbeeld extreme droogte, fasering of doelverlaging). Ook kan er sprake zijn van een calamiteit. Daarmee wordt in beginsel geen rekening gehouden bij de vaststelling of de waterkwaliteit voldoet aan de milieukwaliteitseisen van het BKMW 2009. Voor de bedrijfsvoering van drinkwaterbedrijven betekent dit dat de drinkwaterbedrijven voorbereid dienen te zijn op situaties waarbij de inname tijdelijk moet worden gestopt. In de praktijk betekent dit de aanwezigheid van een buffer in de vorm van de bijvoorbeeld spaarbekkens (zoals in de Biesbosch), duininfiltratie of een combinatie van winningsystemen zoals bij Heel. Daarnaast dienen de toegepaste zuiveringsystemen zodanig robuust te zijn dat tijdelijke normoverschrijdingen in het ruwe water zo veel als mogelijk kunnen worden aangepakt.

Vraag:

De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP hebben aangegeven van oordeel te zijn dat de Nederlandse waterleidingbedrijven gedurende een reeks van jaren getoond hebben een hoogwaardige drinkwaterkwaliteit te kunnen en ook te willen leveren. Zij hebben gevraagd of de minister het met hen eens is om het goedwerkende systeem voor de drinkwatervoorziening niet onnodig ter discussie te stellen. En zo ja, of dan volgens deze leden niet de consequentie is, dat de in hoge mate uitstekende en decentraal opererende waterleidingbedrijven zo ook moeten blijven functioneren?

Antwoord:

Ik ben het eens met deze leden. De drinkwaterbedrijven blijken in staat om een uitstekende kwaliteit drinkwater te leveren met een hoge mate van leveringszekerheid. Het wetsvoorstel beoogt dan ook het goedwerkende systeem te behouden door de randvoorwaarden en verantwoordelijkheden zodanig te (her)formuleren, dat kwaliteit, leveringszekerheid en continuïteit optimaal geborgd blijven. Het wetsontwerp strekt er voorts toe om gemeenschappelijke kaders vast te leggen ter bevordering van de doelmatigheid en een eenduidige tariefstelling, zonder dat daarbij de kwaliteitsborging onder druk komt te staan. Het decentraal functioneren van de drinkwaterbedrijven wordt daarmee niet wezenlijk gewijzigd.

Vraag:

De leden van de fracties van CU en SGP hebben verder nog een principiële vraag ten aanzien van de implementatie van de Kaderrichtlijn Water gesteld. Zij hebben opgemerkt op dat bij de discussie in de Tweede Kamer de minister heeft benadrukt, dat de waterleidingbedrijven de wettelijke opdracht hebben een bijdrage te leveren aan de bescherming van hun bronnen. Daaronder valt ook de kwaliteit van het oppervlaktewater. Maar hoe kunnen de waterleidingbedrijven, zo vragen deze leden, aan deze opdracht voldoen, als zij onvoldoende mogelijkheden hebben om de bescherming van deze bron positief te beïnvloeden? Zij hebben gevraagd of daar juist geen grote taak voor de rijksoverheid ligt om in Europees verband zo helder mogelijke, ook preventieve afspraken te maken, die de kwaliteit van het Nederlandse drinkwater als onaantastbaar centraal stellen?

Antwoord:

Artikel 2, tweede lid, van de voorgestelde wet bepaalt dat de drinkwaterbedrijven tot taak hebben om bij te dragen aan de bescherming van de bronnen voor de drinkwatervoorziening in zijn distributiegebied tegen verontreiniging. Daarbij worden twee activiteiten genoemd, die in ieder geval hieronder begrepen dienen te worden. In de eerste plaats het

verrichten van onderzoek naar de kwaliteit van deze bronnen en voorts het beheren of medebeheren van terreinen rondom deze bronnen gericht op het voorkomen of beperken van verontreiniging van deze bronnen. Aan deze wettelijke opdracht kan het drinkwaterbedrijf voldoen en in de praktijk gebeurt dit ook al. In dit verband noem ik de grote meetinspanningen van de drinkwaterbedrijven, mede waardoor het mogelijk is verontreinigingen in oppervlaktewater te signaleren en onder de aandacht te brengen van het bevoegd gezag. Andere voorbeelden zijn het terreinbeheer door drinkwaterbedrijven in de duingebieden en activiteiten gericht op het bevorderen van duurzame landbouw in grondwaterbeschermingsgebieden. Het wetsvoorstel legt geen verantwoordelijkheid bij de drinkwaterbedrijven om de vereiste bescherming van de drinkwaterbronnen te realiseren. Dit is de taak van de overheid. Hiervoor ben ik al ingegaan op het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water, de daarmee samenhangende verantwoordelijkheid van de waterbeheerder en de functie van stroomgebiedsbeheerplannen.

Ik ben het met de leden van de fracties van CU en SGP eens dat er een grote taak is voor de rijksoverheid om in Europees verband zo helder mogelijke, ook op preventie gerichte, afspraken te maken die de kwaliteit van het Nederlandse drinkwater zo goed mogelijk dienen te beschermen. Dit houdt in dat – behoudens calamiteiten – moet worden voldaan aan de normen voor oppervlaktewater die in Europees verband of op niveau van internationale stroomgebieden zijn gesteld. Nederland neemt dan ook actief deel aan de verschillende internationale stroomgebiedscommissies die zijn ingesteld ter implementatie van de KRW. Daarin wordt gesproken over de kwaliteit van het oppervlaktewater en worden de kwaliteitsdoelstellingen geharmoniseerd. Het terugdringen van de belasting van het oppervlaktewater met stoffen die de duurzame drinkwaterwinning nadelig kunnen beïnvloeden maakt deel uit van de agenda van deze stroomgebiedscommissies. De KRW biedt voor Nederland mogelijkheden om de andere lidstaten op hun verplichtingen te wijzen de waterkwaliteit te verbeteren, maar dat neemt niet weg dat Nederland er van afhankelijk blijft dat die landen daadwerkelijk de gewenste maatregelen nemen. De drinkwaterbedrijven leveren aan deze overlegsituaties een belangrijke bijdrage door de eerder genoemde monitoringactiviteiten, waarbij door de bedrijven ook internationaal wordt samengewerkt met collega-bedrijven in het stroomgebied van Rijn en Maas. Ik verwijs daarbij als voorbeeld naar de rapportages van de vereniging van rivierwaterbedrijven (RIWA Rijn en RIWA Maas).

De leden van de fracties van CU en SGP fracties hebben in dit verband voorts gevraagd waar de verantwoordelijkheden van de overheden of van de waterleidingbedrijven liggen, als milieukwaliteitseisen van het oppervlaktewater niet gehaald worden. Hierop ben ik hiervoor reeds ingegaan.

Warm tapwater

Vraag:

De leden van de fractie van het CDA hebben geconstateerd dat in artikel 1, eerste lid onder b. van het wetsvoorstel warm tapwater is uitgesloten van de definitie van drinkwater en dat in het verleden in wetgeving een dergelijke uitzondering nimmer is opgenomen. Deze leden hebben geconstateerd dat hier sprake is van een novem. Zij hebben vastgesteld dat warm tapwater mede wordt opgeleverd door energiebedrijven. Bij het «opmengen» van warm tapwater met koud leidingwater kan de consument optimaal gebruik maken van uitstekend, lauw water. In de praktijk zal dit mengen geen problemen opleveren. De vraag van verantwoordelijkheid en daarmee aansprakelijkheid kan zich echter voordoen indien er iets

misgaat (bv. consument wordt ziek van het consumeren van drinkwater), aldus deze leden.

