



**Universiteit Utrecht**

**Aansturen op verduurzaming van het  
watergebruik door bedrijven en huishoudens  
Onderzoek in opdracht van de Provincie Flevoland**

**Tim de Graaff (LLM) en dr. Andrea Keessen**

**Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law, Departement  
Rechtsgeleerdheid, Universiteit Utrecht**

**2018**

## INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding
  - I Huishoudens
  - II Bedrijven
2. Europees recht
  - 2.1 De Richtlijn Industriële Emissies
  - 2.2 De Kaderrichtlijn Water
3. Nederlands recht
  - 3.1 Waterwet
  - 3.2 Wet milieubeheer
  - 3.3 Wabo
  - 3.4 Activiteitenbesluit
  - 3.5 Besluit Omgevingswet
  - 3.6 Landelijke standaardteksten omgevingsvergunning
  - 3.7 Jurisprudentie
4. Drinkwaterwet- en regelgeving
5. Wat er verandert onder de Omgevingswet
6. Conclusie

## 1. Inleiding

Hoewel water een hernieuwbare grondstof is, is drinkwater van goede kwaliteit schaars. In Nederland speelt waterschaarste alleen tijdens langdurig droge perioden, wanneer er een neerslagtekort ontstaat, zoals tijdens de zomer van 2018. Het gebruik van oppervlaktewater wordt dan beperkt op basis van de verdringingsreeks. Provincies kunnen de toepassing van deze reeks verfijnen voor hun eigen provincie en desgewenst uitbreiden naar het gebruik van grondwater.<sup>1</sup> Sproeiverboden voor akkerbouwers zijn het meest in het oog springende element van deze aanpak. Andere sectoren, zoals de scheepvaart, kunnen bij ernstige droogte ook te maken krijgen met beperkingen die leiden tot economische schade.

Het is belangrijk om de (strategische) watervoorraden goed te beschermen door instelling van drinkwaterbeschermingsgebieden en nieuwe instrumenten zoals het aanwijzen van strategische voorraden en het opstellen van gebiedsdossiers.<sup>2</sup> Verzilting en vervuiling vormen vooralsnog de grootste bedreigingen van de Nederlandse watervoorraden, maar de KNMI scenario's geven aan dat de kans bestaat dat droge perioden, vaker voor gaan komen.<sup>3</sup> De inzet van alternatieve bronnen, zoals brak water of regenwater kan ook een belangrijke bijdrage leveren aan het verkrijgen van waterzekerheid door de traditionele bronnen – grondwater en oppervlaktewater – aan te vullen.

Om de stijging van de watervraag het hoofd te bieden, is het noodzakelijk bescherming van de bronnen te verbinden aan verduurzaming van de watervraag zowel ter bescherming van het milieu als ter bescherming van het sociale en economische belang van water.

*Het huidige systeem – waarin water gratis is, waarin de overheid zorg draagt voor de verdeling van zoet water over het land en waarin het watergebruik alleen bij schaarste wordt gereguleerd – lijkt partijen niet erg te prikkelen om ook eigen verantwoordelijkheid te nemen om waterschaarste te voorkomen of te beperken.<sup>4</sup>*

---

<sup>1</sup> Art. 2.9 Waterwet en art. 2.1 Waterbesluit

<sup>2</sup> Zie S. Wuijts et al (2014), Eindevaluatie gebiedsdossiers drinkwaterwinningen, RIVM rapport 270005001/2014.

<sup>3</sup> KNMI klimaatscenario's 2014, beschikbaar via: <http://www.klimaatscenarios.nl/brochures/index.html>.

<sup>4</sup> H.K. Gilissen, A.M. Keessen en H.F.M.W. Van Rijswijk (2013), De verdeling van zoet water als normatief vraagstuk, Water Governance, vol. 3, p. 21-30.

De provincie Flevoland wil bevorderen dat watergebruik door bedrijven en huishoudens wordt verduurzaamd door waterbesparing en een circulaire aanpak (intern hergebruik van water en cascadering) en dat wordt gekeken naar de inzet van alternatieve bronnen voor de aanvoer van drinkwater zoals regenwater, lokaal brak water of zoet oppervlaktewater, grondwater of oevergrondwater).

In dit onderzoek staat de vraag centraal welke juridische mogelijkheden de provincie Flevoland heeft om bedrijven en huishoudens aan te zetten tot waterbesparing en/of circulair watergebruik en/of de inzet van alternatieve bronnen en daarmee de waterafdruk van bedrijven en huishoudens te verkleinen, zowel onder huidig als onder toekomstige recht (de Omgevingswet). Deze vraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

- Welke eisen stelt het Europese recht – in het bijzonder de Richtlijn Industriële Emissies en de KRW Water - aan het watergebruik door bedrijven en huishoudens.
- Wat zijn de mogelijkheden en onmogelijkheden op basis van het publiekrecht – in het bijzonder de Wet milieubeheer, de Wabo, de Waterwet, het Activiteitenbesluit - voor sturing door de provincie van watergebruik door bedrijven en huishoudens
- Idem, maar dan onder de Omgevingswet en voor zover relevant de bijbehorende amvb's.
- Wat zijn de juridische (on)mogelijkheden voor het waterbedrijf om een limiet te stellen aan de waterlevering (op verzoek van de provincie)

We hebben dit juridische onderzoek verricht door bestudering van de literatuur over dit onderwerp en analyse van de relevantie wetgeving, regelgeving en jurisprudentie.

Voor dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de uitkomsten ten aanzien van de juridische (on)mogelijkheden voor huishoudens om hun watergebruik te verduurzamen uit het ook door ons geschreven onderzoeksrapport Alternatieven voor de drinkwatervoorziening.<sup>5</sup> Er is weinig bekend over de juridische sturingsmogelijkheden – en de rol van de provincie daarbij - om het watergebruik van bedrijven te verduurzamen. Daarom zal hierna aan de hand van het Europese recht, nationale recht en de jurisprudentie worden nagegaan in hoeverre het bevoegd gezag op provinciaal niveau voorschriften kan opleggen ten aanzien van waterbesparing en/of circulair watergebruik dan wel het gebruik van alternatieve bronnen, naar huidig recht. Ook zal kort worden ingegaan op

---

<sup>5</sup> Andrea Keessen en Tim de Graaff, Alternatieven voor de Drinkwatervoorziening, 2017, beschikbaar via: <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/355652>.

wijzigingen onder de Omgevingswet. Na een kort overzicht van de (on)mogelijkheden van de provincie om het watergebruik door huishoudens te sturen (deel I), zal vooral aandacht worden besteed aan de mogelijkheden om het watergebruik van bedrijven te verduurzamen (deel II). We gaan hierbij niet in op de Warenwet aangezien deze wet de verduurzaming van het watergebruik niet tot doel heeft noch een obstakel daartoe lijkt en deze wet de provincie geen sturingsmogelijkheden biedt.

