

Vergaderjaar 2006–2007

30 895

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 9 juni 2006 en het nader rapport d.d. 27 november 2006, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 27 maart 2006, nr. 06.001111, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot de productie en distributie van drinkwater en de organisatie van de openbare drinkwatervoorziening (Drinkwaterwet), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel is primair gericht op volksgezondheidsaspecten van drinkwater dat door leidingen wordt verstrekt. Ter implementatie van richtlijn 98/83/EG van de Raad van de Europese Unie van 3 november 1998 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (PbEG L 330) zijn reeds een ingrijpende aanpassing van de Waterleidingwet (2000) en het Waterleidingsbesluit (2001) vastgesteld. Thans wordt voorgesteld de moderniseringsoperatie te voltooien door de uit 1961 stammende Waterleidingwet te vervangen door een nieuwe wet. De voorgestelde wet stelt onder andere regels over leveringszekerheid, kwaliteit, milieu en doelmatigheid van het functioneren van de drinkwaterbedrijven.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 27 maart 2006, nr. 06.001111, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 juni 2006, nr. W08.06.0076/V, bied ik U hierbij aan. De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal nadat met zijn advies rekening zal zijn gehouden.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State merk ik het volgende op.

1. Veiligheid

De openbare drinkwatervoorziening maakt deel uit van de vitale infrastructuur van Nederland. Een bedreiging van de veiligheid van drinkwater en het uitvallen van de levering kan ernstige maatschappelijke ontwrichting veroorzaken². De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in zijn brief aan de Tweede Kamer van 16 september 2005 bericht dat vitale

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

² Dit wordt tevens geconstateerd door het kabinet, zie bijv. Kamerstukken II 2004/05, 26 643, nr. 75.

infrastructuur dient te worden beschermd tegen discontinuïteit wegens technisch-organisatorisch falen, overbelasting en extreme natuurlijke omstandigheden of onbewust en bewust menselijk handelen. Een voorbeeld van het laatste is moedwillige verstoring, bijvoorbeeld uit terroristische motieven.

Het wetsvoorstel heeft mede de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening ten doel. Het voorstel voorziet daartoe onder meer in een aantal zorgplichten¹, een aantal taken en verplichtingen voor de eigenaar van het drinkwaterbedrijf² en in bepalingen inzake leveringszekerheid van de openbare watervoorziening³. Een concrete aanduiding van de externe veiligheid en beveiliging van de drinkwatervoorziening wordt echter niet met zoveel woorden genoemd.

De Raad adviseert in de memorie van toelichting het belang van beveiliging sterker te benadrukken.

1. Veiligheid

Het advies is gevolgd. In de memorie van toelichting zijn de externe veiligheid en de beveiliging van de drinkwatervoorziening nader en concreter aangeduid en is het belang van beveiliging sterker benadrukt. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen.

2. Verplichtingen voor de eigenaar van het drinkwaterbedrijf

Het wetsvoorstel voorziet in een aantal verplichtingen voor de eigenaar van het drinkwaterbedrijf, die aanleiding geven tot enige opmerkingen.

a. Ingevolge artikel 3 van het wetsvoorstel worden de eigenaren van drinkwaterbedrijven belast met een «voldoende uitvoering van de openbare drinkwatervoorziening». In algemene zin houdt dit in dat de eigenaar van een drinkwaterbedrijf de plicht heeft tot levering van voldoende en deugdelijk drinkwater binnen het voor zijn bedrijf vastgestelde distributiegebied.

Naast bovengenoemde wettelijke taak kunnen drinkwaterbedrijven ook andere, zogenaamde marktactiviteiten verrichten, zoals de levering van industriewater⁴. Om oneerlijke concurrentie bij uitoefening van deze marktactiviteiten te voorkomen, verbiedt het wetsvoorstel in artikel 5, tweede lid, dat drinkwaterbedrijven buiten hun distributiegebied water, niet zijnde drinkwater, leveren via hun watervoorzieningswerken die zijn bestemd voor de openbare drinkwatervoorziening. Levering van water, niet zijnde drinkwater, buiten het distributiegebied via een zelfstandige infrastructuur blijft wel toegestaan.

