

Vergaderjaar 2007–2008

30 895

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

Nr. 46

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juni 2008

Tijdens het wetgevingsoverleg over het voorstel voor de Drinkwaterwet van 2 juni jongstleden (Kamerstuk 30 895, nr. 44) heb ik u toegezegd schriftelijk te reageren op de juridische en inhoudelijke implicaties van het door de leden Boelhouwer en Koppejan ingediende amendement, 30 895, nr. 34.

Tevens heb ik toegezegd met een (vierde) nota van wijziging te voorzien in de door het lid Neppérus bij amendement nr. 30 aangegeven uitzondering van het leveringsverbod voor drinkwater in bestaande situaties waarin collectieve leidingnetten inrichtingen van drinkwater voorzien (zoals op bedrijfsterreinen) en in een wettelijke regeling voor het afsluitbeleid (in vervolg op het door het lid Jansen ingediende amendement nr. 20), waarbij is aangesloten bij vergelijkbare bepalingen uit de Electriciteitswet 1998 en de Gaswet. De vierde nota van wijziging gaat hierbij (Kamerstuk 30 895, nr. 47).

De in het amendement van de leden Boelhouwer en Koppejan nr. 34 voorgestelde bepalingen sluiten op veel punten goed aan bij de ook door mij voorgestelde regulering. Het uitgangspunt van een kostendekkende tariefstelling kan ik zonder meer onderschrijven. Helderheid ten aanzien van de aard van de kosten die in het drinkwatertarief mogen worden doorberekend kan daarbij wenselijk zijn. Hoewel dit in belangrijke mate reeds wordt geregeld met het begrip «kostendekkend» zelf en door het verbod op kruissubsidiëring, is het prima om dit meer expliciet te duiden. Ik heb waardering voor het amendement dat ook in juridische zin op de meeste punten gedegen in elkaar steekt. De strekking van het amendement wil ik daarom grotendeels overnemen. Op enkele onderdelen leidt het amendement echter tot problemen. Dit is mede het gevolg van gekozen bewoordingen die bij strikte juridische interpretatie tot, vermoedelijk onbedoelde, knelpunten leiden, zowel inhoudelijk als wat betreft de uitvoering.

Mijn belangrijkste bezwaar vormt de voorgestelde bepaling van artikel 8d, 1e lid, van het amendement, in het licht van de toelichting bij de artikelen

8a en 8b. In die toelichting is aangegeven dat voor de kosten bedoeld in artikel 8d ook de *hoogte* van de kosten moeten worden bepaald. Dit leidt bij strikte juridische interpretatie tot een onwerkbaar situatie omdat dit betekent dat een centrale toezichthouder de hoogte van de kosten voor elke activiteit van elk drinkwaterbedrijf zou moeten vaststellen. Dit komt er praktisch op neer dat de toezichthouder het bestuur van de drinkwaterbedrijven overneemt en dat de drinkwaterbedrijven als het ware onder curatele worden gesteld. Daar zie ik geen enkele reden voor en is naar ik aanneem ook niet uw bedoeling, gezien het belang dat de Kamer hecht aan de uitvoerbaarheid van regelgeving. Bovendien leidt het tot zeer hoge administratieve lasten en uitvoeringskosten die niet in redelijke verhouding staan tot het doel. Per bedrijf is namelijk een uitvoerige analyse vereist om te kunnen vaststellen wat als redelijke kosten beschouwd kunnen worden. Daarbij dient de centrale toezichthouder ook investeringen te beoordelen. Tevens bestaat het risico dat bij een onjuiste inschatting van de kosten door de toezichthouder (overheidsfalen) de kwaliteit en leveringszekerheid van de drinkwatervoorziening in gevaar kunnen komen¹. Het komt er dus op neer dat een centrale toezichthouder de tarieven vaststelt. De tarieven worden immers gebaseerd op de som van de bedrijfskosten en de vermogenskosten. Hiermee verliezen de decentrale overheden als aandeelhouder hun rol bij de vaststelling van de tarieven (strijdigheid met het subsidiariteitsbeginsel).

Dit neemt niet weg dat ik het belang van maatregelen om de kosten te beheersen en transparant te maken onderken en de wensen van de Kamer geheel ter harte neem. Om de kosten te beheersen door de efficiëntie te bevorderen en deze transparant te maken is de verplichte prestatievergelijking in het wetsvoorstel opgenomen. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dit goed te functioneren: de Nederlandse drinkwatersector blijkt een hogere efficiëntie te hebben dan de drinkwatersector in een aantal andere landen, waaronder Engeland, ondanks het daar toegepaste uiterst strikte tariefreguleringsregime.

