



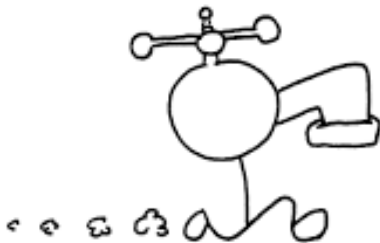
**Universiteit Utrecht**

## 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

Dr. Andrea M. Keessen

Onderzoek in opdracht van Drinkwaterbedrijf Vitens



LOPENDE KRAAN

Bron: DVKM

## Samenvatting

Het vertrekpunt van dit onderzoek is de vraag of er een ongeclausuleerde leveringsplicht is voor drinkwaterbedrijven en daarmee een ongeclausuleerde verplichting voor de overheid om voldoende bronnen aan te wijzen en te beschermen. Of zijn beide vooronderstellingen geheel of gedeeltelijk onjuist? De conclusie van dit onderzoek is dat beide vooronderstellingen slechts gedeeltelijk juist zijn en anders formuleerd dienen te worden.

De leveringsverplichting van de drinkwaterbedrijven hangt samen met hun wettelijke taak ten aanzien van de levering van drinkwater voor de openbare drinkwatervoorziening. Dat drinkwater is bedoeld om te drinken, voedsel mee te bereiden en te wassen en voor huishoudelijke toepassingen. Het is duidelijk dat levering van drinkwater aan huishoudens onder deze wettelijke taak valt. Het is een kwestie van interpretatie tot welke andere afnemers deze wettelijke taak zich uitstrekt. De Drinkwaterwet bevat géén wettelijke taak voor drinkwaterbedrijven ten aanzien van aansluiting en levering aan zakelijke afnemers die (drink)water gebruiken voor commerciële toepassingen, ook niet als zij drinkwaterkwaliteit nodig hebben en last hebben van verstoringen. Tegelijkertijd mogen de drinkwaterbedrijven deze klanten wel water leveren, aangezien de Drinkwaterwet drinkwaterbedrijven verbiedt om te leveren aan consumenten en zakelijke afnemers buiten het eigen distributiegebied. En uit het systeem van de wet blijkt dat de drinkwaterbedrijven onderscheid moeten maken tussen activiteiten in het kader van de openbare drinkwatervoorziening en economische activiteiten. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat drinkwaterbedrijven *niet* verplicht zijn om zakelijke partijen aan te sluiten en hen (drink)water te leveren voor commerciële toepassingen. Als een drinkwaterbedrijf aansluiting of levering wil weigeren, moet deze beslissing worden gemotiveerd met een beroep op de algemene voorwaarden. Zolang de voorwaarden waaronder drinkwaterbedrijven water leveren aan zakelijke klanten uniform, transparant en niet-discriminerend zijn en de tarieven kostendekkend, lijkt er geen sprake te zijn van verboden staatssteun.

De overheid heeft geen ongeclausuleerde verplichting om voldoende bronnen aan te wijzen en te beschermen. De overheid is slechts verplicht zorg te dragen voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. Drie aspecten zijn bij deze omschrijving van belang. Ten eerste is deze plicht van toepassing op alle bestuursorganen zowel van rijksoverheden als van decentrale overheden. Ten tweede blijkt uit de omschrijving dat deze plicht alleen betrekking heeft op de openbare drinkwatervoorziening, dus op de productie en distributie van drinkwater door drinkwaterbedrijven. Dit betekent dat het water dat wordt afgenomen door zakelijke klanten, niet zonder meer onder deze zorgplicht valt. Ten derde is zorg dragen voor de duurzame veiligstelling een ruimer begrip dan alleen beschermen en op duurzame wijze vergroten van het aanbod. En is deze verplichting geformuleerd als een zorgplicht. Dat betekent dat bestuursorganen de nodige zorg voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening in acht moeten nemen bij de vervulling van de hun opgedragen taken. Zij hebben daarbij beleidsruimte bij de keuze voor passende maatregelen. Dat biedt ruimte zowel voor maatregelen ter bescherming van bestaande en nieuwe bronnen als voor maatregelen die de vraag beogen te beperken. Bij het ontwerpen van maatregelen bieden zowel Australië als België inspiratie voor een aanpak door de overheid die mede gericht is op verduurzaming van de vraag naar water.

## **Inhoudsopgave**

### Samenvatting

1. Inleiding
2. Doelstelling en reikwijdte van de Drinkwaterwet
3. De leveringsverplichting
4. De duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening
5. Inspiratie uit Vlaanderen, België
6. Inspiratie uit Sydney, Australië
7. Conclusie

## 1. Inleiding

Net als andere drinkwaterbedrijven zag Vitens tijdens de droge zomer van 2018 een enorme piek in het verbruik van drinkwater. Het was bij tijd en wijle lastig om zowel consumenten als andere afnemers (bedrijven) te voorzien van voldoende drinkwater onder voldoende druk. Vitens heeft de afgelopen zomer dan ook meer grondwater opgepompt dan gebruikelijk. In sommige gevallen is de vergunningscapaciteit overschreden.

Dit roept de vraag op hoe ver de leveringsplicht van de drinkwaterbedrijven, zoals vastgelegd in art. 8 van de Drinkwaterwet, reikt. Geldt deze leveringsplicht onbeperkt? En geldt deze zonder onderscheid voor alle afnemers? Dus is een drinkwaterbedrijf verplicht om ook zakelijke klanten te voorzien, ook als het om laagwaardig gebruik gaat? Met andere woorden, is de leveringsplicht verschillend voor consumenten en zakelijke klanten? En is er onder zakelijke klanten nog een verschil (te maken) tussen gebruik waarvoor drinkwaterkwaliteit vereist is en laagwaardig gebruik?

Met betrekking tot de levering aan zakelijke klanten, doet zich bij levering zonder onderscheid aan alle afnemers ook de vraag voor of er dan mogelijk sprake is van indirecte staatssteun door de provincie. Stel dat een bedrijf 1 miljoen m<sup>3</sup> geleverd krijgt van Vitens en de levering via Vitens veel goedkoper is dan wanneer de fabriek dit zelf moet regelen. De provincie verleent aan Vitens een vergunning ten behoeve van de "openbare drinkwatervoorziening". Hieronder valt niet de levering aan de fabriek (als deze niet verplicht is). De concurrentiepositie van de fabriek kan daardoor veranderen (is gunstiger) ten opzichte van bedrijven die wel in eigen waterlevering voorzien. Niet alleen vanwege de prijs, maar ook vanwege de toegenomen leveringszekerheid.

Uiteraard is de zorg voor de continuering van de drinkwatervoorziening niet alleen een zorg van de drinkwaterbedrijven. De overheid draagt op grond van de Drinkwaterwet de zorgplicht voor het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening (art 2 Drinkwaterwet). Alle bestuursorganen dienen bij hun besluiten deze zorgplicht te betrekken. Daarbij heeft het duurzaam veilig stellen van de openbare drinkwatervoorziening de status van "dwingende reden van groot openbaar belang" (art 2 Drinkwaterwet).<sup>1</sup> Deze zorgplicht is een collectieve verantwoordelijkheid van de overheid. Echter de taak, rol en bevoegdheidsverdeling leidt er toe dat de meeste bevoegdheden bij de provincie zijn ondergebracht. Voor Vitens gaat het met name om de provincies Flevoland, Friesland, Gelderland, Overijssel en Utrecht, en een beetje Noord-Holland en Drenthe.<sup>2</sup>

Bij wijze van voorbeeld zien we dat Overijssel de zorgplicht voor het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening heeft opgenomen en vertaald in de Omgevingsvisie Overijssel 2017. Voor de fysieke leefomgeving beschrijft de Omgevingsvisie Overijssel 2017 inhoudelijk wat Provinciale Staten (PS) op dit moment van provinciaal belang vinden. De leidraad is dat die publieke belangen van provinciaal

---

<sup>1</sup> Zie ook Informatieblad Zorgplicht Drinkwaterwet <https://www.rivm.nl/sites/default/files/2018->

<sup>2</sup> Zie het jaarverslag van Vitens op <https://www.vitens.com/organisatie/jaarverslag>

belang zijn, die op provinciaal niveau het meest effectief te beïnvloeden zijn. De provinciale kerntaken zijn hierbij richtinggevend (zie ook [www.ipo.nl](http://www.ipo.nl)).

Een betrouwbare drinkwatervoorziening (kwaliteit en kwantiteit) is in Overijssel expliciet benoemd als provinciaal belang (paragraaf 4.2 Omgevingsvisie). Daarmee heeft PS de zorgplicht direct onderdeel gemaakt van beleid en uitvoering. Relevant voor de vertaling naar beleidskeuzen en uitvoering is het Uitvoeringsmodel Omgevingsvisie Overijssel (hoofdstuk 6). In dit uitvoeringsmodel staan de drie stappen *of, waar* en *hoe* centraal. Bij een initiatief voor bijvoorbeeld woningbouw, een nieuwe bedrijfslocatie, toeristisch-recreatieve voorzieningen of natuurontwikkeling kun je aan de hand van deze drie stappen bepalen *of* een initiatief binnen de geschetste visie voor Overijssel mogelijk is, *waar* het past en *hoe* het uitgevoerd kan worden. Per provinciaal belang zijn duidelijke kaders opgesteld voor wat kan en wat niet. Deze kaders zijn per provinciaal belang vervolgens in Hoofdstuk 7 (generieke/gebied specifieke beleidskeuzes) en in detail in hoofdstuk 10 uitgewerkt. Vervolgens zijn waar noodzakelijk in de Omgevingsverordening regels opgenomen om doorwerking naar onder andere het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning te borgen.

