



Universiteit Utrecht



**Utrecht Centre for Water,
Oceans and Sustainability Law**

ALTERNATIEVEN VOOR DE DRINKWATERVOORZIENING

**Dr. Andrea Keessen en Tim de Graaff
Universiteit Utrecht**



**Onderzoek in opdracht van de provincie Flevoland
April 2017**

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	3
2. Onderzoeksvraag en aanpak.....	3
3. Overzicht van het bestaande juridisch kader.....	5
3.1 Europees recht.....	5
3.2 Nederlands recht.....	6
3.2.1 Aanbieders van drinkwater.....	6
3.2.2 Kwaliteits- en controle-eisen	8
3.2.3 Bescherming van de bronnen van drinkwater	12
4. Vijf verschillende situaties	13
Casus 1. De normale situatie.....	13
Casus 2. Gedeeltelijk zelfvoorzienend: huishoudwater	14
Casus 3. Gedeeltelijk zelfvoorzienend met (nood) aansluiting	15
Casus 4. Individueel geheel zelfvoorzienend (off the grid).....	15
Casus 5. Zelfvoorzienendheid op grote schaal of door een onderneming	16
5. Conclusie en aanbevelingen	18

1. Inleiding

De duurzaamheidsbeweging kent een stroming waarin mensen streven naar zelfvoorzienendheid. Daarmee wordt bedoeld dat mensen zo veel mogelijk van wat ze nodig hebben zelf produceren of ruilen in hun directe omgeving. Bekende voorbeelden zijn de moestuin, zelfgebreide truien, zonnepanelen en regentonnen. Er zijn ook mensen die graag volledig zelfvoorzienend willen leven. Die mensen gaan voor een eigen en losstaande energie-, voedsel- drink- en afvalwatervoorziening in een 'tiny house'. Deze beweging komt uit Amerika en begint ook in Nederland voet aan de grond te krijgen.¹

In de provincie Flevoland, van oudsher een pionierend gebied, zijn verschillende voorbeelden die met het streven naar verduurzaming en zelfvoorzienendheid te maken (kunnen) krijgen. Almere Oosterwold springt het meest in het oog, omdat daar wordt beoogd een nieuwbouwwijk te realiseren die (in hoge mate) zelfvoorzienend zal zijn, via individuele en/of collectieve voorzieningen. Andere voorbeelden zijn een landgoed, losstaande boerderijen die (ook) voor andere dan agrarische doeleinden gebruikt worden, campings en recreatieparken en de luchthaven van Lelystad. Soms zal gestreefd worden naar volledige zelfvoorzienendheid, soms naar verduurzaming door gedeeltelijke zelfvoorzienendheid. Dit roept vele vragen op. Martin Griffioen en Marjolein van Hemert van de provincie Flevoland hebben Andrea Keessen en Tim de Graaff van het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law, onderdeel van het departement Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Utrecht, benaderd om daar een empirisch juridisch onderzoek naar te verrichten.

2. Onderzoeksvraag en aanpak

In dit rapport staat de vraag centraal hoe (gehele of gedeeltelijke) zelfvoorzienendheid gerealiseerd kan worden binnen het kader van de Europese en Nederlandse drinkwaterregulering met voldoende waarborgen voor kwaliteit en leveringszekerheid.² Dat deze aspecten relevant zijn, blijkt uit een onderzoek uit 2009 van de Europese Commissie. Terwijl grotere drinkwater voorzieningen over het algemeen voldoen aan de Drinkwaterrichtlijn, is bij kleinere voorzieningen de drinkwaterkwaliteit vaker onvoldoende of ontbreken gegevens.³ Dit is voor de Europese Commissie reden geweest om te benadrukken hoe belangrijk het is voor de gezondheid van de EU burgers dat de lidstaten ervoor zorgen dat ook kleinere drinkwatervoorzieningen voldoen aan de eisen van de Drinkwaterrichtlijn.⁴

Wij schetsen op basis van het Europese en Nederlandse recht wat de rechten en verplichtingen zijn van de verschillende partijen bij verschillende arrangementen, welke knelpunten zich (kunnen) voordoen en welke wijzigingen in het recht denkbaar zijn. De uitkomsten van ons onderzoek worden aan de hand van vijf verschillende situaties toegelicht. Daarbij gaan we per situatie in op de bestaande juridische verplichtingen en de knelpunten.

De Europese wetgeving over drinkwater is neergelegd in:

- Drinkwaterrichtlijn (98/83/EG)
- Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG)

¹ Zie bijv. <https://www.marjoleininhetklein.com/tiny-house-nederland-community-map>; <http://www.ministekwonen.nl/http://www.waterforum.net/interviews/10076/waarom-zou-je-drinkwater-maken-uit-onnodig-vervuild-regenwater>.

² We gaan niet in op de regels rond warm tapwater.

³ Dit bleek toen de Europese Commissie in 2009 een rapportageverzoek deed aan de lidstaten gericht op kleine voorzieningen. Bron: European Commission, Framework for Action for the management of small drinking water supplies, European Union 2014, p. 5 en 6.

⁴ European Commission, Framework for Action for the management of small drinking water supplies, European Union 2014.

De Nederlandse drinkwaterregelgeving is neergelegd in:

- Drinkwaterwet (2009)
- Drinkwaterbesluit (2011)
- Drinkwaterregeling (2011), Regeling legionellapreventie in drinkwater en warm tapwater (2011), Regeling materialen en chemicaliën drink- en warm tapwatervoorziening (2012), regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers drinkwater (2012)

Daarnaast bevat de volgende regeling aanvullende regelgeving:

- Bouwbesluit (2012)

Na de analyse van wat er wettelijk geboden en verboden is en wat de rechten en verplichtingen zijn van partijen, hebben wij onderzocht waar zich knelpunten kunnen voordoen en of die aanleiding zijn voor de vorming van nieuw recht. Dit deel van het onderzoek heeft een juridisch empirisch karakter. Wij hebben door middel van expertbijeenkomsten en interviews met direct betrokkenen onderzocht welke opvattingen leven onder verschillende partijen ten aanzien van het juridische kader: welke regels wat hen betreft overbodig zijn dan wel ontbreken en zouden moeten worden ingevoerd. Wij hebben ons daarbij beperkt tot partijen die relevant zijn voor de provincie Flevoland om een goed beeld te krijgen van de situatie en de zorgen en wensen die daar leven.

Deze partijen zijn:

- de provincie Flevoland
- de gemeenten in Flevoland
- het waterschap Zuiderzeeland
- het drinkwaterbedrijf Vitens
- Vewin (vereniging van drinkwaterbedrijven in Nederland)
- het ministerie van Infrastructuur en Milieu
- de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)
- Lelystad airport businesspark (LAB)
- (huidige en potentiële) bewoners van Almere Oosterwold en van Roggebotstaete

We hebben met alle partijen gesproken, alleen is het niet gelukt om contact te leggen met ambtenaren van de ILT. Van de meeste partijen hebben we meerdere mensen gesproken bij verschillende gelegenheden. We hebben verslagen gemaakt van deze bijeenkomsten en interviews.

Gelegenheden

- Participerende observatie door onze deelname aan een excursie over drinkwater en huishoudwater in de provincie Flevoland naar Roggebotstaete (een landgoed waar gestreefd wordt naar volledige zelfvoorzienendheid), Almere Oosterwold (een wijk waar de bewoners zelf verantwoordelijk zijn voor voorzieningen) en Fresh Care, onderdeel van de Staay Food Group (een moderne fabriek waar groenten en fruit worden gewassen, gesneden en verwerkt tot versproducten). Deze excursie vond plaats op initiatief van de provincie Flevoland en het waterschap Zuiderzeeland (zie rapportage van Royal Haskoning DHV). Aan de excursie namen ambtenaren deel van de provincie Flevoland, verschillende gemeenten uit deze provincie, het waterschap Zuiderzeeland en LAB.
- Presentatie bij interactieve expertbijeenkomsten: wij hebben het door ons onderzochte juridisch kader gepresenteerd op twee door de provincie Flevoland georganiseerde bijeenkomsten voor mensen werkzaam bij de (Vitens) provincies, gemeenten, waterschap Zuiderzeeland en drinkwaterbedrijf Vitens.

- Interviews met mensen werkzaam bij de provincie Flevoland, het waterschap Zuiderzeeland, Vitens en het ministerie van Infrastructuur en Milieu en Vewin. Deze interviews hadden tot doel de diepte in te gaan ten aanzien van de gesignaleerde aandachtspunten.
- Verder hebben wij een blog van een bewoner van Almere Oosterwold gevolgd, een forum voor zelfvoorzienendheid geraadpleegd, gemaïld met een tiny houses bouwbedrijf en met enkele potentiële bewoners gesproken.

