



Universiteit Utrecht

Utrecht University Centre for Water,
Oceans and Sustainability Law

De reikwijdte van de wettelijke zorgplichten voor de openbare drinkwatervoorziening en de leveringsplicht van drinkwaterbedrijven



April 2023

Auteurs:

Mr. dr. A.M.E. Veldkamp

Mr. dr. H.K. Gilissen

Prof. mr. F.A.G. Groothuijse

Prof. mr. H.F.M.W. van Rijswijk

Inhoud

1. Aanleiding	3
2. Wettelijke zorgplichten voor de openbare drinkwatervoorziening	6
2.1 Zorgplicht bestuursorganen	6
2.2 Zorgplicht drinkwaterbedrijven	6
2.3 Het begrip ‘openbare drinkwatervoorziening’	6
2.4 Het begrip ‘drinkwater’	6
2.5 Het begrip ‘duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening’	11
2.6 Het begrip ‘dwingende reden van groot openbaar belang’	12
3. De verplichting tot levering van drinkwaterbedrijven	15
3.1 Nadere toelichting op het wettelijk begrippenkader	15
3.2 Het begrip ‘drinkwaterbedrijf’	16
3.3 Het begrip ‘distributiegebied’	16
3.4 Het begrip ‘consumenten en andere afnemers’	16
3.5 Andere categorieën water, dan drinkwater	18
4. Uitkomsten van de juridische analyse (fase 1, stap 1)	24
Bijlagen	27
Bijlage 1 Eigenaar drinkwaterbedrijf	28
Bijlage 2 Uitkomsten expertmeeting 13 januari 2023	32
Bijlage 3 Uitkomsten expertmeeting 17 februari 2023	34
Bijlage 4 Het begrip ‘drinkwater’ in historisch perspectief (schema)	34
Bijlage 5 Reikwijdte zorgplichten en leveringsplicht Drinkwaterwet (schema)	42

1. Aanleiding

Op grond van de Drinkwaterwet¹ (Dww) rust op overheden (bestuursorganen) een wettelijke zorgplicht voor de *duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening*, die bij de uitoefening van hun bevoegdheden geldt als een *dwingende reden van groot openbaar belang* (art. 2 Dww). De eigenaren² van drinkwaterbedrijven dragen de zorgplicht voor een *voldoende en duurzame uitvoering van de openbare drinkwatervoorziening* (art. 3 Dww). Deze zorgplicht is enerzijds van belang in de verhouding tussen drinkwaterbedrijven en bestuursorganen³ en anderzijds in de verhouding tussen drinkwaterbedrijven en hun klanten, gelet op hun *verplichting tot levering van drinkwater* binnen hun distributiegebied (art. 8 Dww).

Vanwege intensief land- en watergebruik, de gevolgen van klimaatverandering zoals lange of intense periodes van droogte en de groeiende vraag naar drinkwater door o.a. bevolkingsgroei en het toenemende gebruik van drinkwater in (industriële) productieprocessen, komt de openbare drinkwatervoorziening steeds meer onder druk te staan. Dit roept vragen op over de reikwijdte van de zorgplichten voor de openbare drinkwatervoorziening van overheden en drinkwaterbedrijven: welk water – geleverd via het drinkwaternet – valt onder de openbare drinkwatervoorziening (en daarmee onder de zorgplicht) en welk water valt daar niet onder. Omdat er verschillende (juridische) visies en interpretaties blijken te bestaan over wat is bedoeld met de zorgplicht(en), de leveringsplicht, drinkwater en de openbare drinkwatervoorziening, is in de Implementatie- en Uitvoeringsagenda Drinkwater van de Beleidsnota Drinkwater 2021-2026 onderzoek aangekondigd naar de reikwijdte en invulling van de zorgplicht voor de openbare drinkwatervoorziening.⁴

Het onderzoek naar de afbakening van de zorgplicht wordt in de Implementatie- en Uitvoeringsagenda verdeeld in **fase 1, stap 1** (juridische analyse wettelijk kader en intenties

¹ De Drinkwaterwet (Staatsblad 2009, 370) is op 1 juli 2011 in werking getreden en voor het laatst gewijzigd bij de Wet van 14 juli 2021 tot wijziging van de Drinkwaterwet (wijziging van het tijdvak van de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet en van het aandeel eigen vermogen voor drinkwaterbedrijven en verduidelijking van de regels voor signaleringsparameters (Staatsblad 2021, 398).

² De uitvoering van de zorgplicht van artikel 3 Dww en de leveringsplicht van artikel 8 Dww rusten op de eigenaar van de drinkwaterbedrijven en daarmee op de (gekwalficeerde) rechtspersoon (NV of stichting). Zie voor een uitwerking van het begrip ‘eigenaar’ in de Drinkwaterwet: Bijlage 1.

³ S. Wuijts, H.F.M.W. Van Rijswijk, A.A.J. de Gier, D. Korsse, Naar een brede zorgplicht voor drinkwaterbronnen, Doorwerking Drinkwaterwet bij de bescherming van drinkwaterbronnen, RIVM Rapport 609716005/2013, p. 45-46. De auteurs onderscheiden op basis van art. 2 en 3 Drinkwaterwet twee afzonderlijke brede zorgplichten om het drinkwaterbelang zwaar te laten meewegen bij de uitoefening van bevoegdheden. Eén voor de bestuursorganen (direct op grond van art. 2) en één voor de overheden-eigenaren van drinkwaterbedrijven die op grond van art. 3 ‘de belangrijke taak hebben om de risico’s voor de drinkwatervoorziening gemotiveerd onder de aandacht van bestuursorganen te brengen, opdat dit als dwingende reden van groot openbaar belang wordt meegewogen in het ruimtelijk beleid’.

⁴ Beleidsnota Drinkwater 2021-2026, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, april 2021, p. 26 en de Implementatie- en Uitvoeringsagenda Drinkwater van de Beleidsnota Drinkwater 2021-2026, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, mei 2022, p. 12.

van de wetgever), **fase 1, stap 2** (gesprek met betrokken stakeholders over beleidsmatige vragen) en **fase 2** (Uitvoeringspraktijk van de zorgplicht).⁵

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het Interprovinciaal Overleg hebben het Utrecht University Centre for Water, Oceans and Sustainability Law, Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie, van de Universiteit Utrecht gevraagd om het juridisch onderzoek voor **fase 1, stap 1** uit te voeren. De conclusies van dit onderzoek zijn opgenomen in dit rapport.

De voorlopige bevindingen van de juridische analyse zijn door de betrokken onderzoekers gepresenteerd tijdens twee expertmeetings op 13 januari en 17 februari 2023. Tijdens deze bijeenkomsten is aan de hand van stellingen gediscussieerd over de inhoud van de juridische analyse en hebben de deelnemers, enigszins vooruitlopend op fase 1, stap 2 van het onderzoek, een eerste gesprek gevoerd over de gevolgen voor het bestaande drinkwaterbeleid en de drinkwaterpraktijk. Een samenvatting van de inbreng van de deelnemers tijdens de expertmeetings is opgenomen in Bijlagen 2 en 3.

Onderzoeksvragen⁶

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Welk water en welk watergebruik valt wel en niet onder de wettelijke zorgplicht van de bestuursorganen en drinkwaterbedrijven met betrekking tot de “duurzame veiligstelling/voldoende en duurzame uitvoering van de openbare drinkwatervoorziening” en de leveringsplicht van de drinkwaterbedrijven en bieden deze zorgplichten en leveringsplicht juridische ruimte om hierin keuzes te maken?

Het onderzoek omvat de volgende deelvragen:

- *Wat is de betekenis van de gehanteerde definities in de wet- en regelgeving op basis van de parlementaire geschiedenis? Het gaat daarbij om nadere invulling en uitleg van de begrippen: zorgplicht(en) voor de openbare drinkwatervoorziening, dwingende reden van groot openbaar belang en leveringsplicht.*
- *Welke juridische ruimte biedt dit overheden en drinkwaterbedrijven om de zorgplicht(en) die op hen rust(en) in te vullen gebaseerd op de verplichtingen neergelegd in de wetgeving en nader uitgewerkt in beleid?*
- *Welke categorieën van drinkwatergebruikers vallen wel en niet onder de zorgplicht(en) en leveringsplicht en welke juridische ruimte is er om keuzes te maken.*

Parlementaire geschiedenis en andere bronnen

De Drinkwaterwet is op 1 juli 2011 in werking getreden. Het wetsvoorstel voor deze wet werd op 30 november 2006 bij de Tweede Kamer ingediend. In dit onderzoek wordt veelal verwezen naar de stukken uit de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel. Daarnaast wordt, waar relevant voor de interpretatie van het begrip drinkwater uit de Drinkwaterwet, verwezen naar stukken uit de parlementaire behandeling van (één van de wijzigingen van)

⁵ Implementatie- en Uitvoeringsagenda Drinkwater, pp. 12 en 13.

⁶ Onderzoeksvragen zoals opgenomen in de opdracht en gebaseerd op de vragen in de Implementatie- en Uitvoeringsagenda Drinkwater, p. 12.

de Waterleidingwet, de voorganger van de Drinkwaterwet. Deze wet gold van 1 april 1958 tot 1 juli 2011. Daarbij wordt incidenteel ook verwezen naar beleidsstukken die van bijzonder belang zijn geweest bij de totstandkoming van de Drinkwaterwet. Zie onderstaand kader voor een chronologisch overzicht van deze bronnen.

Drinkwaterwet (1 juli 2011 – heden)

- wetsvoorstel “Nieuwe bepalingen met betrekking tot de productie en distributie van drinkwater en de organisatie van de openbare drinkwatervoorziening (Drinkwaterwet)”: Kamerstukken II 2006/07 tot 2010/11, 30895.

Waterleidingwet (1 april 1958 – 1 juli 2011)⁷

- wetsvoorstel “Wijziging van de Waterleidingwet (eigendom waterleidingbedrijven)”: Kamerstukken II, 2001/02 tot 2003/04, 28339;

- Hoofdlijnennotitie Herziening Waterleidingwet, Brief van de minister van VROM, Kamerstukken II 1997/98, 25869, nr. 1.

- Brief van de Staatssecretaris voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, kenmerk vrom030357 (industriewaterbeleid) en bijbehorende notitie Ordening industriewater (niet elektronisch beschikbaar gesteld), van 27 mei 2003;

- wetsvoorstel “Wijziging van de Waterleidingwet”: Kamerstukken II, 1970/71 tot 1974/75, 11252.

⁷ Staatsblad 1957, 150, voor het laatste gewijzigd bij Staatsblad 2009, 265.

2. Wettelijke zorgplichten voor de openbare drinkwatervoorziening

2.1 Zorgplicht bestuursorganen

Bestuursorganen moeten op grond van artikel 2 Dww zorgdragen voor *'de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening'*. De duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening geldt bij de uitoefening van hun bevoegdheden en de toepassing van wettelijke voorschriften als *'een dwingende reden van groot openbaar belang'*.

Artikel 2 Drinkwaterwet

1. Bestuursorganen dragen zorg voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening.
2. Bij de uitoefening van bevoegdheden en toepassing van wettelijke voorschriften door bestuursorganen geldt de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening als een dwingende reden van groot openbaar belang.

2.2 Zorgplicht drinkwaterbedrijven

De eigenaar van een drinkwaterbedrijf heeft op grond van artikel 3 Dww een zorgplicht voor de *'uitvoering van de openbare drinkwatervoorziening'* binnen zijn distributiegebied. Deze moet *'voldoende en duurzaam'* zijn.

Artikel 3 Drinkwaterwet

De zorg, overeenkomstig deze wet en de daarop berustende bepalingen, voor een voldoende en duurzame uitvoering van de openbare drinkwatervoorziening binnen een distributiegebied berust bij de eigenaar van het drinkwaterbedrijf die bevoegd en, overeenkomstig artikel 8, verplicht is tot levering van drinkwater in dat gebied.

2.3 Het begrip 'openbare drinkwatervoorziening'

De term 'openbare drinkwatervoorziening' wordt in artikel 1, eerste lid, Dww gedefinieerd als: *'productie en distributie van drinkwater door drinkwaterbedrijven'*. Het begrip 'productie' omvat de winning, bereiding en daarmee verband houdende opslag van drinkwater. Het begrip 'distributie' is gedefinieerd als transport en levering.⁸ Daaruit en uit de Memorie van Toelichting blijkt dat de term 'openbare drinkwatervoorziening' 'de gehele keten van de productie van drinkwater tot en met de distributie en levering ervan aan consumenten en andere afnemers' omvat.⁹ Het begrip dient gelezen te worden in samenhang met de wettelijke definitie van het begrip drinkwater.

2.4 Het begrip 'drinkwater'

De openbare drinkwatervoorziening ziet op de productie, distributie en levering van *drinkwater* door drinkwaterbedrijven en is dus onlosmakelijk verbonden met het begrip 'drinkwater'. De term 'drinkwater' wordt in artikel 1, eerste lid, Dww als volgt gedefinieerd:

⁸ Zie ook art. 1, eerste lid Dww.

⁹ Kamerstukken II 2006/07, 30895, nr. 3, p. 37.

Artikel 1 Drinkwaterwet

drinkwater: water bestemd of mede bestemd om te drinken, te koken of voedsel te bereiden dan wel voor andere huishoudelijke doeleinden, met uitzondering van warm tapwater, dat door middel van leidingen ter beschikking wordt gesteld aan consumenten of andere afnemers.'

De wetgever heeft de volgende uitleg gegeven bij deze definitie:

'Het belangrijkste object van de voorgestelde Drinkwaterwet is water bestemd, of mede bestemd, om te drinken, te koken, voedsel te bereiden dan wel voor andere huishoudelijke doeleinden, dat via leidingen aan consumenten of andere afnemers ter beschikking wordt gesteld. In het wetsvoorstel wordt dit water korthedshalve aangeduid met de begrippen drinkwater (...) en warm tapwater. Hiermee wordt onderstreept dat het wetsvoorstel met name is gericht op de volksgezondheidsaspecten van water, bestemd voor menselijke consumptie.¹⁰ (...)

'Het (...) begrip «drinkwater» wordt in de Waterleidingwet ook gebruikt, maar heeft daar een beperktere betekenis (water¹¹, bestemd of mede bestemd om te drinken (...)) De reden voor deze wijziging is dat de term «drinkwater» meer ingeburgerd is dan «leidingwater».¹²

De term 'drinkwater' uit de Drinkwaterwet vertoont sterke gelijkenis met de term 'leidingwater' uit de Waterleidingwet en vormt een implementatie van de definitie 'voor menselijke consumptie bestemd water' zoals gedefinieerd in artikel 2, onderdeel a, uit de (herziene) Drinkwaterrichtlijn (zie Bijlage 4).¹³ Onderdeel b van deze definitie (die ziet op levensmiddelen) is niet in de Drinkwaterwet geïmplementeerd, maar onder meer in de Warenwet.¹⁴

Om van 'drinkwater' in de zin van de Dww te kunnen spreken, is dus bepalend:

- het doel van het beoogde gebruik: drinken, koken, voedselbereiding of 'andere huishoudelijke doeleinden';
- de wijze van transport: door middel van leidingen, en
- aan wie wordt geleverd: consumenten of andere afnemers (zie paragraaf 3.4).

¹⁰ Kamerstukken II 2006/07, 30895, nr. 3, p. 5.

¹¹ Opmerking van de auteurs: dit moet zijn: '**leidingwater**, bestemd of mede bestemd om te drinken'. Zie voor de definitie van 'leidingwater' en 'drinkwater' in de Waterleidingwet, Bijlage 4: Het begrip 'drinkwater' in historisch perspectief.

¹² Kamerstukken II 2006/07, 30895, nr. 3, p. 35.

¹³ Deze richtlijn is voor zover deze betrekking heeft op leidingwater geïmplementeerd in de voormalige Waterleidingwet en (vrijwel) ongewijzigd overgenomen in de Drinkwaterwet, aldus de MvT: Kamerstukken II 2006/07, 30895, nr. 3, p. 8.

van 2000 (Stb. 2000, 295) en het betreffende besluit tot wijziging van het Waterleidingbesluit (Stb. 2001, 31).

¹⁴ Het begrip 'drinkwater' in de Dww omvat dus niet 'water dat in levensmiddelenbedrijven wordt gebruikt voor de vervaardiging, de behandeling, de conservering of het in de handel brengen van voor menselijke consumptie bestemde producten of stoffen'.