De provincie is de strategische beleidsbepaler in de fysieke leefomgeving. Zij is ten aanzien van de drinkwatervoorziening ook verantwoordelijk voor:

- de toewijzing van de maatschappelijke functies van het watersysteem op grond van de Waterwet (waaronder grondwater voor drinkwater, maar ook voor andere functies zoals natuur),
- de ruimtelijke en milieubescherming van de aangewezen grondwatervoorraden voor de drinkwatervoorziening,
- de vergunningverlening op grond van artikel 6.4 Waterwet voor het onttrekken van grondwater voor de openbare drinkwatervoorziening.

De provincie (als onderdeel van de overheid) heeft daarmee de bevoegdheden om voldoende en schone bronnen voor de drinkwatervoorziening aan te wijzen, te vergunnen en te beschermen. De provincie heeft voor geheel Overijssel voldoende bronnen aangewezen en vergund. Net als andere provincies, verwacht Overijssel echter wel dat het drinkwaterbedrijf zich gaat inzetten voor waterbesparing.

Het is van wezenlijk belang om vast te stellen tot hoever de leveringsplicht van de drinkwaterbedrijven reikt én tot hoever de overheidsverantwoordelijkheid en in het bijzonder de provinciale verantwoordelijkheid voor het duurzaam veilig stellen van de drinkwatervoorziening reikt. Dit klemmt te meer nu de gevolgen van winning steeds meer bij de maatschappij terecht komen. Hiermee wordt bedoeld dat als de overheid (lees: de provincie) ongeclausuleerd verplicht is tot het ter beschikking stellen van bronnen ten behoeve van de drinkwatervoorziening, dit een enorm ruimtebeslag legt op gebieden. Waar grondwater wordt gewonnen, geldt immers dat een ruim gebied moet worden aangewezen als waterwingebied en/of grondwaterbeschermingsgebied, met alle beperkingen die aan die status zijn verbonden.

## Onderzoeksvragen

De hoofdvragen zijn:

Is er een ongeclausuleerde leveringsplicht en daarmee een ongeclausuleerde verplichting voor de overheid om voldoende bronnen aan te wijzen en te beschermen?

Of zijn beide vooronderstellingen geheel of gedeeltelijk onjuist? En wat is dan wel de juiste formulering van deze twee verplichtingen?

Ter beantwoording van deze hoofdvragen worden verschillende deelvragen gesteld.

- Aan wie dient Vitens (in basis dus elke drinkwaterbedrijf) op grond van de drinkwater verplicht te leveren?
  - aan de kleinverbruiker?
  - aan de industrie voor industriële toepassing?
- Is er onder zakelijke afnemers een onderscheid te maken tussen gebruik waarvoor drinkwaterkwaliteit vereist is en laagwaardig gebruik?
- Is dan de overheid (w.o. de provincie) gehouden hier vergunningsruimte voor beschikbaar te stellen?
- Is de overheid (w.o. de provincie) gehouden altijd voldoende bronnen ter beschikking te stellen?
  - Zo ja, waarom en wanneer dan?
  - Zo nee, waarom niet en wanneer niet?
- Als de overheid *niet* gehouden is, kan de overheid Vitens dan verplichten de beschikbare vergunningsruimte te gebruiken voor haar wettelijke verplichte leveringen?
- En daarmee voldoende vergunningsruimte beschikbaar hebben voor de gebonden klant en de wettelijke taak?
- Als de overheid *wel* gehouden is, kan de overheid dan Vitens aangeven in welke mate zij industriële levering mag doen?
- Of is sprake van een ongeclausuleerde vraagontwikkeling?
- Hoe verhoudt industriële levering zich met staatssteun?

Daarnaast zal de vraag worden beantwoord wat we kunnen leren van de wijze waarop de leveringsplicht van drinkwater en de overheidsverantwoordelijkheid daarvoor is geregeld in andere landen, namelijk in Vlaanderen in België en in Australië.

## Aanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zal de relevante Nederlandse wet- en regelgeving worden geanalyseerd, inclusief de toelichting en de jurisprudentie en de Nederlandse juridische literatuur. Bij de interpretatie van juridische regels zullen vier verschillende interpretatiemethoden worden gecombineerd: (1) de grammaticale methode, waarbij wordt gekeken naar de betekenis die in het normaal spraakgebruik wordt gegeven aan de bewoordingen van de wet of de regelgeving; (2) de wetshistorische methode, waarbij

wordt gekeken naar de betekenis die de wetgever aan de bewoordingen in de wet- en regelgeving bedoelde te geven, zoals blijkt uit de toelichting op de wet- en regelgeving, (3) de systematische methode, waarin wordt gekeken naar de plaats van de regel in het geheel van de betreffende wet en regelgeving en (4) de teleologische methode, waarbij regels worden geïnterpreteerd door te kijken naar het doel van de wet- en regelgeving.

### Beperkingen

Hoewel de Europese Drinkwaterrichtlijn een belangrijk juridisch kader biedt ten aanzien van de productie, distributie en levering van drinkwater gaat dit onderzoek hier niet uitgebreid op in. Dat komt omdat deze richtlijn zich beperkt tot kwaliteitseisen. Dit geldt ook ten aanzien van de Kaderrichtlijn Water. De Europese Unie heeft wel een Strategie ontwikkeld voor waterschaarste en droogte (COM (2007) 414) en een Blueprint to safeguard Europe's water resources (COM (2012) 673), maar deze strategieën zijn slechts beleidsdocumenten en daarmee niet juridisch bindend. Ook is de (deel)vraag naar staatssteun relatief beperkt beantwoord, aangezien er op het eerste gezicht geen sprake lijkt te zijn van onrechtmatige steun door het ontbreken van selectiviteit. Voor de beantwoording van deze vraag is advies gevraagd aan een deskundige op dit terrein, dr. Willem Janssen, universitair docent en onderzoeker bij het Departement Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Utrecht.

Ten aanzien van de rechtsvergelijkende vraag is een quick-scan onderzoek gedaan om inspiratie op te doen. Er is gekozen voor een vergelijking met Vlaanderen, in België, waar nieuwbouw standaard wordt opgeleverd met watervoorzieningen gericht op waterbesparing, hergebruik en gebruik van regenwater, en de omgeving van Sydney in Australië, waar men immers veel vaker kampt met droogte en watertekorten dan in Nederland en daardoor beschikt over aan deze omstandigheden aangepaste wet- en regelgeving. Voor de rechtsvergelijking is advies gevraagd aan dr. Cathy Suykens, universitair docent en onderzoeker bij de KU Leuven en Syvi Boon, werkzaam bij de Independent Regulatory and Pricing Tribunal dat o.a. toezicht houdt op Sydney Water.

## 2. Doelstelling en reikwijdte van de Drinkwaterwet

Hoewel de Drinkwaterwet zelf geen doelstelling bevat, vermeldt de preambule bij de Drinkwaterwet dat de wet is opgesteld in het belang van de volksgezondheid en de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening.

De Memorie van Toelichting gaat ook in op de achtergrond van de Drinkwaterwet:

“Een goede drinkwatervoorziening is van groot belang voor de volksgezondheid, het welzijn en de welvaart van de samenleving. Het betreft een vitale publieke dienst van groot algemeen belang die onderwerp is van specifieke overheidszorg. Tegen deze achtergrond is in 1961 de Waterleidingwet (Stb. 1957, 150) van kracht geworden. In eerste instantie richtte deze wet zich vooral op het toezicht op drinkwaterbedrijven in het belang van de volksgezondheid. Nadien is de Waterleidingwet diverse malen aangepast en aangevuld. Zo is de wet uitgebreid met hoofdstukken inzake de organisatie van de openbare watervoorziening<sup>1</sup> en de voorbereiding en totstandbrenging van watervoorzieningswerken<sup>2</sup>.

In 2004 is de Waterleidingwet aangevuld met bepalingen inzake de eigendom van drinkwaterbedrijven en het exclusieve recht, en ook de wettelijke plicht, van een drinkwaterbedrijf om in zijn wettelijk vastgelegde voorzieningsgebied de productie en distributie van drinkwater te verzorgen<sup>3</sup>.<sup>3</sup>

Met *openbare drinkwatervoorziening* wordt volgens de Drinkwaterwet bedoeld: de productie en distributie van drinkwater door drinkwaterbedrijven.<sup>4</sup> De Memorie van Toelichting benadrukt dat het primair tot de taak van de drinkwaterbedrijven wordt gerekend om zorg te dragen voor de feitelijke levering van deugdelijk drinkwater aan consumenten en andere afnemers. Daarmee biedt de Drinkwaterwet dus nadrukkelijk ruimte voor levering van drinkwater aan andere afnemers die drinkwater voor dezelfde toepassingen gebruiken als huishoudens, zoals ziekenhuizen, hotels en kantoren. Dat water mag worden gebruikt om te drinken, te koken of voedsel te bereiden dan wel voor andere huishoudelijke doeleinden.