In dit rapport zijn de opvattingen over knelpunten en mogelijke oplossingen niet tot de verschillende partijen herleidbaar. Hoewel verschillende opvattingen door meerdere partijen worden gedeeld, bestaat er geen consensus ten aanzien van de gesignaleerde knelpunten of de door ons voorgestelde oplossingen. Dit advies weerspiegelt dan ook ons oordeel op basis van het door ons verrichte juridische en empirische onderzoek.

3. Overzicht van het bestaande juridisch kader

3.1 Europees recht

De Drinkwaterrichtlijn (98/83/EG) stelt eisen aan de kwaliteit, verplicht tot monitoring en rapportage zowel aan de Europese Commissie als aan consumenten. De lidstaten mogen op grond van artikel 3 van de Europese richtlijn ervoor kiezen om de wetgeving niet toe te passen op a. water dat uitsluitend bestemd is voor doeleinden waarvoor de kwaliteit van het water naar de overtuiging van de bevoegde autoriteiten direct noch indirect van invloed is op de gezondheid van de betrokken gebruikers en b. kleine watervoorzieningen (minder dan 10m³ per dag of voorziening voor minder dan 50 personen). In dat geval moet de lidstaat die mensen daar wel van op de hoogte brengen én maatregelen treffen als de kwaliteit toch ondermaats blijkt te zijn. Dit impliceert dat kleine voorzieningen de kwaliteit wel zelf moeten monitoren, registreren en rapporteren aan het bevoegd gezag (in de lidstaat). Ten aanzien van de rapportage aan de Europese Commissie geldt echter dat de lidstaten niet hoeven te rapporteren over voorzieningen die minder dan 1000 m³ per dag leveren of die leveren aan minder dan 5000 personen.⁵

Er is geen Europese jurisprudentie die in het kader van deze onderzoeksvraag relevant is. Bij het bepalen van de betekenis van het Europese recht kunnen beleidsdocumenten ook een rol spelen. Ten aanzien van de Drinkwaterrichtlijn heeft de Europese Commissie in 2009 de lidstaten gevraagd ook te rapporteren over de naleving bij kleine drinkwatervoorzieningen.⁶ Daaruit bleek dat grote voorzieningen over het algemeen voldoen aan de eisen van de Drinkwaterrichtlijn, terwijl kleine voorzieningen vaker niet voldoen of gegevens ontbreken. Op basis van deze uitkomsten heeft de Europese Commissie een beleidsdocument ontwikkeld over het beheer van kleine drinkwatervoorzieningen.

Hoewel de lidstaten kleine voorzieningen (minder dan 10m³ per dag of voorziening voor minder dan 50 personen) mogen uitzonderen van de toepassing van de richtlijn, blijft de lidstaat wel verantwoordelijk voor het treffen van maatregelen als zich kwaliteitsproblemen voordoen. Daarom raadt de Europese Commissie de lidstaten aan om het volgende te doen:

- a. kleine drinkwatervoorzieningen registreren;
- b. verplichtingen op te leggen aan kleine drinkwatervoorzieningen ten aanzien van de informatie die moet worden verzameld en geregistreerd.

⁵ Art. 13 lid 2 Drinkwaterrichtlijn 98/83 EG.

⁶ European Commission, Framework for Action for the management of small drinking water supplies, European Union 2014, p. 5 en 6.

- c. een risk assessment te verrichten in samenwerking met de eigenaar of het collectief van eigenaren van een kleine voorziening, indien dit geen professionele organisatie is;
- d. de resultaten van de kleine drinkwatervoorzieningen toe te voegen aan de jaarlijkse rapportage door de lidstaat aan de Europese Commissie.⁷

3.2 Nederlands recht

De Nederlandse Drinkwaterwet implementeert de Europese drinkwaterrichtlijn. Zie daarvoor de considerans van de Drinkwaterwet: ‘met inachtneming van Richtlijn 98/83/EG van de Raad van de Europese Unie van 3 november 1998 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (PbEG L 330). De eisen die Nederlandse wetgeving stelt zijn dus minimaal gelijkwaardig of van een strenger niveau. Hierna gaan we nader in op de Nederlandse regulering van de aanbieders van drinkwater, de kwaliteit van drinkwater en huishoudwater en de bescherming van de bronnen.

3.2.1 Aanbieders van drinkwater

De Drinkwaterwet reguleert de productie en distributie van drinkwater en de organisatie van de openbare drinkwatervoorziening. De Drinkwaterwet onderscheidt twee verschillende aanbieders van drinkwater aan ‘derden’: de drinkwaterbedrijven en de collectieve installaties.

Drinkwaterbedrijven

De Drinkwaterwet definieert het drinkwaterbedrijf als volgt:

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

De drinkwaterbedrijven en hun distributiegebied zijn aangewezen door de Minister in de Drinkwaterregeling (2011).⁸ Drinkwaterbedrijven zijn verplicht desgevraagd drinkwater aan te bieden aan de personen in hun distributiegebied tegen kostendekkende, transparante en niet-discriminerende tarieven. Bij AMvB kunnen daarover regels worden vastgesteld.⁹ Er zijn 10 drinkwaterbedrijven in Nederland, voor de provincie Flevoland is dit Vitens NV.¹⁰ Deze bedrijven hebben uitsluitend publieke aandeelhouders. Als zich een nieuwe toetreders op de markt zou aandienen, zou deze bij de minister van Infrastructuur en Milieu moeten aankloppen om als drinkwaterbedrijf aangemerkt te worden en een distributiegebied toegewezen te krijgen. Uit het interview met een ambtenaar van dit ministerie blijkt dat het uitgangspunt is dat het monopolie niet uitgehold mag worden omdat dit het systeem van de openbare drinkwatervoorziening zou ondermijnen.

Uit het inspectierapport van de ILT uit 2015 blijkt dat de drinkwaterbedrijven tegen lage prijzen en naar tevredenheid van afnemers een goede kwaliteit drinkwater bieden.¹¹

⁷ European Commission, Framework for Action for the management of small drinking water supplies, European Union 2014, doi: 10.2779/937641.

⁸ Zie artikel 5 lid 1 Drinkwaterwet juncto artikel 4 met bijlage I Drinkwaterregeling.

⁹ Art. 8 Drinkwaterwet.

¹⁰ <http://www.vewin.nl/sector-in-beeld/de-watersector>.

¹¹ Inspectie Leefomgeving en Transport, De kwaliteit van het drinkwater in Nederland in 2015, www.ilent.nl (https://www.ilent.nl/Images/De%20kwaliteit%20van%20het%20drinkwater%20in%20Nederland%20in%202015_tcm334-381275.pdf)

Collectieve installaties

De Drinkwaterwet onderscheidt twee soorten collectieve installaties. Dat zijn:

- a) *collectieve leidingnetten* die water van het drinkwaterbedrijf distribueren of
- b) *watervoorzieningen* die zowel de productie als de distributie van water voor hun rekening nemen.

Watervoorzieningen worden in de Drinkwaterwet gedefinieerd als:

“Landgebonden voorziening, niet zijnde een drinkwaterbedrijf, voor de productie of distributie van water dat met behulp van een leiding of distributienet aan consumenten of andere afnemers als drinkwater of warm tapwater ter beschikking wordt gesteld”. De collectieve watervoorzieningen worden ook wel aangeduid met de term *eigen winningen*. Art 1 van de drinkwaterregeling gebruikt deze terminologie voor watervoorzieningen, maar in de praktijk wordt bij eigen winningen gedacht aan een huis of erf met een privévoorziening.

Artikel 4 lid 1 Drinkwaterwet verbiedt aan anderen dan drinkwaterbedrijven om drinkwater te produceren en distribueren aan andere afnemers.¹² De Drinkwaterwet bevat echter een aantal uitzonderingen op dit verbod en biedt de mogelijkheid om een ontheffing aan te vragen.¹³ Er wordt een uitzondering gemaakt voor collectieve leidingnetten indien wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- a. voor zover dat leidingnet deel uitmaakt van:
 - 1°. een gebouw als bedoeld in artikel 1 eerste lid van de Woningwet;
 - 2°. een terrein of plaats, geheel of gedeeltelijk ingericht, en blijkens die inrichting bestemd, om daarop ten behoeve van recreatief nachtverblijf gelegenheid te geven tot het plaatsen of geplaatst houden van tenten, tentwagens, kampeerauto's of voertuigen of gewezen voertuigen of gedeelten daarvan, voor zover geen bouwwerk zijnde, waarvoor ingevolge artikel 40 van de Woningwet een bouwvergunning vereist is; een en ander voor zover deze onderkomens of voertuigen geheel of ten dele blijvend zijn bestemd of opgericht dan wel worden of kunnen worden gebruikt voor recreatief nachtverblijf;
 - 3°. een bungalowpark;
 - 4°. een volkstuincomplex;
 - 5°. een bedrijfsterrein;
- b. voor zover op dat leidingnet, al dan niet tijdelijk, een of meer tappunten zijn aangesloten in openbare of voor het publiek of andere personen toegankelijke terreinen of ruimten.