De Autoriteit Consument & Markt (ACM) bevestigt dat het onderscheid tussen drinkwater en ‘ander water’ moet worden gemaakt op basis van het doel waarvoor het water wordt gebruikt, niet op basis van de kwaliteit van het geleverde water.¹⁵

De Drinkwaterwet biedt nadrukkelijk ruimte voor levering van drinkwater aan ‘andere afnemers’ (zie: 3.4) dan consumenten die drinkwater voor dezelfde toepassingen gebruiken als huishoudens, zoals ziekenhuizen, hotels, kantines en kantoren.¹⁶ Dat water mag worden gebruikt om te drinken, te koken of voedsel te bereiden dan wel voor **andere huishoudelijke doeleinden**.¹⁷

Wat heeft de wetgever bedoeld met ‘mede bestemd om te drinken’?

Het is de vraag in hoeverre ook andere vormen van drinkwatergebruik (bijvoorbeeld proceswater voor industrie en water voor de landbouw) binnen de kaders van de openbare drinkwatervoorziening vallen. Uit de wettelijke definitie in de Drinkwaterwet zelf en de toelichting daarbij valt niet af te leiden dat de wetgever reeds hier een beperking in het bereik heeft willen aanbrengen wat betreft typen afnemers en typen gebruik.¹⁸ De term ‘openbare drinkwatervoorziening’ uit de Drinkwaterwet is in dat opzicht neutraal en richt zich in hoofdzaak op de activiteiten ‘productie’ en ‘distributie’, met dien verstande dat via de definitie van de term ‘drinkwater’ wel een beperking bestaat wat betreft typen gebruik. De openbare drinkwatervoorziening ziet op de productie en distributie van ‘water bestemd of mede bestemd om te drinken, te koken of voedsel te bereiden dan wel voor andere huishoudelijke doeleinden’ (artikel 1 Dww). De zinsnede ‘**mede bestemd om te drinken**’ lijkt hier voor enige rek te zorgen. Heeft de wetgever met deze term de bedoeling gehad om ruimte te bieden aan andere dan huishoudelijke toepassingen?

Juridisch/wetstechnisch bezien ligt dit niet voor de hand, omdat in de definitie van drinkwater uit de Drinkwaterwet uitdrukkelijk gesproken wordt over ‘**dan wel andere huishoudelijke doeleinden**’. Een grammaticale uitleg betekent in onze ogen dat drinkwater in de zin van de Drinkwaterwet altijd bestemd is voor huishoudelijke doeleinden. Bovendien blijkt uit de Memorie van Toelichting van de Drinkwaterwet niet dat met het begrip ‘drinkwater’ een verruiming ten opzichte van het begrip ‘leidingwater’ uit de Waterleidingwet, de aan de Drinkwaterwet voorafgaande wet, is beoogd. Daarbij komt dat in de Memorie van Toelichting

¹⁵ Zie bijv. ACM Advies Rapportage drinkwatertarieven 2021, kenmerk ACM/UIT/559641 en zaaknummer ACM/20/049473, pp. 17 en 18.

¹⁶ Zie ook de definitie van het begrip drinkwaterbedrijf in art. 1 lid 1 onder b Dww (a. bedrijf uitsluitend of mede bestemd tot openbare drinkwatervoorziening door levering van drinkwater aan consumenten of andere afnemers, of b. bedrijf uitsluitend of mede bestemd tot levering van drinkwater aan een bedrijf of bedrijven als bedoeld onder a. Zie ook art. 3 en 5 lid 1 Dww, die naast de leveringsplicht voor de levering van drinkwater ook verwijzen naar de bevoegdheid daartoe.

¹⁷ Andrea M. Keessen, U vraagt water, wij leveren? Advies over de reikwijdte van de leveringsverplichting van drinkwaterbedrijven en de zorgplicht van de overheid voor het duurzaam veiligstellen van de drinkwatervoorziening in Nederland, 2019, onderzoek in opdracht van Drinkwaterbedrijf Vitens door UU/UCWOSL, p. 8 (hierna: Keessen 2019).

¹⁸ Een dergelijke beperking vloeit bijvoorbeeld wel voort uit artikel 5, tweede lid, Dww.

bij de Drinkwaterwet drinkwater wordt aangemerkt als een **primaire levensbehoefte**, waarbij ook een directe relatie wordt gelegd met de (grondwettelijke overheidstaak tot) bevordering van de **volksgezondheid**.¹⁹ Voor water dat geleverd wordt ten behoeve van bedrijfsmatige productieprocessen kan er van primaire levensbehoefte in ieder geval geen sprake zijn en ook de volksgezondheid is daarbij niet altijd in het geding. Tot slot wordt de openbare drinkwatervoorziening vanwege de primaire levensbehoefte door artikel 2, tweede lid Dww aangemerkt als een dwingende reden van groot openbaar belang, onder meer om drinkwaterwinning in de buurt van Natura 2000-gebieden te kunnen (blijven) toestaan.²⁰ Leveringen van water ten behoeve productieprocessen aan bedrijven vallen naar onze mening in beginsel niet onder een dwingende reden van groot openbaar belang in de zin van artikel 6, vierde lid, Habitatrichtlijn.

Het zinsdeel 'mede bestemd' brengt naar onze mening veeleer tot uitdrukking dat drinkwater bestemd is voor meerdere huishoudelijke doeleinden. Ook de definitie van het begrip 'nooddrinkwater' wijst in die richting, omdat daarin eveneens de zinsnede 'mede bestemd voor' wordt gebruikt en het niet voor de hand ligt dat drinkwater in deze noodsituaties ook ten behoeve van bedrijfsprocessen zou moeten worden geleverd, ten koste van de levering van drinkwater voor huishoudelijk gebruik.

Onder de Waterleidingwet werd in het beleid en de uitvoeringspraktijk een vanuit juridisch oogpunt verkeerde interpretatie gegeven aan het wettelijk begrip drinkwater en de zinsnede 'mede bestemd om te drinken' daarbinnen. Hierdoor werd industriewater (water voor andere dan huishoudelijke doeleinden²¹) in bepaalde gevallen als drinkwater in de zin van de wet bestempeld. Deze beleidsmatige interpretatie vindt zijn oorsprong in een brief van de Staatsecretaris voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 27 mei 2003 (hierna: de "Industriewaterbrief") en een daaraan ten grondslag liggende notitie. In deze beleidsbrief schetst de Staatssecretaris het beleid voor industriewater in het licht van de op handen zijnde algehele herziening van de Waterleidingwet en de uitgangspunten en randvoorwaarden voor de marktordening voor industriewater.²² In deze brief is 'industriewater' gedefinieerd als:

"water dat wordt gebruikt in het productieproces als productiemiddel of grondstof. Om te bepalen of sprake is van industriewater is niet de kwaliteit van het water, maar de bestemming

¹⁹ Kamerstukken II 2006/7, 30 895, nr. 3, p. 26.

²⁰ Kamerstukken II, 2006/07, 30 895, nr. 3, p. 20-22 en 40.

²¹ In de zin van de Drinkwaterwet: 'water, niet zijnde drinkwater' (al dan niet van drinkwaterkwaliteit), zie hierna paragraaf 3.5.3 en 3.5.6.

²² Deze algehele herziening van de Waterleidingwet is in gang gezet met de Hoofdlijnennotitie Herziening Waterleidingwet, een beleidsnotitie van de minister van VROM die op 2 februari 1998 is ingediend bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1997/98, 25869, nr. 1). De "Industriewaterbrief" en daarbij behorende notitie vormden een nadere beleidsuitwerking van de in de Hoofdlijnennotitie aangekondigde (gedeeltelijke) marktwerking voor industriewater. Naar deze brief van 27 mei 2003, met kenmerk vrom030357, wordt verwezen in de MvT bij de Drinkwaterwet (Kamerstukken II 2006/07, 30895, nr. 3, p. 22). Onderzoekers hebben de "Industriewaterbrief" en notitie verkregen via de opdrachtgever.

ervan doorslaggevend. Industriewater kan elke kwaliteit hebben, ook drinkwaterkwaliteit, zolang het niet bestemd of mede bestemd is om te drinken. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen de levensmiddelenindustrie en andere industrie.”²³

In de Notitie ordening industriewater die aan deze beleidsbrief ten grondslag ligt, wordt ingegaan op de begrippen ‘leidingwater’ en ‘drinkwater’ in relatie tot industriewater:

“Leidingwater is gedefinieerd als water bestemd om te drinken, te koken, voedsel te bereiden of andere huishoudelijke doeleinden dat door een waterleidingbedrijf of een collectieve watervoorziening aan derden ter beschikking wordt gesteld. Drinkwater is in de Waterleidingwet gedefinieerd als leidingwater, bestemd of mede bestemd om te drinken. Water dat door de waterleidingbedrijven via hun leidingnet aan de industrie wordt geleverd is doorgaans mede bestemd om te drinken (gebruik voor tappunten in toiletten, douches, de kantine e.d.). In dat geval is per definitie sprake van drinkwater, en niet van industriewater.”²⁴

Onder de Waterleidingwet waren leidingwater en drinkwater gelet op de inhoud van de definities beiden, net als drinkwater onder de huidige Drinkwaterwet, water bestemd voor huishoudelijke doeleinden.²⁵ De zinsnede ‘mede bestemd om te drinken’ ziet, zo blijkt uit de definitie van drinkwater uit de Waterleidingwet, alleen op leidingwater en leidingwater is water voor huishoudelijke doeleinden. De levering van water aan de industrie voor gebruik in een productieproces kan dus juridisch gezien niet, om de enkele reden dat een (heel klein deel van) het geleverde water gebruikt wordt als drinkwater of voor andere huishoudelijke doeleinden, volledig (‘per definitie’), bestempeld worden als ‘drinkwater’ zoals in de Notitie ordening industriewater is verwoord. Beide definities sluiten elkaar immers uit op grond van de bestemming van het water.

Geconcludeerd wordt dat met de zinsnede ‘mede bestemd om te drinken’ door de wetgever, ook onder de Waterleidingwet, niet bedoeld is om ander water dan water bestemd voor huishoudelijke doeleinden onder het begrip ‘drinkwater’ te brengen. Deze conclusie doet niets af aan de exclusieve bevoegdheid die de drinkwaterbedrijven op grond van artikel 5, tweede lid, van de wet hebben gekregen om binnen hun eigen distributiegebied ook industriewater (‘water, niet zijnde drinkwater’ van drinkwaterkwaliteit of van andere kwaliteit) te leveren via de infrastructuur voor de openbare drinkwatervoorziening en de door de wetgever beoogde en bestaande (niet-concurrerende) samenwerking tussen drinkwaterbedrijven daarbij (zie paragraaf 3.5.3).

Drinkwaterbedrijven hebben ook altijd een centrale rol vervuld bij het leveren van leidinggebonden water aan de industrie via de door hen beheerde infrastructuur. Deze ‘industriewatervoorziening’ werd in het beleid gerekend tot het brede begrip ‘openbare

²³ “Industriewaterbrief”, p. 1.

²⁴ Notitie verkregen via opdrachtgever, niet openbaar, p. 2.

²⁵ Zie Bijlage 4 voor de betrokken definities.

watervoorziening'.²⁶ Met de komst van de Drinkwaterwet is de (exclusieve) wettelijke bevoegdheid tot levering van 'water, niet zijnde drinkwater' (zoals industriewater) via de infrastructuur voor de openbare drinkwatervoorziening gekoppeld aan de distributiegebieden van de drinkwaterbedrijven om concurrentie tussen drinkwaterbedrijven te voorkomen (zie paragraaf 3.5.3).²⁷ Niettemin behoort de industriewaterlevering juridisch en beleidsmatig gezien niet tot de openbare drinkwatervoorziening die, ook in 1995 al, bestempeld wordt als de primaire taak van de drinkwaterbedrijven en wordt aangemerkt als "een belangrijke en, uit het oogpunt van volksgezondheid, essentiële nutsvoorziening".²⁸

Het begrip 'openbare drinkwatervoorziening' uit de vorige paragraaf moet gelezen worden in samenhang met de uitleg die de wetgever heeft gegeven aan het begrip drinkwater. De openbare drinkwatervoorziening ziet dus op de gehele keten van de productie van *water bestemd voor huishoudelijke doeleinden (waaronder consumptie als drinkwater)* tot en met de distributie en levering daarvan aan consumenten en andere afnemers.

2.5 Het begrip 'duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening'

De term '*duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening*' wordt in de Drinkwaterwet zelf niet nader uitgelegd. Wel wordt in de Memorie van Toelichting het volgende opgemerkt:

'Dat houdt in dat gestreefd wordt naar een optimale waarborging van de kwaliteit en de continuïteit van de levering van drinkwater, op een wijze die past binnen de randvoorwaarden van een duurzame ontwikkeling van onze samenleving en tegen maatschappelijk verantwoorde kosten. Kernpunten van het beleid, zoals vastgelegd in het BDIV²⁹, zijn: [1] een blijvende prioriteit in het milieubeleid voor verbetering en bescherming van de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater, [2] versterking van de kwaliteits- en milieuzorg bij de productie en distributie, [3] ombuiging van de stijgende waterbehoefte en [4] het ontzien van natuur en milieu bij de inzet van bronnen en watervoorzieningswerken [nummering door auteurs].'³⁰

Hieruit vloeit in de eerste plaats een *actieve* overheidstaak voort om de drinkwaterbronnen veilig te stellen. Deze taak kan op meerdere manieren worden vervuld. De overheid dient zich niet alleen te richten op de bescherming en vergroting van het aanbod van bronnen voor de drinkwatervoorziening, maar kan zich ook richten op het beperken van de vraag naar drinkwater.³¹ Op die manier kunnen de beschikbare bronnen immers worden beschermd tegen uitputting. In de tweede plaats kan duurzame veiligstelling ook – via *passieve* weg –

²⁶ Zie het Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening uit 1995 (DIV), Kamerstukken II 1995/96, 23 168, nr. 5, Inleiding, p. 4: (...) de openbare watervoorziening (...) omvat de levering van water door de waterleidingbedrijven aan de huishoudens, de klein zakelijke sector en de industrie."

²⁷ Zoals aangekondigd in de brief van de Staatsecretaris voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 27 mei 2003 (de "Industriewaterbrief"), niet openbaar (verkregen via opdrachtgever), p. 2.

²⁸ Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening uit 1995 (DIV), Toelichting, p. 34. Zie tevens de MvT bij de Drinkwaterwet, Kamerstukken II 2006/07, 30895, nr. 3, p. 22.

²⁹ Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening uit 1995 (DIV), Kamerstukken II 1995/96, 23 168, nr. 5.

³⁰ Kamerstukken II 2006/07, 30895, nr. 3, p. 2. Onderstreept door auteurs.

³¹ Vgl. Keessen 2019, p. 15.

plaatsvinden door in relevante besluitvormingsprocessen rekening te houden met de drinkwatervoorziening teneinde te voorkomen dat deze door allerlei (ruimtelijke) ontwikkelingen te zeer in het nauw komt. Hier wordt in het tweede lid nadere uitwerking aan gegeven (zie hieronder).

De zorgplicht van artikel 2, eerste lid, Dww richt zich tot bestuursorganen in het algemeen. Deze zorgplicht geldt daarmee voor alle bestuursorganen wier gedragingen van invloed kunnen zijn op de openbare drinkwatervoorziening – inclusief de waterbeheerders – en houdt in dat zij bij de uitoefening van hun bevoegdheden het drinkwaterbelang zwaar moeten laten meewegen.³² De verplichting wordt aangeduid als een *brede zorgplicht*. Daarmee wordt bedoeld dat deze ziet op elke uitoefening van bevoegdheden en uitvoering van taken door bestuursorganen voor zover die van belang kunnen zijn voor de openbare drinkwatervoorziening.³³

2.6 Het begrip ‘dwingende reden van groot openbaar belang’

De duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening wordt in artikel 2, tweede lid Dww aangemerkt als een ‘*dwingende reden van groot openbaar belang*’. Deze bepaling is in de eerste plaats opgenomen om:

‘(...) te expliciteren dat plannen of projecten ten behoeve van de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening een dwingende reden van groot openbaar belang in de zin van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrictlijn vormen, zodat deze ook in de in dat lid bedoelde gebieden, met de daar genoemde waarborgen, doorgang kunnen vinden. (...)

