

# Wat is drinkwater?

## Publieke zorg- en leveringsplicht in het kader van de openbare drinkwatervoorziening

Aster Veldkamp, Herman Kasper Gilissen, Frank Groothuijse & Marleen van Rijswijk<sup>1</sup>

In deze bijdrage wordt ingegaan op de publieke zorgplichten van de overheid en drinkwaterbedrijven voor de openbare drinkwatervoorziening in Nederland en de publieke leveringsplicht voor drinkwater die daarbij op de drinkwaterbedrijven rust. In tijden van verminderde waterbeschikbaarheid kan de openbare drinkwatervoorziening door schaarste aan voor drinkwaterbereiding geschikte bronnen, laagwaardig gebruik van drinkwater en een toenemende drinkwatervraag onder druk komen te staan. Daarmee wordt de vraag naar de juridische reikwijdte van deze verplichtingen op grond van de Drinkwaterwet relevant. Het begrip 'drinkwater' blijkt daarbij van grote betekenis te zijn.

### 1. Inleiding

Het RIVM bracht onlangs een rapport uit waaruit blijkt dat de vraag naar drinkwater in Nederland tot 2030 zal stijgen als gevolg van economische groei, bevolkingsgroei en een groeiend drinkwaterverbruik per hoofd van de bevolking.<sup>2</sup> Dit terwijl de natuurlijke bronnen voor de bereiding van drinkwater (oppervlaktewater en grondwater) schaarser worden als gevolg van klimaatverandering (droge zomers) en fysiek ruimtegebrek voor nieuwe winningslocaties. Dit spanningsveld tussen enerzijds een toenemende vraag naar drinkwater door onder meer de realisatie van nieuwbouwlocaties<sup>3</sup> en anderzijds verminderde natuurlijke waterbeschikbaarheid vraagt om een combinatie van oplossingen.<sup>4</sup> Deze oplossingen variëren van het realiseren van extra winningscapaciteit,<sup>5</sup> inzet van alternatieve bronnen voor de bereiding van drinkwater (bijvoorbeeld brak water) tot maatregelen om te komen tot drinkwaterbesparing en het opleggen van drinkwaterrestricties in crisissituaties.<sup>6</sup>

Drinkwater vormt voor ons een eerste levensbehoefte en moet, vanuit het oogpunt van volksgezondheid, aan bepaalde wettelijke kwaliteitseisen voldoen. Dit is de reden waarom de drinkwatervoorziening in Nederland wordt aangemerkt als een publieke taak (nutsfunctie), die in de Drinkwaterwet<sup>7</sup> (Dww) is opgedragen aan de overheid (bestuursorganen) en de (eigenaren van) drinkwaterbedrijven. Beide hebben een wettelijke zorgplicht voor de openbare drinkwatervoorziening en de drinkwaterbedrijven hebben tevens een wettelijke leveringsplicht voor drinkwater binnen hun distributiegebied.<sup>8</sup>

Nu verwacht wordt dat de openbare drinkwatervoorziening op termijn onder druk komt te staan, dient zich

de vraag aan waartoe overheden en drinkwaterbedrijven in tijden van verminderde waterbeschikbaarheid en een toenemende vraag nu precies gehouden zijn. Met andere woorden: wat is de juridische reikwijdte van hun wettelijke zorgplichten en de wettelijke leveringsplicht in het kader van de openbare drinkwatervoorziening in perioden waarin de beschikbaarheid van voldoende water voor de bereiding van drinkwater niet langer (altijd) vanzelfsprekend is? Dit is van belang omdat drinkwaterbedrijven niet alleen drinkwater leveren aan huishoudens en zakelijke afnemers voor huishoudelijk gebruik (consumptie en andere doeleinden, zoals koken en douchen), maar ook al decennialang drinkwater en ander water leveren aan zakelijke afnemers voor ander gebruik, zoals voor industriële productieprocessen en in de landbouw. Om te achterhalen welke van deze activiteiten tot de publieke taak van de drinkwaterbedrijven behoren en welke niet, is het nodig om vast te stellen wat drinkwater in de zin van de Dww nu eigenlijk is.

