

Consultatieversie

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Het voorliggende wetsvoorstel wijzigt een drietal wetten in verband met de drinkwater- en elektriciteitsvoorziening, het afvalwaterbeheer en de systematiek voor het stellen van milieuregels voor inrichtingen in Caribisch Nederland. Vanwege de samenhang in Caribisch Nederland tussen drinkwater, elektriciteit, afvalwater en milieubeheer en met het oog op doelmatigheid van wetgeving zijn de voorgestelde wijzigingen in één wetsvoorstel opgenomen.

Artikel I wijzigt de Wet elektriciteit en drinkwater BES (hierna: Wedb), artikel II de Wet volkshuisvesting en ruimtelijke ordening BES en artikel III de Wet financiën openbare lichamen BES. Artikel IV wijzigt de Warenwet BES in verband met een verbeterde afstemming met de Wedb. Hierna wordt per wet en onderwerp op de wijzigingen ingegaan, met waar aan de orde de verbanden met de andere te wijzigen wetten.

2. Wijziging Wet elektriciteit en drinkwater BES (artikel I)

2.1 Elektriciteit

2.1.1 Energiebeleid

De beleidsdoelen voor de energievoorziening zijn in Europees en Caribisch Nederland hetzelfde: een betrouwbare, betaalbare en veilige voorziening met zo min mogelijk fossiele-CO₂-uitstoot. Er zijn echter veel verschillen in de situatie en mogelijkheden tussen Europees en Caribisch Nederland. Hierom geldt er voor Caribisch Nederland een geheel op de situatie aldaar toegespitst kader in de Wet Elektriciteit en drinkwater BES. Belangrijke elementen in het Europees Nederlandse kader, zoals de splitsing tussen netbeheer en productie, leverantie en handel, en een vrije markt voor elektriciteit, omvat het kader voor Caribisch Nederland niet.

De betaalbaarheid van energie in Caribisch Nederland wordt bevorderd door tariefregulering van productie en distributie van elektriciteit, waarbij distributie transport over het elektriciteitsnet en levering behelst. Ter bescherming van consumenten kunnen slechts efficiënte kosten in rekening gebracht worden. Anderzijds is het dekken van deze efficiënte kosten nodig voor gezonde bedrijfsfinanciën. Voor wat betreft het netbeheer is er hiernaast een beleidsdoel dat de netbeheertarieven in Caribisch Nederland gelijk zijn aan de netbeheertarieven in Europees Nederland. De wet biedt een subsidiegrondslag om dit doel te behalen.

De betrouwbaarheid en veiligheid van de voorziening wordt door wettelijke bepalingen geborgd en in de tweejaarlijkse kwaliteit- en capaciteitsdocumenten van de bedrijven vastgelegd.

Het energie- en klimaatbeleid is de afgelopen jaren geconcentreerd op de doelstelling van de reductie van fossiele-CO₂-uitstoot. Specifiek voor Caribisch Nederland is dit beleid vastgelegd in de Kamermotie (Kamerstukken II 2015/16, 34 089, nr. 13) die vroeg om een plan voor een betaalbare en duurzame, zo mogelijk 100%, energievoorziening in Caribisch Nederland, en in het plan van het kabinet ter uitvoering van deze motie (Kamerstukken II 2015/16, 34 089, nr. 14 en 16).

2.1.2 Aanleiding wetsvoorstel

De Wet Elektriciteit en drinkwater BES is op 1 juli 2016 in werking getreden. De tariefregulering is op Saba en Sint Eustatius per 1 juli 2017 ingegaan en op Bonaire per 1 april 2018. In alle drie openbare lichamen heeft de vaststelling van de maximumtarieven geleid tot hogere in het vaste tarief te

verdisconteren distributiekosten dan de elektriciteitsbedrijven zelf tot de invoering van de wet in rekening brachten. Dit is een opmerkelijk resultaat, aangezien de bedrijven in de jaren voorafgaand aan de tariefregulering aanspraak maakten op subsidie om kosten boven het Europees Nederlandse niveau te dekken. Met andere woorden: er was een prikkel om veel kosten op te voeren.

Op Saba en Sint Eustatius is de nieuwe tariefregulering van elektriciteit ingevoerd zonder dat er een wens tot aanpassing van de wet volgde. In Bonaire is na publicatie van de eerste gereguleerde tarieven geconcludeerd dat de nieuwe systematiek geen ruimte laat voor tariefstelling op basis van maatschappelijke overwegingen. Onder maatschappelijke overwegingen wordt verstaan dat afnemers van grotere hoeveelheden elektriciteit die beschikken over grotere aansluitingen meer bijdragen aan de voorziening dan op basis van kostentoerekening het geval zou zijn. Er is op Bonaire een breed gedragen en sterk gevoelde maatschappelijke wens ontstaan om de wettelijke tariefregulering aan te passen. Deze wens behelst een tariefstructuur waarin minder kosten toegerekend worden aan het vaste tarief. Daarnaast is er de wens om naast de huidige strikte kostenoriëntatie ook maatschappelijke overwegingen mee te laten tellen in de tariefstelling. In het verlengde hiervan is er de gedachte dat een andere tariefstructuur het mogelijk maakt subsidie effectiever in te zetten. Subsidie is dan niet nodig om direct de tarieven te verlagen in de vorm van tariefsteun, maar subsidie kan de tarieven indirect verlagen door het ondersteunen van verduurzaming, die uiteindelijk, mits het verduurzamingsproject een positieve *business case* heeft, tot vergelijkbare tariefverlaging leidt, en daarboven CO₂-uitstoot reduceert.

De directe aanleiding voor de wetwijziging is het verzoek hiertoe van vele belanghebbenden op Bonaire. Op Saba en Sint Eustatius is er geen bijval waardoor het wenselijk is meer flexibiliteit in de regelgeving mogelijk te maken, zodat voor Bonaire aanpassing mogelijk wordt terwijl er voor Saba en Sint Eustatius niets hoeft te veranderen.