De minister (van Infrastructuur en Milieu) kan een ontheffing verlenen van dit verbod aan de eigenaar van een collectief leiding net of collectieve watervoorziening voor zover het betreft het produceren voor of het distribueren aan consumenten of andere afnemers binnen een of meer inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer indien:

- aansluiting in strijd is of zou komen met het belang van een doelmatige openbare drinkwatervoorziening, en
- het belang van de volksgezondheid zich daar niet tegen verzet.¹⁴

Een dergelijke ontheffing kan verbonden worden aan specifieke voorwaarden.¹⁵ Deze ontheffing is vergelijkbaar met de uitzondering van artikel 4 lid 2 Drinkwaterwet die van toepassing is op inrichtingen en collectieve watervoorzieningen voor inrichtingen die van voor 2005 dateren. Overigens is op een dergelijke ontheffing de inspraakprocedure van afdeling 3.4 van de

¹² art. 4 lid 1 Drinkwaterwet.

¹³ De uitzonderingen in art. 4 lid 2 en lid 3 Drinkwaterwet voor inrichtingen en mijnbouwinstallaties zijn in deze context niet relevant en worden daarom niet nader toegelicht.

¹⁴ art. 4 lid 5 sub a Drinkwaterwet.

¹⁵ art. 4 lid 6 Drinkwaterwet.

Algemene wet bestuursrecht van toepassing.¹⁶ Deze procedure is uitgebreider dan een reguliere besluitvormingsprocedure en biedt belanghebbenden de mogelijkheid zienswijzen in te dienen alvorens een beschikking afgegeven wordt.

Volgens de ILT zijn er ongeveer 250 collectieve installaties in Nederland.¹⁷ Voorbeelden zijn hotels, ziekenhuizen, jachthavens, campings, sportcomplexen, bedrijven en kantoren.¹⁸ Dit zijn voornamelijk collectieve leidingnetten die drinkwater distribueren dat zij hebben afgenomen van een drinkwaterbedrijf. Collectieve watervoorzieningen komen slechts beperkt voor omdat de Drinkwaterwet slechts beperkt een uitzondering toelaat op het verbod om drinkwater te mogen produceren en leveren aan consumenten en andere afnemers, en de minister enkel de bevoegdheid heeft om een ontheffing te verlenen aan een collectieve watervoorziening die gericht is op inrichtingen. Buiten inrichtingen lijkt er dus weinig plaats voor een collectieve watervoorziening.

3.2.2 Kwaliteits- en controle-eisen

Regulering van drinkwater

De Drinkwaterwet bevat geen kwaliteits- en controle-eisen voor privévoorzieningen, maar wel voor drinkwaterbedrijven en collectieve installaties. Collectieve installaties zijn aan minder regelgeving onderhevig dan drinkwaterbedrijven, maar voor collectieve watervoorzieningen (die immers zelf geproduceerd drinkwater aan consumenten of andere afnemers leveren) gelden dezelfde kwaliteits- en controle-eisen als voor reguliere drinkwaterbedrijven.¹⁹

Verplichtingen die wél voor drinkwaterbedrijven gelden en níet voor collectieve watervoorzieningen, zijn sociaal-economische verplichtingen (zoals eisen ten aanzien van beprijzing) en verplichtingen die gekoppeld zijn aan de grotere (maatschappelijke) verantwoordelijkheid van de drinkwaterbedrijven:

- Het invoeren van een genormeerd kwaliteitsmanagementsysteem en bijbehorende certificatie en controle.²⁰
- Verplichtingen ten behoeve van de leveringszekerheid.²¹
- Eisen ten aanzien van de doelmatigheid van de openbare drinkwatervoorziening.²²

Er zijn ook verplichtingen die voor drinkwaterbedrijven en waarvoor een vergelijkbare verplichting geldt voor collectieve watervoorzieningen:

Drinkwaterbedrijven

- Zorg dat het ontwerp en de staat van de van het drinkwaterbedrijf deel uitmakende watervoorzieningswerken, toestellen en leidingnetten geen gevaar kunnen opleveren voor verontreiniging van de daarop aangesloten collectieve watervoorzieningen, collectieve leidingnetten, woninginstallaties en andere installaties en van het aan de betreffende eigenaars of consumenten ter beschikking gestelde drinkwater.²³

¹⁶ art. 4 lid 8 Drinkwaterwet.

¹⁷ https://www.ilent.nl/onderwerpen/leefomgeving/drinkwater/toezicht_eigen_winningen/.

¹⁸ <https://www.evides.nl/zakelijk/controle-drinkwaterinstallaties>.

¹⁹ Art. 25 Drinkwaterwet.

²⁰ Art. 15-17 Drinkwaterbesluit.

²¹ Hoofdstuk IV Drinkwaterwet.

²² Hoofdstuk V Drinkwaterwet.

²³ Art. 21 Drinkwaterwet.

- Zorgplicht om te controleren dat op zijn leidingnet aangesloten woninginstallaties, collectieve watervoorzieningen, collectieve leidingnetten en overige installaties geen verontreiniging veroorzaken.²⁴

Collectieve watervoorzieningen

- Zorg dat het ontwerp en de staat van de collectieve watervoorziening en de toestellen en leidingen die daarvan deel uitmaken en die middellijk of onmiddellijk zijn aangesloten op het leidingnet van een drinkwaterbedrijf of van een andere collectieve watervoorziening, dan wel op een collectief leidingnet, geen gevaar voor verontreiniging van dat leidingnet en van het door middel van die leidingen en toestellen aan consumenten of andere afnemers ter beschikking gestelde drinkwater kunnen opleveren.

De kwaliteitseisen waaraan zowel drinkwaterbedrijven als collectieve installaties moeten voldoen worden uitvoerig uiteengezet in het Drinkwaterbesluit.²⁵ In de praktijk ziet dit voor collectieve installaties vooral op het voorkomen van legionella en komt dit neer op het uitvoeren van een risicoanalyse, het opstellen van een beheersplan, het uitvoeren van het beheersplan en het bijhouden ervan in een logboek. Bovendien is een periodieke meetverplichting op de aanwezigheid van legionella in het leidingwater verplicht. De eigenaren hebben de plicht ervoor te zorgen dat het leidingwater dat zij aan derden ter beschikking stellen, geen micro-organismen, parasieten of stoffen bevat in aantallen per volume-eenheid of concentraties die nadelige gevolgen voor de volksgezondheid kunnen hebben. We spreken hier dus over een zogeheten zorgplicht. Dit meetprogramma moet door de ILT zijn goedgekeurd en worden uitgevoerd door een hiertoe geaccrediteerd laboratorium.²⁶ Als de levering van drinkwater naar het oordeel van de ILT een gevaar oplevert voor de volksgezondheid, kan de inspecteur levering verbieden of slechts toestaan voor gebruik in door hem aangegeven gevallen, op een daarbij aan te geven wijze.²⁷

Alleen collectieve watervoorzieningen die heel klein zijn (minder dan 10 m³ per dag of minder 50 personen per dag) kunnen bij AMvB ontheven worden van deze eisen, tenzij de drinkwatervoorziening plaatsvindt in het kader van een commerciële of publieke activiteit.²⁸ Dit is overigens nu (nog) niet geregeld bij AMvB. Als het gaat om zelfvoorzienendheid op grote schaal zou een eventuele collectieve drinkwatervoorziening moeten voldoen aan de eisen voor grote collectieve watervoorzieningen (par. 3.2.1, pag. 8 bovenaan) en mogelijk een ontheffing nodig hebben van de minister. Aan kleine collectieve installaties die niet commercieel zijn of een publieke functie hebben worden minder strenge eisen gesteld mits dit bij AMvB geregeld gaat worden. Deze hebben echter ook een ontheffing op basis van artikel 4 lid 5 van de Drinkwaterwet nodig en als ontheffing wordt verleend, kunnen aan deze ontheffing ook voorwaarden worden verbonden, zodat ook voor kleine collectieve installaties passende kwaliteits- en controle eisen zouden kunnen gelden.