De Raad merkt op dat het wetsvoorstel met deze bepaling niet alle problemen oplost van oneerlijke concurrentie door drinkwaterbedrijven. Drinkwaterbedrijven beschikken als gevolg van hun wettelijke taak op de drinkwatermarkt over financiële middelen waarover andere bedrijven op de watermarkt niet beschikken. De drinkwaterbedrijven vormen evenwel ondernemingen in de zin van het mededingingsrecht⁵. De Drinkwaterwet zou derhalve een voorziening moet bevatten die drinkwaterbedrijven verbiedt met gebruikmaking van de bedoelde financiële middelen de concurrentie op de markt voor water, niet zijnde drinkwater, te vervalsen (verbod van kruissubsidiëring). Het voorgaande geldt a fortiori voor zover er sprake zou zijn van financiële middelen die de drinkwaterbedrijven van de overheid ontvangen; ingevolge artikel 87, eerste lid, van het EG-Verdrag mogen die in principe niet worden benut voor het (intern) subsidiëren van andere (markt)activiteiten.

Nu het wetsvoorstel in de huidige vorm niet uitsluit dat de drinkwaterbedrijven, zoals hiervoor beschreven, hun inkomsten uit de levering en de verkoop van drinkwater voor het verrichten van andere activiteiten dan de levering van drinkwater benutten, adviseert de Raad het wetsvoorstel aan te passen.

b. In gevolge artikel 7, eerste lid, aanhef en onder e en f, van het wetsvoorstel heeft de eigenaar van het drinkwaterbedrijf de taak «het bijdragen aan de bescherming van de bronnen voor de drinkwatervoorziening in zijn distributiegebied tegen verontreiniging» respectievelijk «het bijdragen aan uit een oogpunt van volksgezondheid verantwoord omgaan met drinkwater tussen het punt van levering en het punt waar het drinkwater voor consumptie ter beschikking komt». Het «bijdragen aan» is geen precies geformuleerde taak. Wat artikel 7, eerste lid, aanhef en onder f, van het wetsvoorstel betreft moet worden opgemerkt dat het punt van levering normaliter de watermeter is. Het punt waar de consument het drinkwater afneemt is de waterkraan. De kwaliteit

¹ Artikelen 2 en 3.

² Artikel 7.

³ Artikelen 25 tot en met 31.

⁴ Zie ook paragraaf 3.2 van de toelichting.

⁵ Zie bijv. het besluit van de d-g NMa van 8 febr. 1999 in zaak 1212, NUON Water-Waterleiding Friesland.

van de leidingen tussen beide punten is de verantwoordelijkheid van de eigenaar van het gebouw. De eigenaar van het drinkwaterbedrijf is niet de eigenaar van de leidingen in het gebouw. Het drinkwaterbedrijf dient wel verantwoordelijk te worden gehouden voor goed onderzoek, advies en controle om kwaliteitsverslechtering na de watermeter te vermijden, zoals in de memorie van toelichting op artikel 7 van het wetsvoorstel ook wordt gesteld.

De Raad adviseert de verplichtingen van de eigenaar van het drinkwaterbedrijf voor het tot stand brengen en in stand houden van natuur- en milieubeheer voor zover noodzakelijk voor de productie van drinkwater in het distributiegebied nauwkeuriger te formuleren en in artikel 7, eerste lid, aanhef en onder e en f, van het wetsvoorstel «het bijdragen aan» te verduidelijken.

2. Verplichtingen voor de eigenaar van het drinkwaterbedrijf

a. kruissubsidiëring

Het advies is gevolgd. In artikel 7, vierde lid, van de voorgestelde wet is een bepaling opgenomen die voorziet in een verbod op kruissubsidiëring. Tevens is in dat lid de daaruit voortvloeiende verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding opgenomen. Dit vindt plaats door het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 25b van de Mededingingswet. Het verbod op kruissubsidiëring zorgt ervoor dat de inkomsten en middelen verkregen uit de levering en de verkoop van drinkwater uitsluitend op een zodanige manier kunnen worden gebruikt voor andere economische activiteiten, dat daarmee de concurrentie niet kan worden vervalst. De transparantieplichtingen uit de Mededingingswet, zoals de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding, worden van overeenkomstige toepassing op de eigenaren van de drinkwaterbedrijven. Drinkwaterbedrijven voeren een zogeheten dienst van algemeen (niet-economisch) belang uit door het verzorgen van de openbare drinkwatervoorziening. De drinkwaterbedrijven vallen alleen onder de Mededingingswet voor zover zij andere (economische) activiteiten verrichten dan de activiteiten ter uitvoering van de openbare drinkwatervoorziening. In dergelijke gevallen kwalificeren de drinkwaterbedrijven als ondernemingen in de zin van het mededingingsrecht. Het mededingingsrecht strekt zich evenwel niet uit tot die activiteiten van de drinkwaterbedrijven die kwalificeren als dienst van algemeen (niet-economisch) belang. De activiteiten ter uitvoering van de openbare drinkwatervoorziening vallen dus buiten het bereik van de Mededingingswet. Om te waarborgen dat er toch sprake is van een vergelijkbare transparantie als bij normale economische activiteiten waarvoor een bijzonder of exclusief recht is toegekend, is gekozen voor het van overeenkomstige toepassing laten zijn van de desbetreffende transparantie voorschriften uit de Mededingingswet. Hiermee wordt ook een aangrijpingspunt voor het toezicht op de naleving van het verbod op kruissubsidiëring gegeven.

