



Rijksinstituut voor Volksgezondheid
en Milieu
*Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport*

Naar een brede zorgplicht voor drinkwaterbronnen

*Doorwerking Drinkwaterwet bij de
bescherming van drinkwaterbronnen*

RIVM rapport 609716005/2013

S. Wuijts et al.



Rijksinstituut voor Volksgezondheid
en Milieu
*Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport*

Naar een brede zorgplicht voor drinkwaterbronnen

Doorwerking Drinkwaterwet bij de bescherming van
drinkwaterbronnen

RIVM Rapport 609716005/2013

Colofon

© RIVM 2013

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: 'Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), de titel van de publicatie en het jaar van uitgave'.

S. Wuijts, RIVM
H.F.M.W. van Rijswijk, Universiteit Utrecht
A.A.J. de Gier*, Universiteit Utrecht
D. Korsse, Universiteit Utrecht

Contact:
Susanne Wuijts
Centrum Duurzaamheid, Milieu en Gezondheid
susanne.wuijts@rivm.nl

Dit onderzoek werd verricht in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, directie Ruimte en Water, in het kader van het project 'Bescherming Drinkwaterbronnen' (M/609716).

Voorwoord

Dit rapport is een gezamenlijk product van de Universiteit Utrecht/Afdeling Staats- en bestuursrecht en het RIVM. Kort voor de afronding ervan is geheel onverwacht Toon de Gier, een van de auteurs, overleden. Toon was een autoriteit op het gebied van het ruimtelijk bestuursrecht en algemeen bestuursrecht. Met zijn typerende humor en relativeringsvermogen legde hij de verwachtingen uit het veld over de bescherming van drinkwaterbronnen langs de juridische maatlat, zonder daarbij de verbinding met zijn gesprekspartners te verliezen. Dat maakte het samenwerken met hem tot een genoegen. We zullen hem missen.

Daan Korsse, Marleen van Rijswijk, Susanne Wuijts

Rapport in het kort

Naar een brede zorgplicht voor drinkwaterbronnen

Doorwerking Drinkwaterwet bij de bescherming van drinkwaterbronnen

In 2011 is de Drinkwaterwet in werking getreden. De reikwijdte van deze wet strekt van bron tot kraan en heeft primair als doel de drinkwatervoorziening in Nederland duurzaam veilig te stellen. Volgens de wet is het de verantwoordelijkheid van alle partijen die bij de drinkwatervoorziening zijn betrokken, om de drinkwaterbronnen te beschermen. In juridische termen is het drinkwaterbelang geformuleerd als een 'dwingende reden van zwaarwegend openbaar belang'. Het doel hiervan is het belang om drinkwaterbronnen te beschermen, explicieter te waarborgen.

Naar aanleiding van de Drinkwaterwet is door het RIVM en de Universiteit Utrecht geanalyseerd in hoeverre de brede zorgplicht en de kwalificatie van de drinkwatervoorziening als 'dwingende reden van zwaarwegend openbaar belang' in de wetgeving meerwaarde hebben als sprake is van tegenstrijdige belangen die de bescherming van drinkwaterbronnen kunnen beïnvloeden. In de praktijk blijkt het namelijk niet altijd duidelijk te zijn wat de zorgplicht precies inhoudt en wat er van partijen wordt verwacht. De zorgplicht zoals die bij de watertoets wordt toegepast, garandeert bijvoorbeeld niet dat in de belangenafweging daadwerkelijk extra gewicht wordt toegekend aan de drinkwaterfunctie. Jurisprudentie zal moeten uitwijzen hoe de rechter de belangenafweging in een concreet geval aan de norm gaat toetsen.

Om het beoogde effect te kunnen realiseren, moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Zo is het van belang dat bij een eventuele rechtszaak niet alleen wordt getoetst of de procedure is doorlopen, maar dat het drinkwaterbelang daadwerkelijk zwaarder weegt dan andere belangen. Hiertoe is het belangrijk dat drinkwaterbedrijven de risico's voor de kwaliteit van hun bronnen concreet maken. Dan kan deze informatie eerst door bestuursorganen en vervolgens bij een eventuele rechtszaak door de rechter in de afweging kan worden meegenomen. Daarnaast is er vanuit de praktijk de behoefte om de taken en verantwoordelijkheden van bestuursorganen en drinkwaterbedrijven voor de bescherming van drinkwaterbronnen duidelijk uit te werken.

De analyse is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM).

Trefwoorden:

drinkwaterwet, zorgplicht, ruimtelijk beleid, bescherming, bronnen drinkwater

Abstract

Towards a shared responsibility for drinking water resources

Implementation of the Dutch Drinking Water Act in the protection of drinking water resources

In 2011 the Dutch Drinking Water Act came into force. This act extends from resource to tap and primarily aims to secure the drinking water supply of the Netherlands. According to the act, all parties involved in the supply of drinking water are responsible for the protection of drinking water resources. In legal terms the importance of drinking water has been formulated as a 'compelling reason of public interest'. The purpose of this formulation is to more explicitly protect drinking water resources.

Following the Drinking Water Act the National Institute for Public Health and the Environment (RIVM) and Utrecht University made a legal analysis of (i) the added value of the shared responsibility for the protection of drinking water resources and (ii) the formulation of this function as a 'compelling reason of public interest' during a conflict of interests. In reality the definition of this responsibility is often unclear for the parties involved. For example, the responsibility as applied in the so-called Water Assessment does not guarantee that the drinking water function is bestowed extra importance when balancing different interests. Case law will have to show how the courts will weigh up these interests in specific situations.

In order to achieve the envisaged effect, a number of conditions have to be met. It is crucial that in a potential lawsuit drinking water interests are of greater importance than other interests. A check if all procedures are followed correctly isn't enough. For this purpose, drinking water companies need to make the risks for the quality of their resources concrete so that this information is available for the decision making process of governing bodies and, in case of a law suit, the courts. Stakeholders have requested a further elaboration of the tasks and responsibilities of the parties involved in the protection of drinking water resources.

The analysis is carried out by order of the Ministry of Infrastructure and the Environment (IenM).

Key words:

Drinking Water Act, shared responsibility, spatial planning, protection, drinking water resources

Inhoud

Samenvatting—11

1 Inleiding—19

- 1.1 Aanleiding—19
- 1.2 Vraag IenM—19
- 1.3 Opzet rapport—19

2 Drinkwaterwet—21

- 2.1 Algemeen—21
- 2.2 Taken en verantwoordelijkheden overheid—21
 - 2.2.1 Relatie met de verplichtingen van de Kaderrichtlijn Water—22
 - 2.2.2 Dwingende reden van groot openbaar belang—23
 - 2.2.3 Verdeling verantwoordelijkheden bescherming drinkwaterbronnen—24
 - 2.2.4 Sturingsinstrumenten om de drinkwaterfunctie te beschermen—25
 - 2.2.5 Functie ruimtelijke ordening bij bescherming drinkwaterbronnen—27
- 2.3 Taken en verantwoordelijkheden drinkwaterbedrijf—30
- 2.4 Ervaring met zorgplichtbepalingen op andere beleidsterreinen—31

3 Praktijkervaringen bescherming drinkwaterbronnen—33

- 3.1 Productiebedrijf Heel—33
- 3.2 Winning Zutphen—37

4 Discussie met stakeholders—41

5 Conclusies en aanbevelingen—45

- 5.1 Conclusies—45
 - 5.1.1 Conclusies juridische analyse—45
 - 5.1.2 Conclusies discussie met het veld—46
- 5.2 Aanbevelingen—47

Literatuur—49

Bijlage I Drinkwaterwet, Memorie van Toelichting Hoofdstuk II—51

Bijlage II Verslag Workshop Zorgplicht Drinkwaterwet—55

Bijlage III Ervaringen met zorgplichtbepalingen—59

Samenvatting

De algehele herziening van de Waterleidingwet heeft in 2011 geresulteerd in de introductie van de Drinkwaterwet. De reikwijdte van de Drinkwaterwet strekt van bron tot kraan en heeft als primair doel een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening in Nederland te bewerkstelligen. Met de herziening is ook beoogd de rolverdeling tussen de overheid en het drinkwaterbedrijf meer expliciet te maken. De overheid draagt zorg voor een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening (artikel 2 Drinkwaterwet). Dit betekent dat de overheid voorwaarden moet scheppen om een duurzame drinkwatervoorziening mogelijk te maken en dat de landelijke overheid toezicht houdt op de drinkwaterbedrijven. Daarnaast zijn sommige regionale en lokale overheden ook aandeelhouder van drinkwaterbedrijven en hebben vanuit die hoedanigheid ook een verantwoordelijkheid ten aanzien van het scheppen van randvoorwaarden voor een duurzame drinkwatervoorziening (artikel 3 Drinkwaterwet). Met de aanwijzing van de drinkwatervoorziening als 'dwingende reden van groot openbaar belang' (Drinkwaterwet artikel 2, tweede lid), heeft de wetgever een brede zorgplicht opgelegd aan alle partijen die betrokken zijn bij de bescherming van drinkwaterbronnen. Hiermee beoogt de wetgever een explicietere waarborg te bieden aan de bescherming van dit belang.

De realisatie van de drinkwatervoorziening is opgedragen aan de drinkwaterbedrijven: deze moeten het 'waarmaken'. Daarvoor worden aan de bedrijven eisen gesteld ten aanzien van kwaliteit, tarieven en leveringszekerheid. Daarnaast dragen drinkwaterbedrijven bij aan de kwaliteit van de bronnen voor drinkwater. Hierin vervullen drinkwaterbedrijven een ondersteunende en signalerende rol. De bijdrage aan de kwaliteit van de bronnen wordt in de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2006/07, 30 895, nr. 3) op hoofdlijnen uitgewerkt. Genoemd worden het monitoren van de grondstof en het beheren van natuurgebieden rondom winningen als taken die behoren tot het 'goed huisvaderschap'.

Vraag IenM

Een nadere *beleidsmatige* uitwerking van de begrippen zorgplicht (voor overheidsorganen) en 'goed huisvaderschap' (voor private partijen zoals drinkwaterbedrijven) en 'zwaarwegende reden van groot openbaar belang' moet nog plaatsvinden. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft het RIVM gevraagd om een *juridische analyse* te maken van deze begrippen en deze te vergelijken met de huidige praktijk. Het doel van deze analyse is te onderzoeken waar de brede zorgplicht meerwaarde zou kunnen bieden en waar niet, en om bouwstenen over dit onderwerp aan te leveren voor een nog op te stellen Nota Drinkwater. De analyse is uitgevoerd in samenwerking met de Universiteit Utrecht.

Opzet rapport

In dit rapport zijn de bovengenoemde begrippen zorgplicht en 'goed huisvaderschap' aan de hand van een aantal praktijksituaties uitgewerkt. IenM heeft deze uitwerking gebruikt om in gesprek te gaan met de betrokken overheden en drinkwaterbedrijven. Hiervoor is op 5 september 2012 een workshop georganiseerd. De volgende elementen zijn daarbij aan de orde gekomen:

- Waarom moeten bronnen voor drinkwater worden beschermd?
- Welke mogelijkheden biedt zorgplicht hierbij?
- Wat is de betekenis van de aanduiding 'dwingende reden van groot openbaar belang'?
- Hoe kijken de betrokken partijen aan tegen het begrip zorgplicht en hoe geven zij hier nu invulling aan?

- Wat gaat goed? Waar zijn lacunes en welke zijn dit?
 - Hoe zou de zorgplicht hierin kunnen voorzien? Wat betekent dit voor de taken en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen? Zijn er conflicterende belangen?
 - Welke elementen moeten worden meegenomen in de Nota Drinkwater?
- De uitkomsten van deze workshop zijn ook in dit rapport verwerkt.

Conclusies

Conclusies juridische analyse

- *Zorgplicht.* De brede zorgplichten uit de Drinkwaterwet richten zich tot de drinkwaterbedrijven (waarvan provincies en gemeenten aandeelhouder zijn) en de bestuursorganen. Dit betekent dat zij bij de uitoefening van hun bevoegdheden (op grond van bijvoorbeeld de Wet ruimtelijke ordening, de Wet milieubeheer en te zijner tijd de Omgevingswet) het drinkwaterbelang zwaar moeten laten meewegen. Daarbij moet het duidelijk zijn wat er daarbij van de verschillende bestuursorganen wordt verwacht. De zorgplichtbepalingen zijn per definitie ruim omschreven (alleen het einddoel) en bieden daarom op zichzelf geen waarborg voor het te behalen resultaat. Om de zorgplichten zo goed mogelijk te laten werken, is het van belang dat betrokken partijen (overheden en drinkwaterbedrijven) zich bij hun handelen bewust zijn van de strekking van de zorgplichten en de mogelijkheden die deze bieden om het belang van de drinkwatervoorziening te beschermen. In Tabel S.1 is aangegeven bij welke taken de zorgplichten uit de Drinkwaterwet een rol spelen.
- *Doorwerking naar andere beleidsterreinen.* Veel maatregelen die noodzakelijk zijn om drinkwaterbronnen te beschermen, behoren tot andere beleidsterreinen dan de Drinkwaterwet. Om doorwerking te realiseren is het noodzakelijk dat het drinkwaterbelang ook in deze kaders expliciet wordt meegewogen. In het ruimtelijk spoor betekent dit dat zowel bij het opstellen van de provinciale structuurvisie als het gemeentelijke bestemmingsplan de brede zorgplichten van de Drinkwaterwet betrokken moeten worden. Bij de effectuering daarvan zouden de drinkwaterbedrijven een belangrijke inbreng kunnen leveren. De doorwerking naar het ruimtelijk spoor kan op verschillende manieren vorm worden gegeven, variërend van een meer beleidsmatige binding, bijvoorbeeld in een structuurvisie, tot een strikt juridische binding, zoals door middel van algemene regels in een provinciale of nationale verordening.
- *Handhaafbaarheid.* De brede zorgplichten van de Drinkwaterwet gelden voor zowel overheden als drinkwaterbedrijven. Bovendien is in de Drinkwaterwet voorgeschreven dat drinkwaterbedrijven in eigendom zijn van overheden (in de praktijk met name gemeenten en provincies). In besluitvorming en eventuele geschillenbeslechting bij de rechter, zal het feit dat de drinkwatervoorziening op grond van de Drinkwaterwet wordt aangemerkt als dwingende reden van groot openbaar belang een rol spelen. Wat die rol in concrete situaties precies zal zijn, zal in de praktijk moeten blijken. Dit hangt af van de motivering die aan besluiten ten grondslag ligt en wordt mede bepaald door de marginale toetsing door de rechter. Inherent aan de zorgplicht is dat niet op voorhand duidelijk is wat precies van partijen wordt verwacht.

Box S.1 Mogelijke taken drinkwaterbedrijf en de effecten ervan.

Taak	Effect
Monitoren waterkwaliteit	Beeldvorming ontwikkeling waterkwaliteit
Mede opstellen gebiedsdossiers	Bundelen informatie rondom winning om actuele risico's in kaart te brengen
Actief informeren betrokken partijen	Creëren bewustzijn over risico's drinkwatervoorziening
Netwerk met betrokken overheden	De drinkwaterfunctie nadrukkelijker op de agenda zetten
Kennis van omgevingsrecht	Weten welke ontwikkelingen (Europees, nationaal en regionaal) er spelen, om op het juiste moment en in de juiste context de drinkwaterbelangen naar voren te kunnen brengen
Aanspreken verantwoordelijke overheid	Bij (dreigende) verzaking van de overheid, kan drinkwaterbedrijf bijsturen door bijvoorbeeld belang van drinkwatervoorziening in te brengen in besluitvorming of juridische procedure te starten

- *Goed huisvaderschap.* Het gebied dat van invloed is op de kwaliteit van de bronnen van drinkwater is veel groter dan het gebied dat in eigendom is van drinkwaterbedrijven. De drinkwaterbedrijven hebben geen *publiekrechtelijke bevoegdheden* waarmee zij de kwaliteit van drinkwaterbronnen kunnen waarborgen. Zij kunnen wel controle uitoefenen op (potentieel) verontreinigende activiteiten indien zij het desbetreffende gebied in eigendom hebben, of anderszins over een zakelijk recht beschikken. Artikel 7 van de Drinkwaterwet legt daarnaast aan de drinkwaterbedrijven een aantal taken op, die mede verband houden met de bescherming van de bronnen. Een nadere uitwerking van de mogelijke taken en het daarvan te verwachten effect is weergegeven in Box S.1. Zo is het voor drinkwaterbedrijven een belangrijke taak om de risico's voor de drinkwatervoorziening gemotiveerd onder de aandacht van bestuursorganen te brengen opdat dit als dwingende reden van groot openbaar belang wordt meegewogen in het ruimtelijk beleid.
- *'Dwingende reden van groot openbaar belang'.* De aanwijzing van de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening als 'dwingende reden van groot openbaar belang' wijst op een publiek belang dat in de afweging in beginsel zwaarder zou moeten wegen dan andere tegenstrijdige belangen. Vergelijkbare termen komen voor in het hoogwater- en natuurbeschermingsrecht. Op grond daarvan kan worden geïllustreerd hoe dergelijke normen in de praktijk worden toegepast. De watertoets kan hierbij worden gebruikt als procesinstrument. Met de toets kunnen pijnpunten aan het licht worden gebracht. De zogenaamde watertoets garandeert echter niet dat in de belangenafweging ook daadwerkelijk extra gewicht wordt toegekend aan de drinkwaterfunctie. In het geval dat de betrokken partijen er onderling niet uitkomen zal jurisprudentie moeten uitwijzen hoe de rechter de belangenafweging in een concreet geval aan de norm 'dwingende reden van groot openbaar belang' zal toetsen en, in het verlengde daarvan, of die toetsing kan waarborgen dat het juiste gewicht aan het drinkwaterbelang wordt toegekend. Mogelijk zijn aanvullende maatregelen nodig. Sterkere juridische verankering kan bijvoorbeeld worden bereikt door dit belang op te nemen in een provinciale ruimtelijke verordening.

Conclusies discussie met het veld

- Er is behoefte aan een duidelijke uitwerking van taken en verantwoordelijkheden van bestuursorganen en drinkwaterbedrijven bij de bescherming van drinkwaterbronnen. Ook is er behoefte aan duidelijkheid over wie de eindverantwoordelijkheid heeft.
- De langetermijnsrisico's voor de drinkwatervoorziening wegen in de politiek/bestuurlijke afweging nogal eens minder zwaar dan bijvoorbeeld economische ontwikkelingen op de korte termijn. Dit maakt dat er behoefte is aan juridische verankering van de bescherming van drinkwaterbronnen in het ruimtelijk beleid.
- Het vroegtijdig en formeel (adviesrecht) betrekken van drinkwaterbedrijven bij de ontwikkeling van ruimtelijke plannen wordt als wenselijk gezien. Dit biedt de mogelijkheid om te kijken naar kansen zoals elkaar versterkende functies en niet alleen naar beperkingen.
- Gemeenten hebben behoefte aan meer concrete handvatten om beschermingsbeleid in de praktijk goed uit te kunnen voeren. Bijvoorbeeld: wat is toegestaan in een grondwaterbeschermingsgebied? Wat wordt bedoeld met 'incidenteel toegestaan'? Wat zijn risico's en welke maatregelen kunnen deze risico's beperken?