De prestatievergelijking maakt inzichtelijk welke prestaties (kwaliteit en leveringszekerheid, klantenservice en milieu) tegen welke kosten (kosten-efficiëntie) worden verricht. Zijn die kosten voor een bedrijf relatief hoog dan vormt dat voor de aandeelhouders een prikkel bij het bedrijf aan te dringen op verlaging ervan (en daarmee van het tarief). De uitvoeringskosten van de prestatievergelijking zijn daarnaast relatief laag ten opzichte van een systeem van directe kostenregulering of maatstafconcurrentie. Ik onderschrijf de gedachte dat in aanvulling op de prestatievergelijking aandacht moet worden besteed aan verdere kostenbeheersing. Naar mijn mening zou daarbij het accent niet zozeer moeten liggen op de hoogte van de kosten als zodanig maar op de ontwikkeling ervan. Daartoe stel ik voor bij algemene maatregel van bestuur te regelen dat de minister (c.q. de toezichthouder) niet op de hoogte van de kosten toeziet, maar op de mate waarin deze mogen stijgen. Dit is een aanvulling op de in het wetsvoorstel ingebouwde mogelijkheid dat de minister een aanwijzing kan geven met betrekking tot de hoogte van het tarief, indien een bedrijf meer dan de toegestane winst heeft behaald. Door de bepaling omtrent de hoogte van de kosten te veranderen in een bepaling ten aanzien van de ontwikkeling van de kosten, kan de minister bij algemene maatregel van bestuur bijvoorbeeld vastleggen dat tarieven met niet meer dan de inflatie mogen stijgen, tenzij vooraf op aanvraag toestemming wordt gegeven (b.v. in verband met noodzakelijke grote investeringen). Dit kan op basis van het ingediende amendement, artikel 8d, eerste lid. Indien de indieners van het amendement zich daarmee kunnen verenigen zou de toelichting enigszins dienen te worden aangepast.

¹ Zie hiervoor pagina 8 van het SEOR rapport over winstregulering, bijlage bij Kamerstukken II, 30 895, nr. 12.

Tweede punt betreft de bepaling dat de Minister voor elk drinkwaterbedrijf afzonderlijk jaarlijks het maximaal toegestane aandeel eigen vermogen

vaststelt (artikel 8a, 1e lid, tweede zinsdeel en 2e lid van het amendement). Blijkens de toelichting houdt dit verband met de methode voor het bepalen van de vermogenskostenvoet. Het aandeel eigen vermogen maakt echter al deel uit van de methode die zal worden gehanteerd bij het vaststellen van de vermogenskostenvoet, zoals volgt uit de in het amendement opgenomen definitie van het begrip «gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet». Dit hoeft niet per bedrijf, maar kan voor de hele sector, aangezien het risicoprofiel van de bedrijven voor wat betreft de uitvoering van de publieke taken niet sterk zal verschillen. Vooral nog overweeg ik om in de methode voor het bepalen van de vermogenskostenvergoeding het aandeel eigen vermogen te volgen zoals dat door DTe in de regulering bij de energiesector (Tennet) wordt gehanteerd. Dit komt neer op een aandeel eigen vermogen van 40%. Dit percentage kan zonodig bij de jaarlijkse vaststelling van de gemiddelde vermogensvoet worden aangepast. Dit zal worden meegenomen bij de uitwerking in het Drinkwaterbesluit. Het aandeel eigen vermogen dat in de methode wordt gehanteerd hoeft echter niet gelijk te zijn aan het werkelijk aandeel eigen vermogen. Om tegemoet te komen aan de wens van de Kamer om ook een grens te stellen aan het aandeel eigen vermogen, zal het bovenbedoelde percentage tevens worden aangemerkt als maximale solvabiliteit. Indien de indieners van het amendement zich met deze wijziging kunnen verenigen zou de in het amendement voorgestelde bepaling aan het voorgaande dienen te worden aangepast.

Daarnaast zouden in het amendement enkele juridische onvolkomenheden moeten worden weggenomen. Dit betreft:

- In artikel 8b, eerste lid wordt de tweede volzin geschrapt. Deze volzin is overbodig en verwarrend omdat de term «kostendekkend» reeds bepaald dat het tarief verband houdt met kosten.
- In artikel 8b, tweede lid wordt «artikel 8a, tweede lid» gewijzigd in «artikel 8a, derde lid».
- In artikel 8d, tweede lid wordt «die ten grondslag mogen worden gelegd» vervangen door «die ten grondslag liggen». (redactionele aanpassing)
- In artikel 8d, tweede lid wordt «bindend» geschrapt. Dit is een overbodige toevoeging aangezien aan aanwijzing altijd bindend is.

Naar mijn oordeel neemt het voorgaande de juridische onvolkomenheden van het amendement 30 895, nr. 34 weg terwijl de tijdens het wetgevingsoverleg door de indieners met steun van verschillende fracties aangehouden strekking ervan gehandhaafd blijft.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer