

# 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.

Artikel I wijzigt de Wet elektriciteit en drinkwater BES (hierna: Wedb), artikel II de Wet volkshuisvesting en ruimtelijke ordening BES, artikel III de Wet financiën openbare lichamen 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 met het oog op de samenhang de wetswijzigingen 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 situatie, 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 aanzienlijk lager. Hierom geldt er voor Caribisch Nederland een geheel 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.

#### 2.2 Aanleiding van de wijziging Wedb en Warenwet Bes

Aanleiding voor het wetsvoorstel is de sinds de invoering van de Wedb gebleken noodzaak voor een aantal technische verbeteringen ter bevordering van de uitvoerbaarheid van de wet, alsmede het regelen van sturingsmogelijkheden op tarieven door de minister van Infrastructuur en Waterstaat, die beter aansluiten bij de wettelijke verantwoordelijkheden en taken. De Warenwet BES wordt eveneens ingevolge het 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 een capaciteitstarief voor drinkwater (zoals voor 2016 van toepassing onder de voormalige Wet drinkwater BES) omdat de gedachte was dat dit ten gunste zou komen van de betaalbaarheid van de drinkwatervoorziening. De drinkwatertarieven waren sterk gestegen sinds de invoering van de nieuwe wet, die een betaalbare en veilige voorziening bij kostendekkende tarieven en financieel gezonde bedrijven beoogt. Het oude capaciteitstarief bestond uit een progressief met het verbruik oplopend integraal tarief (voor het drinkwater en de distributie) waardoor het drinkwater voor eerste levensbehoeften voor de laagste verbruikers, vaak ook lagere inkomensgroepen, nog betaalbaar was; en dit verdisconteerd kon worden met hogere verbruikers. Na een eerste consultatieronde in de zomer van 2019 trok het openbaar lichaam Bonaire dit verzoek weer in. Daarbij werd het openbaar lichaam breed gesteund door maatschappelijke organisaties op

Bonaire, zoals de consumenten organisatie Unkobon, de Kamer van Koophandel Bonaire, Bonaire Hotel en Toerisme Vereniging (Bonhata), de agrarisch sector op Bonaire, Bonaire Business & Employers Association (BBE) en nutsbedrijf WEB Bonaire N.V. Herinvoeren van het capaciteitstarief leidt volgens alle betrokken partijen tot hogere kosten voor de drinkwatervoorziening. De consumenten organisatie Unkobon geeft aan dat minder draagkrachtige gezinnen vaak samen onder een dak wonen en bij herinvoering van het capaciteitstarief in de hoogste tariefgroep zullen vallen. Ook op Sint Eustatius wordt de invoering van een capaciteitstarief niet ondersteund. Op Saba is geen drinkwaternet aanwezig en is het onderwerp niet relevant. Hiermee blijft de vigerende tariefstructuur ongewijzigd en worden niet langer aanpassingen hieraan in de onderhavige wetswijziging voorgesteld.

Sinds de invoering van de Wedb is door middel van subsidie het vaste gebruikstarief laag gehouden waardoor dit ook voor de laagste inkomensgroepen betaalbaar blijft. Dit beleid waarbij van jaar tot jaar wordt gesuppleerd zal worden voortgezet totdat een meer structurele financiële oplossing wordt ontwikkeld. Daartoe zal een onderzoek naar de opties voor structureel betaalbare tarieven de basis bieden. Daarmee zal blijvend kunnen worden voorzien in een ook voor de laagste inkomens groepen betaalbare en toegankelijke voorziening, bij kostendekkende tarieven en een financieel gezonde sector.

### *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 verbeteren van de sturings- en interventiemogelijkheden voor de minister van Infrastructuur en Waterstaat;
- het verbeteren van de afstemming tussen de Wedb en de Warenwet BES;
- het bevorderen van de uitvoerbaarheid ten aanzien van in de borging van de levenszekerheid van de drinkwatervoorziening bij calamiteiten;
- het verduidelijken dat wegtransport van drinkwater ook door een natuurlijk persoon mogelijk is;
- het laten vervallen van de verplichting de afnemer die betaald heeft voor een aansluiting op het net te compenseren, vanwege onduidelijkheid van de doorwerking ervan.

