

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Het algemeen deel van deze memorie van toelichting is als volgt opgebouwd:

1. Ontstaansgeschiedenis

- 1.1 Inleiding
- 1.2 Totstandkoming van het wetsvoorstel
- 1.3 Fasering van de herziening
- 1.4 Overleg bij de totstandkoming

2. Doelstellingen, uitgangspunten en effecten

- 2.1 Doelstelling en reikwijdte Drinkwaterwet
- 2.2 Europese regelgeving
- 2.3 Deregulering
- 2.4 Overheidslasten
- 2.5 Administratieve lasten
- 2.6 Effecten voor het bedrijfsleven
- 2.7 Effecten voor het milieu
- 2.8 Gevolgen voor de rechtshandhaving

3. Opzet van het wetsvoorstel met toelichting per hoofdstuk

- 3.1 Opzet van het wetsvoorstel
- 3.2 Toelichting per hoofdstuk

1. ONTSTAANSGESCHIEDENIS

1.1 Inleiding

Een goede drinkwatervoorziening is van groot belang voor de volksgezondheid, het welzijn en de welvaart van de samenleving. Het betreft een vitale publieke dienst van groot algemeen belang die onderwerp is van specifieke overheidszorg. Tegen deze achtergrond is in 1961 de Waterleidingwet (Stb. 1957, 150) van kracht geworden. In eerste instantie richtte deze wet zich vooral op het toezicht op drinkwaterbedrijven in het belang van de volksgezondheid. Nadien is de Waterleidingwet diverse malen aangepast en aangevuld. Zo is de wet uitgebreid met hoofdstukken inzake de organisatie van de openbare watervoorziening¹ en de voorbereiding en totstandbrenging van watervoorzieningswerken².

In 2004 is de Waterleidingwet aangevuld met bepalingen inzake de eigendom van drinkwaterbedrijven en het exclusieve recht, en ook de wettelijke plicht, van een drinkwaterbedrijf om in zijn wettelijk vastgelegde voorzieningsgebied de productie en distributie van drinkwater te verzorgen³. Afgezien van genoemde wijzigingen van de Waterleidingwet kan echter geconstateerd worden dat de inmiddels bijna een halve eeuw oude wet op onderdelen verouderd is (zoals hoofdstuk III) en niet meer geheel beantwoordt aan de eisen van deze tijd (zoals de niet optimale aansluiting op de Algemene wet bestuursrecht). Ook kan geconstateerd worden dat de structuur van de wet en de gehanteerde begrippen en redacties, zoals deze in de loop der jaren in de wet zijn opgenomen, niet altijd de inzichtelijkheid en helderheid van de wet ten goede komen. Verder is van belang dat de handhaafbaarheid van de wet kan worden verbeterd, onder meer door overtreding van de belangrijkste bepalingen strafbaar te stellen in de Wet op de economische delicten. Nu er tevens sprake is van een aantal nieuw in de wet te regelen onderwerpen is er naar het oordeel van de regering thans een aanleiding en noodzaak om de in de Waterleidingwet opgenomen regelingen waar nodig te herzien en, deels in aangepaste vorm en uitgebreid met de nieuwe onderwerpen, op te nemen in een nieuwe wet. Alvorens een toelichting te geven op de opzet en inhoud van de voorgestelde nieuwe wet, hierna te noemen: Drinkwaterwet, wordt hierna eerst ingegaan op de totstandkoming van het wetsvoorstel en de achtergronden daarvan.

1.2 Totstandkoming van het wetsvoorstel

In het Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening (hierna: BDIV)⁴ schetste het toenmalige kabinet de hoofdlijnen van het rijksbeleid inzake de openbare watervoorziening. Centraal daarbij staat de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening. Dat houdt in dat gestreefd wordt naar een optimale waarborging van de kwaliteit en de continuïteit van de levering van drinkwater, op een wijze die past binnen de randvoorwaarden van een duurzame ontwikkeling van onze samenleving en tegen maatschappelijk verantwoorde kosten. Kernpunten van het beleid, zoals vastgelegd in het BDIV, zijn: een blijvende prioriteit in het milieubeleid voor verbetering en bescherming van de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater, versterking van de kwaliteits- en milieuzorg bij de productie en distributie, ombuiging van de stijgende waterbehoefte en het ontzien van natuur en milieu bij de inzet van bronnen en watervoorzieningswerken.

In het BDIV werd gesignaleerd dat de Waterleidingwet op een reeks van onderdelen zou moeten worden aangepast, in het bijzonder voor wat betreft de hoofdstukken III (reorganisatie) en IV (planning van watervoorzieningswerken), en dat ook het Waterleidingbesluit zou moeten worden aangepast in verband met nieuwe inzichten op het punt van kwaliteits-

¹ Wet van 10 september 1975 tot wijziging van de Waterleidingwet (Stb. 1975, 514).

² Wet van 29 januari 1986 tot wijziging van de Waterleidingwet (voorbereiding en totstandkoming van watervoorzieningswerken) (Stb. 1986, 27).

³ Wet van 9 september 2004 tot wijziging van de Waterleidingwet (eigendom waterleidingbedrijven) (Stb. 2004, 517).

⁴ Kamerstukken II, 1995/96, 23 168, nr. 5.

normen. Tegen deze achtergrond werd in het BDIV een nieuwe Waterleidingwet aangekondigd.

Bij de behandeling van het BDIV door de Tweede Kamer bleek bij de Kamer grote behoefte te bestaan aan meer duidelijkheid ten aanzien van verschillende organisatorische aspecten van de openbare watervoorziening. In een brief van 1 april 1997 van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: de minister van VROM) aan de Tweede Kamer¹ is naar aanleiding daarvan ingegaan op de volgende organisatorische aspecten: schaalvergroting, concessieverlening, overheidseigendom, milieutaken, marktwerking en concurrentie.

Meer in detail zijn de voornemens van het kabinet met betrekking tot de inhoud van de nieuwe Waterleidingwet geschetst in de in maart 1998 uitgebrachte notitie «De hoofdlijnen van een nieuwe Waterleidingwet» (hierna: de Hoofdlijnennotitie)². In die notitie werden de door het kabinet noodzakelijk geachte wijzigingen van de Waterleidingwet met het oog op de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening geschetst. De Hoofdlijnennotitie was voorafgegaan door een brede consultatie van belanghebbenden. In het bijzonder werd onder invloed van ontwikkelingen in andere netwerksectoren uitvoerig ingegaan op liberalisering en privatisering in de waterleidingsector. Ook het MDW-programma (marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit) en het programma «Markt en Overheid» waren hierbij van invloed.

De Tweede Kamer ging akkoord met de Hoofdlijnennotitie, met uitzondering van de voorstellen op het gebied van marktwerking. In de motie Feenstra c.s.³ werd het toenmalige kabinet verzocht het wetsvoorstel tot herziening van de Waterleidingwet te baseren op de Hoofdlijnennotitie, evenwel met uitzondering van de voorstellen voor de introductie van marktwerking. In de daarop volgende brief van de minister van VROM van 28 juni 1999⁴ is vervolgens de reactie van het toenmalige kabinet op de motie aangegeven. Kern hiervan was:

- de watervoorziening voor huishoudens zal volledig in handen van de overheid blijven;
- ter bevordering van de doelmatigheid zal een verplichte prestatievergelijking worden geïntroduceerd;
- er wordt afgezien van een administratieve splitsing van eigendom en beheer enerzijds en exploitatie anderzijds;
- het signaal van de Tweede Kamer over mogelijke negatieve gevolgen van marktwerking bij industriewater wordt ter harte genomen. Gezocht zal worden naar een zodanige invulling dat ongewenste effecten (zoals kruissubsidiëring, kapitaalvernietiging door verminderde afzet, verminderde aandacht voor maatschappelijke taken en belemmering van samenwerking in de waterketen) worden ondervangen.

Naar aanleiding van voornoemde brief vond op 14 oktober 1999 opnieuw overleg met de Tweede Kamer plaats, waarbij Kamerbreed steun bleek te bestaan voor het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de motie. De Kamer drong er daarbij op aan om zo spoedig mogelijk wettelijke maatregelen te treffen om de overheidseigendom van drinkwaterbedrijven te waarborgen. Door de minister van VROM werd bij die gelegenheid aangegeven dat hieraan bij de herziening van de Waterleidingwet voorrang zou worden gegeven⁵. Deze urgentie kwam voort uit ontwikkelingen in de sector waarbij het in private handen komen van drinkwaterbedrijven kon worden verwacht.

Mede tegen deze achtergrond is door de Tweede Kamer op 31 mei 2000 een nieuwe motie aangenomen⁶, waarin de regering wederom werd gevraagd om ten spoedigste wettelijke voorzieningen te treffen (dat wil zeggen vooruitlopend op de algehele herziening van de Waterleidingwet),

¹ Kamerstukken II, 1996/97, 23 168, nr. 13.

² Kamerstukken II, 1997/98, 25 869, nr. 1.

³ Kamerstukken II, 1997/98, 25 869, nr. 2.

⁴ Kamerstukken II, 1998/99, 25 869, nr. 4.

⁵ Kamerstukken II, 1999/2000, 25 869, nr. 5.

⁶ Kamerstukken II, 1999/2000, 26 700, nr. 8.

om te waarborgen dat de aandelen van drinkwaterbedrijven in overheids-
handen zouden blijven.

1.3 Fasering van de herziening

De beperkt beschikbare tijd voor de implementatie van de inmiddels van kracht geworden Richtlijn nr. 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) (hierna te noemen: Drinkwater-richtlijn), de aanpak van Legionellapreventie naar aanleiding van de uitbraak van Legionella in Bovenkarspel en de noodzaak om zo spoedig mogelijk de overheidseigendom van drinkwaterbedrijven wettelijk te regelen, leidde tot de keuze om de herziening van de Waterleidingwet in drie tranches uit te voeren:

Eerste tranche: wijziging van de Waterleidingwet en het Waterleidingbesluit in verband met de implementatie van de Drinkwaterrichtlijn en het opstellen van een regeling met betrekking tot de preventie van legionella in drinkwaterinstallaties.

Tweede tranche: wijziging van de Waterleidingwet in verband met het vastleggen van de overheidseigendom van drinkwaterbedrijven.

Derde tranche: algehele herziening van de Waterleidingwet.

De eerste twee tranches zijn inmiddels afgerond en hebben geleid tot de volgende wijzigingen van de Waterleidingwet en het Waterleidingbesluit:

- wet van 22 juni 2000 tot wijziging van de Waterleidingwet in verband met de richtlijn betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (Stb. 2000, 295V);
- besluit van 9 januari 2001 tot wijziging van het Waterleidingbesluit in verband met de richtlijn betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (Stb. 2001, 31);
- wet van 9 september 2004 tot wijziging van de Waterleidingwet (eigendom van waterleidingbedrijven) (Stb. 2004, 517);
- besluit van 26 oktober 2004 tot wijziging van het Waterleidingbesluit en het Besluit hygiëne en veiligheid van badinrichtingen en zwemgelegenheden (preventie van legionella in leidingwater) (Stb. 2004, 576).

Voorts is de Regeling materialen en chemicaliën leidingwatervoorziening (Stcrt. 2002, 241) op 1 januari 2003 van kracht geworden.

Onderstaand is een overzicht van de meest relevante wijzigingen van de Waterleidingwet opgenomen:

Datum wet	Stb.	Onderwerp	Gewijzigde/toegevoegde artikelen
10 september 1975	514	Reorganisatie	1, 47 tot en met 51
30 september 1981	655	Implementatie EG-richtlijn 75/440 (Oppervlaktewater voor drinkwater)	1, 4, 4a, 7, 23, 47
30 oktober 1985	613	Buitengewone omstandigheden	14a, 47
29 januari 1986	27	Planning watervoorzieningswerken	1, 2, 8, Hoofdstuk IV, V, VI, 62, 63
13 oktober 1994	766	Commissie drinkwatervoorziening	1,2, 2a t/m 2f, 3, 3a tot en met 3h, 4a, 5, 9, 11, 15, 16, 20, 48, 53, 55, 56
22 juni 2000	295V	Implementatie EG-Richtlijn 98/83 (Drinkwater)	1, 4, 8, 15 (Hoofdstuk IIA, IIB), 15a tot en met 15f, 62 (Hoofdstuk VA), 63a tot en met 63c
9 september 2004	517	Eigendom waterleidingbedrijven	1, 1a, (Hoofdstuk IA), 3i tot en met 3p, 15d, Bijlage

1.4 Overleg bij de totstandkoming

Vanaf het begin van het gefaseerde herzieningstraject van de Waterleidingwet sinds 1996 is er uitvoerig overleg geweest met betrokken partijen. Het resultaat van dit overleg is in de afgelopen periode vooral betrokken bij de hiervoor vermelde wijzigingen van de Waterleidingwet en het Waterleidingbesluit in het kader van de eerste en tweede tranche. Het overleg met betrokken partijen, in het bijzonder de Vereniging van Waterbedrijven in Nederland (VEWIN), de drinkwaterbedrijven, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Vereniging Energie, Milieu en Water (VEMW) is voortgezet bij de derde tranche van de herziening van de Waterleidingwet. Dit overleg heeft zich met name toegespitst op een aantal nieuwe elementen in het wetsvoorstel, te weten de voorgestelde regelingen voor nooddrinkwater, noodwater, het leveringsplan en de prestatievergelijking. Met IPO en VNG is voorts gesproken over de bestemming van de winst van drinkwaterbedrijven. Verder is het wetsvoorstel getoetst op handhaafbaarheid en op de gevolgen voor de administratieve lastendruk alsmede op effecten voor het bedrijfsleven, voor de burger en voor het milieu. In de betreffende hoofdstukken van deze memorie van toelichting wordt hierop nader ingegaan.

2. DOELSTELLINGEN, UITGANGSPUNTEN EN EFFECTEN

2.1 Doelstelling en reikwijdte Drinkwaterwet

Het belangrijkste object van de voorgestelde Drinkwaterwet is water bestemd, of mede bestemd, om te drinken, te koken, voedsel te bereiden dan wel voor andere huishoudelijke doeleinden, dat via leidingen aan consumenten of andere afnemers ter beschikking wordt gesteld. In het wetsvoorstel wordt dit water korthedshalve aangeduid met de begrippen drinkwater (dat tevens huishoudwater omvat) en warm tapwater. Hiermee wordt onderstreept dat het wetsvoorstel met name is gericht op de volksgezondheidsaspecten van water, bestemd voor menselijke consumptie. Het wetsvoorstel volgt wat dit betreft de eerdergenoemde Drinkwaterrichtlijn.

Tegen deze achtergrond bezien is het begrip drinkwater duidelijker dan het begrip leidingwater, dat in de Waterleidingwet centraal staat. Om deze reden wordt in het wetsvoorstel en deze memorie van toelichting een daarop aansluitende, consistente set van begrippen gebruikt: Drinkwaterwet, Drinkwaterbesluit, drinkwater, nooddrinkwater, drinkwaterbedrijf en drinkwatervoorziening.

Doelstelling van de voorgestelde Drinkwaterwet is de bevordering van de volksgezondheid door de voorziening van drinkwater aan alle consumenten op een maatschappelijk verantwoorde wijze te waarborgen. Bij het voorzien in de behoefte aan voldoende en kwalitatief goed (deugdelijk) drinkwater kent de overheid aan de bedrijfstak van de openbare watervoorziening een centrale plaats toe. Het wordt primair tot de taak van de drinkwaterbedrijven gerekend om zorg te dragen voor de feitelijke levering van deugdelijk drinkwater aan consumenten en andere afnemers en daarbij de onzekerheden die optreden in de verschillende onderdelen van het traject van grondstof naar eindproduct zoveel mogelijk te reduceren. De rol van de rijksoverheid daarbij is, naast het uitoefenen van toezicht, vooral voorwaardenscheppend en kaderstellend.

De reikwijdte van de nieuwe wet omvat echter meer dan alleen de productie en distributie van drinkwater door drinkwaterbedrijven. De Drinkwaterrichtlijn bracht met zich mee dat de wetgever zich ook moest

gaan richten op het traject tussen het punt van levering en de kraan, op afzonderlijke, niet aan het leidingnet van een drinkwaterbedrijf gekoppelde watervoorzieningen en op de levering van warm tapwater. Met de implementatie van de genoemde richtlijn door wijziging van de Waterleidingwet en het Waterleidingbesluit is hierin voorzien¹. De betreffende bepalingen zijn – waar nodig met wetgevingstechnische en redactionele verbeteringen of in een gewijzigde opzet – inhoudelijk verder ongewijzigd in het wetsvoorstel overgenomen.

Daarbij is er een nauwe relatie met de Woningwet, die betrekking heeft op de technische eisen voor leidingwaterinstallaties (en de daarbij toe te passen leidingmaterialen) die deel uitmaken van een gebouw in de zin van de Woningwet. De voorgestelde Drinkwaterwet strekt zich evenals de Waterleidingwet uit tot de gebruikte (zuiverings)chemicaliën en de leidingwaterinstallaties (inclusief de daarin toe te passen materialen), voor zover deze géén deel uitmaken van een gebouw. Uiteindelijk gelden overigens op basis van de Woningwet en de Drinkwaterwet wél dezelfde technische eisen.

Een viertal onderwerpen komt in de nieuwe wet niet terug. Dit betreft de Commissie drinkwatervoorziening (hoofdstuk I van de Waterleidingwet), het geneeskundig onderzoek van het personeel (hoofdstuk II van die wet), het reorganisatiehoofdstuk uit 1975 gericht op schaalvergroting van de drinkwaterbedrijven (hoofdstuk III) en het sectorale planstelsel (Beleidsplan en Tienjarenplannen), zoals dat in 1986 in hoofdstuk IV van de wet is opgenomen. De redenen hiervoor worden hierna uiteengezet, in paragraaf 2.3 (Deregulering).

De voorgestelde Drinkwaterwet kent twee min of meer nieuwe onderwerpen. In de eerste plaats wil de regering nadere regels stellen met betrekking tot de leveringszekerheid en de continuïteit van de openbare (drink)watervoorziening, ook in crisissomstandigheden. De regering acht het stellen van nadere regels noodzakelijk omdat de drinkwatervoorziening wordt beschouwd als een belangrijk onderdeel van de vitale infrastructuur in Nederland. Drinkwater is voor de mens immers een primaire levensbehoefte. Van vitale infrastructuur is sprake als het gaat om producten, diensten en onderliggende processen die, als zij uitvallen, maatschappelijke ontwrichting kunnen veroorzaken. De bescherming is dus gericht op het voorkomen van discontinuïteit en betreft bescherming tegen technisch-organisatorisch falen, overbelasting en externe natuurlijke omstandigheden of onbewust en bewust menselijk handelen. De wetgever beperkt zich tot het vastleggen van uitgangspunten, waarbij het primair aan de drinkwaterbedrijven is om hier uitwerking en invulling aan te geven. De wijze waarop drinkwaterbedrijven de leveringszekerheid en de continuïteit waarborgen, moet toetsbaar zijn, in het bijzonder voor de VROM-Inspectie die met het toezicht op de drinkwaterbedrijven is belast. Daartoe dient een drinkwaterbedrijf te beschikken over een leveringsplan.

Het tweede nieuwe onderwerp betreft de invoering van het eerdergenoemde instrument van onderlinge prestatievergelijking tussen drinkwaterbedrijven, ter bevordering van de doelmatigheid van deze bedrijven vanuit het oogpunt van bescherming van de gebonden klanten. Het gaat daarbij om een viertal invalshoeken: kwaliteit van het geleverde drinkwater, milieueffecten, klanttevredenheid en kostenefficiëntie. De drinkwaterbedrijven hebben op vrijwillige basis al de nodige ervaring opgedaan met dit instrument. De regering is van mening dat een wettelijke plicht voor drinkwaterbedrijven om hieraan deel te nemen en het wettelijk vastleggen van uitgangspunten voor de prestatievergelijking noodzakelijk zijn om de effectiviteit en transparantie van het proces te bevorderen.

¹ Wet van 22 juni 2000 tot wijziging van de Waterleidingwet in verband met de richtlijn betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (Stb. 2000, 295V) en besluit van 9 januari 2001 tot wijziging van het Waterleidingbesluit in verband met de richtlijn betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (Stb. 2001, 31).

Het wetsvoorstel omvat tegen deze achtergrond regelingen met betrekking tot:

- het exclusieve recht en de plicht van drinkwaterbedrijven tot levering, binnen hun distributiegebied, van drinkwater aan de zogenoemde «gebonden» afnemers (afnemers die alleen van een bepaald drinkwaterbedrijf drinkwater kunnen betrekken, zoals huishoudens);
- de plicht voor het drinkwaterbedrijf om een redelijk aanbod te doen voor aansluiting en levering;
- taken van drinkwaterbedrijven in verband met de openbare drinkwatervoorziening;
- een verbod op kruissubsidiëring (aanwending inkomsten verkregen uit de openbare drinkwatervoorziening voor andere (economische) activiteiten) en een daaruit voortvloeiende verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding;
- collectieve watervoorzieningen, collectieve leidingnetten en voorzieningen voor de productie en distributie van warm tapwater;
- een periodieke beleidsnota inzake de openbare drinkwatervoorziening met de hoofdlijnen van het rijksbeleid inzake de productie en distributie van drinkwater;
- kwaliteitseisen voor het drinkwater en kwaliteitsborging van bron tot kraan;
- meetfrequenties, meetmethoden en rapportages betreffende de kwaliteit van het drinkwater;
- informatieplichten van eigenaren van drinkwaterbedrijven, collectieve watervoorzieningen en collectieve leidingnetten ten aanzien van consumenten en andere afnemers inzake de kwaliteit van het drinkwater;
- materialen en chemicaliën in contact met drinkwater;
- leveringszekerheid en continuïteit van de waterlevering;
- doelmatigheid van de bedrijfsvoering van drinkwaterbedrijven;
- toezicht en handhaving vanuit het oogpunt van volksgezondheid en doelmatigheid.

De wet kent de volgende normadressaten:

- eigenaren van drinkwaterbedrijven;
- eigenaren van collectieve watervoorzieningen en collectieve leidingnetten;
- eigenaren van voorzieningen voor de productie en levering van warm tapwater;
- eigenaren van aangesloten woninginstallaties en overige installaties;
- bestuursorganen van met name de rijksoverheid (te weten de ministers van VROM, Economische Zaken (EZ) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)) alsmede van provincies en gemeenten (aandeelhouders van drinkwaterbedrijven), waterschappen en gemeenschappelijke regelingen.

Waar mogelijk en gewenst zijn bepalingen uit de Waterleidingwet in het wetsvoorstel overgenomen. Dit geldt in het bijzonder voor de recent in de Waterleidingwet opgenomen bepalingen ten aanzien van de kwaliteit van het drinkwater en de eigendom van drinkwaterbedrijven, die na 2000 van kracht zijn geworden. Hiervoor is gekozen omwille van de bestendigheid en continuïteit van deze recente regelingen, die nog niet aan herziening toe zijn. Met dien verstande dat de betreffende bepalingen om wetgevings-technische redenen op onderdelen qua structuur en redactie zijn aangepast, zonder dat daarmee overigens inhoudelijke wijzigingen worden beoogd.

2.2 Europese regelgeving

Op het gebied van de drinkwatervoorziening zijn enkele Europese richtlijnen van belang. In de eerste plaats de eerdergenoemde Drinkwaterrichtlijn¹. Voor zover de richtlijn betrekking heeft op leidingwater in de zin van de Waterleidingwet, is deze richtlijn destijds geïmplementeerd door middel van de eerdergenoemde wet tot wijziging van de Waterleidingwet van 2000 (Stb. 2000, 295 V) en het betreffende besluit tot wijziging van het Waterleidingbesluit (Stb. 2001, 31). Onder meer zijn toen in de Waterleidingwet ingevoegd hoofdstuk IIA (Collectieve watervoorziening), hoofdstuk IIB (Regels met betrekking tot collectieve leidingnetten) en hoofdstuk VA (Verslag over de kwaliteit van het leidingwater). De inhoud van de betreffende bepalingen is inhoudelijk (vrijwel) ongewijzigd overgenomen in het onderhavige wetsvoorstel met ook hier de opmerking dat van de gelegenheid gebruik is gemaakt om de bepalingen qua structuur en redactie te verhelderen en te vereenvoudigen.

In de tweede plaats is van belang de Kaderrichtlijn Water², die betrekking heeft op het tot stand brengen van een kader voor een gemeenschappelijk waterbeleid. De Kaderrichtlijn Water richt zich op de bescherming van oppervlaktewater en grondwater op basis van een stroomgebiedbenadering. Deze recente richtlijn heeft voor de drinkwatervoorziening een bijzondere betekenis vanwege de internationale stroomgebieden van de Rijn en de Maas; twee belangrijke bronnen voor de drinkwaterbedrijven. De implementatie van deze richtlijn verloopt via de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer.

In de derde plaats kunnen worden genoemd de oudere Richtlijnen over oppervlaktewater, bestemd voor de drinkwatervoorziening (75/440/EG en 79/469/EG). Deze zijn destijds geïmplementeerd bij de wet van 30 september 1981 (Stb. 1981, 655), onder meer door in artikel 4 van de Waterleidingwet een grondslag op te nemen voor een nadere regeling bij algemene maatregel van bestuur van het gebruik van oppervlaktewater voor de drinkwatervoorziening (de betreffende bepalingen zijn opgenomen in het Waterleidingbesluit). Krachtens de Kaderrichtlijn Water worden deze richtlijnen eind 2007 ingetrokken. Vooralnog blijven deze richtlijnen in werking en blijft juridische omzetting in de nieuwe Drinkwaterwet vereist. De betreffende bepalingen zijn inhoudelijk vrijwel ongewijzigd overgenomen in het wetsvoorstel. Overigens zullen deze bepalingen ook na 2007 van belang blijven voor de openbare drinkwatervoorziening.

Ten vierde kan worden genoemd de Bouwproductenrichtlijn³. Doel van deze richtlijn is om de interne markt voor bouwproducten te realiseren en handelsbarrières tegen te gaan. Een belangrijk instrument daarbij is het harmoniseren van producteisen en het daaraan gekoppelde gebruik van het CE merk. Een aparte categorie bouwproducten wordt gevormd door bouwproducten die worden toegepast bij de productie en distributie van drinkwater en in contact komen met drinkwater, zoals leidingen, verbindingstukken en kranen. De harmonisatie op dit terrein is nog in ontwikkeling. De Europese Commissie heeft daarbij aangegeven te willen komen tot een specifiek geharmoniseerd beoordelingssysteem, het European Acceptance Scheme (EAS), dat ten aanzien van volksgezondheid de consument een hoog beschermingsniveau biedt. Hierbij zal ook een juridische relatie worden gelegd met de Drinkwaterrichtlijn. Het kabinet streeft er naar om het beschermingsniveau van een dergelijk beoordelingssysteem tenminste gelijk te doen zijn met het Nederlandse systeem zoals dat nu op basis van de Waterleidingwet, het Waterleidingbesluit, de Woningwet en het Bouwbesluit 2003 vigeert en op basis van de voorgestelde Drinkwaterwet en het Drinkwaterbesluit (naast de Woningwet en het Bouwbesluit 2003) zal worden voortgezet. Dit systeem is uitgewerkt in de

¹ Richtlijn 98/83/EG van de Raad van de Europese Unie inzake de kwaliteit van het water bestemd voor menselijke consumptie (PbEG L 330).

² Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 (PbEU L 327).

³ Richtlijn 89/106/EEG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juli 1993 (PbEU L 220).

In onderstaande tabel is aangegeven hoe de Drinkwaterrichtlijn is geïmplementeerd in de huidige Waterleidingwet en in het onderhavige voorstel voor de Drinkwaterwet.