Op basis van dit wetsvoorstel is volgens hen niet helder wie aansprakelijk kan worden gesteld voor de situatie waarin het water uit de kraan besmet is. Het kan toch immers niet zo zijn, aldus deze leden, dat achter het water uit de kraan twee verantwoordelijke instanties schuil gaan. Bovendien is praktisch en juridisch geen onderscheid te maken tussen beide leveranciers. Om volstrekte helderheid te krijgen over aansprakelijkheid is het naar de mening van deze leden noodzakelijk aan te geven wie waarvoor verantwoordelijk is.

Uitgangspunt kan daarbij zijn dat drinkwaterbedrijven volledig verantwoordelijk worden gesteld voor het water wat bij de afnemer uit de kraan komt (de levering), aldus deze leden. Dat betekent concreet dat drinkwaterbedrijven warm tapwater zullen moeten inkopen bij energiebedrijven (de producent). Op deze wijze wordt volsterkte helderheid gegeven over verantwoordelijkheid én aansprakelijkheid voor de kwaliteit van ons drinkwater.

De leden van de fractie van het CDA hebben de mening van de minister gevraagd over deze suggestie.

Antwoord:

Warm tapwater valt weliswaar niet onder de definitie van drinkwater, maar toch heeft het wetsvoorstel hier wel betrekking op. Dit blijkt uit de definities van collectieve watervoorziening en collectief leidingnet. In die zin is er geen sprake van een wijziging ten opzichte van de Waterleidingwet en dus ook niet van een «novum».

Het wetsvoorstel is zowel gericht op het voorkomen van verontreiniging van het water uit de kraan als op het snel aanpakken van opgetreden verontreinigingen.

De levering van drinkwater valt onder verantwoordelijkheid van het drinkwaterbedrijf. Het drinkwaterbedrijf heeft op basis van artikel 21 de verantwoordelijkheid om goed drinkwater te leveren. De VROM-Inspectie houdt hier toezicht op en kan handhavend optreden.

Bij de centrale productie en distributie van warm tapwater is sprake van een collectieve watervoorziening. Voor de eigenaar van deze voorziening (zoals het energiebedrijf) gelden op grond van de artikelen 25 en 26 een aantal voorschriften die erop gericht zijn dat het geleverde warm tapwater van goede kwaliteit is. Het is de bedoeling om in het Drinkwaterbesluit aan warm tapwater dezelfde kwaliteitseisen te stellen als aan drinkwater, zoals dat nu ook in het Waterleidingbesluit is bepaald. Bij productie van een bepaalde minimumhoeveelheid warm tapwater (gedacht wordt aan 10 m³/dag) moet de eigenaar bovendien een meetprogramma opstellen en uitvoeren teneinde de kwaliteit te monitoren.

De collectieve warm tapwatervoorziening maakt gebruik van drinkwater dat door het drinkwaterbedrijf wordt geleverd en is dus aangesloten op het net van het drinkwaterbedrijf. Op basis van artikel 24 van het wetsvoorstel controleert het drinkwaterbedrijf de daarop aangesloten installaties, zoals de collectieve warm tapwatervoorziening. De controle is zowel gericht op mogelijke gevaren voor het eigen leidingnet als op gevaar voor verontreiniging van het ter beschikking gestelde warme tapwater. In vervolg op een dergelijke controle schakelt het drinkwaterbedrijf waar nodig de VROM-Inspectie in voor toepassing van toezichthoudende en handhavende bevoegdheden.

De eigenaar van het aangesloten collectief leidingnet of de woninginstallatie is er op basis van artikel 29 respectievelijk artikel 31 voor verantwoordelijk dat zijn leidingnet dan wel installatie geen verontreiniging van het kraanwater veroorzaakt. Ook hier heeft het drinkwaterbedrijf op basis van artikel 24 een controlerende taak en kan de VROM zonodig gebruik maken van toezichthoudende en handhavende bevoegdheden. In de situatie waarin het water uit de kraan – ondanks de preventieve

voorschriften – verontreinigd is, zal vastgesteld moeten worden wat daarvan de oorzaak is. Ligt het aan de kwaliteit van het geleverde drinkwater, de kwaliteit van het geleverde warme tapwater, of aan de inrichting, beheer en onderhoud van de op het openbare net aangesloten binneninstallatie (woninginstallatie of collectieve leidingnet)? Zodra de oorzaak is vastgesteld, is duidelijk wie verantwoordelijk is: het drinkwaterbedrijf, het energiebedrijf respectievelijk de eigenaar van de binneninstallatie.

De leden van de fractie van het CDA stellen voor om drinkwaterbedrijven warm tapwater te laten inkopen bij energiebedrijven, om het vervolgens aan de verbruikers te leveren. Dit is slecht te rijmen met het uitgangspunt dat het drinkwaterbedrijf voor wat betreft het door hem geleverde water een verantwoordelijkheid zou moeten hebben van bron tot leveringspunt. Bovendien zou het drinkwaterbedrijf ook met de voorgestelde constructie nog steeds niet volledig verantwoordelijk kunnen zijn voor de kwaliteit het water dat bij de afnemer uit de kraan komt. Het drinkwaterbedrijf is namelijk geen eigenaar van de op zijn net aangesloten leidingnetten en installaties, en kan dus ook niet aangesproken worden op een daardoor veroorzaakte verslechtering van de kwaliteit van het tapwater.

Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat op basis van het wetsvoorstel voldoende helder is wie welke verantwoordelijkheid heeft en dat er geen noodzaak is om de verantwoordelijkheid voor levering van warm tapwater bij het drinkwaterbedrijf neer te leggen.

Vraag:

Ook de leden van de fractie van de **VVD** hebben geconstateerd dat warm tapwater is uitgezonderd in de Drinkwaterwet en opgenomen in de Warmtewet (29 048). Als reden daarvoor wordt aangegeven dat warm tapwater wordt verkregen uit restwarmte van energieopwekking. Door technologische ontwikkelingen wordt warm tapwater echter steeds meer toegepast als consumptiewater en gemengd met (koud)drinkwater dat door de drinkwaterbedrijven wordt geleverd, aldus deze leden. De Drinkwaterwet heeft juist tot doel de volksgezondheid te bevorderen en stelt daarom hoge kwaliteitseisen aan drinkwater. Het komt de leden van de fractie van de VVD dan ook vreemd voor dat deze innovatieve (warm) drinkwatervoorziening is uitgesloten van de Drinkwaterwet en dat de exclusieve levering van en verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van drinkwater door de drinkwaterbedrijven hier niet van toepassing is, maar is voorbehouden aan energiebedrijven.

Antwoord:

In het voorgaande antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het CDA ben ik reeds ingegaan op de wettelijke verantwoordelijkheden van alle betrokkenen. Ik heb daarbij aangegeven dat warm tapwater onder de Drinkwaterwet valt en dat hier hoge kwaliteitseisen aan worden gesteld. Tevens heb ik aangegeven waarom ik het niet nodig vind om aan drinkwaterbedrijven het exclusieve recht te geven op productie en levering van warm tapwater.

Vraag:

De leden van de fractie van de **SP** hebben opgemerkt dat in het VEWIN jaarverslag 2007 wordt gewezen op de gezondheidsrisico's bij het innemen van te warm oppervlaktewater, iets wat in warme zomers steeds vaker aan de orde dreigt te komen. Deze leden hebben in dit verband gevraagd of de temperatuur van het in te nemen oppervlaktewater valt onder de in artikel 22 lid 2 genoemde eisen, die de minister in een algemene maatregel van bestuur aan dat oppervlaktewater stelt, c.q. gaat stellen.