Aanbevelingen

- De wetgever beoogt door het opnemen van een brede zorgplicht in de Drinkwaterwet een explicietere waarborg te bieden voor de bescherming van drinkwaterbronnen. De zorgplichtbepalingen bieden op voorhand geen duidelijk waarborg hoe de bescherming in een concreet geval juridisch is geregeld, maar in de praktijk zal de reikwijdte van de zorgplicht gestalte moeten krijgen. Dit kan op vele manieren plaatsvinden, variërend van een meer beleidsmatige tot een strikt juridische verankering. Drinkwaterbedrijven zouden een actieve rol moeten spelen richting overheden, opdat het drinkwaterbelang al vroeg in het besluitvormingsproces wordt meegenomen als een dwingende reden van groot openbaar belang. In Tabel S.1 is een overzicht gegeven van de taken en verantwoordelijkheden waarbij de brede zorgplichten een rol spelen.
- Het verdient aanbeveling om te monitoren in hoeverre de brede zorgplichten uit de Drinkwaterwet doorwerken in de besluitvorming van overheden, en welke rol de drinkwaterbedrijven daarbij spelen of hebben gespeeld. Afhankelijk van de uitkomsten van die praktijkervaringen, zou het op termijn aanbeveling kunnen verdienen het drinkwaterbelang ook in andere wetgeving expliciet als toetsingsgrond op te nemen.
- Provincies zouden in gesprek met gemeenten moeten onderzoeken op welke punten er behoefte is aan concrete handvatten bij de uitvoering van het beschermingsbeleid en daar invulling aan moeten geven in het provinciaal beleid.
- Het verdient aanbeveling om drinkwaterbedrijven adviesrecht te geven en hen zo vroegtijdig te betrekken bij ruimtelijke planvorming.
- De normstelling in het Drinkwaterbesluit, het BKMW 2009 en de Wet bodembescherming sluiten niet op elkaar aan. Door het veld wordt het als wenselijk gezien om deze beter op elkaar aan te laten sluiten. Aanbevolen wordt om de haalbaarheid daarvan te onderzoeken.
- Bij de bescherming van drinkwaterbronnen moeten ook ruimtelijke reserveringen voor mogelijke toekomstige winningen worden meegenomen.

Tabel S.1 Overzicht zorgplichten overheden en drinkwaterbedrijven.

	Zorgplicht	Taken	Bevoegdheden	Controle/toezicht
Rijk	Beschikbaarheid bronnen voor drinkwater van voldoende kwaliteit en kwantiteit	• Beleidsuitgangspunten vaststellen • Uitvoeren Rijksbeleid • Toezicht en handhaving (waterschappen (IenM), drinkwaterbedrijven, provincies en gemeenten (2^e lijns) (IenM))	Vaststelling nationaal waterplan inclusief de stroomgebiedbeheerplannen	Europese Commissie Tweede Kamer Beroepsprocedures
Rijkswaterstaat	Beleid en beheer rijkswateren	• Monitoring en rapportage waterkwaliteit • Planvorming, aanwijzing drinkwaterfunctie • Uitvoering beheermaatregelen oppervlaktewater • Vergunningverlening en handhaving Waterwet • Stellen nadere eisen/maatwerkvoorschriften en handhaving algemene regels (handhaving op maatregelen van RWS zelf is belegd bij ILT)	Vaststelling waterbeheerplan Rijkswateren	ILT/IenM Tweede Kamer
Provincie	Beleid grondwater (planvorming, vergunningverlening en handhaving grote onttrekkingen)	• Planvorming (waterplan, omgevingsplan) en aanwijzing drinkwaterfunctie niet-rijkswateren • Vergunningverlening en handhaving Waterwet (grondwateronttrekkingen) en Wm	• Opstellen regionaal waterplan • Prov. structuurvisie (Wro) • Inpassingsplannen (Wro) • Prov. verordening (Wro) • Vergunningverlening (Waterwet en Wabo) • Eisen en verboden (Pmv) • Handhaving Pmv-regels (Wabo)	Rijk (IenM)
Waterschap	Beleid en beheer regionale wateren (oppervlaktewater en grondwater)	• Planvorming (waterbeheerplan) • Wateradvies bij ruimtelijke plannen • Uitvoering beheermaatregelen regionale wateren, monitoring • Vergunningverlening en handhaving Waterwet en keur	• Vaststellen regionaal waterbeheerplan, • Vaststellen keur, • Vergunningverlening (Waterwet) (Waterwet)	Provincie Rijk (IenM)
Gemeente	Beheer van stedelijk water, milieu en ruimte, lokaal	• Planvorming (bestemmingsplan, milieu- en rioleringsplan) • Vergunningverlening en handhaving Wro, Wm (lozingen op de riolering, handhaving en maatwerkvoorschriften algemene regels, voorschriften m.b.t. bodemverontreiniging)	• Vaststellen bestemmingsplan (Wro) • Vergunningverlening (Wabo) • Handhaving Wm en Wro	Provincie 2 ^e lijns Rijk (IenM)

	Zorgplicht	Taken	Bevoegdheden	Controle/toezicht
Drinkwaterbedrijf	Zorg voor bron en product (drinkwater)	• Volgen relevante beleidsontwikkelingen en anticiperen hierop • Verzamelen en analyseren kennis van de winning (gebiedsdossier) in relatie tot de omgeving • Monitoren ontwikkeling van de ruwwaterkwaliteit • In beeld brengen van risico's waterkwaliteit • Informeren 'lozers' en overheden over risico's • Voorstellen maatregelen bij bevoegd gezag • Kritische rol t.a.v. invulling zorgplicht overheid • Inspreken bij plan- en vergunningsprocedures • Instellen van bezwaar en beroep tegen besluiten overheid • Doen van handhavingsverzoeken	• Innemen van water • Leveren van drinkwater • Beroepsprocedures(publiek/privaat/ strafrecht) • Deelname planvormingsproces	Rijk (IenM) Provincie (grw.winning) Waterbeheerder (opp.w.winning)

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De algehele herziening van de Waterleidingwet heeft in 2011 geresulteerd in de introductie van de Drinkwaterwet. De reikwijdte van de Drinkwaterwet strekt van bron tot kraan en heeft als primair doel een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening in Nederland te bewerkstelligen. Met de herziening is ook beoogd de rolverdeling tussen de overheid en het drinkwaterbedrijf meer expliciet te maken. De overheid draagt zorg voor een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening (artikel 2 Drinkwaterwet). Dit betekent dat de overheid voorwaarden moet scheppen om een duurzame drinkwatervoorziening mogelijk te maken en dat de landelijke overheid toezicht houdt op de drinkwaterbedrijven. Daarnaast zijn sommige regionale en lokale overheden ook aandeelhouder van drinkwaterbedrijven en hebben vanuit die hoedanigheid ook een verantwoordelijkheid ten aanzien van het scheppen van randvoorwaarden voor een duurzame drinkwatervoorziening (artikel 3 Drinkwaterwet). Met de aanwijzing van de drinkwatervoorziening als 'dwingende reden van groot openbaar belang' heeft de wetgever een brede zorgplicht opgelegd aan alle partijen die betrokken zijn bij de bescherming van drinkwaterbronnen. Hiermee beoogt de wetgever een explicietere waarborg te bieden aan de bescherming van dit belang.

De realisatie van de drinkwatervoorziening is opgedragen aan de drinkwaterbedrijven: deze moeten het 'waarmaken'. Daarvoor worden aan de bedrijven eisen gesteld ten aanzien van kwaliteit, tarieven en leveringszekerheid. Daarnaast dragen drinkwaterbedrijven bij aan de kwaliteit van de bronnen voor drinkwater. Hierin vervullen drinkwaterbedrijven een ondersteunende en signalerende rol. De bijdrage aan de kwaliteit van de bronnen wordt in de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2006/07, 30 895, nr. 3) op hoofdlijnen uitgewerkt. Genoemd worden het monitoren van de grondstof en het beheren van natuurgebieden rondom winningen als taken die behoren tot het 'goed huisvaderschap'.

1.2 Vraag IenM

Een nadere *beleidsmatige* uitwerking van de begrippen zorgplicht (voor overheidsorganen) en 'goed huisvaderschap' (voor private partijen zoals drinkwaterbedrijven) en 'zwaarwegende reden van groot openbaar belang' moet nog plaatsvinden. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft het RIVM gevraagd om een *juridische analyse* te maken van deze begrippen en deze te vergelijken met de huidige praktijk. Het doel van deze analyse is te onderzoeken waar de brede zorgplicht meerwaarde zou kunnen bieden en waar niet, en om bouwstenen over dit onderwerp aan te leveren voor een nog op te stellen Nota Drinkwater. De analyse is uitgevoerd in samenwerking met de Universiteit Utrecht.

1.3 Opzet rapport

In dit rapport zijn de begrippen zorgplicht en 'goed huisvaderschap' aan de hand van een aantal praktijksituaties uitgewerkt. IenM heeft deze uitwerking gebruikt om in gesprek te gaan met de betrokken overheden en drinkwaterbedrijven. Hiervoor is op 5 september 2012 een workshop georganiseerd. De volgende elementen zijn daarbij aan de orde gekomen:

- Waarom moeten bronnen voor drinkwater worden beschermd?
- Welke mogelijkheden biedt zorgplicht hierbij?

- Wat is de betekenis van de aanduiding 'dwingende reden van groot openbaar belang'? Welke juridisch-instrumentele betekenis kan daaraan worden verbonden? Daarbij kan worden gedacht aan de watertoets, de uitzonderingen op de Vogel Habitat Richtlijn (VHR), stroomgebiedbeheerplannen, waterplannen.
 - Hoe kijken de betrokken partijen aan tegen het begrip zorgplicht en hoe geven zij hier nu invulling aan?
 - Wat gaat goed? Waar zijn lacunes en welke zijn dit?
 - Hoe zou de zorgplicht hierin kunnen voorzien? Wat betekent dit voor de taken en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen? Zijn er conflicterende belangen?
 - Welke elementen moeten worden meegenomen in de Nota Drinkwater?
- De uitkomsten van de workshop zijn beschreven in Hoofdstuk 4 van dit rapport en vormen samen met de voorgaande inventarisatie de basis voor de conclusies en aanbevelingen in Hoofdstuk 5.

2 Drinkwaterwet

2.1 Algemeen

De Drinkwaterwet heeft tot doel een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening te realiseren. Naast de bepalingen ten aanzien van de productie, distributie en organisatie van de drinkwatervoorziening, worden er taken en verantwoordelijkheden aan de overheid en het drinkwaterbedrijf toegekend ter bescherming van de bronnen voor drinkwater.

Artikel 2 en 6 benoemen de taken en verantwoordelijkheden van de overheid, artikel 3 en 7 gaan in op de taken en verantwoordelijkheden van het drinkwaterbedrijf en de overheid als aandeelhouder in dezen.

2.2 Taken en verantwoordelijkheden overheid

Bestuursorganen worden op grond van artikel 2 van de Drinkwaterwet belast met de zorg voor een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. Deze taakopdracht of zorgplicht richt zich tot bestuursorganen in het algemeen. Hij geldt daarmee voor alle bestuursorganen – inclusief de waterbeheerders – en houdt in dat zij bij de uitoefening van hun bevoegdheden het drinkwaterbelang zwaar moeten laten meewegen. Voor de Minister van IenM is in artikel 6 van de Drinkwaterwet de specifieke taak opgenomen om een beleidsnota vast te stellen. Artikel 3 van de Drinkwaterwet richt zich op de zorg van eigenaren van drinkwaterbedrijven voor voldoende en duurzame uitvoering van de drinkwatervoorziening. Dit artikel is relevant voor overheden in hun rol als aandeelhouder van drinkwaterbedrijven. De relevante passages uit genoemde artikelen zijn weergegeven in Box 2.1.

Box 2.1 Taken en verantwoordelijkheden overheid met betrekking tot de bescherming van bronnen voor de productie van drinkwater. (Drinkwaterwet).

Artikel 2

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

Artikel 3

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

Artikel 6

1. Onze minister stelt ten minste eenmaal in de zes jaar een beleidsnota inzake de openbare drinkwatervoorziening vast.
2. De beleidsnota bevat in elk geval:
 - [...]
 - c. De hoofdlijnen van het beleid met betrekking tot de bescherming van de bij de bereiding van drinkwater te gebruiken grondstoffen.
 - [...]

In de memorie van toelichting bij de Drinkwaterwet worden de zorgplichten en, daaruit voortvloeiend, de taken en verantwoordelijkheden van de overheid en drinkwaterbedrijven in algemene zin nader toegelicht. In Bijlage I zijn de relevante passages uit de memorie van toelichting overgenomen.

2.2.1 *Relatie met de verplichtingen van de Kaderrichtlijn Water*

De taken en verantwoordelijkheden die in de Drinkwaterwet zijn neergelegd, houden verband met het Europees recht. De kwaliteit van bronnen voor drinkwater wordt op Europees niveau onder andere gereguleerd door de Kaderrichtlijn Water (KRW; 2000/60/EG), de daarop gebaseerde Grondwaterrichtlijn (GWR; 2006/118/EG) en de Richtlijn prioritair stoffen (2008/105/EG). In deze richtlijnen zijn voor drinkwaterbronnen verschillende doelstellingen en kwaliteitsnormen neergelegd.

Vooruitlopend op hetgeen in hoofdstuk 3 zal worden toegelicht, kan hier reeds worden opgemerkt dat zorgplichtbepalingen in het algemeen minder geschikt zijn om invulling te geven aan deze (gedetailleerde) EG-richtlijnen. Voor de meeste doelstellingen en normen uit deze richtlijnen geldt namelijk een resultaatsverplichting (Van Kempen, 2012). Zorgplichtbepalingen zijn veelal ruim omschreven en bieden daarom geen waarborg voor het te behalen resultaat. De aanwijzing als 'dwingende reden van groot openbaar belang' benadrukt het belang van de drinkwaterfunctie, maar biedt geen garantie dat de drinkwaterfunctie altijd zal prevaleren in een (ruimtelijke) belangenafweging. Een zorgplichtbepaling kan wel dienen als vangnet voor onvoorziene gebeurtenissen.

In Nederland worden en zijn de genoemde richtlijnen geïmplementeerd in de Waterwet en de Wet milieubeheer. De kwaliteitsdoelstellingen zijn opgenomen in het Besluit Kwaliteitseisen en monitoring water (BKMW, 2009) en de gelijknamige ministeriële regeling (MR, 2009). De kwaliteitsnormen uit het BKMW hebben alleen betrekking op oppervlaktewater dat bestemd is voor drinkwaterproductie. Deze kwaliteitsnormen zijn opgenomen in de vorm van richtwaarden en streefwaarden. Voor de richtwaarden geldt dat zij formeel slechts een inspanningsverplichting in het leven roepen om de gestelde kwaliteitseisen te behalen. De formulering van de richtwaarden is echter zodanig dat alleen niet aan het resultaat hoeft te worden voldaan indien men zich rechtmatig beroept op één van de in de KRW genoemde uitzonderingsgronden. Daarmee hebben de richtwaarden uit het BKMW 2009 in feite de status van grenswaarden, met dien verstande dat naar Nederlands recht het bevoegd gezag altijd de mogelijkheid houdt om gemotiveerd van de richtwaarden af te wijken.

De 'stoffenlijst' in het BKMW 2009 is gebaseerd op de richtlijn 75/440/EEG (kwaliteit van oppervlaktewateren bestemd voor drinkwaterproductie). Niet alle stoffen die anno 2012 voor de drinkwaterbereiding een probleem kunnen vormen, zijn in deze lijst opgenomen. Voor sommige stoffen zijn kwaliteitsverbeteringen bereikt en daarnaast zijn nieuwe stoffen opgekomen in het milieu. Deze nieuwe stoffen komen niet in elk land in dezelfde mate voor. Om in een EG-richtlijn te worden opgenomen moeten stoffen in meerdere lidstaten een probleem vormen.

In Nederland is deze leemte opgevuld in het op de Drinkwaterwet gebaseerde Drinkwaterbesluit (Anonymous, 2011a) en de Drinkwaterregeling (Anonymous, 2011b). In het Drinkwaterbesluit is een tabel met zogenaamde 'signaleringsparameters' voor de bronnen van drinkwater opgenomen (Bijlage A, Tabel IIIC, Drinkwaterbesluit). In de Drinkwaterregeling is opgenomen dat deze parameters ook van toepassing zijn op het ingenomen water. In deze Tabel IIIC is met betrekking tot verschillende stofgroepen aangegeven welke concentratie zich op het leveringspunt en op het tappunt maximaal in het drinkwater mag bevinden. Achtergrondgedachte bij het opnemen van een dergelijke tabel is dat de aanwezigheid van bepaalde (groepen) stoffen in drinkwater ongewenst is (voorzorgsprincipe) en dat normstelling (en de naleving en controle daarop) voor alle individuele stoffen een onhaalbare zaak is.

De signaleringsparameters uit het Drinkwaterbesluit fungeren als 'werkkader' voor het drinkwaterbedrijf, maar niet voor de waterbeheerder. Daarom is voorgesteld om deze stofgroepen ook als streefwaarden in het BKMW 2009 op te nemen (Wuijts en Versteegh, 2008, Wuijts en Van Rijswijk, 2007). Vanwege de strikte implementatie van de KRW die Nederland nastreeft, is dat echter destijds niet gebeurd. Op dit moment onderzoekt IenM de mogelijkheden om de afstemming tussen het BKMW 2009 en het Drinkwaterbesluit en bijbehorende Drinkwaterregeling bij de eerstkomende herziening van het BKMW 2009 (in 2015) te verbeteren.

In de huidige situatie kan de geconstateerde lacune wellicht worden ingevuld via de eigen verantwoordelijkheid van de waterbeheerders, de overige bestuursorganen en de drinkwaterbedrijven op grond van de zorgplicht uit de Drinkwaterwet en de Waterwet. Met het opstellen van een zogenoemde 'NL-watchlist' is hiertoe een eerste stap gezet (IenM, 2012).

In het BKMW 2009 zijn geen streef- of richtwaarden opgenomen voor grondwater dat is bestemd voor de productie van drinkwater. Toetsing van de grondwaterkwaliteit aan de KRW-doelstellingen voor drinkwater (artikel 7) vindt plaats bij de winputten op basis van de drinkwaternormen en (aan de kraan) bij de consument, conform het Drinkwaterbesluit.

2.2.2 *Dwingende reden van groot openbaar belang*

De Drinkwaterwet stelt in artikel 2, lid 2 dat 'Bij de uitoefening van bevoegdheden en toepassing van wettelijke voorschriften door bestuursorganen de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening als een dwingende reden van groot openbaar belang geldt'.

Dat het drinkwaterbelang in de *wetgeving* wordt aangemerkt als 'dwingende reden van groot openbaar belang' is uniek. Er zijn meer dwingende redenen van groot openbaar belang. Echter, voor deze belangen is in *jurisprudentie* bepaald of deze als zodanig worden gekwalificeerd. Uit deze jurisprudentie kunnen lessen worden getrokken over de betekenis van de aanduiding van het drinkwaterbelang als 'dwingende reden van groot openbaar belang'.