## **I Huishoudens**

Ten aanzien van huishoudens is in het onderzoek naar Alternatieven voor de drinkwatervoorziening al onderkend dat de nodige wettelijke obstakels zijn opgeworpen die verhinderen dat huishoudens gebruik maken van alternatieve bronnen zoals regenwater en water besparen door hergebruik. De praktijk laat zien dat deze regels niet zonder meer worden gehandhaafd ten opzichte van individuele burgers met een privévoorziening, maar dat deze terughoudend zijn met de inzet van alternatieve bronnen voor hun drinkwatervoorziening omdat zij onzeker zijn over de kwaliteit daarvan.<sup>6</sup>

De huidige wet- en regelgeving is geschreven voor grote, professionele aanbieders en gericht op aansluiting op het openbare leidingnet. Er is in Nederland weinig aandacht voor kleine collectieve en individuele voorzieningen. Bij gebrek aan een meldings- of registratieverplichting bestaat er geen overzicht. Dit bemoeilijkt het treffen van adequate maatregelen als er zich kwaliteitsproblemen voordoen.<sup>7</sup> Hergebruikt water of regenwater mag alleen worden gebruikt voor het doorspoelen van toiletten, al lijkt het niet de bedoeling om de regenton in de tuin ook te verbieden. Door deze beperking kan de inzet van deze alternatieve bronnen niet zonder meer worden verplicht, ook al heeft regenwateropslag en gebruik heel veel potentieel, zoals bijvoorbeeld blijkt in Duitsland of Singapore.

De verdringingsreeks zoals vastgelegd in art. 2.1 Waterbesluit is van toepassing op de verdeling van oppervlaktewater tijdens een periode van (dreigend) watertekort. De provincie kan de regeling

---

<sup>6</sup> Andrea Keessen en Tim de Graaff, Alternatieven voor de drinkwatervoorziening, onderzoek in opdracht van de provincie Flevoland, Universiteit Utrecht, 2017. Beschikbaar via: <https://www.uu.nl/utrecht-centre-for-water-oceans-and-sustainability-law/adviezen/adviezen-2017>.

<sup>7</sup> Andrea Keessen en Tim de Graaff, Alternatieven voor de drinkwatervoorziening, onderzoek in opdracht van de provincie Flevoland, Universiteit Utrecht, 2017. Beschikbaar via: <https://www.uu.nl/utrecht-centre-for-water-oceans-and-sustainability-law/adviezen/adviezen-2017>.

uitbreiden naar grondwater. Ook biedt het Waterbesluit de provincies de bevoegdheid in hun provinciale waterregelgeving en plannen om gebruiksbeperkingen op te leggen. Het is de vraag of zij die bevoegdheid ook mogen gebruiken om aan huishoudens beperkingen op te leggen als nadere uitwerking van de verdringingsreeks.

De rangorde van de verdringingsreeks is als volgt:

1. Het waarborgen van veiligheid tegen overstroming en het voorkomen van onomkeerbare schade aan natuur.
2. Nutsvoorzieningen, waarbij drinkwatervoorziening de hoogste prioriteit heeft voor zover het gaat om de leveringszekerheid, gevolgd door de energievoorziening, eveneens voor de leveringszekerheid.
3. Kleinschalig, hoogwaardig gebruik, met de volgende prioritering: a. tijdelijke beregening van kapitaalintensieve gewassen, b. het verwerken van industrieel proceswater en c. de waterkwaliteit in stedelijk gebied.
4. Overige behoeften, waarbij de volgende prioriteitsvolgorde geldt: scheepvaart, landbouw, natuur (overig), industrie, waterrecreatie, binnenvisserij, drinkwater (overige behoefte) en energie (overige behoefte) en, ten slotte,
5. Overige belangen.

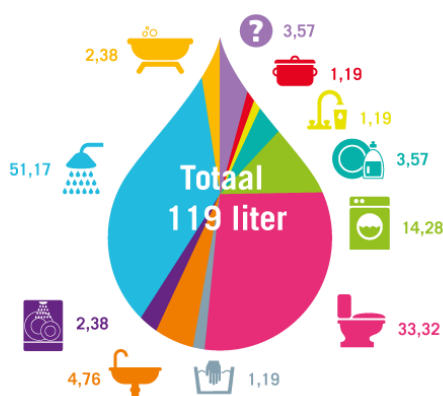
De verdringingsreeks is bedoeld om maatschappelijke schade te voorkomen in een periode van (dreigend) watertekort. In dat geval moet de waterbeheerder de verdringingsreeks in acht nemen bij het waterbeheer. Het is dus een instrument voor de waterbeheerder om op transparante wijze watergebruik te kunnen prioriteren. Het creëert echter geen rechten of verplichtingen voor burgers of bedrijven op een bepaalde hoeveelheid water.<sup>8</sup>

De verdringingsreeks onderscheidt twee soorten drinkwatervoorziening. De eerste categorie is de drinkwatervoorziening, met als doel het waarborgen van de leveringszekerheid, en dat is een nationale aangelegenheid, waarbij regulering door de provincie is uitgesloten. Hier gaat het in elk geval om de essentiële hoeveelheid drinkwater per persoon, maar vooralsnog omvat dit ook de hoeveelheid water die mensen nodig hebben voor hun dagelijkse activiteiten. In Nederland is dat ongeveer 120 liter per persoon per dag.

---

<sup>8</sup> Zie de Nota van Toelichting bij artikel 2.1 Waterbesluit. Beschikbaar via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2009-548.html>.

## Hoeveel water gebruik jij per dag in liters?



Figuur 1: watergebruik in Nederland, per persoon, per dag. Bron: Vitens<sup>9</sup>

Aangezien de drinkwatervoorziening hoog staat in de rangorde van de verdringingsreeks, worden huishoudens niet gauw geconfronteerd met tekorten. Dit betekent dat tijdens een droogte, als het gebruik van water door huishoudens stijgt, huishoudens alleen wordt gevraagd om water te besparen, in het bijzonder tijdens de piekuren. Tijdens de zomer van 2018 bleek echter dat de watervraag van huishoudens tijdens een langdurig droge en hete periode desondanks eerder met 30 liter per persoon toeneemt dan dat deze afneemt vergeleken met de gebruikelijke gemiddelde hoeveelheid.

De tweede categorie is de overige behoefte aan drinkwatervoorziening. Voor zover de leveringszekerheid niet in het geding is, staat de overige behoefte, die de overige belangen dekt, op hetzelfde lage niveau (laag 4) als andere economische activiteiten. Op dit niveau mogen de provincies een nadere rangorde aanbrenge<sup>10</sup> en mogen decentrale overheden de bijbehorende maatregelen uitwerken. Aangezien juist tijdens warme, drogere perioden huishoudens meer water gebruiken, bijvoorbeeld om hun tuin te besproeien, ligt het voor de hand dit extra watergebruik aan banden te leggen, zodat ook huishoudens water besparen. De provincie zou er bijvoorbeeld in samenwerking met gemeenten voor kunnen zorgen dat via een bepaling in de provinciale verordening niet alleen in het landelijk gebied maar ook in het stedelijk gebied – en dus voor huishoudens – een sproeiverbod kan worden ingesteld en gehandhaafd bij toepassing van de verdringingsreeks.

<sup>9</sup> <https://www.vitens.nl/service/hoeveel-water-gebruiken-we-per-dag>.

<sup>10</sup> Als provincies niet van de mogelijkheid gebruik maken om een nadere rangorde aan te brengen in laag 3 en 4, kunnen waterschappen dat doen in hun beleid of beheerplan.

## II Bedrijven

Ten aanzien van bedrijven zijn er verschillende mechanismen ontwikkeld om hun watervraag te verduurzamen. De watervoetafdruk is het bekendste internationale mechanisme en heeft tot doel het watergebruik te verduurzamen door het watergebruik transparant te maken.<sup>11</sup> Er zijn overigens meerdere vergelijkbare mechanismen op internationaal niveau.<sup>12</sup> Op het niveau van de individuele landen en individuele bedrijven bestaan grote verschillen in aanpak.