In deze bijdrage zal worden ingegaan op de wettelijke zorgplichten van bestuursorganen en drinkwaterbedrijven (paragraaf 2), het wettelijk begrip 'drinkwater' dat deze verplichtingen in het kader van de openbare drinkwatervoorziening nader invult (paragraaf 3) en de wettelijke verplichting tot levering van drinkwater door drinkwaterbedrijven (paragraaf 4). Tot slot zal in paragraaf 5 worden aangegeven waartoe overheden en drinkwaterbedrijven in het kader van hun publieke taak op grond van de Dww gehouden zijn en wat dit betekent voor de bescherming van bronnen voor drinkwater en de levering van drinkwater en ander water dan drinkwater (met name industrie-water).

## 2. Wettelijke zorgplichten voor de openbare drinkwatervoorziening

### *De wettelijke zorgplicht van bestuursorganen*

Bestuursorganen hebben op grond van artikel 2 lid 1 Dww de zorg voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. Hieruit vloeit 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.<sup>9</sup> Op die manier kunnen de beschikbare bronnen immers worden beschermd tegen uitputting.

De zorgplicht van artikel 2 lid 1 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.<sup>10</sup> De verplichting wordt aangeduid als een *brede zorgplicht*.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>

De duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening wordt in artikel 2 lid 2 Dww aangemerkt als een *'dwingende reden van groot openbaar*

## Het is als het ware een door de wetgever toegekende 'troefkaart' om drinkwaterbelangen te laten prevaleren boven andere belangen

*belang*'. Dit betekent 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.<sup>13</sup> In dat opzicht stuurt het drinkwaterbelang de ontwikkelingsmogelijkheden binnen een bepaald gebied.<sup>14</sup>

De uit artikel 2 lid 2 Dww voortvloeiende verplichting van bestuursorganen kan gezien worden als een specificering van het zorgvuldigheidsbeginsel in de zin van artikel 3:4 lid 1 Algemene wet bestuursrecht (Awb) en een

### Auteurs

1. Mr. dr. A.M.E. Veldkamp, mr. dr. H.K. Gilissen, prof. mr. F.A.G. Groothuise en prof. mr. H.F.M.W. van Rijswijk zijn werkzaam bij het Utrecht University Centre for Water, Oceans and Sustainability Law, Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie, Universiteit Utrecht. Het artikel is geschreven naar aanleiding van een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het Interprovinciaal Overleg. Zie voor het eindrapport: [www.ipo.nl/nieuws/zorgplicht-openbare-drinkwatervoorziening-alleen-water-voor-huishoudelijke-doeleinden/](http://www.ipo.nl/nieuws/zorgplicht-openbare-drinkwatervoorziening-alleen-water-voor-huishoudelijke-doeleinden/).

### Noten

- Zie R.C. van Leerdam et al., *Waterbeschikbaarheid voor de bereiding van drinkwater tot 2030 – knelpunten en oplossingsrichtingen*, RIVM-briefrapport 2023-0005, 2023, p. 11 en 33.
- RIVM heeft berekend dat er ongeveer 102 miljoen m<sup>3</sup> extra winningscapaciteit gerealiseerd zal moeten worden, zie RIVM-briefrapport 2023-0005, p. 13.
- Zie over de algemene en specifieke oplossingsrichtingen uitgebreid: RIVM-briefrapport 2023-0005, pp. 51 e.v.
- Door de Vereniging van Waterbedrijven in Nederland (VEWIN), het Interprovinciaal Overleg (IPO) wordt, in samenwerking

met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), gewerkt aan een Actieprogramma beschikbaarheid Drinkwaterbronnen, zie: Brief van 31 mei 2023 van de Minister van IenW voor het Commissiedebat Water van 7 juni 2023, kenmerk IENW/BSK-2023/151273, p. 10.

