



Advies Raad van State inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet elektriciteit en drinkwater BES, de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES, de Wet financiën openbare lichamen BES en de Warenwet BES

Nader Rapport

24 februari 2022

IENW/BSK-2022/36359

Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Koning

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

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

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

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

De Afdeling maakt opmerkingen over de voorgestelde wijzigingen in de verplichting voor distributeurs om een noodvoorziening aan te houden en over het ontbreken van een tariefregulering voor Saba. In verband daarmee is aanpassing van het voorstel en de toelichting wenselijk.

1. Noodvoorziening

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

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

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

Volgens de toelichting kan de precieze vorm van de noodvoorziening per eiland worden ingevuld, rekening houdend met de unieke omstandigheden per eiland. Dit dient beschreven te worden in het



kwaliteits- en capaciteitsdocument waarop toezicht wordt gehouden door de ILT.

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

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

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

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

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

2. Tarief drinkwater Saba

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

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

Saba kent geen drinkwaterleidingsstelsel. In de toelichting staat dat op Saba in 2021 een drinkwaterbottelfabriek wordt geopend. Vanaf dan zullen twee vormen van watervoorziening bestaan. Het drinkwater vanuit de bottelfabriek wordt in herbruikbare flessen per gallon verkocht. Zogenoemd water dat is gezuiverd door omgekeerde osmose (RO-water) wordt via trucks aan consumenten geleverd in de zogenaamde cisternen (opslagtanks voor water). Dit RO-water is niet bestemd voor



drinken, koken of voedselbereiding en kan gebruikt worden voor bijvoorbeeld douchen en beregingsdoeleinden.

Het voorstel regelt dat geen tariefregulering voor de productie en distributie van drinkwater op Saba geldt. Volgens de toelichting wordt hiervoor gekozen omdat de methodiek van ACM voor berekening van de maximumtarieven voor drinkwater, aan de hand van vaste en variabele tarieven niet toepasbaar is voor de verkoop van flessen water. In combinatie met de administratieve druk wordt daarom voorgesteld het Openbaar Lichaam Saba, na opening van de bottelfabriek zelf de tarieven te laten vaststellen.

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

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

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

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

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

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

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

De waarnemend vice-president van de Raad van State,

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



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

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

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



Advies Raad van State

No.W17.21.0176/IV
's-Gravenhage, 22 juli 2021

Aan de Koning

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

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

De Afdeling maakt opmerkingen over de voorgestelde wijzigingen in de verplichting voor distributeurs om een noodvoorziening aan te houden en over het ontbreken van een tariefregulering voor Saba. In verband daarmee is aanpassing van het voorstel en de toelichting wenselijk.

1. Noodvoorziening

De Wet elektriciteit en drinkwater BES bepaalt dat een distributeur een voorraad drinkwater van ten minste zeven aaneengesloten kalenderdagen voor zijn verzorgingsgebied dient aan te houden.¹ Het voorstel regelt dat deze verplichting komt te vervallen.² In plaats hiervan moeten distributeurs zorg dragen voor een noodvoorziening waardoor ook bij uitval van de drinkwatervoorziening levering van voldoende drinkwater gegarandeerd is.³

Als reden voor het laten vervallen van deze verplichting staat in de toelichting dat het aanhouden van een drinkwatervoorraad van zeven dagen bij tropische temperaturen forse investeringen vraagt om risico's van bacterievorming tegen te gaan en een dergelijke voorraad ook niet altijd per direct te garanderen is in het geval van een calamiteit zoals een orkaan. Volgens de toelichting is de te schrappen bepaling daarom onuitvoerbaar.⁴

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

Volgens de toelichting kan de precieze vorm van de noodvoorziening per eiland worden ingevuld, rekening houdend met de unieke omstandigheden per eiland. Dit dient beschreven te worden in het kwaliteits- en capaciteitsdocument waarop toezicht wordt gehouden door de ILT.⁵

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

Anders dan in de huidige regeling is echter niet beschreven gedurende hoeveel dagen de noodvoorziening uitval van de reguliere drinkvoorziening moet kunnen opvangen. Hierdoor ontstaat onduidelijkheid over de totale vereiste capaciteit van de noodvoorziening. De vereiste capaciteit zal een belangrijke rol spelen in de keuze voor de te treffen noodvoorziening. Het ontbreken van inzicht in dit vereiste brengt met zich dat het voor distributeurs onzeker is welke noodvoorzieningen zij kunnen treffen en met welke capaciteit. Dit klemmt eens te meer, nu ook in de toelichting geen helder inzicht wordt gegeven in de aard van de mogelijk te treffen noodvoorzieningen en de capaciteit daarvan. Ook

¹ Artikel 3.5, eerste lid, sub f, van de Wet elektriciteit en drinkwater BES.

² Artikel I, onderdeel D, voorgesteld artikel 3.5, eerste lid, van de Wet elektriciteit en drinkwater BES.

³ Artikel I, onderdeel D, voorgesteld artikel 3.5, tweede lid, sub d, van de Wet elektriciteit en drinkwater BES.

⁴ Toelichting, paragraaf 2.3.5.

⁵ Artikel 3.5, derde lid, aanhef en onder d (nieuw).

voor de toezichthouder ILT is daarmee onvoldoende duidelijk welk toetsingskader aan de beoordeling van de noodvoorziening, zoals die door de distributeur in het kwaliteits- en capaciteitsdocument wordt beschreven, ten grondslag legt.

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

2. Tarief drinkwater Saba

De Wet elektriciteit en drinkwater Bes kent een systeem van tariefregulering voor de prijs van productie en distributie van drinkwater. Volgens dit systeem stelt de Autoriteit Consument en Markt (ACM) op 1 januari de productieprijs vast die de producent zal berekenen aan een distributeur voor het geproduceerde drinkwater.⁶ De productieprijs is gebaseerd op de werkelijke kosten van de productie met inachtneming van een redelijk rendement en omvat de operationele- en onderhoudskosten, de energiekosten en de kapitaalslasten.⁷ Voorts stelt de ACM, op voorstel van een distributeur, de tarieven vast die de distributeur ten hoogste zal berekenen aan de afnemers voor de distributie van drinkwater.⁸ De tarieven zijn niet-discriminerend, transparant en gebaseerd op de werkelijke kosten met inachtneming van een redelijk rendement.⁹

Volgens de memorie van toelichting bij de Wet elektriciteit en drinkwater BES is de doelstelling van de tariefregulering drieledig.¹⁰ Het eerste doel is consumentenbescherming. Omdat de afnemers van netwerken gebonden diensten niet over hun eigen tarieven kunnen onderhandelen, worden tarieven door de toezichthouder vastgesteld. Het tweede doel is investeerdersbescherming. Een stabiel en voorspelbaar reguleringsklimaat beschermt investeerders, zodat de onderneming in staat is om de noodzakelijke investeringen in de infrastructuur en productiecapaciteit te verrichten. Het derde en laatste doel is productieve efficiëntie van de onderneming. Hierdoor kunnen diensten van voldoende kwaliteit tegen de laagst mogelijke kosten worden geleverd.

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

Het voorstel regelt dat geen tariefregulering voor de productie en distributie van drinkwater op Saba geldt.¹¹ Volgens de toelichting wordt hiervoor gekozen omdat de methodiek van ACM voor berekening van de maximumtarieven voor drinkwater, aan de hand van vaste en variabele tarieven niet toepasbaar is voor de verkoop van flessen water. In combinatie met de administratieve druk wordt daarom voorgesteld het Openbaar Lichaam Saba, na opening van de bottelfabriek zelf de tarieven te laten vaststellen.

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

De Afdeling adviseert in de toelichting dragend te motiveren waarom van tariefregulering voor drinkwater op Saba wordt afgezien. Indien die motivering niet kan worden gegeven adviseert de

⁶ Artikel 2.5, eerste lid, van de Wet elektriciteit en drinkwater BES.

⁷ Artikel 2.5, tweede lid, van de Wet elektriciteit en drinkwater BES.

⁸ Artikel 3.14, eerste lid, van de Wet elektriciteit en drinkwater BES.

⁹ Artikel 3.14, vierde lid, van de Wet elektriciteit en drinkwater BES.

¹⁰ Memorie van Toelichting, Kamerstukken II, 2014/15, 34 089, nr. 3, paragraaf 3.3.1.

¹¹ Artikel IC, voorgesteld artikel 2.5, tweede lid, en onderdeel IF, voorgesteld artikel 3.14, tweede lid, van de Wet elektriciteit en drinkwater BES.



Afdeling te voorzien in een systeem van tariefregulering dat is afgestemd op de situatie op Saba.

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

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

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



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

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



Tekst zoals aangeboden aan de Raad van State: Wet tot wijziging van de Wet elektriciteit en drinkwater BES (bevorderen uitvoerbaarheid), wijziging van de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES en de Wet financiën openbare lichamen BES (uitbreiding van de zorgplicht voor afvalwater en verbreden heffingsgrondslag) en de Warenwet BES (afstemming drinkwaterwetgeving)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het in verband met de toegankelijkheid en duurzaamheid van de drinkwatervoorziening in Caribisch Nederland wenselijk is de uitvoerbaarheid te verbeteren van de Wet elektriciteit en drinkwater BES en de afbakening van die wet met de Warenwet BES te verbeteren en dat het voorts ter verbetering van het afvalwaterbeheer in het belang van de bescherming van het milieu wenselijk is de zorgplicht voor het afvalwaterbeheer van de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES en in verband daarmee de heffingsgrondslag van de Wet financiën openbare lichamen BES te verbreden;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wet elektriciteit en drinkwater BES wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1.1 wordt als volgt gewijzigd:

1. De begripsomschrijving voor drinkwater komt te luiden:

drinkwater: water bestemd voor drinken, koken of voedselbereiding, met uitzondering van water dat alleen door omgekeerde osmose is behandeld;

2. In de begripsomschrijving beginnend met *Onze Minister* wordt 'Onze Minister van Infrastructuur en Milieu' vervangen door 'Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat'.

B

Artikel 1.3 komt te luiden:

Artikel 1.3

Deze wet is niet van toepassing op het vervaardigen of verhandelen als bedoeld in artikel 1 van de Warenwet BES van drinkwaren in verpakkingen als bedoeld in die wet, behoudens de productie en distributie van drinkwater of nooddrinkwater in bij regeling van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat in overeenstemming met Onze Minister voor Medische Zorg en Sport aangewezen verpakkingen.

C

In artikel 2.5 wordt onder vernummering van het tweede tot en met zevende lid tot derde tot en met achtste lid een lid ingevoegd, luidende:

2. In afwijking van het eerste lid wordt geen productieprijs voor drinkwater vastgesteld voor het openbaar lichaam Saba.

D

Artikel 3.5 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt onderdeel f, onder toevoeging van 'en' aan het slot van onderdeel d en onder vervanging van 'en' aan het slot van onderdeel e door een punt.



2. Aan het tweede lid wordt onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel c door ‘; en’ een onderdeel toegevoegd, luidende:

- d. zorg te dragen voor een noodvoorziening waardoor ook bij uitval van de drinkwatervoorziening de hoeveelheid drinkwater geleverd kan worden die in het belang van de volksgezondheid is vereist.

3. Aan het derde lid wordt onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel c door ‘; en’ een onderdeel toegevoegd, luidende:

- d. de maatregelen opneemt die hij neemt om aan de verplichting, bedoeld in het tweede lid, aanhef en onder d, te kunnen voldoen.

E

Aan artikel 3.13 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen in het belang van de volksgezondheid installaties als bedoeld in het tweede lid worden aangewezen waarop de bij of krachtens artikel 2.3, tweede lid, gestelde eisen bij die maatregel van overeenkomstige toepassing worden verklaard.

F

Artikel 3.14 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het tweede tot en met achtste lid tot derde tot en met negende lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

2. In afwijking van het eerste lid wordt geen tarief voor drinkwater vastgesteld voor het openbaar lichaam Saba.

2. Het vijfde lid (nieuw) komt te luiden:

5. De tarieven zijn niet-discriminerend, transparant en gebaseerd op de werkelijke kosten met inachtneming van het vierde lid en een redelijk rendement.

G

In artikel 3.15, vierde lid, wordt na ‘25 meter’ ingevoegd ‘binnen vijf jaar’ en wordt ‘door een distributeur’ vervangen door ‘via de distributeur door de afnemer met een nieuwe aansluiting’.

H

In artikel 3.18, eerste lid, wordt ‘artikel 2.5, tweede lid’ vervangen door ‘artikel 2.5, derde lid’.

I

Artikel 4.1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt ‘artikel 3.14, tweede lid, onderdeel c’ vervangen door ‘artikel 3.14, derde lid, onderdeel c’.

2. In het tweede lid wordt ‘artikel 2.5, tweede lid’ vervangen door ‘artikel 2.5, derde lid’.

J

In artikel 4.4, eerste lid, wordt ‘Onze Minister van Infrastructuur en Milieu’ vervangen door ‘Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat’.

K

In artikel 6.2, eerste en tweede lid, 6.4, 6.5, eerste, derde, vijfde en zesde lid, 6.6, tweede lid, 6.11, eerste, tweede en derde lid en 6.14, eerste en tweede lid, wordt ‘Onze Minister van Infrastructuur en Milieu’ steeds vervangen door ‘Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat’.



L

Artikel 6.12 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt na 'betrouwbare' ingevoegd ', toegankelijke'.
2. Onder vernummering van het vijfde lid tot zesde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:
 5. Onze Minister kan in geval van buitengewone omstandigheden, zo mogelijk na overleg met de distributeur en het eilandsbestuur en zo lang als die omstandigheden dat vereisen, maatregelen treffen die hij redelijkerwijs nodig acht in het belang van de veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. De maatregelen hebben geen betrekking op het tarief van drinkwater.

