

Vergaderjaar 2007–2008

30 895

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

Nr. 13

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 12 februari 2008

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de *(bewindspersoon)* van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer naar aanleiding van de Drinkwaterwet (30 895).

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 11 februari 2008. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Koopmans

De griffier van de commissie,
Van der Leeden

¹ Samenstelling:

Leden: Van Gent (GL), Van der Staaij (SGP), Poppe (SP), Snijder-Hazelhoff (VVD), onder-voorzitter, Depla (PvdA), Van Bochove (CDA), Koopmans (CDA), voorzitter, Spies (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Haverkamp (CDA), De Krom (VVD), Samsom (PvdA), Boelhouwer (PvdA), Roefs (PvdA), Neppérus (VVD), Van Leeuwen (SP), Jansen (SP), Van der Burg (VVD), Van Heugten (CDA), Vermeij (PvdA), Madlener (PVV), Ouwehand (PvdD), Bilder (CDA) en Wiegman-van Meppelen Scheppink (CU).

Plv. leden: Duyvendak (GL), Van der Vlies (SGP), Polderman (SP), Remkes (VVD), Jacobi (PvdA), Hessels (CDA), Koppejan (CDA), Ormel (CDA), Koşer Kaya (D66), Leijten (SP), Schreijer-Pierik (CDA), Kamp (VVD), Timmer (PvdA), Waalkens (PvdA), Vos (PvdA), Zijlstra (VVD), Langkamp (SP), Gerkens (SP), Van Beek (VVD), Schermers (CDA), Besselink (PvdA), Agema (PVV), Thieme (PvdD), Vietsch (CDA) en Ortega-Martijn (CU).

1

Hoe staat u tegenover de stelling dat de nieuwe Drinkwaterwet alleen nog maar overheden, zoals provincies en gemeenten, als rechtstreekse aandeelhouders zou moeten toestaan?

Bij de wijziging van de Waterleidingwet ten behoeve van het volledig in publieke handen houden van de waterleidingbedrijven¹ is er voor gekozen de toen bestaande situatie te bevroeren. In die situatie was zowel sprake van middellijk als onmiddellijk aandeelhouderschap. Uit oogpunt van transparantie verdient rechtstreeks aandeelhouderschap de voorkeur. Ik zie echter onvoldoende redenen om hiertoe te verplichten. Naar mijn mening voorziet het voorstel van de Drinkwaterwet op goede wijze in het primaire doel dat wordt beoogd, namelijk waarborgen dat de drinkwaterbedrijven in publieke handen blijven.

2

Biedt de nieuwe Drinkwaterwet nog steeds de mogelijkheid dat overheden zoals de provincie Zeeland, indirect via aandeelhouderschap van Delta, aandeelhouder zijn van een drinkwaterbedrijf als Evides? Zo ja, vindt u dit een wenselijke situatie gezien het uitgangspunt dat alleen overheden aandeelhouder kunnen zijn van drinkwaterbedrijven.

Het voorstel voor de Drinkwaterwet biedt, evenals de Waterleidingwet, de mogelijkheid van middellijk aandeelhouderschap. Ik acht dit in overeenstemming met het uitgangspunt van overheidseigendom. Als voorwaarde geldt wel dat sprake is van volledig overheidseigendom. Dit betekent dat een situatie zoals die zich voordoet bij het drinkwaterbedrijf Evides alleen mogelijk is voor zover Delta volledig in handen is van overheden. Overigens is door de Provinciale Staten van Zeeland een motie aangenomen voor onderzoek naar de mogelijkheid van direct aandeelhouderschap van Evides.

3

Bent u bereid om bij het vaststellen van een maximaal toegestane winstuitkering in combinatie met het stellen van een bovengrens aan de solvabiliteit een onderscheid te maken naar bedrijfsactiviteiten en dan met name de levering van water door drinkwaterbedrijven aan gebonden klanten en aan niet-gebonden (commerciële) klanten?

De regels die gesteld zullen worden om redelijke tarieven te hanteren hebben uitsluitend betrekking op drinkwater. Gezien de exclusieve bevoegdheid van drinkwaterbedrijven om drinkwater te mogen leveren, zal, enkele in het voorstel voor de Drinkwaterwet opgenomen uitzonderingen daargelaten, elke afnemer van drinkwater een gebonden klant zijn. Voor levering van ander water zullen de te stellen regels niet van toepassing zijn. In de vraag wordt uitgegaan van een regulering overeenkomstig het advies in het rapport van SEOR dat ik u eerder toezond. Na recent overleg met de sector ben ik voornemens op een andere wijze de winsten van de waterleidingbedrijven te reguleren. Kern hiervan is dat het toegestane bedrijfsresultaat wordt gemaximeerd door het stellen van een grens aan de vermogenskostenvergoeding die de drinkwaterbedrijven mogen hanteren. Hierover zal ik vóór eind februari de Tweede Kamer separaat informeren, waarbij ik nader inga op de te nemen maatregelen en de overwegingen die daarbij hebben gespeeld.

