

Vergaderjaar 2021–2022

36 050

Wijziging van de Wet elektriciteit en drinkwater BES (bevorderen uitvoerbaarheid), wijziging van de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES en de Wet financiën openbare lichamen BES (uitbreiding van de zorgplicht voor afvalwater en verbreden heffingsgrondslag) en de Warenwet BES (afstemming drinkwaterwetgeving)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT ¹

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 juli 2021, nr. 2021001329, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 22 juli 2021, nr. W17.21.0176/IV, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 6 juli 2021, no. 2021001329, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet elektriciteit en drinkwater BES (bevorderen uitvoerbaarheid), wijziging van de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES en de Wet financiën openbare lichamen BES (uitbreiding van de zorgplicht voor afvalwater en verbreden heffingsgrondslag) en de Warenwet BES (afstemming drinkwaterwetgeving), met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in wijziging van voormelde wetten in verband met de drinkwatervoorziening en het afvalwaterbeheer in Caribisch Nederland. Het voorstel voorziet onder meer in een aantal technische verbeteringen in de Wet elektriciteit en drinkwater BES en de Warenwet BES, die nodig worden geacht ter bevordering van de uitvoerbaarheid. Tevens voorziet het in aanpassingen in die wetten in verband met de opening van de bottelfabriek voor drinkwater op Saba.

De Afdeling maakt opmerkingen over de voorgestelde wijzigingen in de verplichting voor distributeurs om een noodvoorziening aan te houden en

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

over het ontbreken van een tariefregulering voor Saba. In verband daarmee is aanpassing van het voorstel en de toelichting wenselijk.

1. Noodvoorziening

De Wet elektriciteit en drinkwater BES bepaalt dat een distributeur een voorraad drinkwater van ten minste zeven aaneengesloten kalenderdagen voor zijn verzorgingsgebied dient aan te houden. Het voorstel regelt dat deze verplichting komt te vervallen. In plaats hiervan moeten distributeurs zorg dragen voor een noodvoorziening waardoor ook bij uitval van de drinkwatervoorziening levering van voldoende drinkwater gegarandeerd is.

Als reden voor het laten vervallen van deze verplichting staat in de toelichting dat het aanhouden van een drinkwatervoorraad van zeven dagen bij tropische temperaturen forse investeringen vraagt om risico's van bacterievorming tegen te gaan en een dergelijke voorraad ook niet altijd per direct te garanderen is in het geval van een calamiteit zoals een orkaan. Volgens de toelichting is de te schrappen bepaling daarom onuitvoerbaar.

De Afdeling heeft er begrip voor dat, waar het aanhouden van een noodvoorraad drinkwater, praktisch op problemen stuit, de verplichting daartoe komt te vervallen en wordt vervangen door een verplichting voor distributeurs om op andere wijze zorg te dragen voor een noodvoorziening. De Afdeling ziet echter wel aanleiding voor het maken van de volgende opmerkingen.

Volgens de toelichting kan de precieze vorm van de noodvoorziening per eiland worden ingevuld, rekening houdend met de unieke omstandigheden per eiland. Dit dient beschreven te worden in het kwaliteits- en capaciteitsdocument waarop toezicht wordt gehouden door de ILT.

Het voorstel regelt dat met de noodvoorziening de hoeveelheid drinkwater geleverd kan worden die in het belang van de volksgezondheid is vereist. Daarmee is de hoeveelheid drinkwater die met de noodvoorziening moet kunnen worden geleverd beschreven.

Anders dan in de huidige regeling is echter niet beschreven gedurende hoeveel dagen de noodvoorziening uitval van de reguliere drinkvoorziening moet kunnen opvangen. Hierdoor ontstaat onduidelijkheid over de totale vereiste capaciteit van de noodvoorziening. De vereiste capaciteit zal een belangrijke rol spelen in de keuze voor de te treffen noodvoorziening. Het ontbreken van inzicht in dit vereiste brengt met zich dat het voor distributeurs onzeker is welke noodvoorzieningen zij kunnen treffen en met welke capaciteit. Dit klemmt eens te meer, nu ook in de toelichting geen helder inzicht wordt gegeven in de aard van de mogelijk te treffen noodvoorzieningen en de capaciteit daarvan. Ook voor de toezichthouder ILT is daarmee onvoldoende duidelijk welk toetsingskader aan de beoordeling van de noodvoorziening, zoals die door de distributeur in het kwaliteits- en capaciteitsdocument wordt beschreven, ten grondslag legt.

