

Vergaderjaar 2010–2011

30 895

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

Nr. 66

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 oktober 2010

Tijdens het Algemeen Overleg over het ontwerp-Drinkwaterbesluit van 30 juni jl.¹ heb ik u toegezegd om u te informeren over de volgende punten:

1. de bevoegdheid om drinkwaterbedrijven te verplichten om watermeters te plaatsen bij woningen die nog niet bemeterd zijn, en
2. de bevoegdheid om drinkwaterbedrijven een aanwijzing te geven inzake de plaatsing van watermeters bij locaties met een collectieve voorziening voor warm tapwater,
3. een reactie op het artikel in SEW-Tijdschrift voor Europees en economisch recht over de wettelijke beperking van de levering van industriewater via het drinkwaternet;

en tot slot over de termijn waarop de regeling over afsluiten van drinkwater zal worden uitgebracht.

Hieronder wordt op deze punten ingegaan.

1. Dwingen tot plaatsing watermeters voor drinkwaterverbruik

De heer Jansen (SP) wilde graag meer duidelijkheid krijgen over bemetering in het algemeen. De vraag was met name of er mogelijkheden bestaan om op grond van de Drinkwaterwet individuele bemetering af te dwingen. Artikel 13, derde lid, van de Drinkwaterwet bepaalt dat de minister van VROM een aanwijzing kan geven indien niet wordt voldaan aan de in de wet gestelde (danwel te stellen) regels met betrekking tot de door het drinkwaterbedrijf gehanteerde tarieven en de verwerking van kosten (waaronder de vermogenskosten) in het tarief. Deze bepaling is zodanig specifiek dat hij niet toepasbaar is om een drinkwaterbedrijf te verplichten om watermeters te gaan plaatsen. De wet bevat ook geen andere bepalingen waarop een dergelijke aanwijzing gebaseerd zou kunnen worden. De vraag van de heer Jansen moet dus ontkennend worden beantwoord.

¹ Kamerstukken II, 2009–2010, 30 895, nr. 65.

De drinkwaterbedrijven hebben echter al in belangrijke mate uitvoering gegeven aan de wens om zoveel mogelijk woningen van een drinkwatermeter te voorzien.

Ik ga ervan uit dat de bedrijven dit beleid zullen voortzetten totdat alle woningen waar dat redelijkerwijs mogelijk is bemeterd zijn.

2. Plaatsing watermeters bij locaties met een collectieve voorziening voor warm tapwater

Naar aanleiding van mijn antwoorden op eerdere vragen van de heer Koppejan (CDA)¹ bleek deze er nog niet van overtuigd dat een wettelijke mogelijkheid ontbreekt om af te dwingen dat er watermeters worden geplaatst bij locaties met een collectieve voorziening voor warm tapwater. Het gaat hier dan om meters die het gebruik van zowel drinkwater als warm tapwater meten. Ik heb toegezegd om een en ander nog eens te laten uitzoeken.

Dit onderzoek leidt tot de conclusie dat het inderdaad niet mogelijk is om bemetering in deze situatie af te dwingen.

In het geval van een collectieve warmwatervoorziening is het energiebedrijf danwel de eigenaar van het flatgebouw (dikwijls de Vereniging van Eigenaars) verantwoordelijk voor de productie en levering van het warme tapwater. Het drinkwaterbedrijf is alleen verantwoordelijk voor de kwaliteit van het geleverde drinkwater. Er is in deze situaties dus sprake van levering van verschillende producten door verschillende leveranciers. De levering van warm tapwater en drinkwater valt onder twee wetten; de (toekomstige) Warmtewet, en de Drinkwaterwet (vastgesteld maar nog niet in werking). De Drinkwaterwet biedt geen mogelijkheden om bemetering van warm of koud tapwater af te dwingen (zie ook onder 1). De huidige Waterleidingwet kent een dergelijke verplichting ook niet. De Warmtewet kent wel de verplichting om een meter aan te bieden in het geval een consument daarom vraagt. Deze verplichting geldt echter alleen voor vergunningplichtige leveranciers (artikel 5, zesde lid, van de Warmtewet). Gebouweigenaren die warm tapwater produceren en leveren zijn niet vergunningplichtig, en dus niet verplicht een meter aan te bieden (artikel 2, tweede lid, onder c, van de Warmtewet).