Bij afwezigheid van bindende voorschriften om water te besparen blijkt uit onderzoek van Lambooy uit 2011 onder 20 multinationale Nederlandse bedrijven dat 7 van de 20 desondanks maatregelen hadden getroffen om water te besparen en hun watergebruik te verduurzamen.<sup>13</sup>

Deze vrijwillige aanpak kan worden verklaard door een combinatie van factoren:<sup>14</sup>

1. Uit eigen belang om kosten te besparen door water te besparen
2. Uit eigen belang om de leveringszekerheid te vergroten door de inzet van alternatieve bronnen, zuivering en hergebruik.
3. Uit eigen belang om een goede reputatie te behouden dan wel conflicten te voorkomen met de lokale bevolking
4. Uit angst dat lokale gemeenschappen bij de lokale overheden aandringen op nieuwe regulering (in verband met kostenstijging voor het voldoen daaraan) en herverdeling van schaars water (en vermindering van hun watergebruik).

Uit onderzoek blijkt dat het uitmaakt of een bedrijf opereert in een gebied met sterk of zwak openbaar bestuur. Verschillende onderzoeken laten namelijk zien dat factor 4, de druk van regulering, een van de sterkste factoren is voor het vrijwillig treffen van waterbesparende maatregelen door bedrijven. Overigens valt dit pas op bij vergelijking van bedrijven uit verschillende gebieden, omdat er dan verschil in reguleringsdruk kan worden gemeten.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> <http://waterfootprint.org/en/water-footprint/business-water-footprint/>.

<sup>12</sup> T. Lambooy (2011), Corporate social responsibility: sustainable water use, *Journal of Cleaner Production* (19) 852-866.

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> Cody Jones (2010) Exploring new ways of assessing the effect of regulation on environmental management. *Journal of Cleaner Production* (18) 1229-1250.

<sup>15</sup> Idem.



In Nederland zijn er verschillende mechanismen waarmee de overheid het watergebruik door bedrijven kan sturen. Aangezien de (afwezigheid van) beprijzing van water op nationaal niveau is geregeld, vormen algemene regels en de vergunningverlening en -herziening het belangrijkste aanknopingspunt. In deze context zijn vier elementen beschikbaar:

- de milieu-effectrapportage (mer),
- de omgevingsvergunning,
- de watervergunningen voor het oppompen van water en voor het lozen van afvalwater en
- maatwerkvoorschriften.

De mer kan worden gebruikt om informatie in te winnen over het beoogde watergebruik. De vergunningen en maatwerkvoorschriften kunnen worden ingezet om dit gebruik vervolgens te reguleren. Aan een vergunning kunnen immers voorschriften worden verbonden door het bevoegd gezag dat de vergunning afgeeft. Ook via algemene regels zou waterbesparingsdoelstellingen en best beschikbare technieken (BBT) kunnen worden voorgeschreven door het Rijk. Via maatwerkvoorschriften kunnen provincies of gemeenten bedrijven die niet vergunningplichtig zijn ook verplichten om maatregelen te treffen.

## **2. Europees kader**

### **2.1 De Richtlijn Industriële Emissies**

Op Europees niveau worden eisen gesteld aan de milieuvergunningen afgegeven door de lidstaten. Deze eisen komen voort uit de Europese Richtlijn inzake Industriële Emissies (hierna: de RIE). Deze richtlijn is de samenvoeging en opvolger van de bekende IPCC-richtlijn en aantal andere richtlijnen. De oude IPCC-richtlijn wees bepaalde zeer vervuilende installaties aan als zogenaamde IPCC-installaties, die groep is uitgebreid met de inwerkingtreding van de RIE. De RIE beoogt een integrale aanpak van milieuverontreiniging en emissies te voorkomen of te beperken op basis van de best beschikbare technieken. Door middel van een vergunningplicht eventueel gekoppeld aan algemene bindende voorschriften probeert de richtlijn dit doel te bereiken voor (zware) industrie, waar industriële landbouw overigens ook onder valt.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> B.A. Beijen, ea. (red), *Hoofdpijnen milieubestuurrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015, pp. 154-156

De focus van de RIE ligt overduidelijk op de kwaliteit en niet zozeer op de kwantiteit, omdat het doel de geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging is (art. 1 RIE). Ook het toepassingsbereik van de RIE is gericht op industriële activiteiten die verontreiniging veroorzaken (art. 2 RIE). Toch biedt de RIE een aanknopingspunt voor regels ten aanzien van waterbesparing. Ten eerste is het doel niet alleen het voorkomen en beperken van emissies, maar ook van afvalstoffen (art. 1 RIE) zoals afvalwater, waardoor waterbesparing in beeld komt als manier om afvalwater te voorkomen. Ten tweede levert waterbesparing vaak ook energiebesparing op, wat valt onder het doel van de RIE om emissies te voorkomen en te beperken.

Een RIE-vergunning moet gebaseerd zijn op toepassing van de best beschikbare technieken (artikel 11 RIE). Artikel 3 sub 10 RIE geeft een uitgebreide definitie van het concept best beschikbare technieken (hierna: BBT).

#### **Artikel 3 sub 10 Rie**

**„beste beschikbare technieken”**: het meest doeltreffende en geavanceerde ontwikkelingsstadium van de activiteiten en exploitatiemethoden waarbij de praktische bruikbaarheid van speciale technieken om het uitgangspunt voor de emissiegrenswaarden en andere vergunningsvoorwaarden te vormen is aangetoond, met het doel emissies en effecten op het milieu in zijn geheel te voorkomen of, wanneer dat niet mogelijk is, te beperken;

**a) „technieken”**: zowel de toegepaste technieken als de wijze waarop de installatie wordt ontworpen, gebouwd, onderhouden, geëxploiteerd en ontmanteld;

**b) „beschikbare”**: op zodanige schaal ontwikkeld dat de betrokken technieken, kosten en baten in aanmerking genomen, economisch en technisch haalbaar in de betrokken industriële context kunnen worden toegepast, onafhankelijk van de vraag of die technieken al dan niet op het grondgebied van de betrokken lidstaat worden toegepast of geproduceerd, mits zij voor de exploitant op redelijke voorwaarden toegankelijk zijn;

**c) „beste”**: het meest doeltreffend voor het bereiken van een hoog algemeen niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel.

Bijlage III van de RIE bevat criteria voor het bepalen van BBT's, waarbij waterbesparing overigens wordt genoemd als aandachtspunt bij criterium nummer 9. Deze criteria zijn van belang bij de ontwikkeling van nieuwe BBT's.

### **Criteria voor de bepaling van de beste beschikbare technieken**

1. de toepassing van technieken die weinig afval veroorzaken;
2. de toepassing van minder gevaarlijke stoffen;
3. de ontwikkeling, waar mogelijk, van technieken voor de terugwinning en recycling van de in het proces uitgestoten en gebruikte stoffen en van afval;
4. vergelijkbare processen, apparaten of exploitatiemethoden die met succes op industriële schaal zijn beproefd;
5. de vooruitgang van de techniek en de ontwikkeling van de wetenschappelijke kennis;
6. de aard, de effecten en de omvang van de betrokken emissies;
7. de data van ingebruikneming van de nieuwe of bestaande installaties;
8. de tijd die nodig is voor het omschakelen op een betere beschikbare techniek;
9. het verbruik en de aard van de grondstoffen (met inbegrip van water) en de energie-efficiëntie;
10. de noodzaak de gevolgen van de emissies en de risico's voor het milieu te voorkomen of tot een minimum te beperken;
11. de noodzaak ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor het milieu te beperken;
12. door publiekrechtelijke internationale organisaties gepubliceerde informatie.