Een dwingende reden van groot openbaar belang is een begrip dat – behalve in de Drinkwaterwet – in deze specifieke bewoordingen ook voorkomt in de Habitatrichtlijn en de nationale regelgeving waarmee dat aspect is geïmplementeerd, namelijk in artikel 8.1 van de Regeling omgevingsrecht. Het begrip is daar echter niet aan een specifiek belang gekoppeld. Zowel in de uitzonderingsbepalingen van artikel 4, lid 7 onder c in de Kaderrichtlijn water ('een hoger openbaar belang') als in artikel 14, lid 1 onder d in de Kaderrichtlijn mariene strategie ('redenen van dwingend openbaar belang') worden soortgelijke termen (alhoewel niet exact hetzelfde) gebruikt. Ook hier wordt de term niet gekoppeld aan een specifiek belang, maar kunnen verschillende belangen als zodanig worden aangemerkt in jurisprudentie. Het begrip duidt op een publiek belang dat in de afweging met andere belangen – zowel economische als andere publieke belangen (zoals infrastructurele projecten, gebiedsontwikkeling en stedelijke uitbreidingen, hoogwaterbescherming, economische ontwikkelingen en natuurbescherming) – een zwaardere rol in de belangenafweging heeft. Dat is bijvoorbeeld van belang in het kader van de natuurbeschermingswetgeving. Als sprake is van een dwingende reden van groot openbaar belang, dan kan een vergunning voor een activiteit worden verleend, ook als deze significante negatieve effecten op een natuurgebied heeft die het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar kunnen brengen. Dit geldt dus bijvoorbeeld ook voor het uitbreiden van een drinkwaterwinning. In dat geval moet wel duidelijk zijn dat er geen alternatieven zijn en de schadelijke effecten worden gecompenseerd. Indien er in het gebied prioritaire soorten of habitats zijn, dan dient toestemming van de

Europese Commissie te worden gevraagd (Keessen en Van Rijswick, 2008, Van Rijswick et al., 2008).

In de KRW en de bijbehorende dochterrichtlijnen kan het dienen van een hoger openbaar belang reden zijn om een beroep op de uitzonderingsbepalingen te rechtvaardigen, als niet aan de gestelde kwaliteitseisen kan worden voldaan. In de Grondwaterrichtlijn wordt dit bijvoorbeeld nader uitgewerkt door infiltratie toe te staan van oppervlaktewater dat niet aan de strenge eisen van de Grondwaterrichtlijn voldoet, indien dit nodig is om de grondwatervoorraad aan te vullen.

Geconcludeerd kan worden dat door de opname in de Drinkwaterwet van de bepaling die stelt dat drinkwatervoorziening een hoger openbaar belang is, ervoor moet worden gezorgd dat ieder bestuursorgaan dat belang als zodanig in de besluitvorming laat meewegen. Hiermee hoopt de wetgever dat er een belangrijk knelpunt in de huidige beschermingspraktijk wordt weggenomen, te weten de doorwerking van grondwaterbescherming naar ruimtelijke planvorming (Duenk et al., 2003, Van den Brink en Buitenkamp, 2006, Wuijts en Van Rijswick, 2007).

2.2.3 *Verdeling verantwoordelijkheden bescherming drinkwaterbronnen*

Veel maatregelen die noodzakelijk zijn om drinkwaterbronnen te beschermen, kunnen niet worden genomen op basis van de Drinkwaterwet, doordat ze tot andere beleidsterreinen behoren. Daarom speelt het zogenaamde integratiebeginsel een belangrijke rol. In Nederland onderscheidt men interne en externe integratie. Over interne integratie spreekt men wanneer verschillende regelingen binnen een beleidsterrein worden samengevoegd, zoals bij de Waterwet heeft plaatsgevonden. Wanneer ook op andere beleidsterreinen rekening moet worden gehouden met bijvoorbeeld de bescherming van drinkwaterbronnen, is er sprake van externe integratie. Ook binnen het EU-recht kent men het integratiebeginsel (art. 7 Verdrag betreffende de werking van de Europese gemeenschap) dat vraagt dat milieubelangen bij de besluitvorming op andere beleidsterreinen worden betrokken.

Daarnaast vereist het zogenaamde specialiteitsbeginsel dat de verschillende wettelijke regelingen die in het kader van de drinkwatervoorziening en -bescherming van belang kunnen zijn, het mogelijk maken dat het drinkwaterbelang wordt meegewogen. Is het vanwege de reikwijdte en/of het toetsingskader van de betreffende wet niet mogelijk om het drinkwaterbelang expliciet mee te wegen, dan dient onderzocht te worden hoe het drinkwaterbelang een rol kan spelen binnen het bestaande wettelijke kader. Zo kunnen op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Wet milieubeheer (Wm) alleen bevoegdheden worden uitgeoefend in het belang van een 'goede ruimtelijke ordening' en 'de bescherming van het milieu'. Het drinkwaterbelang maakt daar impliciet deel van uit. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) kent daarentegen wat betreft de omgevingsvergunning voor bouwen (de voormalige bouwvergunning in de Woningwet) en voor de aanleg van andere werken of werkzaamheden (de voormalige aanlegvergunning in de Wro) een limitatief-imperatief stelsel. Dit betekent dat de gemeente de vergunningaanvraag moet toetsen aan een aantal vast omschreven bepalingen. Het drinkwaterbelang maakt hier geen deel van uit. Echter, het bestuursorgaan dient ook artikel 2 van de Drinkwaterwet te respecteren, zodat het drinkwaterbelang ook bij deze belangenafweging zal moeten worden meegewogen.

De zorgplicht, zoals geformuleerd in de Drinkwaterwet, laat echter veel beoordelingsvrijheid aan het bestuursorgaan over de toepassing ervan in een concreet geval. Het bestuursorgaan doet er dan ook goed aan om vroeg in het besluitvormingsproces het drinkwaterbedrijf daarbij te betrekken. Dit zal in veel

gevallen voorkómen dat het drinkwaterbedrijf genoodzaakt is een juridische procedure te starten tegen het genomen besluit. In het uiterste geval zal de rechter de invulling van de zorgplicht toetsen. Bij zijn oordeel zal de rechter laten meewegen dat de drinkwatervoorziening op grond van de Drinkwaterwet wordt aangemerkt als dwingende reden van groot openbaar belang. Aangezien bestuursorganen een zekere mate van beleidsvrijheid hebben, zal de rechter in een concreet geval beoordelen of een bestuursorgaan in redelijkheid tot het voorliggende besluit heeft kunnen komen. De rechter zal niet zelf vaststellen welke maatregelen in een concreet geval nodig zijn om de drinkwaterfunctie te beschermen. Dit maakt het lastig om op grond van de zorgplicht concrete maatregelen van een bestuursorgaan juridisch af te dwingen.

De meeweging van het drinkwaterbelang zou plaats kunnen vinden middels een drinkwatertoets die aanvullend is op de al bestaande watertoets. De watertoets alleen is niet voldoende om een adequate bescherming van drinkwaterbelangen te garanderen in de besluitvorming, aangezien de watertoets niet meer is dan een procesinstrument in de ruimtelijke ordening. Waterbeheerders kunnen adviseren (maar moeten dat niet) en bestuursorganen hoeven bij ruimtelijke besluiten een eventueel advies niet op te volgen. Daarbij moet worden opgemerkt dat er door de verschuiving van bevoegdheden met betrekking tot het grondwaterbeleid in de Waterwet (de waterschappen worden beheerder), een potentieel risico is ontstaan dat ruimtelijke en (grond)waterplannen onvoldoende op elkaar worden afgestemd.

Bij de keuze voor dit instrument zou echter afgewogen moeten worden of de signalerende functie ervan opweegt tegen de extra verplichtingen die de introductie van een nieuw instrument meebrengt voor de verschillende bestuursorganen. Daarbij is het ook van belang dat andere instrumenten, zoals de provinciale en regionale waterplannen, het gebiedsdossier en de watertoets (die immers ook betrekking heeft op waterkwaliteitsaspecten) hier – althans in theorie – al voldoende invulling aan geven. In theorie, omdat over de precieze inhoud van de verantwoordelijkheidsverplichtingen en de financiële implicaties daarvan juist veel discussie bestaat tussen met name de gemeenten en drinkwaterbedrijven.

Bij de verdeling van verantwoordelijkheden voor de bescherming van drinkwaterbronnen over de verschillende bestuursorganen zou het adagium 'geen verantwoordelijkheid zonder bijbehorende bevoegdheid' moeten worden aangehouden. Dit adagium heeft twee kanten: '... Een verantwoordelijkheid kan niet verdergaan dan dat men bevoegdheden heeft om de opgedragen taak waar te maken. Anderzijds vraagt de taak en de verantwoordelijkheid om het daadwerkelijk gebruikmaken van de toegekende bevoegdheden. Voor de relatie tussen waterbeheer en de ruimtelijke ordening betekent dit, bijvoorbeeld, dat waterbeheerders om drinkwaterbronnen te beschermen, gebruik zullen móeten maken van hun eigen instrumenten zoals keur en vergunningverlening. ...' (Havekes en Van Rijswijk, 2010).

2.2.4 *Sturingsinstrumenten om de drinkwaterfunctie te beschermen*

De bepaling uit de Drinkwaterwet dat het drinkwaterbelang een dwingende reden van groot openbaar belang is, werkt ook door naar besluitvorming op andere beleidsterreinen, zoals ruimtelijke ordening, water en milieu.

Het vastleggen van de doelen vindt plaats in de Drinkwaterwet en de Waterwet, de concrete normen zijn vastgelegd in het BKMW 2009 op grond van de Wet milieubeheer en in het Drinkwaterbesluit. De verplichtingen voor de diverse bestuursorganen zullen bestaan uit het stellen van regels en het nemen van beleids- en uitvoeringsmaatregelen. De maatregelen vinden meestal plaats vanuit andere beleidskaders (bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, waterbeheer, milieu, product- en stoffenbeleid) dan direct vanuit het drinkwaterbeleid.

Vanzelfsprekend moeten de getroffen maatregelen ook kunnen worden gehandhaafd (direct door overheden zelf én na verzoeken van private partijen) en dient te worden verzekerd dat handhaving ook daadwerkelijk plaatsvindt. Vaak spelen ook regionale aspecten een rol waardoor er behoefte is aan meer flexibele middelen, die tevens moeten garanderen dat aan de doelen en normen wordt voldaan. Deze middelen zijn vooral gebaseerd op samenwerking en hebben een minder harde status dan de klassieke juridische reguleringsinstrumenten. Ze worden wel geschaard onder de term *governance*. Het succes van deze activiteiten wordt vooral bepaald door de bereidheid van de betrokken partijen om hieraan mee te werken.

In het algemeen lijken de meer klassieke reguleringsinstrumenten, zoals vergunningverlening, makkelijker te hanteren voor alle partijen (De Roo 2011) omdat er getoetst kan worden aan concrete voorschriften. Overheden, bijvoorbeeld, hebben veelal de bevoegdheid voorschriften in vergunningen op te nemen waarin de effecten voor de waterkwaliteit worden gereguleerd. Wanneer de vergunning is vervangen door algemene regels (zoals bijvoorbeeld bij het Activiteitenbesluit) ligt dat aanzienlijk lastiger (Duijkersloot et al., 2011). Vergunninghouders weten in de regel direct waar zij aan toe zijn: Wat mag wel en wat mag niet? Welke maatregelen moeten worden genomen? Een belangrijk nadeel van de klassieke reguleringsinstrumenten is echter dat deze voor verschillende beleidsterreinen van het omgevingsrecht naast elkaar bestaan en bovendien talrijk en gedetailleerd van opzet zijn. Voorbeelden hiervan zijn eerder beschreven door Wuijts en Van Rijswijk (2007a).

Voor de KRW-doelen is door Rijkswaterstaat een specifiek toetsingskader opgesteld (RWS-toetsingskader waterkwaliteit) in het kader van het Beheerplan Rijkswateren 2009-2015. Dit kader geldt in aanvulling op beleid zoals neergelegd in het Handboek Immissietoets (2011b), dat betrekking heeft op toetsing van lozingen op effecten voor het oppervlaktewater en dat weer een actualisering is van de CIW-nota Emissie-immissie¹. Op grond van deze beleidsdocumenten worden de effecten van een lozing van stoffen op de kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater getoetst. Daarnaast is er een toetsingskader opgesteld voor de waterschappen: het 'Toetsingskader waterkwaliteit in de watervergunning na implementatie van de KRW' (Rijkswaterstaat, 2011a). Dit is ontwikkeld ter vervanging van de 'Leidraad KRW en vergunningverlening'. Als nadere invulling van dat toetsingskader zijn het BKMW 2009, de keur en andere verordeningen van het waterschap, beleidsregels en informatiedocumenten over BBT van belang (Janse en Van Rijswijk, 2012).

Vergunningen worden veelal verleend op basis van het principe wie het eerst komt, die het eerst maalt. De besluitvorming vindt plaats op basis van de ingediende aanvraag. Voor innovatie en nieuwkomers en het mee laten wegen van belangen die niet expliciet in het toetsingskader van een wettelijke regeling zijn opgenomen, is weinig ruimte en als die ruimte er is, wordt deze nu niet ten volle gebruikt (Backes, Keessen en Van Rijswijk 2012). Ook de rechter toetst over het algemeen slechts zeer marginaal aan algemene normatieve doelstellingen en beginselen. Daarnaast gaan tal van buitenwettelijke documenten, zoals de circulaire en beleidsregels (zie hiervoor de voorbeelden voor de invulling van het toetsingskader voor de watervergunningverlening) die tot stand zijn gebracht in het Nederlandse milieu en ruimtelijke beleid, een steeds grotere rol spelen, terwijl de juridische status onduidelijk is (zogenoemde

¹ Dit document is aangewezen als BBT-document in de Regeling van de Minister van Infrastructuur en Milieu, van 25 oktober 2011, nr. IenM/BSK-2011/145226 tot wijziging van de Regeling omgevingsrecht (actualisering BBT-documenten, alsmede wijzigingen indieningsvereisten monumenten- en natuuractiviteiten in verband met het herstel van gebreken en het aanbrengen van verduidelijkingen), Staatscourant Nr. 10329, 28 oktober 2011. Het Handboek beoogt tegemoet te komen aan de problemen die werden ervaren bij de toepassing van de CIW-Nota: Emissie-Immissie; Prioritering van bronnen en de immissietoets (juni 2000).

soft law)². In deze documenten wordt vaak geen expliciete aandacht besteed aan het drinkwaterbelang, zodat het meewegen van deze functie in de besluitvorming geen vanzelfsprekendheid is. Daarom zijn de klassieke sturingsinstrumenten zoals kwaliteitseisen, planvorming, algemene regels, vergunningen met emissie-eisen en monitoring, noodzakelijk als 'stok achter de deur' om uitvoering te geven aan de zorgplichten die dienen om het recht op voldoende en schoon drinkwater te verwezenlijken en te beschermen (Havekes en Van Rijswijk, 2010, p. 17 e.v.).

2.2.5 *Functie ruimtelijke ordening bij bescherming drinkwaterbronnen*

Het belang van het ruimtelijk spoor voor de bescherming van drinkwaterbronnen

Het belangrijkste instrument uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is het bestemmingsplan dat op gemeentelijk niveau wordt vastgesteld (artikel 3.1 Wro). In het bestemmingsplan worden de verschillende vormen van ruimtegebruik die binnen een gebied plaatsvinden en plaats kunnen gaan vinden, op elkaar afgestemd. Voor de bescherming van bronnen voor drinkwater biedt dat kansen, maar de ruimtelijke besluitvorming brengt ook risico's met zich mee. Kansen bestaan er omdat met de drinkwaterwinning als vertrekpunt kan worden gezien welk ruimtegebruik rondom de winning kan worden toegestaan en welk potentieel schadelijk ruimtegebruik moet worden geweerd. Het bestemmingsplan is daarmee het middel bij uitstek voor het treffen van gebiedsbeschermende maatregelen. De risico's zijn gelegen in het feit dat als in het ruimtelijk spoor activiteiten worden toegestaan die potentieel schadelijke effecten hebben op de drinkwaterwinning, die activiteiten via de sectorale sporen, zoals het milieuspoor, niet altijd alsnog kunnen worden geweerd. Het is daarom van groot belang dat de aanwezigheid van een drinkwaterwinning wordt betrokken in de ruimtelijke besluitvorming. Het bestemmingsplan kan dan fungeren als aanvulling op en vangnet onder de sectorale wetgeving die een veel beperktere reikwijdte heeft. Dergelijke wetgeving is immers gericht op specifieke, potentieel verontreinigende activiteiten.

Het bestemmingsplan is ook een praktisch vertrekpunt voor de bescherming van drinkwaterwinningen, omdat zo'n plan het eerste en belangrijkste referentiepunt is voor de toelaatbaarheid van ruimtegebruik. Dat biedt de grondgebruiker rechtszekerheid. Zo kan het drinkwaterbedrijf bij de totstandkoming van het bestemmingsplan invloed uitoefenen op de vormen van ruimtegebruik die in de omgeving van de drinkwaterbron worden toegestaan en kan het bedrijf uit het plan afleiden welke activiteiten binnen en rondom de drinkwaterwinningen mogen plaatsvinden. Tegen potentieel schadelijke activiteiten die in strijd met de bestemming worden uitgevoerd, kan handhavend worden opgetreden. Dergelijke activiteiten zijn onrechtmatig, waardoor de schade die zij veroorzaken aan de drinkwaterwinning, voor vergoeding in aanmerking komt.

Het drinkwaterbelang als onderdeel van de ruimtelijke belangenafweging

Gezien de relevantie van met name het bestemmingsplan voor de bescherming van drinkwaterbronnen, rijst de vraag welke verplichtingen er voor de gemeenteraad bestaan om het drinkwaterbelang bij die besluitvorming te betrekken.

Dat het drinkwaterbelang betrokken moet worden bij de ruimtelijke belangenafweging is evident. Op grond van artikel 2 van de Drinkwaterwet moet de drinkwaterwinning worden beschouwd als een dwingende reden van groot openbaar belang. Dat garandeert niet dat het drinkwaterbelang altijd een preferente positie inneemt binnen het geheel aan ruimtegebruik in de omgeving.

² De BREF-documenten hebben na de inwerkingtreding van de Richtlijn industriële emissies een wettelijke status gekregen.

Binnen de ruimtelijke ordening staat namelijk de norm centraal dat 'een goede ruimtelijke ordening' moet worden bereikt (artikel 3.1 Wro). Dat betekent dat de drinkwaterwinning en het omringende ruimtegebruik op elkaar afgestemd moeten worden. Van een goede ruimtelijke ordening is geen sprake als de verschillende vormen van ruimtegebruik die worden toegestaan, elkaar niet verdragen. Bij het vaststellen van het bestemmingsplan moet daarom met betrekking tot alle potentieel schadelijke activiteiten worden stilgestaan bij de vraag hoe zij zich verhouden tot de aanwezigheid van de drinkwaterwinning.

Op grond van artikel 2 van de Drinkwaterwet moet een groot gewicht aan het drinkwaterbelang worden toegekend. Dat betekent een zekere inperking van de gemeentelijke, provinciale en rijksbeleidsvrijheid. Daar komt nog eens bij dat de waterkwaliteitseisen, die zijn neergelegd in het BKMW 2009, niet van toepassing zijn op de ruimtelijke besluitvorming. Bij de implementatie van de KRW is er bewust voor gekozen om geen koppeling tot stand te brengen tussen milieukwaliteitseisen en een veelheid aan plannen en besluiten, maar dit te beperken tot een koppeling aan waterplannen. De gemeenteraad hoeft daar dus geen rekening mee te houden bij het vaststellen van een bestemmingsplan.