Ten tweede strekt deze bepaling ertoe om:

(...) te waarborgen dat aan dit belang steeds voldoende recht wordt gedaan (en inbreuken worden voorkomen) bij de belangenafweging door bestuursorganen in het kader van de uitoefening van wettelijke bevoegdheden of de toepassing van wettelijke voorschriften. Het belang van de openbare drinkwatervoorziening vormt een zwaarwegend openbaar belang dat een bijzondere wettelijke bescherming rechtvaardigt. Drinkwater vormt immers een primaire levensbehoefte. Dit brengt met zich mee dat dit belang om die reden boven andere belangen kan prevaleren.³⁴

Uit de geciteerde passages wordt enerzijds duidelijk dat het drinkwaterbelang kan worden ingeroepen om maatregelen in het kader van de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening te verantwoorden, ook wanneer deze in sterke mate een inbreuk vormen op andere belangen. Het is als het ware een door de wetgever toegekende ‘troefkaart’ om drinkwaterbelangen te laten prevaleren boven andere belangen. Anderzijds volgt hieruit dat het drinkwaterbelang ook kan (of, afhankelijk van de concrete omstandigheden, moet) worden ingeroepen om af te zien van bepaalde ontwikkelingen, wanneer deze het belang van de openbare drinkwatervoorziening te zeer schaden. In dat

³² Wuijts/Van Rijswick/de Gier/Korsse 2013, p. 21.

³³ Kamerstukken II 2006/07, 30895, nr. 3, p. 20. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de toelating van gewasbeschermingsmiddelen door het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

³⁴ Kamerstukken II 2006/07, 30895, nr. 3, p. 40. Zie ook pp. 21, 22 en 26.

opzicht stuurt het drinkwaterbelang de ontwikkelingsmogelijkheden binnen een bepaald gebied.³⁵

De uit artikel 2, tweede lid Dww voortvloeiende verplichting van bestuursorganen kan gezien worden als een specificering van het zorgvuldigheidsbeginsel in de zin van artikel 3:4 eerste lid Algemene wet bestuursrecht (Awb) en een concretisering van de motiveringsplicht (art. 3:46 Awb). Bij een besluit zal moeten worden gemotiveerd hoe het drinkwaterbelang in het concrete geval als dwingende reden van groot openbaar belang is meegewogen en afgewogen tegen andere belangen. Dat wil niet zeggen dat het drinkwaterbelang altijd prevaleert, maar wel dat in een voorkomend geval deugdelijk moet worden gemotiveerd waarom een ander belang zwaarder moet wegen dan het waterbelang van de openbare drinkwatervoorziening. Ook kan de zorgplicht een rol spelen bij de toepassing van artikel 3:4 tweede lid Awb, in die zin dat, als een besluit de belangen van de openbare drinkwatervoorziening dient, de nadelige gevolgen van dat besluit voor belanghebbenden minder snel onevenredig zullen zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen. Hetzelfde geldt voor beleidsregels die met het oog op de veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening zijn vastgesteld. Daarvan zal minder snel worden afgeweken, omdat het met de beleidsregels te dienen doel zeer zwaar weegt.

De vraag is echter of artikel 2, tweede lid Dww alleen ziet op de uitoefening van bevoegdheden waarbij ook de openbare drinkwatervoorziening gelet op het wettelijke kader³⁶ een rol kan spelen in de belangenafweging of dat dit ook mogelijk is bij de uitoefening van bevoegdheden waarbij de openbare drinkwatervoorziening op grond van een limitatief geformuleerd wettelijk belangenafwegingskader geen rol speelt. Zou bij de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen van een tunnel ex artikel 2.1 eerste lid sub a Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) dit belang op grond van artikel 2 tweede lid Dww kunnen worden meegenomen, ondanks dat dit belang niet in de limitatieve lijst van weigeringsgronden is opgenomen? Indien het antwoord op deze vraag bevestigend luidt, dan zou artikel 2, tweede lid Dww een doorbreking van het specialiteitsbeginsel betekenen. De Drinkwaterwet noch de Memorie van Toelichting lijken daar aanknopingspunten voor te bieden, terwijl een dergelijke ingrijpende inbreuk op de wettelijke begrenzing van bevoegdheden in onze ogen expliciet uit de wet zou moeten blijken of daar in de Memorie van Toelichting uitdrukkelijk aandacht aan zou moeten worden besteed. In de jurisprudentie hebben we hiervoor evenmin aanknopingspunten gevonden.

Bij de uitoefening van omgevingsrechtelijke bevoegdheden waarin geen sprake is van limitatieve weigeringsgronden kan de openbare drinkwatervoorziening in veel gevallen wél worden meegewogen. In de jurisprudentie zijn daar ook een aantal voorbeelden van. Het

³⁵ In de brochure [Zorgplicht Drinkwater wat betekent dit voor u | RIVM](#) (december 2017) wordt uitleg gegeven aan overheden hoe zij in de praktijk invulling zouden kunnen geven aan de zorgplicht uit artikel 2 van de wet.

³⁶ In dat kader is nog van belang dat een bestuursorgaan op grond van art. 3:4 lid 1 Awb in beginsel alle rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen afweegt, dus ook het belang van de openbare drinkwatervoorziening, tenzij uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.

beeld is wisselend. De Rechtbank Den Haag³⁷ is van oordeel dat het bevoegd gezag bij de verlening van een watervergunning voor de plaatsing van buispalen in het oppervlaktewater, gelet op artikel 2, tweede lid Dww, ten onrechte niet de gevolgen van het aanmeren van binnenvaartschepen heeft betrokken. Door dat aanmeren bestaat volgens de rechtbank een groter risico op verontreiniging vanuit deze schepen, waardoor de veiligheid van het drinkwater vanwege een nabijgelegen innamepunt in het gedrang zou kunnen komen. De rechtbank overweegt:

‘Een vergroting van de kans op vervuiling van de Benedenmaas op een afstand van circa 500 meter van het innamepunt voor drinkwater van eiseres acht de rechtbank niet verenigbaar met de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening als bedoeld in artikel 2, tweede lid, van de Drinkwaterwet.’

Het bevoegd gezag heeft de financiële belangen van vergunninghouder die verband houden met het realiseren van een alternatieve afmeerlocatie dan ook niet kunnen laten prevaleren boven de belangen van de openbare drinkwatervoorziening.

In een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 16 oktober 2019³⁸ wordt echter geen aanvullende betekenis toegekend aan artikel 2, tweede lid Dww bij de verlening van de desbetreffende watervergunning voor het lozen van (gezuiverd) bedrijfsafvalwater. De Afdeling is van oordeel dat in gevallen waarin watersystemen of onderdelen daarvan een drinkwaterfunctie vervullen het toetsingskader voor de verlening van een watervergunning voor lozingen van afvalwater³⁹ waarborgt dat recht gedaan wordt aan de openbare drinkwatervoorziening. Naar ons oordeel geldt dat niet in algemene zin, omdat binnen het toetsingskader voor watervergunningen soms meerdere tegengestelde doelstellingen als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid Waterwet ten opzichte van elkaar moeten worden afgewogen, zoals de maatschappelijke functies van het watersysteem voor de scheepvaart en de openbare drinkwatervoorziening, die in de eerder besproken uitspraak van de rechtbank Den Haag aan de orde was. De uitspraken zijn naar ons oordeel dan ook niet per definitie met elkaar in tegenspraak. Indien er meerdere doelstellingen binnen het wettelijke toetsingskader voor watervergunningen tegen elkaar moeten worden afgewogen, zou artikel 2, tweede lid Dww onzes inziens wel degelijk van belang zijn voor de te verrichten belangenafweging. Een vergelijkbare redenering zou wat ons betreft moeten worden gevolgd voor andere wetten waarbij het belang van de openbare drinkwatervoorziening wordt beschermd en dat belang mogelijk ten opzichte van andere belangen door het bevoegd gezag moet worden afgewogen, zoals in de Mijnbouwwet, waarin het drinkwaterbelang uitdrukkelijk wordt beschermd.⁴⁰ Indien het echter gaat om de afweging van het belang van de drinkwaterfunctie en een ander belang dat niet uitdrukkelijk door het toetsingskader van de Waterwet wordt beschermd, zoals het (bedrijfs)belang om afvalwater te lozen, dan heeft art. 2, tweede lid 2 Dww, gelet op de genoemde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak, geen aanvullende betekenis.

³⁷ Rb. Den Haag, 13 november 2017, [ECLI:NL:RBDHA:2017:12968](#).

³⁸ ABRvS 16 oktober 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:3479](#).

³⁹ Art. 6.21 jo. art. 2.1 lid 1 sub c Waterwet.

⁴⁰ Art. 13 sub e, art. 18 lid 1 sub f, 21 lid 1 sub j, art. 27 lid 1 sub f, 29 lid 2, 36, 49 lid 2 sub a Mijnbouwwet.

3. De verplichting tot levering van drinkwaterbedrijven

Op grond van artikelen 3 en 5, eerste lid van de wet is de eigenaar van een drinkwaterbedrijf *bevoegd* en, overeenkomstig artikel 8, *verplicht tot (aansluiting en) levering van drinkwater* binnen zijn distributiegebied. De levering van drinkwater binnen het eigen distributiegebied is als gevolg van de aan drinkwaterbedrijven opgelegde publieke taak een exclusief recht, met uitzondering van de gevallen waarin ook andere personen dan de eigenaar van het drinkwaterbedrijf bevoegd zijn tot productie en distributie van drinkwater.⁴¹ De leveringsplicht van de eigenaar van een drinkwaterbedrijf voor drinkwater binnen zijn distributiegebied is neergelegd in artikel 8, tweede lid van de wet. De vanuit de nutsfunctie bestaande monopoliepositie van drinkwaterbedrijven heeft betrekking op drinkwater, en niet op water dat buiten de definitie van drinkwater valt. Voor ander water dan drinkwater geldt de publiekrechtelijke leveringsverplichting dus niet.⁴²

Artikel 8 Drinkwaterwet

1. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf is verplicht, binnen het voor zijn bedrijf vastgestelde distributiegebied, aan degene, die daarom verzoekt, een aanbod te doen om die persoon te voorzien van een aansluiting op het door hem beheerde leidingnet.
2. De eigenaar van een **drinkwaterbedrijf** is voorts **verplicht, binnen** het voor zijn bedrijf vastgestelde **distributiegebied**, aan degene, die daarom verzoekt, een aanbod te doen om met gebruikmaking van het door hem beheerde leidingnet aan die persoon **drinkwater te leveren**.
3. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf hanteert voorwaarden die redelijk, transparant en niet discriminerend zijn.
4. In het belang van de openbare drinkwatervoorziening kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met betrekking tot de toepassing van het eerste tot en met derde lid.

Omdat drinkwater een primaire levensbehoefte is, achtte de wetgever deze nadere regeling van de verplichtingen tot aansluiting en levering van drinkwater en de daarbij te hanteren tarieven en voorwaarden, noodzakelijk uit het oogpunt van consumentenbescherming. Voor de beoordeling en beslissing of in een bepaald geval daadwerkelijk tot aansluiting of levering wordt overgegaan maakt een drinkwaterbedrijf gebruik van de van toepassing zijnde algemene voorwaarden, waarin onder meer de gevallen worden benoemd waarin niet tot aansluiting of levering zal worden overgegaan.⁴³

3.1 Nadere toelichting op het wettelijk begrippenkader

Om de juridische reikwijdte van de leveringsverplichting van de drinkwaterbedrijven te kunnen bepalen is een nadere uitleg van de volgende begrippen van belang: 'drinkwaterbedrijf', 'distributiegebied' en 'consumenten en andere afnemers'. Tevens zullen daartoe de van drinkwater te onderscheiden categorieën water worden beschreven.

⁴¹ Andere personen als bedoeld in artikel 4 Dww. Zie Kamerstukken II 2006/07, 30895, nr. 3, pp. 41 en 42.

⁴² Dit wordt bevestigd in Kamerstukken II 2006/07, 30895, nr. 9, p. 11.

⁴³ Zie hierover meer uitgebreid: Keessen 2019, p. 13.

3.2 Het begrip ‘drinkwaterbedrijf’

De bevoegdheid en verplichting tot levering van *drinkwater* rust op de drinkwaterbedrijven. Wat onder een drinkwaterbedrijf wordt verstaan, is in artikel 1, eerste lid, Dww als volgt omschreven:

- a. bedrijf uitsluitend of mede bestemd tot openbare drinkwatervoorziening door levering van drinkwater aan consumenten of andere afnemers, of
- b. bedrijf uitsluitend of mede bestemd tot levering van drinkwater aan een bedrijf of bedrijven als bedoeld onder a.

In de Memorie van Toelichting is aangegeven dat het begrip redactioneel vereenvoudigd is ten opzichte van het begrip ‘waterleidingbedrijf’ in de Waterleidingwet, maar dat er inhoudelijk geen wijziging is beoogd.⁴⁴ Bij een wijziging van de Waterleidingwet in 1975 zijn in de definitie ‘waterleidingbedrijf’ (nu: drinkwaterbedrijf) na de term ‘uitsluitend’ de woorden ‘of mede bestemd’ ingevoegd.⁴⁵ De wetgever gaf hiervoor de volgende toelichting:

‘Het komt in toenemende mate voor dat bedrijven die drinkwater aan verbruikers leveren, tevens aan de industrie niet of onvolledig gezuiverd water leveren, dat derhalve niet aan de voor drinkwater geldende kwaliteitseisen voldoet. Die bedrijven beantwoorden dan niet meer aan de definitie van waterleidingbedrijf (auteurs: zoals die vóór 1975 gold als gevolg van de term ‘uitsluitend bestemd tot’) (...), zodat deze wet niet meer op hen van toepassing zou zijn. Voor zover vorenbedoelde bedrijven drinkwater aan verbruikers leveren dient echter de Waterleidingwet uiteraard voor hen te blijven gelden. Hiertoe strekt de (...) voorgestelde wijziging.’⁴⁶

Uit deze passage blijkt reeds dat drinkwaterbedrijven naast de levering van drinkwater in het kader van hun publieke taak voor de openbare drinkwatervoorziening ook bestemd kunnen zijn om ander water dan drinkwater (in de zin van de wet) te leveren. Deze leveringen vinden dan niet plaats in het kader van de ‘openbare drinkwatervoorziening’, maar onder de noemer van overige (commerciële markt) activiteiten van het drinkwaterbedrijf.

3.3 Het begrip ‘distributiegebied’

‘*Distributiegebied*’ is gedefinieerd als het gebied waarbinnen de eigenaar van een drinkwaterbedrijf bevoegd en verplicht is tot levering van drinkwater aan consumenten of andere afnemers.⁴⁷ De minister van Infrastructuur en Waterstaat stelt op grond van artikel 5, eerste lid Dww voor elk drinkwaterbedrijf een distributiegebied vast.

3.4 Het begrip ‘consumenten en andere afnemers’

Op welke categorieën van afnemers de leveringsplicht voor drinkwater uit artikel 8 Dww ziet, is uit het artikel zelf niet onmiddellijk duidelijk. In het tweede lid van deze bepaling wordt in algemene zin gesproken van levering aan een ‘persoon’. Het is opvallend dat in deze bepaling een andere terminologie wordt gebezigd dan in andere bepalingen in de wet die betrekking hebben op de bevoegdheid en plicht tot levering. Dat zou mogelijk een aanwijzing kunnen

⁴⁴ Kamerstukken II 2006/07, 30895, nr. 3, p. 35.

⁴⁵ Staatsblad 1975/514.

⁴⁶ Kamerstukken II, 1970/71, 11252, nr. 3, p. 15.