Een andere aanleiding voor deze wetwijziging is het klimaat- en energiebeleid, gericht op de reductie van fossiele-CO₂-uitstoot, dat in de wet op een aantal aspecten niet effectief nagestreefd of ondersteund wordt. Het verdisconteren van een groot deel van de kosten in de vaste tarieven verzwakt de prikkel tot energiebesparing, omdat het gebruikafhankelijke tarief lager is dan wanneer meer kosten in het gebruikafhankelijke tarief verdisconteerd worden. De prikkel blijft overigens wel bestaan, want het gebruikafhankelijke tarief blijft aanzienlijk. De subsidie om het netbeheertarief in Caribisch Nederland te verlagen tot Europees Nederlands niveau betekent dat tariefsteun wordt verleend. Het belang van het verlagen van tarieven vanwege de hogere kosten in Caribisch Nederland dan in Europees Nederland blijft onverminderd relevant, maar subsidie ter verlaging van netbeheertarieven draagt niet bij aan reductie van CO₂-uitstoot. De aanzienlijke Rijksbijdrage aan de elektriciteitsvoorziening die tot nu toe is verstrekt via subsidies komt niet ten goede aan dit klimaatdoel. Deze wetwijziging biedt meer mogelijkheden voor het nastreven en ondersteunen van de reductie van CO₂-uitstoot. De beleidsdoelen betaalbaarheid, veiligheid en leveringszekerheid blijven in dit wetsvoorstel eveneens geborgd.

2.1.3 Doelstelling wijziging

De doelstellingen van de wetwijziging zijn als volgt op te sommen: (1) de mogelijkheid om het vaste tarief te beperken terwijl de distributeur alle kosten kan blijven dekken met tarieven of subsidie, (2) de mogelijkheid om naast kostenoriëntatie in de tarieven te kunnen differentiëren uit maatschappelijke overwegingen, (3) de mogelijkheid voor Saba en Sint Eustatius dat de wetwijziging geen financiële verandering teweegbrengt, (4) de mogelijkheid de betaalbaarheid te borgen door middel van subsidie op CO₂-vrije productie (indirecte tariefverlaging door goedkopere elektriciteit) in plaats van directe tariefsteun.

2.1.4 Inhoud wijziging

De doelen van de wetswijziging worden behaald door middel van de volgende bepalingen.

(1) Het vaste tarief wordt beperkt tot het Europees Nederlandse niveau.

Sinds 2012 is er het beleidsdoel dat het netbeheertarief in Caribisch Nederland niet hoger is dan het netbeheertarief in Europees Nederland (Kamerstukken II 2012/13, 31 568, nr. 125). Het vaste gebruikstarief in Europees Nederland is een zogenaamd gesocialiseerd tarief: er is per netbeheerder een uniform tarief en tussen de netbeheerders zijn de verschillen in tarief klein. Deze socialisering tussen afnemers is in het vigerend beleid uitgebreid tot heel Nederland, zowel het Caribische als Europese deel. De wijze van socialisering is echter verschillend: in Europees Nederland heeft het plaats binnen de tarieven van een netbeheerder, in Caribisch Nederland wordt de socialisering uit de algemene middelen betaald, subsidie op grond van artikel 5.1 van de Wet Elektriciteit en drinkwater BES. Het verschil tussen bekostiging uit de algemene middelen of door een uniform tarief in rekening te brengen bij alle klanten van elektriciteitsnetbeheerders is klein. Het gesocialiseerde tarief voor een modaal huishouden in Europees Nederland is het uitgangspunt voor subsidiëring in Caribisch Nederland, zodat zowel in het Caribische als Europese deel van Nederland vergelijkbare vaste tarieven voor modale huishoudens gelden.

Door de verschillen in de marktordering en tariefregulering tussen Caribisch en Europees Nederland is het niet eenduidig vast te stellen hoe de vaste tarieven ter dekking van de netbeheerkosten met Europees Nederland vergeleken en gelijkgetrokken kunnen worden. In 2018 is dit in het kader van subsidiebeschikkingen op grond van artikel 5.1 van de wet bediscussieerd en is er overeenstemming bereikt over de berekeningswijze van het met Europees Nederland vergelijkbare vaste gebruikstarief met belanghebbenden.

In het wetsvoorstel wordt het vaste tarief van een modaal huishouden in Caribisch Nederland vastgezet op het Europees Nederlandse niveau van een modaal huishouden. Bij ministeriële regeling wordt de wijze van vergelijken tussen Caribisch en Europees Nederland vastgelegd. De vigerende berekeningswijze is daarbij het uitgangspunt.

(2) Overige kosten in het variabele tarief.

De beperking in het wetsvoorstel van de vaste tarieven in Caribisch Nederland betekent dat een deel van de kosten van de distributeur die in de vigerende wet in de vaste tarieven worden verdisconteerd nog niet gedekt zijn. De omvang van deze kosten is gelijk aan de kosten die in de vigerende wet voor subsidie in aanmerking komen. Bij onderstaande stap 4 staat hoe deze subsidiemogelijkheid voortgezet wordt. Voorgesteld wordt dit deel van de distributiekosten, die onafhankelijk zijn van verbruik en samenhangen met voornamelijk het netbeheer, te verdisconteren in het gebruiksafhankelijk tarief. De kostenoriëntatie vermindert daardoor, maar doordat het tarief per verbruikt kilowattuur toeneemt wordt de prikkel tot energiebesparing versterkt. Zolang de elektriciteit nog gedeeltelijk op fossiele brandstoffen geproduceerd wordt (in 2019 is er ongeveer 30 à 40% duurzame productie), betekent besparing ook een verkleining van de fossiele-CO₂-uitstoot. Deze wijziging verbetert structureel de betaalbaarheid van elektriciteitstarieven voor huishoudelijke klanten met een klein verbruik, een doel dat onder de vigerende wet slechts door inzet van subsidie behaald kon worden.

(3) Lastenverdeling tussen grote en kleine klanten.

In artikel 3.18 wordt het mogelijk gemaakt om binnen een bepaalde bandbreedte af te wijken van vaste tarieven die strikt op de onderliggende kosten zijn gebaseerd. De distributeur wordt in staat gesteld de tarieven aan te passen, gebaseerd op de maatschappelijke overweging dat afnemers met een grotere aansluiting progressief meer betalen dan afnemers met een kleinere aansluiting. Om de betaalbaarheid van de elektriciteitsrekening van huishoudens te verbeteren, kan de distributeur de vaste tarieven bij huishoudens lager vaststellen. Hierbij is het vereist dat de inkomsten van de distributeur geborgd blijven. De verlaging van vaste tarieven bij de huishoudens wordt

gecompenseerd door een verhoging van de tarieven bij zakelijke klanten, zodat de verwachte inkomsten weer op het beoogde (door de ACM in het tariefbesluit vastgestelde) niveau liggen. De differentiatie van tarieven uit maatschappelijk oogpunt vindt op grond van het wetsvoorstel plaats op voorstel van de distributeur die als publieke organisatie een eigen afweging kan maken van de maatschappelijke wens tot differentiatie. Dit voorstel wordt opgenomen in het tariefvoorstel dat de distributeur aan de Autoriteit Consument en Markt zendt.