De zorgplicht uit de Drinkwaterwet als stok achter de deur?

Het drinkwaterbelang moet op grond van de Wro een rol spelen in de ruimtelijke belangenafweging die ten grondslag ligt aan het bestemmingsplan, voor zover dit relevant is voor een 'goede ruimtelijke ordening'. Om te bereiken dat dit er ook in de praktijk toe leidt dat de bescherming van het drinkwaterbelang in het bestemmingsplan voldoende gewaarborgd is, is actieve opstelling en inbreng van het drinkwaterbedrijf zeer belangrijk.

Vooruitlopend op de nadere bespreking van zorgplichten in hoofdstuk 3, kan hier reeds worden opgemerkt dat het, wat de ruimtelijke besluitvorming betreft en in juridische zin, nog onduidelijk is wat daarvan kan worden verwacht vanwege de grote beoordelingsvrijheid van bestuursorganen bij de invulling ervan en de marginale toetsing door de rechter. De zorgplicht is ook van toepassing op de ruimtelijke besluitvorming en onderstreept dat het drinkwaterbelang, zijnde een dwingende reden van groot openbaar belang, moet worden betrokken bij de belangenafweging die aan het bestemmingsplan ten grondslag ligt. De vraag welke waarde dit belang heeft ten opzichte van de overige ruimtelijk relevante belangen, kan op voorhand niet worden beantwoord maar zal in de praktijk moeten blijken.

Het verdient aanbeveling om te monitoren in hoeverre de brede zorgplichten uit de Drinkwaterwet doorwerken in de besluitvorming van overheden, en welke rol de drinkwaterbedrijven daarbij spelen of hebben gespeeld. Afhankelijk van de uitkomsten van die praktijkervaringen, zou het op termijn aanbeveling kunnen verdienen het drinkwaterbelang ook in andere wetgeving expliciet als toetsingsgrond op te nemen.

Aanvullende waarborgen binnen het ruimtelijk spoor

Om te waarborgen dat drinkwaterbronnen binnen het ruimtelijk spoor worden beschermd, kan het wenselijk zijn om de gemeentelijke besluitvorming op dit punt te sturen vanaf het provinciaal niveau. De Wro biedt daar mogelijkheden voor omdat de bescherming van drinkwaterbronnen een ruimtelijk belang is dat de gemeentegrenzen (vaak in letterlijke zin) overschrijdt. Op provinciaal niveau kan de ruimtelijke bescherming van de bronnen daarom beter worden overzien.

In de praktijk worden verschillende instrumenten gehanteerd om de gemeentelijke ruimtelijke besluitvorming van hogerhand in een bepaalde richting te sturen. Dat zijn de structuurvisie, de bevoegdhedenovereenkomst en algemene regels op grond van hoofdstuk 4 van de Wro.

Als ervoor wordt gekozen om de preferente positie van het drinkwaterbelang in de ruimtelijke belangenafweging juridisch te verankeren, dan komt daarvoor alleen het instrument van de algemene regels in aanmerking. Het is niet voldoende dat er beleid ter zake wordt geformuleerd in een provinciale structuurvisie, omdat een structuurvisie geen juridisch bindende werking heeft voor het gemeentebestuur. Op gemeentelijk niveau hoeft slechts rekening te worden gehouden met het provinciaal beleid, hetgeen betekent dat het gemeentebestuur desgewenst gemotiveerd van dat beleid kan afwijken.³ Wat betreft (bevoegdheden)overeenkomsten is dit niet veel anders, omdat de Afdeling bestuursrechtspraak heeft overwogen dat uit dergelijke overeenkomsten slechts een inspanningsverplichting voor de gemeenteraad voortvloeit om de doelstellingen die in de overeenkomst zijn neergelegd, te bereiken.⁴

Een verdergaande juridische binding aan het drinkwaterbelang kan binnen het ruimtelijk spoor wel worden bereikt door dat belang te vertalen in algemene regels op grond van artikel 4.1, eerste lid, Wro, te weten in een provinciale verordening. Dergelijke regels bevatten eisen over de inhoud van gemeentelijke bestemmingsplannen, die de gemeenteraad bij de ruimtelijke besluitvorming in acht moet nemen. In zo'n regel kan dus een juridische verplichting worden neergelegd om aan de drinkwaterbronnen een passende bescherming toe te kennen, en kan in algemene zin worden verboden om potentieel verontreinigende activiteiten toe te staan in het bestemmingsplan. Als de gemeenteraad een bestemmingsplan vaststelt of een omgevingsvergunning verleent tot afwijken van het bestemmingsplan (het voormalige projectbesluit in de Wro) dat in strijd is met een regel, dan biedt dat voor GS een grondslag voor het geven van een reactieve aanwijzing, waarmee wordt voorkomen dat het strijdige deel van het gemeentelijke besluit in werking treedt.⁵ Ook kunnen belanghebbenden in beroep aanvoeren dat het planologische besluit in strijd is met de provinciale regels, waarna de rechter het bestemmingsplan kan vernietigen vanwege de strijd met een hoger recht.

Omgevingswet

Het ministerie van IenM werkt op dit moment aan een nieuwe Omgevingswet. Naar verwachting zal deze medio 2013 aan de Raad van State worden aangeboden ter toetsing. Deze wet beoogt een integratie van vele wettelijke regelingen op het terrein van de Omgevingswet en biedt lagere overheden meer beleidsvrijheid bij de uitoefening van hun taken.

De Drinkwaterwet zelf maakt geen deel uit van de Omgevingswet, de bescherming van drinkwaterbronnen daarentegen wel (nu gereguleerd via de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening en de Waterwet). Wat de Omgevingswet concreet gaat betekenen voor de bescherming van drinkwaterbronnen, moet nog worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Vooralsnog is het wettelijk kader vergelijkbaar geformuleerd als in de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening en de Waterwet. De Omgevingswet bevat daarvoor een getrappt systeem waarin het Rijk regels voor provincies kan formuleren middels een Amvb of ministeriële regeling, en provincies regels kunnen formuleren voor gemeenten en waterschappen middels een provinciale verordening.

³ Zie bijvoorbeeld ABRvS 13 juni 2012, 201108233/1/R3, rechtsoverweging 2.3.

⁴ ABRvS 27 juni 2012, nr. 201108336/1/T1/R1, rechtsoverweging 2.10.3.

⁵ Voorwaarde is wel dat GS eerst een zienswijze tegen het besluit hebben ingediend. Zie art. 3.8, lid 6, Wro.

2.3

Taken en verantwoordelijkheden drinkwaterbedrijf

De taken en verantwoordelijkheden van het drinkwaterbedrijf zijn neergelegd in artikel 3 en 7 van de Drinkwaterwet en op hoofdlijnen uitgewerkt in de bijbehorende passages uit de memorie van toelichting (zie respectievelijk Box 2.2 en Bijlage I). In artikel 7 van de Drinkwaterwet is een beperkte opsomming van die taken en verantwoordelijkheden terug te vinden. Die opsomming is niet limitatief. Een drinkwaterbedrijf heeft onder meer tot taak '... het bijdragen aan de bescherming van de bronnen voor de drinkwaterziening in zijn distributiegebied tegen verontreiniging'. Voor oppervlaktewaterwinningen en soms ook voor grondwaterwinningen geldt echter dat de herkomst van het ingenomen water ver buiten het distributiegebied kan liggen. Hoewel de beheerverantwoordelijkheid daarvoor bij de overheid ligt, dient het drinkwaterbedrijf op grond van artikel 7 en zijn zorgplicht op grond van artikel 3 van de Drinkwaterwet hierbij een wezenlijke taak te vervullen. Het drinkwaterbedrijf heeft ten aanzien van de risico's voor de waterkwaliteit een signalerende rol. Daarnaast zou het bedrijf kunnen participeren in planvorming en besluitvorming. Bestuursorganen moeten deze rol dan wel mogelijk maken, bijvoorbeeld door drinkwaterbedrijven in te schakelen voor advies. Een andere mogelijkheid vormt het indienen van bezwaar en het zo nodig procederen tegen besluiten die anderen de mogelijkheid bieden schadelijke activiteiten in de nabijheid van de wingebieden uit te oefenen. Daarbij is het van belang dat de risico's voor de drinkwaterfunctie ook aantoonbaar worden gemaakt. Hierbij moet worden opgemerkt dat het procederen tegen besluiten op zichzelf geen taakopdracht is, maar een middel om geschillen te beslechten en meer duidelijkheid te geven aan toekomstig beleid rondom winningen. In de praktijk wordt de mogelijkheid tot het indienen van bezwaar en het zo nodig procederen niet altijd benut door het drinkwaterbedrijf. In het kader van de Drinkwaterwet en het explicieter maken van de rolverdeling tussen overheid en drinkwaterbedrijf ten aanzien van de bescherming van bronnen, dient het duidelijk te zijn of deze activiteiten ook daadwerkelijk tot de reguliere taken van het drinkwaterbedrijf behoren.

Box 2.2 Taken en verantwoordelijkheden drinkwaterbedrijf met betrekking tot de bescherming van bronnen voor de productie van drinkwater (artikel 3 en 7 Drinkwaterwet).

Artikel 3

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

Artikel 7

1. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf heeft tot taak:
 - [...]
 - d) het borgen van de kwaliteit en duurzaamheid van het distributieproces en het geleverde drinkwater.
2. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf heeft voorts tot taak:
 - a) Het bijdragen aan de bescherming van de bronnen voor de drinkwatervoorziening in zijn distributiegebied tegen verontreiniging, waaronder in elk geval wordt begrepen:
 1. Het verrichten van onderzoek naar de kwaliteit van deze bronnen
 2. Het beheren of medebeheren van terreinen rondom deze bronnen gericht op het voorkomen of beperken van verontreiniging van deze bronnen;
 - [...]

Het begrip 'beheren of medebeheren' (Box 2.2, artikel 7, lid 2, sub a.2) suggereert dat er een wettelijke beheertaak op het drinkwaterbedrijf rust, die normaliter met name rust op bestuursorganen. Deze beheertaak is niet verder uitgewerkt en wordt ook niet begeleid door bevoegdheden om die taak uit te voeren anders dan die van eigenaar. De wet en de memorie van toelichting

geven geen duidelijkheid over de inhoud van de beheertaak, maar de taak zou bijvoorbeeld de volgende elementen kunnen bevatten:

- Het treffen van beschermingsmaatregelen binnen het waterwingebied. Het waterwingebied is bij de meeste winningen bij het drinkwaterbedrijf in eigendom of het drinkwaterbedrijf heeft een zakelijk recht. Dit vergemakkelijkt het treffen van maatregelen natuurlijk aanzienlijk. Buiten het waterwingebied heeft het drinkwaterbedrijf zelf geen bevoegdheden om beschermings- of beheermaatregelen te treffen. Wel kan zij als belanghebbende derden en de overheid aanspreken op het treffen van maatregelen.
- Het verzamelen van relevante informatie over de winning, het analyseren van de risico's met betrekking tot de waterkwaliteit en de betrokken partijen (gebruikers en overheden) hierover – actief – informeren.
- Het deelnemen aan relevante overleggen (internationaal, nationaal, regionaal).
- Het gebruikmaken van de mogelijkheid tot inspreken bij besluitvormingsprocedures. Daarbij kan het drinkwaterbedrijf wijzen op artikel 2 en 3 van de Drinkwaterwet. Het moet daarbij wel kunnen aantonen dat de drinkwaterfunctie in het geding is (zie ook Bijlage I).
- Het bestuursrechtelijk procederen tegen besluiten die de kwaliteit van de bron in gevaar kunnen brengen, waarbij moet worden opgemerkt dat dit op zichzelf geen taakopdracht is, maar een middel om geschillen te beslechten en meer duidelijkheid te geven aan toekomstig beleid rondom winningen.
- Het inschakelen van de toezichthouder en verzoeken om bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving.
- Het civielrechtelijk procederen tegen actoren die schade toebrengen aan de kwaliteit van de drinkwaterbronnen.

Rest de vraag of het drinkwaterbedrijf ook aan haar wettelijke verantwoordelijkheid heeft voldaan als zij er alles aan heeft gedaan om het duurzaam beheer van de waterbronnen te bevorderen, maar er desondanks kwaliteitsknelpunten blijven bestaan. Dit is een zeer relevante vraag, juist omdat het uitvoeren van bovenstaande elementen geen daadwerkelijke waarborg is voor het oplossen van alle kwaliteitsknelpunten. Uitgaande van het gegeven dat het drinkwaterbedrijf niet over wettelijke bevoegdheden beschikt om aantasting van de drinkwaterbronnen buiten hun eigen percelen aan te pakken, zou als uitgangspunt kunnen worden gehanteerd dat door het drinkwaterbedrijf met bovengenoemde activiteiten en maatregelen aan haar zorgplicht is voldaan. Overige maatregelen vallen onder de verantwoordelijkheid van de verschillende overheden, ieder voor zover het zijn bevoegdheden betreft.

Voor het IenM betekent de invulling van de zorgplicht dat zij niet alleen invulling moet geven aan haar toezichthoudende verantwoordelijkheid, maar ook dat zij zo nodig sturende bevoegdheden moet inzetten die er bestaan op verschillende beleidsterreinen ten aanzien van de besluitvorming van andere overheden (op grond van bijvoorbeeld de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening en de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden).

In Tabel S.1 is een overzicht gegeven wat de zorgplichten voor de betrokken overheden en het drinkwaterbedrijf in kunnen houden.

2.4

Ervaring met zorgplichtbepalingen op andere beleidsterreinen

Door de opname in de Drinkwaterwet van de bepaling die stelt dat drinkwatervoorziening een hoger openbaar belang is, wordt ervoor gezorgd dat ieder bestuursorgaan dat belang als zodanig in de besluitvorming laat meewegen. Hiermee hoopt de wetgever een belangrijk knelpunt in de beschermingspraktijk te hebben weggenomen, te weten de doorwerking van grondwaterbescherming naar ruimtelijke planvorming (Duenk et al., 2003, Van

den Brink en Buitenkamp, 2006, Wuijts en Van Rijswick, 2007). Dit biedt echter geen garantie dat de drinkwaterfunctie altijd zal prevaleren in een ruimtelijke belangenafweging. De effectiviteit van deze zogenoemde 'brede zorgplicht' zal in de praktijk moeten blijken.

In Bijlage III zijn bestaande ervaringen met zorgplicht beschreven. Dit zijn echter geen zorgplichten voor functies van dwingende reden van groot openbaar belang.

3 Praktijkervaringen bescherming drinkwaterbronnen

In dit hoofdstuk worden de taken en bevoegdheden van het drinkwaterbedrijf ('goed huisvaderschap') en de overheid ('zorgplicht') die bij het beschermen van drinkwaterbronnen zouden kunnen horen, voor een tweetal winningen uitgewerkt. Dit betreft de oppervlaktewaterwinning te Heel (provincie Limburg) en de grondwaterwinning te Zutphen (provincie Gelderland). Beide winningen hebben te maken met stoffen in het gewonnen water die een probleem vormen of kunnen gaan vormen voor de drinkwaterproductie. Voor beide winningen geldt ook dat de aanpak van deze kwaliteitsknelpunten complex is en om technische en bestuurlijke redenen moeilijk is te realiseren. Onderzocht wordt in hoeverre de introductie van een explicietere rolverdeling hier verbetering in kan bewerkstelligen.

3.1 Productiebedrijf Heel

Ontleend aan: Gebiedsdossier Heel (Wuijts et al., 2007)⁶

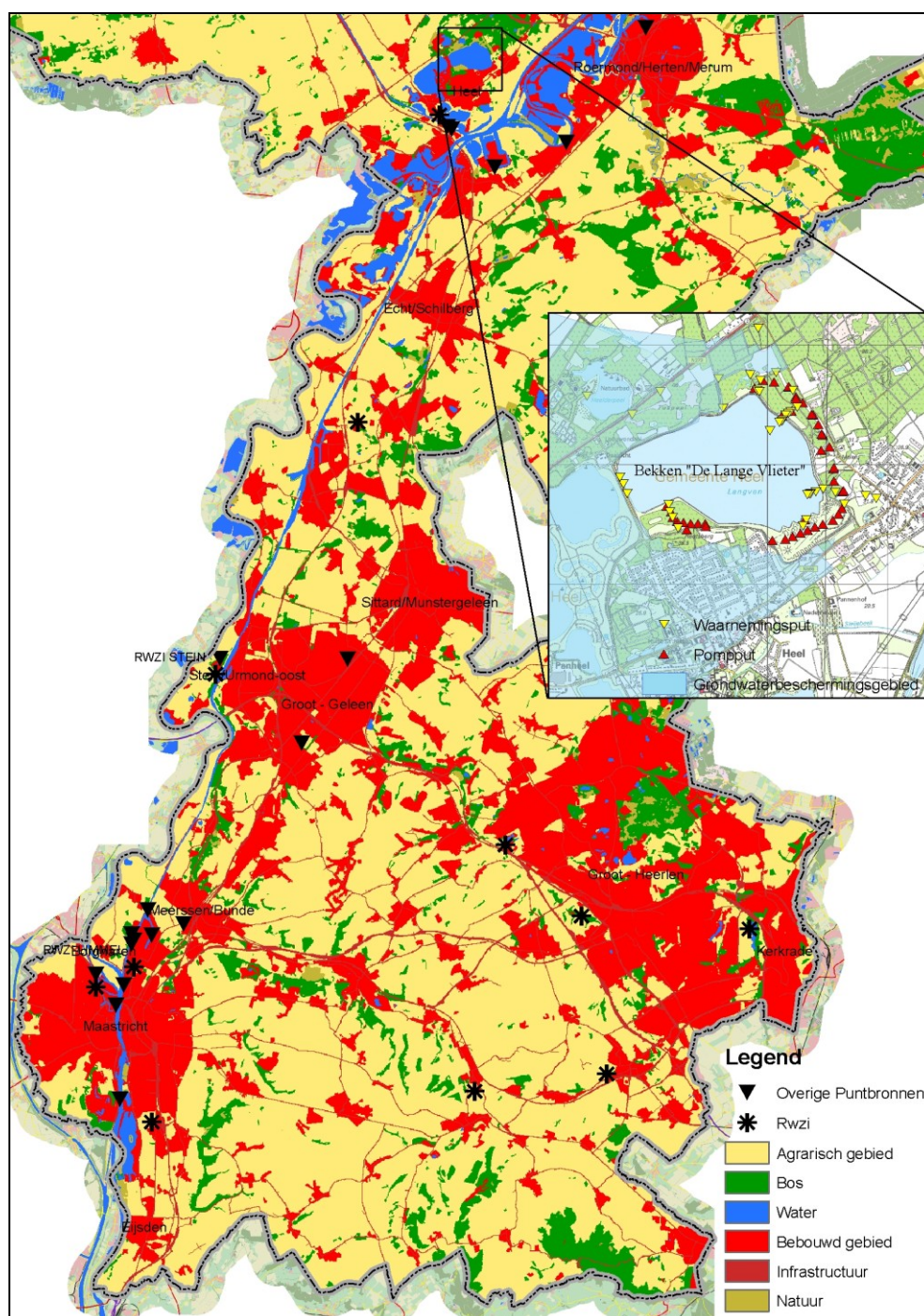
Het productiebedrijf Heel van de Waterleiding Maatschappij Limburg (WML) voorziet ongeveer 400.000 consumenten in de provincie Limburg van drinkwater (zie Figuur 3.1). De productie van drinkwater uit Maaswater staat onder druk door de aanwezigheid van onder meer bestrijdingsmiddelen, industriële producten, geneesmiddelen en röntgencontrastmiddelen, alsmede een breed scala aan onbekende stoffen die worden waargenomen maar waarvan de eigenschappen niet of onvoldoende bekend zijn. Meerdere keren per jaar worden normen voor oppervlaktewater dat is bestemd voor drinkwaterproductie, overschreden waardoor de inname moet worden gestaakt.