## **2.2 Kaderrichtlijn Water**

Waar de RIE zich richt op preventie en reductie van verontreiniging, richt de Kaderrichtlijn water (hierna: KRW) zich op het bereiken van een goede chemische en ecologische toestand van oppervlaktewater en het bereiken van een goede chemische en kwantitatieve toestand van grondwater (art. 4 KRW). De KRW bevat een breed scala aan voorschriften ter bescherming van waterkwaliteit en duurzame beschikbaarheid van water. De KRW heeft op korte of langere termijn gevolgen voor uiteenlopende beleidsterreinen en wettelijke regelingen. Artikel 11 lid 1 onder c KRW draagt de lidstaten onder meer op implementatiemaatregelen te treffen om duurzaam en efficiënt watergebruik te bevorderen. Deze maatregelen zijn echter nog niet verder uitgewerkt.

De Europese Commissie vindt echter wel dat de lidstaten bij de implementatie van de KRW meer aandacht zou moeten besteden aan dit onderwerp. Dat blijkt allereerst uit haar beleidsstrategie over waterschaarste en droogte ontwikkeld (COM (2007) 414), waarin zeven beleidsopties uiteen worden gezet zodat de lidstaten meer aandacht besteden aan:

- Beprijzing (de juiste prijs bepalen voor water)
- De verdeling van water en watergerelateerde investeringen
- Het verbeteren van hun droogterisicobeheer
- Het overwegen van aanvullende infrastructuur voor de zoetwatervoorziening
- Het steunen van waterefficiënte technologie en handelwijzen
- Het steunen van het ontstaan van een waterbesparingscultuur
- Meer kennis moeten ontwikkelen en data moeten verzamelen.

De Commissie vindt dat beleidsontwikkeling op een duidelijke waterhiërarchie dient te worden gebaseerd. Daarmee doelt de Commissie niet op een instrument zoals de Nederlandse verdringingsreeks, aangezien die is bedoeld voor de verdeling van water tijdens een langdurige periode van droogte. De Commissie bedoelt dat de aanleg van extra watervoorzieningsinfrastructuur pas hoort te worden overwogen als alle andere opties, waaronder een doeltreffend waterprijsstellingsbeleid en kosteneffectieve alternatieven, zijn uitgeput.

Het in 2012 afgeronde onderzoek naar de implementatie van deze strategie maakte duidelijk dat steeds meer lidstaten de noodzaak van waterbesparing en droogtemanagement inzien, maar dat de door de Commissie beoogde maatregelen niet per se worden getroffen. Zo gaat ondanks de door de Commissie voorgestelde waterhiërarchie de voorkeur uit naar de aanleg van waterinfrastructuur (vergroting van het aanbod) in plaats van naar waterbesparingsmaatregelen.

De waterschaarste en droogtestrategie is sinds 2012 onderdeel van de Europese Blauwdruk voor het behoud van de Europese wateren (COM (2012) 673). Het lijkt de bedoeling van de Europese Commissie dat deze strategie verder wordt doorontwikkeld om uiteindelijk te leiden tot bindende regels, bijvoorbeeld in de KRW, maar ook in waterbesparende productstandaarden, bijvoorbeeld voor toiletten, en watergebruiksnormen voor gebouwen. Ook steunt de Europese Unie onderzoek op dit onderwerp als onderdeel van de vergroening van de Europese economie.

Het moge duidelijk zijn dat op Europees niveau de wens om tot waterbesparing te komen wel leeft op beleidsniveau, maar nog niet of nauwelijks is vertaald in bindende regels (afgezien van productregelgeving) voor de regulering van watergebruik door bedrijven via de ontwikkeling van BBT's.

### **3. Nationaal recht**

#### **3.1 Waterwet**

De Waterwet heeft onder andere het voorkomen van waterschaarste ten doel.<sup>17</sup> De Waterwet biedt echter weinig aanknopingspunten om dit doel te realiseren, behoudens beleidsplannen van het Rijk.<sup>18</sup> Bij bedrijven die een watervergunning hebben, wat nodig is voor het onttrekken of infiltreren van grondwater, kan het bevoegd gezag van de provincie, de gemeente of het waterschap daaraan voorschriften verbinden (of deze wijzigen).<sup>19</sup> Deze vergunningsplicht kan bij amvb worden uitgebreid naar oppervlaktewateren.<sup>20</sup> Dit kunnen ook voorschriften zijn die betrekking hebben op monitoring van de inname of infiltratie ter aanvulling van de voorraad en de hoeveelheid in te nemen dan wel in te brengen water. Waterbesparing past immers bij het doel van de Waterwet om waterschaarste te voorkomen.

Desalniettemin biedt voor besparing van water door bedrijven de Wet Milieubeheer en aanverwante regelgeving de meeste mogelijkheden. De Wet Milieubeheer vormt de grondslag voor regels omtrent milieuvergunningen en geeft algemene bevoegdheden aan bestuursorganen voor het opstellen van milieuregelgeving.

#### **3.2 Wet Milieubeheer**

Artikel 1.1 lid 2c van de Wet Milieubeheer (hierna: Wm) geeft een algemene opdracht tot doelmatig beheer en zuinig gebruik van grondstoffen. Dit wordt verder uitgewerkt in de Wabo.

#### **3.3 Wabo**

Artikel 2.22 lid 2 Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (hierna: Wabo) geeft de algemene regels voor voorschriften die aan een omgevingsvergunning verbonden kunnen worden. Deze voorschriften worden afgeleid van de belangen die vergunning dient. Het toetsingskader uit artikel 2.14 Wabo voor de verlening van de vergunning biedt verdere aanknopingspunten wat voor

---

<sup>17</sup> artikel 2.1 Waterwet

<sup>18</sup> artikelen 4.1 Waterwet

<sup>19</sup> Art. 6.4 en 6.21 e.v. Waterwet.

<sup>20</sup> Art. 6.5 Waterwet.

belangen dat kunnen zijn. Interessant zijn daarbij met name dat het bevoegd gezag bij de beslissing in ieder geval de toestand, gevolgen en ontwikkeling van het milieu betreft.<sup>21</sup> Daarnaast betreft het bevoegd gezag de mogelijkheden tot bescherming van het milieu en mogelijkheden voor het systeem maatregelen om nadelige gevolgen te verminderen.<sup>22</sup>

Verder dient het bevoegd gezag (van provincie of gemeente) rekening te houden met het provinciale of gemeentelijke milieubeleidsplan en de voorkeursvolgorde voor afvalwater uit artikel 10.29a Wm. Het provinciale milieubeleidsplan (art. 4.9 Wm) moet aangeven in hoeverre het is afgestemd op het provinciale waterplan (zoals bedoeld in art. 4.4 lid 1 Waterwet) dan wel op welke termijn is voorzien dat het zal leiden tot aanpassingen daaraan.<sup>23</sup> Het is gericht op organen van de provincie en bestuursorganen waaraan bevoegdheden zijn gemandateerd. Het milieubeleidsplan bevat in ieder geval een aantal hoofdzaken. Art. 4.9 lid 3 Wm stelt daar tenminste toe behoren het voorkomen, beperken of ongedaan maken van de gevolgen van menselijke activiteiten die het milieu *uitputten* en de wijze van het bereiken en het in stand houden van deze resultaten.

Uit artikel 2.14 Wabo volgt kortom een algemene plicht voor het bevoegd gezag om bij de vergunningverlening rekening te houden met het milieu en specifiek met het waterbeleid. Dit kan echter alleen effectief zijn als verduurzaming van de watervraag is uitgewerkt in het provinciale waterbeleid.