De Drinkwaterwet neemt in artikel 7 het leveren van drinkwater voor andere doeleinden (met uitzondering van huishoudelijke doeleinden en warm tapwater) *niet* mee als onderdeel van de wettelijke taak van drinkwaterbedrijven. De definitie van een drinkwaterbedrijf in artikel 1 van de Drinkwaterwet laat dit ook zien:

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

Waar de Waterleidingwet (de voorganger van de Drinkwaterwet) nog sprak over leidingwater, spreekt de Drinkwaterwet consistent over drinkwater.<sup>5</sup> De Drinkwaterwet definieert *drinkwater* als 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 reikwijdte van de Drinkwaterwet omvat echter meer dan alleen de productie en distributie van drinkwater door drinkwaterbedrijven. In de Memorie van Toelichting staat dat de omzetting van de Drinkwaterrichtlijn in de Drinkwaterwet met zich meebracht dat de wetgever zich ook moest gaan richten op het traject tussen het punt van levering en de kraan, op afzonderlijke, niet aan het leidingnet van een drinkwaterbedrijf gekoppelde watervoorzieningen en op de levering van warm tapwater.<sup>6</sup> Ook hier wordt levering van drinkwater voor andere (zakelijke) toepassingen niet genoemd.

De Drinkwaterwet maakt onderscheid tussen kleinverbruikers en grootverbruikers. *Kleinverbruikers* zijn consumenten of andere afnemers met een aansluiting waarbij de volumestroom van de levering van water niet meer bedraagt dan vijf kubieke meter per uur.<sup>7</sup> De Memorie van Toelichting spreekt ook wel van *gebonden klanten*. Aangezien

---

<sup>3</sup> MvT Drinkwaterwet 13-12-2006 TK 2006-2007 30895, nr. 3, p. 2. Zie in het bijzonder. art. 15 Drinkwaterwet..

<sup>4</sup> Art. 1 lid 1 Drinkwaterwet.

<sup>5</sup> MvT Drinkwaterwet 13-12-2006 TK 2006-2007 30895, nr. 3, p 5.

<sup>6</sup> MvT Drinkwaterwet 13-12-2006 TK 2006-2007 30895, nr. 3, p 5 en 6.

<sup>7</sup> Art. 1 lid 1 Drinkwaterwet.



drinkwaterbedrijven monopolisten zijn in hun distributiegebied, zijn dit klanten die geen andere mogelijkheden hebben dan drinkwater afnemen bij het drinkwaterbedrijf. Alleen klanten die ook zelf kunnen voorzien in hun (drink)waterbehoefte zijn geen gebonden klanten. De extra bescherming die de Drinkwaterwet biedt aan kleinverbruikers heeft vooral betrekking op het voorkomen van afsluiting.<sup>8</sup>

### 3. De leveringsverplichting

Voor de reikwijdte van de leveringsverplichting, is het van belang te weten of deze zich beperkt tot de levering van drinkwater (inclusief drinkwater dat wordt gebruikt voor huishoudelijke doeleinden) aan huishoudens of dat deze verplichting zich geheel of gedeeltelijk uitstrekt tot de levering van (drink)water voor andere toepassingen aan andere afnemers.

Op grond van artikel 3 van de Drinkwaterwet moet de eigenaar van het drinkwaterbedrijf de zorg dragen voor een voldoende en duurzame uitvoering van de openbare drinkwatervoorziening binnen het eigen distributiegebied. De Minister van Infrastructuur en Milieu 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.

Artikel 8 van de Drinkwaterwet bepaalt dat de eigenaar van een drinkwaterbedrijf verplicht is, 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. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf is ook 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. Artikel 8 maakt duidelijk dat de leveringsverplichting alleen geldt ten aanzien van het leveren van drinkwater en niet voor de levering van ander water. Ook uit de definitie van distributiegebied in de Drinkwaterwet valt af te leiden dat de leveringsplicht zich beperkt tot de levering van drinkwater. Een *distributiegebied* wordt namelijk gedefinieerd als het gebied waarbinnen de eigenaar van een drinkwaterbedrijf bevoegd en verplicht is tot levering van drinkwater aan consumenten of andere afnemers.<sup>9</sup>

Het is dus duidelijk dat de leveringsverplichting is beperkt tot de levering van *drinkwater* binnen het aangewezen distributiegebied. Het is echter niet meteen duidelijk bij lezing van artikel 8 of deze verplichting ook onverkort voor zakelijke afnemers geldt. Het gaat in art 8 over een *persoon*. Dit suggereert dat deze verplichting alleen van toepassing is op consumenten, maar dat hoeft niet het geval te zijn, aangezien persoon zowel op natuurlijke personen als op rechtspersonen kan slaan. De Memorie van Toelichting vermeldt dat de leveringsverplichting in de Drinkwaterwet de keerzijde is van de exclusieve leveringsbevoegdheid binnen het aangewezen distributiegebied en is opgenomen ter

---

<sup>8</sup> Art. 9 Drinkwaterwet.

<sup>9</sup> Art. 1 lid 1 Drinkwaterwet.

bescherming van de consument, omdat drinkwater een primaire levensbehoefte is.<sup>10</sup> De leveringsverplichting lijkt dus primair gericht te zijn op de bescherming van consumenten.

De Drinkwaterwet beperkt de *leveringszekerheid* ook tot drinkwater én maakt daarbij onderscheid in leveringszekerheid tussen consumenten en andere afnemers. Dit kun je *niet* afleiden uit artikel 32 van de Drinkwaterwet. Dat bepaalt immers dat de eigenaar van een drinkwaterbedrijf er zorg voor draagt dat de levering van deugdelijk drinkwater aan consumenten en andere afnemers in het voor zijn drinkwaterbedrijf vastgestelde distributiegebied gewaarborgd is in een zodanige hoeveelheid en onder een zodanige druk als in het belang van de volksgezondheid vereist is. Daarnaast is de eigenaar van een drinkwaterbedrijf verplicht om alle passende maatregelen te nemen om te kunnen voorzien in de toekomstige behoefte aan drinkwater in het voor zijn drinkwaterbedrijf vastgestelde distributiegebied.

Ten aanzien van de aanpak van verstoringen maakt de Drinkwaterwet echter duidelijk onderscheid. De wettelijke verplichtingen ten aanzien van een *verstoring* hebben namelijk alleen betrekking op de situatie dat er sprake is van uitval of aantasting van watervoorzieningswerken waardoor de continuïteit van de levering van deugdelijk drinkwater wordt verbroken of in gevaar komt.<sup>11</sup> De eigenaar van een drinkwaterbedrijf moet een analyse maken van het risico op verstoringen en deze analyse moet regelmatig worden geactualiseerd. Ook het bijbehorende leveringsplan ziet alleen op het waarborgen van de leveringszekerheid van drinkwater, nooddrinkwater en noodwater (voor sanitatiedoeleinden).<sup>12</sup> Als een verstoring optreedt, moet de eigenaar van het drinkwaterbedrijf meteen alle maatregelen nemen die noodzakelijk zijn om de verstoring zo snel mogelijk op te heffen. Voor wat betreft de levering van water, verplicht de wet het drinkwaterbedrijf alleen om bij een verstoring die langer duurt dan 24 uur in overleg met de inspecteur zorg te dragen voor de levering van nooddrinkwater en eventueel noodwater voor sanitatiedoeleinden.<sup>13</sup> Uit de Memorie van Toelichting blijkt ook dat deze bepalingen alleen betrekking hebben op de verwachte voorbereiding op de levering van nooddrinkwater bij calamiteiten, terwijl de verplichting om noodwater te leveren (voor sanitatie) een inspanningsverplichting is.

Uit de opsomming van de wettelijke taken in artikel 7 Drinkwaterwet blijkt het duidelijkst dat er een fundamenteel verschil bestaat tussen de levering van drinkwater (en nooddrinkwater) in het kader van de openbare drinkwatervoorziening en de levering van (drink)water voor commerciële activiteiten. Artikel 7 bevat namelijk alle wettelijke taken die de Drinkwaterwet oplegt aan de eigenaar van een drinkwaterbedrijf. Dit zijn:

- a.** het tot stand brengen en in stand houden van een duurzame en doelmatige openbare drinkwatervoorziening in het voor zijn bedrijf vastgestelde distributiegebied;
- b.** het tot stand brengen en in stand houden van de infrastructuur die noodzakelijk is voor de productie en distributie van drinkwater in dat distributiegebied;

---

<sup>10</sup> MvT Drinkwaterwet 13-12-2006 TK 2006-2007 30895, nr. 3, zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel 8.

<sup>11</sup> Art. 1 lid 1 Drinkwaterwet.

<sup>12</sup> Zie de definitie van noodwater in art. 1 lid 1 Drinkwaterwet.

<sup>13</sup> Artt. 35-38 Drinkwaterwet.