Voor de drinkwatervoorziening (potentieel) relevante stoffen (A. Fischer et al., 2011) zijn onder meer:

- PAK's: met name benzo(a)pyreen;
- bestrijdingsmiddelen: waaronder diuron, MCPA, 2,4-D, chloortoluron, isoproturon en glyphosaat;
- industriële stoffen waaronder:
 - benzineadditieven: MTBE en ETBE;
 - oplosmiddelen: diisopropylether;
 - complexvormers: EDTA;
 - brandvertragers: perfluorverbindingen;
 - weekmakers: phtalaten.
- geneesmiddelen en röntgencontrastmiddelen: waaronder carbamazepine, diclofenac, ibuprofen, iohexol, iopromide, metoprolol, sulfamethoxazole et cetera.

De stoffen zijn onder meer afkomstig van effluentlozingen van rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's) en industrie, en uitspoeling vanuit de landbouw, en worden stroomopwaarts zowel in Nederland als in andere Maasoeverstaten geloosd. Met name tijdens lage afvoersituaties op de Maas (10-20 m³/s) is de relatieve invloed van effluentlozingen, ook in het Nederlandse deel van de Maas, groot.

⁶ Een nieuw gebiedsdossier is in ontwikkeling. Dit is naar verwachting eind 2012 gereed.



Figuur 3.1 Winning Heel in Maasstroomgebied.

De Provincie Limburg is in overleg met het drinkwaterbedrijf, gemeenten, Rijkswaterstaat en waterschappen een gebiedsdossier aan het opstellen. Daarin zijn de kwaliteitsknelpunten voor zowel het grondwater als het oppervlaktewater zo goed als mogelijk in beeld gebracht en worden mogelijke maatregelen voorgesteld. Knelpunt hierbij is echter wel dat het gebiedsdossier toch vooral een lokaal karakter heeft. Voor een echte stroomgebiedbenadering waarbij met name voor de locatie Heel (vanwege de belasting vanuit België en de relatief korte reistijd) ook het buitenland betrokken zou moeten worden, is niet gekozen, vanwege de beperkte mogelijkheden om buitenlandse emissies aan te

pakken. Dit wordt door het drinkwaterbedrijf gezien als een significante beperking omdat het merendeel van de verontreinigende stoffen afkomstig is uit het buitenland. In het gebiedsdossier wordt wel een analyse gemaakt van de waterkwaliteit van de Maas bij de grens. Eventuele kwaliteitsknelpunten zullen door Rijkswaterstaat bij het Rijk worden geagendeerd voor het internationale Maasoverleg. De drinkwaterbedrijven maken geen deel uit van dit overleg.

De voorgestelde maatregelen betreffen, naast maatregelen die het drinkwaterbedrijf zelf kan nemen, vooral voorstellen voor maatregelen die de betrokken bevoegde bestuursorganen kunnen nemen. De maatregelen betreffen zowel implementatie van bestaand beleid en handhaving als technische beheermaatregelen:

- Het protocol voor Water- en Wabo-vergunningverlening⁷ aanpassen door hier een toets op bijzondere functies zoals drinkwatervoorziening, in op te nemen. In de vergunningverlening moet hier dan vervolgens ook daadwerkelijk gebruik van worden gemaakt. Voor zover mogelijk zouden bij de toepasselijkheid van algemene regels nadere eisen of maatwerkvoorschriften moeten worden gesteld indien dat noodzakelijk is voor een afdoende bescherming van de drinkwaterbronnen.
- Grensoverschrijdende probleemstoffen inbrengen in het internationale Maas-overleg en zorg dragen voor een structurele oplossing.
- Invoering van het drinkwatercriterium bij het toelatingsbeleid van bestrijdingsmiddelen. Dit beleid is in ontwikkeling.
- Bij uitbreiding/renovatie van Rwzi's moeten waterschappen ook rekening houden met verwijdering van polaire en bioaccumuleerbare stoffen. Nu wordt vooral gekeken naar de verwijdering van nutriënten, organische stof en metalen.
- Informatie-uitwisseling met 'lozers' in zowel de directe omgeving als binnen het invloedsgebied van het innamepunt. Niet alle 'lozers' blijken voldoende op de hoogte van de aanwezigheid van het innamepunt en de kwetsbaarheid daarvan.

Observaties

Het Waterproductiebedrijf Heel is sinds 2002 in bedrijf en de kwaliteitsproblemen, met name de frequentie en duur van innamestops, zijn veel groter dan op voorhand werd ingeschat door de betrokken partijen. Incidenten met MTBE en de stof MW431 hebben geleid tot langdurige innamestops (Wuijts en Van Rijswijk, 2007). Deze kwaliteitsproblemen zijn weliswaar na fors aandringen door WML door de veroorzakers aangepakt, maar WML ervaart dat het preventief rekening houden met de drinkwaterfunctie niet vanzelfsprekend is. Het drinkwaterbedrijf voelt zich genooddaakt alternatieven voor een tweede oppervlaktewater-innamebron te onderzoeken en heeft inmiddels geïnvesteerd in een back-up middels een diepe grondwaterwinning.

Het bedrijf vindt dat de overheid het drinkwaterbelang onvoldoende onderkent. Zo zou binnen Nederland bij vergunningverlening op grond van de Waterwet expliciet rekening gehouden moeten worden met benedenstroomse drinkwaterbelangen en zou in overleg met andere Maasoeverstaten het Nederlandse drinkwaterbelang veel duidelijker en overtuigender moeten worden gecommuniceerd. Van de Internationale Maascommissie wordt door het bedrijf een alertere en proactievere rol verwacht voor de veiligstelling van de drinkwatervoorziening. Deze klachten zijn geuit in verschillende overleggroepen maar lijken weinig effect te hebben. Het is voor het bedrijf niet altijd duidelijk welk overheidsorgaan waarvoor verantwoordelijk is en of het betreffende overheidsorgaan zich van deze verantwoordelijkheid bewust is dan wel bereid is

⁷ Na inwerkingtreding van de Waterwet vallen de lozingen op de riolering onder de Wet milieubeheer en is voor deze lozingen een Wabo-vergunning vereist, tenzij de lozing valt onder een regime van algemene regels.

om adequate maatregelen te nemen. Het drinkwaterbedrijf heeft de overheid daarbij niet aangesproken op grond van artikel 2 van de Drinkwaterwet, omdat deze toen nog niet van kracht was.

Overigens dient opgemerkt te worden dat de samenwerking tussen Nederlandse en Vlaamse overheden, na het MTBE-incident in de Maas in 2005, sterk is verbeterd door het door de Provincie Limburg geïntroduceerde afstemmingsoverleg Ketenbeheer Maas.

De taken en verantwoordelijkheden van het drinkwaterbedrijf op grond van de Drinkwaterwet hebben naast een preventieve functie ook een signalerende en een vangnetfunctie. Door het monitoren van de waterkwaliteit worden nieuwe stoffen gesignaleerd en actuele risico's voor de drinkwaterkwaliteit in beeld gebracht. Door vervolgens deze kennis actief te communiceren met de betrokken overheden, kunnen maatregelen in gang worden gezet. Dit vraagt bij drinkwaterbedrijven om kennis van het omgevingsrecht (welke overheid is waarvoor verantwoordelijk?) en het opzetten en onderhouden van een relatienetwerk. Wanneer de verantwoordelijke overheid geen actie onderneemt, dan mag van het drinkwaterbedrijf worden verwacht dat zij gerichte actie onderneemt door het inschakelen van de ILT (Inspectie Leefomgeving en Transport), het 2^e lijns toezicht op de betreffende overheid, door het opstarten van een bestuursrechtelijke procedure of door het OM op de hoogte te stellen van de schadelijke activiteiten. In Box 3.1 zijn de mogelijke taken voor het drinkwaterbedrijf en de daarvan te verwachten effecten opgenomen. Het moge duidelijk zijn dat deze taken indirect een positief effect kunnen hebben op de waterkwaliteit. Voor het bereiken van resultaten is dit echter geen waarborg.

Box 3.1 Mogelijke taken drinkwaterbedrijf en de effecten ervan.

Taak	Effect
Monitoren waterkwaliteit Mede opstellen gebiedsdossiers	Beeldvorming ontwikkeling waterkwaliteit Bundelen verschillende informatiebronnen rondom winning om actuele risico's in kaart te brengen
Actief informeren betrokken partijen	Creëren bewustzijn: overheden en mogelijke vervuilers zijn zich veelal niet bewust van de risico's voor de drinkwatervoorziening
Netwerk met betrokken overheden	Regulier overleg en het kennen van de verantwoordelijke ambtenaren zet de drinkwaterfunctie nadrukkelijker op de agenda
Kennis van omgevingsrecht	Weten welke ontwikkelingen (Europees, nationaal en regionaal) er spelen, op het juiste moment en in de juiste context de drinkwaterbelangen naar voren kunnen brengen
Aanspreken verantwoordelijke overheid	Wanneer een overheid verzaakt, kan door het 'aan de bel trekken' van het drinkwaterbedrijf interbestuurlijk of juridisch worden ingegrepen

De betrokken overheden (waterbeheerder, provincie, gemeente, Rijkswaterstaat en Rijk) zijn in het algemeen op de hoogte van de aanwezigheid van de winning. Over de specifieke kwaliteitsproblemen zijn ze minder op de hoogte. Het belang van de drinkwaterfunctie wordt onderkend, maar tegelijkertijd wordt ook aangetekend dat er rekening moet worden gehouden met andere belangen, zoals scheepvaart en industrie, en dat zij bovendien veelal niet bevoegd zijn om maatregelen te nemen. Daarvoor zijn andere overheden (lees: rijksoverheid, internationale stroomgebiedcommissies) aan zet.

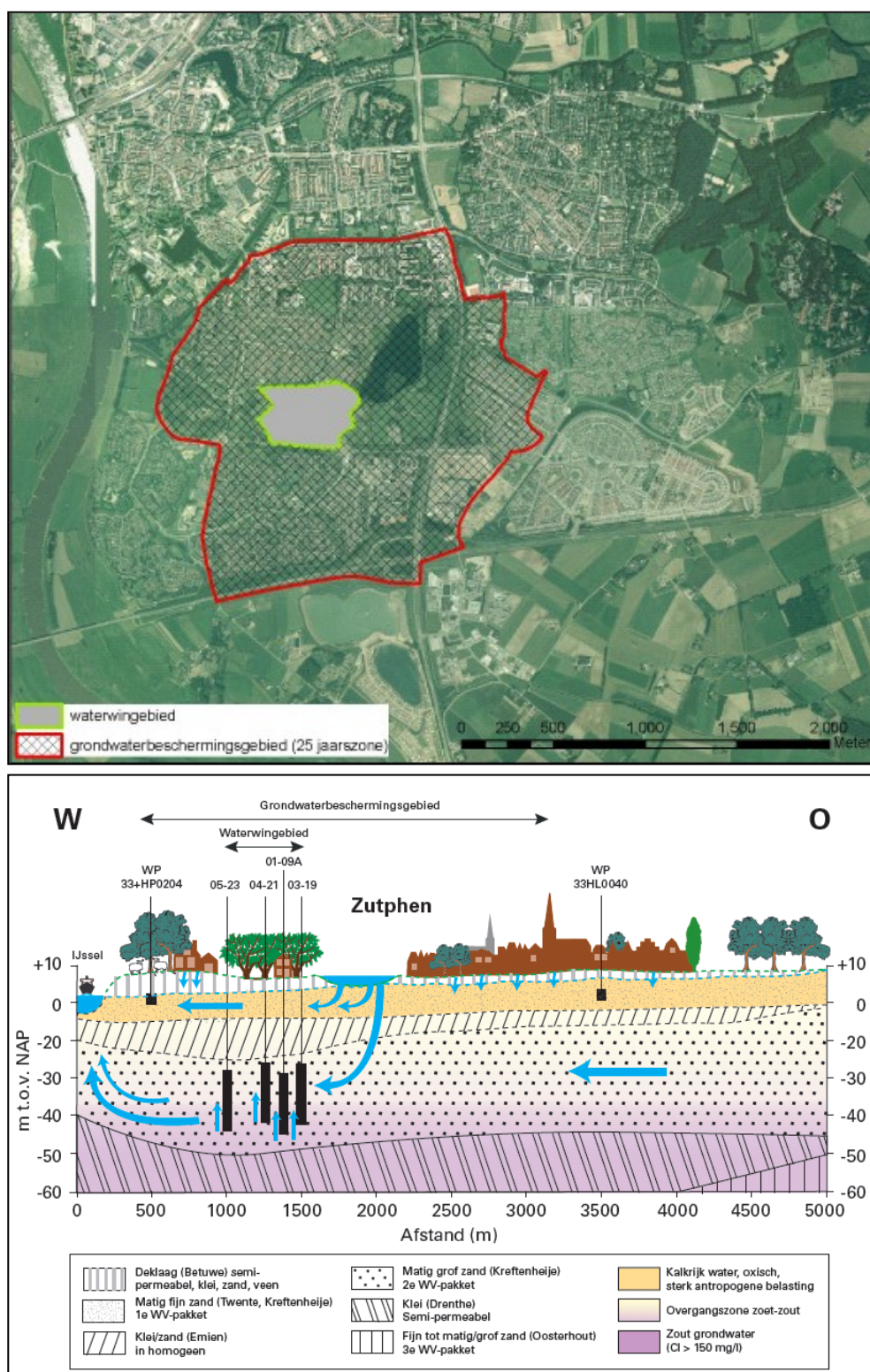
Uit het gebiedsdossier voor het productiebedrijf Heel blijkt dat mogelijke maatregelen voor een deel inderdaad bestaan uit het effectueren van (bestaand) rijksbeleid en het reduceren van grensoverschrijdende emissies. Maar er blijken ook behoorlijke verbeteringen mogelijk binnen de landsgrenzen. De zorgplicht voor de overheid, zoals opgenomen in de Drinkwaterwet, geldt voor alle overheden die direct of indirect met de drinkwatervoorziening te maken hebben. De vraag is in hoeverre een overheid het initiatief moet nemen om een andere (hogere) overheid op zijn verantwoordelijkheden te wijzen, informeel op ambtelijk niveau, via de lijn van toezicht, of via het bestuursrecht. Deze laatste mogelijkheid wordt nu niet toegepast omdat het als een bestuurlijk onwenselijke situatie wordt beschouwd. Om dezelfde reden ziet men ook nauwelijks dat door hogere overheden aanwijzingen worden gegeven aan lagere overheden om het drinkwaterbelang beter in de besluitvorming te betrekken, bijvoorbeeld bij het verlenen van lozingsvergunningen of het beoordelen van water- en omgevingsplannen. Om effectief invulling te geven aan het begrip zorgplicht, is het echter noodzakelijk dat overheden hierin hun verantwoordelijkheid nemen en ook meedenken buiten de grenzen van hun eigen beleidsverantwoordelijkheid. Dit vraagt om een concreet overzicht van wat er van welke overheid verwacht mag worden (zie ook Tabel S.1) en van *commitment* ten aanzien van de te bereiken doelstellingen. Dit kan worden vormgegeven in plannen, protocollen et cetera. Het drinkwaterbedrijf heeft als eindverantwoordelijke voor de drinkwatervoorziening hierin een centrale rol.

3.2 Winning Zutphen

Ontleend aan: Risicoanalyse winning Zutphen (Vitens, 2006)

De winning Zutphen van het drinkwaterbedrijf Vitens is een grondwaterwinning met een stedelijk intrekgebied in de directe omgeving van de IJssel. De stad is in de loop der jaren als het ware over de winning heen gegroeid (zie Figuur 3.2). Vanwege de stedelijke status valt de winning niet onder de werking van de provinciale milieuverordening Gelderland. De handhaafbaarheid wordt hiervoor als reden genoemd. Het grondwaterbeschermingsgebied is wel opgenomen in het bestemmingsplan van de gemeente Zutphen en de provinciale structuurvisie. Voor deze gebieden geldt weliswaar de algemene milieubescherming (het *stand still*- en *step forward*-principe), maar de aanvullende bepalingen uit de provinciale milieuverordening zijn niet van toepassing. De winning Zutphen onttrekt water uit het tweede watervoerend pakket. Lokaal komen er zandafzettingen voor in de scheidende kleilaag. De beschermende werking is dan ook beperkt.

Een stedelijke omgeving betekent dat er veel potentieel verontreinigende activiteiten in de nabijheid van de winning zijn. Zo liggen er in het grondwaterbeschermingsgebied onder andere een voormalige vuilstort, een viertal nieuwe en oudere benzinestations, een volkstuinencomplex, sportcomplexen en een nog in gebruik zijnde begraafplaats. Ook zijn er een aantal gevallen van bodemverontreiniging geïdentificeerd. In de winputten wordt MTBE, BAM, cis 1,2-dichlooretheen en vinylchloride in verhoogde concentraties aangetroffen. Daarnaast neemt het chloridegehalte in sommige putten door verzilting toe.



Figuur 3.2 Waterwingebied en grondwaterbeschermingsgebied Zutphen.

De MTBE-verontreiniging van het grondwater bleek te zijn veroorzaakt door lekkage van een nabijgelegen, enkele jaren daarvoor gesaneerd, benzinstation. Het saneringsplan voor het benzinstation is destijds goedgekeurd door de provincie en de gemeente. MTBE maakte geen deel uit van de te saneren lijst

van stoffen. Het ontbreken van normen voor MTBE maakt het afdwingen van een saneringsactie naar het oordeel van de gemeente Zutphen niet mogelijk (briefnummer 11.094, de dato 6 november 2006).

Vitens heeft daarom het verhalen van de schade als niet-haalbaar beoordeeld (mondelinge mededeling J.H.A. Driessen, 14 oktober 2008). De MTBE-verontreiniging werd aangepakt middels een kleine interceptieput en luchtstripper in het waterwingebied. Hiermee werd voorkomen dat andere winputten werden verontreinigd met MTBE en is de verontreinigingspluim langzaam afgenomen in omvang en gewicht (Van den Berg et al., 2006).

De Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG) heeft onder andere tot doel dat met het onttrokken water drinkwater kan worden geproduceerd met de huidige zuiveringssystemen conform de Drinkwaterrichtlijn 98/83/EG (artikel 7, lid 2) en dat achteruitgang van de kwaliteit van de bron moet worden voorkomen (artikel 7, lid 3). Vanuit dit perspectief is ook de winning Zutphen beoordeeld door het drinkwaterbedrijf.