Transponeringstabel Drinkwaterrichtlijn – Waterleidingwet – voorstel Drinkwaterwet

artikel(lid) richtlijn 98/83	beknopte inhoud	Artikel in Waterleidingwet	Artikel in voorstel Drinkwaterwet
1	strekking en doel van de richtlijn	behoeft geen implementatie	behoeft geen implementatie
2 lid 1	definitie van «voor menselijke consumptie bestemd water»	– art. 1 lid 1 onder b (definitie leidingwater), en wijziging van «drinkwater» in «leidingwater» in relevante bepalingen – art. 1 lid 1 onder j (definitie collectieve watervoorziening) en toegevoegd Hoofdstuk IIA, waardoor ook collectieve watervoorzieningen onder de reikwijdte van de wet gebracht zijn	– art. 1, lid 1 (definitie drinkwater; is gelijk aan definitie leidingwater in Waterleidingwet, met dien verstande dat warm tapwater is uitgezonderd) – art.1 lid 6 (aanduiding voorschriften die van overeenkomstige toepassing zijn voor warm tapwater) – zorg voor kwaliteit drinkwater is uitgewerkt in Hoofdstuk III, met verplichtingen voor drinkwaterbedrijven, collectieve watervoorzieningen, collectieve leidingnetten, woninginstallaties en overige drinkwaterinstallaties
2 lid 2	definitie van «huishoudelijk leidingnet»	– art. 1 lid 1 onder k (definitie collectief leidingnet)	– art. 1 lid 1 (definitie collectief leidingnet)
3 lid 1	water dat op basis van de richtlijn niet onder de reikwijdte valt	behoeft geen implementatie; is reeds uitgezonderd	behoeft geen implementatie; is reeds uitgezonderd
3 lid 2	water dat door lidstaat mag worden uitgezonderd van de reikwijdte: – bepaalde soorten water – bepaalde voorzieningen	– art. 1 lid 2, waarmee bepaalde soorten leidingwater bij AMvB kunnen worden uitgezonderd – art. 15a, lid 3, waarmee bepaalde collectieve watervoorzieningen bij AMvB kunnen worden uitgezonderd	– art. 1 lid 2, waarmee bepaalde soorten drinkwater bij AMvB kunnen worden uitgezonderd – art. 17, lid 2, waarmee bepaalde collectieve voorzieningen bij AMvB kunnen worden uitgezonderd
3 lid 3	informer en adviseren betrokken bevolking over uitzondering kleine voorzieningen	bij eventuele uitzondering van bepaalde kleine watervoorzieningen wordt in toelichting bij wijziging Waterleidingbesluit beschreven hoe het informeren/ adviseren zal plaatsvinden	bij eventuele uitzondering van bepaalde kleine watervoorzieningen wordt in toelichting bij wijziging Drinkwaterbesluit beschreven hoe het informeren/adviseren zal plaatsvinden
4 lid 1	nemen van maatregelen opdat water gezond en schoon is, met definitie «gezond en schoon»	– water, geleverd door waterleidingbedrijf: art. 4 lid 1 Waterleidingwet – water, geleverd door collectieve watervoorziening: art. 15a lid 1 – water, geleverd via collectief leidingnet: art. 15c, 15d en 15e	– water, geleverd door drinkwaterbedrijf: art. 13 lid 1 – water, geleverd door collectieve watervoorziening: art. 17 lid 1 – water, geleverd via collectief leidingnet: art. 19, 20, 21 en 22 – warm tapwater: art. 1 lid 6
4 lid 2	nemen van maatregelen opdat kwaliteit water niet achteruitgaat door implementatie Richtlijn	implementeren door kwaliteitseisen (in Waterleidingbesluit) zoveel mogelijk te laten overeenkomen met niveau dat nu in praktijk wordt gerealiseerd	implementeren door kwaliteitseisen (in Drinkwaterbesluit) zoveel mogelijk te laten overeenkomen met niveau dat nu in praktijk wordt gerealiseerd
5 6 lid 1 Bijlage I	Vaststellen kwaliteitseisen en plaats waar aan die eisen moet worden voldaan	– water, geleverd door waterleidingbedrijf: regelen o.g.v. art. 4 lid 2 onder a in Waterleidingbesluit – water, geleverd door collectieve watervoorziening: regelen o.g.v. art. 15a lid 2 jo. art. 4 lid 2 onder a, in Waterleidingbesluit – water, geleverd via collectief leidingnet: art. 15d en 15 e	– water, geleverd door drinkwaterbedrijf: regelen o.g.v. art. 13 lid 3 onder a in Drinkwaterbesluit – water, geleverd door collectieve watervoorziening: regelen o.g.v. art. 17 lid 1 jo. art. 13 lid 3 onder a, in Drinkwaterbesluit – water, geleverd via collectief leidingnet: art. 19, 20, 21 en 22 – warm tapwater: art. 1 lid 6

artikel(lid) richtlijn 98/83	beknopte inhoud	Artikel in Waterleidingwet	Artikel in voorstel Drinkwaterwet
6 lid 2 en 3	<ul style="list-style-type: none"> – indien normoverschrijding gevolg van huishoudelijk leidingnet, zonder sprake van voorziening aan het publiek: lidstaat wordt geacht aan zijn algemene verplichtingen te hebben voldaan, maar wel plicht om passende maatregelen te nemen (zoals informeren/adviseren eigenaars en verbruikers en conditionering van het water) – overige situaties: lidstaat moet zorgen dat eigenaar herstelmaatregelen neemt 	<ul style="list-style-type: none"> – informeren/adviseren: regelen op grond van art. 4 lid 2 onder k, ten 3e en art. 15c in Waterleidingbesluit – conditionering wordt bewerkstelligd via de in het Waterleidingbesluit op te nemen kwaliteitseisen voor het te leveren water – herstelmaatregelen: o.g.v. art. 15e, waarmee aan eigenaars van collectief leidingnet verplichtingen worden opgelegd 	<ul style="list-style-type: none"> – informeren/adviseren: regelen op grond van art. 13 lid 3 onder e en art. 19 in Waterleidingbesluit – conditionering wordt bewerkstelligd via de in het Drinkwaterbesluit op te nemen kwaliteitseisen voor het te leveren water – herstelmaatregelen: o.g.v. art. 21, waarmee aan eigenaars van collectief leidingnet verplichtingen worden opgelegd
7 Bijlage II Bijlage III	toe te passen meetfrequentie en analysemethoden	<ul style="list-style-type: none"> – water, geleverd door waterleidingbedrijf: regelen o.g.v. art. 4 lid 2 onder e, in Waterleidingbesluit – water, geleverd door collectieve watervoorziening: regelen o.g.v. art. 15a jo art. 4 lid 2 onder e, in Waterleidingbesluit – water, geleverd via collectief leidingnet: art. 15d 	<ul style="list-style-type: none"> – water, geleverd door drinkwaterbedrijf: regelen o.g.v. art. 13 lid 3 onder b, in Drinkwaterbesluit – water, geleverd door collectieve watervoorziening: regelen o.g.v. art. 17 jo art. 13 lid 3 onder a, in Drinkwaterbesluit – water, geleverd via collectief leidingnet: art. 20 – warm tapwater: art. 1 lid 6
8	<p>indien nationale kwaliteitseisen worden overschreden of kwaliteit water gevaar oplevert voor de volksgezondheid: lidstaat zorgt dat:</p> <ul style="list-style-type: none"> – herstelmaatregelen worden getroffen – levering zo nodig wordt verboden – zo nodig gebruikbeperkingen worden opgelegd – verbruikers worden geïnformeerd 	<ul style="list-style-type: none"> – water, geleverd door waterleidingbedrijf: herstelmaatregelen: regelen o.g.v. art. 4 lid 2 onder e, in Waterleidingbesluit opleggen gebruikbeperkingen of verbod levering: o.g.v. art. 8 – informering verbruikers: regelen o.g.v. art. 4 lid 2 onder k ten 2e, in Waterleidingbesluit – water, geleverd door collectieve watervoorziening: regelen in Waterleidingbesluit op grond van artikel 15a lid 2 jo. art. 4 lid 2 onder k ten 2e en jo. art. 4 lid 2 onder e, dan wel met toepassing van art. 15a lid 2 jo. art. 8 – water, geleverd via collectief leidingnet: art. 15c, 15d en 15e 	<ul style="list-style-type: none"> – water, geleverd door drinkwaterbedrijf: herstelmaatregelen: regelen o.g.v. art. 13 lid 3 onder a, in Drinkwaterbesluit opleggen gebruikbeperkingen of verbod levering: o.g.v. art. 44 – informeren verbruikers: regelen o.g.v. art. 13 lid 3 onder e ten 2e, in Drinkwaterbesluit – water, geleverd door collectieve watervoorziening: regelen in Drinkwaterbesluit op grond van artikel 17 lid 1 jo art. 13 lid 3 onder e ten 2e dan wel met toepassing van art 17 lid 1 jo. art. 45 – water, geleverd via collectief leidingnet: art. 19, 20, 21 en 22 – warm tapwater: regelen in Drinkwaterbesluit op grond van art. 1 lid 6 jo art. 13 lid 3 onder e ten 2e dan wel met toepassing van art. 43, 44 en 45
9 lid 1 t/m 5	toestaan van afwijkingen van de kwaliteitseisen	<ul style="list-style-type: none"> – water, geleverd door waterleidingbedrijf: regelen o.g.v. art. 4 lid 2 onder a Waterleidingwet in Waterleidingbesluit – water, geleverd door collectieve watervoorziening: regelen o.g.v. art. 15a lid 2 jo. art. 4 lid 2 onder a in Waterleidingbesluit 	<ul style="list-style-type: none"> – water, geleverd door drinkwaterbedrijf: regelen o.g.v. art. 13 lid 5 in Drinkwaterbesluit – water, geleverd door collectieve watervoorziening: regelen o.g.v. art. 17 lid 1 jo. art. 13 lid 5 in Drinkwaterbesluit – warm tapwater: regelen o.g.v. art. 1 lid 6 jo. art. 13 lid 5 in Drinkwaterbesluit
9 lid 6	informeren verbruikers over besluit tot afwijking, en zo nodig adviseren specifieke gevoelige bevolkingsgroepen	<ul style="list-style-type: none"> – water, geleverd door waterleidingbedrijf: regelen o.g.v. art. 4 lid 2 onder k in Waterleidingbesluit – water, geleverd door collectieve watervoorziening: regelen o.g.v. art. 15a lid 2 jo. art. 4 lid 2 onder k 	<ul style="list-style-type: none"> – water, geleverd door drinkwaterbedrijf: regelen o.g.v. art. 13 lid 3 onder e in Drinkwaterbesluit jo. 13 lid 5 – water, geleverd door collectieve watervoorziening: regelen o.g.v. art. 17 lid 1 jo. 13 lid 3 onder e jo. 13 lid 5 – warm tapwater: regelen o.g.v. art. 1 lid 6 jo. 13 lid 3 onder e jo. 13 lid 5
9 lid 7	informeren Commissie over toegestane afwijkingen	beschrijven in Nota van Toelichting bij wijziging Waterleidingbesluit	beschrijven in Nota van Toelichting bij opstellen Drinkwaterbesluit
9 lid 8	voor verpakt water mag lidstaat geen afwijkingen toestaan	behoeft geen implementatie	behoeft geen implementatie

artikel(lid) richtlijn 98/83	beknopte inhoud	Artikel in Waterleidingwet	Artikel in voorstel Drinkwaterwet
10	lidstaten zorgen ervoor dat materialen (in nieuwe installaties) en stoffen die bij de bereiding en distributie van water worden gebruikt, en daardoor veroorzaakte verontreinigingen, niet in te hoge concentratie in water achterblijven en geen afbreuk doen aan de bescherming van de volksgezondheid	<ul style="list-style-type: none"> – materialen, gebruikt bij bouw en renovatie, tenzij deze deel uitmaken van een gebouw: regelen o.g.v. art. 4 lid 2 onder i en art. 15e lid 2, in Waterleidingbesluit – chemicaliën, gebruikt door waterleidingbedrijven: regelen o.g.v. art. 4 lid 2 onder i, in Waterleidingbesluit – chemicaliën, gebruikt door collectieve watervoorzieningen: regelen o.g.v. art. 15a lid 2 jo art. 4 lid 2 onder i, in Waterleidingbesluit 	<ul style="list-style-type: none"> – materialen, gebruikt bij bouw en renovatie, tenzij deze deel uitmaken van een gebouw: regelen o.g.v. art. 13 lid 3 onder c en art. 21 lid 2, in Drinkwaterbesluit – chemicaliën, gebruikt door drinkwaterbedrijven: regelen o.g.v. art. 13 lid 3 onder c, in Drinkwaterbesluit – chemicaliën, gebruikt door collectieve watervoorzieningen: regelen o.g.v. art. 17 lid 1 jo art. 13 lid 3 onder c, in Drinkwaterbesluit – chemicaliën en materialen, gebruikt bij voorziening warm tapwater: regelen o.g.v. art. 1 lid 6 jo art. 13 lid 3 onder c, in Drinkwaterbesluit
11	herziening Bijlagen	behoeft geen implementatie	behoeft geen implementatie
12	Comitologie	behoeft geen implementatie	behoeft geen implementatie
13 lid 1	informerende verbruikers over kwaliteit water	<ul style="list-style-type: none"> – water, geleverd door waterleidingbedrijf: regelen o.g.v. art. 4 lid 2 onder k ten 1e in Waterleidingbesluit – water, geleverd door collectieve watervoorziening: regelen o.g.v. art. 15a lid 2 jo art. 4 lid 2 onder k ten 1e in Waterleidingbesluit 	<ul style="list-style-type: none"> – water, geleverd door drinkwaterbedrijf: regelen o.g.v. art. 13 lid 3 onder e ten 1e in Drinkwaterbesluit – water, geleverd door collectieve watervoorziening: regelen o.g.v. art. 17 lid 1 jo art. 13 lid 3 onder e ten 1e in Drinkwaterbesluit – warm tapwater: regelen o.g.v. art. 1 lid 6 jo art. 13 lid 3 onder e ten 1e in Drinkwaterbesluit
13 lid 2	lidstaten publiceren driejaarlijks verslag over drinkwaterkwaliteit	toegevoegd Hoofdstuk VA	Art. 37, 38 en 39
13 lid 3	toezending verslag aan Commissie	behoeft geen implementatie	behoeft geen implementatie
13 lid 4	vaststellen vorm en minimuminhoud verslagen via Comité-procedure	behoeft geen implementatie	behoeft geen implementatie
13 lid 5	Commissie publiceert samenvattend verslag	behoeft geen implementatie	behoeft geen implementatie
14	tijdschema voor naleving	behoeft geen implementatie	behoeft geen implementatie
15	lidstaten kunnen verzoek indienen voor langere implementatietermijn	behoeft geen implementatie	behoeft geen implementatie
16 Bijlage IV V	intrekking Richtlijn 80/778 en overgangsrecht	behoeft geen implementatie	behoeft geen implementatie
17	omzetting in nation. wetgeving	behoeft geen implementatie	behoeft geen implementatie
18 en 19	inwerkingtreding en adressaten	behoeft geen implementatie	behoeft geen implementatie

2.3 Deregulering

In onderstaande tabel is aangegeven welke bepalingen uit de voorgestelde Drinkwaterwet grosso modo een voortzetting, in al dan niet gewijzigde vorm, zijn van bepalingen uit de Waterleidingwet, welke bepalingen nieuw zijn en welke bepalingen uit de Waterleidingwet niet meer terugkomen.

Bepalingen wetsvoorstel	bepalingen Waterleidingwet of Waterleidingbesluit
1	1
2	1a
3	–
4	3i, 3j
5	3j, tweede lid, onderdeel a; 3k
6	47
7	–
8	3p
9	3l
10	3m
11	3n
12	3o
13	4, 4 Waterleidingbesluit
14	4
15	4
16	15 Waterleidingbesluit
17	15a
18	14 Waterleidingbesluit
19	15c
20	15d
21	15e
22	14 Waterleidingbesluit
23	14 Waterleidingbesluit
24 t/m 36	–
37	63a
38	63b
39	63c
40	61
41	6, 15b, 15f
42	63
43	5
44	8
45	15b, 15f
46 t/m 50 (wijziging andere wetten)	n.v.t.
51	–
52, 53 (ingang enkele verplichtingen)	–
54	64
55	n.v.t.
56	n.v.t.
57	n.v.t.
Artikelen uit Waterleidingwet die niet in het wetsvoorstel terugkomen:	1a, 2, 2a, 2b, 2c, 2d, 2e, 2f, 3, 3a, 3b, 3c, 3d, 3e, 3f, 3g, 3h, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 14a, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 53a, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62

Met de inwerkingtreding van de voorgestelde Drinkwaterwet wordt de Waterleidingwet ingetrokken. Een aantal bepalingen uit de Waterleidingwet komt als eerder opgemerkt in een qua structuur en redactie gewijzigde vorm terug in het wetsvoorstel. Dit geldt niet voor de artikelen 2 tot en met 3h (de bepalingen ten aanzien van de Commissie drinkwatervoorziening), de artikelen 9 tot en met 13 (bepalingen ten aanzien van het personeel van waterleidingbedrijven) alsmede de hoofdstukken III (reorganisatie van de openbare drinkwatervoorziening) en IV (voorbereiding en totstandkoming van watervoorzieningswerken) van de Waterleidingwet.

Deze in totaal 65 artikelen keren niet terug in het wetsvoorstel. Daarvoor in de plaats komen circa 20 nieuwe artikelen, waarvan enkele een voortzetting vormen van momenteel in het Waterleidingbesluit opgenomen bepalingen. Hierna wordt verder ingegaan op de onderdelen die niet worden overgenomen in het wetsvoorstel. De artikelen met betrekking tot de Commissie drinkwatervoorziening komen te vervallen (artikelen 2 tot en met 3h van de Waterleidingwet). De regering acht het niet langer noodzakelijk om te beschikken over een apart adviesorgaan voor de drinkwatervoorziening. In voorkomende gevallen zal advies worden gevraagd aan bestaande adviesorganen, zoals de VROM-raad en de Gezondheidsraad.

De artikelen 9 tot en met 13 van de Waterleidingwet hebben betrekking op de gezondheid van het personeel van waterleidingbedrijven. Deze artikelen voegen niets meer toe aan hetgeen hieromtrent inmiddels is geregeld in regelgeving op het gebied van arbeidsomstandigheden en infectieziekten, zoals met name de Arbeidsomstandighedenwet 1998 en de Infectieziektenwet. Waar dit nog nodig is, biedt hoofdstuk III van de voorgestelde Drinkwaterwet bovendien de mogelijkheid om op dit punt nadere voorschriften te stellen.

De bepalingen uit hoofdstuk III van de Waterleidingwet inzake de reorganisatie van de openbare watervoorziening komen evenmin terug in de Drinkwaterwet omdat de uitvoering hiervan – op een enkel geval na – reeds geheel zijn beslag heeft gekregen.

Hoofdstuk IV van de Waterleidingwet heeft betrekking op de voorbereiding en totstandbrenging van watervoorzieningswerken. Het hoofdstuk had tot doel er voor zorg te dragen een adequate drinkwatervoorziening ook voor de toekomst zeker te stellen. Hoofdstuk IV van de Waterleidingwet bevat twee afdelingen. De eerste afdeling heeft betrekking op het opstellen van een beleidsplan. Hieraan is reeds uitvoering gegeven met de totstandkoming van het eerdergenoemde Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening (BDIV). Voor het opnieuw opstellen van een dergelijk alomvattend beleidsplan is gezien de huidige staat van de drinkwatervoorziening en de te verwachten drinkwaterbehoefte geen noodzaak. Wel voorziet artikel 6 van de Drinkwaterwet in het opstellen van een periodieke beleidsnota inzake de openbare drinkwatervoorziening. Het gaat hierbij om een minder zware planfiguur die meer zal zijn toegesneden op de onderscheiden taken van het Rijk en de drinkwaterbedrijven. De tweede afdeling van hoofdstuk IV van de Waterleidingwet schrijft het opstellen van een plan voor de middellange termijn voor. De betreffende bepalingen keren evenmin terug in het wetsvoorstel, gezien hoofdstuk IV van dit wetsvoorstel. Dat hoofdstuk betreft de leveringszekerheid en de daarin opgenomen verplichting tot het opstellen van een leveringsplan, waarin begrepen de dekking van de toekomstige drinkwaterbehoefte. Om dezelfde reden wordt ingevolge de voorgestelde wet het Besluit bescherming waterleidingbedrijven 1989 ingetrokken. In dat besluit zijn regels opgenomen met betrekking tot het opstellen van een beschermingsplan door waterleidingbedrijven.

2.4 Overheidslasten

De voorgestelde wettelijke bepalingen ten aanzien van de organisatie van de openbare drinkwatervoorziening (hoofdstuk II) brengen slechts beperkte overheidslasten met zich mede. Deze hebben vooral betrekking op het periodiek opstellen door de minister van VROM van een beleidsnota inzake de openbare drinkwatervoorziening (artikel 6). De hieraan verbonden personeelslasten en externe kosten (advies en onderzoek) voor het Rijk zullen in de orde van grootte van € 500 000,- tot € 1 000 000,- per jaar liggen. De lasten voor andere overheden vloeien voort uit betrokkenheid bij het opstellen van de nota. Deze lasten zijn verwaarloosbaar.

De overheidslasten die voortvloeien uit het opstellen van de beleidsnota zullen beduidend lager zijn dan de overheidslasten die verband houden met het overeenkomstig de artikelen 47 en volgende van de Waterleidingwet opstellen van het BDIV, dat de procedure van een planologische kernbeslissing (met milieu-effectrapportage) doorloopt. Deze planfiguur komt als gezegd met het intrekken van de Waterleidingwet te vervallen.

Op basis van het voorgestelde artikel 8, vierde lid, kan de minister van VROM in het belang van de doelmatigheid van de openbare drinkwatervoorziening regels stellen omtrent onder meer drinkwatertarieven en leveringsvoorwaarden van drinkwaterbedrijven. Afhankelijk van de feitelijke aard van deze regels kunnen hieraan overheidslasten zijn verbonden. Vooralsnog wordt er echter van uit gegaan dat het niet nodig is om binnen afzienbare tijd zodanige regels te stellen dat uit de toepassing daarvan substantiële kosten voor de overheid voortvloeien.

Hoofdstuk III, waarin de zorg voor de kwaliteit van het drinkwater centraal staat, komt inhoudelijk overeen met de betreffende bepalingen uit de Waterleidingwet en (gedeeltelijk) het Waterleidingbesluit. Ten opzichte van de huidige overheidslasten die voortvloeien uit de Waterleidingwet is er dan ook geen relevante wijziging te verwachten. Tevens zij opgemerkt dat deze bepalingen strekken tot implementatie van de voorschriften uit de Drinkwaterrichtlijn.

De overheidslasten die met de uitvoering van Hoofdstuk III zijn gemoeid, hangen met name samen met de uitoefening van toezicht door de VROM-Inspectie (en voor de mijnbouwinstallaties: het Staatstoezicht op de Mijnen) op de drinkwaterbedrijven, collectieve watervoorzieningen en collectieve leidingnetten, en het behandelen van meldingen van normoverschrijdingen door deze instanties. Zie hiervoor paragraaf 2.8 van deze toelichting. Daarnaast kunnen er overheidslasten voortvloeien uit het beoordelen van aanvragen die bij de minister van VROM worden ingediend voor een ontheffing van drinkwater- of oppervlaktewaterkwaliteitsnormen. Gelet op het aantal aanvragen dat de afgelopen jaren is ingediend (gemiddeld minder dan één per jaar), worden deze lasten zeer laag ingeschat.

Een tweetal elementen uit hoofdstuk IV brengen lasten voor de overheid met zich mee. Het betreft lasten die verband houden met het beoordelen en goedkeuren van het leveringsplan en met de uitvoering van het project Vitaal, dat betrekking heeft op de beveiliging van de vitale infrastructuur in ons land. Deze lasten worden gedeeltelijk gecompenseerd door het intrekken van het eerdergenoemde Besluit bescherming waterleidingbedrijven 1989. In het kader van het project Vitaal, waarmee een uitwerking wordt gegeven aan het crisisbeheersingsdeel van het leveringsplan, is aangegeven dat vanuit het Ministerie van VROM een uitbreiding van de formatie met 3 fte vereist is. Feitelijk staat deze claim voor het grootste deel los van de voorgestelde Drinkwaterwet en dient deze te worden toegeschreven aan dat project.

Uit de op grond van hoofdstuk V verplichte prestatievergelijking vloeien activiteiten voort die lasten voor de overheid met zich mee brengen. Het betreft de beoordeling en goedkeuring van het protocol, bedoeld in artikel 32, het rapporteren omtrent de resultaten van de prestatievergelijking aan de Eerste en Tweede Kamer en de evaluatie op grond van artikel 51. Deze lasten worden geschat op circa € 250 000 per jaar.

Hoofdstuk VI (verslag over de drinkwaterkwaliteit) is vrijwel gelijklopend aan hoofdstuk VA van de Waterleidingwet, dat strekt tot implementatie van de Drinkwaterrichtlijn. Qua overheidslasten (die samenhangen met het opstellen en bekendmaken van het jaarlijkse verslag) zijn dus geen wijzigingen te verwachten.

2.5 Administratieve lasten

De administratieve lasten voor de drinkwaterbedrijven die voortvloeien uit de toepassing van de bepalingen van hoofdstuk II van het wetsvoorstel zijn vooral gekoppeld aan het verstrekken van gegevens voor het opstellen van de periodieke beleidsnota (artikel 6). De jaarlijkse administratieve lasten worden, uitgaande van een herziening om de zes jaar, geraamd op € 100 000. Dit is aanzienlijk minder dan de administratieve lasten die samenhangen met het opstellen van het Beleidsplan Drink- en Industrie-watervoorziening (Waterleidingwet, hoofdstuk IV). Dit komt omdat het Beleidsplan qua opzet en procedures (pkb en m.e.r.) een veel zwaardere planfiguur is.

Daarnaast zijn er administratieve lasten in verband met het verstrekken van informatie over wijzigingen in distributiegebieden en in de eigendom van en de zeggenschap over het bedrijf. De huidige praktijk wijst echter uit dat dergelijke wijzigingen slechts in beperkte mate voorkomen en dat de administratieve lasten van het informeren van de minister van VROM over deze onderwerpen verwaarloosbaar zijn.

Hierboven is er al op gewezen dat het nog niet vaststaat of, en zo ja hoe, er gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid om in het belang van de openbare drinkwatervoorziening regels te stellen ten aanzien van drinkwatertarieven en leveringsvoorwaarden (artikel 8, vierde lid). Derhalve is het niet mogelijk om aan te geven welke administratieve lasten voor drinkwaterbedrijven hieruit voort zouden (kunnen) vloeien. Bij het vaststellen van eventuele regels zullen deze lasten wel kunnen worden gekwantificeerd en in de besluitvorming worden betrokken.

De administratieve lasten voor de eigenaar van een collectieve watervoorziening in verband met het verlenen van een ontheffing door de minister van VROM van het verbod tot produceren of leveren van drinkwater (artikel 4, vijfde lid) blijven onveranderd ten opzichte van de huidige situatie en zullen naar verwachting een bedrag van € 5 000 niet overschrijden. Het aantal aanvragen voor een ontheffing zal waarschijnlijk beperkt blijven, gelet op de wettelijke grondslag voor een dergelijke ontheffing en de bestaande praktijk.

Hierboven is reeds aangegeven dat de bepalingen met betrekking tot de kwaliteit van het drinkwater (hoofdstuk III) inhoudelijk overeenkomen met de betreffende bepalingen van de Waterleidingwet en dat deze bovendien strekken tot implementatie van de Drinkwaterrichtlijn. Voor dit hoofdstuk geldt derhalve dat de administratieve lasten daarvan niet of nauwelijks wijzigen ten opzichte van de vigerende Waterleidingwet.

De mogelijke verandering in de praktijk qua administratieve lasten voor de drinkwaterbedrijven ten gevolge van hoofdstuk IV (Leveringszekerheid) zijn naar verwachting gering. Weliswaar is er ingevolge dit wetsvoorstel sprake van een expliciete wettelijke basis met formele goedkeuring van het leveringsplan door de inspecteur maar ook in de huidige praktijk wordt over de bedrijfsplannen van de drinkwaterbedrijven reeds intensief met de VROM-Inspectie overlegd. De administratieve lasten voor de drinkwaterbedrijven die samenhangen met het opstellen van leveringsplannen worden geraamd op € 250 000 per jaar. Hier staat echter tegenover dat de drinkwaterbedrijven geen Tienjarenplannen (Waterleidingwet, hoofdstuk IV) en geen beschermingsplannen (Waterleidingwet, artikel 14a, en Besluit bescherming waterleidingbedrijven) meer behoeven op te stellen. In dit verband moet echter worden opgemerkt dat, in afwachting van de nieuwe Drinkwaterwet, de drinkwaterbedrijven geen nieuwe plannen meer hebben opgesteld. Wel zijn de drinkwaterbedrijven, vooruitlopend op de nieuwe wettelijke verplichtingen, van start gegaan met het opstellen van leveringsplannen, met inbegrip van plannen voor de nooddrinkwatervoorziening.