- Zie uitgebreid: Bewust en zuinig drinkwatergebruik, Verkenning effectief instrumentarium, Eindrapport Berenschot/Arcadis, 26 oktober 2022. Zie tevens: M. Mul & M. Blok, *Verkenning naar uitvoerbaar en haalbaar stelsel voor drinkwaterrestricties*, Infram, 21 december 2021. Voor alle drinkwatergebruikers geldt een reductiedoelstelling van 20%, zie: Brief Water en bodem sturend, *Kamerstukken II 2022/23, 27625*, nr. 592, p. 8. Eind 2023 zal een Landelijk Plan van Aanpak Drinkwaterbesparing gereed zijn, zie voornoemde brief van 31 mei 2023, kenmerk IENW/BSK-2023/151273, p. 10.
- De Drinkwaterwet (*Stb.* 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 (*Stb.* 2021, 398).

8. Op grond van art. 2, 3 en 8 Drinkwaterwet.

9. Vgl. 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, 2019, p. 15.

10. S. Wuijts, H.F.M.W. Van Rijswijk, A.A.J. de Gier & D. Korse, *Naar een brede zorgplicht voor drinkwaterbronnen, Doorwerking Drinkwaterwet bij de bescherming van drinkwaterbronnen*, RIVM rapport 609716005/2013, p. 21.

11. Voornoemde 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 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', zie p. 45-46.

12. *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.

13. Art. 7 lid 2 Krv lijkt daar ook toe te verplichten. Zo heeft advocaat-generaal Medina in zijn conclusie van 2 maart 2023 in zaak Hvj EU C-723/21, ECLI:EU:C:2023:152 (*Stadt Frankfurt e.a./Landesamt für Bergbau e.a.*) aangegeven 'dat artikel 7, lid 2, van de kaderrichtlijn water aan de belangenafweging op grond van de kaderrichtlijn water een extra element toevoegt, namelijk dat een project slechts kan worden goedgekeurd wanneer de uitvoering ervan geen schadelijke gevolgen heeft voor het water dat (via de kraan) aan de bewoners in het betreffende gebied wordt geleverd. Dit betekent (...) dat een project slechts kan worden goedgekeurd wanneer het in voorkomend geval een pakket noodzakelijke maatregelen omvat die (sic) erop gericht zijn (sic) de naleving van de drinkwaterrichtlijn veilig te stellen'. (overweging 147).

14. 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 art. 2 van de wet.



© Shutterstock

concretisering van de motiveringsplicht (artikel 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 belang van de openbare drinkwatervoorziening. Ook kan de zorgplicht een rol spelen bij de toepassing van artikel 3:4 lid 2 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.

Een relevante vraag is of artikel 2 lid 2 Dww ook dwingt tot het meewegen van het drinkwaterbelang in besluitvormingsprocessen die berusten op een limitatief geformuleerd wettelijk belangenafwegingskader, zoals bij bouwactiviteiten.<sup>15</sup> Of ziet dit artikel alleen op de uitoefening van bevoegdheden waarbij, gelet op het wettelijke kader,<sup>16</sup> ook de openbare drinkwatervoorziening een rol kan spelen in de belangenafweging? De Drinkwaterwet noch de memorie van toelichting lijkt aanknopingspunten te bieden voor de beantwoording van deze vraag, 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 even-

min aanknopingspunten gevonden. Bij de uitoefening van omgevingsrechtelijke bevoegdheden waarin geen sprake is van limitatieve weigeringsgronden kan de openbare drinkwatervoorziening wél worden meegewogen.<sup>17</sup>

#### ***De wettelijke zorgplicht van drinkwaterbedrijven***

De eigenaren<sup>18</sup> van drinkwaterbedrijven hebben binnen het aan hen toegewezen distributiegebied de zorgplicht voor een *voldoende en duurzame uitvoering van de openbare drinkwatervoorziening* (artikel 3 Dww). In algemene zin houdt dit in dat de eigenaar van een drinkwaterbedrijf zorg dient te dragen voor de productie en distributie van voldoende en deugdelijk drinkwater binnen het voor zijn bedrijf vastgestelde distributiegebied.<sup>19</sup> Meer in het bijzonder behoort het tot de verantwoordelijkheid van de eigenaar van een drinkwaterbedrijf om de infrastructuur, die noodzakelijk is voor de productie en distributie van drinkwater in zijn distributiegebied, tot stand te brengen en in stand te houden en om de kwaliteit van het drinkwater van bron tot aan het punt van levering te borgen. Tot de wettelijke verantwoordelijkheid en de daaruit voortvloeiende taken worden ook gerekend de bescher-