M

Artikel 7.4 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:
 1. Diegenen die op 1 juli 2016 reeds elektriciteit of drinkwater produceerden of distribueerden en op grond van artikel 2.1 vergunningplichtig zijn geworden of op grond van artikel 3.1 een aanwijzing nodig hebben, vragen voor 1 juli 2026 dan wel, indien die datum verstreken is, binnen een door Onze Minister te bepalen termijn van ten hoogste een jaar, een vergunning aan als bedoeld in artikel 2.2 of een aanwijzing als bedoeld in artikel 3.2. De artikelen 2.1, eerste lid, en 3.1, eerste lid, zijn niet van toepassing op de in de eerste zin bedoelde personen tot het tijdstip waarop onherroepelijk op de aanvraag is beslist.
2. Het tweede lid komt te luiden:
 2. Onverminderd het eerste lid geldt voor de in dat lid bedoelde rechtspersonen of natuurlijke personen tot het tijdstip waarop onherroepelijk op de aanvraag om een vergunning of aanwijzing is beslist, het bepaalde bij of krachtens deze wet.
3. In het derde lid wordt 'het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 3.12 van de wet niet voldoet' vervangen door '1 juli 2016 niet voldeed', en wordt 'binnen vijf jaar na dat tijdstip' vervangen door 'voor 1 juli 2026 dan wel, indien die datum verstreken is, binnen een door Onze Minister te bepalen termijn van ten hoogste een jaar,'.

N

Artikel 7.6 vervalt.

ARTIKEL II

De Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.2, eerste lid, wordt in de alfabetische rangschikking ingevoegd: *beheer van afvalwater*: inzameling, transport, zuivering en verwijdering van afvalwater;.

B

Artikel 4.25 komt te luiden:

Artikel 4.25

1. Het bestuurscollege draagt zorg voor het beheer van afvalwater in gebieden waarin dat doelmatig is.
2. De verplichting, bedoeld in het eerste lid, geldt niet voor afvalwater vanuit een inrichting dat niet, dan wel uitsluitend na voorafgaande zuivering door of vanwege de exploitant van die inrichting, kan worden verwerkt door een rioolwaterzuiveringsinstallatie of andere zuiveringsinstallatie in beheer bij het openbaar lichaam.
3. De eilandsraad stelt in het belang van de bescherming van het milieu een afvalwaterverorde-



ning vast, waarbij de gebieden, bedoeld in het eerste lid, worden aangewezen en waarbij regels worden gesteld omtrent het aanbieden van afvalwater in verband met het beheer.

C

Artikel 4.26 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.
2. In het eerste lid (nieuw) vervalt 'anders dan vanuit een inrichting' en wordt 'tweede lid' vervangen door 'derde lid'.
3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 2. De afvalwaterverordening kan voorts voorzien in voorwaarden waaronder afvalwater afkomstig van inrichtingen ter inzameling of ter verwerking door een rioolwaterzuiveringsinstallatie of andere zuiveringsinstallatie in beheer bij het openbaar lichaam kan worden aangeboden.

ARTIKEL III

In artikel 57a van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt 'rioolheffing' vervangen door 'afvalwaterheffing' en wordt 'het inzamelen van huishoudelijk afvalwater' vervangen door 'het beheer van afvalwater als bedoeld in die wet'.

ARTIKEL IV

In de Warenwet BES wordt na artikel 2 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2a

Deze wet is niet van toepassing voor zover bij of krachtens de Wet elektriciteit en drinkwater BES regels zijn gesteld ten aanzien van de productie of distributie van drinkwater of nooddrinkwater in krachtens artikel 1.3 van die wet aangewezen verpakkingen.

ARTIKEL V

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te betalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Het voorliggende wetsvoorstel wijzigt een viertal wetten in verband met de drinkwatervoorziening en het afvalwaterbeheer in Caribisch Nederland. Vanwege de samenhang in Caribisch Nederland tussen drinkwater, afvalwater en milieubeheer en met het oog op doelmatigheid van wetgeving zijn de voorgestelde wijzigingen in één wetsvoorstel opgenomen.

Het wetsvoorstel bevat de volgende vier onderdelen:

- Artikel I wijzigt de Wet elektriciteit en drinkwater BES (Wedb),
- artikel II wijzigt de Wet volkshuisvesting en ruimtelijke ordening BES (Wet vrom BES),
- artikel III wijzigt de Wet financiën openbare lichamen BES (Wet fin BES), en
- artikel IV wijzigt de Warenwet BES in verband met een verbeterde afstemming met de Wedb.

Hierna wordt per onderwerp op de wijzigingen ingegaan, waarbij de toelichting op de wijzigingen in artikel I en IV (zie hoofdstuk 2) respectievelijk II en III (zie hoofdstuk 3) vanuit het oogpunt van samenhang worden gecombineerd.

2. Wijziging van de Wedb (bevorderen uitvoerbaarheid) en Warenwet Bes (afstemming drinkwater) (artikelen I en IV)

2.1 Drinkwaterbeleid

De beleidsdoelen voor de drinkwatervoorziening zijn in Europees en Caribisch Nederland hetzelfde: een betrouwbare, betaalbare en veilige voorziening die voor eenieder toegankelijk is. Waar mogelijk is met de Wedb aangesloten bij de Drinkwaterwet voor Europees Nederland. Er zijn echter wezenlijke verschillen tussen Europees en Caribisch Nederland. De eilandelijke ligging, hoge kosten van de drinkwatervoorziening als gevolg van weinig zoetwaterbronnen, beperkte schaalniveaus en het klimaat maken de drinkwatervoorziening in Caribisch NL aanzienlijk duurder dan in Europees Nederland. Daarnaast is het gemiddelde inkomen lager. Hierom geldt er voor Caribisch Nederland een op de situatie aldaar toegespitst kader in de Wet elektriciteit en drinkwater BES. Het voeren van een drinkwaterbeleid dat vanwege de bijzondere omstandigheden in Caribisch NL afwijkt van het beleid in het Europese deel van Nederland is gelet op de wezenlijke verschillen te rechtvaardigen en is toegestaan (artikel 132a van de Grondwet). Het gelijkheidsbeginsel blijft daarnaast onverkort van toepassing. De Wet elektriciteit en drinkwater BES is op 1 juli 2016 in werking getreden.

Sinds de invoering van de Wedb is door middel van subsidie het vaste gebruikstarief lager dan de kostendekkende tarieven gehouden waardoor drinkwater ook voor de laagste inkomensgroepen toegankelijk blijft. Dit beleid waarbij van jaar tot jaar wordt gesuppleerd zal worden voortgezet totdat een meer structurele financiële oplossing wordt ontwikkeld ten behoeve van een ook voor de laagste inkomens groepen betaalbare en toegankelijke voorziening, bij kostendekkende tarieven en een financieel gezonde sector.

2.2 Aanleiding van de wijziging Wedb en Warenwet Bes

Sinds de invoering van deze wet is gebleken dat een aantal technische verbeteringen noodzakelijk is ter bevordering van de uitvoerbaarheid van de wet. Hierdoor kan ook beter recht worden gedaan aan de specifieke omstandigheden op de eilanden. Daarnaast zorgt de komst van de drinkwaterbottelfabriek op Saba voor samenloopproblemen met de Warenwet BES. De Warenwet BES wordt daarom ingevolge dit voorstel gewijzigd om de afstemming met de Wedb te verbeteren.

In eerste instantie was een mede-aanleiding voor de wijziging van de Wedb een verzoek van het Openbaar Lichaam Bonaire tot herinvoering van het progressieve tariefstelsel voor drinkwater. Na een eerste consultatieronde in de zomer van 2019 trok het Openbaar Lichaam Bonaire, ondersteund door maatschappelijke organisaties op Bonaire, dit verzoek weer in. Herinvoering zou namelijk (toch) tot hogere kosten voor de drinkwatervoorziening leiden, mede omdat minder daadkrachtige gezinnen vaak samen onder één dak wonen en bij herinvoering van het stelsel in de hoogste groep zouden vallen. Met het verwerken van deze reacties blijft de vigerende tariefstructuur met betrekking tot levering van drinkwater via een leidingnetwerk ongewijzigd en worden niet langer aanpassingen hieraan in de onderhavige wetswijziging voorgesteld.

2.3 Hoofdpijnen van de artikelen I en IV van het voorstel

Met de artikelen I en IV van het onderhavige wetsvoorstel worden onder meer de volgende wijzigingen voorgesteld:

- het specificeren van de definitie van drinkwater;
- het expliciteren dat het vaststellen van maximum drinkwatertarieven door de ACM alleen op Sint Eustatius en Bonaire gebeurt;
- het verbeteren van de sturings- en interventiemogelijkheden voor de minister van Infrastructuur en Waterstaat in geval van buitengewone omstandigheden;
- het verbeteren van de afstemming tussen de Wedb en de Warenwet BES;
- het bevorderen van de uitvoerbaarheid ten aanzien van de borging van de leveringszekerheid van de drinkwatervoorziening bij calamiteiten;
- het kunnen stellen van drinkwaterkwaliteitseisen aan installaties, niet zijnde woninginstallaties, waarmee aan anderen drinkwater ter beschikking wordt gesteld;
- het aanpassen van de bepaling over het compenseren van afnemers bij nieuwe aansluitingen.

Hieronder worden deze wijzigingen nader toegelicht.

2.3.1 Drinkwaterdefinitie

In de definitiebepaling van drinkwater wordt verduidelijkt dat het water betreft dat gebruikt kan worden voor drinken, koken of voedselbereiding. Uitzondering betreft water dat slechts behandeld is middels omgekeerde osmose ofwel 'reverse osmosis' (hierna: 'RO water') en niet verder behandeld is om er drinkwater van te maken.

De reden daarvoor is de afwijkende vorm van drinkwatervoorziening op Saba. Daar zullen vanaf 2021 twee vormen van watervoorziening bestaan: in 2021 wordt een drinkwaterbottelfabriek opgeleverd die in het drinkwater op het eiland zal voorzien. Water gezuiverd door reverse osmosis wordt als grondstof gebruikt voor de productie van het drinkwater in de drinkwaterbottelfabriek. Daarnaast wordt er via een centraal leidingnetwerk en vervolgens levering via trucks RO water geleverd aan consumenten. Dit RO water is niet bestemd voor drinken, koken of voedselbereiding en kan gebruikt worden voor bijvoorbeeld douchen en beregeningsdoeleinden.

Met dit voorstel wordt verduidelijkt dat alleen drinkwater onder de Wedb valt en RO water niet. Wel is het zo dat de kwaliteit, veiligheid en leveringszekerheid van drinkwater onder het toezicht van de ILT valt. De ILT kan het RO water dat als grondstof voor drinkwater wordt gebruikt betrekken bij de kwaliteitscontrole.

Deze definitiebepaling is ook voor Sint Eustatius van belang. In tijden van droogte wordt er soms door derde partijen RO water geleverd voor in de cisternen. Dit water is, zoals ook op Saba het geval is, niet bestemd voor drinken, koken of voedselbereiding.

2.3.2 Tarifiering op Saba

De waterproductie op Saba is in handen van het openbaar lichaam en niet van een drinkwaterbedrijf. Met de opening van de bottelfabriek in 2021 zal drinkwater op Saba in herbruikbare flessen per gallon verkocht worden. De methodiek van de ACM voor vaststelling van de maximumtarieven voor drinkwater wordt berekend aan de hand van vaste en variabele tarieven. Deze methode is niet toepasbaar voor de verkoop van de flessen water. In combinatie met de administratieve druk is er voor gekozen om het Openbaar Lichaam Saba, na opening van de bottelfabriek, zelf de tarieven te laten vaststellen, zoals nu ook al op Saba gebeurt voor RO water. Dit wordt in het wetsvoorstel geregeld door de artikelen 2.5 en 3.14 (die gaan over het door de ACM vaststellen van de maximum tarieven die respectievelijk de producent en de distributeur mogen rekenen) zo aan te passen, dat deze alleen van toepassing zijn op Sint Eustatius en Bonaire.

2.3.3 Sturings- en interventiemogelijkheden

Nieuw is dat de minister, gelijk aan hoe dat in Europees Nederland geregeld is, bij buitengewone omstandigheden en bij voorkeur (maar niet noodzakelijkerwijs) in samenspraak met het eilandbestuur en de drinkwaterbedrijven maatregelen kan treffen die de minister nodig acht voor de toegang tot een betrouwbare en veilige drinkwatervoorziening. Hierdoor wordt de minister beter in staat gesteld de systeem- en eindverantwoordelijkheid voor de drinkwatervoorziening in Caribisch Nederland waar te maken. Deze verantwoordelijkheid berust weliswaar bij de minister maar zij beschikt momenteel niet over afdoende instrumenten.

2.3.4 Afstemming tussen de Wedb en de Warenwet BES

Verpakte drinkwaren vallen momenteel (ook) onder de Warenwet BES. Voorgesteld wordt de Wedb zodanig te wijzigen dat de Wedb primair van toepassing wordt op drinkwater en nooddrinkwater in bij ministeriele regeling aangewezen verpakkingen, die onderdeel zijn van de drinkwatervoorziening. Dit is wenselijk vanwege de productie en distributie van drinkwater in verpakkingen, zoals het gebottelde water op Saba (in 2021 zal daar de waterbottelfabriek gereed zijn en gebotteld drinkwater beschikbaar zijn voor afnemers). De Warenwet BES zal in deze gevallen van toepassing blijven voor zover het gaat om vereisten die niet in de Wedb zijn opgenomen, zoals eisen aan etikettering of houdbaarheidsdatum. Op verpakkingen die niet bij ministeriele regeling zijn aangewezen blijft de Wedb buiten toepassing, in deze gevallen is enkel de Warenwet BES van toepassing. Met de voorgestelde wijziging van de Warenwet BES wordt geregeld dat de Warenwet BES niet van toepassing is voor zover bij of krachtens de Wedb regels zijn gesteld ten aanzien van de productie of distributie van drinkwater of nooddrinkwater in de krachtens deze regelgeving aangewezen verpakkingen.

De wijzigingen in deze twee wetten zijn afgestemd met de Minister voor Medische Zorg en Sport.

2.3.5 Borging leveringszekerheid drinkwater

Op verzoek van Water- en Energiebedrijf Bonaire N.V. (WEB Bonaire), n.a.v. de consultatie in de zomer van 2019 wordt voorgesteld de verplichte drinkwatervoorraad van 7 dagen te schrappen. Het aanhouden van een drinkwatervoorraad bij tropische temperaturen vraagt namelijk forse investeringen om risico's omtrent bacterievorming tegen te gaan en een dergelijke voorraad is ook niet altijd per direct te garanderen/aan te vullen in het geval van een calamiteit zoals een orkaan (en daarmee was de voorgestelde bepaling onuitvoerbaar). Ter vervanging ervan wordt voorgesteld om de zorg voor een noodvoorziening bij de distributeur neer te leggen, waarmee geborgd wordt dat er in het geval van een calamiteit wel voldoende water van voldoende kwaliteit beschikbaar is als voor de volksgezondheid noodzakelijk is. De precieze vorm van de noodvoorziening kan per eiland ingevuld worden, rekening houdend met de unieke omstandigheden per eiland. Het kan bijvoorbeeld het aanhouden van een meerdaagse drinkwatervoorraad inhouden, maar ook andere maatregelen, zoals (maar niet noodzakelijk) het houden van voldoende voorraad drinkwaterflessen op het eiland. Dit alles dient beschreven te worden in het kwaliteits- en capaciteitsdocument waarop krachtens de wet toezicht wordt gehouden door de ILT.