### **3.4 Activiteitenbesluit**

Het Activiteitenbesluit geeft algemene milieuregels voor inrichtingen. In het Activiteitenbesluit wordt een drietal typen inrichtingen onderscheiden, A-, B-, en C-Inrichtingen. A-, en B-inrichtingen zijn in principe uitgesloten van de vergunningsplicht. In het Besluit Omgevingsrecht (hierna: Bor) zijn de C-inrichtingen te vinden in artikel 2.1 lid 1 en 2 Bor. Het gaat om inrichtingen waartoe een IPCC- installatie behoort en inrichtingen uit onderdeel B en C van de Bijlage I Bor.

Het Activiteitenbesluit geeft geen regels voor de besparing van water. Het Activiteitenbesluit bevat wel talloze bepalingen ten aanzien van de lozing en zuivering van afvalwater. Dit betreft echter uitsluitend voorschriften voor emissiewaarden en technische voorwaarden over aansluitingen op het riool of andere manieren van lozen. Wel verplicht artikel 2.15 lid 1 van het besluit

---

<sup>21</sup> Artikel 2.14 lid 1 sub a Wabo.

<sup>22</sup> Artikel 2.14 lid 1 sub b Wabo.

<sup>23</sup> Artikel 4.9 lid 5 Wm

energiebesparende maatregelen te treffen die binnen vijf jaar terugverdiend kunnen worden. Deze regel geldt ook als dat energiebesparende effect wordt bereikt via een maatregel gericht op het watergebruik. Toepassing van de algemene regels uit het Activiteitenbesluit dwingt dus niet direct tot waterbesparing, maar mogelijk wel indirect over de band van energiebesparing. Deze mogelijkheid is echter beperkt door de artikelen 5.12 en 5.12a ten aanzien van bedrijven actief in het emissiehandelsysteem.

Het Activiteitenbesluit (art. 2.1) biedt provincies en gemeenten de ruimte om bij beschikking maatwerkvoorschriften op te leggen aan niet-vergunningplichtige bedrijven of lozers ter verduurzaming van hun watergebruik. Deze voorschriften kunnen ook de monitoring betreffen. De ruimte voor maatwerkvoorschriften is echter ingeperkt door 2 voorwaarden. Ten eerste somt het artikel de onderwerpen op waarvoor maatwerkvoorschriften zijn toegestaan. Ten aanzien van verduurzaming van het watergebruik zijn dan relevant: ter voorkoming van verontreiniging van grondwater of oppervlaktewater, om afvalwater doelmatig te beheren dan wel energie te besparen. Ten tweede bepaalt het artikel dat het gekozen onderwerp niet uitputtend mag zijn geregeld in het Activiteitenbesluit. Aangezien het doelmatig gebruik van grondstoffen zoals water niet wordt genoemd als onderwerp voor maatwerkvoorschriften, lijkt het niet goed mogelijk om alleen op die grond maatwerkvoorschriften op te leggen, maar is een link met een van de wel genoemde grondslagen vereist (of een wijziging van het Activiteitenbesluit).

## **Besluit Omgevingsrecht**

De Algemene Maatregel van Bestuur onder de Wabo, het Besluit Omgevingsrecht (Bor), geeft nadere invulling van het begrip ‘voorschriften’ van de omgevingsvergunning.

## **BBT's en doelvoorschriften**

Artikel 5.4 Bor lid 1 verplicht het bevoegd gezag rekening te houden met de Best Beschikbare Technieken (hierna: BBT's). BBT's worden in lijn met het Europese recht gedefinieerd als de meest doeltreffende technieken om nadelige gevolgen voor het milieu te beschermen waarbij rekening gehouden wordt met wat economisch en praktisch haalbaar is.<sup>24</sup> De BBT's voor IPCC-installaties

---

<sup>24</sup> Artikel 1.1. lid 1 Wabo en definitie artikel 1 lid 10 RIE:

„beste beschikbare technieken”: het meest doeltreffende en geavanceerde ontwikkelingsstadium van de activiteiten en exploitatiemethoden waarbij de praktische bruikbaarheid van speciale technieken om het uitgangspunt voor de emissiegrenswaarden en andere vergunningsvoorwaarden te vormen is aangetoond,

worden ontleend aan door experts onder leiding van de Europese Commissie ontwikkelde Europese standaarden, die vastgelegd worden in documenten, de zogenaamde BBT conclusies (BREF's).<sup>25</sup> Deze worden geïmplementeerd in ministeriële regelingen en zijn gericht op specifieke productieprocessen. Er zijn geen specifieke BBT's over de beperking en verduurzaming van het watergebruik.

Artikel 5.4 Bor schrijft voor dat bij afwezigheid van een BBT (of als een BBT niet alle milieueffecten behandelt), het bevoegd gezag zelf een BBT moet vaststellen. Aanwijzingen voor die bepaling van BBT's worden gedaan in artikel 5.4 en 5.5 Bor en vormen een uitwerking van bijlage III van de RIE. Het bevoegd gezag moet rekening houden met volgende aspecten, waaronder (i) het watergebruik:

- a.** de toepassing van technieken die weinig afvalstoffen veroorzaken;
- b.** de toepassing van stoffen die minder gevaarlijk zijn dan stoffen of mengsels als omschreven in artikel 3 van de EG-verordening indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels;
- c.** de ontwikkeling, waar mogelijk, van technieken voor de terugwinning en het opnieuw gebruiken van de bij de processen in de inrichting uitgestoten en gebruikte stoffen en van afvalstoffen;
- d.** vergelijkbare processen, apparaten of wijzen van bedrijfsvoering die met succes in de praktijk zijn beproefd;
- e.** de vooruitgang van de techniek en de ontwikkeling van de wetenschappelijke kennis;
- f.** de aard, de effecten en de omvang van de betrokken emissies;
- g.** de data waarop de installaties in de inrichting in gebruik zijn of worden genomen;
- h.** de tijd die nodig is om een betere techniek toe te gaan passen;
- i.** het verbruik en de aard van de grondstoffen, met inbegrip van water, en de energie-efficiëntie;
- j.** de noodzaak om het algemene effect van de emissies op en de risico's voor het milieu te voorkomen of tot een minimum te beperken;
- k.** de noodzaak ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor het milieu te beperken.

---

met het doel emissies en effecten op het milieu in zijn geheel te voorkomen of, wanneer dat niet mogelijk is, te beperken

<sup>25</sup> <https://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzaamheid-energie/ippc-installaties/brefs-bbt-conclusies/> ; vgl. art. 13 RIE.



Als het bevoegd gezag met gebruik van deze criteria een eigen BBT wil vastleggen, moet het eerst overleggen met de exploitant voordat het bevoegd gezag op basis van de beste beschikbare technieken die zij voor de betrokken activiteiten of processen heeft bepaald, de vergunningsvoorwaarden vaststelt. Artikel 5.5 en 5.6 bevatten andere eisen die moeten worden gekoppeld aan een vergunning, zoals monitoring en rapportageverplichtingen.