Antwoord:

Op basis van de door de leden van de fractie van de SP genoemde bepaling in het wetsvoorstel wordt in het Drinkwaterbesluit voor de temperatuur van het in te nemen oppervlaktewater een kwaliteitseis opgenomen. Deze eis zal gelijk zijn aan de eis die thans in het Waterleidingbesluit staat, te weten maximaal 25°C op het punt van onttrekking en aan het tappunt. Dezelfde eis is opgenomen in de in procedure zijnde wijziging van het BKMW. In het kader van de beheerplannen kan worden bepaald dat onder extreme omstandigheden, naar hun aard tijdelijk, een uitzondering is toegestaan, bijvoorbeeld in het belang van de continuïteit van de energievoorziening. Bij de afweging van belangen die hiermee gepaard gaat, moet het drinkwaterbelang zwaar worden meegewogen, overeenkomstig het bepaalde in artikel 2 van de voorgestelde Drinkwaterwet, waarin wordt bepaald dat voor bestuursorganen de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening geldt als een dwingende reden van groot openbaar belang.

Prestatievergelijking**Vraag:**

Ten aanzien van de verplichte benchmark hebben de leden van de fractie van de PvdA een toelichting gevraagd op de plaats waar de criteria van de benchmark verankerd worden en op welke wijze dit gebeurt.

Antwoord:

Met de uitvoering van de prestatievergelijking zal de VROM-Inspectie worden belast. Deze zal hiertoe een protocol opstellen. In dit protocol zullen onder meer indicatoren worden opgenomen op basis waarvan de prestaties van de drinkwaterbedrijven worden vergeleken. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen regels worden gesteld met betrekking tot het protocol. Het protocol behoeft de goedkeuring van de Minister van VROM.

Vraag:

De leden van de fractie van de SP hebben gevraagd of de wet de minister of toezichthouder mogelijkheden biedt om de uitkomsten van de prestatievergelijking te gebruiken om de hoogste tarieven te matigen?

Antwoord:

De bevoegdheid om de tarieven voor drinkwater goed te keuren berust bij de algemene vergadering van aandeelhouders van de drinkwaterbedrijven. Dit is bepaald in artikel 20 van het wetsvoorstel. Daarbij dient te zijn voldaan aan een aantal eisen. Zo dient het tarief kostendekkend te zijn, waarbij de in het tarief doorberekende vermogenskosten niet meer mogen bedragen dan een vast te stellen maximum. Tevens zullen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot de kosten die ten grondslag liggen aan het tarief en de wijze van berekening van het tarief. Indien niet aan de gestelde eisen wordt voldaan kan de minister een aanwijzing geven met betrekking tot een wijziging van het tarief. Het wetsvoorstel voorziet niet expliciet in de mogelijkheid voor de minister of de toezichthouder om in te grijpen op basis van de uitkomsten van de prestatievergelijking. Verwacht mag echter worden dat de algemene vergadering van aandeelhouders bij de goedkeuring van de tarieven de resultaten van de prestatievergelijking betreft. In de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen nadere regels zal ook aandacht worden besteed aan het benutten van de uitkomsten van de prestatievergelijking.

Leveringszekerheid en continuïteit

Vraag:

De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP hebben gevraagd hoe artikel 7 lid 1-d geborgd wordt en hoe de in artikel 38 bedoelde en in een AMVB vastgelegde nadere eisen er uit zullen zien?

Antwoord:

Het voorzien in de toekomstige behoeften van het leveringsgebied en het voorzien in de daaraan gekoppelde voorzieningen en investeringen is een taak welke tot de directe verantwoordelijkheid van een drinkwaterbedrijf behoort. Hoe de nadere eisen er uit zullen zien is nog niet geheel uitgekristalliseerd. Ik ben voornemens om op grond van artikel 7, eerste lid, onder d, van de voorgestelde wet in het in voorbereiding zijnde Drinkwaterbesluit bepalingen op te nemen die ertoe strekken dat de eigenaar middels het leveringsplan inzicht verschaft in de voor zijn leveringsgebied redelijkerwijs te verwachten toekomstige behoefte aan drinkwater. Dit plan behoeft de goedkeuring van de VROM-Inspectie. Tevens zijn er voornemens om in dat Besluit te bepalen dat de daaraan verbonden consequenties ten aanzien van de winning, zuivering en distributie van drinkwater inzichtelijk dienen te worden gemaakt en dat de eigenaar van een drinkwaterbedrijf op grond van deze informatie een planning voor ten minste tien jaren aangaande de toekomstige drinkwatervoorziening in het leveringsplan opneemt. De hier geschetste voornemens voor de in het Drinkwaterbesluit op te nemen nadere eisen zijn indicaties van de nu heersende ideeën. Deze kunnen nog wijzigen na de consultatie van alle betrokken partijen.

De in artikel 38 van de Drinkwaterwet neergelegde eisen hebben betrekking op de leveringszekerheid en de continuïteit van de openbare drinkwatervoorziening. De infrastructuur van de drinkwatersector en haar kwaliteitsmanagementsystemen zijn dusdanig ingericht dat zeer lang drinkwater van een hoge kwaliteit geleverd kan worden. De nadere eisen in de AMvB zijn dan ook voorschriften die enkel van belang worden bij de uitvoering van de drinkwatervoorzieningstaak ter voorbereiding op calamiteiten en in gevallen van extreme omstandigheden. De nadere eisen zijn enerzijds opgebouwd uit harde eisen en anderzijds uit een door de drinkwaterbedrijven zelf uit te voeren aanvullende risicoanalyse op grond waarvan eventuele aanvullende maatregelen dienen te worden genomen. Zo ben ik voornemens om in de AMvB onder andere de leveringseisen onder niet-verstoorde en verstoorde omstandigheden middels een gecombineerde hoeveelheid- en drukeis vast te leggen. Ook ten aanzien van de nooddrinkwatervoorziening ben ik voornemens op te nemen dat binnen 24 uur ten minste drie liter nooddrinkwater per persoon per dag kan worden geleverd op door de gemeenten aangewezen distributiepunten voor ongeveer 2500 personen. Deze maatregel zal enkel genomen worden wanneer niet langer sprake is van de levering van deugdelijk drinkwater via de kraan. Voor wat betreft de levering van noodwater voor sanitaire doeleinden, zal een inspanningsverplichting blijven gelden. Bij de levering van dergelijk noodwater zal echter wel een afdoende en expliciete risicoanalyse door het drinkwaterbedrijf gemaakt dienen te worden alvorens dit noodwater te leveren. Ter voorbereiding op bijvoorbeeld stroomstoringen blijft de eis bestaan dat een drinkwaterbedrijf permanent dient te beschikken over onafhankelijke voorzieningen ten behoeve van de continuïteit in kwaliteit en kwantiteit van drinkwater voor ten minste tien dagen. Aanvullend op deze eisen zal een drinkwaterbedrijf elke vier jaar een risicoanalyse dienen uit te voeren en deze inzichtelijk moeten maken voor de toezichthouder middels het leveringsplan. Aanvullende maatregelen naar aanleiding van deze risicoanalyse zullen in overleg met de toezichthouder worden genomen en worden verwerkt in het leverings-

plan. Met betrekking tot dit leveringsplan ben ik verder voornemens om procedurele en inhoudelijke eisen op te nemen. Hierbij wordt gedacht aan de volgende opzet. Middels het leveringsplan dient het drinkwaterbedrijf de toezichthouder een overzicht te verschaffen van de algemene organisatie, de behoefteprognose voor een periode van tien jaar, de planning ter veiligstelling van de drinkwatervoorziening, de genomen beveiligingsmaatregelen en de genomen verstoringmaatregelen. In een bijlage van het Drinkwaterbesluit worden naar verwachting alle elementen opgesomd welke het leveringsplan in ieder geval dient te bevatten. Het drinkwaterbedrijf dient dit leveringsplan ten minste eenmaal per vier jaar en tussentijds, indien daar aanleiding toe is, te herzien. Ook voor al deze nadere eisen waarvan het voornemen is deze in de AMvB op te nemen geldt dat het indicaties zijn van de nu heersende ideeën. Deze kunnen nog wijzigen na de consultatie van alle betrokken partijen.