Als een collectieve watervoorziening is aangesloten op het leidingnet van een drinkwaterbedrijf of andere collectieve watervoorziening, dan moet de eigenaar van het collectieve leidingnet er zorg voor dragen dat het leidingnetwerk geen gevaar kan opleveren voor verontreiniging van dat andere leidingnetwerk en van het drinkwater dat het zelf aflevert. Deze zorgplicht geldt zowel voor collectieve drinkwaterinstallaties als voor eigenaren van privévoorzieningen die zijn aangesloten op het leidingnet van een drinkwaterbedrijf of collectieve watervoorziening.²⁹

²⁴ Art. 24 Drinkwaterwet.

²⁵ Zie art. 12, 13, 14, 19-24, 25 lid 1, 26-30 en 44 Drinkwaterbesluit en art. 51 en 53 Drinkwaterwet.

²⁶ https://www.ilent.nl/onderwerpen/leefomgeving/drinkwater/toezicht_eigen_winningen/.

²⁷ Art. 52 en 53 Drinkwaterwet.

²⁸ Art 25 lid 2 en 3 Drinkwaterwet.

²⁹ Art. 26, 30, 31 Drinkwaterwet.

Regulering van woninginstallaties

Het Bouwbesluit bevat technische eisen voor installaties bestemd voor de distributie van water. De regeling van het Bouwbesluit geldt ongeacht de kwalificatie die een installatie heeft volgens de Drinkwaterwet. Dus de eisen van het Bouwbesluit gelden ook voor privévoorzieningen. Het Bouwbesluit stelt twee eisen aan een dergelijke installatie:

- De voorziening moet voldoen aan NEN 1006.³⁰
 - o Dit voorschrift ziet toe op stroomsnelheden, temperatuur, fysische, chemische en microbiologische kwaliteit van het water aan tappunten (indirect stelt dit eisen aan zelf geprod dw)
- Indien de voorziening zich binnen 40 meter van een openbare drinkwatervoorziening bevindt, dient deze daarop te worden aangesloten. Dit geldt ook als de afstand groter is dan 40 meter, maar de kosten gelijk zijn (aansluitplicht).³¹

De integrale nota van toelichting van Bouwbesluit 2012 licht toe dat wordt voldaan aan de aansluitplicht door het aanbrengen van de technische voorzieningen die aansluiting mogelijk maken. De aansluitplicht betekent niet dat een contract moet worden gesloten over het afnemen van drinkwater. Bovendien is aansluiting op het openbare distributienetwerk niet verplicht indien het gelijkwaardigheidsbeginsel van toepassing is.³² Voor dat geval voorziet de nota van toelichting het volgende:

‘Aan een in hoofdstuk 2 tot en met 7 gesteld voorschrift behoeft niet te worden voldaan indien het bouwwerk of het gebruik daarvan anders dan door toepassing van het desbetreffende voorschrift ten minste dezelfde mate van veiligheid, bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en bescherming van het milieu biedt als is beoogd met de in die hoofdstukken gestelde voorschriften.’³³

Als door toepassing van het gelijkwaardigheidsbeginsel een alternatieve voorziening is toegestaan, mag door het college van burgemeester en wethouders een omgevingsvergunning bouwen worden afgegeven.³⁴

Regulering van huishoudwater

Naast drinkwater onderscheidt de Drinkwaterwet ook huishoudwater. De Drinkwaterwet geeft de regering de mogelijkheid om bij AMvB af te wijken van de vereisten uit de Drinkwaterwet voor andere, nader gespecificeerde, vormen van water.³⁵ Dit is gedefinieerd als:

‘water dat uitsluitend bestemd is voor bij die AMvB aangegeven doeleinden, waarbij de kwaliteit van het water niet van invloed is op de gezondheid van de betrokken consumenten.’

Huishoudwater kan worden geleverd door drinkwaterbedrijven, collectieve watervoorzieningen, collectieve leidingnetten of andere huishoudwatervoorzieningen (lees: privévoorzieningen).³⁶ Een drinkwaterbedrijf heeft een ontheffing nodig van de minister van Infrastructuur en Milieu

³⁰ Art. 6.12 Bouwbesluit.

<https://www.nen.nl/NEN-Shop/NEN-1006-leidingwaterinstallaties.html>.

³¹ De aansluitplicht komt te vervallen in de Amvb Bouwwerken Leefomgeving die het Bouwbesluit gaat vervangen. Gemeenten kunnen hiervoor in hun omgevingsplannen wel lokale regels opstellen.

³² http://www.bouwbesluitonline.nl/Inhoud/docs/wet/bb2012_nvt/artikelsgewijs/hfd6/afd6-3/art6-14.

³³ <http://www.bouwbesluitonline.nl/Inhoud/docs/wet/bb2012/hfd1>.

³⁴ Art. 2.1 lid 1a juncto 2.4 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

³⁵ Art. 1 lid 2 Drinkwaterwet.

³⁶ Art 3 Drinkwaterbesluit en art. 3 Drinkwaterregeling.

voordat het huishoudwater mag produceren voor consumenten en andere afnemers en aan hen mag leveren. De verplichting een ontheffing aan te vragen voor de productie en levering van huishoudwater geldt niet voor collectieve installaties, maar dit kan bij ministeriële regeling alsnog worden ingevoerd.³⁷

Bij of krachtens een maatregel kunnen nadere eisen worden gesteld aan de productie, distributie en het gebruik van dit water. Van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt in het Drinkwaterbesluit voor huishoudwater. Dit besluit beperkt de definitie – en daarmee ook het gebruik – van huishoudwater tot water als bedoeld in artikel 1 lid 2 van de Drinkwaterwet dat uitsluitend bestemd is voor toiletspoeling.³⁸ De huidige regeling in het Drinkwaterbesluit voorziet dus maar in een zeer beperkt gebruik van huishoudwater.

Aanvankelijk zag de regulering er anders uit vanuit de gedachte dat de aanleg van een apart huishoudwaterleidingnet moest worden gestimuleerd. Huishoudwater werd gedefinieerd als water dat door middel van collectieve systemen via leidingen wordt geleverd aan huishoudens, dat van mindere kwaliteit is dan drinkwater en dat bestemd is voor laagwaardige toepassingen.³⁹ Dit omvatte ook water voor de tuin en voor de wasmachine. De risico's voor de volksgezondheid die daardoor zouden kunnen ontstaan werden beperkt geacht. Gebruik van huishoudwater voor douche, bad en in de keuken was bij voorbaat uitgesloten. In de praktijk bleken de risico's van het gebruik van huishoudwater groter dan gedacht, vooral als gevolg van verkeerde installatie van het leidingnet voor huishoudwater en verkeerd gebruik. Dit heeft geleid tot de huidige inperking van het toegestane gebruik van huishoudwater.

Huishoudwater is grotendeels uitgezonderd van de regelgeving en kwaliteitseisen die van toepassing zijn op 'gewoon' drinkwater. Slechts twee regels betreffende de levering van het drinkwater zijn ook van toepassing op huishoudwater.

- Ten eerste geldt de algemene zorgplicht voor drinkwaterbedrijven ook voor huishoudwater. Deze zorgplicht houdt in dat drinkwaterbedrijven er zorg voor moeten dragen dat het door hen geleverde water geen gevaren voor de volksgezondheid oplevert en dat daarover adequaat informatie wordt verschaft. In het geval van huishoudwater zit het gevaar in verkeerde toepassingen van huishoudwater en hoe voorkomen kan worden dat huishoudwater in andere leidingen terecht komt dan de leidingen die zijn aangesloten op het toilet.⁴⁰ Deze zorgplicht geldt ook voor collectieve watervoorzieningen.⁴¹
- Ten tweede geldt voor de eigenaren van de woninginstallatie de zorgplicht dat deze dient te voorkomen dat, als de installatie middellijk of onmiddellijk is aangesloten op het leidingnet van het drinkwaterbedrijf of een collectief leidingnet, deze aansluiting een gevaar voor verontreiniging voor dat leidingnet op kan leveren.⁴²

Als een huishoudwaterinstallatie binnen een huis los staat van de woninginstallatie voor drinkwater én niet is verbonden met het leidingnet van het drinkwaterbedrijf of een collectief leidingnet, dan zijn deze zorgplichten niet van toepassing. Deze zorgplichten zijn doorgaans echter wel van belang, aangezien koppeling het mogelijk maakt om ook bij droogte te beschikken over water en dat betekent dat het gebruik van huishoudwater een risico kan vormen, zowel

³⁷ Art. 3 Drinkwaterbesluit en Art. 3 lid 3 Drinkwaterregeling.