⁴⁷ Artikel 1, eerste lid, Drinkwaterwet.

zijn dat artikel 8, tweede lid Dww beperkter moet worden uitgelegd en alleen ziet op personen in de zin van particulieren/huishoudens.⁴⁸ Volgens de Memorie van Toelichting bij artikel 8 vormt deze bepaling grotendeels een voortzetting van artikel 3p van de Waterleidingwet, die is voortgekomen uit een tijdens de behandeling van het voorstel tot wijziging van de Waterleidingwet (eigendom waterleidingbedrijven) door de Tweede Kamer aangenomen amendement.⁴⁹ De toelichting op dit amendement luidt als volgt:

Drinkwater is een eerste levensbehoefte die aan eenieder onder redelijke voorwaarden ter beschikking moet worden gesteld. Het waterleidingbedrijf heeft het wettelijk monopolie op productie en levering van drinkwater. Ter bescherming van de verbruikers is het noodzakelijk expliciet in de waterleidingwet vast te leggen dat het waterleidingbedrijf eenieder die daarom vraagt drinkwater moet leveren. De aansluit- en leveringsplicht van een waterleidingbedrijf brengt dit uitgangspunt tot uitdrukking.⁵⁰

In deze tekstpassage is sprake van drinkwater als eerste levensbehoefte en verbruikers die een verzoek doen om drinkwater geleverd te krijgen van het drinkwaterbedrijf. Het gebruik van de term 'persoon' in artikel 8, eerste en tweede lid Dww lijkt dan ook verband te houden met het feit dat het daarin gaat om de persoon 'verzoeker'. Gelet op de neutrale term 'verbruikers' van drinkwater in de toelichting op het amendement kunnen naar ons oordeel onder 'persoon' in artikel 8, tweede lid, Dww zowel huishoudens als zakelijke verbruikers vallen die het verzoek doen tot het leveren van drinkwater. Ook die laatste categorie kan immers vanuit het oogpunt van eerste levensbehoefte drinkwater nodig hebben. Dit lijkt ook bevestigd te worden in het algemeen deel van de Memorie van Toelichting waarin gesproken wordt over 'de plicht van drinkwaterbedrijven tot levering, binnen hun distributiegebied, van drinkwater aan de zogenoemde «gebonden» afnemers (afnemers die alleen van een bepaald drinkwaterbedrijf drinkwater kunnen betrekken, zoals huishoudens)'.⁵¹

Voorgaande uitleg van 'persoon' lijkt ook goed aan te sluiten bij het begrippenpaar 'consumenten en andere afnemers', zoals dat in onder meer het begrip drinkwater en het begrip distributiegebied wordt gehanteerd. Beide begrippen worden niet gedefinieerd in de wet, noch in onderliggende regelgeving. Voor de definitie van consument ligt het voor de hand om aansluiting te zoeken bij de definitie van '*consument*' uit het Burgerlijk Wetboek:

'iedere natuurlijke persoon die handelt voor doeleinden die buiten zijn bedrijfs- of beroepsactiviteit vallen.'⁵²

⁴⁸ In de MvT wordt deze suggestie gewekt doordat wordt gesproken over primaire levensbehoefte in relatie tot de bescherming van consumenten, maar niet expliciet wordt gesproken over 'consumenten en andere afnemers'.

⁴⁹ Kamerstukken II, 2006/07, 30895, nr. 3, p. 46. De MvT heeft het ook alleen over primaire levensbehoefte, consumenten en gebonden klanten en niet over andere afnemers. Is de leveringsplicht van art. 8 Dww alleen gericht op gebonden klanten (zoals huishoudens)? Dat zou ook kunnen worden afgeleid uit de voorganger van art. 8 Dww, art. 3p Waterleidingwet. Zie: Kamerstukken I, 2003/04, 28339, nr. C.

⁵⁰ Kamerstukken II, 2002/03, 28 339, nr. 11, p. 1.

⁵¹ Kamerstukken II, 2006/07, 30895, nr. 3, p. 7. Op p. 35 van de Nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II, 2006/07, nr. 9) wordt hier ook een bevestiging voor gevonden: 'Net als de Waterleidingwet is de ontwerp-Drinkwaterwet gericht op een duurzame veiligstelling van de levering van drinkwater voor huishoudelijke doeleinden aan **burgers en bedrijven**.'

⁵² Artikel 230g, Boek 6, BW.

Met andere woorden: een consument is iemand die niet handelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf. Daarmee zijn “andere afnemers”: natuurlijke of rechtspersonen die drinkwater (in de zin van de wet) gebruiken in het kader van beroeps- of bedrijfsactiviteiten. Het gaat hier dus om *zakelijke gebruikers*⁵³. Het begrip ‘zakelijke gebruik’ wordt ook gehanteerd in de Beleidsnota Drinkwater 2021-2026: al het gebruik van drinkwater door niet-huishoudens.⁵⁴ Kortom, het gaat bij ‘consumenten en andere afnemers’ om het onderscheid tussen levering van drinkwater aan huishoudens of zakelijke gebruikers/bedrijven.

3.5 Andere categorieën water, dan drinkwater

Uit de analyse van artikel 8, tweede lid van de wet en het daarin gehanteerde begrippenkader blijkt dat de publiekrechtelijke verplichting van drinkwaterbedrijven tot levering binnen hun distributiegebied geldt voor drinkwater, zoals gedefinieerd in de wet: *‘water bestemd of mede bestemd om te drinken, te koken of voedsel te bereiden dan wel voor andere huishoudelijke doeleinden, met uitzondering van warm tapwater, dat door middel van leidingen ter beschikking wordt gesteld aan consumenten of andere afnemers.’* Om van ‘drinkwater’ in de zin van de wet te kunnen spreken is, zo bleek hiervoor, bepalend wat het doel van het beoogde gebruik (drinken, koken, voedselbereiding of ‘andere huishoudelijke doeleinden’) en de wijze van transport (door middel van leidingen) is en aan wie wordt geleverd (consumenten of andere afnemers) (zie paragraaf 2.4).

Om helder te krijgen of de publiekrechtelijke leveringsverplichting (of -bevoegdheid) van de drinkwaterbedrijven zich ook uitstrekt tot de levering van andere categorieën water, dan drinkwater, worden hierna de verschillende categorieën water beschreven en de daarop al dan niet van toepassing zijnde wettelijke bepalingen.

3.5.1 Huishoudwater

Huishoudwater⁵⁵ is gedefinieerd in artikel 1 van het Drinkwaterbesluit: *‘water als bedoeld in artikel 1, tweede lid, van de wet, dat uitsluitend bestemd is voor toiletspoeling.’*⁵⁶ Het is de eigenaar van een drinkwaterbedrijf niet toegestaan om zonder daartoe door de Minister verleende ontheffing huishoudwater te produceren voor consumenten of andere afnemers of aan hen huishoudwater te leveren.⁵⁷ Productie van huishoudwater moet voldoen aan de voorwaarden uit artikel 5 Drinkwaterbesluit.

Wanneer een drinkwaterbedrijf beschikt over een ontheffing tot productie en levering van huishoudwater, geldt daarvoor echter geen aansluit- en leveringsplicht, omdat artikel 8,

⁵³ Dit begrip wordt één keer gebruikt in de MvT, op p. 17.

⁵⁴ Zie p. 40.

⁵⁵ In beleidstermen werd huishoudwater gebruikt als een verzamelnaam voor water te gebruiken in huishoudens voor andere toepassingen dan drinkwater, zie Brief van Staatssecretaris van VROM van 13 augustus 2003, Toepassing huishoudwater, Kamerstukken II, 2002/03, 26 484, nr. 9, p. 1). Op basis van artikel 1 van het Drinkwaterbesluit is het begrip beperkt tot de toepassing toiletspoeling.

⁵⁶ Artikel 1, tweede lid, van de wet luidt: ‘Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat een of meer daarbij aan te geven artikelen van deze wet niet van toepassing zijn op water dat uitsluitend bestemd is voor bij die maatregel aangegeven doeleinden, waarbij de kwaliteit van het water niet van invloed is op de gezondheid van de betrokken consumenten. Bij of krachtens die maatregel kunnen nadere eisen worden gesteld aan de productie, distributie en het gebruik van dit water.’

⁵⁷ Artikel 3, tweede lid, Drinkwaterbesluit jo. artikel 3, derde lid, Drinkwaterregeling.

eerste en tweede lid van de wet niet van toepassing zijn op huishoudwater. Ook de zorgplichten van artikelen 2 en 3 van de wet zijn niet van toepassing op huishoudwater.⁵⁸

3.5.2 Warm tapwater

Warm tapwater is van het begrip ‘drinkwater’ uitgesloten en is in artikel 1 van de wet omschreven als: *‘water bestemd of mede bestemd om te drinken, te koken of voedsel te bereiden dan wel voor andere huishoudelijke doeleinden, dat wordt verwarmd voordat het voor die toepassingen ter beschikking wordt gesteld.’*

Volgens de Memorie van Toelichting komen ‘Dergelijke leveringen van warm tapwater (...) bijvoorbeeld voor in sommige woonwijken (doorgaans in combinatie met stadsverwarming) of in sommige appartementengebouwen. In artikel 1, zesde lid, wordt voor levering van warm tapwater een aantal bepalingen van overeenkomstige toepassing verklaard. Het betreft bepalingen die nu al op basis van de Waterleidingwet van toepassing zijn op de productie en distributie van warm tapwater en die – direct of indirect – betrekking hebben op de kwaliteit van het geleverde water.⁵⁹

Op warm tapwater zijn daardoor alleen de hoofdstukken III, VI, VII en VIII en de daarop berustende bepalingen van toepassing.⁶⁰ Dit heeft tot gevolg dat de zorgplichten uit de artikelen 2 en 3 en de leveringsverplichting uit artikel 8 van de wet niet van toepassing zijn op (de levering van) warm tapwater.

3.5.3 Water, niet zijnde drinkwater

In artikel 5, tweede lid, van de wet wordt gesproken van *‘water, niet zijnde drinkwater’*. Op grond van deze bepaling is het de eigenaar van een drinkwaterbedrijf verboden om door middel van een watervoorzieningswerk⁶¹ water, niet zijnde drinkwater, te leveren buiten het voor dat drinkwaterbedrijf vastgestelde distributiegebied, met uitzondering van levering aan een ander drinkwaterbedrijf en levering van nooddrinkwater aan consumenten of andere afnemers (artikel 5, derde lid).

Artikel 5

1. Onze Minister stelt voor elk drinkwaterbedrijf een distributiegebied vast, waarbinnen de eigenaar van het betreffende drinkwaterbedrijf de exclusieve bevoegdheid en plicht, overeenkomstig artikel 8, tot het leveren van drinkwater heeft.
2. Het is de eigenaar van een drinkwaterbedrijf verboden om door middel van een watervoorzieningswerk **water, niet zijnde drinkwater**, te leveren buiten het voor dat drinkwaterbedrijf vastgestelde distributiegebied.
3. Het verbod, bedoeld in het tweede lid, geldt niet voor de levering van water aan een ander drinkwaterbedrijf en voor de levering van nooddrinkwater aan consumenten of andere afnemers.

Wat onder ‘water, niet zijnde drinkwater’ valt, wordt niet gedefinieerd in de Drinkwaterwet of onderliggende regelgeving. In de Memorie van Toelichting wordt hierover en over de

⁵⁸ Zie artikel 2 Drinkwaterbesluit.

⁵⁹ Kamerstukken II 2006/07, 30895, nr. 3, p. 39.

⁶⁰ Artikel 1, zesde lid, Drinkwaterwet.

⁶¹ ‘Werk(en) ten behoeve van de productie en distributie van drinkwater en daarmee rechtstreeks verband houdende werken en beschermingsvoorzieningen ten dienste van drinkwaterbedrijven’, aldus artikel 1, eerste lid, Drinkwaterwet.

(markt voor) levering van 'water, niet zijnde drinkwater' of 'ander water' door drinkwaterbedrijven, het volgende opgemerkt:

'Naast drinkwater leveren drinkwaterbedrijven ook ander water, met name aan de industrie. Dat water wordt gebruikt in het productieproces als productiemiddel of grondstof. Voor zover hier op grond van de bestemming van het geleverde water geen sprake is van drinkwater (onderzoekers: dus voor andere doeleinden dan 'huishoudelijke doeleinden', zie de definitie van 'drinkwater'), is de markt voor dit water vrij. Het is echter om een aantal redenen niet wenselijk indien drinkwaterbedrijven op deze markt met elkaar zouden gaan concurreren met gebruik van watervoorzieningswerken die bedoeld zijn voor de openbare drinkwatervoorziening. Een dergelijke concurrentie zou in de eerste plaats het risico van afkoppelen van grootverbruikers vergroten, doordat deze naar een ander drinkwaterbedrijf overstappen. Dit zou kunnen leiden tot hogere tarieven voor de gebonden klanten, zoals particulieren. (...) In de tweede plaats kan hierdoor een eerlijke concurrentie met andere aanbieders van water aan de industrie in het geding komen, vanwege de marktmacht van drinkwaterbedrijven, gegeven hun exclusieve bevoegdheid tot levering van drinkwater. (...) Concurrentie tussen drinkwaterbedrijven zou bovendien op gespannen voet kunnen komen te staan met hun in het kader van de openbare drinkwatervoorziening gewenste onderlinge samenwerking. Het is, mede vanwege deze samenwerking, van belang dat drinkwaterbedrijven op basis van een onderlinge afspraak water aan elkaar kunnen leveren. Dit draagt bij aan een optimale verdeling van beschikbare capaciteit. Het tweede lid van artikel 5 bevat om die reden voor drinkwater een uitzondering op dat verbod. In het derde lid is met het oog op de levering van water (niet zijnde drinkwater) aan een ander drinkwaterbedrijf een tweede uitzondering opgenomen op het verbod van het tweede lid. Daarmee wordt het mogelijk dat een drinkwaterbedrijf ook ander water dan drinkwater levert aan een ander drinkwaterbedrijf. Tevens geldt het verbod van het tweede lid niet voor de levering van nooddrinkwater buiten het eigen distributiegebied. Het zou immers onwenselijk zijn als een drinkwaterbedrijf een ander drinkwaterbedrijf niet zou mogen assisteren door buiten zijn distributiegebied nooddrinkwater te verschaffen.'⁶²

Drinkwaterbedrijven hebben binnen hun distributiegebied dus de (exclusieve) bevoegdheid om via de infrastructuur voor de openbare drinkwatervoorziening ook ander water dan drinkwater te leveren aan afnemers.⁶³ Zij zijn daartoe echter publiekrechtelijk niet verplicht, omdat de leveringsverplichting uit artikel 8, tweede lid alleen van toepassing is op drinkwater in de zin van de wet.

Buiten hun distributiegebied mogen drinkwaterbedrijven, naast drinkwater, alleen ander water leveren via de infrastructuur voor de openbare drinkwatervoorziening aan andere drinkwaterbedrijven. De minister van VROM heeft de reden van deze leveringsbeperking als volgt nader toegelicht:

“De leveringsbeperking van artikel 5, tweede lid, heeft als oogmerk de belangrijke uitgangspunten voor de drinkwatervoorziening blijvend te waarborgen. Dit betreft met name de leveringszekerheid en het behouden van redelijke tarieven voor drinkwater. Het

⁶² Kamerstukken II 2006/07, 30895, nr. 3, pp. 43 en 44.

⁶³ Oftewel 'watervoorzieningswerken' als bedoeld in artikel 1 Dww: werken ten behoeve van de productie en distributie van drinkwater en daarmee rechtstreeks verband houdende werken en beschermingsvoorzieningen ten dienste van drinkwaterbedrijven.

wegnemen van de leveringsbeperking zou het risico van afkoppelen van grootverbruikers vergroten doordat deze naar een ander drinkwaterbedrijf overstappen. Dit zou kunnen leiden tot hogere tarieven voor consumenten als gebonden afnemers van drinkwater.”⁶⁴

De markt voor levering van ander water aan andere afnemers buiten het eigen distributiegebied is ook voor drinkwaterbedrijven in beginsel vrij, maar mag alleen plaatsvinden via een aparte infrastructuur.⁶⁵

3.5.4 Nooddrinkwater

Nooddrinkwater is *‘water bestemd of mede bestemd om te drinken, te koken of voedsel te bereiden, dan wel voor andere huishoudelijke doeleinden, dat bij een verstoring anders dan door middel van een distributienet wordt geleverd aan consumenten of andere afnemers.’*⁶⁶

Distributie vindt bijvoorbeeld via een tijdelijk leidingnet of tankwagens plaats, dan wel door het verstrekken van zakken, flessen of pakken drinkwater aan de betreffende consumenten).⁶⁷ Voor de levering van nooddrinkwater geldt niet de leveringsplicht uit artikel 8 Dww, die ziet op drinkwater, maar een bijzondere leverings- en zorgplichtbepaling (artikel 35, lid 3 Dww en artikel 48, tweede lid, Drinkwaterbesluit (Dwb)).