Hoofdstuk V van de voorgestelde Drinkwaterwet verplicht tot het uitvoeren van een prestatievergelijking. Een dergelijke vergelijking wordt sinds 1997 door de sector op vrijwillige basis zelf uitgevoerd. De administratieve lasten die voortvloeien uit de verplichtingen van de Drinkwaterwet zullen in dezelfde orde van grootte liggen als de vrijwillige prestatievergelijking. Met betrekking tot de kosten geeft de sector de volgende cijfers. Voor de driejaarlijkse prestatievergelijking bedragen de kosten voor het verzamelen en verwerken van de gegevens voor de gehele sector € 1 000 000. Thans wordt een deel van deze werkzaamheden uitbesteed aan een adviesbureau. Naast de daarmee gemoeide externe kosten heeft VEWIN interne kosten van € 30 000 per jaar. De interne kosten voor de drinkwaterbedrijven bedragen totaal € 560 000 per jaar. Daarbij dient te worden opgemerkt dat voor de financiële gegevens de bedrijven – bijna allen NV's – al jaarlijks de gegevens verzamelen. De raming voor administratieve lasten komt derhalve uit € 920 000 per jaar.

De prestatievergelijking vormt een belangrijk instrument bij het toezicht op het doelmatig functioneren van de bedrijven. De overheidsaandeelhouders, zijnde gemeenten en provincies, en raden van commissarissen spelen bij dit toezicht een belangrijke rol. De prestatievergelijking levert tevens een belangrijke bijdrage aan transparantie. Mede gelet op de monopoliepositie van de drinkwaterbedrijven zijn adequaat toezicht en transparantie van belang. Een alternatief zou zijn het instellen van centraal tarieftoezicht op basis van maatstafconcurrentie, zoals is gebeurd bij de energiesector (DTe). In opdracht van het Ministerie van VROM is een kostenbatenanalyse uitgevoerd naar beide instrumenten. Daaruit blijkt dat voor wat betreft de baten geen verschil verwacht wordt tussen de prestatievergelijking en tariefregulering. De kosten van tariefregulering op basis van maatstafconcurrentie zijn naar verwachting beduidend hoger. Belangrijk punt bij de afweging vormde verder dat bij tariefregulering het risico bestaat dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van de drinkwatervoorziening.

Ofschoon de sector reeds vrijwillig een prestatievergelijking uitvoert is er noodzaak deze wettelijk te regelen en verplicht te stellen. Hiervoor zijn twee redenen. De eerste is dat alle bedrijven aan de onderlinge prestatievergelijking mee dienen te doen. Gebleken is dat niet alle bedrijven meedoen aan de vrijwillige prestatievergelijking. Tweede reden is dat, gelet op de functie als instrument bij het toezicht, er regels gesteld dienen te worden om de juistheid en betrouwbaarheid van gegevens en de kwaliteit van de prestatievergelijking te waarborgen. In verband met transparantie zijn tevens regels met betrekking tot de rapportage en openbaarheid van gegevens gewenst.

Voor hoofdstuk VI geldt hetzelfde als hetgeen onder de vorige paragraaf is vermeld: omdat dit hoofdstuk vrijwel gelijk is aan hoofdstuk VA van de Waterleidingwet, zijn geen wijzigingen in de administratieve lasten te verwachten. Daarbij zij tevens opgemerkt dat de betreffende bepalingen strekken tot implementatie van de Drinkwaterrichtlijn.

De administratieve lasten voor drinkwaterbedrijven ten opzichte van de in 2002 uitgevoerde nulmeting van de administratieve lasten nemen toe met € 1 270 000 per jaar. Dit bedrag geeft echter een vertekend beeld, omdat in afwachting van de Drinkwaterwet geen invulling meer is gegeven aan hoofdstuk IV van de Waterleidingwet (het periodiek opstellen van het Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening en de Tienjarenplannen) en aan het Besluit bescherming waterleidingbedrijven. Uitvoering van de desbetreffende bepalingen zou een administratieve last betekenen in dezelfde orde van grootte.

Voor de overige bedrijven heeft de Drinkwaterwet geen toename of afname van de administratieve lasten tot gevolg. Dit geldt ook voor de administratieve lasten voor de burger.

Indien de administratieve lasten voor de drinkwaterbedrijven, tegen de verwachting in, toch zouden stijgen, dan zullen de drinkwaterbedrijven deze kosten doorberekenen in het drinkwatertarief. Daar staat tegenover dat het voorgestelde instrument van prestatievergelijking (hoofdstuk V) mede tot doel heeft de efficiëntie van drinkwaterbedrijven te bevorderen. Van de gerealiseerde efficiëntiewinst dient de gebonden klant te profiteren. Dit kan door een nog betere kwaliteit en dienstverlening of door doorwerking in de tarieven. De vrijwillig door de sector uitgevoerde prestatievergelijking heeft reeds een positief effect gehad op de tarieven voor huishoudens: rekening houdend met inflatie zijn de tarieven in de periode 1997–2003 gedaald met 6,7%. Het wetsvoorstel gaf het Adviescollege voor de toetsing van de administratieve lastendruk (Actal) geen aanleiding voor een toetsing.

2.6 Overige gevolgen voor het bedrijfsleven

Hoofdstuk II van het wetsvoorstel heeft geen financiële consequenties. De meeste bepalingen van dit hoofdstuk zijn overgenomen uit de Waterleidingwet. De voorgestelde nieuwe artikelen 3 (zorgplicht eigenaar drinkwaterbedrijf), 7 (taken eigenaar) en 8 (leveringsplicht eigenaar) expliciteren bestaande taken en leiden evenmin tot nieuwe lasten. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat leidde tot de wet van 9 september 2004 tot wijziging van de Waterleidingwet (eigendom waterleidingbedrijven) is ingegaan op de financiële gevolgen van die wet. Voor zover nodig zij daarnaar verwezen.

Voor de bedrijfseffecten van hoofdstuk III geldt, zoals eerder opgemerkt, dat de bepalingen uit dit hoofdstuk inhoudelijk overeenkomen met de betreffende bepalingen uit de Waterleidingwet (die strekken tot implementatie van de Drinkwaterrichtlijn), en er dus ook geen relevante wijziging van de bedrijfseffecten te verwachten is.

De financiële consequenties van hoofdstuk IV van het wetsvoorstel voor de drinkwaterbedrijven zijn als gezegd vrijwel geheel toe te schrijven aan de afspraken die zijn gemaakt ten aanzien van beveiliging van de vitale infrastructuur in ons land, het eerdergenoemde project Vitaal. In het najaar van 2005 is hierover gerapporteerd aan de Tweede Kamer, bij brief van 16 september 2005¹ van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ten gevolge hiervan doet de sector drinkwater tot en met het jaar 2006 een geschatte investering van circa € 50 miljoen. De extra structurele personele inzet van de drinkwaterbedrijven wordt geraamd op circa 20 fte. Alleen de aspecten «oefenen» en «planafstemming met lokale/regionale overheden» zullen tot een geringe verhoging van de kosten van de drinkwaterbedrijven leiden. Zoals gebruikelijk bij alle investeringen in de drinkwatersector wordt dit doorberekend in de prijs per m³ drinkwater.

De in hoofdstuk V geregelde onderlinge prestatievergelijking zal naar verwachting tot een verlaging van de tarieven voor zakelijke gebruikers leiden. Sinds de vrijwillig door de sector uitgevoerde prestatievergelijking zijn de tarieven, na correctie voor inflatie, gedaald met 5,8% in de periode 1997–2003. De prestatievergelijking heeft effecten voor de bedrijfsvoering van de drinkwaterbedrijven. Baten worden gevormd door een positief effect op de efficiëntie-ontwikkeling. Op basis van onderzoek is gebleken dat de vrijwillige prestatievergelijking over de periode 1997–2002 heeft geleid tot een efficiëntieverbetering van 9%, wat overeenkomt met een jaarlijkse efficiëntiestijging van 1,4%. Afgezet tegen de jaarlijkse kosten van de sector van ca. 1 miljard euro (exclusief belastingen en winst) komt dit neer op een efficiëntiewinst van 90 miljoen euro. Verwacht wordt dat

¹ Kamerstukken II, 2004/05, 26 643, nr. 75.

de efficiëntieverbetering nog verder zal stijgen. Kosten worden gevormd door de eerder genoemde administratieve lasten.

Voor hoofdstuk VI geldt hetzelfde als onder de vorige paragrafen is vermeld: omdat dit hoofdstuk vrijwel gelijk is aan hoofdstuk VA van de Waterleidingwet, zijn geen wijzigingen in de bedrijfseffecten te verwachten. Daarbij zij bovendien opgemerkt dat deze bepalingen strekken ter implementatie van de Drinkwaterrichtlijn.

2.7 Effecten voor het milieu

In algemene zin zal de wet bevorderen dat er meer aandacht komt voor de bescherming van grond- en oppervlaktewater, als grondstof voor de drinkwatervoorziening, en voor de verweving van waterwinning en het beheer van natuurgebieden. In dit verband is de wettelijk taak van een drinkwaterbedrijf zoals vastgelegd in artikel 7 en hierna toegelicht in paragraaf 3.2 van deze memorie van toelichting. Tegen deze achtergrond zijn er positieve, maar moeilijk te kwantificeren, effecten voor het milieu (inclusief natuur) te verwachten.

Een specifiek punt is de met deze wet in te voeren onderlinge prestatievergelijking. Verwacht zou kunnen worden dat de aandacht voor kosten-efficiency nadelige gevolgen zou kunnen voor de milieu-inspanningen van de drinkwaterbedrijven. De taakopdracht aan de bedrijven is echter zodanig vastgelegd, dat kwaliteit en duurzaamheid van de voorziening centraal staan. Bovendien heeft de prestatievergelijking ook betrekking op milieuaspecten. Ik verwacht dan ook dat de prestatievergelijking niet zal leiden tot negatieve milieueffecten.

2.8 Gevolgen voor de rechtshandhaving

Voor het toezicht op de drinkwaterbedrijven, de collectieve watervoorzieningen en collectieve leidingnetten zijn voor elk van de vijf regionale VROM-Inspectiediensten twee fte nodig. Inclusief accountmanagement bedraagt de benodigde formatie voor toezicht op de Drinkwaterwet landelijk gezien circa 11 fte. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de huidige opzet van het toezicht (met een controlerende taak voor de drinkwaterbedrijven) blijft bestaan. De belasting voor de rechterlijke macht is gering. Uitgegaan wordt van ongeveer 600 000 collectieve installaties waar het drinkwaterbedrijf gemiddeld eens per tien tot twaalf jaar een controle uitvoert. In 99% van de gevallen kan het drinkwaterbedrijf afwijkingen die eventueel bij een controle worden geconstateerd zelf afdoen in overleg met de betreffende eigenaar of exploitant en is geen tussenkomst van de VROM-Inspectie nodig. In ongeveer 1% van de controles wordt de zaak voor handhaving overgeheveld naar de VROM-Inspectie. Daarvan wordt circa 95% opgelost na een telefonische waarschuwing of een bestuurlijke brief. Van de ongeveer 50 000 controles die per jaar worden uitgevoerd komen er dus naar verwachting 500 bij de VROM-Inspectie terecht, waarvan er zo'n 25 resulteren in een proces-verbaal. De meeste processen-verbaal leiden vervolgens tot een schikking.

3. OPZET VAN HET WETSVORSTEL MET TOELICHTING PER HOOFDSTUK

3.1 Opzet van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel omvat de volgende hoofdstukken en paragrafen:

Hoofdstuk I. Algemeen

Hoofdstuk II. De organisatie van de openbare drinkwatervoorziening

Paragraaf 1. De zorg voor en uitvoering van de openbare drinkwatervoorziening

Paragraaf 2. Taken en verplichtingen van de eigenaar van een drinkwaterbedrijf

Paragraaf 3. De zeggenschap over een drinkwaterbedrijf

Hoofdstuk III. De zorg voor de kwaliteit van drinkwater

Paragraaf 1. Drinkwaterbedrijven

Paragraaf 2. Collectieve watervoorzieningen

Paragraaf 3. Collectieve leidingnetten

Paragraaf 4. Woninginstallaties en overige installaties

Hoofdstuk IV. Leveringszekerheid en continuïteit

Paragraaf 1. Levering onder niet-verstoorde omstandigheden

Paragraaf 2. Voorbereiding op verstoorde omstandigheden

Paragraaf 3. Optreden in verstoorde omstandigheden

Paragraaf 4. Nazorg en evaluatie in geval van verstoorde omstandigheden

Paragraaf 5. Leveringsplan en nadere eisen

Hoofdstuk V. De doelmatigheid van de openbare drinkwatervoorziening

Paragraaf 1. Voorbereiding en uitvoering van de prestatievergelijking

Paragraaf 2. Verslag van de prestatievergelijking en voornemens tot verbetering

Hoofdstuk VI. Verslag met betrekking tot de kwaliteit van het drinkwater

Hoofdstuk VII. Handhaving

Hoofdstuk VIII. Maatregelen in het belang van de volksgezondheid

Hoofdstuk IX. Wijziging van andere wetten

Hoofdstuk X. Evaluatie

Hoofdstuk XI. Slotbepalingen

Deze hoofdstukken worden hierna in algemene zin toegelicht, gevolgd door een artikelsgewijze toelichting.

3.2 Toelichting per hoofdstuk

Hoofdstuk I: Algemeen

Het in dit hoofdstuk opgenomen artikel 1, eerste lid, bevat de definities van begrippen, die centraal staan in het wetsvoorstel. Begrippen en definities uit de Waterleidingwet zijn, waar passend, overgenomen.

Het tweede lid van artikel 1 biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat onderdelen van de wet niet van toepassing zijn op water dat uitsluitend is bestemd voor doeleinden waarbij de kwaliteit van het water niet van invloed is op de gezondheid van de gebruikers. Deze bepaling volgt rechtstreeks uit de eerdergenoemde Drinkwaterrichtlijn en vormt een voortzetting van artikel 1, tweede lid, van de Waterleidingwet. Bij of krachtens die maatregel kunnen nadere eisen

worden gesteld aan de productie, distributie en het gebruik van dit water. Voor wat betreft huishoudwater heeft de Staatssecretaris van VROM op 13 augustus 2003 een beleidsstandpunt inzake huishoudwater aan de Tweede Kamer gezonden¹. De kern hiervan is dat de levering van huishoudwater door drinkwaterbedrijven verboden is, tenzij er een ontheffing wordt verleend. Voorts wordt het gebruik van regenwater en grondwater voor toiletspoeling via een collectieve installatie onder strikte voorwaarden toegestaan. Dit zal verder worden uitgewerkt in het voorgenomen Drinkwaterbesluit.

Bij een relatief groot aantal bepalingen van de Waterleidingwet is voorts sprake van een bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur regels te kunnen stellen (met name de artikelen 1, tweede lid, artikel 4, tweede, derde, vierde en zesde lid, artikel 14a, tweede lid, artikel 15a, derde lid, artikel 15d, eerste lid en artikel 15e, derde lid, van die wet). Bij een aanzienlijk deel van de hier bedoelde bepalingen gaat het om regels met een in hoge mate technisch of uitvoeringsgericht karakter, die regelmatig wijziging behoeven. Gezien de aard van deze regels wordt het niet nodig geacht dat deze de procedure voor een algemene maatregel van bestuur doorlopen, mede gezien het belang van het terugdringen en beheersen van bestuurslasten en het vereenvoudigen en versnellen van de totstandkoming van wettelijke regels. Om die reden zijn in dit wetsvoorstel mogelijkheden opgenomen om de betreffende regels ook krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen. Hiervan zal met name gebruik worden gemaakt waar het betreft technische uitvoeringsregels zoals meet- en monsternemingsvoorschriften, aard en inhoud van informatieplichten en dergelijke. Dit geldt niet voor de vaststelling van kwaliteitsnormen, deze zullen onverminderd bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, tenzij sprake is van een noodzaak tot een onverwijlde voorziening. In dat geval blijft evenals thans onder de Waterleidingwet een directe vaststelling bij ministeriële regeling krachtens het voorgestelde artikel 15 mogelijk, zonder dat daar eerst nog een grondslag in een algemene maatregel van bestuur voor dient te worden gecreëerd.

Hoofdstuk II: De organisatie van de openbare drinkwatervoorziening

In dit hoofdstuk worden in algemene zin de zorgplichten en, daaruit voortvloeiend, de taken en verantwoordelijkheden van bestuursorganen van de overheid en van de eigenaren van drinkwaterbedrijven geregeld en het publieke karakter van die bedrijven vastgelegd. Tevens wordt aangegeven op welke wijze het Rijk een beleidsmatige sturing aan de sector kan geven.

Zorgplicht, taak en verantwoordelijkheid van bestuursorganen

In het voorgestelde artikel 2, eerste lid, wordt bepaald dat bestuursorganen zorgdragen voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. Deze bepaling regardeert alle bestuursorganen van zowel de rijksoverheid als de decentrale overheden met taken en bevoegdheden die direct of indirect van invloed zijn op de openbare drinkwatervoorziening. Zij hebben allen verantwoordelijkheden en taken die door de zorgplicht van artikel 2, eerste lid, (en, in het verlengde daarvan, artikel 3, dat van toepassing is op de overheid als eigenaar) worden bestreken, ook indien het gaat om niet in dit wetsvoorstel geregelde taken en bevoegdheden. Artikel 2, eerste lid, maakt duidelijk dat sprake is van een brede zorgplicht die ziet op elke uitoefening van bevoegdheden en uitvoering van taken voor zover die van belang kunnen zijn voor de drinkwatervoorziening. De verdeling van verantwoordelijkheden en taken in dat verband is grosso modo als volgt. Het Rijk scheidt de voorwaarden waarbinnen de drinkwaterbedrijven hun taak kunnen uitoefenen, houdt

¹ Kamerstukken II, 2002/2003, 26 484, nr. 9.

toezicht op die bedrijven en grijpt in indien deze niet aan de wettelijke eisen voldoen. In het wetsvoorstel is een aantal taken nader uitgewerkt, waaronder de plicht voor de minister van VROM om periodiek een beleidsnota vast te stellen inzake de openbare drinkwatervoorziening (artikel 6). De beleidsnota bevat de hoofdlijnen en beginselen van het rijksbeleid ter verzekering van een kwalitatief goede en duurzaam veiliggestelde openbare drinkwatervoorziening. Met deze beleidsnota wordt in de eerste plaats beoogd om, in aanvulling op het omgevingsbeleid, specifiek sectorbeleid van het Rijk ten aanzien van het gehele traject van bron tot kraan vast te leggen. Daarmee wordt beoogd om, in aanvulling op het wettelijke kader, een actueel beleidskader voor drinkwaterbedrijven (en andere actoren) te formuleren. Hieraan ligt de overweging ten grondslag dat het wettelijke kader op zich niet meer dan algemene normen en middelen kan omvatten (zoals de regelingen van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden en instrumenten als het leveringsplan), die op zichzelf beschouwd nog betrekkelijk weinig invulling geven aan de gewenste bedrijfsvoering van drinkwaterbedrijven en de gewenste (lange termijn) ontwikkelingen binnen de sector. Zeker waar ook kwaliteitsborging, continuïteit en doelmatigheid getoetst worden, is er behoefte aan een richtinggevend beleidsdocument waarin de minister van VROM aangeeft wat, in aanvulling op de wettelijke eisen, van de sector wordt verwacht. Bovendien kan in de beleidsnota worden aangegeven wat uit een oogpunt van duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening de inzet van het Rijk is ten aanzien van het gebruik en de bescherming van grond- en oppervlaktewater, mede in relatie tot de stroomgebiedbeheersplannen, die op basis van de Wet op de waterhuishouding worden opgesteld. De beleidsnota komt in de plaats van het eerdergenoemde Beleidsplan Drink- en Industrierwatervoorziening. Provincies en gemeenten zijn aandeelhouder/eigenaar van drinkwaterbedrijven en dragen uit dien hoofde de verantwoordelijkheid voor een voldoende uitvoering van de openbare drinkwatervoorziening in het voor hun bedrijf vastgestelde distributiegebied (zorgplicht artikel 3). Zij zijn als eigenaar ook gehouden er voor zorg te dragen dat de bedrijven in overheidshanden blijven, dat deze aan de wettelijke verplichtingen voldoen en dat zij doelmatig opereren. Voor zover zij niet als eigenaar opereren maar uit hoofde van andere wettelijke taken, zoals met betrekking tot het beheer en de bescherming van grondwater en oppervlaktewater, dat als bron voor de drinkwatervoorziening wordt gebruikt, dienen zij tevens te voldoen aan de zorgplicht van artikel 2, eerste lid. Zo zijn gedeputeerde staten vergunningverlener voor de onttrekking van grondwater (belangrijkste bron voor de productie van drinkwater). Ook kunnen in dit verband worden genoemd de bevoegdheden van provincies en gemeenten in het kader van de ruimtelijke ordening (van belang voor de bescherming van grondwater en oppervlaktewater en voor de aanleg van watervoorzieningswerken, zoals spaarbekkens en pompstations) en de bevoegdheden van gemeenten bij het toestaan van (verleggingen van) leidingen in de grond en de bevoegdheden en taken bij zware ongevallen en rampen (waarbij ook de voorziening van (nood)drinkwater een rol speelt).

In het tweede lid van artikel 2 wordt de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening aangemerkt als een dwingende reden van groot openbaar belang. Door de gekozen formulering wordt aangesloten bij de uitzonderingsregeling van met name artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn¹, zodat in de daar bedoelde gebieden, onder de daar bedoelde voorwaarden, activiteiten ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening mogelijk blijven.

De norm van artikel 2, tweede lid, richt zich tot alle bestuursorganen waarvan de uitoefening van bevoegdheden of de toepassing van wettelijke voorschriften (mede) betrekking heeft op het belang van de openbare drinkwatervoorziening. Hiermee wordt het bijzondere belang van de open-

¹ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

bare drinkwatervoorziening in de wet verankerd, hetgeen houvast geeft voor de bestuurspraktijk en een meer expliciete waarborg biedt ter bescherming van dat belang. De bepaling vormt een uitwerking van de in het eerste lid opgenomen zorgplicht en dient mede ter ondersteuning van de uitvoerbaarheid van die zorgplicht.

Zorgplicht, taken en verantwoordelijkheden van drinkwaterbedrijven

Ingevolge het voorgestelde artikel 3 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. Meer in het bijzonder behoort het tot de verantwoordelijkheid van de eigenaar van een drinkwaterbedrijf om de infrastructuur, die noodzakelijk is voor de productie en distributie van drinkwater in zijn distributiegebied, tot stand te brengen en in stand te houden en om de kwaliteit van het drinkwater van bron tot aan het punt van levering te borgen.

Tot de wettelijke verantwoordelijkheid en de daaruit voortvloeiende taken worden ook gerekend:

- het bevorderen van een veilig ontwerp, aanleg en gebruik van toestellen en installaties die zijn aangesloten op het distributienet,
- het bevorderen van een milieuhygiënisch verantwoord watergebruik,
- het bevorderen van een adequate kennisinfrastructuur en een hoog kennisniveau op het gebied van de openbare watervoorziening, en
- het bevorderen van een duurzaam beheer van de waterbronnen.

Onder het laatste taakelement wordt begrepen de bescherming van waterwingebieden en de daaraan gerelateerde activiteiten op het gebied van natuur- en milieubeheer. Een voorbeeld hiervan is het natuurbeheer dat door drinkwaterbedrijven sinds jaar en dag in en rondom de infiltratie- en wingebieden in de duinen wordt gevoerd.

Met het vorenstaande wordt aangegeven welke activiteiten gerekend moeten worden tot de nutstaak om de openbare drinkwatervoorziening te verzorgen. De wijze waarop en de mate waarin deze van de hoofdtak afgeleide, dan wel bijkomende taken worden uitgevoerd, zijn mede afhankelijk van de specifieke omstandigheden waaronder een bepaald drinkwaterbedrijf opereert, zoals bijvoorbeeld de aanwezigheid van de eerdergenoemde waterwingebieden.

Het beleid ten aanzien van de levering van industriewater en de relatie met de primaire taak van drinkwaterbedrijven is aangegeven in mijn brief aan de Tweede Kamer van 27 mei 2003¹. Eventuele marktactiviteiten van drinkwaterbedrijven dienen administratief en financieel gescheiden te zijn van de hiervoor aangeduide nutstaak. Het wetsvoorstel bevat daartoe (artikel 7, vierde lid) een verbod op kruissubsidiëring (geen aanwending van inkomsten verkregen uit de openbare drinkwatervoorziening voor andere (economische) activiteiten) en een daaruit voortvloeiende verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding met overeenkomstige toepassing van de betreffende bepalingen (met name: artikel 25b) van de Mededingingswet. Een bijzondere voorziening in de Drinkwaterwet is vereist omdat de Mededingingswet niet van toepassing is op drinkwaterbedrijven voor zover deze zorgdragen voor de openbare drinkwatervoorziening. De openbare drinkwatervoorziening kwalificeert namelijk ook in EG-rechtelijke zin als een dienst van algemeen (niet-economisch) belang en vormt dus geen economische activiteit. De Mededingingswet heeft namelijk uitsluitend betrekking op ondernemingen die een economische activiteit verrichten. Drinkwaterbedrijven, voor zover deze zorgdragen voor de openbare drinkwatervoorziening, oefenen in dit verband geen economische activiteit uit, en gelden derhalve niet als onderneming in de

¹ Kenmerk: vrom030357, Tweede Kamer.

zin van de Mededingingswet. Om deze redenen kan het verbod op kruis-subsidiëring en de daaruit voortvloeiende verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding voor drinkwaterbedrijven niet zijn beslag krijgen in de Mededingingswet, maar is een bijzondere voorziening in de Drinkwaterwet noodzakelijk.

Met het verbod op kruis-subsidiëring en de daaruit voortvloeiende verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding wordt beoogd de gebonden klanten te beschermen en ongelijke concurrentie tegen te gaan. In hoeverre daarbij sprake zou moeten zijn van een aparte juridische entiteit moet per geval worden bezien. Het is drinkwaterbedrijven niet toegestaan om buiten hun distributiegebied industriewater te leveren via hun watervoorzieningswerken die zijn bestemd voor de openbare drinkwatervoorziening. Concurrentie tussen drinkwaterbedrijven via deze infrastructuur wordt daarmee voorkomen. Hiertoe is in het voorgestelde artikel 5 een bepaling opgenomen. Levering van industriewater buiten het distributiegebied via een zelfstandige infrastructuur blijft wel toegestaan.

Eigendom drinkwaterbedrijven

Het publieke karakter van de openbare drinkwatervoorziening is sinds de inwerkingtreding van de wet van 9 september 2004 tot wijziging van de Waterleidingwet (eigendom waterleidingbedrijven) gewaarborgd. De betreffende bepalingen zijn zoveel mogelijk ongewijzigd in het wetsvoorstel overgenomen, met dien verstande dat enkele redactionele verbeteringen zijn aangebracht. Er is, afgezien van het in de Drinkwaterwet noemen van de stichting als mogelijke gekwalificeerde rechtspersoon, waarover hierna meer, geen sprake van ontwikkelingen of inzichten die aanleiding geven tot een herziening of wijziging van die bepalingen. In het navolgende wordt in hoofdlijnen nog eens ingegaan op de argumenten die hebben geleid tot de in de Waterleidingwet opgenomen regeling ten aanzien van de overheidseigendom van drinkwaterbedrijven en op de voorgestelde regeling ten aanzien van de stichting. De bedoelde argumenten en de beoordeling in dat verband van diverse modaliteiten voor marktwerking gelden vandaag de dag nog onverkort.

De drinkwatervoorziening heeft de kenmerken van een natuurlijk monopolie. Het transport en de distributie van drinkwater is leidinggebonden en de beschikbaarheid en de bescherming van bronnen leveren beperkingen op voor de locatiekeuze van waterwingebieden. Vanwege deze kenmerken zijn de kosten van de aanleg van een alternatief drinkwaternetwerk zeer hoog. Het is daardoor praktisch onmogelijk dat concurrentie tussen alternatieve infrastructures zal ontstaan.

Indien er geen alternatieve infrastructures beschikbaar zijn, biedt het openstellen van het netwerk voor derden mogelijkheden voor meer aanbieders tegelijk en onder gelijke condities om hun diensten aan te bieden: concurrentie op de infrastructuur. Deze modaliteit is toegepast op de energie- en telecomsector. In het geval van de drinkwatervoorziening is deze openstelling echter 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. Daarnaast maakt de sterke verwevenheid van eigendom, beheer en exploitatie van de infrastructuur in de watersector een splitsing tussen eigendom en exploitatie niet wenselijk. Vanuit het oogpunt van integraal kwaliteitsbeheer heeft het verre de voorkeur dat de eigendom en het beheer van de infrastructuur en productie en distributie van drinkwater in één hand blijven. Elke stap in het proces van de drinkwatervoorziening is immers van invloed op de kwaliteit van het geleverde water.