Kostendeekkende tarieven, winstregulering en marktactiviteiten

Vraag:

De leden van de fractie van het CDA hebben gevraagd of de regering, gelet op de aard en de te verwachten gevolgen van het amendement Boelhouwer-Koppejan (no. 45), bereid is dit onderdeel alsnog voor te leggen aan de Raad van State voor advies of dat inmiddels het advies is aangevraagd? Dan wel of de regering, mede gelet op de gewisselde stukken, daartoe geen aanleiding ziet gelet op haar standpunt zoals verwoord in de brief van de ministers van VROM en Economische Zaken van 28 maart 2008 en op welke gronden zij dan afziet van het vragen van een nader advies?

Antwoord:

In de door de leden van de fractie van het CDA bedoelde brieven is opgemerkt dat een nota van wijziging met de door de vaste commissie voor VROM gevraagde strekking een ingrijpend karakter zou hebben en om die reden door de ministerraad zou moeten worden behandeld en aan de Raad van State voorgelegd voor advies. Omdat indiening van de nota van wijziging om die reden niet binnen de gevraagde termijn mogelijk was is van het uitbrengen van de nota van wijziging afgezien. Daarop zijn bij amendement Boelhouwer-Koppejan (31 895 no. 34, later vervangen door een gewijzigd én aangenomen amendement (no. 45)) bepalingen van de bedoelde strekking opgenomen in het wetsvoorstel. Over dit amendement is de Raad van State niet gehoord. Dit wordt niet vereist en is ook ongebruikelijk bij amendementen, ook indien deze ingrijpend zijn. Het nu alsnog vragen van advies over het amendement is niet meer aan de orde. Het amendement is bij stemming aanvaard en daarmee onderdeel geworden van het wetsvoorstel.

Vraag:

De leden van de fractie van het CDA hebben voorts gevraagd of de voorgestelde regulering van winst en solvabiliteit proportioneel is in verhouding tot het beleid van de drinkwaterbedrijven van de afgelopen tientallen jaren. Zij vragen in dat verband of de dividenduitkeringen van een drinkwaterbedrijf in 2006 en 2007 representatief zijn voor de hele sector over de jaren heen. Tevens vragen zij of overmatige winsten op basis van het wetsvoorstel al kunnen worden afgeroomd via een algemene maatregel van bestuur op basis van de vergoeding op het vermogen en of het denkbaar is dat met een éénregelig voorschrift de minister zou kunnen ingrijpen bij excessieve winst? Verder vragen de leden van de fractie van het CDA hoe zij op basis van subsidiariteit de rol en verantwoordelijkheid moeten zien van de aandeelhouders bij de regulering van tarieven en winst? Laat het gewijzigde wetsvoorstel nog wel ruimte aan gemeenten en provincies om hun verantwoordelijkheid als aandeelhouders volledig

te kunnen waarmaken? Met betrekking tot het stellen van een maximum aan de solvabiliteit vragen de leden van de fractie van het CDA of hiermee bewust wordt beoogd dat het drinkwaterbedrijf wordt gedwongen vreemd vermogen aan te trekken. In dat verband vragen zij of het niet beter is een minimum vast te stellen aan de solvabiliteit. Zij wijzen daarbij op de recente visie van de regering inzake marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, waarbij de regering pleit voor het opstellen van een richtlijn voor een minimum solvabiliteit, en vragen hoe dit standpunt moet worden gezien.

Antwoord:

Hoewel hoge dividenduitkeringen zich de afgelopen tientallen jaren slechts beperkt hebben voorgedaan is het van belang dat, gegeven het regionale monopolie van de drinkwaterbedrijven, er enige vorm van toezicht is op de winsten die door de drinkwaterbedrijven worden gemaakt. Daarbij speelt het uitgangspunt van een kostendekkende tariefstelling een belangrijke rol. De in het wetsvoorstel voorgestelde vorm van regulering van de winst acht ik niet disproportioneel. De bepalingen in het wetsvoorstel geven een kader waarbinnen de tariefbepaling dient plaats te vinden. De aandeelhouders houden hierbij een eigen verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat voldaan wordt aan het gestelde kader. Deze verantwoordelijkheid wordt met het wetsvoorstel juist versterkt door hierin expliciet te bepalen dat de aandeelhouders de tarieven voor drinkwater goedkeuren. De gekozen vorm van winstregulering via het stellen van een grens aan de vermogenskosten is relatief eenvoudig en gaat niet gepaard met hoge administratieve lasten. Voor de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen nadere regels zal eveneens gestreefd worden naar eenvoud. Daarbij zal echter niet kunnen worden volstaan met een éénregelig voorschrift omdat het noodzakelijk is om enkele eisen te stellen met betrekking tot de wijze waarop kosten worden berekend. Met betrekking tot de solvabiliteit merk ik op dat een gezonde financiële positie van belang is waarbij voldoende ruimte is om de investeringen te doen die noodzakelijk zijn voor een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening. Voor het behoud van een gezonde financiële positie ligt eveneens een verantwoordelijkheid bij de aandeelhouders. In dit verband wijs ik op de zorgplicht zoals bepaald in artikel 2, eerste lid, en artikel 7, eerste en tweede lid, van het wetsvoorstel. Ik zal in het kader van deze zorgplicht de ontwikkeling van de solvabiliteit en de investeringsniveaus bij de drinkwaterbedrijven volgen, rekening houdend met het belang van voldoende investeringen in de infrastructuur. Anderzijds kan een ongelimiteerde solvabiliteit ertoe leiden dat meer eigen vermogen wordt opgebouwd dan noodzakelijk of wenselijk is. De Tweede Kamer heeft een amendement aangenomen op basis waarvan een maximum aan het toegestane aandeel eigen vermogen zal worden vastgesteld. Daarmee wordt niet beoogd de drinkwaterbedrijven te dwingen vreemd vermogen aan te trekken. Het begrenzen van het aandeel eigen vermogen beschouw ik als een door de Tweede Kamer gewenste extra zekerheid om onnodig hoge reserves te voorkomen. De financiële gevolgen voor de drinkwaterbedrijven zullen naar mijn inschatting beperkt zijn. Ten eerste zal het maximum aan de solvabiliteit zodanig worden gesteld dat de drinkwaterbedrijven over een gezonde vermogenspositie kunnen beschikken die ruim voldoende is om de gewenste investeringen te doen en ze in staat stelt om tegen relatief gunstige voorwaarden geld te lenen. Mijn inschatting is dat deze grens hoger zal liggen dan de huidige solvabiliteitsniveaus van de meeste drinkwaterbedrijven. Omdat met de regulering van de winst de ruimte voor vermogensopbouw reeds beperkt wordt zal de solvabiliteitsgrens ook niet snel worden bereikt. Mocht die grens toch worden benaderd dan kan het drinkwaterbedrijf reageren, bijvoorbeeld door het verlagen van de tarieven.

Vraag:

De leden van de fractie van de VVD hebben gevraagd of de conclusie van die leden dat een nadere adviesaanvraag aan de Raad van State achterwege is gebleven juist is? Welke overwegingen deed de minister besluiten om allereerst de noodzaak voor een nader advies te veronderstellen, en welke tegengestelde overwegingen om zulks naderhand weer na te laten? Is de minister bereid om hierover alsnog advies in te winnen? Tevens hebben zij gevraagd of nader kan worden ingegaan op de posities, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van (Raden van) commissarissen en aandeelhouders in relatie tot de regulering zoals nu voorzien en de mogelijke spanning daartussen?