3.5.5 Noodwater

Noodwater is *water, uitsluitend bestemd voor sanitaire doeleinden, dat bij een verstoring door middel van een distributienet wordt geleverd aan consumenten of andere afnemers.*⁶⁸ Dit begrip verschilt op twee punten van nooddrinkwater: het wordt via het reguliere distributienet geleverd en het is níet bestemd om te drinken, maar voor sanitaire doeleinden, zoals toiletspoeling of persoonlijke hygiëne.⁶⁹ De leveringsplicht uit artikel 8 van de wet is niet van toepassing op noodwater, maar wel een bijzondere leveringsverplichting op grond van artikel 35, vierde lid Dww. Ook moet de eigenaar van een drinkwaterbedrijf er zorg voor dragen dat bij de inzet van noodwater een noodwater-risicoanalyse ten grondslag ligt aan de beoordeling of het noodwater geen onaanvaardbare risico’s voor de volksgezondheid of het distributienet oplevert.⁷⁰

3.5.6 Industriewater

Het begrip ‘industriewater’ wordt als zodanig niet gedefinieerd in de Drinkwaterwet of onderliggende regelgeving, maar valt onder het begrip ‘water, niet zijnde drinkwater’ (zie paragraaf 3.5.3).

Omdat de levering van industriewater door drinkwaterbedrijven via hun infrastructuur voor de openbare drinkwatervoorziening geen activiteit is in het kader van de openbare drinkwatervoorziening in wettelijk zin (zie paragraaf 2.3 en 2.4), vormt deze activiteit geen

⁶⁴ Kamerstukken II 2006/07, 30895, nr. 66 (Brief van de minister van VROM), p. 2 en 3.

⁶⁵ Zie ook: Kamerstukken II 2010/11, 30895, Brief van de minister van VROM aan de TK, nr. 66, p. 3: ‘Het eerste en tweede lid van artikel 5 van de Drinkwaterwet hebben samen tot gevolg dat een drinkwaterbedrijf geen industriewater via de infrastructuur voor drinkwater buiten zijn distributiegebied mag leveren. De markt voor de levering van industriewater via een andere infrastructuur is volledig vrij en niet gereguleerd.’

⁶⁶ Artikel 1, eerste lid, Drinkwaterwet.

⁶⁷ Kamerstukken II 2006/07, 30895, nr. 3, p. 36.

⁶⁸ Artikel 1, lid 1, Drinkwaterwet.

⁶⁹ Kamerstukken II 2006/07, 30895, nr. 3, p. 36 en 37.

⁷⁰ Artikel 49, eerste lid, Drinkwaterbesluit.

publieke taak, maar een ‘andere activiteit’ die drinkwaterbedrijven (al langer) in samenhang met hun publieke taken in het kader van de openbare drinkwatervoorziening uitvoeren.⁷¹ Dit strookt ook met de wettelijke taken die voor de drinkwaterbedrijven benoemd zijn in artikel 7, eerste en tweede lid, van de wet en die bestempeld worden als nutstaken in het kader van de openbare *drinkwatervoorziening*.⁷²

Over de levering van industriewater binnen en buiten het distributiegebied in relatie tot de primaire (publieke) taak en andere (markt)activiteiten van drinkwaterbedrijven wordt in de Memorie van Toelichting het volgende opgemerkt:

‘Het beleid ten aanzien van de levering van industriewater en de relatie met de primaire taak van drinkwaterbedrijven is aangegeven in mijn brief aan de Tweede Kamer van 27 mei 2003. Eventuele marktactiviteiten van drinkwaterbedrijven dienen administratief en financieel gescheiden te zijn van de hiervoor aangeduide nutstaak. Het wetsvoorstel bevat daartoe (artikel 7, vierde lid) een verbod op kruissubsidiëring (geen aanwending van inkomsten verkregen uit de openbare drinkwatervoorziening voor andere (economische) activiteiten) en een daaruit voortvloeiende verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding met overeenkomstige toepassing van de betreffende bepalingen (met name: artikel 25b) van de Mededingingswet.(...) Met het verbod op kruissubsidiëring en de daaruit voortvloeiende verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding wordt beoogd de gebonden klanten te beschermen en ongelijke concurrentie tegen te gaan. In hoeverre daarbij sprake zou moeten zijn van een aparte juridische entiteit moet per geval worden bezien. Het is drinkwaterbedrijven niet toegestaan om buiten hun distributiegebied industriewater te leveren via hun watervoorzieningswerken die zijn bestemd voor de openbare drinkwatervoorziening. Concurrentie tussen drinkwaterbedrijven via deze infrastructuur wordt daarmee voorkomen. Hiertoe is in het voorgestelde artikel 5 een bepaling opgenomen. Levering van industriewater buiten het distributiegebied via een zelfstandige infrastructuur blijft wel toegestaan.⁷³

Uit deze passage blijkt dat ‘industriewater’ valt onder ‘water, niet zijnde drinkwater’, zoals bedoeld in artikel 5, tweede lid Dww.

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Drinkwaterwet is op de vraag van de ChristenUnie of de *doelmatigheid* met betrekking tot de levering van drinkwater aan «gebonden klanten» in bepaalde omstandigheden ook kan zijn gediend met het geheel afzien van de levering van industriewater door een drinkwaterbedrijf, door de minister het volgende geantwoord:

“Drinkwaterbedrijven hebben altijd een belangrijke rol gespeeld bij het voorzien van de industrie van water en zullen dat ook in de toekomst blijven doen. Er is geen reden om aan te nemen dat de levering van industriewater, dat overigens voor een substantieel deel water van

⁷¹ Dit wordt uitdrukkelijk bevestigd in Kamerstukken II 2006/07, 30895, nr. 64 (Brief van de minister van VROM), p. 3. De toenmalige minister gaat daarbij ook in op de tarieven voor industriewater en geeft aan dat deze niet via de Drinkwaterwet gereguleerd worden.

⁷² Zie de MvT op de Drinkwaterwet, Kamerstukken II 2006/07, 30895, nr. 3, p. 22. De kostentoe rekening voor deze industriewaterleveringen via de infrastructuur voor de openbare drinkwatervoorziening moeten door drinkwaterbedrijven inzichtelijk worden gemaakt (artikel 10 Drinkwaterbesluit). Of en hoe deze kosten doorberekend worden in de drinkwatertarieven is een vraag die buiten de scope van dit onderzoek valt.

⁷³ Kamerstukken II 2006/07, 30895, nr. 3, p. 22.

drinkwaterkwaliteit betreft, een negatieve invloed heeft op de *doelmatigheid van de levering van drinkwater* aan de gebonden klant. Op grond van het voorgestelde artikel 7 heeft de eigenaar van een drinkwaterbedrijf onder meer tot taak een *duurzame en doelmatige openbare drinkwatervoorziening* tot stand te brengen en te houden. Artikel 7, vierde lid, omvat voorts een verbod op kruissubsidiëring: voor verschillende activiteiten van een drinkwaterbedrijf dient een gescheiden administratie gevoerd te worden, waarbij de kosten en baten op correcte wijze toegerekend dienen te worden. Dit neemt niet weg dat ingeval industriële afnemers die veel drinkwater afnemen van een drinkwaterbedrijf op grote schaal zouden afhaken, dit enig effect zou kunnen hebben op de drinkwatertarieven. Het is echter niet aannemelijk dat dit zal plaatsvinden.⁷⁴

Uit deze passage kan worden opgemaakt dat drinkwaterbedrijven industriewater via de infrastructuur voor de openbare drinkwatervoorziening zullen kunnen blijven leveren voor zover en voor zo lang de uitvoering van hun publieke taak om voor een *duurzame en doelmatige openbare drinkwatervoorziening* daarmee niet in het gedrang komt.

3.5.7 Leidingwater

De Drinkwaterwet en onderliggende regelgeving hanteert het begrip '*leidingwater*' niet. In de Waterleidingwet was *leidingwater* gedefinieerd als "water, bestemd om te drinken, te koken, voedsel te bereiden of andere huishoudelijke doeleinden, dat door een waterleidingbedrijf of een collectieve watervoorziening aan derden ter beschikking wordt gesteld." Onder *drinkwater* werd onder de Waterleidingwet verstaan: "leidingwater, bestemd of mede bestemd om te drinken".

In de Beleidsnota Drinkwater 2021-2026 wordt het begrip '*leidingwater*' wel gebruikt:

'al het water dat via een aansluiting op een distributienet wordt geleverd aan de gebruiker. Het gaat in principe dus zowel om drinkwater als om water van andere kwaliteit, zoals industriewater of afvalwater, dat via een aansluiting op een distributienet aan derden als leidingwater ter beschikking wordt gesteld.⁷⁵

Dit betreft een beleidsmatige invulling die niet aansluit bij het wettelijke begrippenkader uit de Drinkwaterwet, maar verband houdt met de belasting op leidingwater op grond van de Wet belastingen op milieugrondslag.

⁷⁴ Kamerstukken II 2006/07, 30895, nr. 9, p. 7.

4. Uitkomsten van de juridische analyse (fase 1, stap 1)

Bij het bepalen van de reikwijdte (het toepassingsbereik) van de wettelijke zorgplichten, de leveringsplicht en andere bepalingen uit de Dww en onderliggende regelgeving moet steeds scherp voor ogen worden gehouden om welk soort water het gaat: drinkwater, huishoudwater, warm tapwater of water, niet zijnde drinkwater (oftewel 'ander water' zoals industriewater), waarbij de bestemming van het betrokken water (huishoudelijke doeleinden of anders) doorslaggevend is.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

'Welk water en welk watergebruik valt wel en niet onder de wettelijke zorgplicht van de bestuursorganen met betrekking tot de "duurzame veiligstelling/voldoende en duurzame uitvoering van de openbare drinkwatervoorziening" en de leveringsplicht van de drinkwaterbedrijven en bieden deze zorgplichten en leveringsplicht juridische ruimte om hierin keuzes te maken?'

Deze hoofdvraag is beantwoord aan de hand van drie deelvragen. In de voorgaande paragrafen is ter beantwoording van de eerste deelvraag van het onderzoek een juridische analyse uitgevoerd aan de hand van de wetsgeschiedenis van de belangrijkste kernbegrippen in de wettelijke zorgplichtbepalingen van bestuursorganen en drinkwaterbedrijven voor de openbare drinkwatervoorziening en in de wettelijke leveringsverplichting voor de drinkwaterbedrijven.

Ter beantwoording van de tweede deelvraag naar welke juridische ruimte deze juridische analyse overheden en drinkwaterbedrijven biedt om de zorgplicht(en) die op hen rust(en) in te vullen gebaseerd op de verplichtingen neergelegd in de wetgeving en nader uitgewerkt in beleid, wordt het volgende opgemerkt.

Vooropgesteld moet worden dat de wettelijke zorgplicht voor bestuursorganen op grond van artikel 2 Dww ziet op de duurzame veiligstelling van de openbare *drinkwatervoorziening*. Het begrip 'drinkwater' vormt daarmee één van de belangrijkste sleutels tot het bepalen van de reikwijdte van deze bepaling. Om van 'drinkwater' in de zin van de wet te kunnen spreken, is bepalend:

- het **doel** van het beoogde gebruik: drinken, koken, voedselbereiding of 'andere **huishoudelijke doeleinden**';
- de wijze van transport: door middel van **leidingen**, en
- aan wie wordt geleverd: **consumenten of andere afnemers**.

Bestuursorganen hebben de wettelijke zorgplicht om de openbare drinkwatervoorziening duurzaam veilig te stellen. Zoals in paragraaf 2.5 beschreven vloeit hier voor bestuursorganen een *actieve* overheidstaak uit voort om de drinkwaterbronnen veilig te stellen. Dit kan plaatsvinden door bescherming en vergroting van het aanbod van bronnen, maar afhankelijk van de omstandigheden, ook door het beperken van de vraag naar drinkwater om beschikbare bronnen te beschermen tegen uitputting. In de tweede plaats kan duurzame veiligstelling ook – via passieve weg – plaatsvinden door in relevante besluitvormingsprocessen rekening te houden met het belang van de openbare

drinkwatervoorziening. Zowel bij de actieve als de passieve vervulling van de wettelijke zorgplicht kunnen bestuursorganen mee laten wegen dat de wettelijke zorgplicht van artikel 2 Dww zich gelet op het daarin gehanteerde begrippenkader juridisch gezien beperkt tot de veiligstelling van bronnen voor de openbare drinkwatervoorziening en niet op het veiligstellen van bronnen voor ander water dan drinkwater in de zin van de wet.

Ook de reikwijdte van de zorgplicht voor drinkwaterbedrijven voor een voldoende en duurzame uitvoering van de openbare drinkwatervoorziening op grond van artikel 3 Dww wordt primair bepaald door het in de wet gehanteerde begrip drinkwater. Op een drinkwaterbedrijf rust, gelet op artikel 7, eerste lid, onder a) Dww, onder meer de taak 'tot het tot stand brengen en in stand houden van een duurzame en doelmatige openbare drinkwatervoorziening in het voor zijn bedrijf vastgestelde distributiegebied'. Ter uitvoering van deze taak ligt het voor de hand dat een drinkwaterbedrijf in het licht van de zorgplicht van artikel 3 Dww de leveringen van ander water dan drinkwater, zoals industriewater, aan bedrijven anders benadert dan leveringen van drinkwater aan huishoudens en bedrijven. Leveringen van ander water dan drinkwater worden immers als andere (markt)activiteiten van het drinkwaterbedrijf bestempeld en vallen op grond van de wet buiten het kader van hun publieke taak in het kader van de openbare drinkwatervoorziening.

De publiekrechtelijke leveringsverplichting voor de drinkwaterbedrijven op grond van artikel 8, tweede lid Dww geldt alleen voor de levering van drinkwater, zoals gedefinieerd in de wet, binnen het aan het drinkwaterbedrijf toegewezen distributiegebied. Dit biedt drinkwaterbedrijven juridisch gezien ruimte om, tegen de achtergrond van hun zorgplicht op grond van artikel 3 Dww, onderscheid te maken tussen leveringen van drinkwater aan huishoudens en bedrijven en leveringen van ander water, dan drinkwater aan bedrijven en andere afnemers.

Voor de levering van nooddrinkwater geldt de leveringsplicht uit artikel 8 Dww niet, maar een bijzondere leverings- en zorgplichtbepaling (artikel 35, derde lid Dww en artikel 48, tweede lid, Drinkwaterbesluit). De leveringsverplichting uit artikel 8, tweede lid, Dww is evenmin van toepassing op warm tapwater en noodwater. Voor noodwater geldt een bijzondere leveringsverplichting op grond van artikel 35, vierde lid Dww.

Hoewel de markt voor ander water dan drinkwater vrij is, heeft de wetgever ervoor gekozen om onderlinge concurrentie tussen drinkwaterbedrijven via de infrastructuur voor de openbare drinkwatervoorziening te voorkomen. Om die reden is het drinkwaterbedrijven op grond van artikel 5, tweede lid, Dww *verboden* om water, niet zijnde drinkwater via de infrastructuur voor de openbare drinkwatervoorziening te leveren aan afnemers buiten het eigen distributiegebied. Dit verbod geldt niet voor levering aan andere drinkwaterbedrijven en voor levering van nooddrinkwater aan consumenten en andere afnemers (art. 5, derde lid Dww). Drinkwaterbedrijven mogen dit water wel leveren aan afnemers buiten het eigen distributiegebied mits dit gebeurt via een zelfstandige infrastructuur. Op grond van artikel 5, tweede lid, Dww zijn drinkwaterbedrijven binnen hun eigen distributiegebied dus exclusief bevoegd om water, niet zijnde drinkwater via de infrastructuur voor de openbare drinkwatervoorziening te leveren aan afnemers. Drinkwaterbedrijven zijn publiekrechtelijke echter niet verplicht tot het leveren van dit water omdat de publieke taak tot levering uit

artikel 8, tweede lid, Dww alleen betrekking heeft op de levering van drinkwater in de zin van de wet. De levering van water, niet zijnde drinkwater vormt geen uitoefening van een publieke taak in het kader van de openbare drinkwatervoorziening, maar een andere (markt)activiteit.

Ter beantwoording van de derde deelvraag welke categorieën van drinkwatergebruikers wel en niet onder de zorgplicht(en) en leveringsplicht vallen en welke juridische ruimte er is om keuzes te maken, wordt het volgende opgemerkt.