**De eigenaren van drinkwaterbedrijven hebben de zorgplicht voor een voldoende en duurzame uitvoering van de openbare drinkwatervoorziening**

ming van waterwingebieden en de daaraan gerelateerde activiteiten op het gebied van natuur- en milieubeheer.<sup>20</sup> Een voorbeeld hiervan is het natuurbeheer dat door drinkwaterbedrijven sinds jaar en dag in en rondom de infiltratie- en wingebieden in de duinen wordt gevoerd.<sup>21</sup> Maatregelen ter bescherming van drinkwaterbronnen worden uitgewerkt en genomen op basis van gebiedsdoelstellingen.<sup>22</sup>

### 3. De openbare drinkwatervoorziening: wat is drinkwater?

De term 'openbare drinkwatervoorziening' wordt in artikel 1 lid 1 Dww gedefinieerd als de 'productie en distributie van drinkwater door drinkwaterbedrijven'.<sup>23</sup> De publieke taak van drinkwaterbedrijven ziet dus op drinkwater, maar wat is drinkwater? De term 'drinkwater' wordt in artikel 1 lid 1 Dww als volgt gedefinieerd:

'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.'<sup>24</sup>

Drinkwater moet vanuit het oogpunt van volksgezondheid aan bepaalde wettelijke kwaliteitseisen voldoen.<sup>25</sup> Om van 'drinkwater' in de zin van de Dww te kunnen spreken is gelet op de definitie echter bepalend waarvoor het water wordt gebruikt (*huishoudelijke doeleinden*)<sup>26</sup> en niet (althans niet in de eerste plaats) de kwaliteit van het geleverde water.<sup>27</sup>

In de Dww en het daarop gebaseerde Drinkwaterbesluit worden naast drinkwater ook andere categorieën water gedefinieerd, te weten warm tapwater, nooddrinkwater, noodwater<sup>28</sup> en huishoudwater.<sup>29</sup> Daarnaast wordt in artikel 5 lid 2 van de wet gesproken van 'water, niet zijnde drinkwater'. Wat daaronder moet worden verstaan, wordt niet nader gedefinieerd in de wet of onderliggende regelgeving, maar blijkt wel uit de memorie van toelichting:

'Naast drinkwater leveren drinkwaterbedrijven ook ander water, met name aan de industrie. Dat water wordt gebruikt in het productieproces als productiemiddel of grondstof.'<sup>30</sup>

Drinkwaterbedrijven leveren al decennialang water aan de industrie voor uiteenlopende industriële processen.<sup>31</sup> Te denken valt aan water dat als grondstof wordt ingezet in het productieproces van levensmiddelen of water dat gebruikt wordt om te koelen of te spoelen. Dit andere water, dat van drinkwaterkwaliteit of van een lagere kwaliteit kan zijn, wordt hierna gemakshalve 'industriewater' genoemd.<sup>32</sup>

De levering van drinkwater kan, zo blijkt uit de definitie, geschieden aan consumenten oftewel huishoudens, maar ook aan 'andere afnemers'. Hiermee worden zakelijke gebruikers<sup>33</sup> bedoeld, die drinkwater voor dezelfde huishoudelijke doeleinden gebruiken als consumenten, zoals ziekenhuizen, hotels, kantines en kantoren.

De openbare drinkwatervoorziening ziet dus op de productie en distributie van water dat bestemd is voor huishoudelijk gebruik door huishoudens en zakelijke afne-

15. Zie art. 2.1 lid 1 sub a en art. 2.10 Wabo. Het betreft zogenoemde limitatief-imperatieve stelsels voor vergunningverlening.

16. 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.