Vitens concludeert in haar risicoanalyse dat het actief veiligstellen van de winning niet mogelijk is. Als belangrijkste redenen worden genoemd:

- De combinatie van veel, mogelijk verontreinigende activiteiten aan het maaiveld met een onttrekking uit een semi-freatisch pakket, maakt de winning kwetsbaar voor verontreiniging.
- Het waterwingebied is niet in eigendom van Vitens. Er zijn geen mogelijkheden om dit aan te kopen.
- De status als stedelijke winning maakt het beschermingsinstrumentarium beperkt.

Bovenstaande argumenten in combinatie met het feit dat het een relatief kleine winning betreft, waar op korte termijn onderhouds- en vervangingsinvesteringen moeten worden gedaan, heeft Vitens doen besluiten om de winning te gaan sluiten. Deze beslissing maakt deel uit van een overeenkomst die Vitens in november 2008 met de provincie Gelderland heeft gesloten. Hierin zijn de grondwaterwinningen voor de openbare drinkwatervoorziening in Gelderland integraal onder de loep genomen. Er zijn afspraken gemaakt over anti-verdrogingsmaatregelen, reductie van de vergunde capaciteit tot de benodigde capaciteit en KRW- en beschermingsmaatregelen. Een van de consequenties van deze overeenkomst is dat Vitens twee stedelijke winningen zal gaan sluiten in 2015 en dat de provincie Gelderland voor de overige twee stedelijke winningen, Arnhem en Oosterbeek, het grondwaterbeschermingsgebied onder de reikwijdte van de Provinciale milieuverordening Gelderland (PmG) zal brengen.

Wanneer verontreinigingen worden aangetroffen in gehalten zoals die van MTBE in de winning Zutphen, wordt dit voorgelegd aan de ILT. Dat is bij deze winning ook gebeurd. De ILT is betrokken geweest bij de verschillende overleggen met de betrokken partijen over de aanpak van de sanering. In dat kader heeft de ILT ook de provincie Gelderland bezocht. De provincie voert echter geen actief beschermingsbeleid voor deze stedelijke winning en was bovendien terughoudend in het verlenen van een onttrekkingsvergunning voor de sanering.

Observaties

Vitens zal de winning Zutphen gaan sluiten, niet zozeer vanwege de actuele problemen, maar vanwege de onmogelijkheid om de winning actief en goed te beschermen en vanwege bedrijfsmatige afwegingen. Zowel de gemeente als de provincie lijken inmiddels een actievere rol te vervullen: Vitens is betrokken bij de ontwikkeling van het gemeentelijke water- en rioleringsplan, en de provincie en Vitens hebben een overeenkomst gesloten (zie hierna). In de huidige situatie biedt het vroegtijdig meedenken met de gemeente bij de ontwikkeling van plannen, de meeste mogelijkheden om invulling te geven aan de bescherming

van de grondwaterwinning. De overeenkomst met de provincie biedt Vitens boter bij de vis: er worden twee stedelijke winningen gesloten en de overige twee stedelijke winningen zullen onder het regime van de PmG gaan vallen. Voor de overige stedelijke winningen lijkt de handhaafbaarheid geen probleem meer te vormen. Dit heeft te maken met de grondwaterkwaliteit en het ruimtegebruik ter plaatse van deze winningen.

De Wet milieubeheer sluit overigens de toepassing van grondwater-beschermingsbeleid in stedelijk gebied niet uit. De handhaafbaarheid is vooral een praktisch probleem dat de provincie in overleg met de gemeente zou kunnen aanpakken.

Een van de redenen voor de gemeente Zutphen om het handhavingsverzoek af te wijzen, vormde het ontbreken van normen voor de MTBE-verontreiniging. Zowel de Wet milieubeheer als de Wet bodembescherming hebben een zorgplichtbepaling die als vangnet dient. De zorgplichtbepaling van de Wbb wordt zelfs strafrechtelijk gehandhaafd.

De vraag die bij de beschrijving van deze casus opkwam, was in hoeverre de invoering van zorgplichten het ontbreken van de PmG-bescherming zou kunnen afdekken. Zorgplichtbepalingen zouden kunnen dienen als aanvulling of als vangnet, maar lijken niet geschikt om toe te passen als het enige beschermingsinstrument, juist omdat hier de provincie verantwoordelijk is en over de bevoegdheden beschikt, dit in tegenstelling tot het drinkwaterbedrijf.

Geconcludeerd kan worden dat de taken zoals beschreven in paragraaf 3.1 (Box 3.1) bij deze winning door Vitens grotendeels zijn uitgevoerd:

- De waterkwaliteit wordt gemonitord.
- Er is een gebiedsanalyse uitgevoerd waarin de risico's zijn geïdentificeerd.
- Er is veelvuldig overleg geweest met de gemeente en de provincie.

Toch heeft Vitens de kwaliteitsproblemen met betrekking tot MTBE zelf aan moeten pakken, terwijl de herkomst van de verontreiniging aantoonbaar was. Mogelijk zou Vitens bij een verzoek om een strafrechtelijke of privaatrechtelijke procedure wel in het gelijk zijn gesteld. Vitens heeft op advies van haar advocaat besloten om deze weg niet te volgen omdat de kans op succes in een privaatrechtelijke procedure als laag werd ingeschat. Op dat moment was echter de Drinkwaterwet nog niet van kracht.

De acties van Vitens hebben er wel mede toe geleid dat zij vaker vooraf worden geconsulteerd bij de ontwikkeling van (gemeentelijke) plannen en dat er een provinciaal plan voor de toekomst van de drinkwatervoorziening is ontwikkeld, waarin ook de twee op termijn nog in bedrijf zijnde stedelijke winningen een grondwaterbeschermingsgebied op grond van de PmG krijgen toegekend.

4 Discussie met stakeholders

In voorgaande hoofdstukken zijn elementen die deel kunnen uitmaken van de verantwoordelijkheid voor de bescherming van drinkwaterbronnen geïnventariseerd. Hierbij kwam al naar voren dat er keuzes moeten worden gemaakt betreffende de reikwijdte van de zorgplicht. Het ministerie van IenM wil de verschillende mogelijkheden bespreken met de partijen die in de praktijk met het begrip zorgplicht te maken krijgen. Naast drinkwaterbedrijven zijn dit gemeenten, provincies, waterschappen, Rijkswaterstaat en het ministerie van IenM. Hiervoor is op 5 september 2012 een workshop georganiseerd. De uitkomsten van deze workshop zijn in dit hoofdstuk verwerkt. Een deelnemerslijst is in Bijlage II opgenomen (Tabel II.2).

Het doel van deze workshop is om met de betrokken partijen te komen tot consensus over de mogelijkheden die zorgplicht biedt aan de verschillende bestuursorganen bij de bescherming van drinkwaterbronnen en hoe je dit in zou kunnen vullen.

's Ochtends geven de betrokken partijen hun visie op het begrip zorgplicht. Luit-Jan Dijkhuis (IenM) schetst als eerste het wettelijk kader van de Drinkwaterwet en gaat vooral in op de vragen die het ministerie heeft bij de invulling van het begrip zorgplicht. Hij wil graag weten hoe zorgplichten nu door het veld worden ingevuld, of deze goed op elkaar aansluiten en waar verbetering nodig is.

Bert Groenhof (Provincie Overijssel) beschrijft de aanpak van de provincie Overijssel. Overijssel heeft de bescherming van drinkwaterwinningen verankerd in zowel de Provinciale milieuverordening (Pmv) als de Provinciale ruimtelijke verordening (Prv). Hij stelt vervolgens de vraag: En nu? Juridisch is het drinkwaterbelang hiermee verankerd, maar er zijn meerdere partijen bij de bescherming betrokken en iedere partij heeft hierin zijn eigen verantwoordelijkheid. De inspectie van rioleringen, bijvoorbeeld, een gemeentelijke taak, kan door de provincie niet worden afgedwongen.

Marco Deenik van de gemeente 's-Hertogenbosch laat in zijn presentatie zien hoe gemeenten te maken hebben met veel (economische) belangen en daardoor vaak reactief een ad-hocbeleid voeren. Beleidsinstructies zijn vaak te open van aard: om een gemeente goed te ondersteunen bij hun werk op het gebied van de bescherming van drinkwaterbronnen is er behoefte aan concrete aanwijzingen van Rijk of provincie. Ook pleit hij voor een meer bedrijfsmatige aanpak van de bescherming van drinkwaterbronnen door drinkwaterbedrijven. Als voorbeeld haalt hij de aanpak van een industriële onttrekker in 's-Hertogenbosch aan: actief en zichtbaar in het gebied zelf (auto's die rondrijden en controleren) en bij conflicterende activiteiten wordt dit juridisch aangevochten. Deze aanpak steunt gemeenten bij het voeren van beschermingsbeleid waarvan de effecten op korte termijn vaak onzichtbaar zijn. Hij signaleert ook een (onwenselijke) vermindering van handhaving door bezuinigingen.

Paul Kok (Rijkswaterstaat/Dienst Utrecht) beschrijft dat een waterbeheerder weliswaar verantwoordelijk is voor de oppervlaktewaterkwaliteit, maar dat de instrumenten die hij heeft om hierop te sturen, zeer beperkt zijn. Hij ziet zijn rol wat dat betreft dan ook vooral als agenderend voor landelijke beleidsmaatregelen. Ook schetst hij het verschil in normstelling voor de waterbeheerder (BKMW) en het drinkwaterbedrijf (Drinkwaterwet). Naast onderlinge verwarring leidt dit ook tot verschillende inzichten over de noodzaak tot het treffen van maatregelen. Hij beschouwt dit verschil als onwenselijk.

Vanuit de zaal wordtesignaleerd dat er voor grondwater ook een dergelijk verschil bestaat, namelijk tussen de Drinkwaterwet en de Wet bodembescherming.

Mirja Baneke (Dunea) stelt dat er te veel partijen betrokken zijn bij de bescherming van drinkwaterbronnen en dat het niet duidelijk is wie zich nu eindverantwoordelijk voelt oftewel is. Drinkwater is een van de vele functies in het ruimtelijk beleid en is kwetsbaar, met name op de lange termijn. Zij bepleit een hogere prioriteit voor de drinkwaterfunctie bij ruimtelijke afwegingen, vergelijkbaar met de verdringingsreeks zoals die wordt toegepast bij droogte.

Eilard Jacobs (Waternet) laat zien dat voor waterschappen de emissie van rwzi's de belangrijkste stuurmogelijkheid is voor de waterkwaliteit. Waterschappen werden in het verleden ook vaak niet of nauwelijks betrokken bij de ontwikkeling van ruimtelijke plannen. Nu verloopt dat veel beter doordat waterschappen al bij de eerste ideeën betrokken zijn. Hij benadrukt het belang van goede contacten, waarbij je zowel komt halen als brengen: niet alleen problemen signaleren, maar ook suggesties voor oplossingen aandragen. In het algemeen stelt Jacobs dat de betrokken bestuursorganen (provincies, gemeenten en waterschappen) als eerste stap de zorgplicht in hun eigen beleid moeten verankeren.

Toon de Gier en Daan Korsse (beiden Universiteit Utrecht) tenslotte, schetsen de juridische mogelijkheden van de zorgplicht bij de bescherming van drinkwaterbronnen. Daan Korsse laat zien dat die gering is en dat het voor een adequate ruimtelijke bescherming noodzakelijk is om die bescherming te verankeren in een Amvb of provinciale verordening op grond van hoofdstuk 4 van de Wro. Toon de Gier gaat in op de bijzondere rol van drinkwaterbedrijven: in de Drinkwaterwet wordt hun een rol toebedeeld bij de bescherming van drinkwaterbronnen. Hij stelt dat deze taak alleen goed kan worden ingevuld wanneer hier ook publiek- of privaatrechtelijke bevoegdheden bij horen.

's Middags is door de aanwezigen verder gediscussieerd aan de hand van de volgende vragen:

- Wat gaat goed bij de bescherming van drinkwaterbronnen?
 - Wat kan beter?
 - Hoe kijken de partijen tegen zorgplicht aan?
 - Hoe vullen zij dit zelf in?
 - Hoe zou dit kunnen worden opgepakt (SMART)?
 - Wat zou in de Nota moeten worden meegenomen?
- In Tabel II.1 van Bijlage II is de input van de deelnemers weergegeven.

Conclusies en aandachtspunten

Uit de presentaties en de discussie komen een aantal aandachtspunten naar voren die bij het vervolgtraject zouden moeten worden meegenomen:

- Er is behoefte aan een duidelijke uitwerking van taken en verantwoordelijkheden van bestuursorganen en drinkwaterbedrijven bij de bescherming van drinkwaterbronnen. Ook is er behoefte aan duidelijkheid over wie de eindverantwoordelijkheid heeft.
- De samenwerking bij het opstellen van gebiedsdossiers wordt als positief ervaren. Op die manier komen de risico's rondom winningen bij alle partijen in beeld. De besluitvorming rondom het uitvoeren van maatregelen behoort tot de eigen verantwoordelijkheid van de betrokken partijen. Dat kan nu niet worden afgedwongen. Hierover leeft zorg bij de betrokken partijen, omdat de lange termijn risico's voor de drinkwatervoorziening in de politiek/bestuurlijke afweging nogal eens minder zwaar wegen dan bijvoorbeeld economische ontwikkelingen op de korte termijn. Er wordt door het veld op gewezen dat hier bij een verdere uitwerking van de Omgevingswet rekening mee moet worden gehouden. Een van de doelstellingen van de Omgevingswet is om meer afwegingsruimte te bieden aan regionale en lokale overheden. Hoe groter de afwegingsruimte, hoe

groter de kans dat aan de drinkwaterfunctie geen passend gewicht wordt toegekend.

- Het vroegtijdig en formeel (adviesrecht) betrekken van drinkwaterbedrijven bij de ontwikkeling van ruimtelijke plannen, wordt als wenselijk gezien. Dit biedt de mogelijkheid om te kijken naar kansen zoals elkaar versterkende functies, en niet alleen naar beperkingen.
- De bescherming van drinkwaterbronnen wordt middels de zorgplicht niet juridisch gewaarborgd. Voor verankering in het ruimtelijk beleid is vastlegging van het vereiste beschermingsregime in een ruimtelijke regeling op landelijk (Amvb) of provinciaal niveau noodzakelijk. Een uitwerking van wat wel en niet mag worden verwacht van de zorgplicht is wenselijk.
- De normstelling in het Drinkwaterbesluit, het BKMW en de Wet Bodembescherming sluiten niet op elkaar aan. Door het veld wordt het als wenselijk gezien om deze beter op elkaar aan te laten sluiten. De haalbaarheid daarvan zou moeten worden onderzocht.
- De betekenis van het begrip 'dwingende reden van groot openbaar belang' zou moeten worden uitgewerkt.
- Gemeenten hebben behoefte aan concretere handvatten om beschermingsbeleid in de praktijk goed uit te kunnen voeren. Bijvoorbeeld: wat is toegestaan in een grondwaterbeschermingsgebied? Wat wordt bedoeld met 'incidenteel toegestaan'? Wat zijn de risico's en welke maatregelen kunnen deze risico's beperken? De hiervoor genoemde uitwerking van het begrip 'dwingende reden van groot openbaar belang' kan bijdragen aan deze verduidelijking.
- Bij de bescherming van drinkwaterbronnen moeten ook ruimtelijke reserveringen voor mogelijke toekomstige winningen worden meegenomen.

5 Conclusies en aanbevelingen

In dit rapport is een juridische uitwerking opgesteld van de begrippen 'zorgplicht' (voor overheidsorganen), 'goed huisvaderschap' (voor private partijen zoals drinkwaterbedrijven) en 'zwaarwegende reden van groot openbaar belang'. Daarnaast is een discussie gevoerd met de stakeholders over de wijze waarop zij nu invulling geven aan het begrip 'zorgplicht', wat er goed gaat, waar verbetering mogelijk is en hoe dit zou kunnen worden opgepakt. In de conclusies die in dit hoofdstuk worden beschreven, is onderscheid gemaakt tussen de juridische analyse en de ervaringen uit het veld. Bij de aanbevelingen die daaruit volgen, is dit onderscheid niet gemaakt.

5.1 Conclusies

5.1.1 *Conclusies juridische analyse*

- **Zorgplicht.** De brede zorgplichten uit de Drinkwaterwet richten zich tot de drinkwaterbedrijven (waarvan provincies en gemeenten aandeelhouder zijn) en de bestuursorganen. Dit betekent dat zij bij de uitoefening van hun bevoegdheden (op grond van bijvoorbeeld de Wet ruimtelijke ordening, de Wet milieubeheer en te zijner tijd de Omgevingswet) het drinkwaterbelang zwaar moeten laten meewegen. Daarbij moet het duidelijk zijn wat er daarbij van de verschillende bestuursorganen wordt verwacht. De zorgplichtbepalingen zijn per definitie ruim omschreven (alleen het einddoel) en bieden daarom op zichzelf geen waarborg voor het te behalen resultaat. Om de zorgplichten zo goed mogelijk te laten werken, is het van belang dat betrokken partijen (overheden en drinkwaterbedrijven) zich bij hun handelen bewust zijn van de strekking van de zorgplichten en de mogelijkheden die deze bieden om het belang van de drinkwatervoorziening te beschermen. In Tabel S.1 is aangegeven bij welke taken de zorgplichten uit de Drinkwaterwet een rol spelen.
- **Doorwerking naar andere beleidsterreinen.** Veel maatregelen die noodzakelijk zijn om drinkwaterbronnen te beschermen, behoren tot andere beleidsterreinen dan de Drinkwaterwet. Om doorwerking te realiseren is het noodzakelijk dat het drinkwaterbelang ook in deze kaders expliciet wordt meegewogen. In het ruimtelijk spoor betekent dit dat zowel bij het opstellen van de provinciale structuurvisie als het gemeentelijke bestemmingsplan de brede zorgplichten van de Drinkwaterwet betrokken moeten worden. Bij de effectuering daarvan zouden de drinkwaterbedrijven een belangrijke inbreng kunnen leveren. De doorwerking naar het ruimtelijk spoor kan op verschillende manieren vorm worden gegeven, variërend van een meer beleidsmatige binding, bijvoorbeeld in een structuurvisie, tot een strikt juridische binding, zoals door middel van algemene regels in een provinciale of nationale verordening (artikel 4.1, eerste lid, respectievelijk artikel 4.3, eerste lid, van de Wro).
- **Handhaafbaarheid.** De brede zorgplichten van de Drinkwaterwet gelden voor zowel overheden als drinkwaterbedrijven. Bovendien is in de Drinkwaterwet voorgeschreven dat drinkwaterbedrijven in eigendom zijn van overheden (in de praktijk met name gemeenten en provincies). In besluitvorming en eventuele geschillenbeslechting bij de rechter, zal het feit dat de drinkwatervoorziening op grond van de Drinkwaterwet wordt aangemerkt als dwingende reden van groot openbaar belang, een rol spelen. Wat die rol in concrete situaties precies zal zijn, zal in de praktijk moeten blijken. Dit hangt af van de motivering die aan besluiten ten grondslag ligt en wordt mede bepaald door de marginale toetsing door de rechter. Inherent aan de zorgplicht is dat niet op voorhand duidelijk is wat precies van partijen wordt verwacht.