De zorgplichten en de leveringsplicht zien als gevolg van het begrip ‘drinkwater’ uitsluitend op het gebruik voor **huishoudelijke doeleinden** door huishoudens en zakelijk gebruikers/bedrijven (‘consumenten of andere afnemers’). Zakelijke gebruikers die water (van drinkwaterkwaliteit) van drinkwaterbedrijven afnemen voor andere doeleinden, zoals proces- en koelwater in de industrie of voor de productie van levensmiddelen, kunnen geen aanspraak maken op de publiekrechtelijke leveringsplicht van de drinkwaterbedrijven op grond van artikel 8 Dww. Dit neemt niet weg dat drinkwaterbedrijven binnen hun distributiegebied wel bevoegd zijn om (‘ander water’, al dan niet van drinkwaterkwaliteit) aan hen te leveren en hierover te contracteren. Hierin schuilt de juridische ruimte voor drinkwaterbedrijven om in voorkomend geval te besluiten niet (langer) ‘ander water’ te leveren aan zakelijke gebruikers. Als drinkwaterbedrijven daardoor bestaande privaatrechtelijke overeenkomsten met zakelijke afnemers moeten openbreken of niet langer kunnen nakomen, dan wordt in beginsel wanprestatie gepleegd⁷⁶, hetgeen privaatrechtelijk consequenties kan hebben in termen van aansprakelijkheid voor de schade van deze afnemers. Met name in gevallen van watertekorten, die vanwege klimaatverandering kunnen worden voorzien, kan dit spanningen opleveren tussen de publiekrechtelijke leveringsplicht op grond van de Drinkwaterwet enerzijds en de aangegane privaatrechtelijke leveringsplicht anderzijds.

⁷⁶ Dat ligt ook aan de omstandigheden van het geval. Zo kunnen in contracten exoneratiebedingen zijn opgenomen waarin het drinkwaterbedrijf zijn wettelijke verplichting tot schadevergoeding ontstaan door een toerekenbare tekortkoming of onrechtmatige daad heeft uitgesloten. Ook zou in bepaalde gevallen een beroep kunnen worden gedaan op overmacht (art. 6:75 BW) of onvoorziene omstandigheden (art. 6:258 BW).

Bijlagen

Bijlage 1 Eigenaar drinkwaterbedrijf

Het begrip 'eigenaar' van een drinkwaterbedrijf

De zorgplicht en leveringsplicht van de drinkwaterbedrijven uit de Drinkwaterwet rusten op de *eigenaar* van het drinkwaterbedrijf. In artikel 1, eerste lid, Dww is eigenaar gedefinieerd als 'juridisch eigenaar'. In de Memorie van Toelichting (MvT) op de Drinkwaterwet wordt over het begrip 'eigenaar' het volgende opgemerkt:

"De definitie van het begrip «eigenaar» leidt tot een verduidelijking ten opzichte van de Waterleidingwet, waarin dat begrip niet is gedefinieerd, en het Waterleidingbesluit, waar bij de daar gehanteerde definitie onduidelijk blijft of de juridische dan wel economische eigenaar bedoeld wordt. Onder «eigenaar» wordt in dit wetsvoorstel verstaan: de juridische eigenaar. **De juridische eigenaar van een drinkwaterbedrijf zal in het algemeen een naamloze vennootschap zijn (waarin een directeur statutair wordt aangewezen als verantwoordelijke persoon) dan wel een gemeente, ingeval van een gemeentelijk drinkwaterbedrijf.** Indien de juridische eigenaar van een drinkwaterbedrijf, collectieve watervoorziening of collectief leidingnet niet zelf dit bedrijf, die voorziening of dat leidingnet exploiteert, wordt de exploitant op basis van het voorgestelde artikel 1, derde lid, (...) met een eigenaar gelijkgesteld. Deze uitbreiding wordt voorgesteld om de Drinkwaterwet ook ten aanzien van collectieve watervoorzieningen en collectieve leidingnetten beter handhaafbaar te maken (...)."⁷⁷

De huidige drinkwaterbedrijven zijn NV's, met uitzondering van Waternet dat een stichting is.

Het begrip 'gekwalificeerde rechtspersoon'

In verband met de juridische eigendom van drinkwaterbedrijven is ook het begrip 'gekwalificeerde rechtspersoon' zoals gedefinieerd in artikel 1, eerste lid, Dww van belang, en dan met name onderdeel b van deze definitie:

- a. publiekrechtelijke rechtspersoon, zijnde de Staat, een provincie, gemeente, waterschap of gemeenschappelijke regeling in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen;
- b. **naamloze** of besloten **vennootschap die voldoet aan de volgende voorwaarden:**
 - 1°. in de statuten is bepaald dat de **aandelen** in zijn kapitaal **uitsluitend middellijk of onmiddellijk worden gehouden door publiekrechtelijke rechtspersonen**, en
 - 2°. de vennootschap heeft zich **niet verbonden de zeggenschap** over het drinkwaterbedrijf dat haar toebehoort of zal toebehoren, **geheel of gedeeltelijk uit te oefenen of te doen uitoefenen tezamen met anderen dan een publiekrechtelijke rechtspersoon of een vennootschap als bedoeld in dit onderdeel;**
- c. coöperatie waarvan de leden voldoen aan de voorwaarden, bedoeld in onderdeel b;
- d. stichting⁷⁸ ten aanzien waarvan bij besluit van Onze Minister is vastgesteld dat in haar statuten en in de tussen de stichting en de publiekrechtelijke rechtspersoon of rechtspersonen, die haar hebben opgericht, van kracht zijnde overeenkomsten zodanige bepalingen zijn opgenomen dat gewaarborgd wordt dat de volledige zeggenschap over het betreffende drinkwaterbedrijf wordt uitgeoefend door een of meer publiekrechtelijke rechtspersonen.

Met de voorwaarden aan, in dit geval meest relevant, de NV en de artikelen 14 tot en met 17 Dww (deze bepalingen zijn hieronder integraal opgenomen) heeft de wetgever het publieke

⁷⁷ Kamerstukken II 2006/07, 30895, nr. 3, pp. 35 en 36.

⁷⁸ De stichting als gekwalificeerde rechtspersoon bestond nog niet onder de Waterleidingwet, zie Kamerstukken II 2006/07, 30895, nr. 3, p. 24.

karakter van de openbare drinkwatervoorziening beoogd te waarborgen. Dit resulteert erin dat (de aandelen in) drinkwaterbedrijven voor 100% in handen moeten zijn van de overheid, zoals onder de Waterleidingwet al het geval was, en dat voorkomen moet worden dat anderen (niet zijnde gekwalificeerde rechtspersonen) in staat worden gesteld zeggenschap uit te oefenen over de drinkwaterbedrijven. De wetgever heeft de keuze voor 100% aandeelhouderschap als volgt toegelicht:

“Uit het oogpunt van borging van de publieke belangen is het wenselijk dat deze parallel lopen met het belang en de doelstelling van de drinkwaterbedrijven. Eerder is reeds gewezen op de zorg van de overheid voor de drinkwatervoorziening. Aandeelhouderschap door de overheid speelt daarbij een belangrijke rol. Om een aantal redenen is daarbij gekozen voor volledig aandeelhouderschap. Ten eerste is bij partieel aandeelhouderschap de mogelijkheid om invloed uit te oefenen veel beperkter dan bij 100% aandeelhouderschap. Tweede reden is dat private partijen in het algemeen zullen deelnemen in een bedrijf vanuit een financieel belang. Indien aandelen van een drinkwaterbedrijf geheel of ten dele in handen zouden komen van private partijen, kan een spanningsveld ontstaan tussen het belang van de aandeelhouders (winstmaximalisatie) en de eerder genoemde publieke belangen. Het publiek belang en de doelstelling van de drinkwaterbedrijven zullen dan uiteen kunnen gaan lopen. Het streven naar meer winst kan bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat investeringen die uit het oogpunt van de kwaliteit van de drinkwatervoorziening wenselijk of noodzakelijk zijn niet of in onvoldoende mate worden gedaan. Bijkomend nadeel van privaat aandeelhouderschap is dat dit noodzaakt tot een veel uitgebreider systeem van toezicht. Tevens kan dit mogelijk een belemmering vormen voor samenwerking in de waterketen. Gezien het voorgaande wordt volledige zeggenschap door de overheid geschikt en evenredig geacht, vanuit de zorg voor de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening.”

Relatie met de zorgplicht van bestuursorganen ex artikel 2, eerste lid, Dww

De wetgever gaat in de MvT in op het belang van 100% aandeelhouderschap (en volledige zeggenschap) van overheden in de drinkwaterbedrijven in het licht van de zorgplicht van bestuursorganen (overheden) voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening op grond van artikel 2, eerste lid, Dww. Zo stelt de wetgever op p. 27:

“In artikel 2 is de zorgplicht van de overheid voor de drinkwatervoorziening vastgelegd. Volledig eigendom door overheden vormt onderdeel van de invulling van deze zorg. Reeds voor de inwerkingtreding van de Wet van 9 september 2004 tot wijziging van de Waterleidingwet waren alle drinkwaterbedrijven volledig in handen van de overheid, bij vrijwel alle bedrijven vormgegeven via 100% aandeelhouderschap. Met die wetswijziging is er voor gekozen de bestaande situatie van volledige overheidseigendom te consolideren, omdat alleen op die wijze de overheid de noodzakelijk ruimte behoudt om invloed uit te oefenen en daarmee de in het geding zijnde publieke belangen te waarborgen. Deze publieke belangen zijn de continuïteit van de drinkwatervoorziening, optimale kwaliteit van het drinkwater, leveringszekerheid, toegankelijkheid, doelmatigheid, een duurzame wijze van produceren en regionale inpassing in verband met bijvoorbeeld ruimtelijke ordening en grondwaterbeheer. Deze regionale inpassing is ook van invloed op de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening, bijvoorbeeld in verband met de beschikbaarheid van goede bronnen voor drinkwater. Daarnaast kan de relatie tussen de overheid en de drinkwaterbedrijven een rol spelen in geval zich bijzondere omstandigheden voordoen (crisissituaties).”

In de toelichting op artikel 2, eerste lid, Dww merkt de wetgever hierover het volgende op:

“bestuursorganen (de overheid) dragen zorg voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting (paragrafen 2.1 en 3.2 (toelichting op hoofdstuk 2)) is reeds aangegeven dat de rol van de rijksoverheid, naast het uitoefenen van toezicht, vooral voorwaardenscheppend en kaderstellend is. Gemeenten en provincies dragen

vooral verantwoordelijkheid als eigenaar van drinkwaterbedrijven en in noodsituaties. Zij zijn gehouden er voor zorg te dragen dat de eigendom in overheidshanden blijft en dat drinkwaterbedrijven aan hun wettelijke plichten voldoen, rekening houdend met de beleidskaders zoals door het Rijk aangegeven. Voorts zijn ze verplicht om met deze bedrijven samen te werken bij de nooddrinkwatervoorziening (die primair valt onder de verantwoordelijkheid van de drinkwaterbedrijven, zie de voorgestelde artikelen 27 en volgende). Daarnaast zijn zij, evenals bestuursorganen van waterschappen en gemeenschappelijke regelingen, krachtens deze bepaling verplicht om ook bij de uitoefening van overige bevoegdheden, zoals in het kader van de ruimtelijke ordening, te voldoen aan deze zorgplicht. De in artikel 2, eerste lid, opgenomen zorgplicht wordt voorts op een bestendige en duurzame wijze vervuld door drinkwaterbedrijven, behoudens enkele uitzonderingen, de exclusieve bevoegdheid (en plicht) tot productie en levering van drinkwater toe te kennen en zeker te stellen dat de drinkwaterbedrijven in overheidshanden blijven.”

Kortom, via 100% aandeelhouderschap hebben overheden/bestuursorganen invloed op (het bestuur van) de eigenaren (NV of stichting) van de drinkwaterbedrijven. Overheden/bestuursorganen zullen deze invloed zo nodig moeten aanwenden om invulling te geven aan hun zorgplicht op grond van artikel 2, eerste lid, Dww. De uitvoering van de zorgplicht van artikel 3 Dww en de leveringsplicht van artikel 8 Dww rusten op de eigenaar van de drinkwaterbedrijven en daarmee op de (gekwalficeerde) rechtspersoon (NV of stichting).

Relevante wettelijke bepalingen

§ 4. De zeggenschap over een drinkwaterbedrijf

Artikel 14

1. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf meldt de volgende rechtshandelingen, voordat deze rechtsgevolg krijgen, aan Onze Minister:
 - a. het wijzigen van de statuten;
 - b. het uitgeven van aandelen in het kapitaal van het drinkwaterbedrijf;
 - c. het overdragen van de eigendom van een of meer watervoorzieningswerken of werken ten behoeve van de productie van drinkwater;
 - d. het belasten van een of meer watervoorzieningswerken of werken ten behoeve van de productie van drinkwater met enig zakelijk of persoonlijk recht;
 - e. het belasten van de winst met enig zakelijk of persoonlijk recht;
 - f. het sluiten van een overeenkomst waardoor de zeggenschap over het drinkwaterbedrijf geheel of gedeeltelijk door of tezamen met derden wordt uitgeoefend, dan wel waardoor deze daartoe feitelijk in de gelegenheid worden gesteld.
2. Bij de melding geeft de eigenaar van het betreffende drinkwaterbedrijf aan of sprake is van een overdracht als bedoeld in artikel 5, achtste lid.

Artikel 15

Het is verboden een rechtshandeling te verrichten, die tot gevolg heeft dat middellijk of onmiddellijk, alleen of tezamen met derden, door anderen dan een gekwalficeerde rechtspersoon geheel of gedeeltelijk zeggenschap wordt verkregen over een drinkwaterbedrijf of een deel daarvan, dan wel over de bedrijfsvoering van een drinkwaterbedrijf of een deel van die bedrijfsvoering.

Artikel 16

Tot de rechtshandelingen, bedoeld in artikel 15, behoren in elk geval:

- a. het wijzigen van de bepalingen in de statuten van een drinkwaterbedrijf, zodanig dat daardoor de mogelijkheid wordt geboden dat een derde, niet zijnde een gekwalficeerde rechtspersoon, houder wordt van aandelen in het kapitaal van dat drinkwaterbedrijf;
- b. het overdragen van aandelen in het kapitaal van een drinkwaterbedrijf aan een derde als bedoeld in onderdeel a;

- c. het overdragen aan een derde als bedoeld in onderdeel a van de eigendom van een of meer watervoorzieningswerken;
- d. het belasten of bezwaren van een of meer watervoorzieningswerken ten behoeve van een derde als bedoeld in onderdeel a met enig zakelijk of persoonlijk recht, indien als gevolg daarvan de gehele of gedeeltelijke zeggenschap over het drinkwaterbedrijf feitelijk niet meer zelfstandig wordt uitgeoefend door een gekwalificeerde rechtspersoon;
- e. het belasten of bezwaren van de winst van een drinkwaterbedrijf ten behoeve van een derde als bedoeld in onderdeel a met enig zakelijk of persoonlijk recht;
- f. het aangaan van een overeenkomst waardoor de zeggenschap over een drinkwaterbedrijf geheel of gedeeltelijk door, of tezamen met, een derde als bedoeld in onderdeel a wordt uitgeoefend, dan wel waardoor deze daartoe feitelijk in de gelegenheid wordt gesteld.

Artikel 17

1. Indien er naar het oordeel van Onze Minister sprake is van een rechtshandeling als bedoeld in artikel 15, geeft hij een aanwijzing aan de daarbij betrokken personen tot het binnen een daarbij te stellen termijn beëindigen van die handeling, dan wel, voor zover die handeling reeds is voltooid, tot het binnen die termijn ongedaan maken van de gevolgen van die handeling.
2. Degene tot wie een aanwijzing als bedoeld in het eerste lid wordt gericht, is verplicht daaraan gevolg te geven.
3. Van een aanwijzing doet Onze Minister mededeling in de Staatscourant.

Bijlage 2 Uitkomsten expertmeeting 13 januari 2023
(vertegenwoordigers van provincies, IPO, ministerie IenW, RIVM)

De voorlopige bevindingen uit de juridische analyse zijn gepresenteerd tijdens twee expertmeetings met stakeholders op 13 januari 2023 en 17 februari 2023.