- c. het overeenkomstig artikel 8 leveren van drinkwater binnen het voor zijn bedrijf vastgestelde distributiegebied, en
- d. het borgen van de kwaliteit en duurzaamheid van het productie- en distributieproces en het geleverde drinkwater.

En:

- a. het bijdragen aan de bescherming van de bronnen voor de drinkwatervoorziening in zijn distributiegebied tegen verontreiniging, waaronder in elk geval wordt begrepen:

- 1°.het verrichten van onderzoek naar de kwaliteit van deze bronnen;

- 2°.het beheren of medebeheren van terreinen rondom deze bronnen gericht op het voorkomen of beperken van verontreiniging van deze bronnen;

- b. het bijdragen aan het uit een oogpunt van volksgezondheid verantwoord omgaan met drinkwater door eigenaars, consumenten en andere afnemers tussen het punt van levering en het punt waar het drinkwater voor consumptie ter beschikking komt, waaronder in elk geval wordt begrepen:

- 1°.het geven van voorlichting aan consumenten;

- 2°.het opstellen van technische eisen ten aanzien van de op zijn distributienet aan te sluiten en aangesloten installaties; 3°.het overeenkomstig artikel 24 uitvoeren van controles ten aanzien van bedoelde installaties.

Het belangrijkste punt wordt echter in artikel 7 lid 4 Drinkwaterwet gemaakt. Daar staat dat indien de eigenaar van een drinkwaterbedrijf baten die zijn verkregen ter uitvoering van een taak of taken als bedoeld in het eerste of tweede lid aanwendt voor het verrichten van economische activiteiten, de aanwending van die baten geschiedt tegen condities die in het normale handelsverkeer gebruikelijk zijn voor de financiering van de desbetreffende economische activiteiten. De artikelen 25a, aanhef en onderdeel d, en 25b van de Mededingingswet zijn van overeenkomstige toepassing op de eigenaren van drinkwaterbedrijven.

Dit betekent dat er een splitsing moet worden aangebracht tussen de wettelijke taken van het drinkwaterbedrijf en de economische of commerciële taken van het drinkwaterbedrijf, die ook door moet werken in de financiële administratie. De Memorie van Toelichting geeft aan dat het mededingingsrecht niet van toepassing is op drinkwaterbedrijven voor zover zij activiteiten verrichten ter uitvoering van de openbare drinkwatervoorziening. Dat is namelijk een dienst van algemeen (niet-economisch) belang. Het mededingingsrecht is wél van toepassing op de drinkwaterbedrijven voor zover zij andere, economische activiteiten verrichten. Dit betekent dat als drinkwaterbedrijven (drink)water leveren aan 'andere afnemers', zij mogelijk handelen als ondernemingen in de zin van het mededingingsrecht en dat dan het mededingingsrecht op hen van toepassing is. Voor zover andere afnemers water gebruiken voor commerciële toepassingen, kan de levering beschouwd worden als een commerciële activiteit. De achterliggende gedachte is dat voorkomen moet worden dat de levering van (drink)water aan andere afnemers dan consumenten door drinkwaterbedrijven – die wettelijke taken uitvoeren en in overheidshanden zijn – geen concurrentievervalsing mag vormen voor andere aanbieders van water.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Zie uitgebreid de Handreiking Wet Markt en Overheid, beschikbaar via:

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mededinging/documenten/richtlijnen/2012/07/05/handreiking-markt-en-overheid>.

Het is duidelijk is dat de leveringsverplichting geldt ten aanzien van drinkwater in het kader van de openbare drinkwatervoorziening. Het is de vraag aan welke andere afnemers, naast consumenten, de drinkwaterbedrijven nog meer verplicht drinkwater moeten leveren. Zakelijke klanten die geen drinkwaterkwaliteit nodig hebben, vallen in elk geval buiten de leveringsverplichting van de Drinkwaterwet. Bij zakelijke klanten die drinkwater afnemen, biedt de Drinkwaterwet niet op voorhand duidelijkheid of zij wel of niet onder de leveringsverplichting vallen. Er zijn verschillende criteria denkbaar: (1) Bescherming van de volksgezondheid – de doelstelling van de drinkwaterwet – dan valt elke zakelijke afnemer die drinkwaterkwaliteit nodig heeft ter bescherming van de volksgezondheid er onder, zoals bijvoorbeeld een kantoor, maar ook een koekjesfabriek; (2) Publieke taak, of maatschappelijke ontwrichting – de achterliggende gedachte van de verdringingsreeks – dan valt levering aan een ziekenhuis er onder, terwijl een koekjesfabriek er dan buiten valt omdat daar geen publiek belang mee gemoeid is en een koekjesfabriek geen onderdeel uitmaakt van de vitale infrastructuur; (3) In hoeverre de afnemer zelf kan voorzien in drinkwater, zodat er een onderscheid wordt gemaakt tussen gebonden afnemers, die vergelijkbaar zijn met consumenten, en niet-gebonden afnemers.

Artikel 5 laat de keerzijde zien van de leveringsplicht. Na herhaling van de bevoegdheid en verplichting tot levering binnen het eigen distributiegebied onder verwijzing naar artikel 8, verbiedt artikel 5 namelijk de eigenaar van een drinkwaterbedrijf om door middel van een watervoorzieningswerk water, niet zijnde drinkwater, te leveren buiten het voor dat drinkwaterbedrijf vastgestelde distributiegebied. De enige uitzondering op dat verbod heeft betrekking op de levering van nooddrinkwater aan andere drinkwaterbedrijven, consumenten of andere afnemers.<sup>15</sup>

De Memorie van Toelichting licht toe dat drinkwaterbedrijven naast drinkwater ook ander water leveren, met name aan de industrie. Dat water wordt gebruikt in het productieproces als productiemiddel of grondstof. De Memorie van Toelichting bepaalt dat de markt voor dit water vrij is, voor zover hier op grond van de bestemming van het geleverde water geen sprake is van drinkwater. Desalniettemin blijkt uit de tekst van de Drinkwaterwet dat de drinkwaterbedrijven ook op deze markt niet met elkaar mogen concurreren. Artikel 5, tweede lid, van de Drinkwaterwet verbiedt de drinkwaterbedrijven hun watervoorzieningswerken, die bedoeld zijn voor de drinkwatervoorziening, te gebruiken voor levering van water, niet zijnde drinkwater, buiten het eigen distributiegebied (zoals bijvoorbeeld aan de industrie).

De in de Memorie van Toelichting genoemde redenen zijn ten eerste dat concurrentie het risico van afkoppelen van grootverbruikers vergroot, doordat deze naar een ander drinkwaterbedrijf overstappen. Dat is onwenselijk omdat het zou kunnen leiden tot hogere tarieven voor de gebonden klanten (de huishoudens). Ten tweede dat door de marktmacht van de drinkwaterbedrijven (als gevolg van hun exclusieve bevoegdheid tot levering van drinkwater) een eerlijke concurrentie met andere aanbieders van water aan de industrie in het geding komt. Ten derde zou concurrentie tussen drinkwaterbedrijven 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

---

<sup>15</sup> Art. 5 lid 3 Drinkwaterwet.

dat drinkwaterbedrijven op basis van een onderlinge afspraak water aan elkaar kunnen leveren.

Ten aanzien van de drinkwatervoorziening is dus niet gekozen voor marktwerking maar voor een monopolie binnen de distributiegebieden, voor zowel huishoudens als andere afnemers, zowel van drinkwater als van ander water.<sup>16</sup> De drinkwaterbedrijven zijn weliswaar private rechtspersonen, maar de aandelen zijn volledig in handen van de overheid en dat is wettelijk vastgelegd in de Drinkwaterwet.<sup>17</sup> Er is niet gekozen voor een splitsing tussen eigendom en beheer enerzijds en exploitatie anderzijds. Dit is ingegeven door de zorg voor de kwaliteit van de drinkwatervoorziening. De kwaliteit komt in gevaar als meer dan een leverancier hetzelfde netwerk gebruikt, daarnaast is het technisch lastig. Het enige 'marktinstrument' is de wettelijk vastgelegde benchmark, een onderlinge prestatievergelijking ter bevordering van de doelmatigheid van de drinkwaterbedrijven, die is ingesteld ter bescherming van de gebonden klanten. De vergelijking omvat: de kwaliteit van het geleverde drinkwater, milieueffecten, klanttevredenheid en kostenefficiëntie.<sup>18</sup>

#### *Uitzonderingen op de leveringsplicht*

De leveringsplicht uit de Drinkwaterwet geldt dus niet onverkort voor eenieder.

Drinkwaterbedrijven moeten leveren aan consumenten en andere afnemers voor zover het gaat om de openbare drinkwatervoorziening. De drinkwaterbedrijven hebben echter géén wettelijke taak ten aanzien van het leveren van industriewater en water anders dan drinkwater ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening. Drinkwaterbedrijven mogen binnen hun distributiegebied leveren aan zakelijke klanten, maar zij mogen hen ook een aansluiting of levering weigeren met een beroep op hun algemene voorwaarden. De Memorie van Toelichting bepaalt hierover het volgende ten aanzien van de leveringsplicht van artikel 8:

“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. Deze voorwaarden zijn geënt op het model Algemene Voorwaarden Drinkwater van VEWIN. Dit model komt tot stand in overleg met de Consumentenbond en onder auspiciën van de Commissie Consumentenaangelegenheden van de Sociaal Economische Raad (SER).”