2.3.6 Borging drinkwaterkwaliteit voor eigen installaties die op het drinkwaternet zijn aangesloten

Middels deze voorgestelde wijziging van artikel 3.13 wordt beoogd een grondslag op te nemen om te kunnen bepalen dat ook drinkwater in eigen installaties die zijn aangesloten bij het drinkwaternet aan drinkwaterkwaliteitseisen moet voldoen. Te denken valt aan installaties in ziekenhuizen en bij toeristische resorts; ook bij deze installaties is van belang dat bijvoorbeeld maatregelen ter preventie van legionella van toepassing kunnen worden verklaard.

2.3.7 Compenseren kosten aansluiting

In de consultatie van zomer 2019 is aangegeven dat de uitvoering van artikel 3.15, vierde lid, van de Wedb op meerdere wijzen kan worden geïnterpreteerd en in de praktijk leidt tot onduidelijkheid. Op voorstel van Sint Eustatius Utility Company (STUCO) en in samenspraak met WEB Bonaire wordt in de wet opgenomen dat compensatie alleen geldt voor die gevallen waarin de nieuwe aansluiting binnen 5 jaar plaatsvindt op de bestaande aansluiting (van een lengte boven de 25 meter) en dat dat gebeurt door de afnemer van de nieuwe aansluiting. Dit gebeurt met tussenkomst van de distributeur van drinkwater.

2.4 Verhouding tot hoger recht

De toegang tot drinkwater is een door Nederland erkend mensenrecht¹. Een aantal internationale verdragen raakt (al dan niet rechtstreeks) de toegang tot drinkwater. Dat zijn onder meer het Verdrag inzake de rechten van het kind², het VN-Gehandicaptenverdrag³ en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten⁴. Uit deze verdragen volgt (al dan niet expliciet) dat

¹ Kamerstukken II 2007–2008, 31 250, nr. 15.

² Op 20 november 1989 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van het kind (Trb. 1990, 46).

³ Op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Trb. 2007, 169).

⁴ Op 16 december 1966 te New York tot stand gekomen Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (Trb. 1969, 100).

eenieder recht heeft op toegang tot voldoende schoon drinkwater. De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) heeft ook aanbevelingen gedaan met betrekking tot een minimum drinkwatervoorziening⁵.

De Mededeling van de Europese Commissie in het kader van het burgerinitiatief Right2Water⁶ gaat ook over de toegang tot drinkwater. Uitgangspunt van de Mededeling is dat voor water betaald wordt en dat de toegang tot drinkwater betaalbaar moet zijn. Nationale overheden zijn bevoegd concrete maatregelen te treffen om degenen die geen schoon drinkwater kunnen betalen, te beschermen. De Europese Commissie nodigt in de Mededeling lidstaten uit om binnen hun bevoegdheid rekening te houden met de bezorgdheid die uit het burgerinitiatief blijkt en zich ervoor in te zetten dat een ieder toegang heeft tot een minimum watervoorziening, conform de hiervoor genoemde aanbevelingen van de Wereldgezondheidsorganisatie.

In lijn met deze verdragen heeft de Wedb dan ook als doel een betrouwbare en toegankelijke drinkwatervoorziening met voldoende drinkwater voor alle inwoners in Caribisch Nederland. Concreet draagt deze wetswijziging bij aan dat doel door verbeteringen in de beschikbaarheid van drinkwateraansluitingen dan wel gebotteld water (de nieuwe bottelfabriek op Saba) tegen betaalbare tarieven. De wetswijziging ziet ook op de noodvoorziening tijdens een periode van droogte.

2.5 Uitvoering

In hoofdstuk 6 van de Wedb is aangegeven dat de ACM met het toezicht op de economische en financiële bepalingen is belast en dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat met het toezicht op de technische bepalingen en de bepalingen ten aanzien van de volksgezondheid is belast. Deze heeft daartoe de ILT aangewezen als toezichthouder. De wijzigingen in dit wetsvoorstel veranderen dit niet.

In de zomer van 2019 is het wetsvoorstel door de ILT getoetst op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Hierin werd om een verduidelijking gevraagd van artikel 6.2. Het was niet helder of naar de noodvoorziening bedoeld in artikel 4.2 werd verwezen, of naar alle bepalingen over kwaliteit, veiligheid en leveringszekerheid. Dat laatste is nadrukkelijk het geval. Daarnaast zijn er een aantal suggesties gedaan voor toevoegingen aan het wetsvoorstel. De argumenten om deze suggesties niet over te nemen worden uiteengezet in paragraaf 2.7.1. Bij de consultatieronde in 2020 heeft de ILT geen aanvullende opmerkingen gemaakt.

In 2019 heeft de ACM informeel meegekeken op het wetsvoorstel. Na de tweede consultatieronde in 2020, heeft de ACM meegekeken op het wetsvoorstel zoals het ter consultatie is voorgelegd. Ten slotte is er een UHT-toets op de laatste versie van het wetsvoorstel uitgevoerd. De ACM had hierbij nog een bezwaar tegen de aanpassing van artikel 3.2, vierde lid, waarbij het mogelijk zou worden dat het transport van drinkwater, indien er geen drinkwaternetwerk aanwezig is, ook door natuurlijke personen zou kunnen worden verzorgd via tankauto's, tankschepen of andere transportvoorzieningen. Het reguleren van natuurlijke personen werd door de ACM niet uitvoerbaar geacht en daarom werd voorgesteld deze toevoeging te schrappen. Daarnaast stelde de ACM voor om de voorgestelde formulering met betrekking tot het vaststellen van de tarieven op Saba door het Openbaar Lichaam Saba zelf, zodanig aan te passen dat er geen onduidelijkheid ontstaat over de rol van de ACM bij de vaststelling van de elektriciteitstarieven op Saba. Deze aanpassingen zijn overgenomen; daarmee verklaarde de ACM de wetswijziging uitvoerbaar en handhaafbaar en was de conclusie dat de wetwijziging niet zou leiden tot een extra capaciteitsvraag van de ACM.

2.6 Gevolgen van het voorstel

De wetswijziging heeft als doel de uitvoerbaarheid van de wet te verbeteren en ziet toe op een betere borging van een betrouwbare drinkwatervoorziening. Een wetswijziging is daarmee het meest doelmatige en doeltreffende instrument om te zorgen dat de Wedb beter aansluit bij de specifieke omstandigheden van de drie eilanden. Ook met het oog op de verandering van de drinkwatervoorziening op Saba, na opening van de drinkwaterbottelfabriek, is een wetswijziging het meest doelmatige instrument om te voorkomen dat er samenloopproblemen ontstaan met de Warenwet BES.

De ATR heeft in 2019 de eerdere versie van het wetsvoorstel getoetst en geoordeeld dat de wijzigingen in de Wet elektriciteit en drinkwater BES geen gevolgen hebben voor de regeldruk. De ATR is in het

⁵ Volgens de Wereldgezondheidsorganisatie is per persoon per dag 50 tot 100 liter water nodig om te voldoen aan de basisbehoeften en zeer ernstige gezondheidsproblemen te voorkomen. Toegang tot 20 tot 25 liter per persoon per dag is een minimum, maar dan doen zich wel gezondheidsproblemen voor, omdat deze hoeveelheid niet voldoende is om aan de vereisten van basishygiëne en verbruik te beantwoorden (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *The Right to Water*, Genève: Verenigde Naties 2010, p. 8).

⁶ Mededeling van de Commissie van 19 maart 2014 over het Europees burgerinitiatief 'Water en sanitaire voorzieningen zijn een mensenrecht! Water is een publiek goed, geen handelswaar!', COM(2014) 177.

najaar van 2020 gevraagd om het wetsvoorstel opnieuw te beoordelen en heeft daarbij aangegeven dat het dossier niet is geselecteerd voor een aanvullende zienswijze, gelet op de analyse dat er geen extra regeldrukeffecten aan de orde zijn als gevolg van het wijzigingsvoorstel. De wetswijziging leidt niet tot een verandering van de administratieve lasten, nalevingskosten, bestuurlijke lasten of handhaafbaarheid. Het laten vervallen van de eis een verplichte drinkwatervoorraad aan te houden kan leiden tot een lastenverlichting voor de drinkwaterbedrijven.

De invoering van de gewijzigde artikelen van de Wedb heeft geen directe financiële gevolgen.

2.7 Advies en consultatie

Een eerdere versie van het wetsvoorstel is in de zomer van 2019 geconsulteerd. Om zoveel mogelijk belanghebbenden te bereiken zijn diverse communicatiekanalen ingezet, waaronder internetconsultatie en overleggen in persoon met (vertegenwoordigende organisaties van) belanghebbenden in de openbare lichamen. In overleg met partijen is besloten om het naar aanleiding van die consultatie aangepaste wetsvoorstel, nogmaals te consulteren.

2.7.1 Consultatie 2019

Uit de consultatie in 2019 bleek onder meer dat herinvoering van het progressieve tariefstelsel voor drinkwater (onder andere de mogelijkheid om bij de tariefbepaling onderscheid te maken tussen groot- en kleinverbruikers) niet langer gewenst was. Daarom zijn in het huidige voorstel ten aanzien van de tariefstructuur geen wijzigingen opgenomen.

Door het Openbaar Lichaam Bonaire, de gezamenlijke organisatie voor vakbonden Usibo en de Kamer van Koophandel Bonaire werd daarnaast gevraagd integraal beleid voor armoedebestrijding artikel 132a, vierde lid, van de Grondwet toe te passen op de tariefregulering. In dat artikel is opgenomen dat met het oog op bijzondere omstandigheden waardoor de openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europees deel van Nederland voor deze openbare lichamen regels kunnen worden gesteld en andere specifieke maatregelen kunnen worden getroffen. In de Wet elektriciteit en drinkwater BES wordt (ook) ten aanzien van de tariefregulering een drinkwaterbeleid gevoerd dat afwijkt van het beleid in het Europese deel van Nederland. De wet maakt het al mogelijk voor verschillende categorieën afnemers verschillende tarieven te stellen. Zo kan voor bepaalde categorieën afnemers al een lager vast gebruikstarief worden vastgesteld. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over die categorieën afnemers. Verder kan subsidie worden aangevraagd bij de minister van IenW voor het verlagen van het vaste tarief. Met de huidige artikelen is op die manier geborgd dat een ieder toegang blijft houden tot drinkwater.

Uitvoering- en handhavingstoets (UHT)

In de zomer van 2019 is het wetsvoorstel door de ILT getoetst op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Indertijd is opgemerkt dat een wettelijke basis dient worden opgenomen voor:

- de goedkeuring van het kwaliteits- en capaciteitsdocument (KCD),
- het verplicht oefenen op verstoringen en calamiteiten, en
- het opstellen van een normenkader voor elektriciteit.

Tot slot is verzocht een definitieomschrijving op te nemen van noodproducent, nooddistributeur, eigen gebruik en meetinrichting om meer inzichtelijk te maken wie degene is die onder toezicht staat.

Na gezamenlijke bespreking is de wens om definitieomschrijvingen op te nemen ingetrokken. Ook is afgesproken om ten aanzien van het handhaven op elektriciteit geen normenkader op te stellen, maar daarover tussen ILT en EZK afspraken te maken. Voor het opnemen van een wettelijke basis voor het verplicht goedkeuren van een KCD is niet gekozen. Het is in deze specifieke context onnodig formalistisch om de goedkeuring van een KCD vast te leggen, als na onderling overleg het nodige kan worden aangevuld of aangepast. Mocht een distributeur (structureel) zijn verplichtingen niet kunnen nakomen of zijn taken niet kunnen uitvoeren, dan kan op basis van artikel 3.2, derde lid, de aanwijzing worden ingetrokken. Bovendien kunnen er in lagere regelgeving nadere regels gesteld worden aan een KCD (zie daarvoor artikel 3.5, lid 5, onderdeel d, van de Wedb). Het verplicht oefenen op verstoringen en calamiteiten is eveneens niet proportioneel. In Europees Nederland geldt op basis van de Drinkwaterwet ook niet een dergelijke verplichting, er hoeft slechts een analyse te worden uitgevoerd. Het zou niet evenredig zijn dit in Caribisch Nederland wel verplicht te stellen.

2.7.2 Consultatie 2020

Sociaal minimum en hoogte van tarieven

In meerdere reacties is benadrukt dat de kosten voor levensonderhoud in Caribisch Nederland een

stuk hoger liggen dan in Europees Nederland. Daarbij werden o.a. zorgen geuit over het lagere inkomen van veel inwoners op de eilanden in combinatie met de hoge kosten voor drinkwater en elektriciteit. Er werd hierbij een aanpassing van artikel 19 voorgesteld van de 'Beleidsregels onderstand BES 2017' om het mogelijk te maken dat huishoudens met een laag inkomen een structurele bijdrage ontvangen voor de kosten van water en stroom. De aanpassing van die beleidsregels valt niet binnen de bevoegdheid van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en buiten de scope van deze wetswijziging. Het gemaakte punt relateert aan het ijkpunt sociaal minimum. Daarbij kijkt het kabinet, onder leiding van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, zowel naar de hoogte van minimuminkomens en uitkeringen als naar de kosten voor levensonderhoud (waaronder die voor drinkwater en elektriciteit).