De actualisatieverplichting – die moet leiden tot het aanpassen van bestaande vergunningen en bedrijfsvoering – geldt overigens alleen voor Europees vastgelegde BBT's. Verder is het ook mogelijk dat BBT's (door hun Europese achtergrond) niet toereikend zijn om het milieu te beschermen of te beschermend zijn. Op grond van nationale en Europese regelgeving moet het bevoegd gezag daarom ook plaatselijke milieuomstandigheden meenemen en mag het verdergaande of minder vergaande eisen stellen.<sup>26</sup>

Aangezien de RIE zich richt op het voorkomen en beperken van emissies, is het eigenlijk niet zo vreemd dat er voor het (her)gebruik van water zowel op nationaal als Europees niveau (nog) geen BBT, BREF (een Europees document dat BBT's verduidelijkt) of referentiedocument bestaat. Het is echter niet uitgesloten dat dit wel wordt ontwikkeld, gelet op het hierboven beschreven initiatief van de Europese Commissie, bekend onder de naam 'Een blauwdruk voor het behoud van de Europese Wateren' dat al dateert uit 2012.<sup>27</sup> Hierin kondigt de Commissie een reeks maatregelen aan, onder andere voor efficiënt watergebruik.<sup>28</sup> Tot nu toe heeft dit geleid tot een reeks aan rapporten, publieke consultaties en voorgenomen stappen.<sup>29</sup> De Commissie hint in dit document in ieder geval op de integratie van waterhergebruik en besparing in regulering, maar er zijn op dit moment nog geen concrete regulerende maatregelen ontwikkeld, zelfs geen referentiedocumenten, zoals de Circulaire 'Energie in de Milieuvergunning' voor het treffen van energiebesparende maatregelen.<sup>30</sup>

## Overige voorschriften

---

<sup>26</sup> B.A. Beijen, ea. (red), *Hoofdlijnen milieubestuurrecht*, Den Haag, Boom Juridisch Uitgevers 2015, p. 167.

<sup>27</sup> Mededeling van de Commissie, *een blauwdruk voor het behoud van de Europese Wateren*, COM 2012 673

<sup>28</sup> Idem, pp. 13-16.

<sup>29</sup> Zie: <http://ec.europa.eu/environment/water/reuse-actions.htm>

<sup>30</sup> M.C. Brans, 'Duurzaam gebruik door energie-efficiency', *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 2010 (4), 116-120; <http://www.infomil.nl/publish/library/93/circulaireenergieindemilieuvergunning.pdf>.

Net als in het Europese recht, bevatten de doelvoorschriften in artikel 5.5 Bor en 5.6 Bor geen directe aanknopingspunten om waterbesparende maatregelen te koppelen aan een milieuvergunning. Deze mogelijkheid wordt wel geboden door de overige voorschriften.

Artikel 5.7 Bor geeft de grondslag en opdracht voor overige voorschriften die aan een omgevingsvergunning verbonden moeten worden. Artikel 5.7 lid 1 bevat aanknopingspunten voor de verplichte besparing van water. In lijn met de criteria uit Bijlage III bij de RIE is het bevoegd gezag verplicht voorschriften te stellen ten aanzien van:

- a) een doelmatig gebruik van energie en grondstoffen;
- b) de bescherming van bodem en grondwater (...)
- c) het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen en afvalwater en, voor zover dat niet mogelijk is, het doelmatig beheer alsmede de monitoring van afvalstoffen en afvalwater;
- d) het beperken van de nadelige gevolgen voor het milieu van het verkeer van personen of goederen van en naar de inrichting;

Deze gronden zijn een voortzetting van de ‘verruimde reikwijdte van de wet Milieubeheer’ als het gaat om afvalpreventie en grondstoffenbesparing (a, c en d) en ontleend aan de RIE.<sup>31</sup>

### **3.5 Landelijke standaardteksten omgevingsvergunning**

In het document ‘Afvalwater en waterbesparing’ van de landelijke redactie standaardteksten omgevingsvergunning, een onderdeel van Infomil, worden enkele suggesties gedaan voor deze overige voorschriften.<sup>32</sup> Net als hierboven uiteengezet wordt ten eerste gesignaleerd dat er weinig tot geen harde referentiedocumenten zijn. Ook stelt het document dat er geen relevante jurisprudentie op dit gebied bestaat. Het uitgangspunt is daarom ook hier ‘redelijkheid’.

Wel wijst het document Afvalwater en waterbesparing naar de mogelijkheid om bij de onttrekking van grondwater, waarvoor op basis van de Waterwet een vergunning van de provincie nodig is, aanvullende eisen te stellen. Terwijl de Waterwet de provincie de bevoegdheid geeft om winningen met een watervergunning te reguleren, geldt dat de provincie op basis van de Wabo verplicht is te

---

<sup>31</sup> C.H.T. Overgoor, Milieurecht totaal, commentaar op artikel 5.7 Bor, aant. 1.3

<sup>32</sup> Landelijke redactie standaardteksten omgevingsvergunning, Afvalwater en waterbesparing, laatst bijgewerkt: januari 2017

toetsen of grondstoffen doelmatig gebruikt worden. In haar waterbeleid kan de provincie vastleggen op welke wijze zij van deze bevoegdheid gebruikt maakt. De provincie Flevoland heeft dit vastgelegd in het Omgevingsplan en in een beleidsregel. Zo kan de provincie op basis van die bevoegdheid de aanvrager gebieden waterbesparende maatregelen te nemen of te onderzoeken. Dit biedt de provincie, gemotiveerd uiteraard, ook de mogelijkheid beperkingen te stellen aan de hoeveelheden te onttrekken grondwater.

Een andere aanvliegroute om waterbesparing te realiseren die het document Afvalwater en waterbesparing suggereert ligt in de beperking van afvalwater. Ook hiervoor kunnen in de omgevingsvergunning nadere eisen worden gesteld. Deze zijn echter gebonden aan bepaalde doelen. Dit kan alleen gebeuren met oog op de doelmatige werking van openbaar riool of de RWZI en het beperken van slib en/of schade aan de kwaliteit van het oppervlaktewater.

### **3.6 Jurisprudentie**

Uit de (beperkte) jurisprudentie blijkt dat het bevoegd gezag enige vrijheid heeft bij het opleggen van deze ‘overige voorschriften’, mits deze goed gemotiveerd en verantwoord worden.<sup>33</sup> Belangrijk bij de motivatie is de grondslag voor de voorschriften, bijvoorbeeld een referentiedocument, en de (economische) haalbaarheid voor de aanvrager.

Zo moest eiser in Rechtbank Den Haag 29 januari 2018 aantonen dat de aan hem opgelegde, strenger dan normale eisen onevenredig bezwarend of onrechtmatig waren. Het verweer dat de eisen uit het referentiedocument minder streng waren, was niet voldoende om de onredelijkheid van de eisen aan te nemen.<sup>34</sup> In dit geval had het bevoegd gezag zich gebaseerd op een BBT-document als referentiedocument waarvan de Afdeling als had geoordeeld dat dit op zichzelf voldoende onderbouwing was.<sup>35</sup> De rechtbank sloot zich dus aan bij deze Afdelingsuitspraak en ging een stap verder door ook verdergaande eisen om nadelige effecten te verminderen nog als redelijk te beschouwen.

In een uitspraak van 24 januari 2007 bepaalde de Afdeling dat een voorschrift tot haalbaarheidsonderzoek voor de besparing van water in een autowasstraat, gezien het hoge aantal

---

<sup>33</sup> Zie hierover meer uitgebreid: Conclusie A-G IJzerman, 9 augustus 2017, ECLI:NL:PHR:2017:883, bij arrest Hoge Raad, ECLI:NL:HR:2017:3082, punt. 8.21 en 8.22.

<sup>34</sup> Rechtbank Den Haag 29 januari 2018 (ECLI:NL:RBDHA:2018:837) r.o. 6.3.