³⁸ Art. 1 lid 1 Drinkwaterbesluit.

³⁹ Brief van Minister *Toepassing huishoudwater*, Kamerstuk 26484 nr. 1 1998-1999 Kamer II.

⁴⁰ Drinkwaterbesluit art 2 juncto art. 21 lid 1 Drinkwaterwet.

⁴¹ Art. 2 Drinkwaterbesluit.

⁴² Drinkwaterbesluit art 2 juncto art. 31 Drinkwaterwet.

binnen de woninginstallatie als buitenshuis voor het collectieve leidingnet of de openbare drinkwatervoorziening.

Daarnaast zijn er nog enkele specifieke regels van toepassing op huishoudwater. Deze regels gelden zowel voor grootschalige als voor kleinschalige toepassingen.

- De eigenaar van een huishoudwaterinstallatie moet er zorg voor dragen dat het huishoudwater enkel gebruikt wordt voor toiletspoeling.⁴³ Als het begrip huishoudwaterinstallatie ruim wordt opgevat, dan is het gebruik van een regenton voor andere toepassingen hierdoor illegaal.
- Het is niet toegestaan voor een drinkwaterbedrijf om zonder ministeriële ontheffing huishoudwater te leveren aan consumenten en anderen. De verplichting een ontheffing aan te vragen kan ook worden ingevoerd voor andere aanbieders van huishoudwater.⁴⁴
- De voorziening voor productie en distributie van huishoudwater moet voldoen aan de daaraan gestelde bepalingen in de onderdelen 4.7.2. en 4.7.3 van NEN 1006:2002/A3:2011.⁴⁵
- De eigenaar van een huishoudwatervoorziening dient zorg te dragen voor de installatie, deze te onderhouden en een logboek bij te houden.⁴⁶
- Uitsluitend hemelwater op een dak opgevangen of grondwater mag gebruikt worden voor de productie van huishoudwater, tenzij de ILT van mening is dat ander water geen nadelige gevolgen heeft voor de volksgezondheid.⁴⁷

3.2.3 Bescherming van de bronnen van drinkwater

Op grond van de Kaderrichtlijn water (hierna: KRW) moeten de lidstaten de bronnen van drinkwater beschermen. De lidstaten moet alle waterlichamen aanwijzen die voor de onttrekking van water bestemd voor menselijke consumptie worden gebruikt en dagelijks meer dan 10 m³ per dag leveren of meer dan 50 personen bedienen. Als waterlichamen meer dan 100 m³ per dag leveren, moeten lidstaten deze monitoren zoals voorgeschreven in bijlage V bij de KRW. Voor alle voor de drinkwatervoorziening aangewezen waterlichamen geldt dat de lidstaten er zorg voor moeten dragen dat de doelstellingen van de KRW – goede chemische & ecologische toestand voor oppervlaktewater en goede chemische & kwantitatieve toestand voor grondwater – worden bereikt en dat het water na behandeling voldoet aan de eisen van de Drinkwaterrichtlijn. De lidstaten moeten zorg dragen voor de nodige bescherming van deze waterlichamen met als doel het niveau van zuivering te kunnen verlagen. Lidstaten kunnen beschermingszones vaststellen. In Nederland zijn daartoe voor grondwater beschermingszones vastgesteld.

Als een drinkwaterbedrijf, collectieve voorziening of privévoorziening ten behoeve van de drinkwatervoorziening grondwater wil onttrekken, dan is een watervergunning vereist van Gedeputeerde Staten, tenzij bij provinciale verordening is bepaald dat de vergunningplicht niet van toepassing is op een te onttrekken hoeveelheid water die minder dan 10 m³ per uur bedraagt.⁴⁸ In de provincie Flevoland is onttrekken van grondwater in de boringsvrije zone bij provinciale verordening beperkt ter bescherming van de openbare drinkwatervoorziening. Op grond van artikel 6.5 en verder Waterwet geldt dat bij AMvB ook een vergunningplicht voor het onttrekken van oppervlaktewater kan worden ingesteld. Voor rijkswateren is de minister van

⁴³ Art 4 Drinkwaterbesluit.

⁴⁴ Art 3 lid 2 Drinkwaterbesluit juncto art 3 lid 3 Drinkwaterregeling.

⁴⁵ art 3 lid 1 Drinkwaterbesluit juncto art. 3 lid 1 Drinkwaterregeling.

⁴⁶ art 3 lid 1 Drinkwaterbesluit juncto art. 3 lid 2 Drinkwaterregeling.

⁴⁷ art 5 lid 1 juncto lid 4 Drinkwaterbesluit.

⁴⁸ Art. 6 lid 4 Drinkwaterwet.

Infrastructuur en Milieu en voor regionale wateren is het waterschapsbestuur bevoegd om een vergunning te verlenen. De Waterwet staat toe dat hier bij AMvB nadere invulling aan wordt gegeven, waaronder regels over de voorwaarden voor een ontheffing of een meldingsplicht. Naast de regels over toestemming, kunnen er bij AMvB ook nadere regels worden gesteld aan het onttrekken van grond- of oppervlaktewater. Bij AMvB kan ook worden bepaald welke ruimte er is voor eigen dan wel afwijkende regels in een provinciale verordening of een waterschapsverordening.⁴⁹ Voor kleine onttrekkingen geldt over het algemeen een meldingsplicht.

4. Vijf verschillende situaties

De situaties die zich voor kunnen doen bevinden zich op een glijdende schaal tussen aan de ene zijde van het spectrum de ‘normale’ situatie waarbij drinkwater wordt afgenomen van een drinkwaterbedrijf en aan de andere zijde zelfvoorzienendheid, kleinschalig dan wel grootschalig georganiseerd. De afname van drinkwater van een drinkwaterbedrijf karakteriseren wij als de normale situatie omdat dit de uitgangssituatie is voor de meeste mensen én omdat de wetgeving en regelgeving is ontworpen voor deze situatie. De Europese kwaliteitseisen voor drinkwater, zoals vastgelegd in de Drinkwaterrichtlijn, zijn geïmplementeerd in de Drinkwaterwet en het Drinkwaterbesluit. Het Europese waterrecht staat op zichzelf niet in de weg aan alternatieve vormen van drinkwatervoorziening en huishoudwaterlevering, daarom gaan wij hierna in op het Nederlandse recht.⁵⁰ Waar nodig, voorzien wij de Nederlandse regels van Europeesrechtelijke duiding en vullen wij de juridische regels aan met onze empirische bevindingen.

Casus 1. De normale situatie

Een individu (burger of bedrijf) neemt drinkwater af van het drinkwaterbedrijf. De drinkwater wet- en regelgeving beschermt de consument, de volksgezondheid en de doelmatigheid van de drinkwatervoorziening. Deze wet- en regelgeving reguleert ook de toegang tot deze openbare voorziening en kosten, winst en prijs. De Drinkwaterwet bepaalt dat de minister van Infrastructuur en Milieu bij de drinkwaterbedrijven en hun distributiegebied aanwijst. Dit is gebeurd in de Drinkwaterregeling. De ILT houdt toezicht op de drinkwaterbedrijven. Drinkwaterbedrijven rapporteren structureel aan de ILT en overleggen met de ILT in geval van een daling van de kwaliteit.

De dominante positie van drinkwaterbedrijven en hun de facto monopolie is het uitgangspunt van de Drinkwaterwet. De gedachte is dat de schaalgrootte tot hogere kwaliteit en lagere tarieven leidt. Er is daarom een leveringsplicht voor drinkwaterbedrijven om binnen hun distributiegebied aan een ieder die daarom verzoekt een aanbod te doen deze persoon te voorzien van een aansluiting op het door hem beheerde leidingnet én een aanbod te doen tot levering van drinkwater met gebruikmaking van het door hem beheerde leidingnet. Dit alles tegen voorwaarden die redelijk, transparant en niet discriminerend zijn.⁵¹ Dit betekent dat er ook sprake is van een aansluitrecht voor een ieder.⁵² Daarnaast geldt op grond van het Bouwbesluit een aansluitplicht.⁵³ Uit de praktijk blijkt dat deze aanpak werkt.

⁴⁹ Art. 6.6 Waterwet.

⁵⁰ Zie de bijlage voor de toelichting op de Europese regels.

⁵¹ Art. 3 en 8 Drinkwaterwet.