b. taken van een drinkwaterbedrijf

Het advies is gevolgd. De onderdelen e en f van artikel 7, eerste lid, zijn opgenomen in het tweede lid (waarbij het eerdere tweede lid is vernummerd tot derde lid) zodat een duidelijker onderscheid met de in het eerste lid genoemde (primaire) taken in verband met de levering van drinkwater ontstaat. De in het tweede lid genoemde taken zijn taken waar het drinkwaterbedrijf niet als enige een verantwoordelijkheid heeft, maar waar het bedrijf ondersteunend is bij de uitvoering van taken waar anderen een primaire verantwoordelijkheid hebben. Deze taken, zoals het natuur- en milieubeheer, en het begrip «bijdragen» zijn nader uitgewerkt en verduidelijkt in dit tweede lid alsmede in de memorie van toelichting.

3. Zeggenschap over een drinkwaterbedrijf

De artikelen 10 en 11 van het wetsvoorstel gaan uit van volledige overheids-eigendom van drinkwaterbedrijven. Verwerving van zeggenschap door derden, niet zijnde gekwalificeerde rechtspersonen, is uitgesloten. In de toelichting op het wetsvoorstel wordt niet ingegaan op de vraag hoe deze uitsluiting zich verhoudt tot de EG-regels van het vrije kapitaalverkeer (artikelen 56–60 van het EG-Verdrag).

De artikelen 10 en 11 van het wetsvoorstel vormen een belemmering van het vrije verkeer van kapitaal in de zin van artikel 56 van het EG-Verdrag, ook al zijn

de artikelen 10 en 11 zonder onderscheid van toepassing. De bepalingen beperken investeerders uit andere EU-lidstaten in de verwerving van zeggenschap in de drinkwaterbedrijven. Dit is in beginsel niet toelaatbaar, tenzij een beroep kan worden gedaan op een dwingend vereiste van algemeen belang¹. In de toelichting op het wetsvoorstel wordt opgemerkt dat het verbod op verwerving van zeggenschap door derden is ingegeven door het belang van integraal kwaliteitsbeheer en het belang van een zo hoog mogelijke kwaliteit van drinkwater uit oogpunt van volksgezondheid². De Raad merkt op dat dit oogmerk op zichzelf een dwingend vereiste van algemeen belang kan vormen. Voor een geslaagd beroep op een exceptie is echter ook noodzakelijk dat de noodzakelijkheid en de proportionaliteit van het verbod op verwerving van zeggenschap door derden worden vastgesteld. De memorie van toelichting op dit punt is te summier. De Raad adviseert de memorie van toelichting aan te vullen met een passage over de verenigbaarheid van het verbod op verwerving van zeggenschap door derden met het vrije kapitaalverkeer.

3. Zeggenschap over een drinkwaterbedrijf

Het advies is gevolgd. De memorie van toelichting is aangevuld met een paragraaf over de verenigbaarheid van het verbod op verwerving van zeggenschap door derden met het vrije kapitaalverkeer. Kortheidshalve zij daarnaar verwezen.

4. Werkingssfeer

Artikel 1, tweede lid, eerste volzin, van het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (verder: amvb) te bepalen dat onderdelen van de wet niet van toepassing zijn op water dat uitsluitend bestemd is voor de bij die maatregel aangegeven doeleinden, waarbij de kwaliteit van het water niet van invloed is op de gezondheid van consumenten. De Raad wijst erop dat niet kan worden aanvaard dat bij ministeriële regeling bepaalde wateren worden uitgezonderd van de toepassing van deze wet. De genoemde mogelijkheid van subdelegatie dient daarom te worden geschrapt. Tevens adviseert de Raad, gelet op de ervaringen met de Waterleidingwet, in de memorie van toelichting een indicatie te geven van de artikelen die niet van toepassing zullen worden verklaard op dergelijke wateren.