Het is de vraag of de algemene voorwaarden van het drinkwaterbedrijf de beste plek zijn om te regelen aan welke andere afnemers wel of niet wordt geleverd. De huidige algemene voorwaarden bevatten voor grootverbruikers al beperkende regels ten aanzien van weigering van levering in geval van extreme omstandigheden, ontoereikende capaciteit dan wel de ligging (afstandsnormen) ten opzichte van het netwerk, dit laatste in verband met het kunnen garanderen van drinkwaterkwaliteit.

De regering kan besluiten om nadere regels te stellen voor de levering van ander water bij algemene maatregel van bestuur. De Drinkwaterwet biedt namelijk de mogelijkheid bij

---

<sup>16</sup> Zie ook: TK 1998-1999 25869 Herziening Waterleidingwet, Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

<sup>17</sup> Art. 14-18 Drinkwaterwet.

<sup>18</sup> MvT Drinkwaterwet 13-12-2006, TK 2006-2007 30895, nr. 3, p. 2-3.-

algemene maatregel van bestuur te bepalen dat een of meer daarbij aan te geven artikelen van de Drinkwaterwet 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.<sup>19</sup> De Memorie van Toelichting licht toe dat deze bepaling rechtstreeks uit de Drinkwaterrichtlijn volgt en een voortzetting vormt van artikel 1, tweede lid, van de Waterleidingwet.<sup>20</sup>

#### 4. De duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening

Artikel 3 van de Drinkwaterwet legt de zorg voor een voldoende en duurzame uitvoering van de openbare drinkwatervoorziening neer bij het drinkwaterbedrijf, terwijl artikel 2 van de Drinkwaterwet de zorg voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening neerlegt bij de overheid, namelijk bij de bestuursorganen van de overheid. Deze verantwoordelijkheid ligt bij de overheid, aangezien drinkwaterbedrijven geen eigenaren zijn van de bronnen van het drinkwater. De overheid beheert het oppervlaktewater en het grondwater. Ook de overheid is niet de eigenaar van al het water. Op grond van artikel 5:20 Burgerlijk Wetboek omvat het eigendomsrecht op de grond ook het eigendom over water als grondwater door een bron, put of pomp aan de oppervlakte is gekomen en als oppervlaktewater zich op de grond bevindt en niet in open verbinding met het water op het erf van een ander staat.

Artikel 2 lid 2 van de Drinkwaterwet benoemt dat het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening geldt als een dwingende reden van groot openbaar belang bij de uitoefening van bevoegdheden en de toepassing van wettelijke voorschriften. Deze formulering sluit aan bij de uitzonderingsregeling van artikel 6 lid 4 van de Habitatrictlijn, zodat in Natura 2000 gebieden activiteiten ten behoeve van de drinkwatervoorziening mogelijk blijven<sup>21</sup> en bestuursorganen op die grond toch vergunningen voor drinkwaterwinning in Natura 2000 gebieden kunnen afgeven, zelfs als dit negatieve gevolgen heeft voor de natuur.<sup>22</sup>

De Drinkwaterwet definieert *openbare drinkwatervoorziening* als de productie en distributie van drinkwater door drinkwaterbedrijven.<sup>23</sup> De Memorie van Toelichting bij de Drinkwaterwet licht toe wat wordt bedoeld met de *duurzame veiligstelling* van de drinkwatervoorziening.

---

<sup>19</sup> Respectievelijk art. PM en art. 1 lid 2 Drinkwaterwet.

<sup>20</sup> MvT Drinkwaterwet 13-12-2006 TK 2006-2007 30895, nr. 3, p.

<sup>21</sup> MvT Drinkwaterwet 13-12-2006 TK 2006-2007 30895, nr. 3, p. 21.

<sup>22</sup> Zie A.M. Keessen en H.F.M.W. van Rijswijk, Drinkwaterwinning in een Natura 2000 gebied, Het juridisch regime voor beschermde gebieden, Milieu en Recht 2008 nr 9, p. 557-566.

<sup>23</sup> Art. 1 lid 1 Drinkwaterwet.

“Centraal daarbij staat de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening. 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 BDIV, zijn: een blijvende prioriteit in het milieubeleid voor verbetering en bescherming van de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater, versterking van de kwaliteits- en milieuzorg bij de productie en distributie, ombuiging van de stijgende waterbehoefte en het ontzien van natuur en milieu bij de inzet van bronnen en watervoorzieningswerken.”<sup>24</sup>

Hieruit kan worden afgeleid dat de taak van de overheid om de drinkwatervoorziening duurzaam veilig te stellen vervuld kan worden op meerdere manieren. De overheid hoeft 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. De betreffende bestuursorganen van de overheid hebben ook enige mate van beleidsruimte bij de uitvoering van hun zorgplicht, aangezien dat inherent is aan het hebben van een zorgplicht.<sup>25</sup> Deze beleidsruimte kunnen zij invullen in hun plannen en door het stellen van nadere regels. De Drinkwaterwet verplicht de minister van Infrastructuur en Milieu om minimaal eens per zes jaar een beleidsnota te schrijven. Daarin moet de minister ingaan op de productie en distributie van drinkwater, de bescherming van de bronnen van drinkwater en de wijze waarop de overheid de openbare drinkwatervoorziening duurzaam veilig wil stellen. Deze beleidsnota kan tussentijds worden gewijzigd.<sup>26</sup> Daarnaast bieden het Deltaprogramma Zoetwater en de Nederlandse waterbeheerprogramma's ter uitvoering van de Kaderrichtlijn water ook informatie over het beleid ten aanzien van de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening.

De zorgplicht van artikel 2 Drinkwaterwet is van toepassing op alle bestuursorganen van de overheid, zowel van rijksoverheden als van decentrale overheden. De Memorie van Toelichting wijst er op dat het bestuursorganen betreft - met taken en bevoegdheden die van invloed zijn op de drinkwatervoorziening.<sup>27</sup> De zorgplicht van de overheid richt zich niet op het ter beschikking stellen van voldoende zoetwater voor alle toepassingen. Integendeel, de Drinkwaterwet beperkt de zorgplicht tot de zorg voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. Deze zorgplicht is dus nader ingevuld – en daarmee begrensd – door de definitie van openbare drinkwatervoorziening en de wettelijke taken die ter uitvoering van de zorg voor de openbare drinkwatervoorziening zijn opgelegd aan de drinkwaterbedrijven. De zorgplicht van de overheid strekt zich dus niet zonder meer uit tot

---

<sup>24</sup> MvT Drinkwaterwet 13-12-2006 TK 2006-2007 30895, nr. 3, p. 2.

Het Beleidsplan Drink- en Industriewater Voorziening (BDIV) is een planfiguur uit de Waterleidingwet die is ingetrokken bij de wetwijziging. In plaats daarvan verschijnen de periodieke beleidsnota en de uitkomsten van de benchmark tussen de drinkwaterbedrijven.

<sup>25</sup> H.J.M. Havekes en H.F.M.W. Van Rijswijk, *Nederlands waterrecht in Europese context*, Deventer: Kluwer 2014, p. 406.

<sup>26</sup> Art. 6 Drinkwaterwet.

<sup>27</sup> MvT Drinkwaterwet 13-12-2006 TK 2006-2007 30895, nr. 3, p. 20.

de veiligstelling van water voor zakelijke afnemers. Voor zakelijke afnemers is van belang of zij al dan niet vallen onder de openbare drinkwatervoorziening (zie hierboven).

Met betrekking tot het verschil tussen huishoudens en andere afnemers, biedt de Waterwet inzicht in de beoogde verdeling van water onder normale omstandigheden en bij waterschaarste. Een van de doelstellingen van de Waterwet is het voorkomen en waar nodig beperken van waterschaarste.<sup>28</sup> Dit wordt ook wel gezien als een onderdeel van de overheidszorg voor het watersysteem.<sup>29</sup> Als zich waterschaarste voordoet, biedt artikel 2.9 van de Waterwet de wettelijke grondslag voor het opstellen van een verdringsreeks. Dit betekent dat er een rangorde mag worden aangebracht van maatschappelijke en ecologische behoeften, die bij watertekorten of dreigende watertekorten bepalend is voor de verdeling van het beschikbare oppervlaktewater. In de algemene maatregel van bestuur en in een provinciale verordening kunnen nadere regels worden gesteld aan deze verdeling en kunnen deze regels ook van overeenkomstige toepassing worden verklaard op grondwater.

De verdringsreeks is vastgelegd in art. 2.1 van het Waterbesluit.

“In geval van een watertekort of dreigend watertekort wordt met het oog op de verdeling van het beschikbare water over de maatschappelijke en ecologische behoeften bij het beheer de volgende rangorde van behoeften in acht genomen:

- 1°. het waarborgen van de veiligheid tegen overstroming en het voorkomen van onomkeerbare schade;
- 2°. nutsvoorzieningen;
- 3°. kleinschalig hoogwaardig gebruik;
- 4°. overige behoeften.