4

Vindt u het wenselijk bij het vaststellen van de grondslag voor uitkering van winsten aan aandeelhouders ook rekening te houden met verkapte uitkeringen die verband houden met omzetting van aandelen in achtergestelde leningen.

¹ Wet van 9 september 2004 tot wijziging van de Waterleidingwet (eigendom waterleidingbedrijven), Stb 2004, 517.

Zoals is aangegeven in mijn antwoord op vraag 3 zullen er geen regels worden gesteld met betrekking tot het uitkeren van winst. Het rekening houden met verkapte uitkeringen is bij de regulering die ik voorstel niet relevant.

5

Kunt u nader motiveren waarom eigenaren van een collectief leidingnet geen vrijstelling voor de ontheffingsplicht meer krijgen?

Op grond van de Waterleidingwet is het verbod tot levering van drinkwater niet van toepassing op de eigenaar van een collectief leidingnet. Bij de voorbereiding van de voorgestelde Drinkwaterwet is vastgesteld dat deze generieke vrijstelling te ruim is en zou kunnen leiden tot een ongewenste uitholling van de wettelijke taak van de drinkwaterbedrijven om uitvoering te geven aan de openbare drinkwatervoorziening. Daarom is ervoor gekozen om de vrijstelling te koppelen aan enkele specifieke, veel voorkomende, categorieën. Deze zijn in het voorstel vastgelegd in artikel 4, vierde lid. Er is voor mij geen aanleiding om thans meer categorieën vrij te stellen van de verbodsbepaling. Een belangrijke reden hiervoor is dat het heel erg lastig is om uiteenlopende situaties, die ook in aanmerking zouden kunnen komen voor vrijstelling, juridisch eenduidig af te bakenen. Dit brengt het risico met zich mee dat bepaalde situaties onbedoeld onder de vrijstellingen zouden vallen. Ik heb daarom gekozen voor een ontheffingsregime voor de niet vrijgestelde collectieve netten, zoals opgenomen in artikel 4, vijfde lid. Dit ontheffingsregime is gelijk aan dat voor collectieve watervoorzieningen.

6

Voor welk probleem is het niet verlenen van vrijstelling voor de ontheffingsplicht een oplossing? Ervaart u thans problemen bij de uitvoering van de vigerende regelgeving op dit punt? Zo ja, welke?

Voor het eerste deel van de vraag verwijs ik naar mijn antwoord op vraag 5. Er zijn mij momenteel geen concrete situaties bekend die tot problemen leiden bij de uitvoering van de vigerende regelgeving. Met de voorgestelde bepalingen in de Drinkwaterwet wil ik voorkomen dat er ongewenste situaties gaan ontstaan. In dit verband noem ik als voorbeeld de situatie waarbij een niet-drinkwaterbedrijf een nieuwe woonwijk van drinkwater zou willen voorzien door middel van een collectief leidingnet.

7

Kunt u, in het kader van het kabinetsstreven om in 2011 de administratieve lasten met 25% te verminderen, aangeven wat de effecten op dit punt voor het bedrijfsleven zijn?

Ik ga er vanuit dat het aantal aanvragen per jaar voor een ontheffing niet groot zal zijn, mede gelet op de beschikbaarheid van de uitgebreide infrastructuur van de drinkwaterbedrijven. Ook zullen de administratieve lasten per ontheffingsaanvraag beperkt zijn. Ik ga er bovendien vanuit dat de gegevens die nodig zijn voor de beoordeling van een ontheffing door de aanvrager op eenvoudige wijze, en zonder veel extra inspanning, bijeen zijn te brengen. Ik verwacht dan ook dat de administratieve lasten voor het bedrijfsleven zeer beperkt zullen zijn.

8

Welke conclusies trekt u uit het SEOR-onderzoek in het licht van de wetsbehandeling?