4. Werkingssfeer

Het advies is gevolgd. Artikel 1, tweede lid, eerste volzin, van de voorgestelde wet is aangepast, opdat het uitzonderen van bepaalde wateren van de werkingssfeer van de wet alleen bij algemene maatregel van bestuur kan plaatsvinden. Tevens is in de memorie van toelichting een indicatie gegeven van de artikelen die niet van toepassing zullen worden verklaard op dergelijke wateren.

5. Hoopplicht

Artikel 5, vijfde en zevende lid, van het wetsvoorstel verklaart de artikelen 4:8 en 4:9 respectievelijk artikel 4:7 van de Awb van overeenkomstige toepassing bij de voorbereiding van de wijziging van de «ministeriële regeling» respectievelijk de afwijzing van het verzoek daartoe. Het van toepassing verklaren van deze (geclausuleerde) bepalingen brengt echter enige onduidelijkheden met zich mee, doordat titel 4.1.2. van de Awb is bedoeld voor beschikkingen en niet voor besluiten van algemene strekking waarop artikel 5 van het wetsvoorstel ziet.

Een zorgvuldige voorbereiding van de wijziging van het besluit tot gebieds-aanwijzing of de afwijzing van een verzoek daartoe kan tevens worden verzekerd door in artikel 5, vijfde en zevende lid, van het wetsvoorstel te voorzien in de mogelijkheid om binnen een bepaalde termijn schriftelijk of mondeling zienswijzen bij de minister naar voren te brengen. Daarvoor is het niet noodzakelijk dat de artikelen 4:7 respectievelijk 4:8 en 4:9 van de Awb van overeenkomstige toepassing worden verklaard. Eventueel kan worden overwogen bij de voorbereiding van de bedoelde besluiten afdeling 3.4 van de Awb van toepassing te verklaren.

De Raad adviseert artikel 5, vijfde en zevende lid, van het wetsvoorstel overeenkomstig het voorgaande te wijzigen.

¹ Vergelijk zaak C-367/98, Commissie tegen Portugal, Jur. 2002, p. I-4731; zaak C-483/99, Commissie tegen Frankrijk, Jur. 2002, p. I-4781; zaak C-463/00, Commissie tegen Spanje, Jur. 2003, p. I-4581; zaak C-98/01, Commissie tegen het Verenigd Koninkrijk, Jur. 2003, p. I-4641; zaak C-174/04, Commissie tegen Italië, Jur. 2005, p. I-85.

² Zie paragraaf 3.2 van de toelichting.

5. Hoopplicht

Overeenkomstig het advies is in artikel 5 de procedure van vaststelling van distributiegebieden gewijzigd. In het vijfde en het zevende lid worden de artikelen 4:7, respectievelijk 4:8 en 4:9 van de Awb niet meer van overeenkomstige toepassing verklaard. In plaats daarvan is voorzien in de mogelijkheid om binnen zes weken schriftelijk of mondeling zienswijzen bij de minister naar voren te brengen.

6. Voorhangprocedure

Artikel 16 van het wetsvoorstel voorziet in de verplichting de voordracht van een krachtens artikel 13 of 14 van het wetsvoorstel vast te stellen amvb over te leggen aan de beide Kamers der Staten-Generaal alvorens deze amvb kan worden vastgesteld. Dit betreft een zogenoemde voorhangprocedure. In de wet behoort echter geen formele betrokkenheid van het parlement bij gedelegeerde regelgeving te worden geregeld, tenzij daarvoor bijzondere redenen bestaan¹. Ter toelichting op de voorgestelde verplichting in artikel 16 wordt verwezen naar de bestaande verplichting in artikel 4a, eerste lid, van de Waterleidingwet. Er is geen actuele, inhoudelijke motivering van de keuze voor deze procedure in dit wetsvoorstel. Het is evenmin duidelijk of de redenen voor het destijds introduceren van de voorhangprocedure nog steeds geldig zijn.