- *Goed huishouderschap*. Het gebied dat van invloed is op de kwaliteit van de bronnen van drinkwater, is veel groter dan het gebied dat in eigendom is van drinkwaterbedrijven. De drinkwaterbedrijven hebben geen *publiekrechtelijke bevoegdheden* waarmee zij de kwaliteit van drinkwaterbronnen kunnen waarborgen. Zij kunnen wel controle uitoefenen op (potentieel) verontreinigende activiteiten indien zij het desbetreffende gebied in eigendom hebben, of anderszins over een zakelijk recht beschikken. Artikel 7 van de Drinkwaterwet legt daarnaast aan de drinkwaterbedrijven een aantal taken op, die mede verband houden met de bescherming van de bronnen. Een nadere uitwerking van de mogelijke taken en het daarvan te verwachten effect is weergegeven in Box S.1. Zo is het voor drinkwaterbedrijven een belangrijke taak om de risico's voor de drinkwatervoorziening gemotiveerd onder de aandacht van bestuursorganen te brengen, opdat dit als dwingende reden van groot openbaar belang wordt meegewogen in het ruimtelijk beleid.
- *'Dwingende reden van groot openbaar belang'*. De aanwijzing van de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening als 'dwingende reden van groot openbaar belang' wijst op een publiek belang dat in de afweging in beginsel zwaarder zou moeten wegen dan andere tegenstrijdige belangen. Vergelijkbare termen komen voor in het hoogwater- en natuurbeschermingsrecht. Op grond daarvan kan worden geïllustreerd hoe dergelijke normen in de praktijk worden toegepast. De watertoets kan hierbij worden gebruikt als procesinstrument. Met de toets kunnen pijnpunten aan het licht worden gebracht. De watertoets garandeert echter niet dat in de belangenafweging ook daadwerkelijk extra gewicht wordt toegekend aan de drinkwaterfunctie. In het geval dat de betrokken partijen er onderling niet uitkomen, zal jurisprudentie moeten uitwijzen hoe de rechter de belangenafweging in een concreet geval aan de norm 'dwingende reden van groot openbaar belang' zal toetsen en, in het verlengde daarvan, of die toetsing kan waarborgen dat het juiste gewicht aan het drinkwaterbelang wordt toegekend. Mogelijk zijn aanvullende maatregelen nodig. Sterkere juridische verankering kan bijvoorbeeld worden bereikt door dit belang op te nemen in een provinciale ruimtelijke verordening op grond van artikel 4.1, eerste lid, van de Wro.

5.1.2 Conclusies discussie met het veld

- Er is behoefte aan een duidelijke uitwerking van taken en verantwoordelijkheden van bestuursorganen en drinkwaterbedrijven bij de bescherming van drinkwaterbronnen. Ook is er behoefte aan duidelijkheid over wie de eindverantwoordelijkheid heeft.
- De lange termijn risico's voor de drinkwatervoorziening wegen in de politiek/bestuurlijke afweging nogal eens minder zwaar dan bijvoorbeeld economische ontwikkelingen op de korte termijn. Dit maakt dat er behoefte is aan juridische verankering van bescherming van drinkwaterbronnen in het ruimtelijk beleid.
- Het vroegtijdig en formeel (adviesrecht) betrekken van drinkwaterbedrijven bij de ontwikkeling van ruimtelijke plannen wordt als wenselijk gezien. Dit biedt de mogelijkheid om te kijken naar kansen zoals elkaar versterkende functies, en niet alleen naar beperkingen.
- Gemeenten hebben behoefte aan concretere handvatten om beschermingsbeleid in de praktijk goed uit te kunnen voeren. Bijvoorbeeld: wat is toegestaan in een grondwaterbeschermingsgebied? Wat wordt bedoeld met 'incidenteel toegestaan'? Wat zijn risico's en welke maatregelen kunnen deze risico's beperken?

5.2 Aanbevelingen

- De wetgever beoogt door het opnemen van een brede zorgplichten in de Drinkwaterwet een explicietere waarborg te bieden voor de bescherming van drinkwaterbronnen. De zorgplichtbepalingen bieden op voorhand geen duidelijke waarborg hoe de bescherming in een concreet geval juridisch is geregeld, maar in de praktijk zal de reikwijdte van de zorgplicht gestalte moeten krijgen. Dit kan op vele manieren plaatsvinden, variërend van een meer beleidsmatige tot een strikt juridische verankering in een ruimtelijke regeling op landelijk (Amvb op grond van artikel 4.3, eerste lid, Wro) of provinciaal niveau (provinciale verordening op grond van artikel 4.1, eerste lid, Wro). Drinkwaterbedrijven zouden een actieve rol moeten spelen richting overheden, opdat het drinkwaterbelang al vroeg in het besluitvormingsproces wordt meegenomen als een dwingende reden van groot openbaar belang. In Tabel S.1 is een overzicht gegeven van de taken en verantwoordelijkheden waarbij de brede zorgplichten een rol spelen.
- Het verdient aanbeveling om te monitoren in hoeverre de brede zorgplichten uit de Drinkwaterwet doorwerken in de besluitvorming van overheden, en welke rol de drinkwaterbedrijven daarbij spelen of hebben gespeeld. Afhankelijk van de uitkomsten van die praktijkervaringen, zou het op termijn aanbeveling kunnen verdienen het drinkwaterbelang ook in andere wetgeving expliciet als toetsingsgrond op te nemen.
- Provincies zouden in gesprek met gemeenten moeten onderzoeken op welke punten er behoefte is aan concrete handvatten bij de uitvoering van het beschermingsbeleid en daar invulling aan moeten geven in het provinciaal beleid.
- Het verdient aanbeveling om drinkwaterbedrijven adviesrecht te geven en hen vroegtijdig te betrekken bij ruimtelijke planvorming. De watertoets kan hierbij worden gebruikt als procesinstrument.
- De normstelling in het Drinkwaterbesluit, het BKMW en de Wet Bodembescherming sluiten niet op elkaar aan. Door het veld wordt het als wenselijk gezien om deze beter op elkaar aan te laten sluiten. Aanbevolen wordt om de haalbaarheid daarvan te onderzoeken.
- Bij de bescherming van drinkwaterbronnen moeten ook ruimtelijke reserveringen voor mogelijke toekomstige winningen worden meegenomen.

Literatuur

Anonymous (2009) Nieuwe bepalingen met betrekking tot de productie en distributie van drinkwater en de organisatie van de openbare drinkwatervoorziening (Drinkwaterwet). Staatsblad 2009/370.

Anonymous (2011a) Drinkwaterbesluit. Staatsblad 2011/293.

Anonymous (2011b) Drinkwaterregeling. Staatsblad 2011/10842.

Backes, C., A.M. Keessen, H.F.M.W. van Rijswijk (2012) Effectgerichte normen; de betekenis van kwaliteitseisen, instandhoudingsdoelstellingen en emissieplafonds voor de bescherming van milieu, water en natuur. Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.

Bauw, E. (1996) Privaatrechtelijke betekenis van zorgplichten in de milieuwetgeving. A&V, p. 96-102.

Berg, G. van den, M. Balemans, L. Bernhardi, M. Mons, A. Gijsbertsen (2006) MKBA Bodemsanering; casus Grondwaterwinning t.b.v. consumptie/(vm) tankstation. Kiwa Water Research in opdracht van Milieu en Natuurplanbureau. KWR 06.083. Bedrijfsinformatie van Vitens.

Blomberg, A.B., F.C.M.A. Michiels en A.G.A. Nijmeijer (2005) Vergunningverlening in het omgevingsrecht: naar stroomlijning of integratie, TO, 2005/1.

Brink, C. van den, M. Buitenkamp (2006) Vernieuwing grondwaterbeschermingsbeleid ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening. Royal Haskoning bv in opdracht van het ministerie van IenM.

Duenk, F.H.J., W. Mak, T. Brouwer (2003) Quick Scan 'Toekomst grondwaterbescherming in Nederland'. Royal Haskoning in opdracht van IenM, VEWIN en de provincies Utrecht, Gelderland, Brabant, Limburg, Noord-Holland en Zuid-Holland. www.vewin.nl.

Duijkersloot, A.P.W., A.A.J. de Gier, F.A.G. Groothuijse, H.F.M.W. van Rijswijk en R. Uylenburg (2004) Ruimte voor zorgplichten. Ministerie van Justitie, Den Haag. www.justitie.nl.

Duijkersloot, A.P.W., A.A.J. de Gier, F.A.G. Groothuijse, H.F.M.W. van Rijswijk en R. Uylenburg (2011) Algemeen geregeld, goed geregeld? Een analyse van onderzoeken naar de werking van algemene regels in het licht van de doelstellingen voor de vernieuwing van het omgevingsrecht. Milieu en Recht, 2011/9, p. 576-585.

Hendriks, L.E.M. (1994) De Hoge Raad en art. 14 Wbb. Zorgplichtbepalingen in het milieustrafrecht. M&R, p.138-146.

Janse, W., H.F.M.W. van Rijswijk (2012) De programmatische aanpak in het waterbeheer: een les voor de Omgevingswet? Milieu en Recht, 2012/4, p. 242-253.

Kempen, J.J.H. van (2012) Countering the obscurity of obligations in European environmental law, illustrated by an analysis of Article 4 of the European Water Framework Directive. Journal of Environmental Law, 2012/3, forthcoming.

Keessen, A.M. en H.F.M.W. van Rijswijk (2008) Drinkwaterwinning in een Natura 2000 gebied, het juridisch regime voor beschermde gebieden. Milieu en Recht, december 2008.

Lindo, C.M.Th. (1993) Prikkelend privaatrecht. Het systeem De Ru. NJB 1993, p. 1406-1410.

Oostwaard, A.J. van, B.L.M. van Rijn (2005) Strategie zorgplicht leidingwater. BMT Consultants in opdracht van het ministerie van IenM, Utrecht.

Rijkswaterstaat (2011a). Toetsingskader waterkwaliteit in de watervergunning na implementatie van de KRW. www.Helpdeskwater.nl

Rijkswaterstaat (2011b) Handboek Immissietoets; toetsing van lozingen op effecten voor het oppervlaktewater. www.Helpdeskwater.nl / www.Infomil.nl

Rijswijk, H.F.M.W. van (2007) De Waterwet in relatie tot andere delen van het omgevingsrecht, in: De Waterwet, Vereniging voor Milieurecht, Bju, Den Haag, 2007, p. 23 – 41.

Rijswijk, H.F.M.W. van (2008) Bewegend water, over de verdeling van waterrechten en waterplichten binnen stroomgebieden. Inaugurale rede. Universiteit Utrecht, Europa Law Publishing, Groningen 2008.

Roo, G. de (2011) Zonder garanties geen kwaliteit. Over leefkwaliteit, ruimtelijke ontwikkeling en nieuwe fase in beleid en regelgeving. In: Bezinning op het omgevingsrecht, ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag: p. 152-173.

Teunissen, J.M.H.F. (2007) Alternatieve regelgeving en eigen verantwoordelijkheid. Wolf Legal Publishers, Nijmegen.

Verhoeven, S. (2007) Zorgplichten en waterbeheer. Een onderzoek naar de juridische betekenis en de functies van zorgplichtbepalingen in de Nederlandse waterbeheerswetgeving. Afstudeerscriptie. Faculteit Rechtsgeleerdheid, Disciplinarygroep staats- en bestuursrecht, Taakgroep Omgevingsrecht, Universiteit Utrecht.

Visser, M.J.C. (2001) Zorgplichtbepalingen in het strafrecht (diss. Maastricht). Gouda Quint, Deventer.

Vitens (2006) Risicoanalyse winning Zutphen. Vitens, Leeuwarden. Interne bedrijfsinformatie.

Wuijts, S. en H.F.M.W. van Rijswijk (2007a) Drinkwateraspecten en de Kaderrichtlijn Water; Bescherming van drinkwater uit oppervlaktewater. RIVM, Bilthoven. RIVM-rapport 734301028/2007. www.rivm.nl.

Wuijts, S., Rijswijk, H.F.M.W. van, Dik, H.H.J. (2007b) Gebiedsdossiers voor drinkwaterbronnen, Uitwerking van risico's en ontwikkeling van maatregelen. RIVM, Bilthoven. RIVM-rapport 734301032/2007. www.rivm.nl.

Bijlage I Drinkwaterwet, Memorie van Toelichting Hoofdstuk II

In Hoofdstuk II van de Drinkwaterwet (Artikel 2 en 3) (De organisatie van de openbare drinkwatervoorziening) worden in algemene zin de zorgplichten en, daaruit voortvloeiend, de taken en verantwoordelijkheden van bestuursorganen van de overheid en van de eigenaren van drinkwaterbedrijven geregeld, en het publieke karakter van die bedrijven vastgelegd. Tevens wordt aangegeven op welke wijze het Rijk een beleidsmatige sturing aan de sector kan geven.

In deze bijlage zijn de relevante passages uit de Memorie van Toelichting (Anonymous, 2009) vermeld, zoals opgenomen bij de beschrijving per hoofdstuk en de beschrijving per artikel.

Memorie van Toelichting, Hoofdstuk II

Zorgplicht, taak en verantwoordelijkheid van bestuursorganen

In het voorgestelde artikel 2, eerste lid, wordt bepaald dat bestuursorganen zorgdragen voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. Deze bepaling regardeert alle bestuursorganen van zowel de rijksoverheid als de decentrale overheden met taken en bevoegdheden die direct of indirect van invloed zijn op de openbare drinkwatervoorziening. Zij hebben allen verantwoordelijkheden en taken die door de zorgplicht van artikel 2, eerste lid, (en, in het verlengde daarvan, artikel 3, dat van toepassing is op de overheid als eigenaar) worden bestreken, ook indien het gaat om niet in dit wetsvoorstel geregelde taken en bevoegdheden. Artikel 2, eerste lid, maakt duidelijk dat sprake is van een brede zorgplicht die ziet op elke uitoefening van bevoegdheden en uitvoering van taken voor zover die van belang kunnen zijn voor de drinkwatervoorziening. De verdeling van verantwoordelijkheden en taken in dat verband is grosso modo als volgt. Het Rijk schept de voorwaarden waarbinnen de drinkwaterbedrijven hun taak kunnen uitoefenen, houdt toezicht op die bedrijven en grijpt in indien deze niet aan de wettelijke eisen voldoen. In het wetsvoorstel is een aantal taken nader uitgewerkt, waaronder de plicht voor de minister van VROM (thans: IenM) om periodiek een beleidsnota vast te stellen inzake de openbare drinkwatervoorziening (artikel 6). De beleidsnota bevat de hoofdlijnen en beginselen van het rijksbeleid ter verzekering van een kwalitatief goede en duurzaam veiliggestelde openbare drinkwatervoorziening. Met deze beleidsnota wordt in de eerste plaats beoogd om, in aanvulling op het omgevingsbeleid, specifiek sectorbeleid van het Rijk ten aanzien van het gehele traject van bron tot kraan vast te leggen. Daarmee wordt beoogd om, in aanvulling op het wettelijke kader, een actueel beleidskader voor drinkwaterbedrijven (en andere actoren) te formuleren. Hieraan ligt de overweging ten grondslag dat het wettelijke kader op zich niet meer dan algemene normen en middelen kan omvatten (zoals de regelingen van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden en instrumenten als het leveringsplan), die op zichzelf beschouwd nog betrekkelijk weinig invulling geven aan de gewenste bedrijfsvoering van drinkwaterbedrijven en de gewenste (lange termijn) ontwikkelingen binnen de sector. Zeker waar ook kwaliteitsborging, continuïteit en doelmatigheid getoetst worden, is er behoefte aan een richtinggevend beleidsdocument waarin de minister van VROM (thans: IenM) aangeeft wat, in aanvulling op de wettelijke eisen, van de sector wordt verwacht. Bovendien kan in de beleidsnota worden aangegeven wat uit een oogpunt van duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening de inzet van het Rijk is ten aanzien van het gebruik en de bescherming van grond- en oppervlaktewater, mede in relatie tot de stroomgebiedbeheerplannen, die op basis van de Wet op de waterhuishouding worden opgesteld. De beleidsnota

komt in de plaats van het eerdergenoemde Beleidsplan Drink- en Industrierwatervoorziening.

Provincies en gemeenten zijn aandeelhouder/eigenaar van drinkwaterbedrijven en dragen uit dien hoofde de verantwoordelijkheid voor een voldoende uitvoering van de openbare drinkwatervoorziening in het voor hun bedrijf vastgestelde distributiegebied (zorgplicht artikel 3). Zij zijn als eigenaar ook gehouden er voor zorg te dragen dat de bedrijven in overheidshanden blijven, dat deze aan de wettelijke verplichtingen voldoen en dat zij doelmatig opereren. Voor zover zij niet als eigenaar opereren maar uit hoofde van andere wettelijke taken, zoals met betrekking tot het beheer en de bescherming van grondwater en oppervlaktewater, dat als bron voor de drinkwatervoorziening wordt gebruikt, dienen zij tevens te voldoen aan de zorgplicht van artikel 2, eerste lid. Zo zijn gedeputeerde staten vergunningverlener voor de onttrekking van grondwater (belangrijkste bron voor de productie van drinkwater). Ook kunnen in dit verband worden genoemd de bevoegdheden van provincies en gemeenten in het kader van de ruimtelijke ordening (van belang voor de bescherming van grond- en oppervlaktewater en voor de aanleg van watervoorzieningswerken, zoals spaarbekkens en pompstations) en de bevoegdheden van gemeenten bij het toestaan van (verleggingen van) leidingen in de grond en de bevoegdheden en taken bij zware ongevallen en rampen (waarbij ook de voorziening van (nood)drinkwater een rol speelt).

In het tweede lid van artikel 2 wordt de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening aangemerkt als een dwingende reden van groot openbaar belang. De gekozen formulering sluit aan bij de uitzonderingsregeling van met name artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn¹, zodat in de daar bedoelde gebieden, onder de daar bedoelde voorwaarden, activiteiten ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening mogelijk blijven.

De norm van artikel 2, tweede lid, richt zich tot alle bestuursorganen waarvan de uitoefening van bevoegdheden of de toepassing van wettelijke voorschriften (mede) betrekking heeft op het belang van de openbare drinkwatervoorziening. Hiermee wordt het bijzondere belang van de openbare drinkwatervoorziening in de wet verankerd, hetgeen houvast geeft voor de bestuurspraktijk en een meer expliciete waarborg biedt ter bescherming van dat belang. De bepaling vormt een uitwerking van de in het eerste lid opgenomen zorgplicht en dient mede ter ondersteuning van de uitvoerbaarheid van die zorgplicht.

Zorgplicht, taken en verantwoordelijkheden van drinkwaterbedrijven

Ingevolge het voorgestelde artikel 3 worden de eigenaren van drinkwaterbedrijven belast met een voldoende uitvoering van de openbare drinkwatervoorziening. In algemene zin houdt dit in dat de eigenaar van een drinkwaterbedrijf de plicht heeft tot levering van voldoende en deugdelijk drinkwater binnen het voor zijn bedrijf vastgestelde distributiegebied. Meer in het bijzonder behoort het tot de verantwoordelijkheid van de eigenaar van een drinkwaterbedrijf om de infrastructuur, die noodzakelijk is voor de productie en distributie van drinkwater in zijn distributiegebied, tot stand te brengen en in stand te houden en om de kwaliteit van het drinkwater van bron tot aan het punt van levering te borgen.