(4) Subsidie blijft voor netbeheerkosten beschikbaar, maar een alternatief is verduurzaming.

Zoals hierboven beschreven is, wordt een deel van de kosten die in de vigerende wet in het vaste tarief worden verdisconteerd, overgeheveld naar het variabele tarief dat per kilowattuur in rekening wordt gebracht. De stijging van het variabele tarief is naar verwachting klein, mogelijk rond de 10% op Bonaire. Er blijft een wettelijke grondslag om deze kosten met subsidie te dekken in plaats van bekostiging door hogere inkomsten uit het variabele tarief.

Doordat de stijging van het variabele tarief relatief klein is, is er mogelijk minder behoefte de subsidie direct in te zetten voor het dekken van de kosten waarmee de stijging wordt voorkómen. Het wetsvoorstel introduceert een grondslag voor subsidiëring van activiteiten die leiden tot CO₂-reductie. Deze activiteiten kunnen tot goedkopere elektriciteitsproductie leiden en kunnen daarmee indirect een daling van het variabele tarief tot gevolg hebben. Voor distributeurs die tevens produceren en hun aandeelhouder, het openbaar lichaam, ontstaat er de keuzemogelijkheid om te kiezen tussen subsidiëring van het netbeheer of (financiële) ondersteuning bij verduurzaming van de elektriciteitsproductie. De subsidie voor verduurzaming kan ook worden aangevraagd door producenten die niet tevens distribueren. Verlaging van de elektriciteitsprijs zal dan doorberekend moeten worden aan de distributeur.

Zoals in het bovengenoemde plan van het kabinet voor een betaalbare en duurzame energievoorziening in Caribisch Nederland (Kamerstukken II 2015/16, 34 089, nr. 14 en 16) beschreven hangt het effect van een investering in duurzame productie op het variabele tarief sterk af van de olieprijs en de financieringskosten. Andere factoren met effect op de tarieven zijn onder andere de prijzen van duurzame productie-infrastructuur zoals zonnepanelen en windmolens, en de beschikbaarheid van subsidie. De mate waarin verduurzaming tot een daadwerkelijk lager variabel tarief leidt hangt in sterke mate af van de onvoorspelbare ontwikkeling van de olieprijs. Het kan echter ook positief opgevat worden dat duurzame energie tot voorspelbaardere tarieven leidt, terwijl voorzetting van de productie op olie onzekerheid met zich mee brengt.

Het wetsvoorstel voorziet in een ruime grondslag voor subsidie voor verduurzaming. Dit biedt de minister van Economische Zaken en Klimaat de mogelijkheid om bij ministeriële regeling verschillende vormen van subsidiëring uit te werken, zoals bijvoorbeeld investeringssubsidies (eventueel met terugbetalingsverplichting), (gedeeltelijke) garantstelling of borgtocht, of een subsidie voor daadwerkelijk geproduceerde duurzame elektriciteit waarmee productie uit fossiele bron vermeden wordt, vergelijkbaar met de in Europees Nederland geldende SDE+regeling. Op Saba en Sint Eustatius zijn er geïntegreerde elektriciteitsbedrijven, dus de distributeur is ook producent. Op Bonaire wordt het overgrote deel van de productie aan de distributeur geleverd door een onafhankelijke producent. Voor elk van de eilandelijke situaties kunnen verschillende vormen van ondersteuning de beste zijn. Het wetsvoorstel maakt voor de verschillende vormen een wettelijke basis.

Samenvattend biedt het wetsvoorstel de elektriciteitsdistributeurs de mogelijkheid om subsidie vanuit het Rijk niet meer in te zetten voor netbeheerkosten maar voor verduurzaming. Het wetsvoorstel maakt dit ook voor Saba en Sint Eustatius mogelijk, maar dwingt deze distributeurs hiertoe niet.

2.1.5 Financiële gevolgen van het wetsvoorstel, elektriciteit

Voor wat betreft elektriciteit bestaat het wetsvoorstel uit een wijziging waardoor de kosten van de elektriciteitsvoorziening anders worden verdeeld. Het uitgangspunt is dat er voor de elektriciteitsdistributeur geen verandering is: de efficiënte kosten worden gedekt uit de tarieven. Er is een verschuiving van de lasten tussen afnemerscategorieën. Het effect verschilt per afnemer, maar globaal verschuiven lasten naar afnemers met een groot verbruik (door de stijging van het variabele tarief). Indien gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid tot het hanteren van sociale tarieven zullen zakelijke klanten naar verwachting hierdoor meer gaan betalen voor elektriciteit. Vanwege deze wijziging in kostenverdeling en de manier waarop subsidie kan worden ingezet is het mogelijk om de elektriciteitstarieven voor huishoudelijke klanten tot onder Europees Nederlands niveau vast te stellen. Daarnaast is er een verschuiving mogelijk naar afnemers die in verhouding tot hun verbruik een kleine aansluiting hebben (door het verdwijnen van het vaste tarief). Hiernaast is er de mogelijkheid voor de openbare lichamen om een verdere verlaging van het vaste tarief voor kleine aansluitingen door te voeren, dat voor wat betreft de inkomsten van de distributeur gecompenseerd wordt door hogere tarieven bij de grotere aansluitingen. Ook wordt onder het wetsvoorstel toegestaan dat er een onderscheid wordt gemaakt in de lastenverdeling tussen huishoudelijke en zakelijke klanten.