⁵² Art 8 Drinkwaterwet.

⁵³ Art. 6.12 Bouwbesluit. Zoals hierboven al is opgemerkt, is deze verplichting niet overgenomen in de AMvB die het Bouwbesluit zal vervangen na inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Casus 2. Gedeeltelijk zelfvoorzienend: huishoudwater

Een individu neemt drinkwater af van het drinkwaterbedrijf en neemt huishoudwater af van een drinkwaterbedrijf of een collectieve installatie of produceert zelf zijn eigen huishoudwater via een pomp (grondwater of oppervlaktewater), regenwateropslag en/of via hergebruik van bijvoorbeeld douchewater. De bestemming van dergelijk huishoudwater is de wasmachine, het toilet en/of de tuin.⁵⁴ Dit heeft heel veel potentie om tot verduurzaming van het watergebruik te komen, waarbij opslag van regenwater ook wateroverlast kan helpen verminderen. Voorlichting is echter wel gewenst over de aanleg en het onderhoud van een drinkwater/huishoudwaterinstallatie en over het gebruik van huishoudwater.⁵⁵

Verplichtingen/ aandachtspunten:

- Op basis van artikel 4 van het Drinkwaterbesluit geldt dat de eigenaar van een huishoudwatervoorziening er zorg voor draagt - voor zover dat binnen zijn vermogen ligt - voor dat een consument of andere afnemer van het huishoudwater dat water alleen gebruikt of kan gebruiken voor toiletpoeling.⁵⁶ Uit de ongelovige reacties van aanwezigen bij de presentaties – dus een regenton is illegaal? – blijkt dat deze beperkende regel niet onverkort doorwerkt in de praktijk. Het ligt voor de hand dat het niet de bedoeling is om een regenton onder huishoudwatervoorziening te laten vallen. Hoe dan ook valt op dat op papier het gebruik van huishoudwater streng wordt gereguleerd.
- Het is *niet* toegestaan aan drinkwaterbedrijven om zonder ministeriële ontheffing huishoudwater te leveren aan consumenten en anderen. Daarentegen zijn collectieve installaties (vooralsnog) niet verplicht een ontheffing aan te vragen bij de minister voor de levering van huishoudwater.⁵⁷
- De voorziening voor productie en distributie van huishoudwater moet voldoen aan de daaraan gestelde bepalingen in de onderdelen 4.7.2. en 4.7.3 van NEN 1006:2002/A3:2011 (hierna: NEN 1006).⁵⁸
- De eigenaar van de huishoudwatervoorziening dient zorg te dragen voor de installatie, deze te onderhouden en een logboek bij te houden.⁵⁹ Deze verplichting geldt voor alle eigenaren en daarmee ook voor particuliere eigenaren van een huishoudwaterinstallatie voor privégebruik.
- Voor de eigenaar geldt een zorgplicht als een huishoudwaterleiding is aangesloten op het openbare leidingnet of het leidingnet van een collectieve installatie dat deze geen gevaar oplevert voor verontreiniging van dat netwerk. Deze zorgplicht geldt zowel voor een leidingnet waarmee drinkwaterbedrijven of collectieve watervoorzieningen huishoudwater aanbieden als voor privéinstallaties.
- Drinkwaterbedrijven hebben op grond van de Drinkwaterwet een controlerende taak ten aanzien van de kwaliteit van het water in hun distributienetwerk.
- Vitens vreest dat een particuliere huishoudinstallatie risico's oplevert voor het openbare leidingnet. Stel dat de waterdruk relatief laag is, of de druk een keer wegvalt, wat dan? Een terugslagklep, voldoet dat dan? Als zich een incident voordoet, raken mensen het vertrouwen kwijt in de publieke drinkwatervoorziening.
- Er is *geen* meldingsverplichting of registratieverplichting. Dus is het de vraag in hoeverre controle op huishoudwaterinstallaties mogelijk is. Er is een gebrek aan overzicht bij alle partijen hoe vaak particuliere huishoudwaterinstallaties eigenlijk voorkomen.

⁵⁴ Overigens wordt ook in de industrie en in de landbouw gebruik gemaakt van vergelijkbaar water.

⁵⁵ <https://www.cdc.gov/healthywater/drinking/private/rainwater-collection.html>

⁵⁶ Art 4 Drinkwaterbesluit.

⁵⁷ Art 3 lid 2 Drinkwaterbesluit juncto art 3 Drinkwaterregeling.

⁵⁸ Art 3 lid 1 Drinkwaterbesluit juncto art. 3 lid 1 Drinkwaterregeling.

⁵⁹ Art 3 lid 1 Drinkwaterbesluit juncto art. 3 lid 2 Drinkwaterregeling.

Casus 3. Gedeeltelijk zelfvoorzienend met (nood) aansluiting

Een individu produceert zijn eigen drinkwater en huishoudwater en bijvoorbeeld water voor zijn landbouwhuisdieren, maar is voor de zekerheid aangesloten op het reguliere drinkwaternetwerk. Economisch lijkt gedeeltelijk zelfvoorzienend zijn op kleine schaal misschien niet voor iedereen interessant vanwege de kosten (het vastrecht) voor de (nood) aansluiting. Maar (het recht op) aansluiting op het openbare leidingnet garandeert wel leveringszekerheid. Voorlichting is gewenst over de aanleg en het onderhoud van een drinkwater/huishoudwaterinstallatie en over het gebruik van huishoudwater.⁶⁰ Bij Almere Oosterwold is gebleken dat het lastig is om met individuele voorzieningen voldoende druk en capaciteit te regelen voor een brandvoorziening. Uit de expertmeetings en de interviews kwam naar voren dat dit een belangrijke reden is geweest voor Vitens om een hoofdleidingnet aan te leggen, wat aansluiting - en daarmee de optie om slechts gedeeltelijk zelfvoorzienend te zijn faciliteert.

Verplichtingen/ aandachtspunten:

- De woninginstallatie moet voldoen aan NEN 1006 op grond van het Bouwbesluit. Dit voorschrift ziet toe op stroomsnelheden, temperatuur, fysische, chemische en microbiologische kwaliteit van het water aan tappunten. Het college van burgemeester en wethouders heeft de bevoegdheid om een omgevingsvergunning bouwen af te geven. Dus bij *niewbouw* controleert de gemeente in de besluitvormingsprocedure over de omgevingsvergunning of zal worden voldaan aan NEN 1006.
- De toepassing van NEN 1006 wordt in de praktijk *niet* gecontroleerd.
- Er zijn *geen* regels over onderhoud of de monitoring van de kwaliteit van privéinstallaties.
- Voor wat betreft de aanleg van leidingen geldt ten aanzien van zelf geproduceerd huishoudwater dat als een leiding voor huishoudwater is aangesloten op het openbare drinkwaternet deze geen gevaar mag opleveren voor verontreiniging van het openbare netwerk. Deze zorgplicht geldt voor zowel voor huishoudwater dat geleverd wordt via aparte leidingen door drinkwaterbedrijven of collectieve watervoorzieningen als voor individuele huishoudinstallaties.
- Er is geen zorgplicht opgenomen die ziet op het risico dat de aansluiting op het openbare drinkwaterleidingnet van de privéinstallatie waar eigen drinkwater wordt geproduceerd op een gevaar vormt voor verontreiniging van het openbare leidingnet.
- Gedeeltelijk zelfvoorzienend vormt een risico voor het ontstaan waterkwaliteitsproblemen in het openbare leidingnetwerk als er een groot en langdurig verschil bestaat tussen de capaciteit van het openbare leidingnetwerk bij piekvraag ten opzichte van de normale vraag én er onvoldoende doorstroming is binnen het openbare leidingnetwerk.
- Er is *geen* meldingsplicht of register van huishoudwater en/of drinkwaterinstallaties voor eigen gebruik. Dus is het de vraag in hoeverre controle mogelijk is en er ontbreekt een overzicht van hoe vaak dit voorkomt.

Casus 4. Individueel geheel zelfvoorzienend (off the grid)

⁶⁰ <https://www.cdc.gov/healthywater/drinking/private/rainwater-collection.html>

Totale zelfvoorzienendheid op individueel niveau is sterk vergelijkbaar met gedeeltelijke zelfvoorzienendheid op individueel niveau.