<sup>35</sup> ABRvS 13 april 2011, nrs. 200907524/1/M1.

wasbeurten per jaar, redelijk is. Dit haalbaarheidsonderzoek was ter vaststelling of eventuele waterbesparende maatregelen in de toekomst rendabel zouden kunnen zijn.<sup>36</sup>

Het bestaan van een uitputtende regeling kan overigens de vrijheid van het bestuursorgaan ook beperken. Zo kon de gemeente Amsterdam niet bij maatwerkvoorschrift energiebesparende maatregelen afdwingen die niet binnen vijf jaar terugverdiend konden worden. Dit omdat de vijfjaarstermijn al uitputtend geregeld is in het Activiteitenbesluit.<sup>37</sup> Deze vijf jaar termijn kan ook relevant zijn met betrekking tot waterbesparing. Aangezien waterbesparing en energiebesparing hand in hand kunnen gaan, betekent dit dat als maatregelen worden voorgeschreven die zowel water als energie besparen, rekening moet worden gehouden met de terugverdienperiode van 5 jaar.

#### **4 Drinkwaterwet- en regelgeving**

De taken, werkzaamheden en organisatie van drinkwaterbedrijven zijn geregeld in de Drinkwaterwet en het daaronder hangende Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling. De nadruk in de Drinkwaterwet (hierna: Dww) ligt op leveringszekerheid, onderhoud van het netwerk en waterkwaliteit. Waterbesparing of hergebruik is geen thema in de Drinkwaterwet.

Exemplarisch hiervoor is dat artikel 7 lid 2 Dww het drinkwaterbedrijf wél opdraagt bronnen van drinkwater te beschermen tegen verontreiniging, maar niet spreekt over instandhouding of de duurzame omgang met water.

Een tweede voorbeeld laat de focus op leveringszekerheid zien. Artikel 8 Dww draagt het drinkwaterbedrijf op aan eenieder die daarom verzoekt op het leidingnetwerk aan te sluiten. Het gaat in art 8 over een ‘persoon’. Dus deze verplichting geldt naar de letter niet voor bedrijven. In de praktijk wordt een onderscheid gemaakt tussen drinkwatervoorziening aan bedrijven, waarvoor een leveringsplicht geldt, en industrie/proceswatervoorziening of irrigatiewatervoorziening. Ook is het drinkwaterbedrijf gehouden alle passende maatregelen te treffen om te kunnen voorzien in de toekomstige behoefte aan drinkwater in het voor zijn drinkwaterbedrijf vastgestelde distributiegebied (art. 32 lid 2 Dww). Waterbesparing promoten zou overigens een passende maatregel kunnen zijn.

---

<sup>36</sup> Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 24 januari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ6841, r.o. 2.5. t/m 2.5.5.

<sup>37</sup> Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1682, r.o. 2.2.

Een laatste indicatie dat waterbesparing vooralsnog geen doel van de drinkwaterwetgeving is, is te vinden in het ‘Protocol prestatievergelijking drinkwaterbedrijven’ dat op basis van art. 40 lid 1 Dww is voorgeschreven zodat de Minister toezicht kan houden. Art 39 Dww stelt dat ook milieuaspecten daarvan deel uitmaken. Het protocol bevat echter enkel prestatie-indicatoren gericht op kwaliteit, levering en onderhoud (art. 56 Drinkwaterbesluit). In het meeste recente protocol van 2015 staan onder ‘milieuaspecten’ slechts voorschriften betreft elektriciteitsverbruik, reststoffenreductie/hergebruik, lekverliezen en duurzaam inkoopbeleid.<sup>38</sup>

## 5. Wat er verandert onder de Omgevingswet

Aangezien het Europese milieurecht niet is veranderd, zal het Nederlandse milieurecht ook na invoering van de Omgevingswet tot op zekere hoogte hetzelfde blijven.<sup>39</sup> Daarnaast zal niet alle wetgeving en regelgeving die relevant is voor de verduurzaming van de wateropgave opgaan in de Omgevingswet. De Drinkwaterwet blijft er bijvoorbeeld buiten. De regels voor huishoudens zullen daardoor niet veranderen en daardoor zullen de sturingsmogelijkheden ten aanzien van huishoudens ook niet wezenlijk veranderen. Ten aanzien van bedrijven ligt dit mogelijk anders.

Tot de daadwerkelijke invoering van de Omgevingswet is het niet mogelijk om precies aan te geven wat er verandert onder de Omgevingswet. Het is de bedoeling dat invoering van de Omgevingswet en de bijbehorende amvb’s de sturingsmogelijkheden van decentrale overheden verruimt. Voor zover de betreffende rijksregels dat toelaten, mogen decentrale overheden kiezen voor een hoger beschermingsniveau en dus voor strengere regels (art. 5.35 Ow).

Belangrijke instrumenten zijn de omgevingsvisie en het programma, de omgevingsvergunning, maatwerkregels en maatwerkvoorschriften. Voor zover algemene regels (straks vastgelegd in het Bal en het Bbl) ruimte bieden voor afwijking, kunnen decentrale overheden hun eigen algemene maatwerkregels stellen, bijvoorbeeld in een provinciale verordening. Dat geldt ook voor maatwerkvoorschriften, maar dan gaat het om regels gericht op een specifiek geval die worden opgelegd via een beschikking. De hogere wetgeving en regelgeving in combinatie met de provinciale verordening bieden de juridische basis voor de inzet van deze instrumenten. Voor zover

---

<sup>38</sup> <https://www.ilent.nl/binaRIEs/ilt/documenten/rapporten/2017/01/16/protocol-prestatievergelijking-drinkwaterbedrijven-2015/Protocol+prestatievergelijking+drinkwaterbedrijven+2015.pdf>

<sup>39</sup> H.D. Tolsma, De Europese dimensie van de Omgevingswet, MenR 2012/78.

het gaat om (rechts)handelingen door het bevoegd gezag van een gemeente, kan de provincie ingrijpen door het stellen van instructieregels als dat in het provinciaal belang is. Gelet op de bestaande jurisprudentie, mag worden verwacht dat de rechter niet indringend zal toetsen of aan deze voorwaarde wordt voldaan.<sup>40</sup> Deze instructieregels kunnen een plaats krijgen in een provinciale verordening als ze voor meer dan een gemeente gelden en anders kunnen zij bij beschikking worden opgelegd.

In het algemeen geldt dat de regulering van milieubelastende activiteiten moet worden gemotiveerd met als grond(en) het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid en het milieu (art. 5.26 Ow). Het opleggen van waterbesparing en/of de inzet van alternatieve bronnen zijn daarmee toegestaan als maatregelen ter bescherming van het milieu en deze bepaling biedt ook de ruimte daar zo nodig voorwaarden aan te stellen ter bescherming van de gezondheid. Deze doelstellingen kunnen ter motivering van de inzet van de verschillende instrumenten worden neergelegd in structuurvisies en beleidsplannen of programma's.

## 6. Conclusie en aanbevelingen

Zowel Europese als nationale wetgeving vermelden de besparing van water als doelstellingen van allerhande milieuwetgeving en bij de verlening van vergunningen. Het probleem is echter dat deze breed gedragen doelstelling niet of nauwelijks is uitgewerkt in aanvullende regelgeving of voorschriften.