Op Bonaire en St. Eustatius worden er door de ACM (maximum) tarieven voor de distributie middels de aansluiting op het drinkwaternet (het vaste tarief) en voor het drinkwaterverbruik (het variabele tarief) vastgesteld die de drinkwaterproductie kostendekkend houden. Dit zijn de maximale bedragen die de nutsbedrijven aan hun afnemers mogen doorrekenen. Zoals beschreven in paragraaf 2.3, stelt het Openbaar Lichaam Saba zelf de drinkwaterprijzen vast. De daadwerkelijke prijs die inwoners betalen voor hun drinkwater is een combinatie van de maximale tarieven zoals vastgesteld door de ACM, de daadwerkelijke tarieven zoals vastgesteld door de nutsbedrijven of het Openbaar Lichaam Saba, en de subsidie vanuit lenW voor het vaste tarief op Bonaire en Sint Eustatius en de wegtransport op Saba. Een onderzoek naar een duurzame financiële exploitatie van de drinkwatervoorziening in 2021 zal inzichten geven om dit proces indien mogelijk beter in te richten, zodat drinkwater voor de inwoners structureel betaalbaar blijft en de subsidies vanuit het ministerie beheersbaar. Bij de oplossingsrichtingen zal ook gekeken worden naar de relatie met het ijkpunt sociaal minimum.

Tot slot is door het Openbaar Lichaam Bonaire en consumentenbond Unkobon aangegeven dat er geen impactanalyse is uitgevoerd na de invoering van de Wet elektriciteit en drinkwater BES. De wet is in 2016 ingevoerd en een aanvullende impactanalyse zal niet meer worden uitgevoerd. De ATR toets op de regeldruk heeft geconcludeerd dat er geen aanvullende lasten en regeldrukgevolgen zijn ten gevolge van de wetswijziging. Wel wordt er, zoals hierboven beschreven, een onderzoek naar een duurzame financiële exploitatie van de drinkwatervoorziening in Caribisch Nederland uitgevoerd, waarbij het doel is om zowel de kosten voor de inwoners van de eilanden als de benodigde subsidies beheersbaar te houden.

Sturings- en interventiemogelijkheden Minister van lenW

Er zijn meerdere reacties binnengekomen over de eerder opgenomen bevoegdheid van de minister om in te grijpen op de tarieven wanneer uitzonderlijke omstandigheden hier om vragen. Hierbij zijn zorgen geuit over het effect dat dit kan hebben op het werk van de ACM en de onvoorspelbaarheid van de hoogte van tarieven per afnemer(sgroep). Het doel van deze toevoeging was niet het kunnen aanpassen van de tarieven, maar dat de minister kan ingrijpen om de toegankelijkheid tot drinkwater te kunnen waarborgen in noodsituaties. Na overleg is daarom besloten deze bevoegdheid anders in te richten. Er wordt een aanvulling van artikel 6.12 voorgesteld waarmee de minister onder bijzondere omstandigheden een aanwijzing kan geven ten aanzien van de toegankelijkheid van de drinkwatervoorziening. Deze bevoegdheid ziet niet op de tariefstelling van de ACM. Bovendien is in Hoofdstuk 5 van de Wedb al geregeld dat er subsidies verleend kunnen worden aan een distributeur om de tarieven voor afnemers te kunnen verlagen. Dit zorgt er al in voldoende mate voor dat de minister op tarieven kan sturen.

Borging leveringszekerheid en de noodvoorziening voor drinkwater

Vanuit de eilanden kwam het verzoek om bij de wetswijziging rekening te houden met de eilandelijke context en daarmee ruimte te laten voor de eilanden zelf om maatregelen te kunnen nemen om te kunnen voldoen aan de noodvoorziening. Daarbij gaven zij ook aan dat de voorgestelde bepaling in de praktijk onuitvoerbaar was. Hierop is besloten om in de wet geen specifieke afspraken op te nemen, maar artikel 3.5, eerste lid, ruimer te formuleren. In de wet wordt opgenomen dat het de verantwoordelijkheid voor een noodvoorziening bij de distributeur wordt neergelegd om te borgen dat er in het geval van een calamiteit voldoende en kwalitatief goed drinkwater beschikbaar is zoveel als noodzakelijk wordt geacht voor de volksgezondheid. De precieze invulling en welke maatregelen in het geval van een calamiteit worden getroffen kunnen per eiland worden ingevuld en dienen te worden vastgelegd in het kwaliteits- en capaciteitsdocument, waarop toezicht wordt gehouden door de ILT (artikel 3.5, derde lid, van de wet en artikel 2.3 met bijlage E van het Besluit elektriciteit en drinkwater BES, in samenhang met artikel 6.2 van de wet over toezicht). Het ligt voor de hand dat dit kwaliteits- en capaciteitsdocument ook wordt afgestemd met de betrokken overheidsinstanties op het eiland voor de bestrijding van calamiteiten.

Aanwijzing bottelfabriek

Het Openbaar Lichaam Saba heeft verzocht in de wet aan te geven dat de bottelfabriek als producent en distributeur van drinkwater kan worden beschouwd. Het is al mogelijk de bottelfabriek als producent en distributeur aan te wijzen op grond van artikelen 2.2 en 3.2 van de wet (mits de fabriek aan de eisen voldoet). Het wetsvoorstel wijzigt deze artikelen niet.

Wegtransport natuurlijke personen

STUCO heeft voorgesteld artikel 3.2, vierde lid, van de Wedb te wijzigen zodat het wegtransport van drinkwater ook door een natuurlijk persoon kan worden uitgevoerd en niet alleen door een rechtspersoon. Deze wijziging zou betekenen dat de minister de natuurlijke persoon op aanvraag zou moeten aanwijzen. De minister wijst echter alleen in bijzondere omstandigheden een nooddistributeur aan. Daarnaast is het voor de ACM niet mogelijk een natuurlijk persoon te reguleren vanuit Europees Nederland en zorgt het voor extra administratieve lasten, ook voor de natuurlijke persoon zelf. In het geval van Sint Eustatius gaat het er om dat in tijden van droogte, een derde partij door omgekeerde osmose gezuiverd water kan leveren bestemd voor in de cisternen. Dit water (het zogeheten RO water) valt niet onder de definitie van drinkwater in deze wet. Om deze reden is het niet nodig om deze suggestie over te nemen. Dat sluit overigens niet uit dat de distributie van drinkwater door STUCO kan worden uitbesteed aan een natuurlijk persoon die, onder eindverantwoordelijkheid van STUCO als aangewezen distributeur, de werkzaamheden feitelijk uitvoert.

Elektriciteit

1. Door Aeolian, Energy, Sustainability & Climate is aangegeven dat de wetswijziging geen mogelijkheid biedt om hernieuwbare energieprojecten te faciliteren. Gezien het belang van de energietransitie, ook voor de eilanden, zou deze wetswijziging een uitgelezen kans zijn om hernieuwbare energieprojecten op de eilanden nog hoger op de agenda te zetten.
2. WEB Bonaire heeft een frequente aanpassing van het variabel gebruikstarief voor elektriciteit voorgesteld. Omdat de prijs van brandstofkosten aanzienlijk kan variëren per maand, zou een meer flexibele wetgeving voor de vaststelling van de tarieven passend zijn. WEB Bonaire stelt voor het variabel gebruikerstarief per kwartaal aan te passen.

Ad 1) Het voorliggende wetsvoorstel gaat alleen over drinkwater en niet over elektriciteit. Daarnaast zijn er verder weinig signalen dat de huidige regelgeving geen aanvaardbaar compromis biedt voor de verschillende belangen die hierbij spelen. Ook vanuit de andere twee openbare lichamen zijn dergelijke signalen er niet. De suggestie wordt daarom niet overgenomen.

Ad 2) Het onderliggende probleem waar deze wijziging een oplossing voor zou zijn, is dat in de loop van een half jaar het verschil tussen inkoop- en verkoopprijs van elektriciteit of drinkwater bij een bedrijf tot een kasstroomprobleem kan leiden. Dit probleem blijkt zich echter slechts bij één bedrijf en naar verwachting eenmalig te hebben voorgedaan. Bij een eventuele herhaling is een kasstroomprobleem volgens ACM ook op een andere wijze op te lossen. Vaker aanpassen dan een keer per half jaar leidt tot een administratieve lastenverzwaring bij de bedrijven en een grotere werklast voor de ACM. Ook in Europees Nederland worden de tarieven in contracten van onbepaalde duur ieder half jaar herzien. Tariefschommelingen kunnen er overigens niet mee voorkomen worden omdat de tussentijdse tariefaanpassing slechts de brandstofkosten betreft en tariefwijzigingen merendeels het gevolg zijn van de jaarlijkse effecten van de reguleringsmethode waaronder de zogenoemde profit sharing en nacalculaties. De suggestie wordt daarom niet overgenomen.

Uitvoering- en handhavingstoets (UHT)

In het najaar van 2020 is de ACM opnieuw in de gelegenheid gesteld een officiële reactie op de voorliggende versie te geven. Uit vooroverleg en de UHT-toets kwamen onderstaande punten naar voren:

1. Met de wijziging van de Wedb en de Warenwet BES lijkt ook dat de tariefbepaling voor verpakt drinkwater bij de ACM komt te liggen. De ACM heeft geen ervaring met het vaststellen van productie en/of distributietarieven voor verpakt drinkwater en sluit daarmee ook niet aan bij het huidige methodebesluit.
2. Het eventueel invoegen van een extra tariefcategorie of kortingsregeling in de regulering kan de ACM (en zoals ook toegelicht de bedrijven) extra capaciteit kosten.
3. De ACM stelt voor de rechtsgangen op de eilanden te versnellen en vereenvoudigen door het rechtstreeks beroep tegen het methodebesluit en de tariefbesluiten bij het Gemeenschappelijk Hof open te zetten, zonder tussenstap bij Gerecht in eerste aanleg.
4. De ACM heeft de taak om de maximale tarieven vast te stellen op de eilanden en raadt af de

minister een bevoegdheid te geven hierin in te grijpen, omdat niet duidelijk is wat de gevolgen hiervan op het werk van de ACM zijn.

Na overleg met de ACM is hiermee als volgt omgegaan:

Ad 1) Saba blijft zelf verantwoordelijk voor het vaststellen van de tarieven voor het gebottelde water. Dit zullen zij doen op basis van de Prijzenwet Bes. De ACM hoeft hier dus geen aanvullende methode voor te ontwikkelen.

Ad 2) Er waren meerdere zienswijzen op het voorstel om de aansluitcapaciteit niet bepalend te laten zijn in het bepalen van de kortingstarieven. De voorgestelde wijziging is geschrapt.

Ad 3) Het methodebesluit is te kwalificeren als een beleidsregel waartegen (anders dan in Europees Nederland) bezwaar en beroep mogelijk is. Het openzetten van rechtstreeks beroep tegen het methodebesluit (en de tariefbesluiten) zou een wijziging van de Wet administratieve rechtsspraak BES vergen. Het gelijktrekken van de procedure met Europees Nederland (waar rechtstreeks beroep voor dergelijke besluiten bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven open staat) is te overwegen, maar zou in breder perspectief moeten worden gezien dan beleidsregels opgesteld naar aanleiding van een bevoegdheid op basis van de Wedb (waarbij die bevoegdheid overigens ook niet met dit wetsvoorstel wordt aangepast). Bij deze wetswijziging wordt dit voorstel dan ook niet meegenomen.

Ad 4) Een eerder voorgestelde extra bevoegdheid om in te grijpen is niet opgenomen in het uiteindelijke wetsvoorstel. In artikel 6.12 zelf en in de artikelsgewijze toelichting is toegevoegd dat de bevoegdheid van de minister om een maatregelen te treffen bij buitengewone omstandigheden niet raakt aan de tariefstelling van de ACM.

3. Wijziging van de Wet volkshuisvesting en ruimtelijke ordening BES en Wet financiën openbare lichamen BES (artikelen II en III)

3.1 Inleiding

De artikelen II en III van het wetsvoorstel bevatten enkele aanpassingen van de Wet vrom BES en de Wet fin BES. Vanwege de samenhang worden de voorgestelde wetswijzigingen hierna gezamenlijk behandeld.

Artikel II wijzigt de Wet vrom BES in verband met de zorgplicht voor afvalwaterbeheer. Het betreft een wijziging van de artikelen 4.25 en 4.26 van die wet, welke de zorg voor het inzamelen van huishoudelijk afvalwater op de eilanden en de afvalwaterordening regelen.

Het voorgestelde artikel III leidt in samenhang met de voorgestelde wijziging van artikel 57a van de Wet fin BES, tot een bevoegdheid van het eilandsbestuur om ter bekostiging van de inzameling van afvalwater een rioolheffing in te stellen. Voorgesteld wordt de zorgplicht voor het inzamelen van huishoudelijk afvalwater te verbreden tot het beheer van afvalwater (inzameling, transport, zuivering en verwijdering) in gebieden waarin dat doelmatig is. Ongezuiverd afvalwater en ander afvalwater van inrichtingen dat niet kan worden verwerkt door de (riool)waterzuiveringsinstallatie (als deze aanwezig is) in beheer bij of namens het openbaar lichaam valt hier niet onder. Ten behoeve van de bekostiging van deze taken wordt tevens voorgesteld de mogelijkheid op te nemen om de rioolheffing te verruimen tot een afvalwaterheffing. Deze heffing geldt alleen voor de gebruikers op de eilanden waar een rioolwaterzuiveringsinstallatie aanwezig is, wat momenteel alleen Bonaire betreft. Echter is een (riool)waterzuiveringsinstallatie maar één van de middelen om het afvalwaterbeheer in te richten. De afvalwaterheffing zou ook ingevoerd kunnen worden ter bekostiging van andere maatregelen voor de verbetering van het afvalwaterbeheer- en zuivering op de eilanden.

Hierna wordt ingegaan op de achtergronden van dit onderdeel van het wetsvoorstel (paragraaf 3.2). In paragraaf 3.3.1 wordt vervolgens nader ingegaan op de zorgplicht voor het beheer van het afvalwater en de voorgestelde wijzigingen daarin. Daarin komen ook de uitvoering en de positie van het openbaar lichaam en de relatie met de uitvoeringsorganisatie aan de orde. Paragraaf 3.3.2 gaat in op de afvalwaterheffing die de rioolheffing zal vervangen.

Paragraaf 3.4 beschrijft de verhouding tot nationale wetgeving en paragraaf 3.5 de uitvoerbaarheid. In paragraaf 3.6 wordt ingegaan op de effecten van artikel II van het wetsvoorstel: de financiële gevolgen van de invoering van de afvalwaterheffing en de administratieve lasten voor bedrijven en burgers. Tot slot worden de onderwerpen besproken die aan de orde zijn gekomen tijdens de consultatie (paragraaf 3.7) en de evaluatie van de wet bepaald (3.8).