Bij de modernisering van onder andere de VROM-wetgeving en het streven van de regering naar het stroomlijnen van het proces van wet- en regelgeving is een beleid geformuleerd inzake het aanpassen van bijzondere totstandkomingsprocedures in de VROM-regelgeving (o.a. criteria voor het hanteren van een voorhangprocedure en afschaffing van bestaande nahangprocedures)². Dat beleid verdient navolging, ook buiten het VROM-domein. Het wetsvoorstel is in zoverre hiermee in overeenstemming dat het voorziet in het afschaffen van de huidige zogenoemde nahangprocedure van artikel 4a, tweede lid, van de Waterleidingwet. In hoeverre het wetsvoorstel voor het overige overeenstemt met het door de minister van VROM geformuleerde beleid, blijkt niet uit de memorie van toelichting.

De Raad adviseert de memorie van toelichting op artikel 16 van het wetsvoorstel aan te vullen met de bijzondere redenen voor het handhaven van de voorhangprocedure in het wetsvoorstel in het licht van het hieromtrent geformuleerde beleid van de minister, dan wel de voorhangprocedure te schrappen.

6. Voorhangprocedure

Naar aanleiding van het advies is artikel 16, waarin de voorhangprocedure was opgenomen, geschrapt. In het licht van het beleid inzake modernisering van VROM-regelgeving en de stroomlijning van het proces van wet- en regelgeving constateer ik dat er geen bijzondere redenen zijn voor het handhaven ervan.

7. Toezichtsbevoegdheden

Het wetsvoorstel voorziet in een aantal toezichtbevoegdheden voor de inspecteur, die reeds zijn geregeld in (afdeling 5.2 van) de Awb. De toelichting op het wetsvoorstel geeft aan dat sprake is van aanvullende bevoegdheden. Dit argument overtuigt niet wat artikel 44 van het wetsvoorstel betreft. De voorgestelde bepaling voorziet in de bevoegdheid tot het vorderen van door de inspecteur gewenste inlichtingen en medewerking ter zake van een onderzoek binnen het bedrijf (eerste lid). De eigenaar is verplicht deze inlichtingen en gegevens te verstrekken en medewerking te verlenen (derde lid). Hierin wordt reeds voorzien in artikel 5:16 van de Awb.

De beperking in artikel 44, eerste lid, van het wetsvoorstel tot het schriftelijk vorderen van inlichtingen wordt niet nader toegelicht en het is niet op voorhand duidelijk of deze beperking opportuun is, gelet op de snelheid van handelen die in noodsituaties vereist kan zijn, gegeven het grote maatschappelijke belang van duurzame levering van deugdelijk drinkwater. De memorie van toelichting gaat hier niet op in, net zo min als op de noodzaak van het bij of krachtens amvb bepalen op welke wijze de gegevens moeten worden verstrekt.

Wat de medewerkingsplicht betreft kan in de eerste plaats worden opgemerkt dat het toekennen van een bevoegdheid tot vorderen van medewerking reeds een verplichting tot medewerking hieraan impliceert. Artikel 44, eerste lid, van het wetsvoorstel beoogt te voorzien in een bevoegdheid tot onderzoek binnen

¹ Aldus aanwijzing 35 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

² Zie onder meer de bijlage bij Kamerstukken II, 2005/06, 29 383, nr. 35.

het desbetreffende drinkwaterbedrijf. Een dergelijke bevoegdheid is echter reeds gegeven in (artikel 5.15 van) de Awb, evenals de verplichting voor een ieder tot medewerking hieraan (artikel 5:20 Awb). Artikel 46 van het wetsvoorstel heeft een vergelijkbare werking. Er is derhalve geen sprake van de in artikel 5:14 van de Awb bedoelde wettelijke beperking. De Raad adviseert artikel 44, eerste en derde lid, van het wetsvoorstel wegens overbodigheid te schrappen en in de memorie van toelichting nader in te gaan op de noodzaak van artikel 44, tweede lid, van het wetsvoorstel.

7. Toezichtsbevoegdheden

Het advies is gevolgd. Het eerste en derde lid van artikel 44 zijn geschrapt vanwege doublures met overeenkomstige bepalingen in de Awb. In de memorie van toelichting is een passage opgenomen waarin nader wordt ingegaan op de noodzaak van het voor het overige handhaven van artikel 44 (het voormalige tweede lid). Korthedshalve wordt hiernaar verwezen.

8. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

8. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn overgenomen, met dien verstande dat de door de Raad beoogde definitie van «drinkwaterinstallatie» op een andere wijze zijn beslag heeft gekregen.