Hieronder worden deze wijzigingen nader toegelicht.

#### Sturings- en interventiemogelijkheden

Nieuw is dat de minister, indien de regelgeving met betrekking tot de tarieven niet goed zou worden uitgevoerd of nageleefd, een aanwijzing kan geven waaraan gevolg moet worden gegeven (gelijk aan artikel 13, tweede lid, van de Drinkwaterwet voor Europees Nederland). 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 de instrumenten zoals een aanwijzingsbevoegdheid om in te kunnen grijpen zoals bij te hoge tarieven.

#### 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. 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.

#### Borging leveringszekerheid drinkwater

Op verzoek van WEB Bonaire N.V. wordt voorgesteld de verplichte drinkwatervoorraad van 7 dagen te schrappen en te vervangen door de zorg dat het drinkwaterbedrijf in geval van verstoringen binnen 24 uur een hoeveelheid drinkwater kan leveren die op dag basis tenminste 75% bedraagt van de hoeveelheid die wordt geleverd op een zogenoemde maximumdag.

#### Wegtransport natuurlijke persoon

Op verzoek van Sint Eustatius Utility Company (STUCO) wordt 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.

#### Compenseren kosten aansluiting

De uitvoering van artikel 3.15, vierde lid, van de Wedb kan op meerdere wijzen worden geïnterpreteerd en leidt daardoor in de praktijk tot onduidelijkheid. Op verzoek van WEB Bonaire wordt voorgesteld het artikel te schrappen.

#### *2.4 Verhouding tot hoger recht*

De toegang tot drinkwater is een door Nederland erkend mensenrecht<sup>1</sup>. Een aantal internationale verdragen raakt (al dan niet rechtstreeks) de toegang tot drinkwater. Dat zijn onder meer het Verdrag inzake de rechten van het kind<sup>2</sup>, het VN-Gehandicaptenverdrag<sup>3</sup> en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten<sup>4</sup>. 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 drinkwatervoorziening<sup>5</sup>.

#### *2.5 Uitvoering*

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

In de zomer van 2019 is een eerdere versie van 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.

Daarnaast is 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. Tot slot is verzocht een

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2007-2008, 31250, nr. 15.

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

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

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

<sup>5</sup> 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).

definitieomschrijving op te nemen van noodproducent, nooddistributeur, eigen gebruik en meetinrichting om meer inzichtelijk te maken wie degene is die onder toezicht staat. Met betrekking tot het aspect fraudebestendigheid zijn geen opmerkingen gemaakt.

Na gezamenlijke bespreking is de wens definitieomschrijvingen op te nemen ingetrokken. Ook is in bespreking afgesproken om ten aanzien van het handhaven op elektriciteit is geen normenkader op te stellen, maar daarover tussen ILT en EZK afspraken te maken. Van het opnemen van een wettelijke basis voor het verplicht goedkeuren van een KCD is niet gekozen. Het is onnodig formalistisch de goedkeuring van een KCD vast te leggen, waar na onderling overleg het nodige gerepareerd kan worden. 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. 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.

De ACM heeft in 2019 geen formele toets uitgevoerd, maar informeel op het voorstel meegekeken. In het najaar van 2020 zijn zij opnieuw in de gelegenheid gesteld een officiële reactie op de voorliggende versie te geven.

#### *2.6 Gevolgen van het voorstel*

De ATR heeft in 2019 de eerdere versie van wetsvoorstel getoetst en geoordeeld dat de wijzigingen in de Wet elektriciteit en drinkwater BES geen gevolgen hebben voor de regeldruk. De ATR is ook in het najaar van 2020 gevraagd om het wetsvoorstel opnieuw te beoordelen.