3.2. Aanleiding van de wijziging van de Wet vrom BES en de Wet fin BES

De toeristenindustrie is een belangrijke inkomstenbron voor Caribisch Nederland. Jaarlijks bezoeken tienduizenden toeristen Caribisch Nederland. Veruit de meeste toeristen bezoeken de Caribische eilanden om de onderwaterwereld, de zee en de stranden te bewonderen. Deze toeristen en de

groeïende bevolking zijn verantwoordelijk voor een toenemende hoeveelheid afvalwater, die – door het ontbreken van een rioolwaterzuiveringsinstallatie – jaar na jaar langs indirecte weg ongezuiverd in de zee terecht kwam. Hierdoor is het koraal kwantitatief en kwalitatief sterk achteruit gegaan.

Om de achteruitgang van het koraal te stoppen is langs een deel van de bebouwde kuststrook op Bonaire een rioleringssysteem aangelegd en is een rioolwaterzuiveringsinstallatie (RWZI) gebouwd, die sinds medio 2014 operationeel zijn. Daar waar geen rioleringssysteem is aangelegd, wordt afvalwater met tankwagens ingezameld en getransporteerd naar een aparte afvalwaterzuiveringsinstallatie (AWZI). In de toekomst zal ook dit afvalwater in de RWZI worden behandeld. Hiermee is de indirecte lozing van ongezuiverd afvalwater in zee aanzienlijk verminderd. Op Saba en Sint Eustatius zijn septic tanks aanwezig.

In het vigerende artikel 4.25 van de Wet vrom BES wordt bepaald dat het eilandsbestuur een zorgplicht heeft voor het inzamelen van huishoudelijk afvalwater. Hieronder wordt verstaan afvalwater dat overwegend afkomstig is van menselijke stofwisseling en huishoudelijke werkzaamheden. Hieronder valt ook afvalwater van inrichtingen (bedrijven) dat een vergelijkbare samenstelling heeft. De zorgplicht geldt momenteel alleen voor het inzamelen en heeft geen betrekking op het (verdere) transport en het zuiveren. Ook ziet deze niet toe op het overige afvalwater van inrichtingen.

Met het operationeel worden van de riolering en de RWZI is er voor Bonaire de behoefte de wettelijke zorgplicht uit te breiden. Om die reden wordt voorgesteld de artikelen 4.25 en 4.26 van de Wet vrom BES te wijzigen. Bonaire heeft voor de bouw van de riolering en de RWZI subsidie van de Europese Commissie ontvangen onder de voorwaarde dat Bonaire een afvalwaterheffing invoert om de exploitatiekosten van de riolering en de RWZI te dekken. Op grond van de bestaande wetgeving kan Bonaire niet volledig aan deze voorwaarde voldoen, omdat daarin een grondslag ontbreekt voor de invoering van een afvalwaterheffing waarmee ook de kosten van de zuivering kunnen worden gedekt en die mede op afvalwater van inrichtingen toeziet dat niet kan worden beschouwd als huishoudelijk afvalwater (voor zover dat, al dan niet na voorzuivering, kan worden verwerkt door de zuivering van RWZI of AWZI). Indien het eilandbestuur kosten maakt voor de inzameling, het transport, de zuivering en (verdere) verwijdering van huishoudelijk afvalwater buiten het gerioleerde gebied, dienen ook die kosten te kunnen worden verhaald via de afvalwaterheffing. Hetzelfde geldt met betrekking tot het eerdergenoemde afvalwater van bedrijven dat al dan niet na voorzuivering, kan worden verwerkt in de RWZI of AWZI.

Om dit mogelijk te maken en aan de genoemde voorwaarde van de Europese Commissie te kunnen voldoen is het tevens nodig artikel 57a van de Wet fin BES te wijzigen zodat de bestaande uit dat artikel volgende bevoegdheid van de eilandsraad tot het instellen van een rioolheffing, wordt verruimd tot een afvalwaterheffing. Deze afvalwaterheffing zal geheven kunnen worden van huishoudens en bedrijven waarvan het afvalwater onder de zorgplicht van het eilandsbestuur valt. De dekking van de kosten van inzameling, transport, zuivering en (verdere) verwijdering is daarbij het uitgangspunt.

De Europese Commissie heeft tevens als voorwaarde voor de verstrekking van de subsidie gesteld dat het effluent van de RWZI tegen betaling aan derden ter beschikking wordt gesteld, eveneens ter dekking van de kosten van de genoemde taken. Het ter beschikking stellen van effluent aan derden die daarom verzoeken is te beschouwen als een vanwege het eilandbestuur verstrekte dienst. Dit is reeds mogelijk op grond van artikel 62, eerste lid van de Wet fin BES. Een wetswijziging is hiervoor niet noodzakelijk.

De voorgestelde wetswijziging geldt zowel voor Bonaire als voor St. Eustatius en Saba. Omdat de eilandsraad zelf bepaalt waar een zorgplicht voor het beheer van afvalwater geldt, en of afvalwaterheffing geheven wordt en hoe die wordt vormgegeven, heeft het voorstel echter geen rechtstreekse gevolgen voor de laatstgenoemde eilanden.

3.3. Hooflijnen van de artikelen II en III van het voorstel

3.3.1 Zorgplicht afvalwater

De nadruk in het afvalwaterbeheer in Caribisch Nederland (Bonaire, Saba en Sint Eustatius) ligt op het voorkomen of beperken van het ontstaan van afvalwater. Als er toch afvalwater ontstaat, dient te worden voorkomen dat er problemen voor het milieu optreden. Op Saba en Sint Eustatius wordt afvalwater opgevangen in septic tanks. De situatie op Bonaire verschilt van die op Saba en Sint Eustatius, omdat de hoeveelheid afvalwater die daar ontstaat, zo omvangrijk is dat lozen van afvalwater op zee een direct negatieve invloed heeft op het zeemilieu en de daar aanwezige biodiversiteit.



Hoewel de wetwijziging gevolgen heeft voor alle eilanden (elke eilandraad bepaalt in welke gebieden een zorgplicht voor afvalwater geldt en of daar een heffing aan wordt gekoppeld) zijn de volgende paragrafen dan ook in het bijzonder op Bonaire toegespitst.

Voor Bonaire is centrale inzameling en zuivering de meest doelmatige keuze gelet op het toegenomen toerisme, de bevolkingsdichtheid van bepaalde gebieden, zeker in gebieden waar lozen van gezuiverd afvalwater alleen acceptabel is na vergaande zuivering, zoals in de gevoelige kustzone. Mede gezien het belang van het koraal, in het bijzonder voor de duikindustrie en het toerisme in het algemeen, is besloten dat het koraal moest worden beschermd. Er is daarom in het verleden gekozen voor centrale inzameling, transport en zuivering van huishoudelijk afvalwater voor een deel van het eiland, eerst in een tijdelijke (vanaf maart 2011), en later in een definitieve (vanaf 2013) afvalwaterzuivering. Hierbij is er in een strook langs de kust ter hoogte van Kralendijk een rioolstelsel aangelegd, waarmee sinds medio 2014 het afvalwater uit Kralendijk wordt ingezameld en naar de RWZI wordt getransporteerd. Afvalwater uit septic tanks en beerputten wordt met trucks ingezameld en getransporteerd naar de AWZI. Het effluent van de zuiveringsinstallaties wordt tegen betaling beschikbaar gesteld als irrigatiewater voor (hotel)tuinen en landbouw.

Het bestuurscollege van Bonaire krijgt op grond van de voorgestelde wijziging van artikel 4.25, eerste lid, van de Wet vrom BES een zorgplicht voor het beheer van afvalwater in gebieden waarin dat doelmatig is. Hieronder worden de verschillende elementen van deze zorgplicht nader toegelicht.

Afvalwater

Onder 'beheer van afvalwater' wordt verstaan de inzameling, transport, zuivering en verwijdering van afvalwater. Uitdrukkelijk vallen alle genoemde taken onder de zorgplicht, voor zover aan de orde. 'Afvalwater' is in artikel 1.2 van de Wet vrom BES, eerste lid, voorts gedefinieerd als alle water waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen. Afvalwater kan op Bonaire worden onderscheiden in huishoudelijk afvalwater en afvalwater van inrichtingen (bedrijven). Onder huishoudelijk afvalwater wordt in de Wet vrom BES verstaan afvalwater dat overwegend afkomstig is van menselijke stofwisseling en huishoudelijke werkzaamheden. Ook afvalwater afkomstig van een bedrijf dat voldoet aan deze kenmerken, is dus volgens deze wet huishoudelijk afvalwater. Het kan evenals het afvalwater van huishoudens op de RWZI of AWZI worden gezuiverd.

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld ook het bedrijfsafvalwater dat niet als huishoudelijk afvalwater kan worden aangemerkt onder de zorgplicht van het eilandsbestuur te laten vallen, althans voor zover het, al dan niet na voorzuivering, kan worden verwerkt in de RWZI of AWZI. Bedrijfsafvalwater dat niet geschikt is voor verwerken in de RWZI of AWZI zal door het bedrijf moeten worden voorgezuiverd zodanig dat het daarna kan worden verwerkt in de RWZI of AWZI dan wel door het bedrijf zelf moeten worden verwerkt. Op grond van het voorgestelde artikel 4.26, nieuw tweede lid, kunnen in de afvalwaterverordening voorts eisen worden gesteld aan het afvalwater met het oog op acceptatie in het kader van het beheer.

Doelmatigheid

Onder doelmatig afvalwaterbeheer vallen alle aspecten van het afvalwaterbeheer, inclusief de factoren die van invloed zijn op de werking van de RWZI en de AWZI. Het betreft naast het in technische zin goed werken van de RWZI/AWZI, ook de exploitatie daarvan waarbij een zo optimaal mogelijke benutting van de aanwezige capaciteit voorop staat tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten zonder dat dit ten koste gaat van de effluentkwaliteit van de installatie. Buiten het gerioleerde gebied spelen bij de beoordeling van de doelmatigheid van inzameling en transport ook de aangeboden volumes afvalwater, de af te leggen afstand tot de AWZI en de daarmee gepaard gaande kosten een rol.

Gebieden waar zorgplicht geldt

De eilandsraad bepaalt in de afvalwaterverordening (art. 4.25, tweede lid, Wet vrom BES) in welke gebieden het inzamelen van huishoudelijk en bedrijfsafvalwater doelmatig is. De Eilandsverordening afvalwater Bonaire onderscheidt in dit verband drie gebieden: (1) het rioleringsgebied, (2) het gebied waar geen riolering is aangelegd, maar wel een zorgplicht geldt – ook wel aangeduid als het zorgplichtgebied – en (3) het buitengebied, waar geen zorgplicht geldt.

In het rioleringsgebied wordt de zorgplicht ingevuld door aanleg en beheer en onderhoud van het rioolstelsel en de RWZI. De huizen, bedrijven en instellingen in dit gebied zijn op een enkele uitzondering na aangesloten op de riolering en de RWZI. (De uitzonderingen betreffen bedrijven/inrichtingen die afvalwater produceren waarvan de samenstelling zodanig is dat daarmee het zuiveringsproces in

de RWZI in gevaar zou worden gebracht. Voorbeelden zijn chemische wasserijen en Bonaire International Airport, voor wat betreft afvalwater afkomstig van vliegtuigen).

In het zogeheten zorgplichtgebied wordt afvalwater verzameld in septic tanks en beerputten die periodiek worden gelegeerd, waarna de inhoud per truck voor zuivering naar de AWZI wordt getransporteerd. Het betreft afvalwater van zowel huishoudens als bedrijven.

Het buitengebied omvat het deel van Bonaire waar geen zorgplicht geldt. Het betreft ver van de bebouwde kom of van de RWZI/AWZI afgelegen percelen, waardoor inzameling, transport en zuivering niet kosteneffectief zijn. Om die reden is het gebied in de afvalwaterverordening van Bonaire niet aangewezen als gebied waar afvalwaterbeheer door het bestuurscollege doelmatig wordt geacht.

3.3.2 Afvalwaterheffing

Het wetsvoorstel maakt het voorts mogelijk om op Bonaire, St. Eustatius en Saba de momenteel reeds mogelijke rioolheffing uit te breiden tot een afvalwaterheffing ter bekostiging van de uitvoering van de zorgplicht voor het beheer van afvalwater. Het invoeren van deze heffing is geen verplichting, maar een bevoegdheid van de eilandsraad en kan waar nodig na een Eilandsverordening worden ingevoerd. De wijze waarop de hoogte van een aanslag afvalwaterheffing wordt bepaald, wordt geregeld in de belastingverordening die de eilandsraad op basis van artikel 57a van de Wet fin BES kan vaststellen. Deze belastingverordening vermeldt onder andere wie als belastingplichtigen worden aangemerkt, voor welk(e) belastbare feit(en) de heffing kan worden opgelegd, welke heffingsmaatstaf of heffingsmaatstaven daarbij gehanteerd worden en welke tarieven van toepassing zijn (artikel 41 Wet fin BES).

De voorgestelde heffingsbevoegdheid heeft betrekking op de kosten van het beheer van afvalwater als bedoeld in de Wet Vrom BES (artikel 1.2). Dit betreft zowel huishoudelijk afvalwater als het overige afvalwater (van inrichtingen) dat kan worden verwerkt in de RWZI of AWZI en geldt voor alle percelen waarvoor een zorgplicht geldt voor het inzamelen, transporteren, zuiveren en verwijderen van het afvalwater. Dit maakt het mogelijk de verschillende onderdelen van het afvalwaterbeheer, zoals beheer van de riolering, inzameling en transport per truck en exploitatie van de RWZI en de AWZI en verdere verwijdering uit dezelfde bron te bekostigen. Dit komt ten goede aan de financiële eenvoud en transparantie en maakt de heffing fiscaal-juridisch minder kwetsbaar.

De afvalwaterheffing dient ter bestrijding van de kosten die het openbaar lichaam maakt voor het afvalwaterbeheer. Om die reden moeten de tarieven zo worden vastgesteld dat de geraamde opbrengst van de heffing niet hoger is dan de geraamde kosten ter zake. Dit brengt de aard van de belasting, een bestemmingsheffing, met zich mee. Niet noodzakelijk is dat de tarieven 100% van de kosten dekken; de tarieven kunnen desgewenst lager worden vastgesteld. Om de belastingplichtigen aan de nieuwe heffing te laten wennen, zou de eilandsraad ook bij de introductie voor een lager tarief kunnen kiezen en dit daarna stapsgewijs kunnen verhogen.