2.2 Drinkwater

2.2.1 Aanleiding

Aanleiding tot de voor drinkwater voorgestelde wijzigingen is een ontwikkeling van kosten en tarieven sinds 2016 waarbij de betaalbaarheid en daarmee de toegankelijkheid van de drinkwatervoorziening voor de eerste levensbehoeften voor eenieder in Caribisch Nederland niet langer is geborgd. Oorzaken liggen in gestegen kosten en de wettelijke regeling van kosten, tarieven, subsidie, toezicht en governance, zoals ook in paragraaf 2.1 voor elektriciteit toegelicht. Met het oog daarop bevat artikel I van het wetsvoorstel een met elektriciteit samenhangend pakket van voorstellen. De betaalbaarheid en daarmee de toegankelijkheid van de drinkwatervoorziening voor eerste levensbehoeften is daarbij uitgangspunt, met een tariefstructuur die daaraan recht doet, waarbij een hoger variabel gebruikstarief bij een hoger verbruik lage vaste en variabele tarieven voor eerste levensbehoeften compenseert, zoals tot 1 juli 2016 de facto het geval was op Bonaire. Daarnaast omvatten deze wijzigingen een verbeterde en meer samenhangende governance die recht doet aan de wettelijke verantwoordelijkheden en taken van de minister van Infrastructuur en Waterstaat. Ook bevat artikel I enkele technische verbeteringen van de Wedb voor drinkwater waarvan de noodzaak in de uitvoering naar voren is gekomen.

2.2.2 Wet elektriciteit en drinkwater BES

De Wedb is op 1 juli 2016 van kracht geworden. Deze heeft voor drinkwater de vanaf 10 oktober 2010 tot 1 juli 2016 geldende Wet drinkwater BES vervangen; de laatste was een voortzetting van de eerdere eilandverordeningen. De Wet drinkwater BES bevatte geen regels voor tarieven. Aanleiding voor de Wedb was een gewenste verbetering van de betrouwbaarheid en kwaliteit van de drinkwatervoorziening bij een verbeterde governance¹. Een van de elementen van de Wedb betrof de invoering van een nieuwe tariefstructuur die het oude capaciteitstarief verving. De nieuwe tariefstructuur was gericht op kostendekkendheid met een strikte toerekening van kosten aan het tarief voor de desbetreffende taken. Kostendekkendheid en betaalbaarheid waren door de wetgever beoogde doelen. Kostendekkendheid met het oog op financieel gezonde drinkwaterbedrijven. Financieel gezonde bedrijven zijn noodzakelijk voor de stabiliteit en continuïteit van de drinkwatervoorziening. Betaalbaarheid van de drinkwatervoorziening met het oog op de toegankelijkheid van drinkwater voor eerste levensbehoeften voor eenieder. In de uitvoering is de nadruk op kostendekkendheid komen te liggen, ten koste van de betaalbaarheid en toegankelijkheid.

¹ Kamerstukken II 2014/2015, 34 089 nr. 3.

Voor de (hoge) kosten van het distributienetwerk en transport is een apart tarief ingevoerd, het vaste gebruikstarief. Voor het verbruik is eveneens een apart tarief ingevoerd, het variabele verbruikstarief. Ook voor de aansluiting op het distributieleidingnet en het wegtransport (voor plaatsen waar geen netwerk is) zijn aparte tarieven ingevoerd.

Om de lasten voor kleinverbruikers dragelijk te houden was voorzien in een kortingsmogelijkheid op het vaste gebruikstarief en in de mogelijkheid van subsidie. Bij de totstandkoming van de Wedb is voorzien dat het vaste gebruikstarief relatief hoog zou worden als gevolg van het insulaire karakter, het ontbreken van grote zoetwatervoorraden, de hoge productiekosten van drinkwater - ontzilting van zeewater kost veel energie - naar verhouding aanzienlijk hoger dan in Europees Nederland, en de lage gemiddelde inkomens. Om die reden was een subsidiemogelijkheid in de Wedb opgenomen (artikel 5.1) met als doel verlaging van de kosten die worden verdisconteerd in het vaste gebruikstarief of het wegtransporttarief, in combinatie met een kortingsregeling voor kleinverbruikers, waardoor de drinkwatervoorziening voor eenieder betaalbaar en toegankelijk zou blijven. In de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is daarvoor structureel een bedrag van €1 mln. opgenomen. De verwachting was daarbij dat door toepassing van hernieuwbare energie en verbetering van de doelmatigheid de kosten teruggebracht zouden kunnen worden en de subsidie op termijn zou kunnen afnemen.

2.2.3 Ontwikkeling drinkwatertarieven onder de Wedb en problemen onder de vigerende wet

Voor Bonaire is in 2016 en 2017 nog afgezien van de vaststelling van nieuwe drinkwatertarieven op basis van de Wedb. In 2016 niet omdat de Wedb eerst halverwege dat jaar van kracht werd en voor 2017 niet vanwege de tariefstijgingen die toen reeds uit de berekeningen van de ACM naar voren kwamen. Op grond van overgangsrecht bleef het oude capaciteitstarief van toepassing. Per 1 april 2018 zijn voor de eerste maal de maximale drinkwatertarieven vastgesteld door ACM; op basis daarvan zijn vervolgens tarieven vastgesteld door de distributeurs.

Het vaste gebruikstarief voor drinkwater is daarbij op Bonaire binnen 1,5 jaar met een factor 7 gestegen, ook voor kleinverbruikers. Op de redenen daarvoor is voor elektriciteit in paragraaf 2.1.2 ingegaan, deze zijn ook van toepassing voor drinkwater. De kostenstijging voor drinkwater is volgens het Water en Energiebedrijf Bonaire (WEB) het gevolg van investeringen en hogere (energie)kosten, in combinatie met de in het kader van de doelmatigheidsmethode voorgeschreven afschrijvingsmethode en verminderde financieringsmogelijkheden². De stijging van het vaste gebruikstarief is verder veroorzaakt door de huidige tariefstructuur van de Wedb die gecompartmenteerd en inflexibel is. Daardoor kunnen de kosten voor de uitvoering van een bepaalde taak uitsluitend worden toegerekend aan het tarief dat voor die taak is gesteld. Daarbij is geen verschuiving van kosten tussen tariefsoorten of tussen categorieën verbruikers onderling mogelijk gebleken teneinde de voorziening voor eerste levensbehoeften voor eenieder betaalbaar en toegankelijk te houden en gebruiksafhankelijk te laten oplopen. Ook is geen progressief verbruikstarief oplopend met het verbruik meer mogelijk zoals het oude capaciteitstarief op Bonaire, waardoor het tarief voor kleinverbruikers voor eerste levensbehoeften laag zou kunnen blijven.

De Minister van IenW restte daarom niets anders dan het verlenen van extra subsidie om de tarieven zoveel mogelijk te matigen en de betaalbaarheid en toegankelijkheid van de drinkwatervoorziening voor eerste levensbehoeften voor eenieder te borgen. Het bleek daarbij anders dan beoogd door de wetgever niet uitvoerbaar om op grond van artikel 3.16 van de Wedb een korting specifiek voor eerste levensbehoeften aan kleinverbruikers te verlenen, deze korting te verrekenen binnen het tariefstelsel en de subsidie specifiek daarop in te richten³. Reden was dat, anders dan bij elektriciteit, het gros van

² Bron: "Suggesties WEB Bonaire voor aanpassing wet elektriciteit en drinkwater BES, juli 2018".

³ Artikel 3.16, derde lid, van de Wedb bepaalt dat de hoogte van het vaste gebruikstarief afhankelijk is van de grootte van de aansluitcapaciteit. Het vierde lid van dat artikel bepaalt dat voor afnemers met een lage aansluitcapaciteit een korting kan worden gegeven.

de aansluitingen voor drinkwater op Bonaire een lage (éénduims) aansluiting heeft en een korting alleen voor alle aansluitingen met lage aansluitcapaciteit zou kunnen worden gegeven, zonder verder onderscheid naar kleinverbruik voor eerste levensbehoeften.

2.2.4 Maatregelen kabinet

De minister van IenW draagt de systeem- en eindverantwoordelijkheid voor de drinkwatervoorziening in Caribisch Nederland en daarmee ook voor de betaalbaarheid en toegankelijkheid van de voorziening voor eerste levensbehoeften voor eenieder. Met betrekking tot de ontwikkeling van kosten en tarieven beschikt zij niet over adequate sturings- en interventiemogelijkheden om die toegang te kunnen borgen. Gebleken is dat het huidige stelsel niet leidt tot een betaalbare en voor eenieder voor eerste levensbehoeften toegankelijke voorziening. De toegang tot drinkwater is een ook door Nederland erkend mensenrecht. Een aantal internationale verdragen raakt (al dan niet rechtstreeks) de toegang tot drinkwater. Dat zijn onder meer het Verdrag inzake de rechten van het kind⁴, het VN-Gehandicaptenverdrag⁵ en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten⁶. Uit deze verdragen volgt (al dan niet expliciet) dat eenieder recht heeft op toegang tot voldoende schoon drinkwater. De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) heeft ook aanbevelingen gedaan met betrekking tot een minimum watervoorziening⁷.

De minister beschikt momenteel alleen over de bevoegdheid een algemene subsidie op het vaste gebruikstarief te verstrekken om de betaalbaarheid en daarmee de toegankelijkheid te ondersteunen, maar maatwerk voor kleinverbruikers blijkt daarbij niet mogelijk. Bij de totstandkoming van de Wedb werd nog uitgegaan van een tijdelijke en afnemende subsidiebehoefte⁸. Dit lijkt niet langer een reële verwachting. Duidelijk is dat de huidige en onvoorziene ontwikkeling van kosten, tarieven en subsidie op termijn geen houdbare situatie is en ook, dat vanwege de specifieke omstandigheden in Caribisch Nederland een kostendekkende en voor eenieder toegankelijke drinkwatervoorziening zonder subsidie niet haalbaar is.

Wetswijziging is volgens het kabinet noodzakelijk geworden. Dit sluit ook aan bij de wens van de eilandbesturen, met name: Bonaire⁹. Dit omvat voor drinkwater, in aanvulling op hetgeen hiervoor, onder paragraaf 2.1.4 is vermeld:

- invoering van een flexibele tariefstructuur met verschillende tarieven en tariefcategorieën op basis van verbruik, waarbij de minderopbrengsten van lagere dan kostendekkende vaste tarieven kunnen worden verdisconteerd in hogere vaste en variabele tarieven, in combinatie met meer specifieke subsidiemogelijkheden. Binnen elk tarief kan met het oog op de betaalbaarheid en daarmee toegankelijk van de drinkwatervoorziening voor eerste levensbehoeften, op basis van het verbruik een onderscheid worden gemaakt naar categorieën afnemers, waaronder kleinverbruikers van drinkwater, bij wie een lager dan kostendekkend tarief in rekening kan worden gebracht, met verdiscontering van de minderopbrengsten in de tarieven voor het hogere verbruik. Daardoor wordt de betaalbaarheid en daarmee toegankelijkheid van de drinkwatervoorziening ook voor kleinverbruikers beter geborgd;

⁴ Op 20 november 1989 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van het kind (Trb. 1990, 46).

⁵ Op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Trb. 2007, 169).

⁶ Op 16 december 1966 te New York tot stand gekomen Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (Trb. 1969, 100).

⁷ 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 basis-hygiëne en verbruik te beantwoorden (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *The Right to Water*, Genève: Verenigde Naties 2010, p. 8).

⁸ Kamerstukken II 2014-/2015, 34 089, nr. 3, pag. 12 e.v.: "wordt voorzien dat de subsidie die nodig is om de rekening betaalbaar te houden af zal nemen. Het voornemen is deze subsidie in tien jaar af te bouwen"

⁹ Brief van het bestuurscollege van het Openbaar Lichaam Bonaire aan de Ministers van EZK en IenW van 23 maart 2018, kenmerk 2018003020.

- het uitgangspunt van kostendekkendheid van tarieven wordt daarbij zoveel mogelijk gehandhaafd, waarbij de opbrengsten van de tarieven als geheel gericht zijn op dekking van het totaal van de kosten, rekening houdend met een doelmatige bedrijfsvoering;
- verbeterde sturings- en interventiemogelijkheden voor de minister van IenW ten aanzien van de tarieven conform de Drinkwaterwet voor Europees Nederland.

In samenhang met de te wijzigen tariefstructuur wordt een versterkt financieel kader voor de drinkwatervoorziening in Caribisch Nederland ontwikkeld, zie daarvoor het onderdeel "financiële effecten" van deze paragraaf van de memorie van toelichting.

2.2.5 Doel en inhoud van de wetwijziging voor drinkwater

Zie ook paragraaf 2.1.4. Bij de voorgestelde wijzigingen van de Wedb voor drinkwater wordt waar mogelijk aangesloten bij de Drinkwaterwet voor Europees Nederland. Doel is een betrouwbare, duurzame en stabiele drinkwatervoorziening als dienst van algemeen belang, die voor eenieder voor eerste levensbehoeften in voldoende mate betaalbaar en daarmee toegankelijk is.