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

#### *2.7 Advies en consultatie*

Een eerdere versie van het wetsvoorstel is in de zomer van 2019 al intensief 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 het naar aanleiding van de consultatie aangepaste wetsvoorstel nogmaals te consulteren.

Uit de consultatie in 2019 bleek onder meer dat herinvoering van het capaciteitstarief (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, Usibo en de KvK Bonaire werd daarnaast gevraagd naast 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. In het wetsvoorstel is verduidelijkt dat dit voor drinkwater niet beperkt wordt naar aansluitcapaciteit. Verder kan subsidie worden aangevraagd bij de minister van IenW. Met de huidige artikelen is op die manier geborgd dat een ieder toegang blijft houden tot 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 volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES (verder: Wet vrom BES) en de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (verder: 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 afvalwaterordering 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 in beheer bij het openbaar lichaam Bonaire valt hier niet onder. Ten behoeve van de bekostiging van deze taken wordt tevens voorgesteld de rioolheffing te verruimen tot een afvalwaterheffing. De verplichtingen gelden voorsnog niet voor Saba en Sint Eustatius waar geen gebieden kunnen worden aangewezen waarin het beheer als bedoeld doelmatig is.

Hierna worden eerst 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.

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 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 ook 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 toe 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 toeziet 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, 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. Het effluent van de septic tanks stroomt via de bodem naar zee. 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.

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, 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 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. 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 concept 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 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).

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 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*

Met de concept eilandsverordening afvalzuivering Bonaire wordt het mogelijk gemaakt een heffing op te leggen voor het beheer (inzamelen, transporteren en zuiveren) van huishoudelijk afvalwater. Omdat het ontstaan van huishoudelijk afvalwater niet te voorkomen is, moet voorafgaand aan het lozen zuivering plaatsvinden. Daartoe bestaan in beginsel twee mogelijkheden: individuele zuivering door burgers en bedrijven zelf, of inzameling en zuivering van het afvalwater van overheidswege. Voor dat laatste is dan een heffing nodig ter bekostiging van het verzamelen, transporteren en zuiveren van huishoudelijk afvalwater.

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.

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. 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 verzamelen, 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. Dit is ook het geval in de concept Eilandverordening afvalwater Bonaire: pas in 2022 worden er bedragen hoger dan een 0-tarief ingevoerd.

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. 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).

### *3.6 Gevolgen van het voorstel*

Bij de versie van 2019 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 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). De ATR bekijkt nu weer wat voor gevolgen de voorgestelde wijzigingen van de Wet vrom bes en de Wet Fin Bes hebben voor de regeldruk.

### Lastenverschuiving

Invoering van een afvalwaterheffing op Bonaire betekent voor alle huishoudens, bedrijven en instellingen een lastenverzwaring. Tot dusver wordt er geen afvalwaterheffing op Bonaire geheven. De introductie van de afvalwaterheffing heeft impact op de huishoudens, bedrijven en instellingen van Bonaire. Niet alleen de hoogte van de heffing, maar ook 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.

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

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 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 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 wetwijziging kunnen voor het bedrijfsleven administratieve lasten gemoeid zijn met het vaststellen van de hoogte van de afvalwaterheffing.

Door de afvalwaterheffing te koppelen aan het drinkwaterverbruik hoeft geen aanvullende en nieuwe administratie te worden ingericht bij het nutsbedrijf. Voor huishoudens, bedrijven en instellingen betekent dit dat ze een enkele verzamel factuur ontvangen en geen aanvullende betaling hoeven te doen. 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).

### *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. Ten aanzien van de wijziging aan de zorgplicht afvalwater en de daarmee samenhangende wijziging aan de afvalwaterheffing in de Wet fin BES zijn tijdens deze consultatie geen opmerkingen gemaakt.

### *3.8 Evaluatie*

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

## **4. Inwerkingtreding (artikel V)**

Beoogd wordt de wetwijziging in 2022 in werking te laten treden.