Antwoord:

Voor het antwoord op de eerste vraag van de leden van de VVD-fractie wordt korthedshalve verwezen naar het antwoord op soortgelijke vragen van de leden van de CDA-fractie, hiervoor.

In antwoord op de tweede vraag, het volgende. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat drinkwaterbedrijven zich in een aantal rechtsvormen organiseren. De meeste drinkwaterbedrijven hebben nu de rechtsvorm van een naamloze vennootschap (hierna: NV), veelal een zogenaamde structuur-NV. Artikel 19 bepaalt dat in geval van een NV het zogenaamde gemitigeerde regime van de structuur-NV van toepassing is op die NV. Dit houdt, in tegenstelling tot bij de «gewone» structuur-NV, in dat de algemene vergadering van aandeelhouders (hierna: AVA) bevoegd is de bestuurders van de NV te benoemen en te ontslaan. Verder bezit de AVA een groot aantal bevoegdheden, waaronder het goedkeuren van bestuursbesluiten omtrent de overdracht van de onderneming, het vaststellen van het beleid van bezoldiging van het bestuur en het vaststellen van de jaarrekening. Op grond van het Burgerlijk Wetboek komt ook de bevoegdheid tot bestemming van de winst aan de AVA toe. De raad van commissarissen (hierna: RvC) heeft zijn algemene taak tot het toezicht houden op het beleid en de algemene gang van zaken in de NV. De RvC is bevoegd tot goedkeuring van een aantal bestuursbesluiten, waaronder het aangaan of verbreken van duurzame samenwerking met een andere vennootschap en het doen van bepaalde investeringen.

Voorts legt artikel 20 de bevoegdheid tot het goedkeuren van tarieven en voorwaarden expliciet bij de aandeelhouders. Hiermee wordt de verantwoordelijkheid van de aandeelhouders versterkt. Deze dienen immers bij de goedkeuring van de tarieven te toetsen of voldaan is aan de daaraan gestelde eisen.

Vraag:

De leden van de fractie van de PvdA hebben gevraagd wat de verplichting tot kostendekkende tarieven betekent voor de verhouding tussen prijs en kwaliteit van het drinkwater. Meer specifiek vragen zij naar de afweging die wordt gemaakt met kwaliteit als kostendekkendheid de prioriteit is, en de publieke aandeelhouders geacht worden dat als hoogste doel na te streven.

Antwoord:

De kwaliteit van de drinkwatervoorziening staat voorop. Het uitgangspunt van kostendekkendheid betekent dat de tarieven zijn gebaseerd op de bedrijfskosten en de daaraan toegekende vermogenskosten. Alle kosten die nodig zijn om de gewenste hoge kwaliteit van de drinkwatervoorziening te waarborgen mogen derhalve in het tarief worden meegenomen. Belangrijk kernpunt van het wetsvoorstel is een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening. De drinkwaterbedrijven dienen voldoende te investeren om ook op de lange termijn een goede drinkwatervoorziening te verzekeren. Het tot stand brengen en houden van een doelmatige drinkwatervoorziening en de daarvoor benodigde infrastructuur is expli-

ciet vastgelegd in artikel 7 van het wetsvoorstel. De publieke aandeelhouders dienen zich bij de uitvoering van hun taak hier op te richten. Via het toezicht op de kwaliteit, mede op basis van monitoringsprogramma's, investeringen in onderzoek en technologie-ontwikkeling en de prestatievergelijking zijn er voldoende prikkels om het huidige hoge kwaliteitsniveau te behouden of te verbeteren.

Vraag:

De leden van de fractie van de PvdA hebben gevraagd naar de verhouding tussen de publieke en marktactiviteiten van de drinkwaterbedrijven. Zij vragen daarbij hoe omvangrijk de marktactiviteiten mogen zijn en op welke wijze daar toezicht op wordt gehouden. Ook vragen zij of buitenlandse bedrijven de Nederlandse drinkwatervoorziening kunnen betreden en onder welke voorwaarden. Voorts vragen zij hoe de voorliggende wet, met stevig publieke aandeelhouderschap voor de drinkwaterbedrijven en mogelijkheden om vanuit die positie marktactiviteiten te ontwikkelen zich verhoudt tot het vrij verkeer van goederen en diensten in de EU.

Antwoord:

Kerntaak van de aangewezen drinkwaterbedrijven is de levering van drinkwater. Voor zover een bedrijf, naast de levering van drinkwater als publieke taak, andere activiteiten uitvoert dienen deze duidelijk gescheiden te zijn van de publieke taak. Daarbij mag geen sprake zijn van kruissubsidie. Artikel 7, vierde lid, van het wetsvoorstel, dat onder meer bepalingen van de Mededingingswet van toepassing verklaart op de drinkwaterbedrijven, strekt hiertoe. Toezicht hierop wordt gehouden door de NMa. Gelet op deze scheiding en het verbod op kruissubsidie is er geen aanleiding om grenzen te stellen aan de mate waarin de drinkwaterbedrijven marktactiviteiten mogen uitvoeren. Overigens geldt dat de omvang van marktactiviteiten van drinkwaterbedrijven doorgaans zeer beperkt zijn. Voor de levering van drinkwater geldt een regionaal monopolie. Andere bedrijven dan de daartoe aangewezen drinkwaterbedrijven mogen geen drinkwater leveren. Daarbij geldt geen onderscheid tussen Nederlandse of buitenlandse bedrijven. In mijn antwoord op de vraag van de leden van het CDA ben ik reeds ingegaan op de kwalificatie van de drinkwatervoorziening als dienst van algemeen niet-economisch belang. Daarbij heb ik aangegeven dat de lidstaten de vrijheid hebben om te bepalen welke diensten als dienst van algemeen niet-economisch belang worden ingericht. Als gevolg van het kwalificeren van de drinkwatervoorziening als dienst van algemeen niet-economisch belang zijn de Europese mededingingsregels hierop niet van toepassing.

Vraag:

De leden van de fractie van de SP hebben gevraagd of ik hun opvatting deel dat de drinkwaterbedrijven niet meer winst dienen te maken dan wat ze nodig hebben voor het doen van investeringen, maar geen tarieven mogen berekenen die het mogelijk maakt om daarvan tevens winstuitkeringen te verstrekken aan de publieke aandeelhouders. Daarbij vragen zij of het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt om dat af te dwingen.

Antwoord:

Gekozen is voor een vorm van regulering door een grens te stellen aan de kosten voor het vermogen die de drinkwaterbedrijven mogen doorberekenen in de tarieven. Deze kosten vormen een vergoeding voor het geïnvesteerde vermogen van de drinkwaterbedrijven, waaronder zowel een rendement van het eigen vermogen als de financiële lasten van vreemd vermogen. Door de begrenzing van de vermogenskostenvergoeding wordt de ruimte voor winstuitkeringen beperkt. Op grond van het vennootschapsrecht is het aan de aandeelhouders om de bestemming van de winst te bepalen. Het wetsvoorstel bevat geen beperking van deze

bevoegdheid en biedt derhalve niet de mogelijkheid om af te dwingen dat er geen winst aan de aandeelhouders wordt uitgekeerd. Wel dienen de aandeelhouders bij de winstbestemming er voor te zorgen dat de vermogenspositie van de drinkwaterbedrijven voldoende is om de noodzakelijke investeringen te kunnen doen. Artikel 12, derde lid, van het wetsvoorstel bepaalt daarnaast dat indien het gerealiseerde bedrijfsresultaat de doorberekende vermogenskosten overschrijdt, het drinkwaterbedrijf voor compensatie in de tariefstelling voor het daaropvolgende kalenderjaar dient te zorgen.