De Afdeling adviseert daarom in het wetsvoorstel tenminste het aantal dagen dat de te treffen noodvoorziening uitval van de reguliere drinkwatervoorziening moet kunnen opvangen op te nemen, en dit in de toelichting dragend te motiveren.

Het schrappen van het vereiste om een voorraad drinkwater van ten minste zeven aaneengesloten kalenderdagen aan te houden, en in plaats daarvan een noodvoorraad aan te houden «die in het belang van de

gezondheid is vereist» geeft ruimte aan de distributeur om op eigen wijze zorg te dragen voor een noodvoorziening. Die ruimte is op verzoek van de distributeurs geboden. Ook in latere gesprekken over het voorstel is niet gebleken dat deze distributeurs onzeker zijn over de noodvoorziening die zij kunnen treffen. Mocht er in een later stadium alsnog behoefte zijn aan meer sturing, dan kan de distributeur in overleg gaan met de ILT over de te nemen maatregelen. In bijlage E bij het Besluit elektriciteit en drinkwater BES is al opgenomen dat bij het opstellen van het kwaliteits- en capaciteitsdocument advies kan worden gevraagd aan de toezichthouder. Het is niet nodig te formaliseren dat ook tussentijds overleg mogelijk is.

De Afdeling uit eveneens de zorg of het voor de ILT voldoende duidelijk is welk toetsingskader moet worden aangehouden. Met de ILT is nader overlegd of het afzien van een termijn of nader kader niet tot onduidelikheden bij de handhaving zouden kunnen leiden. Dit lijkt niet het geval. De ILT is van mening dat het kwaliteits- en capaciteitsdocument voldoende aanknopingspunten biedt en gemaakte afspraken voldoende zijn geborgd. Het kwaliteits- en capaciteitsdocument wordt ten minste iedere twee jaar herzien.

2. Tarief drinkwater Saba

De Wet elektriciteit en drinkwater Bes kent een systeem van tariefregulering voor de prijs van productie en distributie van drinkwater. Volgens dit systeem stelt de Autoriteit Consument en Markt (ACM) op 1 januari de productieprijs vast die de producent zal berekenen aan een distributeur voor het geproduceerde drinkwater. De productieprijs is gebaseerd op de werkelijke kosten van de productie met inachtneming van een redelijk rendement en omvat de operationele- en onderhoudskosten, de energiekosten en de kapitaalkosten. Voorts stelt de ACM, op voorstel van een distributeur, de tarieven vast die de distributeur ten hoogste zal berekenen aan de afnemers voor de distributie van drinkwater. De tarieven zijn niet-discriminerend, transparant en gebaseerd op de werkelijke kosten met inachtneming van een redelijk rendement.

Volgens de memorie van toelichting bij de Wet elektriciteit en drinkwater BES is de doelstelling van de tariefregulering drieledig. Het eerste doel is consumentenbescherming. Omdat de afnemers van netwerken gebonden diensten niet over hun eigen tarieven kunnen onderhandelen, worden tarieven door de toezichthouder vastgesteld. Het tweede doel is investeerdersbescherming. Een stabiel en voorspelbaar reguleringsklimaat beschermt investeerders, zodat de onderneming in staat is om de noodzakelijke investeringen in de infrastructuur en productiecapaciteit te verrichten. Het derde en laatste doel is productieve efficiëntie van de onderneming. Hierdoor kunnen diensten van voldoende kwaliteit tegen de laagst mogelijke kosten worden geleverd.

Saba kent geen drinkwaterleidingsysteem. In de toelichting staat dat op Saba in 2021 een drinkwaterbottelfabriek wordt geopend. Vanaf dan zullen twee vormen van watervoorziening bestaan. Het drinkwater vanuit de bottelfabriek wordt in herbruikbare flessen per gallon verkocht. Zogenoemd water dat is gezuiverd door omgekeerde osmose (RO-water) wordt via trucks aan consumenten geleverd in de zogenoemde cisternen (opslagtanks voor water). Dit RO-water is niet bestemd voor drinken, koken of voedselbereiding en kan gebruikt worden voor bijvoorbeeld douchen en beregeningsdoeleinden.