Zolang de Nederlandse wettelijke beperkingen ten aanzien van de inzet van alternatieve bronnen van kracht zijn, is de inzet van hergebruikt water in plaats van drinkwater beperkt tot het doorspoelen van de wc. Het lijkt zelfs alsof regenwater opgevangen in een regenton niet zou mogen worden ingezet om de tuin te besproeien. Dat is spijtig, want uit het buitenland blijkt dat zowel hergebruik als gebruik van regenwater veel potentieel hebben als alternatieve bronnen. Voor wat betreft waterbesparing door **huishoudens** biedt het Waterbesluit de provincie in samenwerking met gemeenten de mogelijkheid niet-essentieel huishoudelijk watergebruik (zoals het besproeien van de tuin) te beperken als maatregel wanneer tijdens een droge periode de verdringingsreeks moet worden toegepast. In de Nederlandse praktijk is dit echter niet vertaald in voorschriften in provinciale verordeningen en (dus) nog nooit toegepast.

---

<sup>40</sup> D. Korsse, Het subsidiariteitsvereiste in de Omgevingswet, Gemeentestem 2016/62.

Voor wat betreft **bedrijven** bestaat op basis van de RIE en de implementatie daarvan in de Nederlandse milieuwetgeving wel degelijk een bevoegdheid voor de provincie (en de gemeente) om nadere eisen te stellen in vergunningen met betrekking tot de besparing en/of hergebruik van water in het kader van doelmatig grondstoffengebruik, maar geen kader hoe deze bevoegdheid te gebruiken. Daardoor zijn er geen harde conclusies te trekken over de wijze waarop aan deze bevoegdheid invulling kan worden gegeven bij vergunningverlening. Op basis van de jurisprudentie en algemene vereisten van milieuwetgeving mag worden aangenomen dat uitgangspunten als ‘redelijkheid’ en ‘haalbaarheid’ de belangrijkste richtinggevende vereisten zijn op dit gebied.

Het staat het bevoegde bestuursorgaan voorsnog vrij het onderwerp watergebruik nader te reguleren door het ontwikkelen en voorschrijven van een BBT, maar het zal deze aanvullende vereisten moeten voorzien van een zorgvuldige motivering. Voor de motivering lijkt het verstandig om de verduurzaming van het watergebruik en de wijze waarop de provincie daarin wil sturen neer te zetten in het provinciaal beleid en/of een omgevingsprogramma.

Voor wat betreft bedrijven die vergunningplichtig zijn, maar waarbij een bestuursorgaan van een waterschap of gemeente het bevoegd gezag is, geldt dat de provincie hen niet zelf via een vergunning kan verplichten tot het treffen van een of meerdere van bovenstaande maatregelen. Op grond van artikel 1.2 Wm kan de provincie echter wel regels stellen in haar provinciale milieuverordening voor zover er sprake is van een bovengemeentelijk belang. Deze andere bestuursorganen zouden deze regels dan vervolgens moeten toepassen. De provinciale milieuverordening kan – mits het gaat om een bovengemeentelijk belang – ook **algemene regels** bevatten die van toepassing zijn op niet vergunningplichtige bedrijven. Uit de jurisprudentie blijkt overigens dat de rechter vrijwel altijd aanneemt dat er sprake is van een bovengemeentelijk belang als de provincie dat gesteld en gemotiveerd heeft.<sup>41</sup>

De beschikbare opties voor de provincie zijn:

#### **Ontwikkelen BBT**

- Bij bestaande vergunningsplichtige bedrijven kan een monitoringsplicht worden opgelegd met als doel na te gaan hoe in de toekomst water te besparen valt, zodat waterbesparende

---

<sup>41</sup> D. Korsse, Het subsidiariteitsvereiste in de Omgevingswet, Gemeentestem 2016/62.

maatregelen kunnen worden voorgeschreven bij uitbreiding, wijziging van de activiteiten of herziening van de omgevingsvergunning.

- Zolang er geen BBT over waterbesparing is vastgelegd in een BREF document, is er geen BBT die zonder meer kan worden voorgeschreven. Wat wel kan, is de aanvrager van een omgevingsvergunning te verplichten onderzoek te doen naar haalbare en betaalbare manieren om het watergebruik te verduurzamen door water te besparen dan wel circulair te gebruiken of alternatieve bronnen in te zetten in het proces van vergunningverlening voor een nieuwe inrichting of uitbreiding van een bestaande inrichting. De uitkomsten van dit onderzoek kan het bevoegd gezag vervolgens gebruiken om – in overleg met experts uit het veld - een BBT vast te stellen en als vergunningvoorschrift voor te schrijven.

### **Inzetten van vergunningsvoorschriften**

- De uitkomsten van bovenstaande onderzoeken kunnen ook dienen ter onderbouwing waarom er een limiet aan het watergebruik in de vergunning wordt opgenomen of waarom zelfstandige (grond)wateronttrekking wordt beperkt in de vergunning. Bij bedrijven die een watervergunning hebben, wat nodig is voor het onttrekken of infiltreren van grondwater, kan het bevoegd gezag van de provincie, de gemeente of het waterschap daaraan immers voorschriften verbinden (of deze wijzigen).<sup>42</sup> Deze vergunningsplicht kan bij amvb worden uitgebreid naar oppervlaktewateren.<sup>43</sup>
- Waterbesparing, verantwoord (her)gebruik en het voorkomen van afvalwater past bij het doel van de Waterwet om waterschaarste te voorkomen en de doelstelling van de Wabo om grondstoffen efficiënt te gebruiken. De ‘overige voorschriften’ uit het Bor bieden ook een aanknopingspunt voor een combinatie van energiebesparing en waterbesparing onder de voorwaarden waaronder het verplicht stellen van energiebesparende maatregelen is toegestaan. Datzelfde geldt voor de mogelijkheid om voor te schrijven dat het ontstaan van afvalwater moet worden beperkt. Dat kan echter alleen met het oog op de doelmatige werking van het riool of de rwzi en het beperken van slib en/of schade aan de kwaliteit van het oppervlaktewater.
- De motivering van dergelijke verplichtingen dient voort te vloeien uit het provinciale milieubeleid en het daarmee samenhangende waterplan. Het is aan het provincie zelf beleid hierop te maken en BBT’s te formuleren. Daar is bestuurlijke ruimte voor, maar het beleid en de bijbehorende verplichtingen moeten wel voldoen aan de eis dat dit goed gemotiveerd en verantwoord wordt.

---

<sup>42</sup> Art. 6.4 en 6.21 e.v. Waterwet.

<sup>43</sup> Art. 6.5 Waterwet.



### **Overige maatregelen treffen**

- Drinkwaterbedrijven hebben geen wettelijke verplichting tot het besparen van water. Waterbesparing is dan ook geen doel van de drinkwaterwetgeving. Het drinkwaterbedrijf is echter wel gehouden alle passende maatregelen te treffen om te kunnen voorzien in de toekomstige behoefte aan drinkwater in het voor zijn drinkwaterbedrijf vastgestelde distributiegebied (art. 32 lid 2 Dww). Aangezien waterbesparing een passende maatregel kan zijn, kunnen de provincies de drinkwaterbedrijven aansporen om waterbesparing te promoten onder hun afnemers.
- Voor niet-vergunningplichtige bedrijven kan de provincie of de gemeente via maatwerkvoorschriften - mits voldaan wordt aan de voorwaarden - ook maatregelen opleggen met betrekking tot energiebesparing, doelmatig beheer van afvalwater of het voorkomen van vervuiling van grondwater of oppervlaktewater. Het doelmatig gebruik van water is echter niet genoemd als onderwerp voor maatwerkvoorschriften.

Art. 2.1 van het Waterbesluit biedt de provincie in samenwerking met gemeenten de mogelijkheid via voorschriften in provinciale verordeningen niet-essentieel huishoudelijk watergebruik te beperken en te handhaven als maatregel wanneer tijdens een droge periode de verdringingsreeks moet worden toegepast.