Het onderzoek heeft waardevolle informatie opgeleverd die ik heb benut bij het overleg met betrokken partijen en mijn besluitvorming ten aanzien

van te stellen regels om redelijke tarieven te waarborgen. Zoals ik heb aangegeven in mijn antwoord op vraag 3 is mijn voornemen om de winsten te reguleren door het stellen van regels ten aanzien van de vermogenskostenvergoeding die de drinkwaterbedrijven mogen hanteren.

9

Deelt u de zorg van SEOR dat een wettelijk plafond op winstuitkering en eigen vermogen de economische prikkel voor een efficiënte bedrijfsvoering wegneemt? Erkent u de noodzaak van toezicht door de Nederlandse Mededingingsautoriteit op de drinkwaterbedrijven? Zo ja, welke mogelijkheden ziet zij daarvoor?

In het rapport van SEOR worden drie mogelijke systemen van regulering gepresenteerd. Bij al deze systemen wordt als mogelijke bijwerking genoemd dat sprake kan zijn van een afname van de motivatie om de doelmatigheid te verbeteren, omdat meer doelmatigheid niet leidt tot hogere winst. Het belang van winst als prikkel tot doelmatigheidsverbetering dient echter niet te worden overschat. Ten eerste mag worden verwacht dat de drinkwaterbedrijven en hun aandeelhouders handelen vanuit het publieke belang van de drinkwatervoorziening. Niet het streven naar winst, maar het streven naar een hoge kwaliteit tegen aanvaardbare kosten voor de gebonden klant zou daarbij voorop moeten staan. Daarbij wijs ik erop dat het merendeel van de bedrijven beperkt winst maakt en niet of nauwelijks winst uitkeert. Ten tweede geldt dat, zoals ook door SEOR wordt opgemerkt, de benchmark een prikkel tot doelmatigheidsbevordering vormt. Deze benchmark wordt in de Drinkwaterwet verplicht gesteld.

De invulling van de door mij voorgestelde wijze van winstregulering vergt geen uitvoerig toezicht door de Nederlandse Mededingingsautoriteit.

10

Welke mogelijkheden ziet u om de economische prikkel nog zoveel mogelijk te laten functioneren?

Ten behoeve van doelmatigheidsverbetering is gekozen voor het instrument van prestatievergelijking (benchmarking). Dit wordt in de Drinkwaterwet verplicht gesteld. Gezien de goede resultaten over de afgelopen jaren met dit instrument acht ik dit voldoende als prikkel om de doelmatigheid te bevorderen.

11

SEOR stelt voor om de maximale winstuitkering te relateren aan in het verleden uitgekeerde winsten. Voor welke drinkwaterbedrijven heeft dit voorstel met name gevolgen? Wat is de reactie van deze bedrijven op het voorstel? Op welke wijze wilt u uitwerking geven aan dit onderdeel van het rapport? Kan de voorgestelde methodiek ook worden toegepast op andere sectoren? Zo ja, welke?

Zoals ik heb aangegeven in mijn antwoord op vraag 3 wijkt de te hanteren vorm van regulering af van het door SEOR voorgestelde model. Dit besluit is mede genomen op basis van overleg met de drinkwatersector, IPO en VNG. De regulering zal betrekking hebben op het maximeren van het bedrijfsresultaat dat de bedrijven mogen realiseren en niet direct op de winstuitkering. Indirect zal de winstregulering wel van invloed zijn op de ruimte voor winstuitkering, aangezien deze doorgaans een percentage van de gerealiseerde winst bedraagt. Overigens merk ik op dat veel bedrijven als beleid hebben slechts zeer beperkt of in het geheel geen winst uit te keren en in hun statuten een maximum aan het uit te keren dividend hebben vastgelegd. Aangenomen mag worden dat de regulering voor de meeste bedrijven zal leiden tot een verlaging van het bedrijfsre-

sultaat. Ik heb geen reactie van de individuele bedrijven ontvangen. Gezien het gevoerde overleg met de sector ga ik er van uit dat de meeste bedrijven met de voorgestelde regulering kunnen instemmen. Het SEOR onderzoek heeft zich gericht op de drinkwatersector. De specifieke kenmerken van deze sector hebben daarbij een rol gespeeld. De vraag of de door SEOR voorgestelde methodiek kan worden toegepast op andere sectoren kan ik derhalve niet beantwoorden.

12

Hoe gaat u het vermogen van de drinkwaterbedrijven waarderen? Volgt u daarbij het voorstel van SEOR voor een waardering op basis van de oorspronkelijke uitgaafprijs?

Nu voor een andere vorm van regulering wordt gekozen lijkt de wijze van waardering van het eigen vermogen ten behoeve van dividenduitkering niet meer relevant.

13

In hoeverre verwacht u dat de aandeelhouders zelf in staat zijn toe te zien op een uniforme naleving van te stellen regels aan winstuitkering en eigen vermogen? In hoeverre deelt u de mening van SEOR dat centraal tarieftoezicht noodzakelijk is? Verwacht u hierin gebruik te zullen maken van de expertise van de Nederlandse Mededingingsautoriteit?

Bij de in het rapport van SEOR beschreven opties is uitgangspunt geweest dat de decentrale overheden, als invulling van hun aandeelhouderschap, de tariefstelling bepalen. SEOR stelt derhalve geen centraal tarieftoezicht voor. Wel geeft het SEOR rapport aan dat op regels die worden gesteld met betrekking tot winstuitkering en solvabiliteit centraal toezicht moet worden gehouden. Zoals aangegeven in mijn antwoord op vraag 3 is het mijn voornemen om de winst te reguleren door het stellen van een maximum aan de vermogenskostenvergoeding die de bedrijven mogen hanteren. Daarnaast zullen afspraken worden gemaakt over te hanteren afschrijvingstermijnen. Bij het vaststellen van de tarieven voor drinkwater zal vooraf bij de begroting en daarop gebaseerde tariefstelling rekening moeten worden gehouden met een maximaal toegestaan bedrijfsresultaat. Op de naleving hiervan zal worden toegezien. De aandeelhouders blijven in eerste instantie verantwoordelijk voor de tariefstelling binnen de gestelde regels. Ik heb de Nederlandse Mededingingsautoriteit niet formeel om advies gevraagd. Wel is informeel met de Nederlandse Mededingingsautoriteit van gedachten gewisseld over regulering in de drinkwatersector.

14

Het wetsvoorstel voorziet al in onafhankelijk toezicht op het verbod op kruissubsidies. Hoe staat u – in het belang van de bescherming van de consument – tegenover een uitbreiding van dit toezicht tot andere economische aspecten (zoals redelijke voorwaarden en tarieven en de omvang van het eigen vermogen en de winstuitkering).

Zie hiervoor mijn antwoord op vraag 13.

15

Bent u bereid de eerder aangekondigde wettelijke regeling voor kostendeckende tarieven bij nota van wijziging in te voeren?

Het voorstel voor de Drinkwaterwet biedt de mogelijkheid om nadere regels te stellen ten aanzien van de eis dat de drinkwaterbedrijven redelijke tarieven hanteren. Regels die betrekking hebben op de voorgenomen

winstregulering zullen in het in voorbereiding zijnde Drinkwaterbesluit worden vastgelegd.

16

Kan er een inschatting worden gegeven van de administratieve lasten voor een individueel bedrijf wanneer een beroep wordt gedaan op het voorgestelde instrument van ontheffing? Hoe verhouden deze lasten zich tot het kabinetsstreven om tijdens deze kabinetsperiode tot een vermindering van de administratieve lasten van 25 procent te komen?

Zie hiervoor mijn antwoord op vraag 7.

17

Kan nader worden toegelicht wat de toetsing aan de hand van een doelmatige openbare drinkwatervoorziening en aan de volksgezondheid in het kader van het instrument van ontheffing precies omvat? Worden hier concrete toetsingscriteria voor opgesteld? Hoe wordt de rechtszekerheid voor eigenaren van collectieve leidingnetten gewaarborgd? Kan de aanwezigheid van een naburig drinkwaterbedrijf die een extra waarborg voor de leveringszekerheid oplevert bijvoorbeeld een reden zijn om een verzoek voor ontheffing af te wijzen?

Bij de toetsing van een ontheffingsaanvraag op het punt van doelmatigheid van de openbare drinkwatervoorziening speelt de aanwezigheid van infrastructuur van de drinkwaterbedrijven een belangrijke rol. In het geval het wettelijk aangewezen drinkwaterbedrijf dan wel een naburig drinkwaterbedrijf niet op doelmatige wijze in een behoefte aan drinkwater kan voorzien, is er een grond voor de levering aan derden via een bestaande collectieve watervoorziening. Bij de toetsing ten aanzien van de volksgezondheid zal worden nagegaan of er voldoende waarborgen aanwezig zijn voor de kwaliteit van het geleverde drinkwater en de continuïteit van de levering. De VROM Inspectie, die belast is met het toezicht op de uitvoering van de Drinkwaterwet, zal tegen deze achtergrond de ontheffingsaanvraag toetsen en mij adviseren over het verlenen van de ontheffing. Het ligt in de rede dat, nadat enige ervaring met ontheffingsaanvragen is opgedaan, de VROM Inspectie de toetsingscriteria nader zal uitwerken in een Inspectierichtlijn.