2 Bij de in het eerste lid, onder 1°, bedoelde behoeften wordt achtereenvolgens prioriteit toegekend aan:

- 1°. de stabiliteit van waterkeringen;
- 2°. het voorkomen van klink en zettingen;
- 3°. natuur, voor zover het gaat om het voorkomen van onomkeerbare schade.

3 Bij de in het eerste lid, onder 2°, bedoelde behoeften wordt achtereenvolgens prioriteit toegekend aan:

- 1°. drinkwatervoorziening, voor zover het gaat om het waarborgen van de leveringszekerheid;
- 2°. energievoorziening, voor zover het gaat om het waarborgen van de leveringszekerheid.

4 Bij de in het eerste lid, onder 3°, bedoelde behoeften wordt, op zodanige wijze dat de maatschappelijke en economische gevolgen zo gering mogelijk zijn, prioriteit toegekend aan:

- a. de tijdelijke beregening van kapitaalintensieve gewassen;
- b. het verwerken van industrieel proceswater.

5 Bij de in het eerste lid, onder 4°, bedoelde overige behoeften wordt, op zodanige wijze dat de maatschappelijke en economische gevolgen zo gering mogelijk zijn, prioriteit toegekend aan:

---

<sup>28</sup> Art. 2.1 Waterwet

<sup>29</sup> HR 16 nov. 2018, ECLI:NL:HR:2018:2111; AB 2019/36 met annotatie van H.F.M.W. van Rijswijk; M en R 2019/29 met annotatie van P.E. Lindhout.



- a.scheepvaart;
- b.landbouw;
- c.natuur, voor zover het niet gaat om het voorkomen van onomkeerbare schade;
- d.industrie;
- e.waterrecreatie;
- f.binnenvisserij;
- g.drinkwatervoorziening, voor zover het niet gaat om de behoefte, bedoeld in het derde lid, onder 1°;
- h.energievoorziening, voor zover het niet gaat om de behoefte, bedoeld in het derde lid, onder 2°;
- i.overige belangen.”

Artikel 2.2. Waterbesluit biedt de wettelijke basis aan provincies om bij of krachtens provinciale verordening voor regionale wateren nadere regels te stellen ten aanzien van de verdeling van het beschikbare water over de in art. 2.1 vierde en vijfde lid genoemde behoeften in geval van een watertekort. Daarmee biedt het ook de wettelijke grondslag voor de nadere uitwerking in provinciale verordeningen of de keur van de maatregelen ter uitvoering van de verdringingsreeks, zoals onttrekkingsverboden en sproeiverboden. Provincies kunnen bij provinciale verordening de verdringingsreeks ook toepassen op grondwater. Als de provincie niet van haar bevoegdheid gebruik maakt om nadere regels te stellen over het gebruik in laag 3 en 4, kunnen de waterschappen dat doen in hun beleid of in hun waterbeheerplan.

Uit de verdringingsreeks blijkt dat er in geval van een (dreigende) waterschaarste onderscheid moet worden gemaakt tussen huishoudens en andere afnemers, op basis van de toepassing van het water dat zij afnemen. De drinkwaterbedrijven hebben namelijk alleen ‘recht’ op water voor huishoudens en andere afnemers ten behoeve van de leveringszekerheid van de openbare drinkwatervoorziening. Strikt genomen betekent dat dat afnemers van (drink)water voor economische activiteiten bij toepassing van de verdringingsreeks pas aan de beurt komen in laag drie en vier. Vooralsnog is deze beperking echter niet toegepast. Als de verdringingsreeks wordt uitgebreid van oppervlaktewater naar grondwater – wordt de reeks relevant voor de andere afnemers van (drink)water van een drinkwaterbedrijf voor zover hun gebruik buiten de definitie van openbare drinkwatervoorziening valt. Zij vallen dan immers in een lagere categorie.

Aangezien de verdringingsreeks is gericht op het beperken van maatschappelijke schade, heeft toepassing tot gevolg dat aanbieders van economische activiteiten geconfronteerd kunnen worden met een tekort en dan zelf schadebeperkende maatregelen moeten treffen. In de literatuur wordt de kans van slagen van een schadeclaim ten aanzien van het gebruik van de verdringingsreeks door de overheid niet hoog ingeschat. Door de verdringingsreeks is namelijk voorzienbaar hoe de provincie en het waterschap het water verdelen bij het optreden van een (dreigend) watertekort. Door deze voorzienbaarheid hebben schadeclaims voor nadeelcompensatie weinig kans van slagen.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Herman Kasper Gilissen (2013), *Adaptatie aan klimaatverandering in het Nederlandse waterbeheer*, Deventer: Kluwer, p. 124-126.

## Staatssteun

Het is de vraag in hoeverre de levering van (drink)water aan andere afnemers een vorm van staatssteun is. Artikel 107 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) verbiedt staatssteun als er sprake is van “steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt”. In de jurisprudentie zijn hieruit een aantal voorwaarden afgeleid. Aan alle voorwaarden moet zijn voldaan om van verboden staatssteun te kunnen spreken.

- de steun wordt verleend aan een onderneming die een economische activiteit verricht;
- de steun wordt door staatsmiddelen bekostigd;
- deze staatsmiddelen verschaffen een economisch voordeel dat niet via normale commerciële weg zou zijn verkregen (non-marktconformiteit);
- de maatregel is selectief: het geldt voor één of enkele ondernemingen, een specifieke sector/regio;
- de maatregel vervalst de mededinging (in potentie) en (dreigt te) leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU.

Met betrekking tot de levering door drinkwaterbedrijven van (drink)water aan zakelijke afnemers voor commerciële toepassingen geldt dat er geen sprake lijkt te zijn van verboden staatssteun. De voorwaarde waaraan op het eerste gezicht niet wordt voldaan is selectiviteit. Er is geen sprake van een selectief voordeel als de drinkwaterbedrijven leveren aan eenieder die verzoekt om aansluiting en levering. Ook hoeft er geen sprake te zijn van een selectief voordeel als drinkwaterbedrijven via uniforme algemene voorwaarden aansluiting of levering weigeren, mits deze voorwaarden transparant zijn, niet-discriminerend en kostendekkend.

## 5. Inspiratie uit Vlaanderen, België

De rechtsvergelijking met België beperkt zich tot Vlaanderen en heeft betrekking op twee vragen. Ten eerste op welke wijze in Vlaanderen de leveringsverplichting vorm is gegeven ten aanzien van consumenten en andere afnemers en ten tweede hoe de Vlaamse overheid verplichte opslag van regenwater heeft geregeld, aangezien dit een interessante maatregel vormt om de vraag naar (drink)water te verminderen en op die wijze te voorzien in de duurzame bescherming van de drinkwatervoorziening.

In België geldt drinkwaterwet- en regelgeving per gewest. In Vlaanderen geldt het Bestluit van de Vlaamse regering houdende reglementering inzake de kwaliteit en levering van water bestemd voor menselijke consumptie van 13 december 2002 (N 2003-368) (hierna: besluit). Naast kwaliteitseisen, schrijft dit besluit voor dat de exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk jaarlijks kosteloos aan elke abonnee een hoeveelheid water levert

bestemd voor menselijke consumptie. De hoeveelheid is gelijk aan 15 m<sup>3</sup> water bestemd voor menselijke consumptie, per natuurlijke persoon die ingeschreven staan op het adres van de abonnee. De bepaling regelt ook toe- dan wel afnames van deze hoeveelheid vanwege wijzigingen in het aantal ingeschreven personen.<sup>31</sup> De gemeente staat de exploitanten bij, zowel met betrekking tot de controle van het aantal ingeschreven bewoners (en daarmee rechthebbenden op de gratis drinkwaterhoeveelheid) als ten aanzien van de financiering. Natuurlijke personen hebben dus recht op 15 m<sup>3</sup> per ingeschreven persoon. De meeste mensen zullen tegen betaling meer water afnemen, aangezien een persoon ongeveer 50 m<sup>3</sup> water per jaar gebruikt<sup>32</sup> en niet elk huis gedeeltelijk zelfvoorzienend is ten aanzien van water (zie onder).

Hoewel per persoon 15 kuub water per jaar gratis is, betalen abonnees wel voor de aansluiting. Dat laatste blijkt uit artikel 19 van het besluit, waarin het recht op aansluiting is uitgewerkt voor eigenaren van woningen.<sup>33</sup> De exploitant van het openbare waterdistributienetwerk, zo nodig met toestemming van de gemeente, sluit de eigenaar van een woning, gelegen in de gemeente aan op het bestaande openbare waterdistributienetwerk nadat deze zich akkoord heeft verklaard met de wijze van in rekening brengen van de kosten en het verkoopreglement van de exploitant. Het verzoek wordt ingediend bij de gemeente. De exploitant of zo nodig de gemeente kan om technische, juridische of economische redenen de aansluiting weigeren, onder meer als niet kan worden gegarandeerd dat het geleverde water te allen tijde schoon en gezond blijft. Een weigering moet worden gemotiveerd. Tegen een weigering staat beroep open bij de minister voor Omgeving, Natuur en Landbouw. Overigens kan de minister de exploitant ook verplichten op andere wijze dan door het distributienetwerk de aanvrager te voorzien van de noodzakelijke hoeveelheid drinkwater tegen dezelfde voorwaarden als degenen die aangesloten zijn op het openbare distributienetwerk.