17. Zie voor een voorbeeld: Rb. Den Haag, 13 november 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:12968.

18. De uitvoering van de zorgplicht van art. 3 Dww en de leveringsplicht van art. 8 Dww rusten op de eigenaar van de drinkwaterbedrijven en daarmee op de (gekwalficeerde) rechtspersoon (NV of stichting). Beide begrippen zijn gedefinieerd in art. 1 lid 1 Dww.

19. 'Distributiegebied' is in artikel 1 Dww gedefinieerd als het gebied waarbinnen de eigenaar van een drinkwaterbedrijf bevoegd en verplicht is tot levering van drinkwater aan consumenten of andere afnemers. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat

stelt op grond van art. 5 lid 1 Dww voor elk drinkwaterbedrijf een distributiegebied vast. Nederland kent tien drinkwaterbedrijven met hun eigen distributiegebied, zie: Sector in beeld - Vewin.

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

21. *Kamerstukken II 2006/07, 30895, nr. 3, p. 22.* Zie voor deze taken en verplichtingen: art. 7 lid 1 en 2 Dww.

22. Zie uitgebreid: S. Wuijts, H.F.M.W. van Rijswick & H.J.J. Dik, *Gebiedsdoelstellingen voor drinkwaterbronnen, Uitwerking van risico's en ontwikkeling van maatregelen*, RIVM rapport 734301032/2007.

23. De begrippen 'productie' en 'distributie' zijn eveneens gedefinieerd in dit artikel.

24. Dit begrip vormt een implementatie van de definitie 'voor menselijke consumptie bestemd water' uit art. 2 onderdeel a (herziene) Drinkwaterrichtlijn. Onderdeel b van deze definitie (die ziet op levensmiddelen) is niet in de Drinkwaterwet geïmplementeerd, maar onder meer in de Warenwet.

25. De eisen op grond van hoofdstuk III Dww en het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling, *Stcrt.* 2011, 10842, zoals voor het laatst gewijzigd door de Regeling

van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 17 november 2022, nr. IENW/BSK-2022/260590, tot wijziging van de Drinkwaterregeling in verband met de omzetting van de EU-Drinkwaterrichtlijn 2020/2184 (herschikking), *Stcrt.* 2022, 30720.

26. Om van 'drinkwater' in de zin van de wet te kunnen spreken is, naast het doel van het beoogde gebruik, ook de wijze van transport (door middel van leidingen) en aan wie wordt geleverd (consumenten of andere afnemers) bepalend.

27. Dit wordt bevestigd door de Autoriteit Consument & Markt. Zie bijv. ACM Advies, *Rapportage drinkwatertarieven 2021*, kenmerk ACM/UIT/559641 en zaaknummer ACM/20/049473, p. 17-18.

28. Deze drie begrippen zijn gedefinieerd in art. 1 Dww.

29. Dit begrip is gedefinieerd in art. 1 Drinkwaterbesluit (*Stb.* 2011, 293, voor het laatst gewijzigd bij Besluit van 8 november 2022 tot wijziging van het Drinkwaterbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving en enkele andere algemene maatregelen van bestuur in verband met de omzetting van EU-Drinkwaterrichtlijn 2020/2184 (her-

schikking), *Stb.* 2022, 450). Op deze vier begrippen wordt hier niet dieper ingegaan.

30. *Kamerstukken II 2006/07, 30895, nr. 3, p. 43-44.*

31. Zie hiertoe het Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening uit 1995, *Kamerstukken II 1995/96, 23168, nr. 5.*

32. Voor bepaalde industriële processen dient het water dat als grondstof wordt ingezet van drinkwaterkwaliteit te zijn op grond van de Warenwet. Dit geldt voor de productie van levensmiddelen en geneesmiddelen. Voor bepaalde toepassingen wordt water van drinkwaterkwaliteit gebruikt, waar het gebruik van water van mindere kwaliteit passender zou zijn. Het ontmoedigen van dit zogenoemde 'laagwaardig gebruik van drinkwater' is een van de maatregelen in het kader van drinkwaterbesparing. Zie voor voorbeelden van andere kwaliteiten industriewater: Drinkwaterplatform, Industriewater, voor elke toepassing het juiste water.