Vraag:

De leden van de fractie van de SP hebben voorts gevraagd hoe de minister oordeelt over de constatering in het VEWIN jaarverslag 2007, dat lozingsvergunningen voor vervuilende stoffen in rivieren te gemakkelijk worden afgegeven waarbij de kosten worden afgeschoven op de consument in plaats van de vervuiler en welke wettelijke middelen haar ten dienste staan om dit onrecht te stoppen.

Antwoord:

Het verlenen van lozingsvergunningen in Nederland is het resultaat van toepassing van wettelijke regels en van, waar de wetgever dit mogelijk maakt, een afweging van belangen. Hierbij speelt het belang van de drinkwatervoorziening een belangrijke rol. In die zin is er geen sprake van onrecht bij het afgeven van lozingsvergunningen. De vergunningverlener houdt zich aan de in Europees verband afgesproken maatregelen (IPPC-richtlijn) en aan het in artikel 8, elfde lid, van de Wet milieubeheer vastgelegde vereiste dat tenminste de best beschikbare technieken (BBT) moeten worden toegepast. Er zijn mij geen onderzoeken bekend op grond waarvan kan worden vastgesteld dat lozingsvergunningen te gemakkelijk worden afgegeven. In het Uitvoeringsprogramma diffuse bronnen waterverontreiniging (Kamerstukken II, 2007–2008, 30 535, nr. 13) is ook geconcludeerd dat de industrie, behoudens een enkel knelpunt, al veel heeft gedaan. Voor zover er sprake is van verontreinigingen in het oppervlaktewater, die consequenties hebben voor de zuiveringsinspanning van drinkwaterbedrijven, worden die (mede) veroorzaakt door (buitenlandse) bronnen die niet onderhevig zijn aan een lozingsvergunning, zoals lucht-emissies van autobrandstoffen en gewasbeschermingsmiddelen in de landbouw. In het genoemde uitvoeringsprogramma wordt hier nader op ingegaan, evenals op de mogelijke maatregelen.

Hiervoor heb ik al aangegeven dat de voorgestelde Drinkwaterwet het belang van de openbare drinkwatervoorziening verder verzwakt door de bepaling dat voor bestuursorganen geldt dat de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening een dwingende reden van groot openbaar belang is. Hiermee dient het bevoegd gezag bij lozingsvergunningen rekening te houden.

Het rijksbeleid is en blijft er op gericht om verdere achteruitgang van de kwaliteit tegen te gaan en naar de toekomst toe de kwaliteit van het oppervlaktewater zodanig te verbeteren dat met een eenvoudige, en dus goedkopere zuivering, kan worden volstaan. Met de implementatie van de Kaderrichtlijn Water en het Uitvoeringsprogramma diffuse bronnen waterverontreiniging wordt aan dit beleid een nieuwe impuls gegeven. Daarbij mag niet uit het oog worden verloren dat de kwaliteit van het oppervlaktewater bij de onttrekkingspunten van de drinkwaterbedrijven in belangrijke mate wordt bepaald door de waterkwaliteit in Rijn en Maas bij overschrijding van onze landsgrenzen. Deze omstandigheid is hiervoor al eerder benoemd.

Ik wil de eerste generatie stroomgebiedbeheersplannen en de daaraan gekoppelde maatregelenprogramma's eerst afwachten en in samenspraak met de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat analyseren ten einde na te gaan of aanvullend beleid nodig is. In dit verband merk ik ook op dat

het meergenoemde Besluit kwaliteitseisen en monitoring water, dat ik onlangs in procedure heb gebracht, een verbetering betekent van het wettelijk instrumentarium gericht op de bescherming van onze drinkwaterbronnen. In dit verband verwijs ik ook naar mijn hier voor gegeven antwoord op vragen van de leden van de fracties van PvdA, ChristenUnie en SGP.

Kruissubsidiëring en toezicht

Vraag:

De leden van de fractie van de VVD hebben gevraagd of het niet logischer en efficiënter was geweest om het toezicht van VROM te beperken tot de kwaliteits- en volksgezondheidsaspecten en het overige toezicht op te dragen aan de NMa.

Antwoord:

De regelgeving ten aanzien van de drinkwatervoorziening is primair gericht op de kwaliteit. Het toezicht op de naleving hiervan berust bij de VROM-Inspectie. Het wetsvoorstel is evenzeer primair gericht op een drinkwatervoorziening van hoge kwaliteit, maar kent aanvullende bepalingen die gericht zijn op een doelmatige drinkwatervoorziening en een redelijke tariefstelling, waarbij de kosten een belangrijke rol spelen. Kennis van de drinkwatersector en de bedrijfsvoering is van belang om een oordeel te kunnen vellen over de kosten in relatie tot de geleverde prestaties en de investeringen die gewenst zijn voor een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening, zodat ook in de toekomst iedere burger in Nederland kan beschikken over een goede kwaliteit drinkwater tegen een redelijke prijs. De VROM-Inspectie is daar vanwege de jarenlange ervaring en opgebouwde expertise het meest geschikt voor. De VROM-Inspectie zal worden aangewezen als instantie die belast wordt met de uitvoering van de prestatievergelijking. Deze vergelijking richt zich op meerdere aspecten van de drinkwatervoorziening, waaronder kosten-efficiëntie. De meer financiële oriëntatie van een aantal bepalingen in wetsvoorstel vormt voor mij geen aanleiding om, naast de VROM-Inspectie, een tweede toezichthouder aan te wijzen. Bovendien is de NMa vooral gericht op toezicht op naleving van de mededingingsregels. Gezien de kwalificatie als dient van algemeen niet-economisch belang (DAB) speelt dit voor de drinkwatervoorziening minder een rol. Voor zover mededingingsregels van toepassing zijn, waarbij ik wijs op artikel 7, vierde lid, van het wetsvoorstel, berust het toezicht hierop bij de NMa. Dit is vastgelegd in artikel 48, vierde lid, van het wetsvoorstel. Deze keuze is logisch gelet op de reeds bestaande taak van de NMa als toezichthouder op de naleving van de Mededingingswet. Gezien bovenstaande ben ik van mening dat het niet logischer en efficiënter was geweest om het toezicht van VROM te beperken tot de kwaliteits- en volksgezondheidsaspecten en het overige toezicht op te dragen aan de NMa.

Vraag:

De leden van de PvdA hebben gevraagd om een nadere precisering van de definitie van kruissubsidiëring en daarbij een tweetal voorbeelden te noemen welke voorkomen dienen te worden. Voorts vragen zij aan te geven wat er gebeurt indien industriewater via de infrastructuur van andere bedrijven wordt aangeboden, en waardoor bijvoorbeeld goedkopere tarieven mogelijk zijn.

Antwoord:

Onder kruissubsidiëring wordt verstaan het dekken van tekorten op de ene dienst door overschotten op een andere dienst. Meer concreet voor de drinkwatervoorziening is hiervan sprake indien opbrengsten van de levering van drinkwater, waarop de drinkwaterbedrijven een monopolie

hebben, worden gebruikt ter ondersteuning van andere producten of diensten die ze op de markt aanbieden. Te denken valt aan levering van industriewater of zuivering van industrieel afvalwater. Met betrekking tot het tweede deel van de vraag merk ik op dat drinkwaterbedrijven onderling water aan elkaar kunnen leveren. Het betreft hier zogenaamde «en gros» leveringen voor een optimale benutting van de infrastructuur en productiecapaciteit ten behoeve van de watervoorziening. Daarbij blijft elk drinkwaterbedrijf de leverancier in zijn eigen distributiegebied. Het gebruik van de drinkwaterinfrastructuur van een ander drinkwaterbedrijf om in diens distributiegebied industriewater aan afnemers aan te bieden vormt een andere situatie. Dit betekent dat een drinkwaterbedrijf zijn drinkwaterdistributienet zou openstellen voor een ander drinkwaterbedrijf. Dit is niet toegestaan met het oog op kwaliteitsborging en aansprakelijkheid. Voor zover een bedrijf gebruik maakt van (delen van) de infrastructuur van een ander bedrijf voor de uitvoering van een economische activiteit dient dit plaats te vinden tegen condities die in het handelsverkeer gebruikelijk zijn, zoals bepaald in artikel 7, vierde lid, van het wetsvoorstel. Kruissubsidie wordt daarmee voorkomen.