Deelnemers hebben tijdens deze bijeenkomsten met elkaar van gedachten gewisseld over de voorlopige uitkomsten van het juridische onderzoek en, enigszins vooruitlopend op de volgende stap na dit onderzoek (fase 1, stap 2), hun eerste indrukken gedeeld over de beleidsmatige en praktische gevolgen daarvan voor de uitvoeringspraktijk. Deze inbreng heeft geen gevolgen voor fase 1, stap 2 van het onderzoek. De gedachtewisseling vond plaats in deelgroepen aan de hand van acht stellingen die bedoeld waren als aanzet tot discussie. De inbreng van de deelnemers aan de expertmeeting op 13 januari 2013 wordt hierna op hoofdlijnen geschetst.

Stelling 1: De wettelijk definitie van het begrip drinkwater moet worden verduidelijkt.

Het merendeel van de deelnemers is voor aanpassing dan wel verduidelijking van het wettelijk begrip 'drinkwater' en de zinsnede 'mede bestemd' daarbinnen vanuit hun ervaringen in de beleids- en uitvoeringspraktijk. Zo vraagt volgens hen de afbakening tussen drinkwater en ander water met drinkwaterkwaliteit om meer verduidelijking, zou 'ander water' ook gedefinieerd moeten worden in de wet (of juist helemaal buiten de Drinkwaterwet gehouden moeten worden) en zou in de wettelijke definitie van drinkwater ook de kwaliteit van het water en het volksgezondheidsbelang tot uitdrukking moeten komen. De zinsnede 'mede bestemd' levert te veel ruis op in praktijk.

Stelling 2: Bestuursorganen moeten het belang de openbare drinkwatervoorziening als een 'dwingende reden van groot openbaar belang' meewegen bij de uitoefening van hun bevoegdheden, ook als het wettelijke kader waarop die bevoegdheid is gebaseerd dat niet mogelijk maakt.

Het doorbreken van een limitatief wettelijk stelsel van weigeringsgronden kan waarschijnlijk niet. Meerdere deelnemers geven echter aan dat dit ook niet echt nodig is omdat dit belang ook al zou moeten worden meegewogen bij de locatiekeuze, dus bij het formuleren van strategisch ruimtelijk beleid en bij het opstellen van bestemmingsplannen. Hoewel drinkwater wordt gezien als zwaarwegend belang, wordt dit belang echter niet overal even actief nagestreefd in de beïnvloeding van het ruimtelijk beleid.

Stelling 3: Naast de Beleidsnota drinkwater is een Beleidsnota 'ander water' nodig.

De meeste deelnemers zijn geen voorstander van een aparte Beleidsnota 'ander water', maar zien meer heil om dit beleid onder te brengen in een overkoepelend beleidskader (Water/Bodem sturend, Deltaprogramma, Nota Zoet water. Daarbij dient rekening gehouden te worden met het feit dat het produceren en leveren van 'ander water' een marktactiviteit is.

Stelling 4: huidige en toekomstige leveringen van 'ander water' moeten via een gescheiden boekhouding én in beginsel ook via een gescheiden infrastructuur.

Boekhoudkundig scheiden is al een verplichting waarop gehandhaafd wordt door de ILT en ACM. De deelnemers zijn het unaniem oneens met de scheiding van de infrastructuur. Als het in de praktijk al mogelijk zou zijn, is het niet wenselijk omdat dan enorm geïnvesteerd zou

moeten worden in nieuwe infrastructuur. Het is juist goed om de bestaande infrastructuur op deze manier optimaal te benutten.

Stelling 5: Drinkwater en ander water moet in (grondwater)vergunningen apart worden onderbouwd en beschikt.

Ja, dat zou wenselijk zijn. Voor industriële onttrekkingen gebeurt dit al, voor onttrekkingen door drinkwaterbedrijven nog niet. Indien de soorten water losgekoppeld worden in de vergunning, is de boekhouding ook een stuk makkelijker te realiseren en vice versa. Het creëert ook inzicht in eigenlijk en oneigenlijk gebruik. Is ook wenselijk vanuit het oogpunt van (uitvoering van) het grondwaterplafond en de regionale voorkeursvolgorde (verdringingsreeks).

Stelling 6: Het bevoegd gezag geeft (grondwater)vergunningen af voor een bepaald gebruiksdoel. Drinkwaterbedrijven hebben daarbinnen vervolgens de ruimte om contracten met afnemers te sluiten over de levering van ander water.

Door de deelnemers wordt gewezen op mogelijke schade en schadeclaims waar drinkwaterbedrijven zich voor geplaatst zullen zien, als de vergunningen op deze manier worden aangepast, omdat zij dan lange termijncontracten zouden moeten openbreken. In verband met de voorzienbaarheid voor drinkwaterbedrijven moet het vergunningenstelsel niet van ene op andere moment worden veranderd, maar geleidelijk worden afgebouwd om schade (voor drinkwaterbedrijven) te beperken. Overgegaan zou moeten worden op een systeem van tijdelijke contracten voor ander water, want het is niet hun primaire taak (ruimte is er, maar van tijd tot tijd bepalen hoe veel water er beschikbaar is om te leveren als ander water). Gewezen wordt op het feit dat het vanuit het oogpunt van duurzaamheid beter is dat één partij water levert (anders gaan alle gebruikers zelf onttrekken en verlies je het overzicht). Ook wordt aangegeven dat de drinkwaterbedrijven nu ook al bepalen aan wie zij ander water leveren en welke bedrijven daartoe een aansluiting krijgen of niet. Provincies zouden daar echter meer invloed op willen hebben.

Stelling 7: Waarom zou de Nederlander niet, net als op vakantie, drinkwater in flessen in de winkel kunnen kopen in plaats van dat de drinkwaterkwaliteit uit de kraan komt?

Deelnemers zijn hier geen voorstander van. Gewezen wordt op het feit dat dit in strijd zou kunnen zijn met de KRW (auteurs: en de Europese Drinkwaterrichtlijn) als dit bedoeld zou zijn om de kwaliteit van het drinkwater te laten vieren. Daarnaast is sprake van afwenteling van het daadwerkelijke probleem waarbij de nadelen als gevolg van de hoeveelheid afval en (weg)transport niet opwegen tegen de voordelen. Gelet op de neerslag en aanvoer vanuit de rivieren zou het in Nederland mogelijk moeten zijn dat er altijd water uit de kranen komt voor huishoudelijke doeleinden.

Stelling 8: Bij de vraag naar de bevolkingsdruk die Nederland wel of niet redelijkerwijs nog aan kan dient de factor "is voldoende drinkwater beschikbaar" nadrukkelijk ook meegewogen te worden. Zo al niet nationaal dan toch in ieder geval regionaal.

Ja, deze vraag zou gesteld moeten worden. Dit zou het beste op regionaal niveau kunnen gebeuren om het beste inzicht in de problematiek en mogelijkheden te krijgen. Misschien is het mogelijk om deze vraag in te bedden in de bestaande Watertoets, al dan niet door een nieuwe drinkwatertoets te formuleren.

Bijlage 3 Uitkomsten expertmeeting 17 februari 2023

(vertegenwoordigers van VEWIN, drinkwaterbedrijven, provincies, IenW, ILT, VNG)

De voorlopige bevindingen uit de juridische analyse zijn gepresenteerd tijdens twee expertmeetings met stakeholders op 13 januari 2023 en 17 februari 2023.

Deelnemers hebben tijdens deze bijeenkomsten met elkaar van gedachten gewisseld over de voorlopige uitkomsten van het juridische onderzoek en, enigszins vooruitlopend op de volgende stap na dit onderzoek (fase 1, stap 2), hun eerste indrukken gedeeld over de beleidsmatige en praktische gevolgen daarvan voor de uitvoeringspraktijk. Deze inbreng heeft geen gevolgen voor fase 1, stap 2 van het onderzoek. De gedachtewisseling vond plaats in deelgroepen aan de hand van acht stellingen die bedoeld waren als aanzet tot discussie. De inbreng van de deelnemers aan de expertmeeting op 17 februari 2023 op deze stellingen wordt hierna op hoofdlijnen geschetst.

Voorafgaande schriftelijke reactie VEWIN

De VEWIN heeft namens de drinkwaterbedrijven voorafgaand aan de bijeenkomst een uitgebreide schriftelijke reactie gestuurd op de voorlopige bevindingen van het juridische onderzoek en op de stellingen.⁷⁹ De inhoud van deze reactie is meegenomen bij de opstelling van het eindrapport.

Tijdens de bijeenkomst bleek dat de schriftelijke reactie van VEWIN en drinkwaterbedrijven mede gebaseerd is op de indruk dat met de juridische analyse en vooral met de stellingen al een voorschot is genomen op bepaalde beleidsmatig gewenste uitkomsten. De onderzoekers hebben toegelicht dat de stellingen alleen bedoeld waren om een eerste stap te maken in de discussie over (positieve en negatieve) beleidsmatige en praktische gevolgen van de voorlopige bevindingen uit de juridische analyse van de Drinkwaterwet en diens totstandkomingsgeschiedenis.

Stelling 1: De wettelijk definitie van het begrip drinkwater moet worden verduidelijkt.

Schriftelijke reactie VEWIN: Drinkwaterbedrijven zijn het hiermee oneens. De discussie wordt niet opgelost door het schrappen van de woorden "mede bestemd", maar er moet een gesprek worden gevoerd over het nut, de functie en het doel van de openbare watervoorziening in Nederland waar de drinkwatervoorziening ook onderdeel van uitmaakt. Dat vergt een bredere benadering dan de enkele discussie over de definitie van "drinkwater".

Inbreng tijdens groepsdiscussies (het gaat om een impressie van de uiteenlopende formele en informele standpunten en meningen van vertegenwoordigers van de betrokken organisaties):

- Nader onderzocht zou moeten worden wat er minimaal onder de wettelijke zorgplicht voor de openbare drinkwatervoorziening en de daarmee verbonden minimale leveringsplicht zou moeten vallen: in ieder geval de huishoudens, maar ook bijvoorbeeld ziekenhuizen en het mkb.

⁷⁹ Bij brief van 15 februari 2023, met kenmerk 96261/HIJ, met drie bijlagen: Reactie op de voorlopige bevindingen van het juridische onderzoek en twee eerdere adviezen van Van der Feltz Advocaten aan VEWIN over levering van drinkwater aan de farmaceutisch industrie en de levensmiddelenindustrie.

- Deze juridische aanvliegroute is ten principale niet de weg om het aan te pakken. ‘Mede bestemd’ is juist bedoeld om drinkwaterlevering (aan bedrijven als grondstof of proceswater) mogelijk te maken.
- Er zijn zorgen over de zorgplicht van de bestuursorganen. Er zit dus een probleem in de beschikbaarheid van water. Bij grote bedrijven gaan drinkwaterbedrijven al in gesprek om drinkwater te besparen.
- Het knelpunt zit niet in (deze) definitie, maar in de uitvoering van de conclusies van het rapport. Aanpassing van de definitie lost de drinkwateruitdaging (waterbeschikbaarheid) en de uitvoeringsproblemen niet op. Kortom, nee ‘mede bestemd’ levert geen grote onduidelijkheden op. Huishoudelijke doeleinden kan wel (wettelijk) worden verduidelijkt.

Stelling 2: Bestuursorganen moeten het belang de openbare drinkwatervoorziening als een ‘dwingende reden van groot openbaar belang’ meewegen bij de uitoefening van hun bevoegdheden, ook als het wettelijke kader waarop die bevoegdheid is gebaseerd dat niet mogelijk maakt.

Schriftelijke reactie VEWIN: Eens. Op grond van het huidige artikel 2 van de Drinkwaterwet dienen bestuursorganen het belang van de openbare drinkwatervoorziening als dwingende reden van groot openbaar belang te laten meewegen in de besluitvorming. Ter verduidelijking van de toepassing in situaties waar sprake is van limitatieve weigeringsgronden, lijkt het ons een goed idee als in de wetgeving geëxpliciteerd wordt dat de toepassing in het concrete geval kan leiden tot doorbreking van het specialiteitsbeginsel.

Inbreng tijdens groepsdiscussies:

- De watertoets neemt dit belang al mee in een eerdere fase van besluitvorming. Het drinkwaterbelang heeft daarin ook een plek, maar dit belang wordt in de praktijk zelden/niet meegenomen.
- De drinkwatervoorziening is dusdanig belangrijk (en wordt steeds nijpender), dat het in principe mogelijk zou moeten zijn dat bestuursorganen het drinkwaterbelang zwaar laten meewegen bij de uitoefening van hun bevoegdheden. Het drinkwaterbelang moet serieus worden meegewogen bij het opstellen van het bestemmingsplan. De drinkwateropgave vergt dat het drinkwaterbelang wordt opgenomen in de weigeringsgronden voor vergunningen.

Stelling 3: Naast de Beleidsnota drinkwater is een Beleidsnota ‘ander water’ nodig.

Schriftelijke reactie VEWIN: Het kan nuttig zijn om op een integrale wijze naar de totale waterbehoefte op landelijk niveau - maar vooral ook per regio - te kijken.

Inbreng tijdens groepsdiscussies:

- Het is nuttig om meer integraal te kijken naar wie water nodig heeft in de regio. Meer kijken vanuit het grotere geheel: waar zouden industrieën gevestigd moeten worden die waterbehoefte hebben. Het kan nuttig zijn om er regionaal in plaats van landelijk op een meer integrale manier naar te kijken. In het kader van het vestigingsklimaat.

- Er is verschil tussen provincies. De stelling is ingegeven doordat er ooit een beleidsnota Drink en Industriewater was. Het onderscheid tussen drinkwater en industriewater ligt heel genuanceerd. Als je het hebt over industriewater, dat is ook ander water. In het ene geval gaat het om levering via een aansluiting op een drinkwaterleiding en in het andere geval gaat om een eigen voorziening. Het is ook belangrijk wat is het verschil tussen een koekjesfabriek aangesloten bij waterbedrijf Groningen of een in Flevoland die een eigen put heeft. Er moet in de breedte een gesprek worden gevoerd: hoe voorzien we een sector van water. Moet je dat landelijk in een beleidsnota regelen of ga je dat regionaal oplossen?
- Een Beleidsnota 'ander water' zou moeten gaan over water van laagwaardiger kwaliteitsniveau dan drinkwater en over gebruik van water van drinkwaterkwaliteit.
- Op voorhand is het geen slecht idee. Een dergelijke beleidsnota zou het in ieder geval verduidelijken, en geeft heldere instructies en beleid. Het zou een helder beeld schetsen over waar we in Nederland met onze wateropgave naar toe willen. Een integrale beleidsnota zou dit nog meer verhelderen en zou kunnen voortbouwen op de nota water en bodem sturend. Een nota 'ander water' geeft ook aan dat het belangrijk is en dat er beleidsmatige keuzes over ander water gemaakt moeten worden. Bedacht moet worden dat je dan wel een beleidsnota opstelt over een marktactiviteit, waarbij dus sprake is van overheidsinvloed op commerciële activiteiten.

Stelling 4: huidige en toekomstige leveringen van 'ander water' moeten via een gescheiden boekhouding én in beginsel ook via een gescheiden infrastructuur.

Schriftelijke reactie VEWIN: Oneens. Het voeren van een gescheiden administratie is niet mogelijk bij gebruik van een collectief systeem en bij gescheiden infrastructuur worden alle synergievoordeel weggehaald waardoor kosten ook voor de gebonden klant omhoog gaan en zeker de maatschappelijke kosten. De aanleg van een gescheiden systeem is immers uiterst kostbaar en er wordt beslag gelegd op schaarse grondstoffen voor fabricage van de extra leidingen. Tot slot spelen er volksgezondheidsrisico's: als afnemers voor hun 'niet huishoudelijk' waterverbruik gebruik moeten maken van een andere watersoort van een andere kwaliteit, vergroot dit de kans op foutieve aansluitingen. De experimenten begin deze eeuw met gescheiden systemen voor huishoudwater leidde in 2003 tot het oordeel van de staatsecretaris dat het bewuste of onbewuste verkeerde gebruik van laagwaardig water door afnemers leidt tot onacceptabele gezondheidsrisico's en tot de conclusie dat levering van ander water (geen drinkwater) via grootschalige dubbele leidingsystemen niet mogelijk moest worden gemaakt. Overigens leidt dit tot nog meer drukte in de ondergrond.

Inbreng tijdens groepsdiscussies:

- Een gescheiden infrastructuur is financieel gezien te kostbaar. De drinkwatertarieven gaan daardoor enorm omhoog (10 x). Daarnaast is er in de ondergrond geen ruimte voor een tweede netwerk.
- De commerciële markt voor levering van ander water is heel lastig. Er zijn wel commerciële aanbieders die dicht bij een rivier zitten en bij kleinschalige bedrijfsparken.