De Raad stelt onder het tweede gedachtenstreepje voor om in artikel 1, eerste lid, een definitie op te nemen van de term «drinkwaterinstallatie». Deze term wordt in het wetsvoorstel telkens voorafgegaan door «andere» of «overige» en wordt vrijwel uitsluitend gebruikt in relatie tot de taak die het drinkwaterbedrijf heeft om de op zijn leidingnet aangesloten installaties te controleren en de verantwoordelijkheid van de eigenaar van de installatie om verontreiniging van het drinkwaternet te voorkomen.

Op het leidingnet van het drinkwaterbedrijf kunnen zijn aangesloten: collectieve watervoorzieningen, collectieve leidingnetten en woninginstallaties (zoals gedefinieerd in artikel 1, eerste lid) maar ook andere installaties. Te denken is bijvoorbeeld aan leidingnetten waarmee vee van water wordt voorzien, luchtbevochtigingsinstallaties en sprinklerinstallaties. Dit zijn installaties die niet onder de eerdergenoemde termen vallen, maar die wel een risico kunnen opleveren voor verontreiniging van het drinkwaternet.

Naar aanleiding van het advies van de Raad is geconstateerd dat de term «drinkwaterinstallatie» beter vervangen kan worden door het neutralere «installatie». In artikel 1, eerste lid, is daarom een definitie opgenomen van «installatie». In de artikelen en aanduidingen in de wetstekst is de term «overige drinkwaterinstallatie» dan wel «andere drinkwaterinstallatie» steeds vervangen door «andere installatie».

Overige wijzigingen

In het wetsvoorstel zijn voorts nog de volgende wijzigingen aangebracht.

a. In artikel 1, eerste lid, is warm tapwater uitgezonderd van de definitie van «drinkwater». In plaats daarvan is in artikel 1, zesde lid, een aantal artikelen met betrekking tot drinkwater van overeenkomstige toepassing verklaard op warm tapwater. Reden is dat uit de regeling, zoals die aanvankelijk in het wetsvoorstel was opgenomen, zou volgen dat alle regels ten aanzien van drinkwater mede warm tapwater zouden gaan omvatten. Dit zou onder meer (en onbedoeld) tot gevolg hebben dat drinkwaterbedrijven verplicht worden om infrastructuur en aansluitingen voor warm tapwater te realiseren en warm tapwater te leveren, ook in gevallen waarin een dergelijke infrastructuur nu niet aanwezig is. Om dit te voorkomen én om te voorkomen dat per artikel dat betrekking heeft op drinkwater steeds de toepasselijkheid ten aanzien van warm tapwater moet worden geregeld is gekozen voor de nu voorgestelde opzet. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij artikel 1, zesde lid, van de voorgestelde wet.

b. In artikel 4, vierde lid, is de uitzondering voor de eigenaar van een collectief leidingnet voor wat betreft het verbod van het eerste lid, aanhef en onder b, van dat artikel, om drinkwater te distribueren, verder geclausuleerd, om de volgende redenen.