We moeten dus constateren dat zowel de huidige als de nieuwe wetgeving geen mogelijkheden biedt om plaatsing van individuele meters voor warm tapwater af te dwingen in gebouwen met een collectieve warm tapwatervoorziening. Zoals toegezegd, zal ik daarom een appèl doen op de drinkwaterbedrijven. Dit appèl houdt in dat de waterbedrijven, als zij bij dergelijke gebouwen willen overgaan tot plaatsing van individuele drinkwatermeters, voldoende rekening zouden moeten houden met de wensen van de betreffende gebouweigenaar en de bewoners. Dit kan betekenen dat bij gebouwen met een collectieve warm tapwatervoorziening in bepaalde situaties zal worden afgezien van de aanleg van individuele drinkwatermeters. Een en ander zal worden uitgewerkt in een brief die nog dit jaar aan de drinkwaterbedrijven worden gestuurd, en waarvan u een afschrift zult ontvangen.

3. Reactie op tijdschriftartikel over leveringsbeperking industriewater via drinkwaternet

Naar aanleiding van een artikel in het Tijdschrift voor Europees en economisch recht vroeg de heer Koppejan (CDA) of ik de analyse deelde van de twee auteurs (Brons en het Lam). Zij wijzen erop dat de leveringsbeperking voor industriewater uit artikel 5, tweede lid, van de Drinkwaterwet in strijd is met het vrije verkeer van goederen, zoals beschermd door het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU).

¹ Kamerstukken II, 2009–2010, Aanhangsel nr. 2359.

Voor zover ik deze analyse zou delen, vroeg de heer Koppejan wat ik eraan ging doen. Tevens wilde de heer Koppejan weten wat de financiële risico's zijn die Nederland zou lopen als de Drinkwaterwet in strijd zou blijken te zijn met het VWEU.

Het eerste en tweede lid van artikel 5 van de Drinkwaterwet hebben samen tot gevolg dat een drinkwaterbedrijf geen industriewater via de infrastructuur voor drinkwater buiten zijn distributiegebied mag leveren. De markt voor de levering van industriewater via een andere infrastructuur is volledig vrij en niet gereguleerd.

In het artikel van Brons en het Lam wordt de werking van artikel 5, tweede lid, als strijdig met het VWEU gesteld omdat het drinkwaterbedrijf binnen zijn regio het exclusieve recht heeft om industriewater te leveren via het Nederlandse drinkwaternetwerk en daarmee het regionale drinkwaterbedrijf bevoordeelt ten opzichte van andere leveranciers van industriewater. Deze leveringsbeperking van industriewater is volgens de auteurs van het artikel een belemmering van het vrij verkeer van goederen en kan volgens hen niet gerechtvaardigd worden door een beroep op de uitzonderingsgronden van artikel 36 van het VWEU.

Er is geen sprake van strijdigheid. In de memorie van toelichting bij de Drinkwaterwet¹ evenals in de brief van de minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer van 19 april 2006² stelt de Nederlandse regering zich op het standpunt dat de drinkwatervoorziening moet worden aangemerkt als een dienst van algemeen (niet-economisch) belang (hierna: DAB). Het aanmerken van een dienst als een DAB heeft als consequentie dat op een dergelijke dienst de interne markt- en mededingingsregels niet van toepassing zijn. De leveringsbeperking van artikel 5, tweede lid, heeft als oogmerk de belangrijke uitgangspunten voor de drinkwatervoorziening blijvend te waarborgen. Dit betreft met name de leveringszekerheid en het behouden van redelijke tarieven voor drinkwater. Het wegnemen van de leveringsbeperking zou het risico van afkoppelen van grootverbruikers vergroten doordat deze naar een ander drinkwaterbedrijf overstappen. Dit zou kunnen leiden tot hogere tarieven voor consumenten als gebonden afnemers van drinkwater. Daarmee is de leveringsbeperking uit artikel 5, tweede lid, van de Drinkwaterwet van essentieel belang voor een optimale drinkwatervoorziening en daarmee onderdeel van een DAB. Toetsing aan de interne marktregel, het vrij verkeer van goederen, zoals in het artikel van Brons en het Lam wordt gedaan is dus niet aan de orde. Overigens staat het, als eerder vermeld, eenieder vrij op willekeurig welke plek industriewater te leveren buiten de drinkwaterinfrastructuur om.