33. Dit begrip wordt ook gebruikt in de memorie van toelichting, op p. 17. Het gaat om natuurlijke of rechtspersonen die drinkwater (in de zin van de wet) gebruiken in het kader van beroeps- of bedrijfsactiviteiten.

## Een grammaticale uitleg leidt er in onze ogen toe dat drinkwater in de zin van de Drinkwaterwet altijd bestemd is voor huishoudelijke doeleinden

mers. De zinsnede 'mede bestemd om te drinken' uit de definitie roept echter vragen op. Heeft de wetgever hiermee de bedoeling gehad om ook water dat voor andere dan huishoudelijke toepassingen wordt gebruikt, zoals gebruik van water voor industriële (productie)processen, onder de definitie van drinkwater te brengen en daarmee binnen de kaders van de openbare drinkwatervoorziening?

Er zijn meerdere redenen te geven waarom dit volgens ons niet de bedoeling is van de wetgever. Een grammaticale uitleg leidt er in onze ogen toe dat drinkwater in de zin van de Drinkwaterwet altijd bestemd is voor huishoudelijke doeleinden. Dat kan worden afgeleid uit zinsnede 'bestemd of mede bestemd om [...] dan wel voor andere huishoudelijke doeleinden' van de definitie van 'drinkwater'. Daarbij komt dat in de memorie van toelichting bij de Drinkwaterwet drinkwater wordt aangemerkt als een *primaire levensbehoefte*, waarbij ook een directe relatie wordt gelegd met de (grondwettelijke overheids-taak tot) bevordering van de *volksgezondheid*.<sup>34</sup> 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 lid 2 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.<sup>35</sup> Leveringen van water ten behoeve van productieprocessen aan bedrijven vallen naar onze mening in beginsel niet onder een dwingende reden van groot openbaar belang in de zin van artikel 6 lid 4 Habitatrichtlijn.

Ook onder de Waterleidingwet,<sup>36</sup> de voorganger van de Dww, zagen de definities van 'leidingwater'<sup>37</sup> en 'drinkwater'<sup>38</sup> alleen op water bestemd voor huishoudelijke doeleinden. De levering van water aan de industrie voor gebruik in een productieproces kon, als gevolg van de aard van het gebruik, ook toen juridisch gezien niet worden bestempeld als 'drinkwater' in de zin van de wet. Uit de memorie van toelichting van de Drinkwaterwet blijkt niet dat met het begrip 'drinkwater' een verruiming ten opzichte van het begrip 'leidingwater' en 'drinkwater' uit de Waterleidingwet is beoogd.

Kortom, de wetgever heeft met de zinsnede 'mede bestemd om te drinken' naar onze mening niet bedoeld om water bestemd voor andere dan huishoudelijke doeleinden onder het begrip 'drinkwater' te brengen en daarmee onder de openbare drinkwatervoorziening.<sup>39</sup> Industrierwater valt gelet op de bestemming dan ook niet onder de openbare drinkwatervoorziening zoals bedoeld in de Dww.

### 4. De verplichting tot levering van drinkwater

Op grond van artikel 5 lid 1 Dww is de eigenaar van een drinkwaterbedrijf *bevoegd* en, overeenkomstig artikel 8 lid 2 Dww *verplicht* om via het door hem beheerde leidingnet drinkwater te leveren binnen zijn distributiegebied. De levering van drinkwater is als gevolg van de aan drinkwaterbedrijven opgelegde publieke taak enerzijds een exclusief recht<sup>40</sup> en anderzijds een publiekrechtelijke verplichting. Deze publieke leveringsplicht heeft alleen betrekking op drinkwater in de zin van de wet, omdat drinkwater een primaire levensbehoefte is. Voor ander water dan drinkwater in de zin van de wet geldt de publiekrechtelijke leveringsverplichting niet.<sup>41</sup>