Bij de vaststelling van de heffingsmaatstaven en tarieven moeten het gelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel in acht worden genomen. Dit brengt met zich dat lozers die afvalwater lozen dat wat betreft hoeveelheid en samenstelling vergelijkbaar is en waarvoor eenzelfde zorgplicht geldt, op vergelijkbare wijze in de heffing moeten worden betrokken. Verschilt de invulling van de zorgplicht tussen groepen lozers – zoals in het zogenoemde zorgplichtgebied ten opzichte van het rioleringsgebied – of wijkt de samenstelling of hoeveelheid van het geloosde afvalwater af, dan kan dit een andere heffingsmaatstaf of tarief rechtvaardigen.

Van de afvalwaterheffing kan kwijtschelding worden verleend. In artikel 84, eerste lid, van de Wet fin BES wordt bepaald dat de in artikel 8.58 van de Belastingwet BES bedoelde vrijstelling met betrekking tot eilandbelastingen wordt verleend door de in artikel 67, tweede lid, onderdeel c, bedoelde (met de heffing belaste) eilandambtenaar. Op grond van het tweede lid van dat artikel kan de eilandsraad bepalen dat in het geheel geen dan wel gedeeltelijke kwijtschelding wordt verleend. Op grond van het derde lid kan het bestuurscollege de belasting geheel of gedeeltelijk oninbaar verklaren. Het daartoe strekkende besluit ontheft de eilandambtenaar belast met de invordering van eilandbelastingen van de verplichting verder pogingen tot invordering te doen. De Uitvoeringsregeling Belastingwet BES bevat nadere regels (artikelen 8.19 -8.26) als bedoeld in artikel 8.58 van de Belastingwet BES.

3.4 Verhouding tot nationale regelgeving

In het Inrichtingen- en Activiteitenbesluit BES dat in voorbereiding is, en in de Eilandsverordening afvalwater BES zal voor verschillende typen inrichtingen/bedrijven worden bepaald welke voorschriften in acht moeten worden genomen met betrekking tot het lozen van hun (bedrijfs)afvalwater en onder welke voorwaarden het lozen van het afvalwater op de riolering of het brengen van

afvalwater op de RWZI/AWZI is toegestaan. Afvalwater dat vrijkomt in het rioleringsgebied of het zorgplichtgebied en dat voldoet aan deze voorwaarden, wordt ingezameld, getransporteerd en gezuiverd in de RWZI of AWZI. Afvalwater dat hieraan niet voldoet, zal door de inrichting/het bedrijf zelf moeten worden (voor)gezuiverd alvorens aan te worden geboden ter verwerking in de RWZI of AWZI, dan wel verder moeten worden verwijderd overeenkomstig de daartoe gestelde regels.

3.5 Uitvoering

Het bestuurscollege heeft de plicht om de openbare riolering en de zuiveringstechnische werken te beheren en te onderhouden. Ook indien het bestuurscollege deze taak uitbesteedt, blijft het eindverantwoordelijk voor de goede uitvoering van deze publieke taak. Op Bonaire worden de exploitatie en het beheer en onderhoud van de openbare riolering en de RWZI en de AWZI namens het bestuurscollege uitgevoerd door het Water en Energiebedrijf Bonaire N.V. (WEB).

3.6 Gevolgen van het voorstel

Bij de versie van het wetsvoorstel dat in 2019 geconsulteerd is, heeft de ATR geoordeeld dat de wijzigingen in het kader van de uitbreiding van de zorgplicht voor afvalwaterbeheer op Bonaire regeldrukgevolgen hebben voor burgers en bedrijven. De adviezen van de ATR zijn overgenomen, namelijk om in de Memorie van Toelichting 1) de keuze voor de inrichting van de afvalwaterheffing te onderbouwen en toe te lichten (zie paragraaf 3.3.2) en 2) de regeldruk effecten verder te verduidelijken (wat hieronder gebeurt bij lastenverschuiving). De ATR heeft met de consultatie van 2020 aangegeven dat het dossier niet is geselecteerd voor een aanvullende zienswijze, gelet op de analyse dat er geen extra regeldrukeffecten aan de orde zijn ten opzichte van de in 2019 voorgelegde versie.

Lastenverschuiving

Tot dusver wordt er geen afvalwaterheffing op Bonaire geheven. Invoering van een afvalwaterheffing op Bonaire betekent voor alle huishoudens, bedrijven en instellingen een lastenverzwaring. Het gaat niet alleen om de hoogte van de heffing, maar ook om de wijze waarop de heffing moet worden voldaan. Het totaal aantal verwachte huishoudens, bedrijven en instellingen die met de invoering van de afvalwaterheffing te maken krijgt is circa 11.000, waarvan circa 9.400 huishoudens en circa 1.600 bedrijven en instellingen. Het gaat om jaarlijkse kosten van ongeveer US\$ 2,8 miljoen (prijsspeil 2019) die verhaald moeten worden via de heffingen. Om de betaalbaarheid van de heffingen te kunnen borgen wordt er momenteel door het Openbaar Lichaam Bonaire onderzocht of een deel van het bedrag via een alternatieve wijze kan worden gefinancierd.

Op de eilanden Saba en Sint Eustatius wordt geen afvalwaterheffing voorzien en is derhalve geen sprake van een lastenverzwaring.

In de eilandverordening afvalwater Bonaire is het als volgt geregeld. Voor de afvalwaterheffing geldt het principe 'de vervuiler betaalt'. Voor de afvalwaterheffing is onderscheid gemaakt tussen het rioleringsgebied en het zorgplichtgebied. In het rioleringsgebied is de afvalwaterheffing voor huishoudens, bedrijven en instellingen opgebouwd uit het vaste tarief voor de aansluiting op de riolering en het variabele tarief voor het verwerken van het afvalwater. De hoogte van het variabele tarief is gekoppeld aan het verbruik van drinkwater. Hoe meer drinkwater men verbruikt hoe meer men ongezuiverd loost en daarmee betaalt voor de verwerking van afvalwater.

Voor hotels in het rioleringsgebied die zelf drinkwater produceren en niet op het drinkwaternet zijn aangesloten wordt een standaardverbruik per kamer per maand gerekend op basis waarvan het variabele tarief wordt berekend. Dit geldt ook voor hotels in het zorgplichtgebied.

In het zorgplichtgebied is men niet aangesloten op de riolering en betaalt men, op de hotels na zoals hiervoor beschreven, alleen het variabele tarief. Het afvalwater wordt met speciale vrachtwagens ingezameld en naar de RWZI/AWZI getransporteerd.

Administratieve lasten

Administratieve lasten zijn de kosten om te voldoen aan de informatieverplichtingen voortvloeiend uit de wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat om verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. In het kader van de wetswijziging kunnen voor het bedrijfsleven administratieve lasten gemoeid zijn met het vaststellen van de hoogte van de afvalwaterheffing.

Een onderzoek naar de regeldruk van de invoering van een afvalwaterheffing⁷ heeft geresulteerd in twee scenario's waarbij de heffing apart kan worden verhaald via een vaste afvalstoffenheffing voor

⁷ Financiële effecten invoering afvalwaterheffing Bonaire (Sira Consulting, 2019)

alle inwoners of een afvalwaterheffing gekoppeld aan het drinkwaterverbruik. In het eerste scenario stuurt WEB Bonaire maandelijks een factuur met de heffing en deze factuur loopt dan samen met andere nutsvoorzieningen op het eiland. Dit scenario leidt naar schatting tot een totaal aan administratieve lasten van US\$ 357.000 voor burgers en US\$ 10.400 voor bedrijven. De activiteiten die burgers en bedrijven uitvoeren zijn het controleren van de heffing, het doen van de betaling en het archiveren van documenten.

Op Bonaire is er gekozen voor het tweede scenario, namelijk om de afvalwaterheffing te koppelen aan het drinkwaterverbruik. Daardoor hoeft er geen aanvullende en nieuwe administratie te worden ingericht bij het nutsbedrijf. Voor huishoudens, bedrijven en instellingen betekent dit dat ze een verzamelfactuur ontvangen. Daardoor bestaan de activiteiten die zij moeten doen, anders dan in scenario 1, alleen uit het controleren van de heffing, omdat de betaling gelijk loopt met die voor drinkwater en hiervoor dus geen aanvullende handelingen hoeven te worden verricht. De jaarlijkse administratieve lasten voor het controleren van de afvalwaterheffing zijn geschat op US\$ 51.000 voor huishoudens en US\$ 1.500 voor bedrijven (prijsspeil 2019). Bij de ATR toets van 2019 op de regeldruk van de wetswijziging werd geconcludeerd dat wanneer aangesloten werd bij de bestaande betalings-systematiek (zoals in scenario 2), de impact van de nieuwe administratieve verplichtingen op burgers en bedrijven beperkt zal zijn.

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de rijksbegroting.

3.7 Consultatie

Het wetsvoorstel is in de zomer van 2019 al intensief geconsulteerd. Hierna zijn enkele wijzigingen aan de Wet vrom BES in een apart wijzigingstraject verder gebracht en zijn de reacties uit 2019 verwerkt (zie voorgaand). In 2020 zijn daarnaast nog de volgende opmerkingen ontvangen.

Financiële lasten

Meerdere partijen hebben aangegeven dat het invoering van een afvalwaterheffing een grote impact heeft op de maandelijkse lasten van de lokale bevolking. In 2010 is er in de eilandraad het besluit genomen om een rioolwaterzuiveringsinstallatie te bouwen. Hierbij is afgesproken dat een sluitende exploitatie wordt gerealiseerd door 1) Een structurele subsidie vanuit lenW 2) de verkoop van irrigatiewater (effluent RWZI) en, 3) een afvalwaterheffing. Een studie naar de duurzame exploitatie van de RWZI (KPMG, 2019), heeft verschillende scenario's opgeleverd met daarin de vastgestelde tarieven. De vaststelling van de daadwerkelijke hoogte van de afvalwaterheffing ligt bij het Openbaar Lichaam Bonaire.

Door Aeolian, Energy, Sustainability & Climate, ondersteund door het Centraal Dialoog Bonaire, zijn een aantal suggesties gedaan met betrekking tot de wijziging van de Wet vrom Bes en de afvalwaterheffing:

1. Baseer het afvalwaterbeleid op het principe 'de vervuiler betaalt', in plaats van een hybride systeem waarbij zowel de toeleverancier van afvalwater als de afnemer van effluent uit de zuiveringsinstallatie betaalt.
2. Geef duidelijk inzicht in, en een analyse van, eventueel onvermijdbare lastenverzwaringen voor toeleveranciers van riool/afvalwater, inclusief kostenverhogingen door vóórzuiveren, transport, zélf-zuiveren en kwaliteitsvereisten en standaardtarief voor de partijen die zelf drinkwater produceren.
3. Ontwerp beleid gericht op:
4. a. het verschaffen van irrigatiewater voor grote- en kleine landbouw, andere grootgebruikers als hotels/resorts, en het 'buitengebied', en
5. b. watermanagement in het 'buitengebied', ter verbetering/herstel van de natuur, en hemelwaterretentie ter vermindering van erosie en het vormen van landbouwwaterbassins.

Ad 1) Een hybride vorm waarbij zowel gezuiverd irrigatiewater wordt verkocht als een afvalwaterheffing wordt geheven is onderdeel van de EU financieringsvoorwaarden van de RWZI. De suggestie wordt daarom niet in de wetswijziging overgenomen.

Ad 2) In 2019 heeft KPMG in opdracht van het ministerie van lenW een onderzoek uitgevoerd naar een duurzame sluitende exploitatie van de RWZI. Op basis van dit onderzoek zijn keuzes gemaakt over de richttarieven van de afvalwaterheffing. De daadwerkelijke tarieven worden vastgesteld door het Openbaar Lichaam Bonaire. Met het oog op betaalbaarheid wordt er onderzocht of een deel van het benodigde bedrag uit de afvalwaterheffing op een alternatieve manier kan worden gefinancierd.

Ad 3) Dit valt buiten de scope van deze wetwijziging.

Artikelsgewijs

Artikel I (Wijziging Wet elektriciteit en drinkwater BES)

Onderdeel A

In artikel 1.1 is verduidelijkt dat water alleen behandeld is door omgekeerde osmose, zogenaamd RO-water, niet onder de definitie van drinkwater in deze wet valt. Deze verduidelijking is opgenomen op verzoek van het Openbaar Lichaam van Saba. Op Saba wordt zowel drinkwater als RO-water geleverd. Dit RO-water is niet bestemd voor drinken, koken of voedselbereiding (dit wordt als zodanig ook gecommuniceerd). RO-water valt daardoor buiten het bereik van deze wet. Als RO-water als grondstof wordt gebruikt voor de productie van drinkwater is toezicht hierop uiteraard wel aan de orde. De definitie van drinkwater in deze wet wijkt met deze toevoeging af van de definitie van drinkwater in de Drinkwaterwet, die van toepassing is in het Europees deel van Nederland. Gezien de bijzondere omstandigheden op Saba is deze afwijking gerechtvaardigd.

De wijziging van de begripsomschrijving van 'Onze Minister' is van technische aard.

Onderdeel B

De huidige redactie van artikel 1.3 van de Wet elektriciteit en drinkwater BES (verder: Wedb) heeft om een aantal redenen aanvulling en verbetering. Ingevolge het vigerende artikel 1.3 van de Wedb is die wet niet van toepassing op het verhandelen van drinkwaren in klein verpakkingsmateriaal (verhandelen als bedoeld in artikel 1, onderdeel f, van de Warenwet BES). Met die bepaling werd blijkens de toelichting beoogd om uit te sluiten dat zowel de productie van verpakt water als ook de distributie ervan via bijvoorbeeld een (rijdende) winkel onder de verbodsbepaling van artikel 2.1 of 3.1 van de Wedb zou vallen. Verbetering van artikel 1.3 is gewenst omdat alleen het verhandelen en niet ook het vervaardigen van drinkwaren is uitgezonderd van de Wedb, hetgeen blijkens de toelichting wel is beoogd, en omdat onduidelijk is wat onder klein verpakkingsmateriaal valt en wat niet. Er is sprake van samenloop van regels bij het vervaardigen en de productie en onduidelijk is in hoeverre de regels van de Wedb mede van toepassing zijn. Op Saba is verder sprake van een ontwikkeling waarbij drinkwater ten behoeve van de drinkwatervoorziening wordt geproduceerd, verpakt in dispensers (gallonverpakkingen) en op die wijze wordt gedistribueerd. Hierbij wordt het vraagstuk van de samenloop van Wedb en Warenwet BES bij de productie/vervaardiging en distributie/verhandelen versterkt en is een verbeterde afbakening noodzakelijk geworden om onduidelijke en mogelijk conflicterende regelgeving en complicaties in de uitvoering te voorkomen.