Bij een concessie wordt aan een derde het recht verleend voor de exploi-

tatie van de drinkwatervoorziening. Daarbij is sprake van overdracht van verantwoordelijkheid of zeggenschap aan de concessiehouder. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf zal in dat geval zijn in het wetsvoorstel geregelde wettelijke verantwoordelijkheid voor de levering van deugdelijk drinkwater niet in alle gevallen waar kunnen maken. Tevens zou met een dergelijke scheiding tussen eigendom en exploitatie onduidelijkheid kunnen ontstaan over de juridische aansprakelijkheid en worden problemen verwacht bij het toezicht op de kwaliteit.

Vanwege het belang dat wordt gehecht aan integraal kwaliteitsbeheer, heeft het kabinet destijds niet gekozen voor het concessiemodel. Ook de onderkenning dat met uitbesteding van de kerntaken van een drinkwaterbedrijf een situatie kan ontstaan die de facto vergelijkbaar is met (ongewenste) private monopolies, zoals in Frankrijk, heeft een rol gespeeld bij het standpunt om af te zien van de mogelijkheid van exploitatie door derden.

Met dit voorstel van wet wordt daarom de vigerende wettelijke regeling gecontinueerd. Dit houdt in dat drinkwaterbedrijven voor 100% in handen van de overheid blijven en dat voorkomen wordt dat anderen (niet zijnde gekwalificeerde rechtspersonen) in staat worden gesteld hierover enige zeggenschap uit te oefenen.

Een nieuw element van die wettelijke regeling is de in artikel 1, eerste lid, opgenomen uitbreiding van het begrip «gekwalificeerde rechtspersoon» tot de stichting. Aanleiding hiervoor is de – mede door mij ondersteunde – wens om te komen tot waterketenbedrijven, waarin drinkwatervoorziening, riolering en afvalwaterzuivering in één bedrijf worden geïntegreerd, zoals verwoord in de Rijksvisie waterketen¹. Een dergelijke integratie in de vorm van een stichting is daarbij een mogelijkheid. Zo is er in de regio Amsterdam in 2005 het eerste waterketenbedrijf in Nederland, Waternet, opgericht. Wat betreft de rechtsvorm bleek er bij de betrokken overheden een grote voorkeur voor de stichting, mede vanwege het feit dat riolering en afvalwaterzuivering reeds enige jaren in deze vorm samenwerken. Dit heeft tot gevolg gehad dat het zeer wenselijk werd geacht om ook het gemeentelijke drinkwaterbedrijf eveneens in deze rechtsvorm onder te brengen. Hoewel de Waterleidingwet deze rechtsvorm niet aanmerkt als een «gekwalificeerde rechtspersoon», is het mogelijk gebleken om door het stellen van eisen (aan de statuten van de stichting en de overeenkomst die de stichting met de gemeente heeft) te waarborgen dat de zeggenschap over het drinkwaterbedrijf feitelijk in handen van de overheid blijft, en daarmee te voldoen aan hetgeen met de Waterleidingwet wordt beoogd. Door de stichting – onder voorwaarden – ook als gekwalificeerde rechtspersoon aan te merken, wordt meer duidelijkheid verschaft voor mogelijke toekomstige initiatieven waarbij geïntegreerde waterbedrijven in een stichting worden ondergebracht. Overigens wordt op dit moment niet verwacht dat drinkwaterbedrijven op grote schaal voor de stichtingsvorm zullen kiezen.

Wat de inhoud van de statuten en overeenkomsten betreft, is het op dit moment niet goed mogelijk om in het wetsvoorstel verdergaande, algemeen toepasbare en concrete voorwaarden op te nemen. Van geval tot geval zal dan ook door mij worden beoordeeld of de statuten van de stichting en de overeenkomsten tussen de stichting en de publiekrechtelijke rechtspersoon of rechtspersonen, die haar hebben opgericht, voldoende waarborgen bieden voor de publiekrechtelijke zeggenschap over het drinkwaterbedrijf. Deze beoordeling vindt plaats door middel van een beschikking.

De drinkwaterbedrijven, met uitzondering van Waternet (het vroegere Waterleidingbedrijf Amsterdam), hebben de rechtsvorm van de naamloze vennootschap (hierna: NV). De meeste drinkwaterbedrijven zijn structuur NV's. Belangrijke organen bij NV's zijn de raad van bestuur of directie,

¹ Kamerstukken II, 2002/2003, 28 966, nr. 1.

belast met de algemene leiding, de algemene vergadering van aandeelhouders (hierna: AVA) en de raad van commissarissen (hierna: RvC). De primaire taak van de RvC is het houden van toezicht op het bestuur en het geven van adviezen. Bevoegdheden van de RvC bij structuur NV's zijn onder meer het benoemen van bestuurders en het goedkeuren van belangrijke voorstellen en besluiten van het bestuur. Op deze wijze kan de RvC waar nodig ingrijpen in het besturingsproces. Hoewel de bevoegdheden van de AVA bij structuur NV's in het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) recentelijk zijn uitgebreid (Stb. 2004, 370), zijn deze ten opzichte van de RvC bij een structuur NV beperkter dan bij een «gewone» NV. Als gevolg van deze wijziging van het BW is bij een structuur NV de AVA onder meer bevoegd tot het benoemen van commissarissen. Voor zover niet wordt afgeweken van de dwingende bepalingen van rechtspersonenrecht in het BW, is het statutair mogelijk de invloed van de AVA te versterken, bijvoorbeeld door de AVA de bevoegdheid te geven tot het goedkeuren of vaststellen van de tarieven en algemene leveringsvoorwaarden en invloed op de besluitvorming over de bestemming van de winst.

In de statuten is het doel van de vennootschap vastgelegd. Dit is van belang omdat dit doel de leidraad vormt voor het handelen van de raad van bestuur of directie, de AVA en de RvC. Het is wenselijk dat drinkwaterbedrijven, gezien hun publieke taak, maatschappelijke belangen in hun doelstelling tot uitdrukking laten komen.

Mededingingsrechtelijke aspecten van de overheidseigendom

Omtrent de mededingingsrechtelijke aspecten van de overheidseigendom merk ik het volgende op. Vooraf merk ik op dat de Mededingingswet niet van toepassing is op drinkwaterbedrijven voor zover deze zorgdragen voor de openbare drinkwatervoorziening. De openbare drinkwatervoorziening kwalificeert namelijk ook in EG-rechtelijke zin als een dienst van algemeen (niet-economisch) belang (zie hierna) en vormt dus geen economische activiteit. De Mededingingswet heeft uitsluitend betrekking op ondernemingen die een economische activiteit verrichten. Drinkwaterbedrijven, voor zover deze zorgdragen voor de openbare drinkwatervoorziening, oefenen in dit verband geen economische activiteit uit, en gelden derhalve niet als onderneming in de zin van de Mededingingswet.

a. Diensten van algemeen belang

Het begrip «onderneming» in de zin van het EG-Verdrag (artikelen 81 en 87) wordt door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: Hof van Justitie) gedefinieerd als zijnde «elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt uitgeoefend». Onder «economische activiteit» moet worden verstaan het aanbieden van goederen en diensten op de markt. Om bepaalde activiteiten als economische activiteiten te bestempelen dient gekeken te worden naar de aard van de activiteiten, het doel en de regels waaraan de activiteiten onderworpen zijn.

In dit verband dient onderscheid te worden gemaakt tussen diensten van algemeen (niet-economisch) belang (hierna: DAB) en diensten van algemeen economisch belang (hierna: DAEB). Het onderscheid is van belang aangezien de interne marktregels en de mededingingsregels (in principe) niet van toepassing zijn op DAB, maar wel van toepassing zijn op DAEB. De lidstaten zijn, op basis van het EG-verdrag (artikelen 16, 86 en 295) en binnen de kaders van de rechtspraak van het Hof van Justitie, vrij om zelf te bepalen welke diensten als DAB en DAEB worden ingericht. Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie houdt artikel 295 EG in dat elke lidstaat de eigendomsregeling van ondernemingen kan organiseren zoals hij wil, mits de in het Verdrag vervatte fundamentele vrijheden worden geëerbiedigd. Derhalve brengt artikel 295 niet met zich mee dat een nationale regeling betreffende het eigendomsrecht buiten de werkingsfeer

van de fundamentele regels van het EG-Verdrag valt. Zo is het niet toegestaan dat een lidstaat bij het doorvoeren of handhaven van een eigendomsregeling discriminatoir handelt of anderszins belemmeringen oplegt. Het EG-verdrag is daarentegen niet van toepassing op het door lidstaten te kiezen eigendomsregime als zodanig. Voor de drinkwatervoorziening is in dit verband van belang dat er momenteel geen specifieke communautaire regelgeving of beleid ten aanzien van de organisatie daarvan bestaat. Er is derhalve geen sprake van een Europese markt voor de drinkwatervoorziening, laat staan van een geliberaliseerde markt.

DAB en DAEB hebben beide betrekking op diensten die voor de samenleving van algemeen belang worden geacht. Het verschil is gelegen in het feit dat DAEB op de markt worden aangeboden en DAB niet. De reden om DAB niet door de markt te laten uitvoeren is doorgaans gelegen in het waarborgen van de kwaliteit, toegankelijkheid en leveringszekerheid van de dienst. Voor drinkwater is in Nederland geen sprake van marktwerking¹. De drinkwatervoorziening heeft de kenmerken van een natuurlijk (regionaal) monopolie vanwege beperkingen voor de locatie van waterwingebieden en de hoge kosten van de aanleg van een alternatief drinkwaternet. Concurrentie op de infrastructuur, door het openstellen van het netwerk voor derden, is in technisch opzicht zeer lastig en uit oogpunt van kwaliteitsborging van en juridische aansprakelijkheid voor de drinkwaterkwaliteit ongewenst. Uit het oogpunt van een integraal kwaliteitsbeheer is splitsing tussen eigendom en exploitatie van de infrastructuur eveneens ongewenst.

Drinkwater is een primaire levensbehoefte, waarbij de kwaliteit voorop staat uit het oogpunt van de volksgezondheid. Duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening geldt als een dwingende reden van groot openbaar belang. De zorg voor de drinkwatervoorziening is een kerntaak van de overheid, die voortvloeit uit artikel 22 van de Grondwet¹. Vanuit deze zorgplicht is er voor gekozen de eigendom van en zeggenschap over de drinkwaterbedrijven in handen van bestuursorganen van de overheid te leggen. De drinkwaterbedrijven zijn belast met de uitvoering van de openbare drinkwatervoorziening, waarbij verschillende wettelijke verplichtingen gelden, zoals een aansluit- en een leveringsplicht. De Nederlandse regering stelt zich dan ook op het standpunt dat de drinkwatervoorziening moet worden aangemerkt als een DAB zoals ook aangegeven in de brief van de minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer van 19 april 2006². Deze keuze heeft tot gevolg dat het Europese- en nationale mededingingsregime niet van toepassing is.

b. Vrij verkeer van kapitaal

Artikel 56, lid 1, EG bepaalt dat alle beperkingen van het kapitaalverkeer tussen lidstaten onderling en tussen lidstaten en derde landen verboden zijn. Hoewel het EG-Verdrag geen definitie geeft van de begrippen kapitaalverkeer en betalingsverkeer, kan uit de punten I en III van de nomenclatuur in bijlage I bij richtlijn 88/361/EEG en de verklarende aantekeningen worden opgemaakt dat de directe investeringen in de vorm van deelneming in een onderneming door aandeelhouderschap en de verwerving van effecten op de kapitaalmarkt, onder het bereik van artikel 56 EG vallen. De directe investering wordt gekenmerkt door de mogelijkheid om daadwerkelijk deel te hebben in het bestuur van of de controle over een vennootschap. Zo is een regeling die de verwerving van participaties beperkt of op een andere wijze de mogelijkheid beperkt om daadwerkelijk te participeren in het bestuur van of in de controle over een vennootschap, een beperking van het vrij verkeer van kapitaal (zie o.a. HvJ-EG 13 mei 2003, Commissie tegen VK, C-98/01). Het begrip «belemmering» dient derhalve ruim geïnterpreteerd te worden.

¹ Kamerstukken II, 2001–2002, 28 339, nr. 3.

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

Artikel 10 van de Drinkwaterwet bepaalt dat het verboden is een rechtshandeling te verrichten, die tot gevolg heeft dat niet-gekwalificeerde rechtspersonen geheel of gedeeltelijke zeggenschap verkrijgen over een drinkwaterbedrijf. Het betreft een continuering van de vigerende regelgeving (artikel 3m van de Waterleidingwet). Een dergelijk voorbehoud zou kunnen worden aangemerkt als zijnde een belemmering van het vrij verkeer van kapitaal.

Vanwege het ontbreken van communautaire regelgeving op het terrein van de drinkwatervoorziening is het aan de lidstaten om te bepalen of deze dienst aan te merken is als een DAB dan wel een DAEB. Als een lidstaat ervoor kiest om de drinkwatervoorziening aan te merken als een DAEB, zijn de bepalingen aangaande het vrij verkeer van kapitaal van toepassing, tenzij kan worden aangetoond dat een 100% controle door de lidstaat gerechtvaardigd is ter bescherming van een dwingend algemeen belang en de maatregel non-discriminatoir, evenredig en noodzakelijk is. Zoals aangegeven in de vorige paragraaf wordt de drinkwatervoorziening in Nederland echter aangemerkt als een DAB. Dit brengt met zich mee dat de wijze waarop deze diensten worden georganiseerd en gefinancierd in beginsel tot de bevoegdheid behoort van de Staat.

Het Hof van Justitie heeft zich in een aantal arresten uitgelaten over de vraag wanneer sprake is van belemmeringen van het vrij verkeer van kapitaal¹. Deze arresten gingen over prioriteitsaandelen waaraan voor de overheid bepaalde prerogatieven verbonden waren. In sommige gevallen stond dat aandeel naast een pakket gewone aandelen in het kapitaal van een geprivatiseerde onderneming. Het overheidsaandeelhouderschap zelf stond als zodanig niet ter discussie. In het onderhavige geval gaat het niet om dergelijke prerogatieven. Het wetsvoorstel bepaalt dat met het oog op de openbare drinkwatervoorziening, waarvoor de overheid een primaire zorgplicht heeft, de zeggenschap in de drinkwaterbedrijven direct of indirect bij een gekwalificeerde rechtspersoon moet liggen. Het enkel voorbehouden van zeggenschap valt in deze situatie dus niet binnen de werkingssfeer van de regels van het EG-Verdrag inzake het vrije verkeer van kapitaal.

Dit neemt niet weg dat bij de keuze voor volledige zeggenschap door de overheid voorwaarden in acht genomen dienen te worden, zoals uit het EG-Verdrag voortvloeien.

Ingeval artikel 10 van de Drinkwaterwet wel als een beperking als bedoeld in artikel 56 EG zou moeten worden opgevat, dient aan een aantal voorwaarden te worden voldaan om deze te rechtvaardigen. De beperking dient gerechtvaardigd te zijn om dwingende redenen van algemeen belang, niet-discriminatoir te zijn en geschikt en evenredig te zijn om het beoogde doel te bereiken. Daarover merk ik het volgende op.

De bescherming van de volksgezondheid en het milieu vormen dwingende redenen van algemeen belang. Eerder is al aangegeven dat een goede drinkwatervoorziening van groot belang is voor de volksgezondheid, het welzijn en de welvaart van de samenleving. Dit komt ook tot uitdrukking in artikel 2 van de voorgestelde wet.

De Drinkwaterwet maakt op het niveau van de tekst en uitwerking geen enkel onderscheid tussen Nederlandse rechtspersonen en buitenlandse rechtspersonen; van enige discriminatie is dan ook geen sprake.

In artikel 2 is de zorgplicht van de overheid voor de drinkwatervoorziening vastgelegd. Volledig eigendom door overheden vormt onderdeel van de invulling van deze zorg. Reeds voor de inwerkingtreding van de Wet van 9 september 2004 tot wijziging van de Waterleidingwet waren alle drinkwaterbedrijven volledig in handen van de overheid, bij vrijwel alle bedrijven vormgegeven via 100% aandeelhouderschap. Met die wetswijziging is er voor gekozen de bestaande situatie van volledige overheids-eigendom te consolideren, omdat alleen op die wijze de overheid de noodzakelijk ruimte behoudt om invloed uit te oefenen en daarmee de in

¹ Zgn. Golden share-arresten (Zaak C-367/98 Portugal, Zaak C-483/99 Frankrijk en Zaak C-503/99 België en Zaak C-463/00 Spanje en Zaak C-98/01 Verenigd Koninkrijk).

het geding zijnde publieke belangen te waarborgen. Deze publieke belangen zijn de continuïteit van de drinkwatervoorziening, optimale kwaliteit van het drinkwater, leveringszekerheid, toegankelijkheid, doelmatigheid, een duurzame wijze van produceren en regionale inpassing in verband met bijvoorbeeld ruimtelijke ordening en grondwaterbeheer. Deze regionale inpassing is ook van invloed op de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening, bijvoorbeeld in verband met de beschikbaarheid van goede bronnen voor drinkwater. Daarnaast kan de relatie tussen de overheid en de drinkwaterbedrijven een rol spelen in geval zich bijzondere omstandigheden voordoen (crisisituaties).

Uit het oogpunt van borging van de publieke belangen is het wenselijk dat deze parallel lopen met het belang en de doelstelling van de drinkwaterbedrijven. Eerder is reeds gewezen op de zorg van de overheid voor de drinkwatervoorziening. Aandeelhouderschap door de overheid speelt daarbij een belangrijke rol. Om een aantal redenen is daarbij gekozen voor volledig aandeelhouderschap. Ten eerste is bij partieel aandeelhouderschap de mogelijkheid om invloed uit te oefenen veel beperkter dan bij 100% aandeelhouderschap.

Tweede reden is dat private partijen in het algemeen zullen deelnemen in een bedrijf vanuit een financieel belang. Indien aandelen van een drinkwaterbedrijf geheel of ten dele in handen zouden komen van private partijen, kan een spanningsveld ontstaan tussen het belang van de aandeelhouders (winstmaximalisatie) en de eerder genoemde publieke belangen. Het publiek belang en de doelstelling van de drinkwaterbedrijven zullen dan uiteen kunnen gaan lopen. Het streven naar meer winst kan bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat investeringen die uit het oogpunt van de kwaliteit van de drinkwatervoorziening wenselijk of noodzakelijk zijn niet of in onvoldoende mate worden gedaan. Bijkomend nadeel van privaat aandeelhouderschap is dat dit noodzaakt tot een veel uitgebreider systeem van toezicht. Tevens kan dit mogelijk een belemmering vormen voor samenwerking in de waterketen.

Gezien het voorgaande wordt volledige zeggenschap door de overheid geschikt en evenredig geacht, vanuit de zorg voor de duurzame veiligstelling van de drinkwaterwatervoorziening.

Hoofdstuk III: De zorg voor de kwaliteit van drinkwater

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat leidde tot de Waterleidingwet, zoals deze in 1957 werd bekendgemaakt¹ vermeldt: «De toestand die thans bestaat met betrekking tot de bescherming in hygiënisch opzicht van drinkwater kan moeilijk bevredigend worden geoordeeld». De primaire doelstelling van de Waterleidingwet was dan ook het regelen van het toezicht in het belang van de volksgezondheid. En hoewel de hygiënische toestand van het drinkwater sindsdien zodanig is verbeterd dat nu – ook in internationaal opzicht – een zeer hoog niveau is bereikt, heeft de bewaking en borging van een voorziening waarmee op grote schaal een elementair levensmiddel wordt geleverd continu de aandacht. In het voorliggende wetsvoorstel nemen de bepalingen inzake de kwaliteit van het drinkwater dan ook een belangrijke plaats in.

Het voorgestelde hoofdstuk III regelt de waarborging van de kwaliteit van het drinkwater met het oog op de volksgezondheid. Dit hoofdstuk komt in de plaats van hoofdstuk II van de Waterleidingwet. Ingevolge dit hoofdstuk worden kwaliteitseisen gesteld aan de grondstof, de te gebruiken chemicaliën en materialen en het eindproduct (drinkwater). Onder die eisen worden mede begrepen de eisen die worden gesteld aan de borging van die kwaliteit en aan de wijze waarop de kwaliteit van het drinkwater door middel van metingen moet worden vastgesteld. Ook wordt aangegeven hoe met de uitkomsten van de metingen moet worden omgegaan.

¹ Kamerstukken II, 1955/56, 4201, nr. 3, pag. 9.

De voorgestelde bepalingen van de Drinkwaterwet met betrekking tot de kwaliteit van het drinkwater zijn, evenals de overeenkomstige bepalingen in de Waterleidingwet, van algemene en kaderstellende aard. In het Drinkwaterbesluit zullen, evenals in het vigerende Waterleidingbesluit, nader uitgewerkte regels met de inhoudelijke normen worden gesteld ten aanzien van de kwaliteit van het drinkwater, de kwaliteitsbewaking en de kwaliteitsborging. Bij het opstellen van het Drinkwaterbesluit zal de uitkomst van besluitvorming in 2005 over de aanpassing van de bijlagen II en III van de Drinkwaterrichtlijn worden meegenomen. Voorts bestaat de mogelijkheid dat in het kader van de in 2003 gestarte revisieprocedure met betrekking tot deze richtlijn de Europese Commissie met voorstellen komt om ook andere onderdelen van deze richtlijn aan te passen. In dit verband is het van belang dat de World Health Organization (WHO) in 2004 nieuwe «Drinking Water Guidelines» heeft uitgebracht. Deze richtsnoeren zullen een belangrijke rol spelen bij de revisie van de Drinkwater-richtlijn. Waar mogelijk en noodzakelijk zal hierop worden geanticipeerd bij het opstellen van het Drinkwaterbesluit.

De certificering van materialen en chemicaliën, die worden gebruikt bij de drinkwatervoorziening, is nader uitgewerkt in de eerdergenoemde Regeling materialen en chemicaliën leidingwatervoorziening. Deze regeling, die op 1 januari 2003 in werking is getreden, zal, parallel aan en in afstemming met de ontwikkeling van een Europees geharmoniseerd beoordelingssysteem voor bouwproducten in contact met drinkwater (European Acceptance Scheme), verder worden uitgebouwd. Afhankelijk van de Europese besluitvorming over dit onderwerp, die naar verwachting voor 2008 zal plaatshebben, zal worden bezien of en in hoeverre de regelgeving verder moet worden aangepast.

Hoofdstuk IV: Leveringszekerheid en continuïteit

Leveringszekerheid betreft de waarborging van de openbare watervoorziening door drinkwaterbedrijven in alle omstandigheden. Ter voldoening hieraan zijn drinkwaterbedrijven verplicht deugdelijk drinkwater (bestemd en geschikt voor menselijke consumptie) te leveren in alle omstandigheden, in zodanige hoeveelheid en onder zodanige druk als vereist is in het belang van de volksgezondheid. Drinkwaterbedrijven dienen maatregelen te nemen ten einde de kans op verstoringen als gevolg van interne en externe factoren zoveel mogelijk te voorkomen. Hieraan dient een risicoanalyse ten aanzien van het gehele bedrijfsproces, van bron tot levering, ten grondslag te liggen, waarbij tevens rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid van ernstige bedreigingen in de vorm van breuk van transportleidingen, calamiteiten met betrekking tot de kwaliteit van de bronnen en moedwillige verstoringen van een drinkwaterbedrijf. In dit verband wordt ook verwezen naar de beleidsbrief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake de bescherming van de vitale infrastructuur in Nederland¹.

Verder zijn drinkwaterbedrijven verplicht bij uitval van de openbare drinkwatervoorziening nooddrinkwater en, indien mogelijk en verantwoord, water ten behoeve van sanitaire en hygiënische doeleinden (zogenoeten noodwater) te leveren aan de bevolking, in samenwerking met de inspecteur en de lokale overheid. In de gemeentelijke rampenplannen dient op grond van de Wet rampen en zware ongevallen een plan voor de nooddrinkwater- en noodwatervoorziening te zijn opgenomen. Het (gezamenlijk) oefenen van de productie en met name de distributie van nooddrinkwater door gemeente en drinkwaterbedrijf zal een verplichtend karakter krijgen. De recente wijziging van de Wet rampen en zware ongevallen en het Besluit kwaliteitscriteria planvorming rampenbestrijding² zijn hiervoor de wettelijke basis. In de nota van toelichting op het genoemde besluit wordt

¹ Kamerstukken II, 2004/05, 26 643, nr. 75.

² Wet van 30 september 2004 tot wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet openbaarheid van bestuur en enige andere wetten (Wet uitvoering Verdrag van Aarhus) (Stb. 2004, 519) en het Besluit kwaliteitscriteria planvorming rampenbestrijding (Stb. 2004, 241).

aangegeven dat voor zowel de nooddrinkwatervoorziening als de noodwatervoorziening voor drinkwaterbedrijven momenteel een inspanningsverplichting geldt. Dit wetsvoorstel bevat daarom een resultaatverplichting voor drinkwaterbedrijven voor wat betreft de productie en distributie van nooddrinkwater. Voor de noodwatervoorziening blijft de aard van de verplichting, een inspanningsverplichting, ongewijzigd.

Er kan zich ook een storing in de levering van drinkwater voordoen waarbij moet worden overgegaan op de tijdelijke levering van nooddrinkwater, zonder dat sprake is van een ramp of een zwaar ongeval in de zin van de Wet rampen en zware ongevallen. Voor dergelijke gevallen zal het drinkwaterbedrijf afspraken moeten maken met gemeenten voor het krijgen van eventuele assistentie van (inter)gemeentelijke diensten bij de distributie van het nooddrinkwater aan de inwoners van die gemeenten. Gemeenten dienen distributiepunten aan te wijzen en dragen zorg voor de openbare orde.

Van de drinkwaterbedrijven wordt verwacht dat deze beschikken over een planning voor de dekking van de toekomstige waterbehoeften, op te nemen in het leveringsplan. Dit volgt uit de voorgestelde artikelen 24, tweede lid, en 29, eerste lid, in samenhang met de op grond van artikel 30 bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen nadere eisen. Een dergelijke planning dient voldoende waarborgen te geven voor de continuïteit van de openbare drinkwatervoorziening gedurende de komende tien tot vijftien jaar. Deze planning komt in de plaats van het centraal aangestuurde Tienjarenplan van de sector, zoals geregeld in hoofdstuk IV van de Waterleidingwet.

Drinkwaterbedrijven dienen in een leveringsplan aan te geven op welke wijze aan de hiervoor genoemde verplichtingen wordt voldaan. Deze plannen worden ter goedkeuring voorgelegd aan de VROM-inspecteur die daarbij toetst op aspecten als kwaliteitsborging, leveringszekerheid en continuïteit.

Bij algemene maatregel van bestuur zullen voorts nadere regels worden gesteld aan de hoeveelheid, de druk, het basisbeveiligingsniveau, de nooddrinkwater- en noodwatervoorziening en de inhoud en de totstandkoming van het leveringsplan. Voor zover deze regels betrekking hebben op buitengewone omstandigheden, komen deze in de plaats van het Besluit bescherming waterleidingbedrijven 1989.

Hoofdstuk V: De doelmatigheid van de openbare drinkwatervoorziening

De openbare drinkwatervoorziening in Nederland heeft de kenmerken van een natuurlijk monopolie. De gebonden klant is het best gediend met een hoge kwaliteit drinkwater tegen een aanvaardbare prijs. Naast het streven naar een optimale kwaliteit en leveringszekerheid van het drinkwater verdient echter ook doelmatigheid van de openbare drinkwatervoorziening de aandacht.

De eigenaar van een drinkwaterbedrijf dient ervoor zorg te dragen dat hij bij de bedrijfsvoering doelmatig te werk gaat en dat hij daarbij een transparante en redelijke tariefstelling hanteert. In hoofdstuk V van de voorgestelde Drinkwaterwet zijn bepalingen opgenomen die strekken tot de bevordering van een doelmatige bedrijfsvoering.