De uitzondering op het distributieverbod voor eigenaren van bepaalde collectieve leidingnetten is een voortzetting van artikel 3j, tweede lid, aanhef en onder c, van de Waterleidingwet. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan kleinschalige collectieve leidingnetten in appartementsgebouwen en inrichtingen. Deze soort veelal bestaande en kleinschalige doorleveringen die door de Waterleidingwet zijn toegestaan dienen ingevolge dit wetsvoorstel niet onmogelijk te worden gemaakt. De hier opgenomen uitzondering op het distributieverbod heeft niet het oog op eventuele grootschalige collectieve leidingnetten waarmee drinkwater aan consumenten zou kunnen worden geleverd. De wet is hier echter niet expliciet over. De regering acht een dergelijke mogelijke ontwikkeling niet wenselijk. Het gaat hierbij om mogelijke ontwikkelingen waarbij woonwijken door anderen dan een drinkwaterbedrijf van drinkwater worden voorzien door middel van een bij de bouw aangelegd collectief leidingnet voor drinkwater. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een energiebedrijf of woningbouwvereniging. De wet sluit niet expliciet uit dat een dergelijke leverancier drinkwater zou willen gaan afnemen van het drinkwaterbedrijf en het vervolgens via het collectieve leidingnet zou doorleveren aan haar klanten. Het is zeer de vraag of het waterleidingbedrijf in een dergelijke situatie op grond van de vigerende Waterleidingwet gehouden zou zijn om aan die leverancier drinkwater te leveren dat als drinkwater binnen de wijk wordt doorgeleverd aan de consument. Indien een dergelijke plicht zou worden aangenomen, zou dit namelijk betekenen dat het waterleidingbedrijf gedwongen zou zijn om mee te werken aan een inbreuk op het in de Waterleidingwet toegekende exclusieve recht en plicht om in een bepaald gebied drinkwater aan consumenten of afnemers te leveren. Het waterleidingbedrijf zou daar de facto toe worden gedwongen omdat anders de burger verstoken zou blijven van drinkwater. In deze gevallen zou de door de wetgever beoogde rechtstreekse levering door het waterleidingbedrijf resp. drinkwaterbedrijf aan gebonden afnemers worden doorbroken. Ook zou de kwaliteitszorg en de leveringszekerheid hiermee niet gediend zijn omdat sprake zou zijn van een extra (laatste) schakel in de openbare drinkwatervoorziening in het traject van bron naar tappunt, waar deze bedrijven nauwelijks invloed op zouden hebben en waarin de regels die voor waterleidingbedrijven resp. drinkwaterbedrijven gelden niet volledig van (overeenkomstige) toepassing zouden zijn. Ook het beginsel van de kostendekkendheid van tarieven kan in deze gevallen onder druk komen te staan. Gezien het voorgaande bestaat de kans dat, afgezien van de verzwakking van de positie van de drinkwaterbedrijven, voor de consument het kwaliteitsniveau, de leveringszekerheid en de informatievoorziening minder zouden zijn dan de wetgever beoogt, met daarnaast een kans op te hoge tarieven. Dit alles acht de regering ongewenst. Om die reden is de uitzondering op het distributieverbod in het vierde lid van artikel 4 voor de eigenaar van een collectief leidingnet beperkt tot de in dat lid genoemde categorieën van (kleinschalige) collectieve leidingnetten. Het gaat om collectieve leidingnetten die deel uitmaken van een gebouw, zoals een appartementencomplex, een kampeerterrein (voor zover deze geen inrichting vormt), een bungalowpark of een volkstuincomplex, dan wel van een leidingnet ten behoeve van een tappunt in openbare of voor het publiek of andere personen toegankelijke ruimten, zoals een kermis, Jamboree of een tappunt in de openbare ruimte, zoals strand, dorpsplein, natuurgebied e.d. Voor eigenaars van andere collectieve leidingnetten, zoals het hiervoor genoemde voorbeeld van een grootschalig collectief leidingnet in een woonwijk, gelden de verboden van artikel 4, eerste lid, onverkort.

c. In artikel 41 zijn ook de bepalingen die de eigenaar van een collectieve watervoorziening of een collectief leidingnet dient na te leven, opgesomd. In het artikel zoals dat aanvankelijk luidde waren abusievelijk alleen de bepalingen die de eigenaar van een drinkwaterbedrijf regarderen opgesomd. Een inhoudelijke wijziging is niet beoogd.

d. In artikel 55 is een nieuw vierde lid opgenomen dat een voortgezette grondslag biedt voor het Besluit aanwijzing ambtenaren VROM-regelgeving, voor zover dat berust op de Waterleidingwet. Het betreft de grondslag voor de aanwijzing van met het toezicht op de naleving van de Waterleidingwet (straks: de Drinkwaterwet) belaste ambtenaren. De betreffende ministeriële regeling zal te zijner tijd nog worden aangepast aan de vervanging van de Waterleidingwet door de Drinkwaterwet. Een inhoudelijke wijziging is niet aan de orde.

e. Aan het wetsvoorstel is een artikel toegevoegd (artikel 56) op grond waarvan het Besluit bescherming waterleidingbedrijven wordt ingetrokken op het tijdstip dat deze wet in werking treedt. Omdat dit besluit niet alleen is gebaseerd op de Waterleidingwet maar ook op de Intrekingswet BB is de betreffende bepaling vereist. Voor een verdere toelichting wordt kortheids- halve verwezen naar par. 2.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting en de toelichting bij artikel 56.

f. In paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting zoals deze aanvankelijk luidde was aangegeven dat de raad van commissarissen bevoegd is tot het benoemen van commissarissen. Deze bevoegdheid komt echter toe aan de algemene vergadering van aandeelhouders. De memorie van toelichting is hierop aangepast.