Aangevoerd zou kunnen worden dat artikel 5, tweede lid, aan de interne marktregels van het VWEU getoetst moet worden omdat het bewuste artikellid indirect de markt voor industriewater beïnvloedt.

Hoewel de Drinkwaterwet de markt voor industriewater niet reguleert en toetsing aan de interne marktregels uit het VWEU derhalve niet aan de orde is, is het toch zinvol hier nader op in te gaan.

De levering van industriewater betreft een economische (neven-)activiteit die wel valt onder de interne marktregels. De leveringsbeperking heeft echter geen consequenties voor grensoverschrijdend verkeer van industriewater. De leveringsbeperking ziet namelijk alleen op industriewater dat via de infrastructuur voor drinkwater wordt geleverd in een distributiegebied binnen Nederland. Zodra industriewater de grens van Nederland (en dus ook de grens van het distributiegebied) over gaat is er geen sprake meer van levering via de infrastructuur voor drinkwater volgens de Drinkwaterwet. De beperking uit artikel 5, tweede lid, zou dus in dat geval niet gelden.

¹ Kamerstukken II 2006–2007, 30 895, nr. 3, p. 26.

² Kamerstukken II, 2005–2006, 21 501-30, nr. 137.

Mocht desondanks de conclusie worden getrokken dat de leveringsbeperking van industriewater het vrij verkeer van goederen indirect belemmert, dan is het van belang te beoordelen of de belemmering gerechtvaardigd en evenredig is. Dat is het geval. In artikel 36 van het VWEU zijn verschillende gronden genoemd op grond waarvan een belemmering van het vrij verkeer van goederen gerechtvaardigd kan zijn. De leveringsbeperking moet voorkomen dat de consument als gebonden afnemer geconfronteerd kan worden met prijsstijgingen veroorzaakt door omstandigheden op de markt voor industriewater. In de zaak «de Groot»¹ van het Europese Hof van Justitie is door het Hof bepaald dat belemmeringen van het intracommunautaire handelsverkeer als gevolg van wettelijke regelingen moeten worden aanvaard, indien zij hun rechtvaardiging vinden in dwingende eisen die met name verband houden met de bescherming van consumenten.

Naast de aanwezigheid van rechtvaardigingsgronden voor de belemmering van het intracommunautaire handelsverkeer moet beoordeeld worden of de bewuste maatregel evenredig is aan het te beschermen doel en dit doel niet kan worden bereikt door maatregelen die het intracommunautaire handelsverkeer minder belemmeren.

De leveringsbeperking kan als evenredig worden beschouwd omdat de hierboven beschreven doelen niet op een andere manier kunnen worden verwezenlijkt die minder in de markt van industriewater ingrijpt. Zoals in het artikel van Brons en het Lam is aangevoerd kan inderdaad niet voorkomen worden dat grootverbruikers niet langer drinkwater afnemen van een bepaald drinkwaterbedrijf, maar de kans daarop kan wel verkleind worden. Met de leveringsbeperking wordt de concurrentie tussen drinkwaterbedrijven op de markt van industriewater voorkomen, voor zover dat water via de infrastructuur voor drinkwater wordt geleverd. Door het ontbreken van deze concurrentie tussen de drinkwaterbedrijven wordt de kans verkleind dat afnemers van industriewater afhaken.