Daartoe worden lage vaste en variabele tarieven ingevoerd voor kleinverbruikers. Bij algemene maatregel van bestuur worden de categorieën afnemers om wie het gaat aangewezen. Bij ministeriële regeling kunnen deze categorieën nader worden begrensd en kunnen zoals voorheen regels worden gesteld over de wijze van vaststelling, de elementen en wijze van berekening van de tarieven. Voor zover deze niet kostendekkend zijn kunnen deze worden gecompenseerd door hogere vaste en variabele tarieven voor meerverbruik. Waar nodig vindt specifieke ondersteuning door subsidie plaats. Het wetsvoorstel sluit aan bij de wens van Bonaire tot een (her)invoering van het eerdere capaciteitstarief.¹⁰ Ook op Sint Eustatius en Saba dient het tarief zodanig te kunnen worden vastgesteld dat de kosten voor eerste levensbehoeften voor eenieder betaalbaar zijn, vergelijkbaar met het tarief op Bonaire. Dit systeem was geaccepteerd in Caribisch Nederland en leidde tot een redelijke kostenverdeling en kostenverevening tussen klein- en grootverbruikers. Ingevolge het wetsvoorstel wordt een correctie voor inflatie (prijsindex) eveneens mogelijk.

In principe is het aan de distributeurs om de nieuwe tariefstructuur vorm te geven binnen de genoemde wettelijke kaders. De wijze van vaststelling van de tarieven blijft daarbij in beginsel ongewijzigd. De ACM stelt op voorstel van de distributeur de ten hoogste aan afnemers te berekenen tarieven vast, met inachtneming van de nieuwe regels met betrekking tot de tariefstructuur. De distributeur stelt op basis daarvan de tarieven vast. Nieuw is verder dat de minister, indien de regelgeving met betrekking tot de tarieven niet goed zou worden uitgevoerd of nageleefd, voortaan een aanwijzing geven waaraan gevolg moet worden gegeven (gelijk aan artikel 13, tweede lid, van de Drinkwaterwet voor Europees Nederland). Daardoor beschikt de minister als ultimum remedium over een middel om in te grijpen bij een tariefontwikkeling met name indien deze in strijd zou zijn met de vereiste betaalbaarheid en toegankelijkheid voor kleinverbruikers voor eerste levensbehoeften of juist te laag zou zijn voor bepaalde categorieën afnemers met het oog op kostendekkendheid en duurzaamheid.

De voorgestelde wijzigingen leiden mede tot een noodzakelijk gebleken versterking van de governance door de minister ten aanzien van de kosten, tarieven en subsidie, waardoor zij beter in staat wordt gesteld de systeem- en eindverantwoordelijkheid voor de drinkwatervoorziening in Caribisch Nederland waar te maken, de betaalbaarheid en daarmee de toegankelijkheid te borgen en tegelijkertijd de subsidieverstreking beheersbaar te houden en specifiek te kunnen inzetten voor het beoogde doel.

2.2.6 Financiële gevolgen

¹⁰ Zie voetnoot 4.

De invoering van de gewijzigde tariefstructuur heeft financiële gevolgen. Evenals tot 1 juli 2016 zal de tariefsopbouw een opzet kennen waarbij een verdiscontering van minderopbrengsten van lagere dan kostendekkende tarieven voor kleinverbruikers plaatsvindt in de hogere tarieven bij hoger verbruik, zodanig dat de kosten van de voorziening als geheel zoveel mogelijk door de opbrengsten van de tarieven worden gedekt en voor zover nodig aanvullend en specifiek subsidie kan worden verstrekt. De opbrengsten van de vaste en variabele tarieven als geheel zullen naar verwachting niet voldoende zijn voor een volledige kostendekkendheid van de drinkwatervoorziening. Met niet volledig kostendekkende tarieven zullen de inkomsten van de producent en de distributeur uit de levering van drinkwater onvoldoende blijven om de kosten van de drinkwatervoorziening te dekken. Om de drinkwatervoorziening in Caribisch Nederland in stand te houden is het noodzakelijk dat het negatieve exploitatieresultaat van de distributeur (of producent) wordt afgedekt. Dit vraagt een structurele voorziening, die als gevolg van de wetswijziging beter beheersbaar zal zijn dan zonder wetswijziging. De producent of de distributeur of het openbaar lichaam kan subsidie aanvragen bij de Minister van IenW. Dit is in lijn met de toezegging van de voormalige Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu uit 2011 om een financiële bijdrage aan de drinkwatervoorziening in Caribisch Nederland te blijven leveren. Dit betreft met name de exploitatie. Voor investeringen zijn daarnaast op basis van de Kaderwet subsidies IenW subsidies mogelijk. Met dat laatste kunnen sterke effecten op de tarieven worden voorkomen.

2.2.7 Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid wijzigingen voor drinkwater

2.2.8 Consultatie, toetsen, overleg en voorbereidingsprocedure (wijzigingen drinkwater)

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 Financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Vanwege de samenhang worden de voorgestelde wetswijzigingen hierna gezamenlijk behandeld.

Artikel II, onderdelen A tot en met C, wijzigt de Wet Vrom BES (hierna: Wet Vrom BES) in verband met de zorgplicht voor afvalwaterbeheer. Het betreft een wijziging van 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.

Artikel II, onderdelen D en E bevatten verdere wijzigingen van de Wet Vrom BES. Dit betreft dit een wijziging van de artikelen 5.1 en 5.39 in verband met het beginsel van lokale autonomie en in onderdeel F de invoering van een nieuw artikel 10.5a dat de invordering van een last onder dwangsom mogelijk maakt.

Het voorgestelde artikel III wijzigt in samenhang met het voorgaande artikel 57a van de Wet Financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: Wet Fin BES), dat het eilandsbestuur de bevoegdheid geeft 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 in beheer bij het openbaar lichaam Bonaire valt hier niet onder. De verplichtingen gelden voornamelijk niet voor Saba en Sint Eustatius waar geen gebieden kunnen worden aangewezen waarin het beheer als bedoeld doelmatig is. Ten

behoefte van de bekostiging van deze taken wordt tevens voorgesteld de rioolheffing te verruimen tot een afvalwaterheffing.