Wat betekent dit nu voor de levering van industrie-water door drinkwaterbedrijven? Drinkwaterbedrijven hebben op grond van artikel 5 lid 1 en 2 Dww binnen hun distributiegebied ook de *bevoegdheid* om via de infrastructuur voor de openbare drinkwatervoorziening ander water dan drinkwater in de zin van de wet te leveren, zoals water voor industriële processen (van drinkwaterkwaliteit of mindere kwaliteit).<sup>42</sup> Deze activiteit valt zoals hiervoor bleek echter buiten het kader van de openbare drinkwatervoorziening in wettelijke zin en behoort daardoor niet tot de publieke taak van de drinkwaterbedrijven. Het is een 'andere (markt)activiteit' die drinkwaterbedrijven (al langer) in samenhang met hun wettelijke taken uitvoeren.<sup>43</sup> Drinkwaterbedrijven zijn publiekrechtelijk niet verplicht tot levering van ander water dan drinkwater, zoals industriewater, omdat de leveringsverplichting uit artikel 8 lid 2 Dww zoals hiervoor bleek alleen van toepassing is op drinkwater in de zin van de wet.<sup>44</sup> 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 dus geen aanspraak maken op de publiekrechtelijke leveringsplicht van de drinkwaterbedrijven op grond van artikel 8 Dww. Wel zijn drinkwaterbedrijven op grond van (langetermijn-)contracten privaatrechtelijk verplicht tot levering aan deze zakelijke afnemers.

### 5. Tot besluit

De zorgplichten en de leveringsplicht in het kader van de openbare drinkwatervoorziening zien als gevolg van het begrip 'drinkwater' in de Dww uitsluitend op water dat gebruikt wordt voor *huishoudelijke doeleinden* door huishoudens en zakelijk gebruikers.

De wettelijke zorgplicht van bestuursorganen voor de duurzame *veiligstelling* van de openbare drinkwatervoorziening op grond van artikel 2 Dww beperkt zich juridisch gezien 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, zoals industriewater. Bestuursorganen dienen de drinkwaterbronnen veilig te stellen 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 geen betrekking heeft op het veiligstellen van bronnen voor ander water dan drinkwater in de zin van de wet.

Ook de reikwijdte van de zorgplicht van drinkwaterbedrijven voor een voldoende en duurzame uitvoering van de openbare drinkwatervoorziening op grond van artikel 3 Dww wordt bepaald door het in de wet gehanteerde begrip drinkwater. Op drinkwaterbedrijven rust 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'.<sup>45</sup> Ter uitvoering van deze taak en in het licht van hun zorgplicht ligt het voor de hand dat drinkwaterbedrijven in geval van veranderende omstandigheden, zoals verminderde waterbeschikbaarheid, leveringen van ander water dan drinkwater aan bedrijven anders zullen benaderen 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 hun publieke taak in het kader van de openbare drinkwatervoorziening.

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

## Hierin schuilt de juridische ruimte voor drinkwaterbedrijven om in voorkomend geval, zoals bij dreigende watertekorten, te besluiten niet (langer) 'ander water' te leveren aan zakelijke gebruikers

dan niet van drinkwaterkwaliteit) aan hen te leveren en hierover te contracteren. Hierin schuilt de juridische ruimte voor drinkwaterbedrijven om in voorkomend geval, zoals bij dreigende watertekorten, te besluiten niet (langer) 'ander water' te leveren aan zakelijke gebruikers.<sup>46</sup> De publiekrechtelijke leveringsplicht krijgt dan wat betreft de feitelijke levering van water voorrang boven de privaatrechtelijke. Als drinkwaterbedrijven daardoor bestaande privaatrechtelijke overeenkomsten met zakelijke afnemers moeten openbreken of niet langer kunnen nakomen, dan wordt in beginsel wanprestatie gepleegd,<sup>47</sup> 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. •

34. *Kamerstukken II 2006/07*, 30895, nr. 3, p. 26.

35. *Kamerstukken II 2006/07*, 30895, nr. 3, p. 20-22 en 40.

36. *Stb.* 1957, 150, voor het laatste gewijzigd bij *Stb.* 2009, 265.