g. Voorts zijn nog enkele wijzigingen van wetgevingstechnische aard aangebracht in het wetsvoorstel en zijn wijzigingen van redactionele aard aangebracht in de memorie van toelichting. Deze volgen deels uit het advies van de Raad van State en de in de bijlage bij het advies opgenomen redactionele kanttekeningen. In artikel 1, eerste lid, is de definitie van distributie beter afgestemd op het wetsvoorstel. Verder is in artikel 1, vierde lid, (gelijkwaardigheidsverklaring bij besluit van de Minister) qua systematiek aangesloten bij artikel 5 (aanwijzing distributiegebieden bij besluit van de Minister). Ook zijn de bepalingen inzake ontheffingen (artikelen 4, vijfde lid, 13, vijfde lid, 14, derde lid) geharmoniseerd.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

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

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A van Geel

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W08.06.0076/V met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In artikel 1, eerste lid, de definitie van «drinkwaterbedrijf», mede gelet op (de toelichting bij) aanwijzing 63 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar), verduidelijken door:
- in onderdeel a «aan consumenten of andere afnemers;» vervangen door: aan consumenten dan wel andere afnemers, of;
- in onderdeel b de puntkomma te vervangen door een punt;
- onderdeel c te laten vervallen.
- In artikel 1, eerste lid, een definitie opnemen van de term «drinkwaterinstallatie».
- In artikel 1, eerste lid, de definitie van «publiekrechtelijke rechtspersoon» laten vervallen. Deze term komt in de wettekst verder niet meer voor, anders dan in de definitie van gekwalificeerd rechtspersoon. In deze definitie kan worden verwezen naar de bedoelde openbare lichamen (staat, provincie, gemeente, waterschap of bij gemeenschappelijke regeling ingestelde rechtspersoon).
- In artikel 1, eerste lid, de definitie van «toezichthouder» laten vervallen. Het aldaar bepaalde vloeit reeds voort uit artikel 5:11 Awb. In de memorie van toelichting kan hierop worden gewezen.
- In artikel 2, eerste lid, de term «overheid» vervangen door een nauwkeurigere term.
- In artikel 3 «het bepaalde bij» laten vervallen (aanwijzing 52 Ar).
- In artikel 4, het zevende lid, onder vernummering van het achtste lid tot het zevende lid, vervangen door:
8. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de totstandkoming van de beschikking op aanvraag, bedoeld in het vijfde lid en de beschikking inzake het intrekken van de ontheffing, bedoeld in het zevende lid.
De laatste volzin van het nieuwe zevende lid kan vervallen.
- In artikel 5, eerste en vierde lid, is sprake van een ministeriële regeling. Omdat het niet om een algemeen verbindend voorschrift gaat, deze term vermijden en in het eerste lid lezen: «Onze minister stelt voor elke [...]» en in het vierde lid «de regeling» vervangen door: het besluit.
- In artikel 5, vijfde lid, «artikelen 4.8 en 4.9» vervangen door: artikelen 4:8 en 4:9.
- In artikel 5, zevende lid, «Artikel 4.7» vervangen door: Artikel 4:7
- In artikel 6, derde lid, «de naar zijn oordeel bij de te behandelen onderwerpen belanghebbende bestuursorganen, instellingen en overige organisaties» vervangen door: de zienswijzen van belanghebbenden. Uit de memorie van toelichting kan worden afgeleid dat wordt beoogd overleg te voeren met «belanghebbenden» in de zin van artikel 1:2 Awb.
- Het derde lid van artikel 12 laten vervallen. Het aldaar bepaalde vloeit reeds voort uit artikel 1:3, eerste lid, Awb. In de memorie van toelichting kan hierop worden gewezen.
- In artikel 13, vijfde lid, tweede volzin, na «verbinden» invoegen: , deze wijzigen en intrekken.
- In artikel 14, vierde lid, eerste volzin, «en een ontheffing intrekken» vervangen door: en intrekken.
- Artikel 28, derde lid, de zinsnede «aan consumenten» schrappen, of toelichten waarom de levering slechts behoef te geschieden aan consumenten en niet ook aan andere afnemers, zoals bepaald in de definitiebepaling van «nooddrinkwater» in artikel 1, eerste lid.
- Hoofdstuk IX aanvullen met een artikel waarin wordt voorzien in de vervanging van «waterleidingbedrijf» in artikel 72b, eerste lid, van de onteigeningswet door: drinkwaterbedrijf.