Hierna worden eerst ingegaan op de achtergronden van dit onderdeel van het wetsvoorstel (paragraaf 3.2). In paragraaf 3.3 wordt nader ingegaan op de zorgplicht voor het beheer van het afvalwater en de voorgestelde wijzigingen daarin. Daarna komen de uitvoering en de positie van het openbaar lichaam en de relatie met de uitvoeringsorganisatie aan de orde (paragraaf 3.4). Paragraaf 3.5 gaat in op de afvalwaterheffing die de rioolheffing zal vervangen.

Paragraaf 3.6 gaat in op de overige genoemde wijzigingen van de Wet Vrom BES (wijziging van artikel 5.1 in verband met het beginsel van lokale autonomie en nieuw artikel 10.5a in verband met de invordering van een last onder dwangsom).

In paragraaf 3.7 wordt ingegaan op de effecten 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 3.8).

3.2. Aanleiding tot het wetsvoorstel

De toeristenindustrie is een belangrijke inkomstenbron voor Caribisch Nederland. Jaarlijks bezoeken tienduizenden toeristen Caribisch Nederland. Veruit de meeste verblijfstoeristen bezoeken Bonaire om de onderwaterwereld te bewonderen. Deze toeristen en de groeiende bevolking van Bonaire 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 een rioleringsstelsel aangelegd en is een rioolwaterzuiveringsinstallatie (RWZI) gebouwd, die sinds medio 2014 operationeel zijn. Daar waar geen rioleringsstelsel is aangelegd, wordt afvalwater met tankwagens ingezameld en getransporteerd naar een aparte afvalwaterzuiveringsinstallatie (AWZI). In de toekomst zal dit afvalwater in de RWZI worden behandeld. Hiermee is de indirecte lozing van ongezuiverd afvalwater in zee aanzienlijk verminderd.

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 op het overige afvalwater van inrichtingen.

Met het operationeel worden van de riolering en de RWZI is er 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 ziet dat niet kan worden beschouwd als huishoudelijk afvalwater (voor zover dat, al dan niet na voorzuivering, kan worden verwerkt door de biologische zuivering van RWZI of AWZI). Indien het eilandbestuur kosten maakt voor de inzameling, transport, 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. Beoogd wordt de wetswijziging in 2021 in werking te laten treden.

3.3. Zorgplicht voor afvalwaterbeheer

Afvalwaterbeheer in Caribisch Nederland

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. Het effluent van de septic tanks stroomt via de bodem naar zee. Omdat de zee rondom Saba en Sint Eustatius zeer diep is en de hoeveelheid afvalwater relatief gering, heeft lozen van effluent van de septic tanks op zee geen negatief effect op het zeemilieu en de daar aanwezige biodiversiteit.

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 negatieve invloed heeft op het zeemilieu en de daar aanwezige biodiversiteit. In een strook langs de kust ter hoogte van Kralendijk is om die reden 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.

Afvalwater

Afvalwater kan op Bonaire worden onderscheiden in huishoudelijk afvalwater en afvalwater van inrichtingen (bedrijven). Onder huishoudelijk is 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 zelf moeten worden verwerkt.

Zorgplicht

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. Onder "beheer van afvalwater" wordt volgens de nieuwe definitie in artikel 1.2, eerste lid, van die wet verstaan de inzameling, transport, zuivering en verwijdering van afvalwater. Bij deze definitie is aangesloten bij de definitie van "beheer van afvalstoffen" in het genoemde artikel. Uitdrukkelijk vallen alle genoemde taken onder de zorgplicht, voor zover aan de orde. "Afvalwater" is in artikel 1.2, eerste lid, voorts gedefinieerd als alle water waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen. Hieronder valt zowel huishoudelijk afvalwater als overig (van bedrijven afkomstig) afvalwater. De zorgplicht geldt blijkens het nieuw voorgestelde tweede lid van artikel 4.25 van de Wet Vrom BES niet voor afvalwater vanuit een inrichting dat niet, dan wel niet zonder voorafgaande zuivering door de exploitant van die inrichting, kan worden verwerkt in de RWZI of andere AWZI. 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

Waar het inzamelen van huishoudelijk en bedrijfsafvalwater doelmatig is, bepaalt de eilandsraad in de afvalwaterverordening (art. 4.25, tweede lid, Wet Vrom BES). 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.

Rioleringsgebied

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 betreft 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).

Zorgplichtgebied

In het zogeheten zorgplichtgebied wordt afvalwater verzameld in septic tanks en beerputten die

periodiek worden geleegd, waarna de inhoud per truck voor zuivering naar de AWZI wordt getransporteerd. Het betreft afvalwater van zowel huishoudens als bedrijven¹¹.

Buitengebied

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.¹²

Zorgplicht met betrekking tot bedrijfsafvalwater

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.

Met het oog hierop worden in artikel II, onderdelen D en E tevens de artikelen 5.1 en 10.5 van de Wet Vrom BES gewijzigd. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 3.7 van deze memorie van toelichting.

3.4. 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. De exploitatie en het beheer en onderhoud van de openbare riolering en de RWZI en de AWZI te Bonaire worden namens het bestuurscollege uitgevoerd door het Water en Energiebedrijf Bonaire N.V. (hierna WEB).

3.5. Afvalwaterheffing

Het wetsvoorstel maakt het 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. 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 genoemde wet 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

¹¹ Vraag: Bonaire zou zich kunnen inspannen om in het zorggebied de aanwezigheid van septic tanks en zeker beerputten voorkomen omdat dit de inzameling tegengaat en transport en zuivering van restant niet doelmatig is. Vanuit beerputten loopt waterige fractie de bodem in en blijft vastere fractie over die moeilijk transporteerbaar is. Bij septic tanks wordt afvalwater nog enigszins gezuiverd maar wordt transport bemoeilijkt doordat dikkere fractie overblijft. Voor het zorggebied kan Bonaire onderzoeken of het doelmatiger is om goede septic tanks aan te bieden die afvalwater zuiveren dan de inzameling en transport naar de A/R wzi.

¹² Vraag: Daar zou wel gebruik van septic tanks boven beerputten gepromoot kunnen worden.

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.

3.6 Kwijtschelding afvalwaterheffing

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) bevat nadere regels als bedoeld in artikel 8.58.