Een andere vraag is in hoeverre dit besluit ook voorziet in een recht op aansluiting en levering voor andere afnemers dan natuurlijke personen. In het besluit wordt zowel gesproken over natuurlijke personen als over verbruikers, al geldt de regeling voor levering van een bepaalde hoeveelheid gratis drinkwater alleen voor natuurlijke personen. Het is daarmee impliciet duidelijk dat in Vlaanderen exploitanten ook drinkwater mogen leveren aan zakelijke partijen. Het recht op aansluiting lijkt echter alleen gericht op aansluiting van natuurlijke personen, aangezien dit recht is beperkt tot eigenaren van woningen. Het lijkt er ook op dat ook bij zakelijke partijen het gaat om levering van drinkwater dat bestemd is voor menselijke consumptie. Exploitanten mogen ook water leveren dat niet geschikt is voor menselijke consumptie, het zogenoemde tweede circuitwater (hiermee wordt bedoeld op de aanleg van een tweede leidingnet voor de levering van huishoudwater). Dat is echter alleen

---

<sup>31</sup> Art. 16 Besluit van de Vlaamse regering houdende reglementering inzake de kwaliteit en levering van water bestemd voor menselijke consumptie van 13 december 2002.

<sup>32</sup> <https://www.waternet.nl/ons-water/drinkwater/gemiddeld-waterverbruik/>

<sup>33</sup> Het Besluit bevat een speciale regeling voor verhuurders, zodat ook huurders en migranten kunnen rekenen op een drinkwateraansluiting en de 15 m<sup>3</sup> per persoon per jaar aan gratis water.

toegestaan mits de drinkwaterexploitant afdoende voorzorgen treft om menselijke consumptie van dat water te voorkomen.<sup>34</sup>

#### Opvang van regenwater

Sinds 2004 geldt in België per gewest een verordening ten aanzien van de opvang van hemelwater. Voor Vlaanderen is dit het Besluit van de Vlaamse Regering houdende vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater (hierna: verordening).<sup>35</sup> Deze verordening biedt provincies en gemeenten de mogelijkheid om strengere regels vast te stellen. De verordening heeft een dubbel doel. Enerzijds het voorkomen van wateroverlast door het scheiden van hemelwater en afvalwater en anderzijds het zoveel mogelijk nuttig toepassen van regenwater. De verordening gaat uit van een rangorde. Bovenaan staat het gebruik van regenwater, dan infiltratie en buffering van regenwater en onderaan het afvoeren van een beperkte hoeveelheid water met een vertraging via de overloop van de hemelwaterput en/of de infiltratievoorziening.

De verordening is van toepassing op de bouw, herbouw en uitbreiding van overdekte constructies waarbij het nieuwe oppervlak groter is dan 40 m<sup>2</sup> en de aanleg, heraanleg of uitbreiding van verhard oppervlak groter dan 40 m<sup>2</sup> en voor de aanleg van nieuwe wegen bij verkavelingen. De verordening is ook van toepassing als geen stedenbouwkundige vergunning nodig is. De verordening bevat een hardheidsclausule, zodat het bevoegd gezag onder omstandigheden een uitzondering kan maken. En er is voorzien in een uitzondering voor het geval dat regenwater op natuurlijke wijze in de bodem kan infiltreren of het gebouw volledig is voorzien van een groen dak. Tegelijkertijd geldt voor nieuwe of herbouwde eengezinswoningen dat zij een hemelwaterput met een capaciteit van minimaal 5000 liter moeten hebben. Voor andere nieuwe of herbouwde gebouwen, mits groter dan 100 m<sup>2</sup>, geldt dat zij een hemelwaterput moeten hebben met een volume van minimaal 50 liter per m<sup>2</sup> horizontale dakoppervlakte, met een maximale inhoud van 10.000 liter (of meer als aangetoond kan worden dat een hoger nuttig hergebruik mogelijk is of zal zijn).

De aandacht voor het verduurzamen van het watergebruik heeft zijn effect niet gemist. Terwijl het gebruik van hemelwater en ander water stijgt, daalt de vraag naar oppervlaktewater, grondwater en leidingwater in Vlaanderen.<sup>36</sup>

#### 6. Inspiratie uit Sydney, Australië

Goed beheer van de watervoorraden is essentieel in Australië, aangezien grote gebieden heel droog zijn en weersextremen leiden tot het regelmatig optreden van zowel droogte als

---

<sup>34</sup> Art. 3 Besluit van de Vlaamse regering houdende reglementering inzake de kwaliteit en levering van water bestemd voor menselijke consumptie van 13 december 2002.

<sup>35</sup> <https://www.ruimtelijkeordering.be/Verordeningen/Hemelwater>.

<sup>36</sup> Leo De Nokker, Inge Liekens en Steven Broekx (2017), Water, een kostbaar goed, VITO rapport 2017/RMA/R/1246, p. 5-9. Beschikbaar via:

<http://www.integraalwaterbeleid.be/nl/publicaties/afbeeldingen/vito-rapport-water-een-kostbaar-goed/view>.

overstromingen. Tot de jaren tachtig werd echter tamelijk zorgeloos omgesprongen met het beschikbare water. Overheden hanteerden een ontwikkelingsperspectief. Zij boden ruimte voor de uitbreiding van geïrrigeerde landbouw en faciliteerden de groeiende waterbehoefte van steden en dorpen. Overheden investeerden in dammen en andere waterinfrastructuur zonder dat de gebruikers alle kosten daarvan hoefden te dragen. Vergunningen voor onttrekkingen – en daarmee het recht op water - werden uitgegeven zonder de beperkingen van de watervoorraden te respecteren.

Deze zorgeloze houding past bij het oorspronkelijk Brits georiënteerde waterrecht, dat vanuit een situatie van overvloed elk redelijk gebruik van oppervlaktewater toestaat aan hen die land langs de rivier bezitten (het 'riparian system of water use'). Dit wordt in Australië ook wel de 'magic pudding' aanpak genoemd, naar een verhaal over een pudding waaraan je niet kan zien dat er stukken af zijn gegaan om op te eten. Onder de magic pudding aanpak wordt de groei van de vraag naar water opgevangen door vergroting van het aanbod.<sup>37</sup> Hoewel deze aanpak economisch goed leek uit te pakken, groeide het bewustzijn dat deze aanpak te kostbaar werd en tegen ecologische grenzen aanliep: verzilting, algenbloei en de verslechterende toestand van rivieren en wetlands.<sup>38</sup>

In 1994 werd door de Council of Australian Governments met een Strategic Framework on Water Reform begonnen aan een economisch getinte hervorming van het waterrecht. Dit leidde tot de invoering van de volgende vernieuwingen:

- Markten voor waterrechten om efficiënt gebruik te bevorderen
- Volledige terugwinning van de kosten,
- Invoering van een dubbel watertarief (zowel een vastrecht als een variabel deel)
- Identificatie en financiering van verplichtingen van algemeen belang
- Toewijzing van water voor natuur en sociale behoeften
- Principe van subsidiariteit: waterbeheer zo veel mogelijk op het niveau van de staten

De belangrijkste hervorming was het verlaten van het Brits georiënteerde systeem ten gunste van een systeem met waterrechten in combinatie met het loslaten van de binding van water met land, zodat waterrechten verhandeld konden worden. Overigens is deze handel gereguleerd en aan beperkingen onderhevig.

De waterhervormingen zijn voortgezet en versterkt door latere initiatieven, in het bijzonder de invoering van een plafond op toewijzingen voor het Murray-Darling stroomgebied en het National Water Initiative (NWI) in 2004).<sup>39</sup> De doelen van het NWI zijn onder meer:<sup>40</sup>

- Het voorbereiden van integrale waterplannen
- Het bereiken van duurzaam watergebruik in watersystemen onder stress of waar te veel water werd toegewezen aan gebruikers
- De handel in waterrechten uit te breiden (let op: er zijn twee gescheiden systemen, een voor handel in stedelijk water en een voor handel in landelijk water) zodat gemakkelijker in en tussen staten kan worden gehandeld in water
- Het verbeteren van de beprijzing van wateropslag en levering
- Het beter managen van de stedelijke watervraag

---

<sup>37</sup> Jennifer Mc Kay (2005), Water institutional reforms in Australia, Water Policy 7, p. 35-52.

<sup>38</sup> Productivity Commission Inquiry Report. National Water Reform, no 87, 19 December 2017, p. 8.

<sup>39</sup> Jennifer Mc Kay (2005), Water institutional reforms in Australia, Water Policy 7, p. 35-52.

<sup>40</sup> <http://www.agriculture.gov.au/water/policy/nwi>.

Tot slot resulteerde de publieke druk om de watervoorziening te verzekeren, het beschikbare water eerlijk te verdelen en de natuur te beschermen tijdens de aanhoudende droogte in nieuwe wetgeving, namelijk de Water Act (Waterwet) 2007. Deze wet versterkt de integratie van het waterbeheer en het beschikbare (federale) overheidsinstrumentarium, in het bijzonder de waterplannen.