Vraag:

De leden van de fractie van de PvdA hebben opgemerkt dat ik heb voorgesteld om het toezicht op de markt van drinkwater (inclusief de handhaving van het verbod op kruissubsidiëring en oneerlijke monopolioïde marktverhoudingen) en het toezicht op de kostendekkendheid van de tarieven en op de prestaties van de drinkwaterbedrijven in zijn geheel bij de VROM-Inspectie onder te brengen. Zij vragen om een nadere motivering voor deze keuze waarbij aangegeven is waarom de VROM-Inspectie beter in staat wordt geacht dan de NMa om op het gebied van het drinkwater de consumentenbescherming te borgen.

Antwoord:

Dat de VROM-Inspectie wordt belast met het toezicht op de markt van drinkwater (inclusief de handhaving van het verbod op kruissubsidiëring en oneerlijke monopolioïde marktverhoudingen) berust op een misverstand. Zoals ik reeds heb aangegeven in mijn antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de VVD over toezicht, berust het toezicht op mededingingsaspecten bij de NMa op grond van Artikel 48, vierde lid, van het wetsvoorstel. Voor de motivering van de keuze voor wat betreft het toezicht op de naleving van de overige onderdelen van het wetsvoorstel verwijs ik eveneens naar mijn hiervoor gegeven antwoord op de vraag van de leden van de VVD fractie op dit punt. Voor de volledigheid merk ik nog op dat voor wat betreft het toezicht op de drinkwatervoorziening op mijnbouwinstallaties door de minister van Economische Zaken aangevozen ambtenaren worden belast. Ik verwijs hiervoor naar artikel 48, tweede lid, van het wetsvoorstel.

Fusies

Vraag:

De leden van de fractie van de SP hebben geconstateerd dat blijkens artikel 18 een drinkwaterbedrijf niet kan fuseren zonder toestemming van de minister en dat in een algemene maatregel van bestuur criteria worden vastgelegd waaraan een fusieverzoek wordt getoetst. Deze leden hebben gesteld dat, wil de nu verplichte prestatievergelijking echter zin hebben, dan zullen er wel voldoende «spelers» moeten zijn waartussen vergeleken kan worden. Zij hebben in dit verband gevraagd of het voor de hand ligt dat nieuwe fusieverzoeken in de toekomst nog gehonoreerd worden en, zo nee, waarom die mogelijkheid in de wet wordt opgehouden.

Antwoord:

Het is momenteel niet zo dat het huidige aantal drinkwaterbedrijven beschouwd moet worden als een absoluut minimum met oog op de zinvolheid van de prestatievergelijking. Daarnaast kan het zijn dat er op termijn nieuwe inzichten in het functioneren van de sector ontstaan die zouden duiden op een grotere doelmatigheid bij een kleiner aantal bedrijven. In dat licht moet mogelijkheid van fusies worden opgehouden. Mocht in die situatie het instrument van prestatievergelijking in de huidige opzet geen toegevoegde waarde meer hebben, dan zou dit opnieuw vorm gegeven moeten worden.

Vraag:

De leden van de fractie van de SP hebben voorts opgemerkt dat, blijkens artikel 5 (lid 5), de minister een distributiegebied kan wijzigen ter vergroting van de doelmatigheid van de drinkwatervoorziening. Deze leden verwijzen in dit verband naar een in 2006 op verzoek van de SP Utrecht gemaakte analyse, waaruit is gebleken dat uit bedrijfseconomisch oogpunt de ideale schaal voor een drinkwaterbedrijf een half miljoen aansluitingen is. De leden van de fractie van de SP hebben gevraagd of die analyse voor de minister aanleiding is om – gebruikmakend van artikel 5, lid 5 – te overwegen de fusie van Vitens (nu in het bezit van 33% van alle aansluitingen in het land) terug te draaien tot de oorspronkelijk kleinere, en dus volgens deze leden idealere provinciale schaal.

Antwoord:

Er is momenteel geen aanleiding om de fusies, waaruit het huidige Vitens is ontstaan, terug te draaien of andere bedrijven met een aantal aansluitingen van meer dan een half miljoen te splitsen. Het zou een verstrekende ingreep in de huidige structuur van de sector betekenen, waarvoor gegeven het huidige functioneren van de desbetreffende bedrijven geen grond is.

Bezoldiging**Vraag:**

De leden van de fractie van het CDA hebben gevraagd of de inkomens in de drinkwatersector dermate exorbitant hoog zijn dat een wettelijk voorschrift noodzakelijk wordt geacht. Zij vragen daarbij of daarmee vooruit wordt gelopen op een algemene regeling voor de hele publieke en semi-publieke sector met betrekking tot de hoogte van inkomens. In dat verband vragen zij in welke zin er dan sprake is van het gelijk opgaan van maximering van inkomens in publieke en semi-publieke sector.

Antwoord:

De Tweede Kamer heeft in 2005 bij motie verzocht om een normering van salarisoniveaus in de semi-publieke sector¹. Op verzoek van de regering heeft de adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers (hierna: adviescommissie) hierover een advies opgesteld. Op basis van dit advies heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Tweede Kamer bij brief van 27 juni 2008 geïnformeerd over de beleidslijn die het kabinet wil volgen². Overeenkomstig het advies bevat de beleidslijn twee kernpunten. Het eerste punt betreft de vraag of een sector moet worden gerekend tot het semi-publieke domein. Het tweede punt betreft het toe te passen normeringsregime. In lijn met het advies van de adviescommissie rekent het kabinet de drinkwatersector tot het semi-publieke domein. Daaruit vloeit het toepassen van een normeringsregime voort. Tevens stelt het kabinet, eveneens overeenkomstig het advies van de adviescommissie, het salarismaximum als norm voor. Deze keuze is gebaseerd op het publieke karakter van de drinkwatersector en de afwezigheid van concurrentie. De hoogte van de huidige inkomens in de drinkwater-

¹ Kamerstukken II, 2005–2006, 30 300, nr. 53.

² Kamerstukken II, 28 479, nr. 36.

sector heeft daarbij geen rol gespeeld. Voor het vaststellen van een salarismaximum is een wettelijke basis vereist. In de brief van 27 juni 2008 is wetgeving aangekondigd waarin voor alle in het geding zijnde sectoren een kader wordt vastgelegd. Deze is thans in voorbereiding. Artikel 64 van het voorstel voor de Drinkwaterwet bepaalt dat bij ministerieel besluit een norm voor de bezoldiging van werknemers en bestuurders van een drinkwaterbedrijf wordt vastgesteld. Dit besluit zal dienen aan te sluiten bij de voorgenomen normering van inkomens in de publieke en semi-publieke sector, en zal hier op vooruitlopen. Zodra de algemene regeling van kracht is zal het genoemde artikel 64 van de Drinkwaterwet kunnen vervallen.