18

Zijn er problemen onder de huidige wetgeving bij het doorleveren van drinkwater via collectieve netten voor bedrijfsterreinen? Zo ja, welke? Zo nee, kunt u motiveren waarom voor eigenaren van een collectief leidingnet geen algemene wettelijke ontheffing voor doorlevering via collectieve leidingnetten voor bedrijfsterreinen behouden kan blijven?

Zie hiervoor mijn antwoord op vraag 6.

19

Als een drinkwaterbedrijf koud drinkwater levert en een ander bedrijf (collectief) warm tapwater, wat in de concept Drinkwaterwet mogelijk is, wie wordt dan aansprakelijk gesteld voor problemen met kwaliteit en levering van het water bij de klant?

Iemand die schade ondervindt, kan in principe iedereen aansprakelijk stellen, maar heeft de meeste kans op succes als de betreffende instantie een (wettelijke) verantwoordelijkheid heeft.

Op basis van de Waterleidingwet en de voorgestelde Drinkwaterwet zijn de leverancier van het (koude) drinkwater en de leverancier van het warme tapwater ieder verantwoordelijk voor het product dat zij leveren. Als er problemen zijn met de kwaliteit van het geleverde water, zal dus

eerst moeten worden vastgesteld of het gaat om het drinkwater of het warm tapwater. Ondanks het toenemend gebruik van mengkranen, zal dit in praktijk naar verwachting geen onoverkomelijke problemen opleveren. Er zullen in een woning altijd wel (meng)kranen aanwezig zijn waar het mogelijk is om óf drinkwater óf warm tapwater af te tappen.

Als de kwaliteitsproblemen te wijten zijn aan het drinkwater dan ligt de verantwoordelijkheid bij het waterleidingbedrijf. Als de oorzaak ligt bij de warm tapwatervoorziening dan is de betreffende leverancier (doorgaans het energiebedrijf) verantwoordelijk. De betreffende bedrijven zullen vervolgens op grond van de Waterleidingwet (en de toekomstige Drinkwaterwet) onderzoek moeten doen naar de oorzaak van de problemen en maatregelen moeten nemen om de problemen op te lossen. Daarbij kan het zijn dat uit het onderzoek blijkt dat de problemen worden veroorzaakt door de woninginstallatie. In dat geval is de woningeigenaar verantwoordelijk.

Een specifiek probleem dat zich kan voordoen bij de levering van warm tapwater is de situatie dat de drinkwatervoorziening uitvalt terwijl de levering van warm tapwater doorgaat. Er kunnen zich dan verbrandingsrisico's voordoen. Bij de centrale productie en levering van warm tapwater moet hiermee rekening worden gehouden. De leverancier van het warme tapwater zal zodanige maatregelen moeten treffen dat verbranding voorkomen wordt.

20

Hebben gemeenten voldoende mogelijkheden om te investeren in alternatieve bluswatervoorzieningen, in verband met hogere tarieven voor aanleg en onderhoud van brandkranen en lagere capaciteit van brandkranen als gevolg van kleinere leidingdiameter?

In de Brandweerwet 1985 is vastgelegd dat gemeenten de zorg hebben voor het voorkomen, beperken en bestrijden van brand en al hetgeen daarmee verband houdt. De zorg voor voldoende bluswater maakt daar deel van uit. De Drinkwaterwet bevat geen bepalingen omtrent bluswatervoorzieningen. In verband met de kosten van aanleg en onderhoud van brandkranen en de lagere capaciteit van brandkranen als gevolg van een kleinere leidingdiameter is de brandweer op zoek naar alternatieven voor bluswater. Bij de overstap naar alternatieven zouden brandweer en gemeenten worden geconfronteerd met kosten voor het verwijderen van overbodige brandkranen. Door deze kosten zou het investeren in alternatieve bluswatervoorzieningen belemmerd kunnen worden. Er is echter onvoldoende zicht op de omvang van de problematiek. In verband hiermee heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij brief van 6 december 2007 aan de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) verzocht om eventuele gemeentegrens overstijgende problemen met de bluswatervoorziening in kaart te brengen en tot een passende aanpak ervan over te gaan. Op dit moment is derhalve nog niet duidelijk of gemeenten voldoende mogelijkheden hebben om te investeren in alternatieve bluswatervoorzieningen.