37. 'Water, bestemd om te drinken, te koken, voedsel te bereiden of andere huishoudelijke doeleinden, dat door een waterleidingbedrijf of een afzonderlijke collectieve watervoorziening aan derden ter beschikking wordt gesteld.'

38. 'Leidingwater, bestemd of mede bestemd om te drinken.'

39. De industriewaterlevering behoorde, ook in 1995, juridisch en beleidsmatig al niet tot de openbare *drinkwatervoorziening*, zie: Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening uit 1995 (DIV), Toelichting, p. 34. Zie tevens de memorie van toelichting bij de Drinkwaterwet, *Kamerstukken II 2006/07*, 30895, nr. 3, p. 22.

40. Hierop bestaat een beperkt aantal uitzonderingen (art. 4 lid 2 t/m 4 Dww) waarbij op beperkte schaal en op zeer lokaal niveau door andere dan drinkwaterbedrijven drinkwater wordt geproduceerd en

geleverd, zoals het geval is bij bepaalde collectieve leidingnetten op of in bedrijven-terreinen. Zie *Kamerstukken II 2006/07*, 30895, nr. 3, p. 41 en 42.

41. Dit wordt bevestigd in *Kamerstukken II 2006/07*, 30895, nr. 9, p. 11. Voor nooddrinkwater en noodwater gelden wel specifieke leveringsverplichtingen op grond van art. 35 lid 3 en lid 4 Dww. Voor huishoudwater, warm tapwater, water, niet zijnde drinkwater (waaronder 'industriewater') geldt art. 8 lid 2 Dww niet en ook geen specifieke leveringsplicht.

42. Buiten hun distributiegebied mogen drinkwaterbedrijven, naast drinkwater, alleen industriewater leveren via de infrastructuur voor de openbare drinkwatervoorziening aan andere drinkwaterbedrijven, zie art. 5 lid 2 en 3 Dww. De levering van industriewater aan andere afnemers buiten het eigen distributiegebied is ook voor drinkwaterbedrijven in beginsel vrij, maar mag alleen plaatsvinden via een aparte infrastructuur, zie ook: *Kamerstukken II 2010/11*, 30895, Brief van de minister van VROM aan de Tweede Kamer, nr. 66, p. 3.

43. 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.

44. Dit wordt bevestigd in *Kamerstukken II 2006/07*, 30895, nr. 9, p. 11, waarin de toenmalige Minister van VROM expliciet aangeeft geen noodzaak te zien om art. 8 Dww ook van toepassing te laten zijn op industriewater.

45. Art. 7 lid 1 onder a Dww.

46. Mogelijk dat zakelijke gebruikers dan zelf grondwater willen onttrekken om in hun waterbehoefte te voorzien. Of voor dergelijke grondwateronttrekkingen een vergunning kan worden verleend hangt af van de omstandigheden van het geval, maar in geval van een grote druk op de grondwatervoorraad zal het verkrijgen van een dergelijke vergunning over het algemeen niet eenvoudig zijn. Het bevoegd gezag heeft immers een zorgplicht voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening en zal met het oog daarop de grondwatervoorraad willen

beschermen tegen onttrekkingen voor zakelijk gebruik. Bovendien geldt op grond van de Kaderrichtlijn water dat aanvullingen en onttrekkingen in december 2027 in balans zijn en dat de huidige (on)balans in ieder geval niet mag verslechteren. Wanneer een onttrekking gevolgen heeft voor de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied, zal het verkrijgen van de vereiste Wet natuurbeschermingsvergunning voor zakelijk gebruik helemaal lastig zijn, omdat met het zakelijk gebruik doorgaans geen dwingende redenen van groot open belang is gemoeid, terwijl dat wel noodzakelijk is om de vergunning desondanks te kunnen verlenen.

47. Dat ligt ook aan de omstandigheden van het geval. Zo kunnen in contracten exoneratiebedingen zijn opgenomen waarin het drinkwaterbedrijf zijn wettelijke verplichting tot schadevergoeding ontstaat 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).