In het kader van de voorbereiding van dit wetsvoorstel is veel aandacht gegeven aan de wijze waarop aan de bevordering van de doelmatigheid van drinkwaterbedrijven door de wetgever inhoud moet worden gegeven, rekening houdend met het specifieke karakter van deze nutssector en de wettelijke regeling van de publieke eigendom van de drinkwaterbedrijven. In het bijzonder is daarbij gekeken naar de mogelijke inzet van de instrumenten prestatievergelijking, maatstafconcurrentie, tarieftoezicht door aandeelhouders (overheden) en centraal tarieftoezicht. In dit verband is

onder meer onderzoek verricht naar de huidige, decentrale toezichtrol van de raad van commissarissen en naar de kosten en baten van prestatievergelijking versus maatstafconcurrentie (met daaraan gekoppeld centraal tarieftoezicht). Mede op basis van dit onderzoek heeft het kabinet gekozen voor het handhaven van het decentrale toezicht en de inzet van het instrument prestatievergelijking (zie Kamerstukken II 2003/2004, 28 339, nr. 20).

Ter verbetering van de prestaties van drinkwaterbedrijven en ter bevordering van de doelmatigheid wordt het uitvoeren van een onderlinge vergelijking van de prestaties verplicht gesteld. Deze prestatievergelijking heeft als doel om de transparantie te verhogen en een prikkel te geven om de doelmatigheid van drinkwaterbedrijven te vergroten. Prestatievergelijking vormt ook een instrument voor het afleggen van publieke verantwoording door drinkwaterbedrijven over de wijze waarop zij hun publieke taak uitvoeren. Uitgangspunt is dat de sector aan de uitvoering hiervan, binnen het wettelijke kader, zoveel mogelijk zelf inhoud geeft.

Door de sector zijn reeds drie onderlinge prestatievergelijkingen uitgevoerd (peiljaren 1997, 2000 en 2003). De in de wet opgenomen regeling strekt ertoe dat de deelname van alle drinkwaterbedrijven verzekerd is en dat de opzet en uitvoering transparant zijn. De eisen waaraan de onderlinge prestatievergelijking moet voldoen en de te volgen procedures zullen nader worden uitgewerkt in het Drinkwaterbesluit.

De onderlinge prestatievergelijking heeft betrekking op de prestaties van drinkwaterbedrijven op het gebied van kwaliteit, milieu, kostenefficiëntie en klantenservice. De bevordering van de doelmatigheid zal onder meer plaatsvinden door het openbaar maken van de resultaten en door sturing vanuit de raad van commissarissen en de algemene vergadering van aandeelhouders, die het management van de drinkwaterbedrijven op de prestaties kunnen aanspreken. Prestatie-indicatoren en regels voor de uitvoering van de prestatievergelijking worden vastgelegd in een protocol. Dit protocol wordt door een, door de minister van VROM aan te wijzen, instantie opgesteld op basis van daaraan gestelde eisen. Het protocol wordt na vaststelling ter goedkeuring aan de minister van VROM voorgelegd. De aangewezen instantie wordt tevens belast met de uitvoering van de prestatievergelijking. Drinkwaterbedrijven dienen in overeenstemming met het (goedgekeurde) protocol gegevens te leveren ten behoeve van het uitvoeren van de prestatievergelijking. In de waarborging van de juistheid en betrouwbaarheid van deze gegevens zal worden voorzien door een bij algemene maatregel van bestuur op te leggen verplichting tot het leveren van een goedkeurende verklaring van een externe auditor. Het is primair aan de besturen van de drinkwaterbedrijven, de algemene vergaderingen van aandeelhouders en raden van commissarissen om toezicht te houden op de doelmatigheid en de prestatievergelijking te gebruiken als instrument om de prestaties te verbeteren. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de algemene uitgangspunten van het rijksbeleid. De tarieven die de drinkwaterbedrijven hanteren dienen gebaseerd te zijn op de dekking van de kosten.

Hoofdstuk V zal, overeenkomstig artikel 51, binnen vijf jaar na de inwerkingtreding worden geëvalueerd.

Hoofdstuk VI: Verslag met betrekking tot de kwaliteit van het drinkwater

Dit hoofdstuk is vrijwel gelijklopend aan Hoofdstuk VA van de Waterleidingwet. Dat hoofdstuk is bij de eerdergenoemde wetwijziging ter implementatie van de Drinkwaterrichtlijn in de Waterleidingwet ingevoegd (Stb. 2000, 295V). De Drinkwaterrichtlijn verplicht de lidstaten om elke drie jaar verslag uit te brengen over de kwaliteit van het voor menselijke consumptie bestemde water. In Nederland is het al meer dan tien jaar praktijk (en sinds 2000 wettelijk verplicht) dat ieder jaar een dergelijk verslag wordt uitgebracht. Ook nu zie ik geen reden om van de jaarlijkse

frequentie af te wijken en is deze frequentie ongewijzigd in het wetsvoorstel overgenomen.

Hoofdstuk VII: Handhaving

Dit hoofdstuk bevat de bepalingen ten aanzien van de bestuursrechtelijke handhaving van de voorgestelde Drinkwaterwet. Daarnaast is hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing (handhaving). De in hoofdstuk VII van de Drinkwaterwet voorgestelde bepalingen omvatten de aanwijzing van de inspecteur en andere toezichthoudende ambtenaren en de bevoegdheid van de minister van VROM (dan wel de minister van EZ voor zover het betreft mijnbouwinstallaties) tot toepassing van bestuursdwang. Tevens bevat het een bepaling (artikel 41) op grond waarvan de eigenaar van een drinkwaterbedrijf, collectieve watervoorziening of collectief leidingnet de toezichthouder moet inlichten over daarmee verband houdende omstandigheden die redelijkerwijs een gevaar of beletsel opleveren voor de nakoming van zijn verplichting om deugdelijk water ter beschikking te stellen leveren. Deze bepaling vormt een voortzetting van soortgelijke bepalingen in de Waterleidingwet (de artikelen 6, 15b en 15f). Het belang van de bescherming van de volksgezondheid rechtvaardigt het continueren van deze wettelijke plicht.

Hoofdstuk VIII: Maatregelen in het belang van de volksgezondheid

Dit hoofdstuk omvat een aantal in de vigerende Waterleidingwet opgenomen bevoegdheden voor toezichthouders en daarmee samenhangende verplichtingen voor eigenaars van drinkwaterbedrijven, collectieve watervoorzieningen en collectieve leidingnetten die, naast de reguliere bevoegdheden in het kader van het toezicht op de naleving als geregeld in hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), specifiek ter bescherming van de volksgezondheid noodzakelijk blijven. Een deel van deze in hoofdstuk II van de Waterleidingwet opgenomen bevoegdheden keert evenwel niet terug in de voorgestelde Drinkwaterwet omdat deze overlap vertonen met de reguliere toezichthoudende bevoegdheden van hoofdstuk 5 van de Awb of om andere redenen overbodig zijn. Het gaat om:

- artikel 5, derde lid, van de Waterleidingwet. Dit betreft het op verzoek van de inspecteur, voor zover deze niet optreedt in zijn hoedanigheid als toezichthouder, verstrekken van de in het belang van de volksgezondheid gewenste inlichtingen of verlenen van medewerking aan een in dat belang in te stellen onderzoek. Deze bepaling kan vervallen omdat de inspecteur, ook waar het gaat om de uitoefening van bevoegdheden in het belang van de bescherming van de volksgezondheid, steeds optreedt als toezichthouder en derhalve steeds uit hoofde van artikel 5:16 van de Awb de betreffende inlichtingen kan vorderen en uit artikel 5:20, eerste lid, van de Awb volgt dat een ieder verplicht is aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijze kan vorderen bij de uitoefening van zijn taken. Daarnaast is hij bevoegd om inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden krachtens artikel 5:17 van die wet en is hij bevoegd om zaken te onderzoeken, aan opneming te onderwerpen en daarvan monsters te nemen als bedoeld in artikel 5:18;
- artikel 7 van de Waterleidingwet. Dit betreft de bevoegdheid van de inspecteur tot het opleggen van maatregelen; hierin wordt voorzien door de bestuursdwangbevoegdheid van de minister van VROM of EZ, bedoeld in het voorgestelde artikel 42;
- artikel 13 van de Waterleidingwet. Dit betreft de bevoegdheid van de inspecteur tot het opleggen van gezondheidsbeschermende maatre-

- gelen; hierin wordt voorzien door de reeds genoemde Infectieziektenwet en Arbeidsomstandighedenwet 1998;
- artikel 14 van de Waterleidingwet. Dit betreft het toegangsrecht van de inspecteur anders dan als toezichthouder. Ook ten aanzien van deze bepaling kan worden gesteld dat deze overbodig is omdat de inspecteur steeds als toezichthouder optreedt en uit dien hoofde krachtens het artikel 5:15 van de Awb bevoegd is tot het betreden van plaatsen.

Ook kan in dit verband nog worden genoemd de in artikel 3o, tweede lid, van de Waterleidingwet opgenomen bevoegdheid voor de minister van VROM tot het opleggen van een last onder dwangsom bij een aanwijzing als bedoeld in het eerste lid van dat artikel. Deze bevoegdheid volgt reeds uit artikel 63 van de Waterleidingwet (dat wordt opgevolgd door artikel 42 van de Drinkwaterwet) in samenhang met artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht. Bij een aanwijzing kan tevens een last onder dwangsom worden opgelegd, waarbij desgewenst de begunstigingstermijn, waarbinnen de overtreder de gelegenheid wordt geboden aan de overtreding een eind te maken, kan worden beperkt tot een korte periode.

Bevoegdheden die wél terugkeren zijn die bevoegdheden voor de toezichthouder die, in aanvulling op de reguliere bevoegdheden van de Awb in het kader van het toezicht op de naleving, noodzakelijk blijven, specifiek ter bescherming van de volksgezondheid. Het gaat in deze gevallen met name om de bevoegdheid om bij wijze van ordemaatregel de levering van drinkwater te verbieden of te beperken tot bepaalde gebruiksdoelen. Dit laatste kan uit voorzorg, ook indien (nog) geen sprake is van niet naleving. Het belang van de bescherming van de volksgezondheid kan derhalve een ingrijpen door de toezichthouder uit voorzorg inhouden, ook indien er (nog) geen sprake is van niet-naleving en er uit dien hoofde (nog) geen grond is voor ingrijpen in het kader van het reguliere toezicht en de verdere handhaving.

Hoofdstuk IX: Wijziging van andere wetten

Ingevolge de in dit hoofdstuk opgenomen bepalingen wordt een aantal wetten gewijzigd.

Krachtens de Waterleidingwet is de Wet op de economische delicten slechts in enkele gevallen van toepassing op een overtreding. In verband met de beoogde verbetering van de handhaafbaarheid wordt voorgesteld om overtreding van in beginsel alle relevante bepalingen van de Drinkwaterwet in de Wet op de economische delicten strafbaar te stellen, waarbij, afhankelijk van de zwaarte van een overtreding en de (potentiële) gevolgen ervan voor de volksgezondheid, een indeling in een zwaardere dan wel lichtere categorie wordt voorgesteld. Dit sluit ook aan bij de overige VROM-wetgeving.

In verband met de gewijzigde begrippen (drinkwater in plaats van leidingwater, drinkwaterbedrijven in plaats van waterleidingbedrijven) en de wijziging van de citeertitel (Drinkwaterwet in plaats van Waterleidingwet) is het voorts noodzakelijk om de betreffende begrippen als opgenomen in de onteigeningswet, de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren te wijzigen. De Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm) wordt deels op dezelfde manier gewijzigd. In de Wbm wordt het begrip leidingwater echter niet vervangen door het begrip drinkwater, omdat het zelfstandige leidingwaterbegrip dat in de Wbm wordt gehanteerd, breder is dan het begrip drinkwater. Inhoudelijke wijzigingen zijn met vorenstaande terminologische wijzigingen niet beoogd.

Hoofdstuk X: Evaluatie

Dit hoofdstuk bevat een bepaling, op basis waarvan de uitvoering van

hoofdstuk V (dat betrekking heeft op de prestatievergelijking) binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de Drinkwaterwet wordt geëvalueerd. De minister van VROM brengt hiervan verslag uit aan de Eerste en Tweede Kamer.

Hoofdstuk XI: Slotbepalingen

Dit hoofdstuk bevat een aantal bepalingen inzake overgangsrecht, de ingangsdatum van bepaalde verplichtingen, de bevoegdheden van gemeenten en provincies om nadere regels te stellen (als overgenomen uit de Waterleidingwet), inwerkingtreding van de wet en de citeertitel.

ARTIKELSGEWIJS

Ter inleiding

Een belangrijk deel van de bepalingen van dit wetsvoorstel vormt een voortzetting van bepalingen of onderdelen daarvan uit de Waterleidingwet. In de tabel als opgenomen in het algemeen deel van deze memorie van toelichting wordt hiervan een overzicht gegeven. In dit deel van de toelichting wordt voorts per artikel de strekking ervan toegelicht en aangegeven van welke bepaling in de Waterleidingwet deze een voortzetting vormt, dan wel of sprake is van een nieuwe bepaling. Omdat het bij een aanzienlijk deel van de hier bedoelde artikelen om min of meer recente wetgeving gaat (zoals de overheidseigendom), waarvan de inhoud en beoogde werking in de periode na 2000 bij de parlementaire behandeling van de betreffende wetsvoorstellen aan de orde zijn gekomen, wordt het niet noodzakelijk geacht de eerder, bij de desbetreffende wetsvoorstellen, gegeven toelichting op deze artikelen in het kader van dit wetsvoorstel in zijn geheel te herhalen. De hier bedoelde artikelen worden in dit wetsvoorstel daarom voorzien van een beknopte toelichting waarbij voor het overige wordt verwezen naar de betreffende memories van toelichting en andere Kamerstukken.

Hoofdstuk I (algemeen)

Artikel 1, eerste lid

Een deel van de hier opgenomen begrippen is ontleend aan artikel 1, eerste lid, van de Waterleidingwet en is in een aantal gevallen verduidelijkt of redactioneel verbeterd. De overige in artikel 1, eerste lid, voorgestelde begrippen zijn nieuw. Gedeeltelijk hangen deze samen met de ten opzichte van de Waterleidingwet nieuwe onderdelen in het wetsvoorstel (zoals de prestatievergelijking en het leveringsplan), gedeeltelijk zijn deze ook opgenomen om tot een zo duidelijk en consistent mogelijk regeling te komen.

Met het nieuwe begrip «bereiding» wordt bedoeld op iedere behandeling, met inbegrip van alle (tussen)handelingen, in het productieproces, met het oog op de productie van drinkwater, totdat de gewenste kwaliteit als drinkwater wordt bereikt. Daarbij kan men onder meer denken aan de zuivering van het water (eventueel in onderscheiden zuiveringsstappen) en de ontharding van water. Het verwarmen van water, met het oog op de productie van warm tapwater, wordt in dit verband niet als behandeling beschouwd. Het moet bij «bereiding» immers gaan om handelingen met het oog op de productie van drinkwater. In geval van levering van warm tapwater aan consumenten of andere afnemers is op grond van het zesde lid een aantal bepalingen uit de voorgestelde wet van overeenkomstige toepassing. Het verhogen van de druk van het water wordt evenmin als behandeling aangemerkt.

Het begrip «collectief leidingnet» is (redactioneel enigszins gewijzigd) overgenomen uit de Waterleidingwet. Het gaat hierbij om leidingnetten in appartementsgebouwen, campings en dergelijke. Bij collectieve leidingnetten gaat het om leidingnetten die water geleverd krijgen van een drinkwaterbedrijf of collectieve watervoorziening, maar die niet tot de verantwoordelijkheid van de eigenaar van dat bedrijf of die voorziening behoren. In collectieve leidingnetten wordt het water niet behandeld, maar het water kan door de staat van het leidingnet, het beheer en het gebruik wel slechter van kwaliteit worden. De eigenaar van het collectieve leidingnet is ervoor verantwoordelijk een dergelijke kwaliteitsverslechtering te voorkomen. In artikel 7 wordt voorts geregeld door middel van welke collectieve leidingnetten drinkwater mag worden geleverd aan consumenten en andere afnemers.

Met het begrip «collectieve watervoorziening» (eveneens overgenomen uit de Waterleidingwet, met enige redactionele wijziging) wordt bedoeld op enerzijds een landgebonden voorziening, bedoeld in onderdeel a, en anderzijds een voorziening, aanwezig op een mijnbouwinstallatie in de zin van de Mijnbouwwet (onderdeel b). Bij landgebonden voorzieningen gaat het om eigen winningen, zoals bij bepaalde inrichtingen, defensie terreinen en kampeerterreinen. Bij mijnbouwinstallaties gaat het om specifiek binnen die installaties werkzame voorzieningen ten behoeve van de binnen die installatie aanwezige consumenten.

Onder het nieuwe begrip «distributie» valt alleen het transport en de levering van drinkwater door middel van een distributienet of leiding (dit volgt mede uit de definitie van «drinkwater»).

Het begrip «distributiegebied» is overgenomen uit de Waterleidingwet, met dien verstande dat daarin tot uitdrukking is gebracht dat de eigenaar van een drinkwaterbedrijf niet alleen bevoegd maar ook (zie artikel 8) verplicht is tot levering.

Ook opgenomen in het eerste lid is het begrip «distributienet», als nieuw verzamelbegrip voor het gehele stelsel van leidingen, met de daaraan gekoppelde technische voorzieningen zoals koppelingen, kleppen en pompen, voor het transport en de levering van drinkwater.

Het hier eveneens opgenomen begrip «drinkwater» wordt in de Waterleidingwet ook gebruikt, maar heeft daar een beperktere betekenis (water, bestemd of mede bestemd om te drinken). In de Drinkwaterwet krijgt het begrip «drinkwater» een bredere betekenis en omvat het ook huishoudwater (warm tapwater valt zoals opgemerkt niet onder het begrip drinkwater). De reden voor deze wijziging is dat de term «drinkwater» meer ingeburgerd is dan «leidingwater». Binnen de Europese Unie wordt het begrip «drinkwater» gebruikt in een bredere betekenis dan alleen water bestemd of mede bestemd om te drinken, bijvoorbeeld bij de aanduiding van de eerdergenoemde Richtlijn 98/83/EG (de Drinkwaterrichtlijn).

Met het de introductie van het begrip «drinkwaterbedrijf» wordt aangesloten bij de term «drinkwater» die in dit wetsvoorstel centraal staat. Het begrip is redactioneel vereenvoudigd ten opzichte van het begrip «waterleidingbedrijf» in de Waterleidingwet, dat het vervangt, maar inhoudelijk is geen wijziging beoogd.

De definitie van het begrip «eigenaar» leidt tot een verduidelijking ten opzichte van de Waterleidingwet, waarin dat begrip niet is gedefinieerd, en het Waterleidingbesluit, waar bij de daar gehanteerde definitie onduidelijk blijft of de juridische dan wel economische eigenaar bedoeld wordt. Onder «eigenaar» wordt in dit wetsvoorstel verstaan: de juridische eigenaar. De juridische eigenaar van een drinkwaterbedrijf zal in het algemeen een naamloze vennootschap zijn (waarin een directeur statutair wordt aangewezen als verantwoordelijke persoon) dan wel een gemeente,

ingeval van een gemeentelijk drinkwaterbedrijf. Indien de juridische eigenaar van een drinkwaterbedrijf, collectieve watervoorziening of collectief leidingnet niet zelf dit bedrijf, die voorziening of dat leidingnet exploiteert, wordt de exploitant op basis van het voorgestelde artikel 1, derde lid, (overeenkomstig het vigerende artikel 1, derde lid, van de Waterleidingwet, voor wat betreft de eigenaar van een waterleidingbedrijf) met een eigenaar gelijkgesteld. Deze uitbreiding wordt voorgesteld om de Drinkwaterwet ook ten aanzien van collectieve watervoorzieningen en collectieve leidingnetten beter handhaafbaar te maken, zonder dat bijvoorbeeld steeds moet worden nagegaan of de campingbeheerder ook de eigenaar van de camping is; hij kan indien nodig direct worden aangesproken op manco's in het betreffende leidingnet of watervoorziening. Met dien verstande dat de exploitant kan worden aangesproken op de uitvoering en naleving van verplichtingen die in het algemeen, naar gebruikelijk is, behoren tot de bevoegdheid van een exploitant, zoals beheersmaatregelen en reparaties die geen grote investeringen met zich meebrengen. De toezichthouder behoeft daardoor niet steeds na te gaan waartoe een bepaalde exploitant krachtens diens juridische verhouding tot de eigenaar in een bepaald geval wel of niet bevoegd is. De juridische eigenaar van een collectieve watervoorziening of collectief leidingnet is degene die eigenaar is van het leidingsysteem. In veel gevallen is dat de eigenaar van het gebouw of de grond waarin het leidingsysteem is aangebracht.

Het begrip «gekwalificeerde rechtspersoon» wordt gedefinieerd in verband met het voorgestelde artikel 10, waarin wordt bepaald dat alleen gekwalificeerde rechtspersonen zeggenschap mogen uitoefenen over een drinkwaterbedrijf. De definitie is ontleend aan de Waterleidingwet, met dien verstande dat de stichting (mits die aan bepaalde eisen voldoet) is toegevoegd aan die definitie. Voor een nadere toelichting zij verwezen naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting bij hoofdstuk II (eigendom drinkwaterbedrijven). Nieuw is ook de toevoeging «geheel of gedeeltelijk», in subonderdeel 2°, waarmee een verduidelijking ten opzichte van de vigerende definitie wordt beoogd.

Met «inspecteur» wordt bedoeld de als zodanig krachtens artikel 40 als toezichthouder aangewezen inspecteur.

Het begrip «installatie» omvat alle leidingen, fittingen en toestellen die zijn aangesloten op het leidingnet van een drinkwaterbedrijf. Deze term wordt in het wetsvoorstel 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, maar ook andere installaties. Te denken is bijvoorbeeld aan leidingnetten waarmee vee van water wordt voorzien, luchtbevochtigingsinstallaties en sprinklers. Dit zijn installaties die niet onder de eerdergenoemde termen vallen, maar die wel een risico kunnen opleveren voor verontreiniging van het drinkwaternet.

Het begrip «nooddrinkwater» is als nieuw begrip opgenomen. Het betreft water bestemd om te drinken, dat in geval van uitval van het reguliere distributienet op een andere wijze door het drinkwaterbedrijf wordt gedistribueerd (bijvoorbeeld via een tijdelijk leidingnet of tankwagens, dan wel door het verstrekken van zakken, flessen of pakken drinkwater aan de betreffende consumenten).

Eveneens nieuw is het begrip «noodwater». Dit begrip verschilt op twee punten van nooddrinkwater: het wordt via het reguliere distributienet

geleverd en het is niet bestemd om te drinken, maar voor sanitaire doeleinden, zoals toiletspoeling of persoonlijke hygiëne.

Het begrip «openbare drinkwatervoorziening» omvat de gehele keten van de productie van drinkwater tot en met de distributie en levering ervan aan consumenten en andere afnemers. «Opslag» is eveneens nieuw ten opzichte van de Waterleidingwet. In dat begrip wordt verduidelijkt dat het gaat om de opslag van water in reservoirs of bekkens in verband met de productie of distributie van water. Ook nieuw zijn de begrippen «productie», en «toezichthouder». «Productie» omvat in relatie tot de drinkwatervoorziening zowel de winning van de grondstof als de bereiding van drinkwater uit die grondstof. Ook de opslag van het water wordt onder «productie» begrepen, voor zover de opslag plaatsvindt in verband met de winning of bereiding. Te denken is bijvoorbeeld aan de opslag van water in spaarbekkens. «Toezichthouder» omvat zowel de inspecteur als de overige toezichthoudende ambtenaren die op grond van artikel 40, eerste en tweede lid, worden aangewezen.

Het nieuwe begrip «prestatievergelijking» is opgenomen in verband met de ingevolge het wetsvoorstel in te voeren vergelijking van prestaties van drinkwaterbedrijven (als geregeld in het voorgestelde artikel 31).

Met het nieuwe begrip «verstoring» wordt niet bedoeld de meldingen en klachten die dagelijks voorkomen en direct door de storingsdienst zullen worden verholpen. Het gaat hierbij wel om verstoringen van ernstige aard waarbij de levering van drinkwater voor een langere periode in een deel van het distributiegebied uitvalt of in gevaar kan komen. Hierbij valt te denken aan de uitval van essentiële delen van de productie en distributiemiddelen.

Het begrip «watervoorzieningswerken» is in een deels gewijzigde redactie overgenomen uit de Waterleidingwet. Het omvat alle werken die dienen voor de productie of distributie van drinkwater door drinkwaterbedrijven en de werken die daar rechtstreeks verband mee houden. Te denken is aan bijvoorbeeld pompstations, zuiveringsinstallaties, distributieleidingen en watertorens. «Winning» omvat de onttrekking van de grondstof (grondwater, oppervlaktewater of zeewater) waaruit drinkwater wordt bereid.

De definitie van «woninginstallatie» is, eveneens met enkele redactionele wijzigingen, overgenomen uit de Waterleidingwet. Het betreft de leidingen, fittingen en toestellen die deel uitmaken van een woning waarmee het drinkwater na een eventuele behandeling (bijvoorbeeld de bereiding van warm tapwater) naar de gebruikspunten wordt gedistribueerd.

Artikel 1, tweede lid

Het eerste deel van deze bepaling is, met een enkele redactionele aanpassing, gelijk aan artikel 1, tweede lid, van de Waterleidingwet. Deze bepaling vloeit voort uit de Drinkwaterrichtlijn. De richtlijn biedt aan lidstaten de mogelijkheid om van de werking ervan uit te sluiten water dat uitsluitend bestemd is voor doeleinden waarbij de kwaliteit van het water naar de overtuiging van de bevoegde autoriteiten direct noch indirect van invloed is op de gezondheid van de betrokken consumenten.

In de tweede volzin van dit lid is de mogelijkheid opgenomen dat bij of krachtens de maatregel, bedoeld in de eerste volzin, in het belang van de volksgezondheid eisen kunnen worden gesteld aan de productie, distributie en het gebruik van het water waarvoor is bepaald dat onderdelen van de wet niet van toepassing zijn. Voor een nadere toelichting op het hiermee verband houdende beleid voor huishoudwater zij verwezen naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting (toelichting bij hoofdstuk I). Voor wat betreft de onderdelen van de wet die mogelijk voor de betreffende wateren niet van toepassing worden verklaard, kan onder

meer worden gedacht aan artikel 8 (aanbod tot aansluiting), artikel 13 (kwaliteit van het geleverde water), artikel 14 (kwaliteit van de grondstof), Hoofdstuk IV (leveringszekerheid en continuïteit) en Hoofdstuk V (prestatievergelijking). In plaats daarvan kunnen op grond van de tweede volzin van artikel 1, tweede lid, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur specifieke eisen worden gesteld, die toegesneden zijn op de betreffende omstandigheden.

Artikel 1, derde lid

Deze bepaling is inhoudelijk gelijk aan artikel 1, derde lid, van de Waterleidingwet, met dien verstande dat de gelijkschakeling van de exploitant met de (juridische) eigenaar wordt uitgebreid tot collectieve watervoorzieningen en collectieve leidingnetten, zoals hiervoor, in de toelichting op artikel 1, eerste lid, is aangegeven. Voorts wordt de gelijkstelling beperkt tot de uitvoering en naleving van verplichtingen die in het algemeen tot die van een exploitant behoren. Het heeft immers geen zin om een exploitant aan te spreken op de naleving van eisen die (in het algemeen) niet binnen zijn feitelijke en juridische bevoegdheden ligt. Omdat van de toezichthouder niet geëist kan worden dat deze steeds in een concreet geval nagaat welke specifieke bevoegdheden een bepaalde exploitant heeft, wordt het voorgaande in zoverre genuanceerd dat het moet gaan om de uitvoering en naleving van plichten die in het algemeen behoren tot de bevoegdheid van een beheerder of exploitant worden gerekend (zoals bijvoorbeeld eenvoudige reparaties, beheersmaatregelen zoals wijzigingen van temperatuursinstellingen, gebruik van materialen en chemicaliën en dergelijke). De voorgestelde regeling dient ter vergroting van de handhaafbaarheid van de voorgestelde wet. De exploitant kan niet worden aangesproken op de uitvoering en naleving van eisen die (in het algemeen) buiten de feitelijke en juridische bevoegdheid van een beheerder of exploitant liggen, bijvoorbeeld indien het betreft belangrijke investeringen of de naleving van de artikelen inzake de eigendom en zeggenschap. In dergelijke gevallen dient primair de eigenaar te worden aangesproken.

