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

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

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]](#footnote-1) Het voorstel regelt dat deze verplichting komt te vervallen.[[2]](#footnote-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]](#footnote-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]](#footnote-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]](#footnote-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 klemt 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.

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]](#footnote-6) De productieprijs is gebaseerd op de werkelijke kosten van de productie met inachtneming van een redelijk rendement en omvat de operationele- en onderhoudslasten, de energiekosten en de kapitaalslasten. [[7]](#footnote-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]](#footnote-8) De tarieven zijn niet-discriminerend, transparant en gebaseerd op de werkelijke kosten met inachtneming van een redelijk rendement.[[9]](#footnote-9)

Volgens de memorie van toelichting bij de Wet elektriciteit en drinkwater BES is de doelstelling van de tariefregulering drieledig.[[10]](#footnote-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 zogenoemde cisternen (opslagtanks 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]](#footnote-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 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,

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.
1. Artikel 3.5, eerste lid, sub f, van de Wet elektriciteit en drinkwater BES. [↑](#footnote-ref-1)
2. Artikel I, onderdeel D, voorgesteld artikel 3.5, eerste lid, van de Wet elektriciteit en drinkwater BES. [↑](#footnote-ref-2)
3. Artikel I, onderdeel D, voorgesteld artikel 3.5, tweede lid, sub d, van de Wet elektriciteit en drinkwater BES. [↑](#footnote-ref-3)
4. Toelichting, paragraaf 2.3.5. [↑](#footnote-ref-4)
5. Artikel 3.5, derde lid, aanhef en onder d (nieuw). [↑](#footnote-ref-5)
6. Artikel 2.5, eerste lid, van de Wet elektriciteit en drinkwater BES. [↑](#footnote-ref-6)
7. Artikel 2.5, tweede lid, van de Wet elektriciteit en drinkwater BES. [↑](#footnote-ref-7)
8. Artikel 3.14, eerste lid, van de Wet elektriciteit en drinkwater BES. [↑](#footnote-ref-8)
9. Artikel 3.14, vierde lid, van de Wet elektriciteit en drinkwater BES. [↑](#footnote-ref-9)
10. Memorie van Toelichting, Kamerstukken II, 2014/15, 34089, nr. 3, paragraaf 3.3.1. [↑](#footnote-ref-10)
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. [↑](#footnote-ref-11)