Naast toezicht op de kwaliteit en toezicht op de prijs, wordt ook gelet op het watergebruik. De Productivity Commission (hierna: Commissie) evalueert in haar rapport van 2017 de vooruitgang in de uitvoering van het hervormde waterrecht. Wat hen opvalt is dat er veel vooruitgang is geboekt. Het gemiddelde watergebruik van een Australisch huishouden is tussen 2000 en 2006 verminderd van 280 kiloliter per jaar tot 182 kiloliter per jaar. En waar Australië eerst afhankelijk was van oppervlaktewater uit afgedamde stuwmeren, zijn er nieuwe bronnen aangeboord. Er wordt water hergebruikt, regenwater opgeslagen en water ontzilt en er zijn veel waterbesparingsmaatregelen getroffen zowel door huishoudens als door bedrijven. Desalniettemin is er zeker nog ruimte voor verbetering bij de implementatie van het nationale water initiatief. De Commissie vreest dat het einde van de Millenniumdroogte (1997-2009) leidt tot een terugval in de inspanningen om het watergebruik te verduurzamen en dat terwijl de groei van de bevolking, klimaatverandering en veranderende verwachtingen van de bevolking (een hogere waardering van water) een uitdaging vormen.

De Commissie identificeert verschillende verbeterpunten in het nationaal beleid, waaronder voor Nederland interessante aspecten:

- Stedelijk waterbeheer, inclusief duidelijke rollen en verantwoordelijkheden voor de besluitvorming over de vergroting van het aanbod van water, betere economische regulering, het mogelijk maken van decentrale oplossingen en meer resultaatgerichte milieuregulering
- Ecologisch waterbeheer
- Nieuwe infrastructuur, waar de focus moet liggen op het verzekeren van ecologische duurzaamheid en financiële haalbaarheid *voordat* publieke middelen worden vastgelegd voor de bouw ervan <sup>41</sup>

Een belangrijke les die Nederland kan leren van Australië is dat tijdens langdurige droogte overhaast kan worden overgegaan tot de bouw van weinig duurzame en economisch onhoudbare infrastructuur. In Australië zitten belastingbetaler, de industrie, gemeenschappen en het milieu nu met de kosten daarvan. Zo betaalt in Sydney elk huishouden ongeveer 80 euro per jaar voor een ontziltingsinstallatie die nooit is gebruikt, maar inzetbaar wordt gehouden vanwege een contractuele verplichting daartoe. De Commissie raadt aan in de toekomst robuustere selectieprocessen toe te passen voordat over wordt gegaan tot het bouwen van nieuwe infrastructuur. <sup>42</sup>

Hoewel een systeem van verhandelbare waterrechten, zoals het Australische, afwezig is in Nederland, zijn twee elementen van dat systeem ook relevant voor Nederland. Ten eerste is er een scheiding aangebracht tussen ecologisch en consumptief (voor mensen en bedrijven)

---

<sup>41</sup> Productivity Commission Inquiry Report. National Water Reform, no 87, 19 December 2017, p. 2.

<sup>42</sup> Productivity Commission Inquiry Report. National Water Reform, no 87, 19 December 2017, p. 2.

watergebruik. In gebieden waar te veel water was toegewezen, wordt water teruggegeven aan de natuur via het infiltreren in aquifers en het verhogen van het ecologisch verantwoord debiet. Dit lijkt op de ecologische aanpak die de Kaderrichtlijn Water voorstaat. Dit gebeurt overigens zonder of tegen beperkte schadevergoeding. In staten waar schadevergoeding mogelijk is, is die gebaseerd op de marktwaarde van het water en van toepassing bij aanpassingen binnen de 10 jarige looptijd van het waterplan. Ten tweede is binnen het consumptieve watergebruik een scheiding aangebracht tussen stedelijk watergebruik en watergebruik voor irrigatie. Als gevolg daarvan blijft water behouden voor agrarische toepassingen, maar daardoor werd ook overgegaan tot de constructie van dure infrastructuur voor stedelijk water, zoals ontziltingsinstallaties. Deze scheiding staat daardoor overigens ook enigzins onder druk.<sup>43</sup>

## 7. Conclusie

Het vertrekpunt van dit onderzoek was de vraag of er een ongeclausuleerde leveringsplicht is voor drinkwaterbedrijven en daarmee een ongeclausuleerde verplichting voor de overheid om voldoende bronnen aan te wijzen en te beschermen. Of zijn beide vooronderstellingen geheel of gedeeltelijk onjuist? En wat is dan wel de juiste formulering van deze twee verplichtingen? De conclusie van dit onderzoek is dat beide vooronderstellingen slechts gedeeltelijk juist zijn en anders formuleerd dienen te worden.

De leveringsverplichting van de drinkwaterbedrijven hangt samen met hun wettelijke taak ten aanzien van de levering van drinkwater voor de openbare drinkwatervoorziening. Dat drinkwater is bedoeld om te drinken, voedsel mee te bereiden en te wassen en voor huishoudelijke toepassingen. Het is duidelijk dat levering van drinkwater aan huishoudens onder deze wettelijke taak valt. De Drinkwaterwet bakent de 'andere afnemers' niet duidelijk af. Het is daardoor een kwestie van interpretatie tot welke andere afnemers deze wettelijke taak zich ook uitstrekt. Hierbij kan gedacht worden aan ziekenhuizen, die drinkwater gebruiken voor dezelfde toepassingen als huishoudens en waarbij levering van drinkwater past bij de publieke taak die zij vervullen.

De Drinkwaterwet bevat géén wettelijke taak voor drinkwaterbedrijven ten aanzien van aansluiting en levering aan zakelijke afnemers die water gebruiken voor puur commerciële of laagwaardige toepassingen. Dat geldt mogelijk ook voor zakelijke afnemers die drinkwaterkwaliteit nodig hebben en last hebben van verstoringen. Tegelijkertijd verbiedt de Drinkwaterwet drinkwaterbedrijven wel om te leveren aan consumenten en zakelijke afnemers buiten het eigen distributiegebied. Ook op de zakelijke markt hebben drinkwaterbedrijven is concurrentie tussen drinkwaterbedrijven uitdrukkelijk niet de bedoeling.

---

<sup>43</sup> Vicky Waye and Christina Son (2010), Regulating the Australian Water Market, Journal of Environmental Law 22:3, p. 431-459.

Uit de leveringsverplichting van artikel 8 van de Drinkwaterwet blijkt niet met zoveel woorden in hoeverre drinkwaterbedrijven verplicht zijn zakelijke partijen water te leveren voor commerciële toepassingen. Het is duidelijk dat de levering van ander water dan drinkwater, voor laagwaardig gebruik, buiten de leveringsverplichting valt. Het is echter niet duidelijk welke 'andere afnemers' van drinkwater wel en welke niet onder de leveringsverplichting vallen. Uit het systeem van de wet blijkt echter wel dat de drinkwaterbedrijven onderscheid moeten maken tussen activiteiten in het kader van de openbare drinkwatervoorziening en economische activiteiten. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat drinkwaterbedrijven *niet* verplicht zijn om zakelijke partijen aan te sluiten en hen (drink)water te leveren voor commerciële toepassingen. Als een drinkwaterbedrijf aansluiting of levering wil weigeren, moet deze beslissing worden gemotiveerd met een beroep op de algemene voorwaarden. Zolang de voorwaarden waaronder drinkwaterbedrijven water leveren aan zakelijke klanten uniform, transparant en niet-discriminerend zijn en de tarieven kostendekkend, lijkt er geen sprake te zijn van verboden staatssteun.

De overheid heeft geen ongeclausuleerde verplichting om voldoende bronnen aan te wijzen en te beschermen. De overheid is slechts verplicht zorg te dragen voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. Drie aspecten zijn bij deze omschrijving van belang. Ten eerste is deze verplichting van toepassing op alle bestuursorganen zowel van rijksoverheden als van decentrale overheden, en is deze verplichting in het bijzonder relevant voor alle bestuursorganen met taken en bevoegdheden die van invloed zijn op de drinkwatervoorziening. Ten tweede blijkt uit de omschrijving dat deze verplichting alleen betrekking heeft op de openbare drinkwatervoorziening, dus op de productie en distributie van drinkwater door drinkwaterbedrijven. Drinkwater in de zin van de Drinkwaterwet is 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. Dit betekent dat het water dat wordt afgenomen door zakelijke klanten voor zover zij buiten de openbare drinkwatervoorziening vallen, niet onder deze zorgplicht valt.

Ten derde is zorg dragen voor de duurzame veiligstelling een ruimer begrip dan alleen beschermen en op duurzame wijze vergroten van het aanbod en is deze verplichting geformuleerd als een zorgplicht. Dat betekent dat bestuursorganen de nodige zorg voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening in acht moeten nemen bij de vervulling van de hun opgedragen taken. Zij hebben daarbij beleidsruimte bij de keuze voor passende maatregelen. Dat biedt ruimte zowel voor maatregelen ter bescherming van bestaande en nieuwe bronnen als voor maatregelen die de vraag beogen te beperken. Bij het ontwerpen van maatregelen bieden zowel Australië als België inspiratie voor een aanpak die gericht is op verduurzaming van zowel aanbod als vraag naar water.