Artikel 1, vierde lid

Deze bepaling biedt de minister van VROM de mogelijkheid om, voor zover het betreft de toepassing van hoofdstuk II (de organisatie van de openbare drinkwatervoorziening), bedrijven aan te wijzen die gelijk worden gesteld met drinkwaterbedrijven. Gedacht wordt aan bedrijven die water winnen en (gedeeltelijk) zuiveren tot grondstof en dit vervolgens leveren aan een drinkwaterbedrijf dat er drinkwater van maakt. Op dit moment zijn dat NV Waterwinningbedrijf Brabantse Biesbosch en NV Watertransportmaatschappij Rijn-Kennemerland. In de huidige Waterleidingwet (artikel 1, vierde lid) vindt deze gelijkwaardigverklaring bij wet plaats. De gelijkwaardigverklaring bij wet is, in aanmerking nemend dat het hier om een bestuurshandeling gaat, een te zwaar en inflexibel middel. Om die reden wordt een gelijkwaardigverklaring bij besluit van de minister van VROM voorgesteld.

Artikel 1, vijfde lid

In dit lid worden de bepalingen inzake collectieve watervoorzieningen mede van toepassing verklaard op voorzieningen voor de winning, behandeling of distributie van water op een binnen het Nederlands deel van het continentale plat gelegen mijnbouwinstallatie als bedoeld in artikel 1, onderdeel o, van de Mijnbouwwet, welk water als drinkwater aan consumenten binnen die mijnbouwinstallatie ter beschikking wordt gesteld. Dit omvat alle betreffende bepalingen, dus ook de bepalingen ten aanzien van

de eigenaar van een collectieve watervoorziening en het toezicht op een dergelijke voorziening. Reden tot het opnemen van deze bepaling is de wenselijkheid van een expliciete regeling, waar een aanduiding in de definitie van collectieve watervoorziening in het eerste lid mogelijk niet de gewenste duidelijkheid zou bieden.

Artikel 1, zesde lid

Op grond van de definitie van «drinkwater» in artikel 1, eerste lid, valt warm tapwater niet onder het begrip drinkwater. Warm tapwater wordt in dit artikellid gedefinieerd als water bestemd of mede bestemd om te drinken, te koken of voedsel te bereiden dan wel voor andere huishoudelijke doeleinden, dat wordt verwarmd voordat het voor die toepassingen ter beschikking wordt gesteld. Dergelijke leveringen van warm tapwater komen bijvoorbeeld voor in sommige woonwijken (doorgaans in combinatie met stadsverwarming) of in sommige appartementengebouwen. In artikel 1, zesde lid, wordt voor levering van warm tapwater een aantal bepalingen van overeenkomstige toepassing verklaard. Het betreft bepalingen die nu al op basis van de Waterleidingwet van toepassing zijn op de productie en distributie van warm tapwater en die – direct of indirect – betrekking hebben op de kwaliteit van het geleverde water.

Het wetsvoorstel voor een Warmtewet, die momenteel door het de parlement wordt behandeld (Kamerstukken II 2005/2006, 29 048, nr. 2), heeft mede betrekking op de levering van warm tapwater. De voorgestelde wet stelt eisen aan onder meer de prijsstelling en kwaliteit van de dienstverlening, maar niet aan de kwaliteit van het geleverde water. In deze zin is er dus geen overlap tussen dat wetsvoorstel en de Drinkwaterwet.

Hoofdstuk II (de organisatie van de openbare drinkwatervoorziening)

Artikel 2, eerste lid

Dit artikel geeft het beginsel weer waar hoofdstuk II een uitwerking van vormt: bestuursorganen (de overheid) dragen zorg voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. De hier voorgestelde bepaling vormt een voortzetting van artikel 1a van de Waterleidingwet, met dien verstande dat deze bepaling een meer inhoudelijk en kwalitatief karakter heeft. Dit betreft met name de toevoeging dat de zorg betrekking heeft op de duurzame veiligstelling (van de openbare drinkwatervoorziening). De overheidszorg heeft specifiek daarop betrekking. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting (paragrafen 2.1 en 3.2 (toelichting op hoofdstuk 2)) is reeds aangegeven dat de rol van de rijksoverheid, naast het uitoefenen van toezicht, vooral voorwaardenschepend en kaderstellend is. Gemeenten en provincies dragen vooral verantwoordelijkheid als eigenaar van drinkwaterbedrijven en in noodsituaties. Zij zijn gehouden er voor zorg te dragen dat de eigendom in overheids handen blijft en dat drinkwaterbedrijven aan hun wettelijke plichten voldoen, rekening houdend met de beleidskaders zoals door het Rijk aangegeven. Voorts zijn ze verplicht om met deze bedrijven samen te werken bij de nooddrinkwatervoorziening (die primair valt onder de verantwoordelijkheid van de drinkwaterbedrijven, zie de voorgestelde artikelen 27 en volgende). Daarnaast zijn zij, evenals bestuursorganen van waterschappen en gemeenschappelijke regelingen, krachtens deze bepaling verplicht om ook bij de uitoefening van overige bevoegdheden, zoals in het kader van de ruimtelijke ordening, te voldoen aan deze zorgplicht. De in artikel 2, eerste lid, opgenomen zorgplicht wordt voorts op een bestendige en duurzame wijze vervuld door drinkwaterbedrijven, behoudens enkele uitzonderingen, de exclusieve bevoegdheid (en plicht) tot

productie en levering van drinkwater toe te kennen en zeker te stellen dat de drinkwaterbedrijven in overheidshanden blijven.

Artikel 2, tweede lid

De hier voorgestelde bepaling is om een aantal redenen wenselijk. In de eerste plaats om te expliciteren dat plannen of projecten ten behoeve van de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening een dwingende reden van groot openbaar belang in de zin van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn¹ vormen, zodat deze ook in de in dat lid bedoelde gebieden, met de daar genoemde waarborgen, doorgang kunnen vinden.

Verder is het wenselijk om het bijzondere karakter van het belang van de openbare drinkwatervoorziening in de wet te verankeren en te waarborgen dat aan dit belang steeds voldoende recht wordt gedaan (en inbreuken worden voorkomen) bij de belangenafweging door bestuursorganen in het kader van de uitoefening van wettelijke bevoegdheden of de toepassing van wettelijke voorschriften. Het belang van de openbare drinkwatervoorziening vormt een zwaarwegend openbaar belang dat een bijzondere wettelijke bescherming rechtvaardigt. Drinkwater vormt immers een primaire levensbehoefte. Dit brengt met zich mee dat dit belang om die reden boven andere belangen kan prevaleren. Zonder een dergelijke expliciete waarborging bestaat de kans dat, bij een toenemende druk op, en intensivering van, het gebruik van ruimte, bodem en water, het belang van de bescherming van de openbare drinkwatervoorziening slechts een van de vele af te wegen belangen wordt in de besluitvorming en daarin niet het gewicht krijgt dat het zou moeten krijgen, waardoor het niet ondenkbeeldig is dat de opdracht tot een duurzame veiligstelling moeilijker uitvoerbaar wordt. De bepaling vormt tevens een nadere uitwerking en concretisering van de in het eerste lid opgenomen zorgplicht. Die zorgplicht raakt alle bestuursorganen die op enigerlei wijze bij hun taakuitoefening te maken krijgen met het belang van de openbare drinkwatervoorziening, ook indien zij niet rechtstreeks betrokken zijn bij de zorg voor die voorziening zelf.

Het voorgaande neemt overigens niet weg dat van geval tot geval in de belangenafweging en de motivering van een besluit, een beroep op de aanwezigheid van dwingende redenen van groot openbaar belang verband houdend met de openbare drinkwatervoorziening concreet zal moeten worden onderbouwd en uitgewerkt. Het enkel volstaan met een beroep op de bepaling van het voorgestelde artikel 2, tweede lid, volstaat derhalve niet. Van geval tot geval zal moeten worden aangetoond dat in concreto sprake is van een situatie en omstandigheden die een beroep op deze bepaling rechtvaardigen, zoals bijvoorbeeld de noodzaak van het gebruik van bepaalde gebieden voor de drinkwatervoorziening en de aanwezigheid van daarvoor vereiste infrastructuur in die gebieden.

Artikel 3

Het voorgestelde artikel 3 legt de verantwoordelijkheid voor een voldoende en duurzame uitvoering van de openbare drinkwatervoorziening binnen een bepaald distributiegebied neer bij de eigenaar van het betreffende drinkwaterbedrijf. Deze zorgplicht, die nieuw is ten opzichte van de Waterleidingwet, ligt in het verlengde van de zorgplicht die ingevolge artikel 2, eerste lid, op bestuursorganen (de overheid) rust en betreft de feitelijke productie en distributie van deugdelijk drinkwater ten dienste van consumenten en afnemers, binnen door de overheid gestelde kaders en voorwaarden. Deze zorgplicht ligt bij de eigenaar omdat deze het bedrijf bestuurt, beheert en exploiteert en het best in staat is om te waarborgen dat aan de eisen ten aanzien van de drinkwatervoorziening wordt voldaan. In de paragrafen 2.1 en 3.2 (toelichting bij hoofdstuk II) is reeds

¹ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

uitvoerig ingegaan op de inhoud en reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de eigenaar van een drinkwaterbedrijf.

De zorgplicht als opgenomen in dit artikel vormt overigens geen belemmering voor het uitbesteden van bepaalde activiteiten, althans voor zover hierbij geen sprake is van overdracht van eigendom of zeggenschap als bedoeld in de voorgestelde artikelen 10 en 11. Te denken valt aan het ontwerp en de bouw van watervoorzieningswerken, de administratie en het opnemen van de watermeters. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf blijft daarbij steeds verantwoordelijk voor het beheer en de exploitatie van het drinkwaterbedrijf en de kwaliteit van het geleverde drinkwater.

Artikel 4

Artikel 4, eerste lid, bevat een algemeen verbod op de productie en distributie (zijnde: transport en levering) van drinkwater door andere personen dan de eigenaar van een drinkwaterbedrijf. Dit verbod is nu nog opgenomen in artikel 3i juncto artikel 3j, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van de Waterleidingwet. De noodzaak van dit verbod volgt onverminderd uit de aan drinkwaterbedrijven opgelegde publieke taak, zoals neergelegd in (onder meer) de voorgestelde artikelen 3, 7 en 8, in het verlengde van de in artikel 2, eerste lid, neergelegde overheidszorg voor de drinkwatervoorziening. Zoals ook in het algemeen deel van deze memorie van toelichting (paragraaf 3.2, toelichting bij hoofdstuk II, eigendom waterleidingbedrijven) is aangegeven leent de openbare drinkwatervoorziening zich niet voor liberalisering en marktwerking en blijft deze als nutstaak, die betrekking heeft op een primaire levensbehoefte, voorbehouden aan de overheid en (voor wat betreft de uitvoering) aan de drinkwaterbedrijven, die daartoe over een wettelijk beschermde positie beschikken en dienen te blijven beschikken. Op het verbod zijn enkele beperkte uitzonderingen van toepassing. In Nederland leveren en produceren ook anderen dan de eigenaars van drinkwaterbedrijven drinkwater, zij het op beperkte schaal en op zeer lokaal niveau. Te denken valt aan collectieve watervoorzieningen of bepaalde collectieve leidingnetten op of in bedrijventerreinen, defensie terreinen, kampeerterreinen, bungalowparken en kantoorgebouwen en flatgebouwen. Het zou niet in de doelstelling van de voorgestelde wet passen dergelijke voorzieningen onmogelijk te maken. Daarom is in artikel 4, tweede lid, onderdelen a en b, voor inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer een uitzondering opgenomen op het verbod tot productie en distributie van drinkwater. Daarbij is rekening gehouden met afsplitsing van onderdelen van een inrichting. Dit betreft zowel afsplitsingen uit het verleden als mogelijke toekomstige afsplitsingen. De bepaling vormt een voortzetting van artikel 3j, tweede lid, aanhef en onderdeel b, subonderdeel 1°, van de Waterleidingwet.

Het voorgestelde artikel 4, derde lid, bevat voorts een uitzondering op het productie- en leveringsverbod voor eigenaren van drinkwatervoorzieningen op mijnbouwinstallaties.

In artikel 4, vierde lid, is een uitzondering op het distributieverbod voor de eigenaar van bepaalde collectieve leidingnetten opgenomen. Die uitzondering is een voortzetting van artikel 3j, tweede lid, aanhef en onderdeel 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. Deze uitzondering is ten opzichte van de Waterleidingwet evenwel verder geclausuleerd, om de volgende redenen.

De uitzondering op het distributieverbod zoals opgenomen in de Waterleidingwet 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 uitdat 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 echter 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 respectievelijk 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 respectievelijk 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.

De in artikel 4, tweede lid, onderdeel b, subonderdeel 2°, genoemde peildatum van 25 februari 2005 komt overeen met de datum van inwerkingtreding van de eerdergenoemde wet tot wijziging van de Waterleidingwet (eigendom van waterleidingbedrijven). Deze bepaling vormt een voortzetting, in een vereenvoudigde redactie, van artikel 3j, tweede lid, onderdeel b, subonderdeel 2°, van de Waterleidingwet.

Artikel 4, vijfde lid, biedt de mogelijkheid om aan de eigenaar van een collectieve watervoorziening ontheffing te verlenen van een verbod als bedoeld in het eerste lid in geval de aansluiting van een inrichting op het leidingnet van een drinkwaterbedrijf ondoelmatig zou zijn (onderdeel a). Het belang van de volksgezondheid mag daarbij niet in het gedrang komen (onderdeel b). Voor een nadere toelichting verwijs ik kortheids halve naar de toelichting bij de derde nota van wijziging bij het voorstel

van wet tot wijziging van de Waterleidingwet (eigendom waterleidingbedrijven) (Kamerstukken II 2003/2004, 28 339, nr. 17). Het zesde tot en met achtste lid bevatten verdere regels met betrekking tot de verlening, wijziging en intrekking van een ontheffing.

Artikel 5

De bevoegdheid en plicht (overeenkomstig het voorgestelde artikel 8) van de eigenaar van een drinkwaterbedrijf tot levering van drinkwater is gekoppeld aan het voor dat bedrijf vastgestelde distributiegebied. Distributiegebieden worden vastgesteld bij besluit van de minister. Artikel 5, eerste lid, voorziet hierin. Deze bepaling is een voortzetting van artikel 3j, tweede lid, onderdeel a, van de Waterleidingwet. Op 25 februari 2005 is de daarop gebaseerde Regeling distributiegebieden drinkwaterbedrijven (Stcrt. 2004, 251) in werking getreden, waarin voor elk drinkwaterbedrijf het op dat moment voor dat bedrijf van toepassing zijnde distributiegebied is vastgesteld. Artikel 5, vierde lid, regelt de gronden waarop de minister ambtshalve deze gebieden kan wijzigen. In het voorgestelde achtste lid wordt in samenhang hiermee de verplichting voor de betrokken eigenaren van drinkwaterbedrijven opgenomen om binnen een bij de wijziging aangegeven periode feitelijk en juridisch uitvoering te geven aan de wijziging, in de door hen gewenste vorm.

Op grond van het voorgestelde zesde lid kan tevens wijziging plaatsvinden op aanvraag, ingeval eigenaren van drinkwaterbedrijven voor (delen van) hun distributiegebied de bevoegdheid en plicht tot levering van drinkwater willen overdragen aan andere eigenaren. Het kan daarbij ook gaan om overdracht aan een drinkwaterbedrijf dat ontstaat door een fusie van bedrijven. Een dergelijke wijziging die zijn beslag krijgt in een besluit als bedoeld in het eerste lid behoeft derhalve steeds de medewerking van de minister van VROM. Artikel 5, zevende lid, geeft de minister de mogelijkheid zijn medewerking aan die wijziging te onthouden indien hij van oordeel is dat sprake is van strijdigheid met het belang van de openbare drinkwatervoorziening. Of sprake is van een dergelijke strijdigheid is mede afhankelijk van de beleidsvisie van de minister terzake, zoals opgenomen in de op grond van artikel 6 vast te stellen beleidsnota inzake de openbare drinkwatervoorziening. Belangrijke elementen van de toetsing worden gevormd door bereik en spreiding (van het distributienet), capaciteit, kwaliteit, continuïteit en kosten.

In zoverre vormt de voorgestelde regeling een wijziging ten opzichte van artikel 3k van de Waterleidingwet, dat de overdracht op initiatief van de betrokken drinkwaterbedrijven afhankelijk wordt van medewerking van de minister van VROM, die immers een besluit moet nemen. Dit volgt uit diens rijksverantwoordelijkheid voor een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening.

Naast drinkwater leveren drinkwaterbedrijven ook ander water, met name aan de industrie. Dat water wordt gebruikt in het productieproces als productiemiddel of grondstof. Voor zover hier op grond van de bestemming van het geleverde water geen sprake is van drinkwater, is de markt voor dit water vrij. Het is echter om een aantal redenen niet wenselijk indien drinkwaterbedrijven op deze markt met elkaar zouden gaan concurreren met gebruik van watervoorzieningswerken die bedoeld zijn voor de openbare drinkwatervoorziening.

Een dergelijke concurrentie zou in de eerste plaats het risico van afkoppelen van grootverbruikers vergroten, doordat deze naar een ander drinkwaterbedrijf overstappen. Dit zou kunnen leiden tot hogere tarieven voor de gebonden klanten, zoals particulieren. Bij de eerdergenoemde behandeling door de Tweede Kamer van de wet tot wijziging van de Waterleidingwet (eigendom waterleidingbedrijven) en de (eerdere) discussies over marktwerking in de drinkwatersector (zie paragraaf 3.2 van het

algemeen deel van deze memorie van toelichting) is als voorwaarde gesteld dat marktwerking geen nadelige gevolgen mag hebben voor de gebonden klant.

In de tweede plaats kan hierdoor een eerlijke concurrentie met andere aanbieders van water aan de industrie in het geding komen, vanwege de marktmacht van drinkwaterbedrijven, gegeven hun exclusieve bevoegdheid tot levering van drinkwater. Artikel 5, tweede lid, verbiedt dat drinkwaterbedrijven hun watervoorzieningswerken, die bedoeld zijn voor de drinkwatervoorziening, gebruiken voor levering van water, niet zijnde drinkwater, buiten het eigen distributiegebied (zoals bijvoorbeeld aan de industrie).

Concurrentie tussen drinkwaterbedrijven zou bovendien op gespannen voet kunnen komen te staan met hun in het kader van de openbare drinkwatervoorziening gewenste onderlinge samenwerking. Het is, mede vanwege deze samenwerking, van belang dat drinkwaterbedrijven op basis van een onderlinge afspraak water aan elkaar kunnen leveren. Dit draagt bij aan een optimale verdeling van beschikbare capaciteit. Het tweede lid van artikel 5 bevat om die reden voor drinkwater een uitzondering op dat verbod. In het derde lid is met het oog op de levering van water (niet zijnde drinkwater) aan een ander drinkwaterbedrijf een tweede uitzondering opgenomen op het verbod van het tweede lid. Daarmee wordt het mogelijk dat een drinkwaterbedrijf ook ander water dan drinkwater levert aan een ander drinkwaterbedrijf. Tevens geldt het verbod van het tweede lid niet voor de levering van nooddrinkwater buiten het eigen distributiegebied. Het zou immers onwenselijk zijn als een drinkwaterbedrijf een ander drinkwaterbedrijf niet zou mogen assisteren door buiten zijn distributiegebied nooddrinkwater te verschaffen.

Artikel 6

Het voorgestelde artikel 6 stelt regels aan de totstandkoming, inhoud en wijziging van de beleidsnota openbare drinkwatervoorziening, zoals toegelicht bij hoofdstuk II (paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze toelichting). Deze beleidsnota vormt de voortzetting van het eerdergenoemde beleidsplan drink- en industriewatervoorziening (BDIV), zoals geregeld in de artikelen 47 tot en met 50 van de Waterleidingwet. Het eerste lid van artikel 6 vormt de grondslag voor deze beleidsnota en legt een minimum vaststellingsfrequentie vast van eenmaal in de zes jaar, met de mogelijkheid van tussentijdse wijziging (vijfde lid). Hiermee wordt beoogd om het rijksbeleid ten aanzien van de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening en de uitvoering van dat beleid actueel te houden. Op deze manier kan worden ingespeeld op gewijzigde of nieuwe omstandigheden en voortschrijdend inzicht ten aanzien van het functioneren van de drinkwatervoorziening en de uitvoering van de publieke taak. De termijn van zes jaar sluit aan bij de herzieningsfrequentie van de stroomgebiedbeheerplannen die worden opgesteld in het kader van de Wet op de waterhuishouding. Het bijzondere belang van de openbare drinkwatervoorziening, de beoogde doorwerking van het in de nota opgenomen beleid naar het beleid van de drinkwaterbedrijven en betrokken overheden en de functie van de nota als toetsingskader voor met name de leveringsplannen noodzaken tot het voortbestaan van een wettelijke planverplichting, zij het in veel lichtere vorm dan het huidige BDIV.

De inhoud van de beleidsnota wordt geregeld in het tweede lid. De daarin gegeven opsomming van onderwerpen is evenwel niet limitatief. De minister van VROM kan ook andere onderwerpen, die hij van belang acht voor de openbare drinkwatervoorziening, in de nota opnemen. In dit verband is het relevant dat de verplichte onderlinge prestatievergelijking van de drinkwaterbedrijven (artikel 31 e.v.) betrekking heeft op een viertal aspecten van een duurzaam veiliggestelde drinkwatervoorziening:

drinkwaterkwaliteit, milieu, klanttevredenheid en kostenefficiëntie. De wijze waarop en de mate waarin onderwerpen aan de orde komen is afhankelijk van de feitelijke situatie en de noodzaak voor gewijzigd of nieuw beleid.

Uit het derde lid volgt dat de beleidsnota in overleg met belanghebbende partijen wordt opgesteld. Hieronder dienen in ieder geval te worden gerekend: de drinkwaterbedrijven en de betrokken provincies en gemeenten.

Artikel 7

De in het eerste lid opgenomen (primaire) taakomschrijving voor de eigenaren van drinkwaterbedrijven volgt uit de wettelijke opdracht aan eigenaren van drinkwaterbedrijven, opgenomen in artikel 3, om ten aanzien van het voor hun bedrijf vastgestelde distributiegebied uitvoering te geven aan de overheidszorg inzake de openbare drinkwatervoorziening. Artikel 7, eerste lid, omvat een nadere precisering en verduidelijking van deze opdracht en is, evenals artikel 3, nieuw ten opzichte van de Waterleidingwet. Onderdeel a omvat de algemene opdracht aan de eigenaar van een drinkwaterbedrijf om binnen zijn distributiegebied een duurzame en doelmatige openbare drinkwatervoorziening tot stand te brengen en in stand te houden. Voor de uitvoering van die taak is de infrastructuur essentieel. Onderdeel b legt dan ook aan het drinkwaterbedrijf de taak op om de nodige infrastructuur tot stand te brengen en in stand te houden. In onderdeel c is de taak voor de eigenaar van het drinkwaterbedrijf neergelegd om binnen zijn distributiegebied en overeenkomstig artikel 8 drinkwater te leveren. Op basis van onderdeel d is het daarbij zijn taak om de kwaliteit te borgen van zowel het productieproces, het distributieproces als de kwaliteit van het geleverde drinkwater.

Het tweede lid omvat van het eerste lid afgeleide taken en daarmee samenhangende (secundaire) verplichtingen. Het tweede lid, onderdeel a, bepaalt dat de eigenaar van het drinkwaterbedrijf tot taak heeft om bij te dragen aan de bescherming van zijn grondstof (grond- of oppervlaktewater) tegen vervuiling. De verantwoordelijkheid voor schoon grondwater en oppervlaktewater ligt bij de overheid op basis van water- en milieuwetgeving zoals de Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming, de Wet verontreiniging oppervlaktewater, de Wet op de waterhuishouding, het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewater en te zijner tijd de nieuwe Waterwet. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf wordt met de taakstelling in het tweede lid, onderdeel a, verplicht en in staat gesteld tot bescherming van waterwingebieden en daaraan gerelateerde activiteiten op het gebied van natuur- en milieubeheer ten einde drinkwater te kunnen produceren. Een voorbeeld hiervan is het natuurbeheer dat door drinkwaterbedrijven sinds jaar en dag in en rond de infiltratie- en wingebieden in de duinen wordt gevoerd.

Tevens heeft het drinkwaterbedrijf op grond van het tweede lid, onderdeel b, tot taak om te bevorderen dat tussen het afleveringspunt en de tappunten uit een oogpunt van volksgezondheid verantwoord met het drinkwater wordt omgegaan door eigenaars, consumenten en andere afnemers. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan het uitvoeren van controles op aangesloten installaties op basis van het bepaalde in artikel 16 en aan het opstellen van technische werkbladen voor installaties en aan het geven van voorlichting aan de afnemers. Dit laat onverlet dat de drinkwaterbedrijven niet verantwoordelijk zijn voor het ontwerp en de staat van leidingen, fittingen en toestellen tussen het punt van levering en het punt waarop het drinkwater ter beschikking komt voor menselijke consumptie en voor eventuele kwaliteitsverslechtingen van het drinkwater die dit met zich mee kan brengen. Zij zijn dus niet verantwoordelijk voor de staat en inrichting van het leidingnet en de installaties die zich achter het leveringspunt bevinden en de kwaliteitsverslechting van het

drinkwater die hier eventueel het gevolg van kan zijn. Zoals eerder opgemerkt is dit een van de redenen om de ontwikkeling van grootschalige collectieve leidingnetten waarmee drinkwater aan consumenten wordt geleverd tegen te gaan.

Op de inhoud en reikwijdte van deze en de overige taken is verder reeds ingegaan in het algemeen deel van deze memorie van toelichting bij hoofdstuk II (paragraaf 3.2), waarnaar kortheidshalve wordt verwezen. In het derde lid van artikel 7 is aangegeven dat de door een drinkwaterbedrijf aan te leggen, te herstellen, te vernieuwen of uit te breiden infrastructuur (bedoeld in het eerste lid, onder b) wordt aangemerkt als een openbaar werk dan wel openbare werken van algemeen nut in de zin van de Belemmeringenwet Verordeningen en de Belemmeringenwet Privaatrecht. Hiermee wordt aangesloten bij een soortgelijke bepaling in de Elektriciteitswet en wordt voorkomen dat voor elk afzonderlijk project de aanvraag en de afgifte van een ministeriële verklaring van openbaar belang vereist is, met alle administratieve lasten van dien.

In het vierde lid is een verbod op kruissubsidiëring opgenomen (eerste volzin). Deze bepaling houdt in 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.

Door middel van de tweede volzin worden de transparantieplichtingen uit de Mededingingswet van overeenkomstige toepassing op de eigenaren van de drinkwaterbedrijven. Het betreft met name de uit het verbod op kruissubsidiëring voortvloeiende verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding, bedoeld in artikel 25b van die wet. Zoals opgemerkt in het algemeen deel van deze memorie van toelichting, bij Hoofdstuk II, voeren drinkwaterbedrijven een zogeheten dienst van algemeen (niet-economisch) belang 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.

Artikel 8

Het voorgestelde artikel 8 vormt grotendeels een voortzetting van artikel 3p van de Waterleidingwet, dat is voortgekomen uit een tijdens de behandeling van het voorstel tot wijziging van de Waterleidingwet (eigendom waterleidingbedrijven) door de Tweede Kamer aangenomen amendement¹. Artikel 8 bevat een ten opzichte van artikel 7 verder uitgewerkte verplichting van de eigenaar van een drinkwaterbedrijf met betrekking tot de levering van drinkwater in het voor zijn bedrijf vastgestelde distributiegebied. Dit omvat een nadere regeling van de verplichtingen inzake het voorzien van een aansluiting en de levering van drinkwater en de aard van de daarbij te hanteren tarieven en voorwaarden. Omdat drinkwater een primaire levensbehoefte is, werd een dergelijke verplichting door de Tweede Kamer ter bescherming van de consumenten noodzakelijk geacht. Daarnaast vormt deze verplichting tot levering de keerzijde van de exclu-

¹ Kamerstukken II, 2002/2003, 28 339, nr. 11.

sieve bevoegdheid tot levering die de eigenaar krachtens de artikelen 3, 4, eerste lid, en 5 in het voor zijn drinkwaterbedrijf vastgestelde distributiegebied heeft. Wijziging ten opzichte van artikel 3p, vierde lid, van de Waterleidingwet is dat op grond van artikel 8, vierde lid, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld, gelet op het belang van deze materie.

Voor de beoordeling en beslissing of in een bepaald geval daadwerkelijk tot aansluiting of levering wordt overgegaan maakt een drinkwaterbedrijf gebruik van de van toepassing zijnde algemene voorwaarden, waarin onder meer de gevallen worden benoemd waarin niet tot aansluiting of levering zal worden overgegaan. Deze voorwaarden zijn geënt op het model Algemene Voorwaarden Drinkwater van VEWIN. Dit model komt tot stand in overleg met de Consumentenbond en onder auspiciën van de Commissie Consumentenaangelegenheden van de Sociaal Economische Raad (SER).