Verplichtingen/ aandachtspunten:

- De voorziening moet voldoen aan NEN 1006 op grond van het Bouwbesluit. Dit voorschrift ziet toe op te hoge stroomsnelheden, temperatuur, fysische, chemische en microbiologische kwaliteit van het water aan tappunten. Het college van burgemeester en wethouders zijn bevoegd de omgevingsvergunning bouwen af te geven en zijn daarmee de eerst verantwoordelijke voor controle op de naleving van de NEN norm 1006.
- De toepassing van NEN 1006 wordt in de praktijk *niet* gecontroleerd.
- Er zijn *geen* regels over onderhoud of de monitoring van de kwaliteit van private drinkwaterinstallatie.
- Huishoudwater mag alleen voor toiletspoeling gebruikt worden
- Voor een huishoudwaterinstallatie geldt dat de eigenaar verplicht is zorg te dragen voor de installatie, deze te onderhouden en een logboek bij te houden.
- Voor wat betreft de aanleg van leidingen geldt ten aanzien van zelf geproduceerd huishoudwater dat als een leiding voor huishoudwater is aangesloten op het reguliere drinkwaternet deze geen gevaar mag opleveren voor verontreiniging van het reguliere netwerk. Deze zorgplicht geldt voor zowel voor huishoudwater dat geleverd wordt via aparte leidingen door collectieve watervoorzieningen als voor individuele huishoudinstallaties.
- Off the grid gaan betekent dat het eigen leidingnetwerk niet is aangesloten op het reguliere drinkwaternet. Toepassingen die niet verbonden zijn met het netwerk zijn ongevaarlijk voor het netwerk.
- Off the grid gaan conflicteert met de *aansluitingsplicht*. Het Bouwbesluit verplicht immers tot aansluiting (waarbij overigens afname van water niet verplicht is) als:
 - de voorziening zich binnen 40 meter van een openbare drinkwatervoorziening bevindt.
 - Dit geldt ook als de afstand groter is dan 40 meter, maar de kosten gelijk zijn.
 - Ontheffing is middels omgevingsvergunning mogelijk:
 - Indien wordt voldaan aan het gelijkwaardigheidsbeginsel
Het college van B&W van de gemeente moet bepalen of wordt voldaan aan het gelijkwaardigheidsbeginsel.

Een ontheffing op basis van louter het afstandscriterium is een uitzonderingsgeval. Als – zoals in Almere Oosterwold – een publiek leidingnetwerk is aangelegd om voldoende druk en capaciteit te regelen voor een brandvoorziening, dan bevinden individuele voorzieningen zich in de directe nabijheid van het publieke leidingnet en moet ontheffing middels omgevingsvergunning worden aangevraagd van de aansluitplicht. Overigens houdt de plicht tot aansluiting niet in dat ook met het drinkwaterbedrijf een contract moet worden afgesloten over de levering van drinkwater.

Casus 5. Zelfvoorzienendheid op grote schaal of door een onderneming

Het is mogelijk dat een collectief of een bedrijf wil kiezen voor een collectieve drinkwaterinstallatie. Voorbeelden van dergelijke collectieve installaties zijn te vinden in hotels, ziekenhuizen, jachthavens, campings, sportcomplexen, bedrijven en kantoren.⁶¹ Niet alle collectieve installaties produceren hun eigen drinkwater. Het is daarom belangrijk om collectieve

⁶¹ Vgl. <https://www.evides.nl/zakelijk/controle-drinkwaterinstallaties>.

watervoorzieningen – productie en distributie – te onderscheiden van collectieve leidingnetten, die drinkwater afnemen van een drinkwaterbedrijf en alleen zelf de distributie verzorgen.

In de praktijk veel voorkomende collectieve watervoorzieningen zijn:

- grote industriële bedrijven die veel eigen water gebruiken en dat ook aan eigen personeel distribueren
- historisch gegroeide gevallen
- organisaties die niet afhankelijk willen zijn, zoals ziekenhuizen

Een collectieve installatie wordt in de Drinkwaterwet gedefinieerd als een:

“Landgebonden voorziening, niet zijnde een drinkwaterbedrijf, voor de productie of distributie van water dat met behulp van een leiding of distributienet aan consumenten of andere afnemers als drinkwater of warm tapwater ter beschikking wordt gesteld.”

Verplichtingen/ aandachtspunten:

- Bij wijze van uitzondering is het mogelijk voor bepaalde categorieën bedrijven met een collectieve watervoorziening om drinkwater te produceren en/of distribueren aan consumenten of andere afnemers (art. 4 lid 2-4 Drinkwaterwet) of om een ontheffing daartoe aan te vragen voor een inrichting (art. 4 lid 5 sub a Drinkwaterwet). Dit is dus niet overal zonder meer mogelijk.
- Als de minister een ontheffing verleent voor productie en/of distributie, dan:
 - wordt dit besluit voorbereid via de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (3.4 Awb; art. 4 lid 8 Drinkwaterwet).
 - *kan* de ontheffing verbonden worden aan specifieke voorwaarden (art. 4 lid 6 Drinkwaterwet).De regels (en waarborgen voor de consument) die van toepassing zijn op een collectieve voorziening zijn dus door het gebruik van discretionaire bevoegdheden niet op voorhand duidelijk.
- Drinkwaterbedrijven hebben een ontheffing nodig voor de productie en levering van huishoudwater. Deze regel geldt niet voor collectieve installaties, al kan dit bij ministeriële regeling wel worden ingevoerd.⁶²
- Voor grootschalige collectieve voorzieningen gelden dezelfde eisen als voor drinkwaterbedrijven.
 - art. 12, 13, 14, 19-24, 25 lid 1, 26-30 en 44 Drinkwaterbesluit en art. 51 en 53 Drinkwaterwet.
 - het uitvoeren van een risicoanalyse
 - het opstellen van een beheersplan
 - het uitvoeren van het beheersplan
 - het bijhouden ervan in een logboek
 - een periodieke meetverplichting op de aanwezigheid van legionella in het leidingwater verplicht.
 - De eigenaren hebben de plicht ervoor te zorgen dat het leidingwater dat zij aan derden ter beschikking stellen, geen micro-organismen, parasieten of stoffen bevat in aantallen per volume-eenheid of concentraties die nadelige gevolgen voor de volksgezondheid kunnen hebben. Dit meetprogramma moet door de ILT zijn goedgekeurd en worden uitgevoerd door een hiertoe geaccrediteerd laboratorium.
- De regering kan bij AMvB besluiten dat een *kleinschalige voorziening* (minder dan 10 m³ per dag of minder 50 personen per dag) van deze eisen wordt ontheven, *tenzij* de

⁶² Art 3 lid 2 Drinkwaterbesluit juncto art 3 Drinkwaterregeling.

drinkwatervoorziening plaatsvindt in het kader van een commerciële of publieke activiteit.⁶³ Dit is echter (nog) niet bij AMvB geregeld.

- De ILT is verantwoordelijk voor het toezicht op collectieve watervoorzieningen en opereert onafhankelijk van het ministerie van I & M.
- Uiteraard geldt de zorgplicht uit de Drinkwaterwet indien de collectieve voorziening aangesloten is op het openbare netwerk, dus de voorziening mag geen gevaar voor verontreiniging van het openbare leidingnetwerk opleveren. Het drinkwaterbedrijf is verantwoordelijk voor de controle op deze eigen verantwoordelijkheid.

5. Conclusie en aanbevelingen

Het bovenstaande biedt een overzicht van de voorwaarden waaronder een alternatieve drinkwatervoorziening en/of huishoudwatervoorziening toelaatbaar is op grond van het Europese en het Nederlandse waterrecht, gelet op de borging van de kwaliteit en de leveringszekerheid. Dit is in hoofdstuk vier uitgesplitst voor vijf verschillende situaties variërend van afname van het drinkwaterbedrijf tot gedeeltelijk en geheel zelfvoorzienend op kleine en grote schaal.

Het Europese waterrecht staat niet in de weg aan alternatieve vormen van drinkwatervoorziening en huishoudwaterlevering. De lidstaten mogen er voor kiezen om de Drinkwaterrichtlijn niet toe te passen op huishoudwater of kleine watervoorzieningen. In dat geval moet de lidstaat de betrokken bevolking daar wel van op de hoogte brengen én blijft de lidstaat verantwoordelijk om maatregelen te treffen als de kwaliteit toch ondermaats blijkt te zijn (art. 3 Drinkwaterrichtlijn). Dit betekent dat de lidstaten er wél voor moeten zorgen dat eigenaren van kleine installaties de kwaliteit zelf monitoren, registreren en rapporteren aan het bevoegd gezag.