Het voorstel regelt dat geen tariefregulering voor de productie en distributie van drinkwater op Saba geldt. Volgens de toelichting wordt hiervoor gekozen omdat de methodiek van ACM voor berekening van de

maximumtarieven voor drinkwater, aan de hand van vaste en variabele tarieven niet toepasbaar is voor de verkoop van flessen water. In combinatie met de administratieve druk wordt daarom voorgesteld het Openbaar Lichaam Saba, na opening van de bottelfabriek zelf de tarieven te laten vaststellen.

De Afdeling heeft er begrip voor dat, gelet op de specifieke omstandigheden van de productie en distributie van drinkwater op Saba, de methodiek van ACM voor het vaststellen van de maximumtarieven niet toepasbaar is op Saba. Uit de toelichting blijkt echter niet dat de met de tariefregulering gediende doelen op Saba ook zonder tariefregulering kunnen worden gediend. Gelet hierop is de Afdeling er zonder dragende motivering niet van overtuigd dat van een systeem van tariefregulering op Saba kan worden afgezien. De enkele omstandigheid dat het systeem van tariefregulering dat door de ACM wordt gebruikt voor het vaststellen van de tarieven op Bonaire en Sint Eustatius niet geschikt is om de tarieven voor drinkwater op Saba vast te stellen acht de Afdeling in dat verband onvoldoende. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat ACM in staat moet worden geacht een systeem van tariefregulering te ontwikkelen dat recht doet aan de voormelde doelstellingen en dat is afgestemd op de situatie op Saba.

De Afdeling adviseert in de toelichting dragend te motiveren waarom van tariefregulering voor drinkwater op Saba wordt afgezien. Indien die motivering niet kan worden gegeven adviseert de Afdeling te voorzien in een systeem van tariefregulering dat is afgestemd op de situatie op Saba.

De mogelijkheid van tariefregulering is uitgebreid met de ACM besproken. Hierbij is vastgesteld dat de huidige methodiek voor tariefregulering niet aansluit bij de lokale situatie op Saba. Overwogen is om de ACM een nieuwe methodiek te laten ontwikkelen die specifiek aansluit op situatie op Saba. Hier is in overleg met de ACM vanaf gezien. Het reguleren door de ACM heeft als nadeel dat de administratieve lasten toe zouden nemen, terwijl het niet nodig wordt geacht de ACM hiermee te belasten. Saba reguleert immers al jaren de tarieven voor RO-water zelf, bovendien komen de doelen die de Afdeling noemt met het voorstel niet in gevaar. De drinkwatervoorziening op Saba is niet in handen van een bedrijf, maar in handen van het Openbaar Lichaam (OLS). Het OLS is er bij gebaat om het drinkwater voor consumenten zo betaalbaar mogelijk te houden. Bij de berekening wordt, net als bij het bepalen van de tarieven voor RO-water, gebruik gemaakt van de expertise van VEI (Vitens Evides International). VEI berekent kostendekkende tarieven. Mochten de tarieven (te) hoog zijn dan kan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, al dan niet door het verhogen van de subsidie voor tariefverlaging, bijspringen. Dit zou overigens niet anders zijn in het geval dat de ACM maximale tarieven zou stellen, ook dan is de verwachting dat subsidiëring (voorlopig) noodzakelijk zou blijven. Het ministerie is met het OLS in gesprek over de structurele betaalbaarheid van het drinkwater en toekomstige investeringen.

3. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

Het wetsvoorstel is conform de opmerking in de redactionele bijlage aangepast.

Daarnaast is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in artikel I, onderdeel B, van het wetsvoorstel de Minister voor Medische Zorg en Sport te vervangen door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en in de toelichting de afstemming met andere ministeries nader te duiden.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
S.F.M. Wortmann*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde (gewijzigde) voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W17.21.0176/IV

- Artikel 1M: in voorgesteld artikel 7.4, eerste en derde lid, telkens na de zinsnede «binnen een door Onze Minister te bepalen termijn van ten hoogste een jaar», de zinsnede «na die datum» invoegen.