3.7. Wijziging artikelen 5.1 en 5.39 Wet Vrom BES i.v.m. het beginsel van lokale autonomie en invoering nieuw artikel 10.5a in verband met invordering van een dwangsom

Wijziging artikelen 5.1 en 5.39 Wet Vrom BES

Bij het opstellen van de Wet Vrom BES uit 2012 zag de wetgever zich ten aanzien bescherming van het milieu tegen de nadelige gevolgen die inrichtingen – bedrijven - daarvoor kunnen veroorzaken geconfronteerd met een beperkt lokaal regelgevingskader. Sint-Eustatius en Bonaire beschikten weliswaar sinds 1993 respectievelijk 1995 over een Hinderverordening die betrekking heeft op milieubelastende activiteiten die bedrijfsmatig plaatsvinden en als vergunningplichtig zijn aangewezen, maar het aantal bedrijven dat daardoor gereguleerd werd, was beperkt en ook algemene regels ontbraken. Saba kende geen hinderverordening. Het grootste deel van de milieubelastende activiteiten werd dus niet gereguleerd. Vanwege gesignaleerde milieuproblemen en vanwege capaciteitsgebrek op de eilanden om zelfstandig te komen tot regelgeving heeft de wetgever in artikel 5.1 van de Wet Vrom BES destijds dwingend bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld worden, die nodig zijn ter bescherming van het milieu tegen de nadelige gevolgen die inrichtingen daarvoor kunnen veroorzaken. Aangekondigd werd dat in samenwerking met de openbare lichamen deze algemene maatregel van bestuur zou worden opgesteld, het "Inrichtingen- en Activiteitenbesluit BES", om milieubelastende activiteiten via algemeen verbindende voorschriften te reguleren. Het reguleren van badinrichtingen zou hierbij worden meegenomen. Daarnaast zou voor de zwaardere categorieën van inrichtingen een vergunningplicht zou worden geïntroduceerd. Uitgangspunt hierbij was dat de bestuurscolleges bevoegd gezag zouden zijn ten aanzien van de vergunningverlening en de

handhaving, tenzij er redenen zouden zijn om de minister aan te wijzen als bevoegd gezag. Met het Besluit Grote Inrichtingen Milieubeheer zijn in 2015 vier grote inrichtingen, een olieterminal op Sint Eustatius, een olieterminal op Bonaire en twee brandstofopslagen op Bonaire onder de bevoegdheid van de minister gebracht. Ook werd gewerkt aan het Inrichtingen en Activiteitenbesluit BES en werd ingezet op flankerend beleid, waaronder de opbouw van een functionerend systeem van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Gedurende het opstellen van het Inrichtingen- en Activiteitenbesluit BES bleken de openbare lichamen de voorkeur te geven aan een eilandelijk instrument voor het reguleren van de overige bedrijven, omdat hiermee recht wordt gedaan aan het beginsel van lokale autonomie en dit betere mogelijkheden biedt rekening te houden met lokale kenmerken van de openbare lichamen. In november 2017 heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat met het bestuurscollege van Bonaire een intentieverklaring ondertekend ter bevordering van de ontwikkeling van regelgeving en beleid voor een duurzame en veilige leefomgeving. In dat kader wordt nauw samengewerkt tussen het ministerie en Bonaire om algemene regels voor milieubelastende bedrijfsmatige activiteiten op te stellen die afgestemd zijn op de lokale situatie en ruimte biedt aan duurzame economische groei. Hierbij is tevens afgesproken dat waar mogelijk wetgeving zo veel mogelijk lokaal wordt uitgevoerd. Echter, gelet op de nationale en internationale verantwoordelijkheid van de Minister van IenW voor het milieu op de openbare lichamen is het wenselijk sturing op de inhoud van de eilandelijke instrumenten te kunnen uitoefenen. Daarom wordt voorgesteld om een extra delegatie grondslag aan artikel 5.1 toe te voegen die erin voorziet dat bij algemene maatregel van bestuur voor de daarbij aangegeven onderwerpen of categorieën van gevallen worden bepaald dat bij eilandverordening nadere regels worden gesteld. De algemene maatregel van bestuur zal voor die onderwerpen of categorieën van gevallen het kader schetsen en de algemene kwaliteitseisen waaraan moet worden voldaan, en bij eilandverordening moeten deze dan worden ingevuld. Deze werkwijze heeft het voordeel dat de minister de kaders voor de milieuregelgeving kan opstellen en hierdoor kan bewaken dat bepaalde minimumstandaarden worden gegarandeerd, terwijl per openbaar lichaam de gegeven normen geconcretiseerd worden zodat rekening kan worden gehouden met de lokale omstandigheden. Daarnaast biedt deze werkwijze meer flexibiliteit en mogelijkheden om in te springen op veranderende omstandigheden. Voor badinrichtingen voorziet de voorgestelde wijziging in een vergelijkbare constructie in artikel 5.39. Het voorgestelde systeem van door de minister opgestelde kwaliteitseisen die bij eilandverordening worden ingevuld sluit aan bij het in 2017 ondertekende intentie-akkoord en biedt de juiste waarborgen voor een sluitend systeem van milieuregels voor bedrijven.

Nieuw artikel 10.5a van de Wet Vrom BES

Het nieuwe artikel 10.5a van de Wet Vrom BES voorziet in een executoriale titel ter invordering van een verschuldigd geworden dwangsom na oplegging van een last onder dwangsom. Deze ontbrak abusievelijk nog in de Wet Vrom BES.

3.8. Effecten van de wijzigingen van de Wet Vrom BES en Fin BES (zorgplicht afvalwater en afvalwaterheffing)

Lastenverschuiving

Invoering van een afvalwaterheffing op Bonaire betekent voor alle huishoudens en voor bedrijven die hun afvalwater niet zelf zuiveren een lastenverzwaring. Tot dusver wordt er namelijk geen rioolheffing op Bonaire geheven. Op de eilanden Saba en Sint Eustatius wordt geen afvalwaterheffing voorzien en is derhalve geen sprake van een lastenverzwaring.

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 wetwijziging kunnen voor het

bedrijfsleven administratieve lasten gemoeid zijn met het vaststellen van de hoogte van de afvalwaterheffing¹³.

3.9. Consultatie

3.10. Evaluatie

Na de inwerkingtreding van de wijzigingen voor afvalwater zal deze binnen vijf jaar worden geëvalueerd.

4. Wijziging van de Warenwet BES (artikel IV)

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

5. Inwerkingtreding (artikel V)

¹³ Vraag: De omvang lijkt sterk afhankelijk van de wijze waarop de heffing wordt vormgegeven.