Zoals opgemerkt in het algemeen deel van deze memorie van toelichting is de drinkwatervoorziening een publieke dienst van groot algemeen belang. De overheid dient op grond van artikel 2, eerste lid, zorg te dragen voor een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. De uitvoering daarvan berust op grond van artikel 3 bij de drinkwaterbedrijven. Drinkwaterbedrijven streven een maatschappelijk doel van algemeen belang na. Daarbij geldt dat de uitvoering dient plaats te vinden op een doelmatige wijze en tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten. Uitgangspunt is dat de dienstverlening op een kostendekkende wijze plaatsheeft, zoals reeds aangegeven in de toelichting op hoofdstuk V. De tariefstelling en de aanwending van winst dienen in overeenstemming te zijn met het streven naar optimale kwaliteit, het waarborgen van de continuïteit van het bedrijf en de bescherming van de gebonden klant. Er wordt naar gestreefd hierover met de drinkwaterbedrijven en de aandeelhouders (provincies en gemeenten) nadere afspraken te maken. De gevolgen van deze afspraken voor de gebonden klant zullen inzichtelijk worden gemaakt aan de hand van de resultaten van de prestatievergelijking, waarover op grond van artikel 35 verslag zal worden gedaan aan de Staten-Generaal. Mocht dit niet tot het gewenste resultaat leiden, dan kunnen op grond van artikel 8, vierde lid, hieromtrent regels worden gesteld. De wenselijkheid hiervan en de wijze van invulling zijn mede afhankelijk van de resultaten van de in artikel 51 opgenomen evaluatie van de effectiviteit van het instrument van prestatievergelijking.

Artikelen 9, 10 en 11

De hier voorgestelde artikelen vormen een voortzetting van de artikelen 3l, 3m en 3n van de Waterleidingwet. De rechtshandelingen die de eigenaar van een drinkwaterbedrijf moet melden op grond van artikel 9, eerste lid, behoeven niet in alle gevallen te leiden tot directe invloed op de formele zeggenschap over een drinkwaterbedrijf; deze kunnen echter wel van invloed zijn op de materiële zeggenschap. Voorbeelden zijn de handelingen, genoemd in de onderdelen d en e van dat eerste lid. Rechtshandelingen die raken aan de zeggenschap over een drinkwaterbedrijf dienen te worden gemeld voordat deze rechtsgevolg krijgen. De laatste toevoeging vormt een wijziging ten opzichte van artikel 3l, eerste lid, aanhef, van de Waterleidingwet, omdat alleen op deze wijze een effectief toezicht op de betreffende handelingen kan worden uitgeoefend. In artikel 9, eerste lid, onderdeel f, artikel 10 en artikel 11, onderdelen d en f, is voorts door de toevoeging «geheel of gedeeltelijk» bij «zeggenschap» verduidelijkt dat de betreffende bepalingen ook bij een gedeeltelijke overdracht van zeggenschap van toepassing zijn. Op basis van de melding, bedoeld in artikel 9, eerste lid, kan de minister van VROM beoordelen of de voorgenomen rechtshandeling verboden is krachtens artikel 10. Met het verbod van

artikel 10 wordt voorkomen dat aan een derde, niet zijnde een gekwalificeerde rechtspersoon, de mogelijkheid wordt gegeven invloed uit te oefenen op de beslissingen van een drinkwaterbedrijf en de essentiële activa. Artikel 10 vormt geen belemmering voor het uitbesteden van taken aan niet-gekwalificeerde rechtspersonen. Immers bij uitbesteding blijft het drinkwaterbedrijf verantwoordelijk voor het beheer en de exploitatie van het drinkwaterbedrijf en de kwaliteit van het geleverde drinkwater. Anders ligt het in geval de exploitatie van een drinkwaterbedrijf door een derde wordt verricht. Met het recht op exploitatie wordt een zodanige derde de leverancier van het drinkwater. Daarmee zou de zeggenschap over het drinkwaterbedrijf overgaan. Dit valt onder het verbod van artikel 10. Ook is deze levering door een derde verboden op grond van artikel 4, eerste lid.

De beoordeling of een (voorgenomen) handeling onder het verbod van artikel 10 valt vormt geen zelfstandig besluit. Indien een beoordeling leidt tot een besluit tot het geven van een aanwijzing als bedoeld in artikel 12 maakt deze daarvan deel uit. Indien de beoordeling niet leidt tot een aanwijzing is geen sprake van een publiekrechtelijke rechtshandeling die leidt tot een besluit.

Artikel 11 bevat een niet-limitatieve opsomming van rechtshandelingen die in elk geval verboden zijn. De opgesomde handelingen corresponderen met die welke ingevolge artikel 9 moeten worden gemeld, met dien verstande dat deze een door artikel 10 verboden aspect bevatten. Ook andere handelingen kunnen onder die verbodsomschrijving vallen. Het is daarom raadzaam om, in geval van twijfel, aan het Ministerie van VROM de vraag voor te leggen of in een bepaald geval tot melding moet worden overgegaan.

Voor wat betreft de mededingingsrechtelijke aspecten van de overheids-eigendom wordt kortheidshalve verwezen naar hetgeen daaromtrent in het algemeen deel van deze memorie van toelichting (par. 3.2, bij: Hoofdstuk II) is opgemerkt.

Voorts merk ik in dit verband nog het volgende op. In artikel 2 van de voorgestelde wet is de zorgplicht van de overheid voor de drinkwatervoorziening vastgelegd. Eigendom door overheden vormt onderdeel van de invulling van deze zorg. Reeds voor de inwerkingtreding van de genoemde wet tot wijziging van de Waterleidingwet van 9 september 2004 waren alle drinkwaterbedrijven volledig in handen van de overheid, bij vrijwel alle bedrijven vormgegeven via 100% aandeelhouderschap. Met deze wijziging is er voor gekozen de bestaande situatie van volledige overheids-eigendom te consolideren, omdat alleen op die wijze de overheid de noodzakelijk ruimte behoudt om invloed uit te oefenen en daarmee publieke belangen te waarborgen. Bij partieel aandeelhouderschap is de mogelijkheid om invloed uit te oefenen veel beperkter dan bij 100% aandeelhouderschap. Bij partieel aandeelhouderschap zal rekening gehouden moeten worden met private aandeelhouders en minder ruimte zijn voor de borging van publieke belangen. Private aandeelhouders zullen zich vooral richten op winstmaximalisatie. Het streven naar winstmaximalisatie is doorgaans strijdig met publieke belangen die in het kader van de drinkwatervoorziening geborgd dienen te worden. Volledige zeggenschap door de overheid wordt derhalve noodzakelijk geacht.

Artikel 12

Het voorgestelde artikel 12, dat een voortzetting vormt van artikel 30 van de Waterleidingwet, geeft de minister van VROM de bevoegdheid een aanwijzing te geven indien naar zijn oordeel sprake is van een op grond van artikel 10 verboden rechtshandeling. Dit omvat het beëindigen van voorbereidingshandelingen (hetgeen een nieuw element vormt ten

opzichte van artikel 3o) en, indien een handeling reeds is voltooid, het ongedaan maken van de gevolgen ervan. Uit de artikelen 10 en 11 wordt duidelijk welke handelingen in elk geval zijn verboden. De melding, bedoeld in artikel 9, heeft mede tot doel duidelijkheid te laten ontstaan in die gevallen, waarin niet op voorhand geheel duidelijk is of artikel 10 en met name artikel 11 daarop betrekking hebben. In gevallen waarin geen voorafgaande melding plaatsvindt ten aanzien van een rechtshandeling die mogelijk onder de werking van artikel 10 valt en waarin deze wordt gevolgd door een aanwijzing, is de Staat niet aansprakelijk voor eventuele schade als gevolg van het ongedaan maken van de gevolgen van die handeling.

Als alternatief voor de ingevolge dit wetsvoorstel voortgezette regeling is ook een opzet overwogen waarbij krachtens wettelijke bepaling de rechtsgevolgen van een verboden handeling nietig zijn. Mede omdat niet steeds op voorhand duidelijk zal zijn in hoeverre sprake is van een verboden handeling en dit rechtsonzekerheid met zich mee zou kunnen brengen is gekozen voor de nu in het wetsvoorstel opgenomen opzet.

Hoofdstuk III (de zorg voor de kwaliteit van drinkwater)

Artikelen 13, 14 en 15

De hier voorgestelde artikelen zijn de opvolgers van artikel 4 van de Waterleidingwet, dat vanwege de lengte in drie nieuwe artikelen wordt verdeeld, en artikel 4 van het Waterleidingbesluit. Deze artikelen omvatten met name de zorgplicht van de eigenaar voor de deugdelijkheid van het ter beschikking gestelde drinkwater en de bevoegdheid tot nadere regeling van diverse kwaliteitsaspecten bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (het Drinkwaterbesluit). Voor een belangrijk deel strekken deze bepalingen tot implementatie van de eerdergenoemde Drinkwaterrichtlijn (98/83/EG) en de Richtlijnen over oppervlaktewater, bestemd voor de drinkwatervoorziening (75/440/EG en 79/469/EG). Hierna wordt ingegaan op de afzonderlijke onderdelen van deze artikelen. De bepalingen richten zich tot de eigenaar van een drinkwaterbedrijf maar zijn op basis van het voorgestelde artikel 17, met uitzondering van artikel 13, tweede lid, ook van toepassing op de eigenaar van een collectieve watervoorziening.

Artikel 13, eerste lid

De hier voorgestelde bepaling is een combinatie van de tekst van de zorgplichtbepalingen, opgenomen in artikel 4, eerste lid, van de Waterleidingwet en artikel 4, eerste lid, van het Waterleidingbesluit, voor zover deze betrekking hebben op de kwaliteit van het drinkwater. Nieuw ten opzichte van de Waterleidingwet is dat niet-naleving van artikel 13 en de daarop berustende bepalingen strafbaar wordt gesteld in de Wet op de economische delicten (WED) (zie het voorgestelde artikel 46). Hiervoor is gekozen vanwege het grote belang dat uit het oogpunt van de volksgezondheid wordt gehecht aan de deugdelijkheid van de drinkwatervoorziening. Gezien de algemene en open formulering van de zorgplichtbepaling zal, bij de vaststelling of sprake is van een overtreding, aangesloten moeten worden bij objectieve criteria, zoals de beginselen van «good practice» binnen de sector en het zich voordoen van onaanvaardbare gezondheidsrisico's. De zorgplicht van het eerste lid betreft met name micro-organismen, parasieten of stoffen waaromtrent het Drinkwaterbesluit geen specifieke normen (gesteld op grond van het derde lid van artikel 13) bevat. In het verleden zijn bijvoorbeeld verschillende keren stoffen in (de bronnen) van drinkwater aangetroffen, waaromtrent in het Waterleidingbesluit geen specifieke eisen waren opgenomen (bijvoorbeeld MTBE, Aeromonas en dikegulac). Door de VROM-Inspectie zijn

vervolgens voor die stoffen richtwaarden opgesteld (gebaseerd op voorstellen van het RIVM), die door de waterleidingbedrijven uit hoofde van de zorgplicht moeten worden in acht genomen. In evidente gevallen waarin sprake is van een gevaar voor de volksgezondheid zal indien nodig direct tot voorlopige maatregelen of andere sancties ingevolge de WED kunnen worden overgegaan; in andere gevallen zal de eigenaar die in overtreding is veelal met een waarschuwing in de gelegenheid worden gesteld eerst zelf voor herstel zorg te dragen.

Artikel 13, tweede lid

In dit lid, dat nieuw is ten opzichte van de Waterleidingwet, wordt ook ten aanzien van de eigenaar van een drinkwaterbedrijf een zorgplicht met betrekking tot het ontwerp en de staat van zijn bedrijf opgelegd, die vergelijkbaar is met de in artikel 18 en artikel 21, eerste lid, aan de eigenaar van respectievelijk een collectieve watervoorziening dan wel een collectief leidingnet opgelegde verplichtingen terzake. Er is geen reden om voor eigenaars van drinkwaterbedrijven af te zien van een dergelijke verplichting, die samenhangt met de Drinkwaterrichtlijn.

Artikel 13, derde lid

Krachtens deze bepaling, die met enkele wijzigingen een voortzetting van artikel 4, tweede lid, van de Waterleidingwet, vormt, kunnen voor een aantal onderwerpen bij (of krachtens) algemene maatregel van bestuur eisen worden gesteld omtrent:

(onderdeel a) de hoedanigheid van het water en het nemen en analyseren van monsters om die hoedanigheid vast te stellen. Het gaat hier ondermeer om de kwaliteitseisen (parameters en bijbehorende maximum- of minimumwaarden), de frequentie waarin het water op deze parameters moet worden onderzocht en de wijze waarop de monsternamen en analyse moeten plaatsvinden. Hieronder zijn ook begrepen eisen te stellen aan de laboratoria, die zijn belast met het analyseren van monsters. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan de eis dat deze laboratoria dienen te zijn geaccrediteerd. De hier bedoelde eisen worden opgenomen in het voorgenomen Drinkwaterbesluit. Nieuw ten opzichte van artikel 4, tweede lid, van de Waterleidingwet is de toevoeging, in de aanhef van het derde lid, van de zinsnede «onverminderd het eerste lid». Reden daarvoor is dat de verhouding tussen het eerste en derde lid, onderdeel a, enige verduidelijking behoeft. Met het begrip «onverminderd» wordt verduidelijkt dat de zorgplicht, bedoeld in het eerste lid, geldt naast en in geval van onderlinge strijdigheid, zwaarder weegt dan de (minimum)eisen, bedoeld in het derde lid, onder a. De zorgplicht kan tot gevolg hebben dat, hoewel voldaan wordt aan de eisen van het derde lid, onder a, aan een eigenaar onder omstandigheden toch andere of verdergaande eisen worden gesteld, met name indien het belang van de bescherming van de volksgezondheid in het geding is (zie de toelichting op het eerste lid, hiervoor). Ingevolge artikel 4 van de Waterleidingwet is dat overigens niet anders. Wat in een concreet geval uit hoofde van deze zorgplicht van een eigenaar eventueel meer of anders kan worden vereist dan hetgeen de eisen, bedoeld in het derde lid, onderdeel a, met zich meebrengen, zal afhangen van de specifieke omstandigheden van dat geval en kan niet op voorhand in de wet worden aangegeven. Hierbij zullen zoals toegelicht bij het eerste lid ook de binnen de sector gangbare normen en uitgangspunten een belangrijke rol spelen, de aanwezigheid van gezondheidsrisico's alsmede de beleidsuitgangspunten van het Rijk, zoals opgenomen in de beleidsnota, bedoeld in artikel 6. In elk geval zal, indien wordt gekozen voor bestuursrechtelijke handhaving, de toezichthouder dan wel de minister van VROM (of EZ), in het kader van de eventuele toepassing van bestuurs-

dwang, krachtens afdeling 5:2 van de Awb steeds concreet moeten aangeven op welke punten er niet wordt voldaan aan de zorgplicht van het eerste lid en welke maatregelen moeten worden ondernomen om daar alsnog aan te voldoen, en dient in beginsel ook een termijn te worden gegund waarbinnen de betrokken eigenaar de gewenste maatregelen zelf kan uitvoeren. In het algemeen zal bestuursrechtelijke handhaving bij minder ernstige overtredingen de meest aangewezen weg vormen. Bij ernstige overtredingen, waarin bijvoorbeeld sprake is van aanzienlijke gezondheidsrisico's, zal een strafrechtelijke aanpak meer voor de hand liggen en kan desgewenst direct worden overgegaan tot vervolging en de toepassing van voorlopige maatregelen in de zin van de WED;

(onderdeel b) het toezicht dat de eigenaar moet uitoefenen op de toestand en werking van zijn bedrijf en de hoedanigheid van het bereide water. Dit biedt een basis voor bijvoorbeeld het eisen van een systeem voor kwaliteitsborging. De hier voorgestelde tekst is gelijk aan artikel 4, tweede lid, onderdeel e, van de Waterleidingwet;

(onderdeel c) de gebruikte materialen en chemicaliën en de wijze van toepassing daarvan. De tekst van dit onderdeel is gelijk aan artikel 4, tweede lid, onderdeel i, van de Waterleidingwet en strekt tot implementatie van de Drinkwaterrichtlijn. Op basis van deze richtlijn moeten de lidstaten ervoor zorgen dat zowel de stoffen als de nieuw toe te passen materialen die worden gebruikt bij de bereiding of distributie van drinkwater en de daardoor veroorzaakte verontreinigingen, niet in een hogere concentratie in het water achterblijven dan noodzakelijk is voor het gebruik daarvan. Ook mogen de stoffen en materialen geen afbreuk doen aan de bescherming van de volksgezondheid. Op genoemde bepaling van de Waterleidingwet is de Regeling materialen en chemicaliën leidingwatervoorziening (mede) gebaseerd;

(onderdeel d) het onderzoek dat moet worden verricht indien water niet aan de daaraan gestelde kwaliteitseisen voldoet. Dit onderdeel is gelijk aan onderdeel j van artikel 4, eerste lid, van de Waterleidingwet en strekt eveneens tot implementatie van de Drinkwaterrichtlijn, die bepaalt dat bij overschrijding van de kwaliteitseisen altijd onderzoek moet worden gedaan naar de oorzaak daarvan;

(onderdeel e) de informatie over onder meer de kwaliteit van het drinkwater, die moet worden verschaft aan consumenten, eigenaars van percelen en de toezichthouder. Voor wat betreft de consumenten en eigenaars is de voorgestelde tekst een voortzetting van onderdeel k van artikel 4, tweede lid, van de Waterleidingwet. De bepaling strekt tot implementatie van de Drinkwaterrichtlijn, die bepaalt dat lidstaten ervoor moeten zorgdragen dat consumenten en andere belanghebbenden in verschillende situaties, verband houdende met de kwaliteit van het drinkwater, worden geïnformeerd en geadviseerd. De informatieplicht ten behoeve van de toezichthouder is nieuw ten opzichte van artikel 4, tweede lid, onderdeel k, subonderdeel 1°, en is vereist om de toezichthoudende taak beter te kunnen uitoefenen;

(onderdeel f) de kwaliteit van het water waaruit warm tapwater wordt gemaakt; de voorgestelde tekst is qua strekking gelijk aan onderdeel l van artikel 4, tweede lid, van de Waterleidingwet. In verband met de implementatie van de Drinkwaterrichtlijn (die mede betrekking heeft op warm tapwater) is het relevant dat eisen gesteld kunnen worden aan de kwaliteit van het water waaruit warm tapwater wordt bereid.

Onderdeel b van het tweede lid van artikel 4 van de Waterleidingwet, dat betrekking heeft op de hoeveelheid en druk van het geleverde water,

wordt in dit wetsvoorstel ondergebracht in hoofdstuk IV (Leveringszekerheid en continuïteit). Artikel 4, tweede lid, onderdeel h, van de Waterleidingwet, dat betrekking heeft op de controles door het drinkwaterbedrijf op de aangesloten leidingnetten en installaties, heeft een nadere uitwerking gekregen in de artikelen die betrekking hebben op collectieve watervoorzieningen, collectieve leidingnetten en woninginstallaties.

Artikel 13, vierde lid

Deze bepaling geeft aan dat voor een aantal onderwerpen eisen kunnen worden gesteld. Dit betreft de inrichting van de bedrijfsonderdelen, het verrichten van werkzaamheden en de vakbekwaamheid en de hygiënische voorlichting van het personeel. De tekst is gelijk aan de onderdelen c, d, f en g van artikel 4, tweede lid, van de Waterleidingwet, met dien verstande dat ook hier voor met name uitvoeringstechnische eisen de mogelijkheid wordt gegeven om deze ook bij ministeriële regeling te geven.

Van de mogelijkheid om nadere regels te stellen met betrekking tot deze onderwerpen is (nog) geen gebruik gemaakt. Deze kunnen echter, mede in verband met de kwaliteit van het geleverde water, zeer relevante aspecten betreffen, zodat het wenselijk is om een mogelijkheid te houden om, waar en wanneer de noodzaak zich voordoet, regels als bedoeld te stellen.

Artikel 13, vijfde lid

De hier voorgestelde ontheffingsmogelijkheid vervangt de in de artikelen 4c en 4d van het Waterleidingbesluit opgenomen ontheffingsmogelijkheid. Reden daarvoor is dat een expliciete verankering van deze mogelijkheid in de wet wenselijk wordt geacht. Overeenkomstig de Drinkwaterrichtlijn heeft de ontheffingsmogelijkheid uitsluitend betrekking op de in bijlage A, tabel II, van het Waterleidingbesluit opgenomen maximumwaarden voor de aanwezigheid in het water van bepaalde stoffen (chemische parameters), zoals die in het Drinkwaterbesluit (ter vervanging van het Waterleidingbesluit) zullen worden opgenomen. De ontheffingsmogelijkheid heeft derhalve niet betrekking op waarden als bedoeld in tabel I van die bijlage (de microbiologische parameters).

Artikel 14, eerste lid

Deze bepaling komt overeen met artikel 4, derde lid, van de Waterleidingwet, dat de grondslag biedt voor het bij algemene maatregel van bestuur verplichten van de eigenaar van een waterleidingbedrijf tot het verrichten van onderzoek van het water dat door hem wordt gebruikt voor de bereiding van leidingwater. Met dien verstande dat ingevolge het wetsvoorstel de betreffende regels niet alleen bij, maar ook krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen worden gesteld (indien deze van uitvoeringstechnische aard zijn). De bepaling strekt mede tot implementatie van de Richtlijnen over oppervlaktewater, bestemd voor de drinkwatervoorziening (75/440/EG en 79/469/EG). In het toekomstige Drinkwaterbesluit zal dit, zoals nu ook het geval is, worden ingevuld door te eisen dat het water dat als grondstof voor de bereiding van drinkwater wordt gebruikt, periodiek op een aantal parameters moet worden onderzocht.

Artikel 14, tweede tot en met zesde lid

De hier voorgestelde bepalingen zijn destijds in de Waterleidingwet opgenomen ter implementatie van de richtlijn van de EG van 16 juni 1975, betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor de productie van drinkwater (Pb EG 1975, L 194/34 d.d. 25 juli 1975). Deze richtlijn blijft nog tot eind 2007 in werking. Een wettelijke basis voor implementatie blijft dus vooralsnog nodig. Ook na 2007 zullen deze bepa-

lingen van belang blijven voor de openbare drinkwatervoorziening. Het tweede lid komt inhoudelijk overeen met artikel 4, vierde lid, van de Waterleidingwet. Ook in dit geval kunnen uitvoeringstechnische regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (bij ministeriële regeling) worden gesteld. De betreffende indeling van het oppervlaktewater in kwaliteitsklassen, met de daarbij behorende zuiveringsmethoden, is momenteel nader uitgewerkt in de artikelen 17a tot en met 17d, juncto bijlage D, van het Waterleidingbesluit. Het derde en vierde lid (onthefving-verlening) komen inhoudelijk overeen met het zesde lid van genoemd artikel 4, dat momenteel de basis vormt voor de artikelen 17e en 17f van het Waterleidingbesluit. Verduidelijkt is dat de ontheffing aan een termijn wordt gebonden. De in artikel 4, vijfde lid, van de Waterleidingwet opgenomen implementatiebevoegdheid voor de minister komt niet terug in dit wetsvoorstel, omdat van die bevoegdheid in de praktijk geen gebruik wordt gemaakt. Artikel 14, vijfde lid (gelijkstellingsbepaling) vormt een voortzetting van artikel 4, zevende lid, van de Waterleidingwet. Het zesde lid is een voortzetting van het achtste lid van artikel 4 van de Waterleidingwet (begrip oppervlaktewater).

Artikel 14, zevende lid

Tot op heden worden, ter uitvoering van bovengenoemde Europese richtlijnen, alleen kwaliteitseisen gesteld aan het gebruik van oppervlaktewater. Gezien de huidige ontwikkelingen is niet uit te sluiten dat het in de toekomst (in het kader van de borging van de drinkwaterkwaliteit) nodig zal zijn om kwaliteitseisen te stellen ook aan andere (mogelijke) bronnen voor de drinkwatervoorziening, zoals zeewater, hemelwater, grondwater en afvalwater. De voorgestelde bepaling biedt hiervoor een grondslag bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, waarbij er – net als bij oppervlaktewater – een verband kan worden gelegd tussen de kwaliteit van de grondstof en de gebruikte zuiveringsmethode.

Artikel 15

De hier voorgestelde bepaling vormt (met enkele redactionele aanpassingen) een voortzetting van artikel 4, negende lid, van de Waterleidingwet. Deze bepaling is in 2000 aan de Waterleidingwet toegevoegd om een basis te bieden voor de Tijdelijke regeling legionellapreventie in leidingwater, na de Legionella-uitbraak in Bovenkarspel. Het valt niet uit te sluiten dat zich in de toekomst nogmaals een gebeurtenis voordoet die noodzaakt tot het met spoed, direct op basis van de Drinkwaterwet, zonder dat daartoe nog een wijziging van een algemene maatregel van bestuur vereist is, treffen van wettelijke maatregelen via een ministeriële regeling. Om die reden is het van belang de hier opgenomen bevoegdheid te handhaven.

Artikel 16

Het voorgestelde artikel 16 komt inhoudelijk overeen met artikel 15 van het Waterleidingbesluit. De bepaling wordt echter van een zodanig belang geacht, dat gekozen is voor regeling bij wet. In deze bepaling wordt de controletaak van de eigenaar van een drinkwaterbedrijf vastgelegd, die inhoudt dat het bedrijf controleert of de op zijn net aangesloten installaties geen gevaar opleveren voor verontreiniging van zijn leidingnet. In geval van op zijn leidingnet aangesloten collectieve watervoorzieningen of collectieve leidingnetten heeft de eigenaar van een drinkwaterbedrijf bovendien tot taak om te controleren of deze voorzieningen en leidingnetten geen gevaar opleveren voor verontreiniging van het daarmee beschikbaar gestelde drinkwater. Opgemerkt zij dat de controletaak in het verlengde ligt van de toezichthou-

dende taak van de VROM-Inspectie, die door middel van Inspectierichtlijnen aan de drinkwaterbedrijven nadere aanwijzingen kan geven over de invulling van deze taak. In het vierde lid is dan ook bepaald dat de eigenaar van een aangesloten collectieve watervoorziening, collectief leidingnet, woninginstallatie of andere installatie, dan wel de huurder van het betreffende gebouw of de betreffende woning, verplicht is om medewerking te verlenen aan de uitvoering van de controle door het drinkwaterbedrijf. De verplichting wordt uitgebreid tot de betreffende huurder omdat dat vereist is voor een goede uitvoering van de controletaak.

Artikelen 17, 19, 20 en 21

Het voorgestelde artikel 17 is in gewijzigde vorm een voortzetting van artikel 15a van de Waterleidingwet. Artikel 17 regelt de verplichtingen van de eigenaar van een collectieve watervoorziening en strekt tot implementatie van de eerdergenoemde Drinkwaterrichtlijn. In het eerste lid worden de artikelen 13 (met uitzondering van het tweede lid), 14 en 15 en de daarop berustende bepalingen (die gericht zijn tot de eigenaar van een drinkwaterbedrijf) van overeenkomstige toepassing verklaard ten aanzien van collectieve watervoorzieningen, voor zover daarmee drinkwater wordt geleverd aan consumenten of andere afnemers. De in artikel 15a van de Waterleidingwet specifiek voor de eigenaar van een collectieve watervoorziening opgenomen zorgplicht wordt daarbij vervangen door de (van overeenkomstige toepassing zijnde) zorgplicht van het voorgestelde artikel 13, eerste lid. Die bepaling vormt een (gewijzigde) voortzetting van de in artikel 4, eerste lid, van de Waterleidingwet opgenomen zorgplicht voor de eigenaar van een waterleidingbedrijf (die naast kwalitatieve zorg ook de zorg voor continuïteit omvat). Bij de totstandkoming van artikel 15a van de Waterleidingwet is ten aanzien van dat laatste overwogen, dat het te ver gaat om van de eigenaar van een collectieve watervoorziening ook continuïteit in de levering te eisen. Om die reden is in dat artikel een op die eigenaar toegesneden zorgplicht opgenomen. Nu de in artikel 13, eerste lid, opgenomen zorgplicht nog uitsluitend kwalitatief van aard is (de verplichting inzake continuïteit gaat op in de bepalingen inzake leveringszekerheid), is er geen reden meer om voor de eigenaar van een collectieve watervoorziening een afwijkende zorgplicht in het wetsvoorstel op te nemen. Het door hem aan consumenten geleverde drinkwater moet immers aan dezelfde kwaliteitseisen voldoen.