Verpakte drinkwaren vallen momenteel onder de werking van de Warenwet BES. Onder eet- of drinkwaren wordt ingevolge artikel 1, onderdeel c, van de Warenwet BES verstaan: al hetgeen bestemd is door de mens te worden genuttigd, alsmede genotmiddelen, kauwpreparaten en grondstoffen daarvan. Onder verpakking wordt ingevolge onderdeel d van dat artikel 1 verstaan: elk artikel of materiaal dat bestemd is om een waar of waren te bevatten of te omhullen. Onder vervaardigen wordt ingevolge onderdeel e van artikel 1 van de Warenwet BES verstaan: alle handelingen met betrekking tot het tot stand brengen van de waar, daaronder begrepen het bereiden. Dit is dus een breder begrip dan het in artikel 1 van de Wedb gedefinieerde productie van drinkwater, dat de bereiding en daarmee verband houdende opslag en transport van drinkwater tot aan het punt van levering aan een distributeur omvat.

Op Saba, met de voornemens om drinkwater te verpakken en te distribueren door middel van dispensers (gallonverpakkingen), ontstaan zonder wijziging van de regelgeving verdere samenloopproblemen tussen de Wedb met de Warenwet BES. Zonder nadere regeling blijven zowel de bepalingen van de Warenwet BES van toepassing als de bepalingen van de Wedb. Samenloop van regelgeving is er met name bij de kwaliteitseisen, de vergunning en taken van een producent. Bij de (deels geregelde) samenloop van de aanwijzing en taken van een distributeur en het verhandelen van drinkwaren doen zich eveneens vragen voor, met name daar waar distributie in het kader van de drinkwatervoorziening verder gaat dan het verhandelen, zoals de verplichtingen van een distributeur en de mogelijkheden tot subsidie. Zonder nadere regeling leidt dit tot verdere onzekerheid of de drinkwatervoorziening kan worden ondersteund vanuit de Wedb.

Omdat de Wedb primair het oog heeft op de kwaliteit, productie, distributie en toegankelijkheid van de drinkwatervoorziening voor eerste levensbehoeften wordt voorgesteld om het in het kader van de drinkwatervoorziening in dispensers verpakt drinkwater en nooddinkwater onder de werking van de Wedb te brengen en deze aanvullend, voor zover bepaalde elementen niet worden geregeld onder de Wedb, onder de werking van de Warenwet BES te houden. Dit omvat eisen ten aanzien van verpakking, etikettering, houdbaarheid enzovoorts. Daarmee wordt recht gedaan aan de doeleinden van beide wetten en wordt het specifieke karakter van de drinkwatervoorziening geborgd.

De hieruit volgende wijziging van de afbakening tussen de Wedb en de Warenwet BES voor verpakte drinkwaren omvat drie elementen:

- de Wedb is primair van toepassing op drinkwater en nooddrinkwater in bij ministeriële regeling aangewezen verpakkingen dat wordt geproduceerd en gedistribueerd in het kader van de drinkwatervoorziening;
- de Warenwet BES blijft in deze gevallen aanvullend van toepassing voor niet door de Wedb geregelde vereisten zoals eisen aan verpakkingsmateriaal, etikettering, houdbaarheidsdatum en het toezicht;
- de Warenwet BES blijft integraal van toepassing op het vervaardigen en verhandelen van drinkwaren in niet aangewezen verpakkingen; de Wedb is daarop niet van toepassing.

Met het oog daarop wordt zowel artikel 1.3 van de Wedb gewijzigd als een nieuw artikel 2a in de Warenwet BES opgenomen.

Uit het voorgestelde gewijzigde artikel 1.3 van de Wedb (artikel I, onderdeel B) volgt dat de Wedb van toepassing is op de productie en distributie van drinkwater of nooddrinkwater in bij regeling van de genoemde ministers aangewezen verpakkingen. Het gaat hierbij om in het kader van de drinkwatervoorziening geproduceerd en gedistribueerd drinkwater of nooddrinkwater in verpakkingen, zoals bijvoorbeeld gallonverpakkingen op Saba. De waarborgen van de Wedb inzake de drinkwatervoorziening zijn daarmee van toepassing. De Warenwet BES is in deze gevallen aanvullend van toepassing, voor zover het betreft de eisen aan verpakkingen, etikettering, houdbaarheid en het toezicht (zie artikel IV van het wetsvoorstel dat een nieuw artikel 2a in de Warenwet BES invoegt, dat de 'contramal' van artikel 1.3 van de Wedb vormt). Met het voorgestelde nieuwe artikel 2a van de Warenwet BES (zie artikel IV) wordt geregeld dat de Warenwet BES niet van toepassing is voor zover bij of krachtens de Wedb regels zijn gesteld ten aanzien van de productie of distributie van drinkwater of nooddrinkwater in krachtens artikel 1.3 van de Wedb aangewezen verpakkingen. Hiermee wordt bereikt dat de Warenwet BES alleen aanvullend van toepassing is op de productie en distributie van drinkwater in verpakkingen in gevallen waarin dat in het kader van de drinkwatervoorziening gebeurt, zoals Saba. Dit betreft regels inzake verpakking, etikettering, houdbaarheid en toezicht.

Bij regeling van de minister van Infrastructuur en Waterstaat in overeenstemming met de Minister voor Medische Zorg en Sport worden verpakkingen aangewezen (bijvoorbeeld op basis van herkomst, hoeveelheidsgrens of aard van de verpakking) van het drinkwater of nooddrinkwater, zodat alleen het specifiek voor de drinkwatervoorziening geproduceerde drinkwater onder de werking van de Wedb komt te vallen. Dit betreft de regels ten aanzien van de productie en distributie (hoofdstukken 2 en 3 van de Wedb; o.a. kwaliteitseisen, vergunning, taken en verplichtingen producent; tarieven; aanwijzing, taken en verplichtingen distributeur, tarieven) en in verband daarmee, bijzondere bepalingen (zoals het borgen van de voorziening onder bijzondere omstandigheden, hoofdstuk 4 van de Wedb) en subsidiëring (hoofdstuk 5 van de Wedb). Aanvullend blijven de regels van de Warenwet BES van toepassing voor zover de Wedb daar niet in voorziet, zoals verpakking, etikettering, houdbaarheidsdata, het toezicht en de verdere handhaving. Op drinkwaren in niet aangewezen verpakkingen blijft uitsluitend de Warenwet BES van toepassing.

Onderdeel C

De drinkwatervoorziening op Saba is in handen van het Openbaar Lichaam en niet van een drinkwaterbedrijf. Met de opening van de bottelfabriek in 2021, zal drinkwater op Saba in herbruikbare flessen per gallon verkocht worden. Volgens de methodiek van de ACM voor vaststelling van de maximumtarieven voor drinkwater worden die berekend aan de hand van vaste en variabele tarieven. Deze methode is niet toepasbaar voor de verkoop van de flessen water. In combinatie met de administratieve druk wordt voorgesteld het OLS, na opening van de bottelfabriek, zelf de tarieven te laten vaststellen, zoals nu ook al gebeurt op Saba voor RO-water. In artikel 2.5, tweede lid (nieuw) en in 3.14, tweede lid (nieuw), wordt daarom bepaald dat de ACM geen tarieven vaststelt voor het geproduceerde en gedistribueerde drinkwater op Saba.

Onderdeel D

Op verzoek van de drinkwaterbedrijven vervalt de eis een minimale drinkwatervoorraad van 7 aaneengesloten kalenderdagen aan te houden. In plaats daarvan is een bepaling opgenomen waarin de zorg is neergelegd een noodvoorziening aan te houden waarmee voldoende drinkwater wordt geborgd als nodig is voor de volksgezondheid. Deze noodvoorziening kan zowel een drinkwatervoorraad omvatten, als andere maatregelen inhouden. In het derde lid van artikel 3.5 wordt bepaald dat deze maatregelen moeten worden opgenomen in het kwaliteits- en capaciteitsdocument dat tweejaarlijks moet worden verzonden aan de toezichthouder de ILT.

Met 'uitval van de drinkwatervoorziening' wordt elk probleem bedoeld dat ertoe kan leiden dat geen

drinkwater wordt geleverd, onafhankelijk van de oorzaak van die uitval. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan schade of een storing in het drinkwaternet of aan technische problemen met andere distributievoorzieningen (bijvoorbeeld tankauto's of tankschepen) of aan de gevolgen van (extreme) weersomstandigheden zoals een orkaan.

Krachtens artikel 4.2, eerste lid, van de wet kan een noodproducent worden aangewezen voor het produceren van nooddrinkwater, dit is een bevoegdheid waarvan alleen gebruik wordt gemaakt als een producent of distributeur in gebreke blijft bij een verstoring en onvoldoende elektriciteit of drinkwater kan leveren. Het zorgdragen voor de noodvoorziening in artikel 3.5 is een taak voor de distributeur en staat los van deze nooddrinkwatervoorziening voor drinkwater die door de noodproducent kan worden opgestart.

Onderdeel E

Op de BES-eilanden is regelmatig sprake van de aanwezigheid van legionellabacteriën in de distributienetten. Dat is aangetoond doordat de drinkwaterbedrijven ook op legionella bemonsteren. Zowel *L. pneumophila* als non-pneumophila komen in de distributiesystemen voor. In Europees Nederland zijn zowel *L. pneumophila* als non-pneumophila verantwoordelijk voor sterfgevallen door deze bacterie. In Europees Nederland zijn prioritaire bedrijven aangewezen die verplichtingen hebben ten aanzien van legionellapreventie. Op de BES eilanden geldt dit tot dusver alleen voor de nutsbedrijven en eigen winningen (Bonaire twee maal). Daarmee worden kwetsbare personen op bepaalde locaties blootgesteld aan legionellabacteriën.

Om de gezondheid van deze personen zo goed mogelijk te beschermen is het niet alleen van belang de installaties die los staan van het distributienet te beschermen (dit is al geregeld in artikel 3.13, eerste lid, van de wet), maar ook voor installaties die op het distributienet zijn aangesloten als bedoeld in artikel 3.13, tweede lid, van de wet, eisen te kunnen stellen aan de drinkwaterkwaliteit. De eisen voor legionellapreventie maken deel uit van deze eisen aan de drinkwaterkwaliteit. Er wordt daarom voorgesteld een nieuw derde lid op te nemen met een aanvullende grondslag. Hierdoor kunnen in het vervolg in het belang van de volksgezondheid bij of krachtens algemene maatregel van bestuur installaties worden aangewezen waarbij de waterkwaliteitseisen van toepassing worden verklaard.

Onderdeel F

Voor een toelichting op het nieuw ingevoegde tweede lid van artikel 3.14 wordt verwezen naar de toelichting bij Artikel I, onderdeel C.

Het eerdere vierde lid van artikel 3.14 wordt opnieuw vastgesteld (als vijfde lid). Met de wijziging wordt de relatie met het vierde lid (nieuw) verduidelijkt. Er wordt beoogd een onjuiste uitleg en toepassing van de wet te voorkomen. Dit is gewenst omdat in de uitvoering van de vigerende wet het bepaalde in artikel 3.14, vierde lid (nieuw) (de tarieven kunnen verschillen voor verschillende categorieën afnemers) restrictief wordt geïnterpreteerd (namelijk alleen voor zover de artikelen 3.15 tot en met 3.18 dit ook expliciet verder bepalen). Dit is ongewenst en niet door de wetgever beoogd. Tarieven moeten niet-discriminerend zijn en gebaseerd op werkelijke kosten maar wel met inachtneming van het feit dat elk van in de derde lid genoemde tarieven kan verschillen (ook per categorie afnemer). Het maatschappelijk belang van de betaalbaarheid van drinkwater is groot en daarom is het van belang om tarieven voor kleinverbruikers bij huishoudens zo laag mogelijk te houden, ook als dat niet exact overeen komt met het aandeel van huishoudens in het totale verbruik. Over het geheel bezien moeten de tarieven weer in verhouding staan tot de totale werkelijke kosten.

Daarnaast wordt voorgesteld om te laten vervallen dat bij het vaststellen van de (maximale) tarieven de subsidie, bedoeld in artikel 5.1, in acht moet worden genomen. Deze aanpassing zorgt ervoor dat de wet beter aansluit op de in de praktijk gehanteerde werkwijze, waarbij een subsidie niet wordt verrekend bij de vaststelling van de maximum tarieven, maar pas daarna wordt verleend.

De aanpassingen in dit artikel hebben mede betrekking op elektriciteit.

Onderdeel G

In artikel 3.15, vierde lid, is opgenomen dat de distributeur als taak heeft de afnemer van de bestaande aansluiting te compenseren als daarop voor een volgende afnemer een nieuwe aansluiting wordt aangesloten. Dit wordt zo aangepast, dat de afnemers de aansluitkosten onderling verdelen. De distributeur heeft wel een rol in de verrekening, maar draagt de kosten dus niet zelf.

Daarnaast wordt aan de bepaling toegevoegd dat alleen compensatie mogelijk is als binnen een

periode van vijf jaren na de aanleg van de bestaande aansluiting een nieuwe aansluiting hierop wordt aangesloten.

Onderdelen H en I

De aanpassingen aan de artikelen 3.18 en 4.1 houden verband met de wijzigingen in Artikel I, onderdelen C en F. Voor een nadere toelichting wordt naar de toelichting bij die onderdelen verwezen.

Onderdeel J

De wijziging die in artikel 4.4, eerste lid, wordt voorgesteld is van technische aard.

Onderdeel K

De wijzigingen die met dit onderdeel worden voorgesteld zijn van technische aard. In onderdeel J is een vergelijkbare bepaling opgenomen voor een wijziging aan artikel 4.4 van de Wedb, in dit onderdeel zijn de wijzigingen aan hoofdstuk 6 van de Wedb opgenomen.