- Er zou in geval van afkoppelen wel een dilemma en een soort ongelijkheid tussen bedrijven ontstaan bij een gescheiden infrastructuur: de koekjesfabriek met een eigen leiding voor ander water vanuit de rivier zou bij toepassing van de verdringingsreeks eerder worden afgekoppeld dan de fabriek met alleen een aansluiting op het openbare drinkwaternet.
- Drinkwater zit in de verdringingsreeks hoger (dan 'ander water'/industriewater). De vraag is dan: is de levering aan een kerncentrale 'drinkwater'? Vanuit het drinkwaterbedrijf bezien beschouwen wij het als een drinkwaterlevering. Als het volgens de wet geen drinkwater is, dan zeggen we in feite tegen de industrie: los het zelf maar op. Vanuit het oogpunt van een duurzame en doelmatige levering kun je niet alleen zeggen, het is geen drinkwater dus we hebben geen leveringsverplichting. Als drinkwaterbedrijf hebben we gezegd dat we een leveringsplicht zien. Als bedrijven het zelf kunnen regelen dan is er geen verplichting om het af te nemen, maar als zij het willen voor bijvoorbeeld de productie van voedingsmiddelen dan leveren wij het.
- Het gaat om bescherming van de particuliere klant. Deze mag niet de financiële last dragen (middels doorberekening in het tarief) van de marktactiviteiten van de drinkwaterbedrijven. Het leveren aan grote zakelijke afnemers drukt juist heel erg de prijs voor de particuliere klant. Als je die leveringen eruit haalt wordt het voor de particuliere klant duurder. Er moet ook gekeken worden naar de doelmatigheid.
- Discussie moet gevoerd worden over wat wel en niet onder 'ander water' valt. Dat is nu niet voldoende duidelijk.
- Ander water (van drinkwaterkwaliteit) kan door dezelfde leiding. In dat geval gaat het om registreren van de bestemming. Drinkwaterbedrijven weten uiteindelijk niet wat de klant met het water doet.
- Het doel is om op termijn, in geval van schaarste van bronnen, ook de provincies mee te laten praten over de vraag wie wel/niet bediend kan worden. De provincie zou al veel eerder moeten meedenken dan nu vaak gebeurt, namelijk bij de vestigingsvergunning. En via de watertoets. Echter daar komt het drinkwaterbelang niet goed uit de verf.

Stelling 5: Drinkwater en ander water moet in (grondwater)vergunningen apart worden onderbouwd en beschikt.

Schriftelijke reactie VEWIN: Oneens; een goede drinkwatervoorziening is van groot belang voor de volksgezondheid, het welzijn en de welvaart van de samenleving. Als (grondwater)vergunningen strikt worden beperkt tot leveringen ten behoeve van "huishoudelijk verbruik" doet dat geen recht aan voornoemde belangen. Hierbij verwijzen wij graag naar bovenstaande notitie waaruit blijkt dat een centrale voorziening zowel doelmatiger, duurzamer én een betere garantie op de waterkwaliteit geeft.

Inbreng tijdens groepsdiscussies:

- Gewezen wordt op de noodzaak tot integrale beschouwing van het gehele watersysteem. De watervraag neemt niet af door een andere verdeling en/of aanmerking als drinkwater en ander water. Door deze apart te kwalificeren raakt het integrale beeld uit zicht en

ontstaan juist grotere risico's en minder goed (toe)zicht op onttrekkingen en naleving van regelgeving. Ook kan door drinkwater en ander water afzonderlijk te kwalificeren het risico ontstaan dat bestaande onttrekkingsvergunningen onder druk komen te staan en/of dat geen vergunningen voor 'ander water'- onttrekkingen kunnen worden afgegeven. Dit geldt in het bijzonder voor onttrekkingen in of nabij de aangewezen natuurgebieden.

- Bewaking van het integrale watersysteem: splitsing in drinkwater en ander water leidt niet tot een verlaagde watervraag en ontlast dus ook niet het watersysteem. Wel dreigt hiermee het risico tot versnippering, afnemend toezicht op onttrekkingen alsook afnemend toezicht op naleving regelgeving en bewaking bodemkwaliteit.
- Inherente risico's van afzonderlijke beschikking drinkwater en ander water: de voorgestelde splitsing kan leiden dat in een al bestaande complexe ruimtelijke ordening überhaupt geen vergunningen meer kunnen worden afgegeven voor ander water en dat juridische druk kan ontstaan op de houdbaarheid van bestaande vergunningen in het bijzonder in N2000 en NNN gebieden. Hiermee het risico lopend dat bestaande vergunningen door de rechtelijke macht worden vernietigd met directe consequenties voor drinkwaterleveringen aan het MKB en grootzakelijke gebruikers.
- In de onttrekkingsvergunningen staan de hoeveelheden en de bestemming (voor 'huishoudelijke doeleinden'), maar er staat niet in waar het naar toe gaat: woningen of industrie. Waterbedrijven sturen zo dat de leveringen binnen de grenzen van de onttrekkingsvergunning blijven. Voor provincies kunnen er knelpunten ontstaan met natuurbelangen (wat je nu al ziet met berekening). Hoe moeten onttrekkingsvergunningen dan worden beoordeeld?
- Een dergelijke vergunningensystematiek zou de flexibiliteit van het huidige systeem wegnemen. Waterschaarste meenemen in de vergunningen is behoorlijk radicaal. De voorgestelde oplossing is te radicaal ten opzichte van het probleem dat daarmee wordt geprobeerd op te lossen. Voorwaarden in de vergunningen of een goed gesprek voor de vergunning verleend wordt zou een minder radicale al dan niet eerlijkere oplossing zijn.

Stelling 6: Het bevoegd gezag geeft (grondwater)vergunningen af voor een bepaald gebruiksdoel. Drinkwaterbedrijven hebben daarbinnen vervolgens de ruimte om contracten met afnemers te sluiten over de levering van ander water.

Schriftelijke reactie VEWIN: Zie reactie bij stelling 5.

Inbreng tijdens groepsdiscussies:

- De cruciale vraag is of er een leveringsplicht is aan de landbouw en de industrie.
- Een vergunning is maar een instrument. Het gaat om water als bron en voor welk doel je dat water beschikbaar wil stellen en het gaat over de visie op het hele watersysteem.
- Bij de huidige capaciteit (voldoende beschikbaarheid) leveren drinkwaterbedrijven water aan de industrie. Voor wat betreft de voedingsmiddelenindustrie zien drinkwaterbedrijven dit ook als (publiekrechtelijke) leveringsverplichting. Als een koekjesfabriek er zelf in kan voorzien is dat prima. Maar als een drinkwaterbedrijf een

verzoek tot aansluiting krijgt van de fabriek dan beschouwt het drinkwaterbedrijf dit als een leveringsplicht, net als voor huishoudens.

- Met de voorgestelde aanpak perk je ook de privaatrechtelijke contractsvrijheid in. Een overheidsvisie en het stellen van beleidsdoelen is een betere route dan een dergelijke vergunningensystematiek introduceren.

Stelling 7: Waarom zou de Nederlander niet, net als op vakantie, drinkwater in flessen in de winkel kunnen kopen in plaats van dat de drinkwaterkwaliteit uit de kraan komt?

Schriftelijke reactie VEWIN: Oneens; in Beleidsplan Drink- en Industrierwatervoorziening in 1995 werd reeds het volgende aangegeven en dit is heden ten dage nog steeds relevant:

“de optie om voor consumptieve doeleinden verpakt of gebotteld drinkwater te leveren in plaats van via het waterleidingnet past niet in de beleidsconcepten van een duurzame ontwikkeling en een duurzame veiligstelling van de openbare watervoorziening. Een dergelijke “oplossing” leidt tot onnodige kostenverhoging en draagt niet bij aan de oplossing van milieuproblemen. Integendeel; het streven naar het minimaliseren van het volume drinkwater tot het consumptieve verbruik kan leiden tot verminderde bescherming van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater.”

Daarnaast zijn in de nieuwe Europese Drinkwaterrichtlijn juist bepalingen opgenomen om het gebruik en de toegang tot kraanwater te vergroten, mede ter ontmoediging van het gebruik van (plastic) flessenwater.

Inbreng tijdens groepsdiscussies:

- Nieuwe drinkwaterrichtlijn raadt dit af. Uit besparingsoptiek win je er ook niets mee. En er ontstaat een extra afvalberg.
- Dit zou een extreme noodoplossing moeten zijn. Bewustwording rondom watergebruik zou belangrijker moeten zijn. Je schiet er weinig mee op: water voor douchen, toiletdoorspoeling etc. zou alsnog door drinkwaterbedrijven moeten worden geleverd.
- In geval van watertekorten moet discussie gevoerd worden of dit daadwerkelijk een zoetwaterprobleem is of dat het gaat om een probleem met hoe we zoetwater gebruiken (bijv. door boeren op hun erven?).
- Nu is er nog voldoende water is, maar dit water moet beschikbaar gemaakt worden (en blijven) voor drinkwater. Er moet regionaal gekeken worden, want er zijn wel in sommige regio's al watertekorten.
- Ook moet er Europees gekeken worden naar droogte. Als er onvoldoende smeltwater is kan daarop geanticipeerd worden door de industrie en de scheepvaart te waarschuwen. Dat zal over 30 jaar zijn, maar kan nu al op worden geanticipeerd.

Stelling 8: Bij de vraag naar de bevolkingsdruk die Nederland wel of niet redelijkerwijs nog aan kan dient de factor "is voldoende drinkwater beschikbaar" nadrukkelijk ook meegewogen te worden. Zo al niet nationaal dan toch in ieder geval regionaal.

Schriftelijke reactie VEWIN: Oneens, de vraag zou moeten zijn "Wat is nodig voor voldoende drinkwater?" Het is technisch mogelijk om van vele bronkwaliteiten drinkwater te maken. Vanuit het oogpunt van maatschappelijke kosten wordt ook vanuit de KRW gestreefd naar een dusdanig schone bron dat met een eenvoudige zuivering kan worden volstaan voor de productie van drinkwater. Drinkwater kan derhalve in voldoende mate beschikbaar worden gesteld echter tegen verschillende kosten (zuivering en transport). Daarbij vergt het tijd om de drinkwater-infrastructuur aan te passen om wijzigingen in de (lokale) vraag naar drinkwater.

Inbreng tijdens groepsdiscussies:

- De vraag zou moeten zijn: zijn er voldoende zoetwaterbronnen.
- Keuzes rondom bevolkingsdruk moeten ook met het belang van beschikbaarheid van (drink)water in het achterhoofd gemaakt worden. Water en bodem sturend moet hierbij meer handen en voeten krijgen.

Bijlage 4 Het begrip ‘drinkwater’ in historisch perspectief (schema)

	<p>drinkwater: <u>water bestemd of mede bestemd tot drinkwater voor menselijke consumptie.</u></p>
<p>Richtlijn 98/83/EEG van de Raad van 3 november 1998 betreffende de kwaliteit van voor menselijk consumptie bestemd water (PbEG 1998, L 330/32)</p>	<p>voor menselijke consumptie bestemd water</p> <p>a) al het <u>water</u> dat onbehandeld of na behandeling <u>bestemd is voor</u> drinken, koken, voedselbereiding of andere huishoudelijke doeleinden, ongeacht de herkomst en of het water wordt geleverd via een distributienet, uit een tankschip of tankauto, of in flessen of verpakkingen;</p> <p>b) al het <u>water</u> dat in enig <u>levensmiddelenbedrijf</u> wordt <u>gebruikt</u> voor de vervaardiging, de behandeling, de conservering of het in de handel brengen van voor menselijke consumptie bestemde producten of stoffen, <u>tenzij</u> de bevoegde nationale autoriteiten ervan overtuigd zijn dat de kwaliteit van het water de gezondheid van de levensmiddelen als eindproduct niet kan aantasten.</p>
<p>Waterleidingwet (vanaf 2000) Wet van 22 juni 2000 tot wijziging van de Waterleidingwet in verband met de richtlijn betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (Staatsblad 2000, 295)</p>	<p>‘leidingwater’: <u>water, bestemd om te drinken, te koken, voedsel te bereiden of andere huishoudelijke doeleinden, dat door een waterleidingbedrijf of een afzonderlijke (vanaf 2004: collectieve) watervoorziening aan derden ter beschikking wordt gesteld.</u></p> <p>‘drinkwater’: <u>leidingwater, bestemd of mede bestemd om te drinken.</u></p>
<p>Drinkwaterwet (2011) – Wet van 18 juli 2009, houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot de productie en distributie van drinkwater en de organisatie van de openbare drinkwatervoorziening, Staatsblad 2009, 370 (oorspronkelijke versie)</p>	<p>drinkwater: <u>water bestemd of mede bestemd om te drinken, te koken of voedsel te bereiden dan wel voor andere huishoudelijke doeleinden, met uitzondering van warm tapwater, dat door middel van leidingen ter beschikking wordt gesteld aan consumenten of andere afnemers.</u></p>
<p>Europese Drinkwaterrichtlijn 2020/2184 Richtlijn (EU) 2020/2184 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water, PbEU 2020, L 435/1.</p>	<p>voor menselijke consumptie bestemd water:</p> <p>a) al het <u>water</u> dat onbehandeld of na behandeling <u>bestemd is voor</u> drinken, koken, voedselbereiding of andere huishoudelijke doeleinden, <u>zowel in openbare als in particuliere gebouwen en terreinen</u>, ongeacht de herkomst en of het water wordt geleverd via een distributienet, geleverd uit een tankschip of in flessen of in verpakkingen wordt gedaan, <u>met inbegrip van bronwater</u>;</p> <p>b) al het <u>water</u> dat in <u>levensmiddelenbedrijven</u> wordt gebruikt voor de vervaardiging, de behandeling, de conservering of het in de handel brengen van voor menselijke consumptie bestemde producten of stoffen.</p> <p>Deze Richtlijn moest vóór 12 januari 2023 door de lidstaten zijn geïmplementeerd. Ten tijde van het schrijven van deze rapportage is het wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn nog in behandeling bij de Tweede Kamer: Kamerstukken II 2022/23, 36268. De wijzigingen zijn niet relevant voor het begrip drinkwater als zodanig.</p>

Bijlage 5 Reikwijdte zorgplichten en leveringsplicht Drinkwaterwet (schema)

	Zorgplicht van bestuursorganen 'duurzame veiligstelling openbare drinkwatervoorziening' (artikel 2 Dww)	Zorgplicht van drinkwaterbedrijven 'voldoende en duurzame uitvoering van de openbare drinkwatervoorziening binnen een distributiegebied' (artikel 3 Dww)	Publiekrechtelijke leveringsplicht ¹ van drinkwaterbedrijven binnen hun distributiegebied (artikel 8, lid 2 Dww)	Levering waartoe drinkwaterbedrijven bevoegd zijn, maar publiekrechtelijk niet verplicht
Drinkwater (in zin van de wet, d.w.z. water bestemd voor huishoudelijke doeleinden)	ja	ja	ja, aan huishoudens en bedrijven	
Huishoudwater (water voor toiletspoeling; artikel 1, lid 1 Dwb ²)	nee	nee	nee	ja, mits ontheffing voor productie en distributie
Warm tapwater	nee	nee	nee	ja
Water, niet zijnde drinkwater (water bestemd voor andere dan huishoudelijke doeleinden, waaronder industriewater)	nee	nee	nee	- ja, binnen distributiegebied (ook via infrastructuur voor openbare drinkwatervoorziening); - verbod op levering <u>buiten</u> distributiegebied (behalve aan ander drinkwaterbedrijf), tenzij via zelfstandige infrastructuur.
Nooddrinkwater	ja, samenhangend met de bijzondere leveringsverplichting van drinkwaterbedrijven	ja, samenhangend met de bijzondere leveringsverplichting van drinkwaterbedrijven	ja, bijzondere leveringsverplichting (artikel 35, lid 3 Dww en art. 48, tweede lid, Dwb)	ook buiten eigen distributiegebied (artikel 5, derde lid, Dww) aan huishoudens en bedrijven
Noodwater	nee	nee	Ja, bijzondere leveringsverplichting o.g.v. 35, lid 4 Dww	

¹ Ter onderscheiding van contractuele verplichtingen tot levering.

² Drinkwaterbesluit.