Precario

Vraag:

De leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP** hebben aangegeven het belasten van drinkwater met diverse belastingen aan de orde te willen stellen. Bij motie heeft de Tweede Kamer zich reeds uitgesproken voor het afschaffen van precarioheffingen op waterleidingen in 2009. Mogen deze leden aannemen, zo vragen zij, dat de minister reeds druk doende is met de uitvoering van deze motie? In dat verband willen zij wijzen op andere belastingen die geheven worden op drinkwater, namelijk grondwaterbelasting, provinciale grondwaterheffing, belasting op leidingwater. Is de minister niet met hen van mening, dat het leveren door overheden van een primaire levensbehoefte als water ten principale niet gebruikt moet worden voor het genereren van financiële middelen voor die overheden? Zeker nu in artikel 13 van de onderhavige wet wel bij AMVB nadere regels worden gesteld met betrekking tot kosten van de waterleidingbedrijven? En zo ja, welke actie wil de minister dan inzetten om hier verandering in te brengen? En zo nee, waarom niet? Aldus deze leden.

Antwoord:

Ter uitvoering van de motie om precario op onder meer waterleidingen af te schaffen, is het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een wijziging aan het voorbereiden van de Provinciewet, de Gemeentewet en de Waterschapswet. De planning is er op gericht dat het wetsontwerp begin 2009 aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd en op 1 januari 2010 in werking treedt.

De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP zijn van mening dat het leveren door overheden van een primaire levensbehoefte als water ten principale niet gebruikt moet worden voor het genereren van financiële middelen voor die overheden.

Ik plaats bij deze opvatting de volgende kanttekeningen. De afschaffing van precario hangt samen met de vrijstelling die reeds bestaat voor telecomnetwerken, vanwege de in de Telecommunicatiewet opgenomen gedoogplicht. Het blijven heffen van precario op andere ondergrondse infrastructuur zou rechtsongelijkheid met zich meebrengen. De beoogde afschaffing geldt overigens voor alle ondergrondse infrastructuur van alle nutssectoren, dus niet alleen voor de drinkwatervoorziening.

Een andere reden voor het afschaffen van precario op drinkwaterleidingen kan worden gevonden in het advies van de Commissie Eenhoorn. De vraag wordt daarin gesteld of de gemeenten de leidingen van de drinkwatervoorziening eigenlijk niet zouden moeten gedogen, zoals dat voor het telecomnetwerk reeds geldt. Hebben drinkwaterbedrijven een alternatief voor het leggen van infrastructuur in de bodem? Anders gezegd: kunnen gemeenten de aanleg van drinkwaterleidingen in de ondergrond redelijkerwijs verbieden? Als dat niet zo is, dan zou volgens de Commissie Eenhoorn ook geen precario moeten worden geheven.

Voor de provinciale grondwaterheffing geldt dat de provincies op grond van de Grondwaterwet de bevoegdheid hebben deze heffing in te stellen

wegens het onttrekken van grondwater. Deze heffing dient ter bestrijding van de kosten die de provincies maken voor hun activiteiten en maatregelen die verband houden met grondwateronttrekking (vergunning-verlening, onderzoek, waterbeheer). Het ligt voor de hand de heffing op te leggen aan degene die grondwater onttrekt. Er bestaat geen rechtvaardiging een onderscheid te maken tussen drinkwaterbedrijven en andere grote onttrekkers. Dat de onttrekking van grondwater plaatsvindt ten behoeve van de productie en levering van drinkwater aan huishoudens doet daarbij eigenlijk niet ter zake: het zijn voor het drinkwaterbedrijf gewoon bedrijfskosten.

Voor grondwaterbelasting en de belasting op leidingwater geldt dat deze primair zijn gericht op het genereren van algemene middelen en samenhangen met het gevolg van de verschuiving van belasting op arbeid naar verbruiksbelasting, die aan het begin van de jaren negentig heeft plaatsgevonden. Korthedshalve verwijs ik u naar de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel tot de wijziging van de Wet verbruiksbelastingen milieu-grondslag (Kamerstukken II 2006–2007, 30 887, nr. 7, p. 8–10) waarin is gemotiveerd waarom er geen reden is om deze verschuiving weer terug te draaien.

Afsluiten kleinverbruikers

Vraag:

Blijkens artikel 9 is het beleid gericht op het voorkomen van het afsluiten van kleinverbruikers van het drinkwaternet. Uit lid 2 blijkt echter dat het mogelijk blijft dat er wordt afgesloten. De afsluitingscriteria komen in een nog op te stellen ministeriële regeling. De leden van de fractie van de **SP** betreuren het dat de mogelijkheid tot afsluiting wordt opengelaten, en vraagt of dat niet strijdig is met het millenniumdoel «Veilig drinkwater voor elke Aardbewoner». Ook vragen deze leden of afsluiting uit het oogpunt van volksgezondheid verantwoord is. Zij vragen of daarover de mening van de Inspectie Volksgezondheid is gehoord en of de minister kan aangeven hoeveel huizen er jaarlijks worden afgesloten en hoeveel er op dit moment zijn afgesloten van het drinkwaternet?

Antwoord:

In de brief die ik mede namens de minister van Buitenlandse Zaken op 26 september 2008 naar de Tweede Kamer heb gezonden (Kamerstukken II 2008/2009, 31 250, nr. 33) ben ik uitvoerig ingegaan op de relatie tussen water als mensenrecht en de mogelijkheid van drinkwaterbedrijven om wanbetalers af te sluiten. Samengevat komt het standpunt erop neer dat de bevoegdheden die drinkwaterbedrijven hebben om (bijvoorbeeld in geval van betalingsachterstanden) in het uiterste geval tot afsluiting over te gaan, niet in strijd zijn met het mensenrecht op water.

Afnemers van drinkwaterbedrijven hebben recht op water voor zover ze voldoen aan hun verplichtingen, waaronder de plicht om voor dat water te betalen. Door de waterrekening niet te betalen lopen afnemers het risico dat op enig moment het water wordt afgesloten. Bij afsluiting zijn zij zelf verantwoordelijk om – met inachtneming van hun eigen gezondheid en die van hun omgeving – te voorzien in alternatieven voor water uit de kraan. Te denken is de aanschaf van flessenwater om te drinken en voor de voedselbereiding en het gebruik van regenwater voor de toiletspoeling. Vanwege de aanwezigheid van alternatieven zal afsluiting doorgaans geen inbreuk hoeven te vormen op het belang van de volksgezondheid. Voor zeer uitzonderlijke gevallen ligt het in de verwachting dat in de op te stellen regeling wordt bepaald dat niet wordt afgesloten indien door een arts is verklaard dat afsluiting zeer ernstige gezondheidsrisico's zou opleveren voor de betreffende watergebruiker. Een dergelijke bepaling is ook opgenomen in de regeling over het afsluiten van gas en elektriciteit. Het hierboven uiteengezette standpunt wordt gedeeld door de VROM-

Inspectie, die voor wat betreft het toezicht op de drinkwatervoorziening kan worden beschouwd als de voortzetting van de Inspectie voor de Volksgezondheid.

In 2006 werden ongeveer 8000 klanten afgesloten. Hierbij merk ik het volgende op. Ten eerste wordt de afsluiting veelal na enkele dagen weer ongedaan gemaakt en de levering hervat. Ten tweede betreft het niet alleen afsluitingen van huishoudens wegens een betalingsachterstand, maar alle afsluitingen. Het kan dus ook gaan om bedrijven. Ook kan het gaan om afsluiting in verband met renovatie of sloop van de woning of het bedrijf. Verder zij opgemerkt dat niet alle betalingsachterstanden het gevolg zijn van armoede of schulden: er zijn ook klanten die uit principe weigeren te betalen omdat naar hun mening drinkwater «gratis» zou moeten zijn. Ik beschik niet over informatie over het aantal huishoudens dat op dit moment is afgesloten. Dit aantal zal overigens voortdurend wijzigen omdat de onderbreking van de waterlevering veelal van beperkte duur is.

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