Volgens jurisprudentie van het Hof van Justitie² is het, bij gebreke van bepalingen met betrekking tot een volledige communautaire harmonisatie van de drinkwatervoorziening, aan de lidstaat om het niveau van de gewenste bescherming van het te dienen algemeen belang te kiezen. Daarbij kan de lidstaat ook bepalen hoe dit dient te gebeuren. Dit niveau kan per lidstaat verschillen. Een lidstaat beschikt dus over een beoordelingsmarge die ertoe leidt dat zij striktere voorschriften kan stellen dan een andere lidstaat zonder dat dit er toe hoeft te leiden dat deze voorschriften onevenredig zijn. Het bepalen van de omvang van de bescherming die een lidstaat op het gebied van drinkwatervoorziening beoogt te bieden, valt daarmee onder de beoordelingsvrijheid van de lidstaat. De gekozen maatregelen dienen dan ook enkel te worden getoetst aan de door de lidstaat nagestreefde doelstellingen en aan het niveau van bescherming dat zij willen waarborgen³.

Voor wat betreft de financiële risico's die Nederland loopt als de Drinkwaterwet in strijd blijkt te zijn met het VWEU moet worden geconstateerd dat deze niet zijn in te schatten. Indien het Europese Hof van Justitie in geval van een procedure tot het oordeel komt dat er sprake is van strijdigheid, dan dient deze strijdigheid onverwijld te worden beëindigd. Wanneer Nederland geen gevolg zou geven aan de uitspraak, dan kan aan Nederland een forfaitaire som of dwangsom worden opgelegd. De Commissie of lidstaat, die de procedure start, geeft aan welk bedrag voor de betalen forfaitaire som of dwangsom zij onder de gegeven omstandigheden passend acht.

De eventuele strijdigheid kan ook door de nationale rechter beoordeeld worden. Indien de nationale rechter tot het oordeel komt dat er sprake is van inbreuk, dan kan hij financiële consequenties aan zijn uitspraak verbinden. De eventueel en aantoonbaar geleden schade ten gevolge van de strijdigheid zal daarbij een rol spelen.

¹ HvJ EU 10-1-2006, zaak C-147/04, r.o. 75.

² HvJ EU 10-2-2009, zaak C-110/05, r.o. 61 en 65.

³ HvJ EU 21-9-1999, zaak C-124/97, r.o. 36.

Gelet op bovenstaande ligt het echter niet in de lijn der verwachting dat een nationale of Europese rechter artikel 5, tweede lid, van de Drinkwaterwet in strijd zal achten met het VWEU.

4. Invoering van de regeling inzake het afsluiten van drinkwater

Tijdens het Algemeen Overleg vroeg de heer Jansen (SP) wanneer de regeling met betrekking tot het afsluitbeleid van drinkwater zou komen. Het antwoord hierop luidde dat de regeling dit najaar verwacht kon worden. Inmiddels hebben zich enige ontwikkelingen voorgedaan die leiden tot aanpassing van deze planning.

Sinds 2006 geldt de Regeling afsluiten en elektriciteit en gas van kleinverbruikers. Ter verhoging van de transparantie van de regelgeving en ter beperking van de regeldruk heeft het de voorkeur om het afsluitbeleid voor drinkwater te integreren met de regeling voor elektriciteit en gas, boven het maken van een aparte regeling voor het afsluiten van drinkwater. Hiertoe is dan ook zeer recent een principebesluit genomen door de ministeries van VROM en EZ.

Momenteel wordt door het ministerie van EZ de laatste hand gelegd aan een evaluatie van de regeling voor elektriciteit en gas. Deze evaluatie zal naar verwachting leiden tot een aantal wijzigingen van die regeling. Zodra die wijzigingsregeling in concept gereed is, zal in overleg met onder meer de Vewin, de Nederlandse Vereniging van Kredietbanken en de Consumentenbond worden bezien hoe het drinkwateraspect in deze regeling een plaats kan krijgen.

De verwachting is nu dat de – in principe integrale – regeling medio 2011 gereed is voor publicatie en in het najaar van 2011 in werking kan treden.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. C. Huizinga-Heringa