De Europese Commissie raadt de lidstaten aan om het volgende te doen:

- a. kleine drinkwatervoorzieningen registreren;
- b. verplichtingen op te leggen aan kleine drinkwatervoorzieningen ten aanzien van de informatie die moet worden verzameld en geregistreerd.
- c. een risk assessment te verrichten in samenwerking met de eigenaar of het collectief van eigenaren van een kleine voorziening, indien dit geen professionele organisatie is;
- d. de resultaten van de kleine drinkwatervoorzieningen toe te voegen aan de jaarlijkse rapportage door de lidstaat aan de Europese Commissie.⁶⁴

De Nederlandse wet- en regelgeving is weliswaar voornamelijk gericht op professionele aanbieders, maar voorziet ook in regulering van alternatieven voor drinkwatervoorziening door een drinkwaterbedrijf. Er zijn verschillende opties:

- Opstarten nieuw drinkwaterbedrijf
 - o Alleen mogelijk als de minister tot aanwijzing overgaat en daarbij een distributiegebied toekent.
 - o Is gebonden aan dezelfde regelgeving als de overige drinkwaterbedrijven.
 - o Wordt gecontroleerd door de ILT.
- Collectieve watervoorziening

⁶³ Art 25 lid 2 en 3 Drinkwaterwet.

⁶⁴ European Commission, Framework for Action for the management of small drinking water supplies, European Union 2014, doi: 10.2779/937641.

- Is slechts mogelijk indien wordt voldaan aan uitzonderingsvoorwaarden of ontheffingsvoorwaarden (in geval van een inrichting) om drinkwater te mogen leveren aan derden (art. 4 Drinkwaterwet).
- Is gebonden aan vergelijkbare regelgeving als drinkwaterbedrijven ten aanzien van de kwaliteit van drinkwater en huishoudwater.
- Wordt gecontroleerd door de ILT.
- Kleine collectieve watervoorziening (in de zin van artikel 25 Drinkwaterwet)
 - Kent mogelijk minder of aangepaste eisen ten opzichte van een reguliere collectieve watervoorziening indien ontheffing voor de productie en distributie van drinkwater bij AMvB wordt geregeld.
 - Uitzondering bij AMvB is niet mogelijk indien de watervoorziening commercieel is of een publieke functie heeft.
- Privévoorziening voor eigen gebruik
 - Aansluitverplichting indien binnen 40 meter van het openbare netwerk of indien aansluiting mogelijk is tegen dezelfde kosten, tenzij
 - het college van B&W bij omgevingsvergunning vrijstelling verleent van de aansluitverplichting omdat wordt voldaan aan het gelijkwaardigheidsvereiste.

Twee nuanceringen zijn hier op zijn plaats: 1. Aansluiting volstaat. Het is niet verplicht om een contract te sluiten voor de daadwerkelijke levering van drinkwater. 2. De aansluitverplichting vervalt zodra het Bouwbesluit opgaat in de systematiek van de Omgevingswet en de bijbehorende AMvB's.

Voor alle opties geldt dat woninginstallaties moeten voldoen aan NEN 1006 op grond van het Bouwbesluit.

De Nederlandse wet- en regelgeving heeft voornamelijk betrekking op drinkwater, maar er zijn ook regels specifiek voor huishoudwater.

- Voornamelijk eisen aan de huishoudwaterinstallatie zelf (NEN 1006)
- De eigenaar moet er zorg voor dragen dat huishoudwater alleen voor doorspoeling van toiletten worden gebruikt en – indien aangesloten op het leidingnet – voor de beveiliging tegen verontreiniging van het leidingnet
- Het drinkwaterbedrijf draagt zorg voor ontwerp en staat van andere aangesloten voorzieningen en leidingnetten, zodat er geen gevaar ontstaat voor verontreiniging van hun eigen leidingnetwerk.
- De bron is opgevangen hemelwater of grondwater, tenzij de ILT toestemming heeft gegeven voor gebruik van ander water dat geen nadelige gevolgen heeft voor de volksgezondheid
- Een ministeriële ontheffing is nodig voor een drinkwaterbedrijf dat huishoudwater wil produceren voor en leveren aan consumenten en andere afnemers. Deze verplichting geldt niet voor collectieve watervoorzieningen.

De huidige wet- en regelgeving is niet geschreven om mensen te faciliteren die gedeeltelijk of geheel zelfvoorzienend willen worden of zijn. Uit de expertmeetings en de interviews blijkt dat het hele complex aan regelgeving is gericht op de realisatie van verplichte collectiviteit door aansluiting op het openbare leidingnet. De openbare drinkwatervoorziening biedt tegen lage kosten een betrouwbare levering van goede kwaliteit drinkwater. Als de overheid ruimte geeft voor gehele of gedeeltelijke zelfvoorzienendheid, dan kan dit een ongewenst effect hebben op de kwaliteit, veiligheid, betrouwbaarheid en betaalbaarheid van de openbare drinkwatervoorziening. De huidige collectieve drinkwatervoorzieningen zijn echte uitzonderingen die zijn gemaakt voor bijvoorbeeld jachthavens. Zij zijn juridisch geen model voor hele woonwijken.

Als we het huidige Nederlandse recht afzetten tegen de aanbevelingen van de Europese Commissie ten aanzien van kleine drinkwatervoorzieningen, dan zien we dat in Nederland onvoldoende aandacht is voor kleine collectieve en privévoorzieningen voor huishoudwater of drinkwater, terwijl deze wel voorkomen. Bij gebrek aan een melding- en registratieverplichting bestaat er geen overzicht van kleine drinkwater of huishoudwaterinstallaties. Dit bemoeilijkt het treffen van adequate maatregelen als zich kwaliteitsproblemen voordoen en zorgt ervoor dat het drinkwaterbedrijf zich niet door preventieve controle kan beschermen tegen eventuele incidenten veroorzaakt door aansluiting op het openbare leidingnet van een private of collectieve leiding.

In lijn met de aanbevelingen van de Europese Commissie, raden wij dan ook aan om in de Nederlandse wet- en regelgeving in elk geval de volgende drie zaken vast te leggen:

1. een meldplicht op te leggen aan kleine drinkwatervoorzieningen en huishoudwatervoorzieningen en deze meldingen te registreren in een openbaar register;
2. monitoringsverplichtingen op te leggen aan kleine drinkwatervoorzieningen en huishoudwatervoorzieningen, inclusief registratie van de data én een rapportageverplichting aan het bevoegd gezag.
3. een risk assessment te verrichten in samenwerking met de eigenaar of het collectief van eigenaren van een kleine voorziening, indien dit geen professionele organisatie is;

Hierbij moet de wetgever bepalen wie het bevoegd gezag wordt voor de melding, het risk assessment en de controle op de naleving en wie hierover voorlichting moet gaan geven. Het is een optie om deze taken – of alleen risk assessment en controle - toe te bedelen aan de ILT. Aangezien het Bouwbesluit de regels bevat waar een woninginstallatie aan moet voldoen en het college van burgemeester en wethouders dit al bij nieuwbouw moet (laten) controleren bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning bouwen, ligt het voor de hand om de gemeente (mede) verantwoordelijk te maken voor aanpassingen aan bestaande bouw. Ook de drinkwaterbedrijven hebben een controlerende taak als een private of collectieve voorziening aangesloten is op het openbare leidingnetwerk, aangezien zij verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het water in het publieke leidingnetwerk. Zonder meldingsplicht en registratie in een openbaar register is echter bij geen van deze partijen duidelijk wat zij waar moeten controleren.

Een belangrijke les die is getrokken uit de negatieve ervaringen uit het verleden (Leidsche Rijn) is dat koppeling van leidingnetwerken en verkeerd gebruik een risico oplevert voor de volksgezondheid. Ook wordt er gevreesd voor verontreiniging van het publieke leidingnetwerk door koppeling daaraan van privéinstallaties. Dit is vertaald in restricties op het gebruik van huishoudwater.

Het verbod op het gebruik van huishoudwater voor andere toepassingen dan het doorspoelen van het toilet biedt echter schijnveiligheid, aangezien dit verbod alleen wordt gehandhaafd bij nieuwbouw en het niet duidelijk is of en door wie dit wordt gehandhaafd bij bestaande bouw. Bovendien maakt dit verbod het illegaal om op het niveau van individuele huishoudens het gebruik van water te verduurzamen door anders met water om te gaan en gedeeltelijke zelfvoorzienend te worden. De gevaren van privéinstallaties kunnen ook worden ondervangen door:

- voorlichting;
- invoering van meldings-, monitorings en registratieverplichtingen zoals hierboven is aanbevolen,
- waarborgen voor de aanleg, regelmatige controle en onderhoud van kleine installaties en private leidingen op te nemen in de wetgeving en regelgeving.