Onderdeel L

In artikel 6.12 is al bepaald dat de minister in het belang van een betrouwbare en duurzame voorziening en de volksgezondheid geheel of gedeeltelijk kan voorzien in faciliteiten, middelen en bijstand die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van het bepaalde bij of krachtens deze wet. Hieraan is het belang van een toegankelijke voorziening toegevoegd. Onder de toegankelijkheid van de voorziening wordt onder andere ook de betaalbaarheid van drinkwater begrepen. Deze verbreding werkt ook door naar elektriciteit, omdat ook voor elektriciteit het belang wordt gezien van betaalbaarheid.

De minister kan dus voorzien in faciliteiten, middelen en bijstand om drinkwater of elektriciteit betaalbaar te houden. De bevoegdheid die de minister heeft om op grond van hoofdstuk 5 van de wet subsidie te verlenen blijft hierbij onverminderd gelden. Door het verlenen van een subsidie kunnen de daadwerkelijke tarieven die bij een afnemer in rekening worden gebracht lager liggen dan de door de ACM op grond van artikel 2.5 of 3.14 van deze wet vastgestelde maximum tarieven.

Het voorzien in faciliteiten, middelen en bijstand brengt uiteraard geen wijziging aan in de door de Autoriteit Consument en Markt op grond van artikel 2.5 gestelde maximum tarieven die de producent mag berekenen aan een distributeur of de op grond van artikel 3.14 gestelde maximum tarieven die de distributeur mag berekenen aan een afnemer. Voor het vaststellen van deze maximum tarieven geldt, als opgenomen in de Regeling elektriciteit en drinkwater BES, een vastgestelde methodiek. Eventuele financiële bijstand wordt dus niet in deze tarieven doorberekend.

Aan artikel 6.12 wordt daarnaast een met artikel 54 van de Drinkwaterwet vergelijkbare bepaling toegevoegd in het nieuw ingevoegde vijfde lid. Daardoor is de minister als systeem- en eindverantwoordelijke in staat om bij buitengewone omstandigheden maatregelen te nemen die de minister redelijkerwijs nodig acht in het belang van de veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. Een voorbeeld van een dergelijke maatregel zou kunnen zijn dat de minister in tijden van schaarste kan bepalen dat huishoudens voorrang hebben op de levering van drinkwater ten opzichte van bedrijven. Deze maatregelen worden in overleg met het eilandsbestuur en de distributeur genomen tenzij dit als gevolg van de buitengewone omstandigheden niet mogelijk zou zijn. Wel is dit ingeperkt vanwege het verschil met het vasteland, waar de drinkwaterbedrijven zelf hun tarieven bepalen terwijl de ACM dit als onafhankelijke autoriteit doet op de BES eilanden.

Onderdeel M

De overgangstermijn van artikel 7.4 van de Wedb van twee jaar na inwerkingtreding van de Wedb (tot 1 juli 2018) voor het aanvragen van een vergunning of aanwijzing is in enkele bijzondere situaties te kort gebleken, in het bijzonder voor de drinkwatervoorziening op Saba. Voor het overgrote deel zijn de vereiste vergunningen of aanwijzingen voor de productie en distributie van drinkwater en elektriciteit inmiddels verleend. Op Saba was lange tijd onzekerheid over de exacte vormgeving van de drinkwatervoorziening, die nog voortduurt.

Om mogelijke en onnodige complicaties in uitvoering en handhaving te voorkomen wordt voorgesteld een nieuwe termijn vast te stellen, tot 1 juli 2026. Het is een overgangsrechtelijke bepaling die is bedoeld om het eilandbestuur en de betrokken bedrijven de tijd te geven om de vergunningen en aanwijzingen in orde te maken. Die tijd is tijdens de totstandkoming van de Wedb ingeschat op basis van een aantal aannames die echter niet allemaal zijn uitgekomen. De nieuwe termijn wordt realistisch geacht om ook de laatste resterende vergunningen en aanwijzingen op orde te krijgen. Met het oog op



eventuele onvoorzienigheden in de slotfase voor het bereiken van die deadline wordt een beperkte mogelijkheid voor de minister tot verlenging van de deadline voorgesteld, met een maximum van een jaar. Dat geeft de mogelijkheid om onvoorzienbare obstakels op het laatste moment te overwinnen, zonder een open einde te creëren.

Verder wordt verduidelijkt dat het hier gaat om natuurlijke personen of rechtspersonen (bedrijven of diensten van een openbaar lichaam) die reeds op 1 juli 2016 drinkwater of elektriciteit produceerden of distribueerden. Zij waren nog geen producenten of distributeurs in de zin van de Wedb.

Tot slot wordt op eveneens dezelfde gronden voorgesteld de termijn voor het voldoen aan de eis van artikel 3.12, tweede lid, (verhouding tussen schulden en vermogen) van de Wedb opnieuw vast te stellen tot 1 juli 2026 met ook daarna een beperkte verlengingsmogelijkheid (derde lid).

Een overgangsregeling voor reeds lopende aanvragen is niet nodig. Deze vallen direct onder de nieuwe termijn.

Onderdeel N

Artikel 7.6 van de Wedb vervalt gelet op artikel 3 van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In dat artikel is bepaald dat de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is op besluiten en handelingen van bestuursorganen die hun zetel hebben in het Europees deel van Nederland, ter uitvoering van een wettelijke regeling die alleen in de openbare lichamen van toepassing is. Naast artikel 5.1 van de Wedb kunnen op grond van de Kaderwet subsidies I en M subsidies inzake drinkwater worden verstrekt.

Artikel II (Wijziging Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES)

Onderdeel A

Vanwege de voorgestelde uitbreiding van de zorgplicht van het bestuurscollege wordt in artikel 1.2, eerste lid, het begrip 'beheer van afvalwater' gedefinieerd. Dit omvat (voor zover van toepassing op een eiland) inzameling, transport, zuivering en verwijdering.

Onderdeel B

Om de redenen die zijn vermeld in deel II, de paragrafen 2 en 3 van het algemene deel van deze memorie van toelichting wordt artikel 4.25 van de Wet vrom BES gewijzigd. De voorgestelde wijziging van artikel 4.25 houdt in dat de zorgplicht van het bestuurscollege in artikel 4.25, eerste lid, wordt verruimd tot het beheer van afvalwater. Het beheer van afvalwater wordt in artikel 1.2 van de wet gedefinieerd als inzameling, transport, zuivering en verwijdering van afvalwater. Deze uitgebreide zorgplicht geldt alleen daar waar de inzameling, transport, zuivering en verdere verwijdering van dit afvalwater doelmatig wordt geacht.

De gebieden en percelen waarvoor de uitgebreide zorgplicht zal gaan gelden, zullen worden aangewezen door de eilandsraad in de afvalwaterverordening, bedoeld in het huidige tweede lid van artikel 4.25 (in dit onderdeel wordt voorgesteld het tweede lid te vernummeren tot het derde lid). Voor Bonaire, die eind 2020 een afvalwaterverordening heeft aangenomen, geldt dat de gebieden waarvoor nu een zorgplicht geldt voor de inzameling van huishoudelijk afvalwater, het rioleringsgebied en het zogenoemde zorgplichtgebied zijn aangewezen op de kaart bij de Eilandsverordening afvalwater Bonaire.⁸ Bij de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel zal deze kaart zo nodig moeten zijn aangepast.

Zoals is beschreven in deel II van het algemene deel van deze memorie van toelichting heeft de voorgestelde zorgplicht betrekking op zowel huishoudelijk afvalwater als afvalwater van bedrijven dat niet als huishoudelijk afvalwater kan worden aangemerkt en dat, al dan niet na voorzuivering door de inrichting, kan worden verwerkt door de RWZI of AWZI. Dit laatste is uitdrukkelijk bepaald in het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 4.25 van de Wet vrom BES. Huishoudelijk afvalwater is afvalwater dat overwegend afkomstig is van menselijke stofwisseling en huishoudelijke werkzaamheden (artikel 1.2, eerste lid, Wet vrom BES). Het betreft in de eerste plaats afvalwater afkomstig van huishoudens. Ook afvalwater van bedrijven dat voldoet aan deze omschrijving, wordt aangemerkt als huishoudelijk afvalwater. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan afvalwater van een winkel of een kantoor. De samenstelling van het afvalwater is bepalend voor het antwoord op de vraag of er al dan niet sprake is van huishoudelijk afvalwater.

⁸ Afkondigingsblad Bonaire 2012, no. 5

Vanwege de uitbreiding van de zorgplicht, in het eerste lid, en het nieuwe tweede lid, wordt het vigerende tweede lid hernummerd tot derde lid. In dat derde lid wordt de reikwijdte van de afvalwaterverordening in lijn met het voorgaande verruimd. Naast de kaart waarop de zorgplichtgebieden staan vermeld, bevat deze verordening regels omtrent het aanbieden van huishoudelijk afvalwater en afvalwater van inrichtingen in die gebieden. Behalve op de inzameling zullen deze regels ook betrekking hebben op het transport, de zuivering en verdere verwijdering van dit afvalwater.

Onderdeel C

De voorgestelde wijziging van artikel 4.26 leidt ertoe dat de afvalwaterverordening ook voor bedrijven kan gaan gelden en dat voorwaarden kunnen worden gesteld voor acceptatie van afvalwater van inrichtingen.

Artikel III (Wijziging Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba)

Het huidige artikel 57a van de Wet Financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: Wet fin BES) geeft het eilandsbestuur de bevoegdheid om ter bekostiging van het afvalwaterbeheer van gebruikers van percelen waarvoor een zorgplicht geldt ten aanzien van het inzamelen van huishoudelijk afvalwater, rioolheffing te heffen. Deze zorgplicht is geregeld in artikel 4.25, eerste lid, van de Wet vrom BES.

Het onderhavige wetsvoorstel breidt de zorgplicht uit tot het beheer inclusief de zuivering van afvalwater, zoals hiervoor toegelicht. Om de taakuitbreiding te kunnen bekostigen wordt in artikel II voorgesteld de heffingsbevoegdheid van het eilandsbestuur te verruimen, zodat uit de opbrengst van de heffing de kosten van het afvalwaterbeheer kunnen worden gedekt. Deze verruiming wordt tot uitdrukking gebracht door de heffing voortaan afvalwaterheffing te noemen.

De afvalwaterheffing wordt bij belastingverordening van de eilandsraad vastgesteld (artikel 40 van de Wet fin BES). Het betreft een facultatieve bevoegdheid. Als belastingplichtigen kunnen worden aangewezen degenen die, al dan niet krachtens een zakelijk of persoonlijk recht, gebruikmaken van een perceel ten aanzien waarvan een zorgplicht geldt voor het inzamelen, transporteren en zuiveren van huishoudelijk afvalwater of bedrijfsafvalwater.

Omdat niet altijd makkelijk is aan te tonen dat vanaf een perceel daadwerkelijk afvalwater wordt geloosd of aangeboden, is artikel 57a, eerste lid, zo geformuleerd dat dit niet aannemelijk hoeft te worden gemaakt om te kunnen heffen. Voldoende is dat het perceel onder de zorgplicht valt. Heffing is daardoor ook mogelijk als de gebruiker van een perceel weinig afvalwater loost. In dit verband wordt in artikel 83, eerste lid, van de Wet Fin BES bepaald dat 'Indien ter zake van hetzelfde voorwerp van de belasting of hetzelfde belastbare feit twee of meer personen belastingplichtig zijn, kan de belastingaanslag ten name van een van hen worden gesteld'. Op basis daarvan is de ambtenaar van het openbaar lichaam dat belast is met de heffing en inning, bevoegd een belastingplichtige aan te wijzen. Dit kan geschieden aan de hand van een besluit waarbij beleidsregels worden gegeven voor het aanwijzen van een belastingplichtige in een keuzesituatie, zoals voor grondbelasting al is gebeurd op Bonaire.

In gebieden waarin geen riolering ligt, wordt afvalwater opgevangen in septic tanks of zinkputten en met trucks getransporteerd naar de AWZI. Vinden de inzameling en het transport plaats door particuliere bedrijven en betalen de gebruikers van de betrokken percelen hiervoor een vergoeding aan deze bedrijven, dan kan van hen alleen afvalwaterheffing worden geheven ter zake van de zuiveren van het afvalwater. Bij deze categorie belastingplichtigen kunnen dan dus ook alleen de kosten van het zuiveren in rekening worden gebracht.

In gebieden waarin het inzamelen, transporteren en zuiveren van afvalwater door of vanwege het eilandsbestuur niet doelmatig is, geldt geen zorgplicht. Gebruikers van percelen in die gebieden dragen zelf zorg voor het beheer van hun afvalwater. Zij kunnen dan ook niet worden aangewezen als belastingplichtigen voor de afvalwaterheffing.

In artikel 57a is geen heffingsmaatstaf opgenomen. Dit geeft de eilandsraad een grote mate van vrijheid bij de keuze daarvan. Wel geldt een algemeen verbod op heffing naar inkomen, winst of vermogen (artikel 42, tweede lid van de Wet Fin BES). Er zijn verschillende heffingsmaatstaven denkbaar, zoals heffing per perceel of op basis van het geloosde of ter zuivering aangeboden volume. Bij bedrijfsafvalwater ligt het voor de hand behalve het volume ook de samenstelling een rol te laten spelen.

Als de kosten van het inzamelen en transporteren of het zuiveren van afvalwater door verschillen in bijvoorbeeld volume of samenstelling uiteenlopen, kan dit het hanteren van verschillende tarieven



wenselijk maken. Artikel 57a in samenhang met artikel 42, derde lid, laat toe dat tariefdifferentiatie wordt toegepast. Voorwaarde is wel dat de tarifiering niet in strijd komt met het gelijkheidsbeginsel of het evenredigheidsbeginsel.

Artikel IV (Wijziging Warenwet BES)

Kortheidshalve wordt verwezen naar de toelichting bij artikel I, onderdeel B.

Artikel V (Inwerkingtreding)

Gestreefd wordt naar een inwerkingtreding met ingang van 1 januari 2023 (vast verandermoment).

De noodzaak van gedifferentieerde inwerking houdt vooral verband met de afvalwaterheffing. Een heffing kan weliswaar worden ingevoerd of wijzigen in de loop van een begrotingsjaar maar dat is minder wenselijk. Daarom heeft het de voorkeur om de afvalwaterheffing bij aanvang van een begrotingsjaar in werking te laten treden, terwijl dat voor de andere wijzigingen minder van belang is.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,