Het van overeenkomstige toepassing zijn van de artikelen 13 (met uitzondering van het tweede lid) tot en met 15 betekent voorts dat de eigenaar van een collectieve watervoorziening moet voldoen aan de regels die op basis van de genoemde bepalingen worden gesteld met betrekking tot onder meer de kwaliteitseisen ten aanzien van het drinkwater, de frequentie en wijze van analyse van het water, het melden van overschrijdingen van de kwaliteitseisen en het informeren van consumenten en andere afnemers over de kwaliteit van het drinkwater. De Drinkwaterrichtlijn biedt de mogelijkheid om bepaalde collectieve watervoorzieningen van deze voorschriften uit te zonderen. Deze uitzonderingsmogelijkheid is opgenomen in het tweede lid. Er is nog geen gebruik van gemaakt. Voor het overige zij verwezen naar de toelichting op de artikelen 13, 14 en 15, hiervoor.

De artikelen 15c, 15d en 15e, opgenomen in hoofdstuk IIB (regels met betrekking tot collectieve leidingnetten) van de Waterleidingwet keren terug in de vorm van de voorgestelde artikelen 19, 20 en 21. Het betreft hier de verplichtingen met betrekking tot het informeren van consumenten (artikel 19), het verrichten van metingen (artikel 20) en de materialen en de staat van het leidingnet (artikel 21). Ter implementatie van de Drinkwaterrichtlijn wordt in artikel 19 bepaald dat de eigenaar van een collectief leidingnet verplicht is om overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels aan consumenten infor-

matie te verstrekken omtrent door hen te treffen maatregelen in geval het gebruik van het water risico kan opleveren voor de volksgezondheid. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het geven van een doorspoel- of kookadvies, indien het water lange tijd in een installatie heeft stilgestaan, dan wel het advies om het water niet te drinken en alleen voor wassen en toiletspoeling te gebruiken.

Artikelen 18, 22 en 23

Het voorgestelde artikel 18 vormt een uitwerking van artikel 14 van het Waterleidingbesluit voor wat betreft de verplichtingen van de eigenaar van een collectieve watervoorziening met betrekking tot het ontwerp en de staat van die voorziening en de daarvan deel uitmakende elementen. De in artikel 14 van dat besluit opgenomen algemene zorgplicht wordt van een zodanig en bestendig belang geacht dat opneming in de wet, specifiek voor de eigenaar van een collectieve watervoorziening, wenselijk is. Daarbij wordt deze zorgplicht uitgebreid tot het ontwerp en de staat van die voorziening en de toestellen en leidingen die daarvan deel uitmaken. De in artikel 15, vierde lid, van het Waterleidingbesluit opgenomen verplichting om mee te werken aan de controles door de eigenaar van een waterleidingbedrijf, bedoeld in het eerste en tweede lid van dat artikel wordt opgenomen in het vierde lid van artikel 16.

Het voorgaande geldt mutatis mutandis ook voor de eigenaar van een collectief leidingnet (zie het voorgestelde artikel 22 voor wat betreft diens zorgplicht en eveneens artikel 16, vierde lid, voor wat betreft diens verplichting om mee te werken aan de controles, bedoeld in het eerste en tweede lid van dat artikel).

Het voorgestelde artikel 23 bevat een eveneens van artikel 14 van het Waterleidingbesluit afgeleide zorgplicht voor de eigenaar van een woninginstallatie of andere drinkwaterinstallatie (niet zijnde een collectieve watervoorziening of collectief leidingnet). De plicht voor deze persoon om mee te werken aan onderzoek door de eigenaar van een drinkwaterbedrijf is eveneens opgenomen in het artikel 16, vierde lid.

Hoofdstuk IV (leveringszekerheid en continuïteit)

Artikel 24

Het hier voorgestelde artikel vormt de basis voor het waarborgen van de levering van drinkwater en de continuïteit van deze levering. De verplichting tot het plannen van de behoefte op de (middel-)lange termijn en de wijze waarop deze behoefte zal worden gedekt – de bronnen en de middelen voor productie en distributie – vloeien uit dit artikel voort en zullen in het Drinkwaterbesluit verder worden uitgewerkt. In het leveringsplan, bedoeld in artikel 29, dienen de resultaten te worden vastgelegd. Hiermee wordt feitelijk hoofdstuk IV van de Waterleidingwet vervangen, inclusief de plannen van de bedrijfstak voor de middellange termijn, de zogenoemde VEWIN Tienjarenplannen.

Artikelen 25 en 26

Een drinkwaterbedrijf heeft een storingsorganisatie die er op is gericht veel voorkomende storingen als lekkages, uitval van kleinere installatieonderdelen en dergelijke, snel en voor de klant ongemerkt te verhelpen. Met de hier voorgestelde artikelen wordt geen regeling voor dit type verstoringen beoogd. De risicoanalyse en de noodzaak van opschaling bij een verstoring heeft betrekking op de uitval van één of meerdere elementen van de watervoorzieningswerken. Hierbij zullen de dreigingsbeelden voor de watersector nader moeten worden geformuleerd. Dit gebeurt deels door de sector zelf en deels door de rijksoverheid. Het te

realiseren basisbeveiligingsniveau wordt bereikt door technische maatregelen, organisatorische maatregelen (bijvoorbeeld procedures en oefenen) en personeelsmaatregelen (bijvoorbeeld opleiden). Ook de afstemming met de ketenpartners, de gemeenten en de waterbeheerders, en de verplichte actualisatie van de plannen heeft hierop betrekking. Artikel 14a van de Waterleidingwet (instandhouding van de openbare drinkwatervoorziening in buitengewone omstandigheden) gaat op in de hier voorgestelde nieuwe bepalingen.

Artikel 27

Artikel 27 regelt de leveringsverplichtingen van een drinkwaterbedrijf tijdens een verstoring. Het begrip verstoring is in artikel 1, eerste lid, gedefinieerd als uitval of aantasting van watervoorzieningswerken, waardoor de continuïteit van de levering van deugdelijk drinkwater wordt verbroken of in gevaar komt. Allereerst zal het drinkwaterbedrijf in staat moeten zijn om bij de uitval van één element van de watervoorzieningswerken de levering van drinkwater voort te zetten. Het Drinkwaterbesluit zal ten aanzien van de vereiste druk in deze situatie nadere regels bevatten. Ook dient het drinkwaterbedrijf, al dan niet via noodvoorzieningen, in staat te zijn om gedurende ongeveer tien dagen geheel autonoom, dat wil zeggen zonder de reguliere toevoer van gas, elektriciteit, benzine of andere brandstoffen, te kunnen leveren. Op de levering van nooddrinkwater dient het drinkwaterbedrijf derhalve geprepareerd te zijn. De resultaatverplichting ten aanzien van hoeveelheden, distributiepunten, leveringstermijn, dekkingsgraad voor het voorzieningsgebied en dergelijke zullen in het Drinkwaterbesluit nader worden uitgewerkt. Het is van belang dat het drinkwaterbedrijf de afspraken die ten aanzien van de levering van nooddrinkwater zijn gemaakt met de gemeenten vastlegt, gelet op de rol die de gemeenten hebben in het kader van de Wet rampen en zware ongevallen. De levering van noodwater blijft een inspanningsverplichting. De inspecteur beoordeelt of daarbij geen onaanvaardbare risico's voor de volksgezondheid optreden.

Artikel 28

De in het voorgestelde artikel 28 geregelde rapportage omtrent de levering van nooddrinkwater en/of noodwater onder verstoorde omstandigheden heeft een tweeledig doel. In de eerste plaats kan worden nagegaan of de eigenaar van een drinkwaterbedrijf heeft voldaan aan de wettelijke leveringsverplichtingen. In de tweede plaats is het van belang dat lering kan worden getrokken uit de situatie van de verstoorde levering, niet alleen door het drinkwaterbedrijf zelf maar door de gehele sector. Ook indien de levering onder verstoorde omstandigheden niet leidt tot enig druk- of volumeverlies, bijvoorbeeld omdat naastgelegen bedrijven kunnen bijspringen, zal hierover gerapporteerd dienen te worden.

Artikel 29

Het leveringsplan als geregeld in artikel 29 is het plan van het drinkwaterbedrijf waarin is beschreven op welke wijze wordt voldaan aan de eisen met betrekking tot de levering van drinkwater. Het leveringsplan is openbaar met uitzondering van de delen die informatie bevatten omtrent de veiligheid van het drinkwaterbedrijf. Gelet op het grote belang van het leveringsplan voor zowel het drinkwaterbedrijf als de toezichthouder zullen in het Drinkwaterbesluit nadere eisen aan het plan worden uitgewerkt (zie het voorgestelde artikel 30, onderdeel e). Het leveringsplan behoeft verder de goedkeuring van de inspecteur. Deze zal toetsen of het plan voldoet aan de eisen van artikel 29 en de nadere eisen van de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 30, onderdeel e. De goed-

keuring is geen voorwaarde voor de rechtsgeldigheid van een leveringsplan, met dien verstande dat, indien deze achterwege blijft omdat het plan niet aan de (nadere) eisen voldoet, uiteindelijk maatregelen in het kader van het toezicht en de verdere handhaving mogelijk zijn om te bereiken dat het plan (en daarmee de leveringszekerheid) alsnog aan de eisen voldoet. Voorts is van belang dat in artikel 52 wordt bepaald dat voor de eerste maal een leveringsplan moet worden opgesteld binnen ten hoogste één jaar nadat de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling in werking is getreden. In de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 30, wordt de herzieningsfrequentie voor het leveringsplan voor de periode daarna bepaald.

Artikel 30

Dit artikel legt de basis voor een verdere uitwerking in het Drinkwaterbesluit of een daarop gebaseerde ministeriële regeling van de eisen die aan de leveringszekerheid en de continuïteit van de levering van drinkwater worden gesteld. Dit geldt voor zowel niet-verstoorde als verstoorde omstandigheden. Zo zullen bijvoorbeeld de eisen worden gekwantificeerd die in de wet in algemene termen worden gesteld aan druk en hoeveelheid onder niet-verstoorde omstandigheden. Tevens zullen er criteria worden geformuleerd om continuïteit te garanderen bij bijvoorbeeld stroomuitval, waarbij onder meer zal worden bepaald dat minimaal tien dagen kan worden geproduceerd en gedistribueerd met behulp van een eigen noodstroomvoorziening. Ook worden er eisen gesteld aan de druk en hoeveelheden te leveren water bij uitval van één of meerdere elementen van een drinkwaterbedrijf. Bij volledige uitval van de reguliere drinkwatervoorziening worden eisen gekwantificeerd ten aanzien van de nooddrinkwatervoorziening, zoals de dekkingsgraad hiervan. Met het leveringsplan zullen de drinkwaterbedrijven moeten kunnen aantonen dat aan alle gestelde eisen wordt voldaan.

Hoofdstuk V (de doelmatigheid van de openbare drinkwatervoorziening)

Artikel 31

Dit artikel draagt de minister van VROM op om een instantie aan te wijzen die belast wordt met de uitvoering van de prestatievergelijking, bedoeld in artikel 32. Deze vergelijking heeft betrekking op prestaties op het gebied van kwaliteit, milieu, dienstverlening en kostenefficiëntie. De prestatievergelijking wordt periodiek uitgevoerd. Hierdoor bestaat een blijvende prikkel om de doelmatigheid te bevorderen en kunnen de prestaties van de drinkwaterbedrijven in de tijd worden gevolgd. Bij de krachtens het tweede lid te bepalen frequentie wordt in eerste instantie uitgegaan van eens in de drie jaar. Er kunnen redenen zijn om de frequentie te wijzigen, bijvoorbeeld omdat naar verwachting de effecten van maatregelen ter bevordering van de doelmatigheid op een termijn langer dan drie jaar pas merkbaar zijn.

Artikel 32

Teneinde de prestaties van de drinkwaterbedrijven op het gebied van kwaliteit, milieu (waaronder ook natuurbeheer wordt begrepen), dienstverlening en kostenefficiëntie te kunnen vergelijken dienen de gegevens van de individuele bedrijven te worden verzameld en bewerkt. De wijze waarop dit zal plaatsvinden wordt vastgelegd in een protocol. Krachtens het voorgestelde artikel 32 wordt de op grond van artikel 31 aangewezen instantie belast met het opstellen van dit protocol. Nieuwe inzichten met betrekking tot de wijze, waarop prestatievergelijking

uitgevoerd dient te worden, kunnen aanleiding vormen tot wijziging van het protocol. Het protocol wordt daarom voor elke prestatievergelijking opnieuw vastgesteld.

Aan de opzet en inhoud van het protocol worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere eisen gesteld. Het tweede lid van artikel 32 vormt de basis hiervoor. Hieronder worden begrepen eisen betreffende de reikwijdte van de prestatievergelijking, de inhoud van het protocol, het procesniveau waarover de prestatievergelijking inzicht dient te verschaffen, de wijze waarop de juistheid en betrouwbaarheid van gegevens en de bewerking hiervan gewaarborgd dienen te worden en de wijze van rapportage. Deze eisen zullen niet gedetailleerder zijn dan strikt noodzakelijk is. Gezien het belang van de prestatievergelijking wordt in het derde lid voorzien in goedkeuring van het protocol door de minister van VROM.

Het vierde lid omvat een regeling ingeval een protocol niet of niet geheel aan de eisen voldoet. Van belang is dat de minister van VROM in dat geval krachtens artikel 33, tweede lid, regels kan stellen ter (gedeeltelijke) vervanging van dat protocol.

Artikel 33

Het eerste lid van artikel 33 bevat de eigenlijke verplichting tot het uitvoeren van de prestatievergelijking (door de aangewezen instantie), overeenkomstig het daartoe opgestelde protocol. Het tweede lid voorziet in het bijzondere geval dat (en voorzover) een protocol ontbreekt dan wel daaraan geheel of gedeeltelijk goedkeuring wordt onthouden. In een dergelijk geval kan de minister van VROM regels stellen ten behoeve van de uitvoering van een prestatievergelijking (tweede tot en met vierde lid). Artikel 53 bepaalt dat voor de eerste maal gevolg wordt gegeven aan de verplichting tot uitvoering van de prestatievergelijking voor een bij ministeriële regeling te bepalen tijdstip.

Artikel 34

Voor de uitvoering van de prestatievergelijking zijn gegevens van drinkwaterbedrijven nodig. Dit artikel verplicht de eigenaar van een drinkwaterbedrijf tot het leveren van deze gegevens. Termijnen waarbinnen deze gegevens verstrekt dienen te worden zullen worden opgenomen in het in artikel 32, eerste lid, bedoelde protocol. Ingeval de eigenaar van een drinkwaterbedrijf in gebreke blijft meldt de in artikel 31 aangewezen instantie, die de gegevens van de bedrijven verzamelt, dit aan de minister van VROM. Zo nodig kan de minister van VROM maatregelen nemen om er voor te zorgen dat de desbetreffende gegevens alsnog worden geleverd.

Artikel 35

De resultaten van de prestatievergelijking dienen te worden neergelegd in een verslag. De krachtens artikel 31 aangewezen instantie wordt belast met het opstellen daarvan. Het verslag wordt door deze instantie toegezonden aan de drinkwaterbedrijven en aan de minister van VROM. De minister van VROM zendt het verslag vervolgens aan beide Kamers der Staten-Generaal en doet hiervan mededeling in de Staatscourant. Daarbij geeft hij aan waar het verslag kan worden ingezien.

Artikel 36

De prestatievergelijking heeft onder meer tot doel te bevorderen dat drinkwaterbedrijven hun prestaties verbeteren. Naast de rapportage omtrent de prestatievergelijking dient de minister van VROM te worden

geïnfomeerd over de voornemens van de drinkwaterbedrijven om hun prestaties te verbeteren. De minister stelt beide Kamers der Staten-Generaal op de hoogte van deze voornemens. Er wordt bewust afgezien van het opnemen van criteria in de Drinkwaterwet voor het al dan niet voldoende zijn van de geleverde prestaties en voor het verbeteren daarvan. Dit behoort tot de eigen verantwoordelijkheid van de eigenaren van drinkwaterbedrijven.

Hoofdstuk VI (verslag met betrekking tot de kwaliteit van het drinkwater)

Artikelen 37, 38 en 39

De hier voorgestelde bepalingen komen inhoudelijk overeen met respectievelijk artikel 63a, 63b en 63c van de Waterleidingwet en strekken tot implementatie van de Drinkwaterrichtlijn. De Drinkwaterrichtlijn verplicht de lidstaten elke drie jaar verslag uit te brengen over de kwaliteit van het voor menselijke consumptie bestemde water. In Nederland was het al geruime tijd praktijk om periodiek (jaarlijks) een dergelijk verslag uit te brengen. Bij de implementatie van de richtlijn door de eerdergenoemde wijziging van de Waterleidingwet in 2000 is aangesloten bij de praktijk van een jaarlijks verslag. Ook nu zie ik geen reden om van de jaarlijkse frequentie af te wijken en is deze ongewijzigd in het voorstel opgenomen.

Hoofdstuk VII (handhaving)

Artikel 40

De hier voorgestelde bepaling vormt een voortzetting van artikel 61 van de Waterleidingwet. Op grond van dat artikel is in het Besluit aanwijzing ambtenaren VROM-regelgeving (Stcrt. 2004, 250) de VROM-Inspectie aangewezen als toezichthouder voor drinkwaterbedrijven en collectieve watervoorzieningen en collectieve leidingnetten op het land, en is het Staatstoezicht op de Mijnen toezichthouder voor collectieve watervoorzieningen op mijnbouwinstallaties. Artikel 40 voorziet eveneens in deze aanwijzing, met dien verstande dat de minister van Economische Zaken krachtens het tweede lid de ambtenaren aanwijst die zijn belast met het toezicht op de naleving voor wat betreft de daar bedoelde mijnbouwinstallaties. Krachtens artikel 55, vierde lid, zal artikel 40 de nieuwe grondslag voor het genoemde Besluit vormen, voor zover dat berust op de Waterleidingwet.

Artikel 41

Artikel 6 van de Waterleidingwet, dat bepaalt dat de eigenaar van een waterleidingbedrijf onverwijld kennis geeft aan de inspecteur van omstandigheden die gevaar of beletsel kunnen vormen voor de naleving van het bepaalde bij of krachtens artikel 4 van die wet, wordt in dit wetsvoorstel opgenomen in artikel 41 met dien verstande dat verduidelijkt is dat het moet gaan om omstandigheden verband houdend met dat bedrijf. Deze verplichting blijft, overeenkomstig het vigerende artikel 15b of artikel 15f van de Waterleidingwet, eveneens gelden voor de eigenaar van een collectieve watervoorziening of van een collectief leidingnet voor wat betreft de bepalingen die deze eigenaars regarderen.

Artikel 42

De in het eerste lid van dit artikel opgenomen bestuursdwangbevoegdheid voor de minister van VROM is momenteel opgenomen in artikel 63 van de Waterleidingwet. Het tweede lid voorziet er in dat de minister van

Economische Zaken over dezelfde bevoegdheid beschikt voor zover het gaat om mijnbouwinstallaties.

Hoofdstuk VIII (maatregelen in het belang van de volksgezondheid)

Artikelen 43, 44 en 45

Het hier voorgestelde hoofdstuk bevat een aantal bepalingen (de artikelen 43 en 44) die de toezichthouder bepaalde aanvullende bevoegdheden in het belang van de volksgezondheid verlenen of die regels stellen ten aanzien van de uitoefening van die bevoegdheid. Het gaat hier om bestaande en specifieke bevoegdheden waar de Awb niet in voorziet. Zij vormen een voortzetting van de artikelen 5 en 8 van de Waterleidingwet, opgenomen in hoofdstuk II van die wet (het toezicht op waterleidingbedrijven in het belang der volksgezondheid).

Dit omvat in de eerste plaats de bevoegdheid tot het bij of krachtens algemene maatregel van bestuur in het belang van de volksgezondheid aanwijzen van gegevens die de eigenaar van een drinkwaterbedrijf op een daarbij aan te geven wijze dient te verstrekken aan de inspecteur (artikel 43, voortzetting van artikel 5, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van de Waterleidingwet). Het is voor het uitoefenen van het toezicht van belang om te verstrekken gegevens te kunnen aanwijzen en regels te kunnen stellen aan de wijze van verstrekking van gegevens in een daarbij aangegeven vorm, bijvoorbeeld omdat het daarbij kan gaan om grote aantallen meetgegevens waar een gestandaardiseerde en geautomatiseerde wijze van controle veel efficiënter is dan een handmatige controle.

Voorts omvat dit de bevoegdheid tot het verbieden van de levering van drinkwater of slechts toestaan voor gebruik in door de toezichthouder aan te geven gevallen in geval die levering gevaar voor de volksgezondheid kan opleveren (voorgesteld artikel 44 (voortzetting van artikel 8 van de Waterleidingwet)).

Ingevolge het voorgestelde artikel 45 kan de betreffende toezichthouder ook van deze bevoegdheden gebruik maken ten aanzien van een collectief leidingnet of een collectieve watervoorziening, voor zover daarmee drinkwater wordt geleverd (voortzetting van de artikelen 15b en 15f van de Waterleidingwet). Artikel 45 bepaalt dat de in hoofdstuk VIII opgenomen bevoegdheden voor de inspecteur en verplichtingen van de eigenaar van een waterleidingbedrijf van overeenkomstige toepassing zijn ten aanzien van de toezichthouder, respectievelijk de eigenaar van een collectieve watervoorziening of collectief leidingnet.

Wat betreft de overige bepalingen van eerdergenoemd hoofdstuk II van de Waterleidingwet, resumerend het volgende. Artikel 7 van de Waterleidingwet vervalt omdat de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht inzake het toezicht en bestuursdwang (welke laatste bevoegdheid ingevolge dit wetsvoorstel wordt opgedragen aan de minister van VROM) hierin voorzien. De artikelen 9 tot en met 13 van de Waterleidingwet (maatregelen ten aanzien van personeel waterleidingbedrijven) keren evenmin terug in dit wetsvoorstel omdat aan deze bepalingen geen behoefte meer bestaat. Dat geldt eveneens voor artikel 14 van die wet (toegang inspecteur, anders dan als toezichthouder, tot terreinen, werken en inrichtingen van waterleidingbedrijven) omdat de inspecteur steeds als toezichthouder fungeert (ook in die gevallen waarin sprake is van formeel overleg en dergelijke). Zijn toegangsrecht is daarom afdoende geregeld in de Awb. Artikel 14a van de Waterleidingwet (openbare drinkwatervoorziening in buitengewone omstandigheden) keert terug in de vorm van hoofdstuk VI van dit wetsvoorstel (leveringszekerheid en continuïteit), en dan met name artikel 28 (levering in verstoorde omstandigheden).

De in artikel 7 van de Waterleidingwet opgenomen regeling, inhoudend dat, indien naar het oordeel van de inspecteur niet wordt voldaan aan het bij of krachtens artikel 4 bepaalde, de eigenaar van een waterleidingbedrijf verplicht is binnen een door de inspecteur te stellen termijn de maatregelen te nemen, welke deze nodig acht om daarin te voorzien, keert niet terug in dit wetsvoorstel. De in artikel 42 opgenomen bestuursdwangbevoegdheid voor de minister voorziet er in dat in een dergelijk geval in het besluit tot toepassing van bestuursdwang concreet wordt aangegeven tegen welke overtreding wordt opgetreden en welke maatregelen de overtreder binnen een daarbij te bepalen termijn dient te nemen om de daadwerkelijke toepassing van bestuursdwang te voorkomen. Deze maatregelen kunnen ook inhouden dat bepaalde onderdelen van het bereidings- of distributieproces moeten worden aangepast of uitgebreid. De in artikel 42 opgenomen regeling biedt dus voldoende soelaas voor de in artikel 7 van de Waterleidingwet bedoelde gevallen.

Voor een verdere toelichting op de artikelen 5 tot en met 8 van de Waterleidingwet (waarvan de artikelen 43 en 44 een voortzetting vormen) zij nog verwezen naar de memories van toelichting bij de wetsvoorstellen die tot deze bepalingen leidden (Kamerstukken II 1955/1956, 4201, nr. 3; Kamerstukken II 1998/1999, 26 700, nr. 3).

Hoofdstuk IX (wijziging van andere wetten)

Artikelen 46 tot en met 50

Deze artikelen bevatten de aanpassingswetgeving die de voorgestelde Drinkwaterwet ten aanzien van andere wetten met zich meebrengt. Met uitzondering van artikel 46 gaat het hier om terminologische aanpassingen in diverse wetten. Artikel 46 leidt ertoe dat overtreding van de met het oog op de volksgezondheid belangrijkste bepalingen van de voorgestelde wet strafbaar wordt gesteld in de Wet op de economische delicten, zoals toegelicht in het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Dit komt de handhaafbaarheid van de Drinkwaterwet aanzienlijk ten goede en sluit aan op soortgelijke ontwikkelingen binnen de overige VROM-wetgeving.

Hoofdstuk X (evaluatie)

Artikel 51

In deze bepaling is vastgelegd dat de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer uiterlijk vijf jaar na inwerkingtreding van de wet de uitvoering van hoofdstuk V (Doelmatigheid van de openbare drinkwatervoorziening) zal evalueren en daarover zal rapporteren aan de Staten-Generaal.

Hoofdstuk XI (slotbepalingen)

Artikel 52

Deze bepaling houdt in dat uiterlijk één jaar na inwerkingtreding van de voorgestelde wet op basis van artikel 29 een leveringsplan moet worden opgesteld (dat vervolgens ter goedkeuring moet worden voorgelegd aan de inspecteur).

Artikel 53

Deze bepaling houdt in dat de prestatievergelijking voor de eerste maal voor een bij ministeriële regeling te bepalen tijdstip wordt uitgevoerd.

Daarna vindt dat volgens een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 31, tweede lid, te bepalen frequentie plaats.

Artikel 54

Deze bepaling, omtrent de bevoegdheid van gemeenten en provincies om (aanvullende) regels te stellen ten aanzien van de drinkwatervoorziening, is met enige redactionele aanpassingen overgenomen uit artikel 64 van de Waterleidingwet. Reden daarvoor is dat een dergelijke mogelijkheid tot het stellen van (aanvullende) algemeen verbindende voorschriften wenselijk blijft en dat, indien de hier voorgestelde bepaling achterwege blijft, rechtsonzekerheid kan ontstaan in die gevallen waarin van die (aanvullende) provinciale of gemeentelijke algemeen verbindende voorschriften reeds sprake is.

Artikel 55

Artikel 55, eerste lid, voorziet er in dat de Waterleidingwet wordt ingetrokken op het tijdstip waarop de voorgestelde Drinkwaterwet in werking treedt. Op dat moment hebben naar verwachting nog niet alle op basis van Hoofdstuk III van de Waterleidingwet vastgestelde reorganisatieplannen geleid tot overgang van de daarin aangeduide distributiegebieden. Daarom is in het eerste lid een overgangsbepaling opgenomen, opdat nog in uitvoering zijnde reorganisatieplannen kunnen worden afgerond op basis van hoofdstuk III van de Waterleidingwet.

Het tweede lid betreft een overgangsbepaling die reeds was opgenomen in een recente wijziging van de Waterleidingwet (Wet van 9 september 2004 tot wijziging van de Waterleidingwet (eigendom van waterleidingbedrijven)). Het betreft een overgangsbepaling voor de situatie waarin een drinkwaterbedrijf niet in handen is van de overheid. Deze situatie wordt rechtgetrokken door uitvoering van een reorganisatieplan. Concreet betreft het de NV Bronwaterleiding Doorn.

Het derde lid biedt een voortgezette grondslag voor de Regeling distributiegebieden waterleidingbedrijven totdat deze wordt vervangen door een besluit in de zin van artikel 5.

Het vierde lid bepaalt dat het Besluit aanwijzing ambtenaren VROM-regelgeving, voor zover dat berust op de Waterleidingwet, na inwerking-treding van de voorgestelde wet berust op artikel 40, eerste lid.

Artikel 56

Dit artikel voorziet in de intrekking van het Besluit bescherming waterleidingbedrijven 1989 op het tijdstip dat de Drinkwaterwet in werking treedt. Op de redenen daarvoor is in het algemeen deel van deze memorie van toelichting ingegaan. Omdat het besluit mede is gebaseerd op artikel 29 van de Intrekkingwet BB is een intrekkingbepaling vereist.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

P. L. B. A. van Geel