Tot de wettelijke verantwoordelijkheid en de daaruit voortvloeiende taken worden ook gerekend:

- Het bevorderen van een veilig ontwerp, aanleg en gebruik van toestellen en installaties die zijn aangesloten op het distributienet.
- Het bevorderen van een milieuhygiënisch verantwoord watergebruik.
- Het bevorderen van een adequate kennisinfrastructuur en een hoog kennisniveau op het gebied van de openbare watervoorziening.
- Het bevorderen van een duurzaam beheer van de waterbronnen.

Onder het laatste taakelement wordt begrepen de bescherming van waterwingebieden en de daaraan gerelateerde activiteiten op het gebied van natuur- en milieubeheer. Een voorbeeld hiervan is het natuurbeheer dat door drinkwaterbedrijven sinds jaar en dag in en rondom de infiltratie- en wingebieden in de duinen wordt gevoerd.

Met het vorenstaande wordt aangegeven welke activiteiten gerekend moeten worden tot de nutstaak om de openbare drinkwatervoorziening te verzorgen. De wijze waarop en de mate waarin deze van de hoofdtak afgeleide, dan wel bijkomende taken uitgevoerd, zijn mede afhankelijk van de specifieke omstandigheden waaronder een bepaald drinkwaterbedrijf opereert, zoals bijvoorbeeld de aanwezigheid van de eerdergenoemde waterwingebieden. (...)

Memorie van Toelichting, Artikel 2 en 3

Artikel 2, tweede lid

De hier voorgestelde bepaling is om een aantal redenen wenselijk. In de eerste plaats om te expliciteren dat plannen of projecten ten behoeve van de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening een dwingende reden van groot openbaar belang in de zin van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn¹ vormen, zodat deze ook in de in dat lid bedoelde gebieden, met de daar genoemde waarborgen, doorgang kunnen vinden.

Verder is het wenselijk om het bijzondere karakter van het belang van de openbare drinkwatervoorziening in de wet te verankeren en te waarborgen dat aan dit belang steeds voldoende recht wordt gedaan (en inbreuken worden voorkomen) bij de belangenafweging door bestuursorganen in het kader van de uitoefening van wettelijke bevoegdheden of de toepassing van wettelijke voorschriften. Het belang van de openbare drinkwatervoorziening vormt een zwaarwegend openbaar belang dat een bijzondere wettelijke bescherming rechtvaardigt. Drinkwater vormt immers een primaire levensbehoefte. Dit brengt met zich mee dat dit belang om die reden boven andere belangen kan prevaleren. Zonder een dergelijke expliciete waarborging bestaat de kans dat, bij een toenemende druk op, en intensivering van, het gebruik van ruimte, bodem en water, het belang van de bescherming van de openbare drinkwatervoorziening slechts een van de vele af te wegen belangen wordt in de besluitvorming en daarin niet het gewicht krijgt dat het zou moeten krijgen, waardoor het niet ondenkbeeldig is dat de opdracht tot een duurzame veiligstelling moeilijker uitvoerbaar wordt. De bepaling vormt tevens een nadere uitwerking en concretisering van de in het eerste lid opgenomen zorgplicht. Die zorgplicht raakt alle bestuursorganen die op enigerlei wijze bij hun taakuitoefening te maken krijgen met het belang van de openbare drinkwatervoorziening, ook indien zij niet rechtstreeks betrokken zijn bij de zorg voor die voorziening zelf.

Het voorgaande neemt overigens niet weg dat van geval tot geval in de belangenafweging en de motivering van een besluit, een beroep op de aanwezigheid van dwingende redenen van groot openbaar belang verband houdend met de openbare drinkwatervoorziening concreet zal moeten worden onderbouwd en uitgewerkt. Het enkel volstaan met een beroep op de bepaling van het voorgestelde artikel 2, tweede lid, volstaat derhalve niet. Van geval tot geval zal moeten worden aangetoond dat in concreto sprake is van een situatie en omstandigheden die een beroep op deze bepaling rechtvaardigen, zoals bijvoorbeeld de noodzaak van het gebruik van bepaalde gebieden voor de drinkwatervoorziening en de aanwezigheid van daarvoor vereiste infrastructuur in die gebieden.

Artikel 3

Het voorgestelde artikel 3 legt de verantwoordelijkheid voor een voldoende en duurzame uitvoering van de openbare drinkwatervoorziening binnen een bepaald distributiegebied neer bij de eigenaar van het betreffende drinkwaterbedrijf. Deze zorgplicht, die nieuw is ten opzichte van de Waterleidingwet, ligt in het verlengde van de zorgplicht die ingevolge artikel 2, eerste lid, op bestuursorganen (de overheid) rust en *betreft de feitelijke productie en distributie van deugdelijk drinkwater ten dienste van consumenten en afnemers, binnen door de overheid gestelde kaders en voorwaarden*. Deze zorgplicht ligt bij de eigenaar omdat deze het bedrijf bestuurt, beheert en exploiteert en het best in staat is om te waarborgen dat aan de eisen ten aanzien van de drinkwatervoorziening wordt voldaan. In de paragrafen 2.1 en 3.2 (toelichting bij hoofdstuk II) is reeds uitvoerig ingegaan op de inhoud en reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de eigenaar van een drinkwaterbedrijf.

De zorgplicht als opgenomen in dit artikel vormt overigens geen belemmering voor het uitbesteden van bepaalde activiteiten, althans voor zover hierbij geen sprake is van overdracht van eigendom of zeggenschap als bedoeld in de voorgestelde artikelen 10 en 11. Te denken valt aan het ontwerp en de bouw van watervoorzieningswerken, de administratie en het opnemen van de watermeters. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf blijft daarbij steeds verantwoordelijk voor het beheer en de exploitatie van het drinkwaterbedrijf en de kwaliteit van het geleverde drinkwater.

Bijlage II Verslag Workshop Zorgplicht Drinkwaterwet

Tabel II.1 Discussie Workshop Zorgplicht Drinkwaterwet, input van de deelnemers.

Wat gaat goed bij de bescherming van drinkwaterbronnen? • Afstemming tussen beleidsterreinen is al flink verbeterd. Blijft dat goed gaan bij het nemen van maatregelen? • Samenwerking bij het opstellen van gebiedsdossiers: problemen delen, elkaar informeren, kennis uitwisselen. • Er zijn gebiedsdossiers. Deze geven inzicht in de noodzaak tot bescherming. Afspraken zijn in de maak. • Voor stroomgebied Rijn gaf het opnemen van gebiedsdossiers als KRW-maatregel een impuls hieraan. • Waterkwaliteit sinds WVO sterk verbeterd. • Drinkwaterbelang bij overheden beter in beeld.
Wat kan beter? • Rollen en verantwoordelijkheden van elkaar kennen. Alle partijen hebben een stukje van de verantwoordelijkheid bij de bescherming, maar het is onduidelijk wie de eindverantwoordelijkheid heeft. • Gezamenlijk zorgen voor een goede kwaliteit van de bron (niet afwentelen). • Afstemmen normenstelsels, beleid ten aanzien van waterkwaliteit relatie r.o. met waterkwaliteit. • In Watertoets drinkwaterbelang meenemen: is nu al inbegrepen, wordt echter in de praktijk niet gebruikt. • Regelgeving kan concreter, minder open begrippen, beter aansluiten bij de praktijk. • Systeem van algemene regels geeft onduidelijkheid, beperkte mogelijkheden voor aanvullende normstelling en is moeilijk te handhaven. • Meer aandacht voor toezicht en handhaving. • Sterkere en actievere rol van de provincie. • Juiste balans aanbrengen tussen beleidsvrijheid → duidelijke normen → bescherming. • Verbreden discussie, niet alleen huidige winningen beschermen. Veiligstellen van de drinkwatervoorziening in de toekomst, dus ook ontwikkeling nieuwe winningen meenemen. • Het uitvoeren van maatregelen gebeurt vaak niet door provincie zelf: afdwingen via de provinciale milieuverordening of de provinciale ruimtelijke verordening. • Praktijkproblemen vastleggen in bestemmingsplannen. • Beschermingsbeleid innamepunten oppervlaktewater.
Hoe kijken de partijen tegen zorgplicht aan? • Gemeente: logisch vervolg op zorgplicht hemelwater/afvalwater/grondwater. Is meer dan de uitvoering van alleen de Pmv, gebiedsdossier vormt goede start. • Provincie: gebiedsdossier inclusief proces zijn goed om drinkwater integraal bij alle afdelingen (intern) en partijen onder de aandacht te houden. Zorgplicht = veiligstellen drinkwatervoorziening. Niet voor alle winningen hoeft er altijd bescherming te zijn. • Drinkwaterbedrijf: overheden nemen rollen en vullen deze in. Interpretatie zorgplicht verschilt per provincie. Gebiedsdossier per winning verschaft duidelijkheid. • RWS en waterschap: goede afstemming oppervlaktewaterkwaliteit. • Verwacht effect Waterwet → zorgplicht provincie → afspraken uitvoering gebiedsdossier. • Artikel 7.3 uit de Kaderrichtlijn Water bevat ook een zorgplichtbepaling voor de bescherming van drinkwaterbronnen. • Zorgplicht is belangrijk/nodig vanwege: ◦ Bewustwording, o.a. lange termijn drinkwaterbelang versus korte termijn economische belangen. ◦ Samen voorkomen dat afwenteling naar drinkwaterbedrijven plaatsvindt (zuivering als enige (niet-duurzame) oplossing) of onderlinge afwenteling bestuursorganen. ◦ Uniformiteit in belangenweging ruimtelijke ordening bereiken. ◦ Collectieve aanpak realiseren van waterkwaliteitsvraagstuk. Echter: zorgplicht zorgt niet voor verplichte hoge prioriteit van drinkwaterbelang bij afweging. Hoe dit op te lossen? • Geen zorgplicht zonder handhaving. • Maatwerk per winning, wel reguleren. Aandacht voor uitvoerbaarheid.

Hoe vullen zij dit zelf in?

- Verantwoordelijkheden worden nog te makkelijk doorgeschoven.
- Gemeente: gebiedsdossiers (signaleren en aanpakken)
- Provincie: vindt het een provinciaal belang en verantwoordelijkheid. Wil meer doen, maar heeft onvoldoende bevoegdheden, bijvoorbeeld bij de inspectie van rioleringen.
- Waterschap: verankering in beheerplan, op gebiedsniveau samenwerking.
- Drinkwaterbedrijf: geen/nauwelijks bevoegdheden. Ziet voorstellen als niets nieuws. Wens om formeel adviseur te zijn bij bestemmingsplan/r.o. besluiten.

Hoe zou dit kunnen worden opgepakt (SMART)?

- In provinciale ruimtelijke verordening verplichting opnemen drinkwaterbelang in waterparagraaf van het bestemmingsplan mee te nemen.
- Via gebiedsdossier zwakke punten/onduidelijkheden regelgeving in relatie tot de praktijk in beeld brengen.
- Voor blauwe knooppunten afspraken maken tussen waterbeheerders over goede waterkwaliteit in relatie tot innamepunt, bijvoorbeeld via waterakkoorden.
- Landelijk afwegingskader (verordening) opstellen voor prioriteitsvolgorde ruimtelijke functies, vergelijkbaar met de verdringingsreeks.
- Bouwen landelijk model voor waterkwaliteit om inzicht in afwenteling te geven. Dit kan dienen als basis voor afspraken tussen waterbeheerders.
- Maak de belangen bij de winning zelf transparant en de daarbij komende baten, bijvoorbeeld door functiecombinatie. Nu wordt er vooral in beperkingen en kosten gedacht.
- Voorkomen nieuwe risico's door bestemmingsplannen.
- Het continue proces van de gebiedsdossiers: risico's veranderen.
- Convenant uitvoeringsprogramma gebiedsdossiers (KRW-afweging) 'Regionaal Bestuursakkoord Drinkwater'.
- Eenduidige geïntegreerde normen voor alle wateraspecten inclusief drinkwater.
- Duidelijke doorwerking van die normen naar verschillende taken/bevoegdheden.
- Voorkom dat zorgplicht een 'gebakken-luchtdossier' wordt.
- Maatregelen = maatwerk = regionale differentiatie = beleidsvrijheid.

Wat zou in de Nota moeten worden meegenomen?

- Heldere verantwoordelijkheidsverdeling voor de betrokken partijen (bestuursorganen en drinkwaterbedrijf).
- Formele rol/taken/bevoegdheden voor drinkwaterbedrijven.
- Handhavingsparagraaf.
- Algemene plicht in het Activiteitenbesluit/ algemene regels tot het stellen van maatwerkvoorschriften/nadere eisen indien niet aan kwaliteitsnormen wordt voldaan.
- Stroomlijnen normstelling: Drinkwaterwet versus Wet bodembescherming en BKMW.
- Wijze van koppeling normen en bevoegdheden van bestuursorganen.
- Borgen status van gebiedsdossiers.
- Concrete invulling zorgplicht voor alle partijen. Welke verplichtingen komen hieruit voort? Wie betaalt? Zijn er mogelijkheden om hiervoor een centrale pot in te richten zodat bijvoorbeeld gemeenten naar bijvoorbeeld omvang van een winning een bijdrage kunnen krijgen voor de uitvoering van maatregelen?
- Concrete invulling 'dwingende reden van groot openbaar belang'.

Tabel II.2 Deelnemers Workshop Zorgplicht Drinkwaterwet op 5 september 2012.

Drinkwaterbedrijven	
Job Rook Arjen Frentz Jan van Essen Marie Louise Geurt Mirja Baneke	VEWIN/Waternet VEWIN Vitens WML Dunea
Provincies	
Jan Leunk Bert Groenhof Rini Bulterman Sander van Lienden Cors van den Brink	Provincie Noord-Brabant Provincie Overijssel Provincie Overijssel Provincie Overijssel RH/DHV voor Drenthe
Gemeenten	
Desiree Rijnders Peter van Tilburg Marco Deenik	Gemeente Tilburg Gemeente Oosterhout Gemeente 's-Hertogenbosch
Waterbeheerders	
John Hin Paul Kok Eilard Jacobs	RWS RWS Waternet
Rijk	
Luit-Jan Dijkhuis Juliaan Prast Jozef van Brussel	IenM IenM IenM
Organisatie	
Marleen van Rijswijk Toon de Gier Daan Korsse Susanne Wuijts	Universiteit Utrecht Universiteit Utrecht Universiteit Utrecht RIVM

Bijlage III Ervaringen met zorgplichtbepalingen

Er wordt onderscheid gemaakt tussen twee soorten zorgplichten. De eerste vorm van een zorgplicht is die van een taakopdracht aan een overheid ofwel bestuursorgaan, zoals die bijvoorbeeld rust op bestuursorganen op grond van artikel 2 van de Drinkwaterwet, of op waterbeheerders op grond van de Waterwet. De andere vorm richt zich tot particulieren, zoals bijvoorbeeld drinkwaterbedrijven, andere bedrijven of burgers om zich op een bepaalde manier te gedragen. In deze bijlage wordt eerst ingegaan op de laatste variant.

Zorgplicht voor particulieren

De rijksoverheid wil de verhouding tussen overheid en samenleving verbeteren, onder meer door de regeldruk te beperken. Een zorgplicht is een van de reguleringsinstrumenten waarmee aan deze doelstelling invulling kan worden gegeven. Men ziet dat in recente omgevingsrechtelijke wetgeving steeds meer gebruik wordt gemaakt van zorgplichten. Met een zorgplicht wordt alleen het te bereiken einddoel – veelal verwoord in abstracte termen als het betrachten van voldoende zorg, of het geen toebrengen van schade – in een norm vastgelegd; degene tot wie die norm zich richt, moet zelf bepalen hoe hij daar moet komen. De zorgplicht kan worden toegepast als vervangende wetgeving of als vangnetconstructie voor lacunes in bestaande wetgeving. Met name de eerste variant is interessant voor het verminderen van de regeldruk. Het ministerie van IenM maakt gebruik van de zorgplicht in bijvoorbeeld Amvb's die de vergunningplicht vervangen (bijvoorbeeld het Activiteitenbesluit of het Waterbesluit) en de Woningwet (bouw- en gebruiksfase, vangnet). In de Drinkwaterwet is de zorgplicht ook opgenomen voor eigenaren van collectieve installaties (vervangend en preventief).

Al in 1990 heeft de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten (CTW) een advies gegeven over het gebruik van zorgplichtbepalingen om tot een verantwoorde lijn in het wetgevingsbeleid te komen. Het CTW-advies heeft in principe betrekking op zorgplichtfuncties voor particulieren, maar is eveneens relevant voor zorgplichten die zich tot de overheid richten (Verhoeven, 2007). De taken en verantwoordelijkheden van de drinkwaterbedrijven voor de bescherming van drinkwaterbronnen, zoals beschreven in de Drinkwaterwet, zijn niet bedoeld als een zorgplichtbepaling, daar het drinkwaterbedrijf hiervoor niet over de benodigde bevoegdheden beschikt. Dit in tegenstelling tot de zorgplicht voor de levering van deugdelijk drinkwater: daarvoor beschikt het drinkwaterbedrijf wél over de benodigde middelen en bevoegdheden.

De CTW onderscheidt vijf mogelijke functies van zorgplichtbepalingen:

Paraplufunctie:	Uitwerking van de eigen verantwoordelijkheid van de burger/overheid naast de desbetreffende wetgeving.
Vangnetfunctie:	Mogelijkheid bieden tot juridisch ingrijpen in het geval een gedraging of handeling niet aan concrete overheidsvoorschriften is gebonden.
Signaleringsfunctie:	Wetgever dwingen om na te gaan of in dergelijke gevallen de zorgplichtbepalingen niet beter vervangen kunnen worden door algemene regels.
Derogerende functie:	Overtreden van een detailbepaling om de door de wetgeving beschermende belangen te dienen.
Preventieve werking:	Het wettelijk vastleggen van de eigen verantwoordelijkheid voorkomt onzorgvuldig handelen en aantasting van het wettelijk beschermde belang.

De commissie toont zich ronduit kritisch ten aanzien van het gebruik van zorgplichtbepalingen. Volgens het CTW zijn te vage normen in strijd met het legaliteitsbeginsel en vormt de handhaafbaarheid van ruim geformuleerde zorgplichtbepalingen een probleem.

Sinds de verschijning van het CTW-rapport over zorgplichtbepalingen, is er een grote hoeveelheid literatuur verschenen over zorgplichtbepalingen, recent weer naar aanleiding van de voorstellen voor een Omgevingswet. De nadruk lag vroeger met name op het milieu(straf)recht (in het bijzonder de Wet bodembescherming en de Bestrijdingsmiddelenwet, die ook strafrechtelijk worden gehandhaafd) maar ook de Wet milieubeheer kent een algemene zorgplichtbepaling. Op dit moment is het aantal zorgplichtbepalingen in het hele omgevingsrecht toegenomen. Daarbij speelt een rol dat de strafrechter er, ondanks de kritiek, niet voor teruggedeinsd is om een groot aantal veroordelingen op basis van overtreding van milieuzorgplichtbepalingen uit te spreken.

De meeste omgevingsrechtelijke wetgeving wordt primair bestuursrechtelijk gehandhaafd. Dat neemt niet weg dat veel overtredingen van wettelijke voorschriften (zorgplichten) of vergunningvoorschriften ook zijn aangemerkt als strafbaar feit in de Wet economische delicten. In dat geval kan overtreding ook strafrechtelijk worden gehandhaafd.

In het strafrecht (bijvoorbeeld Visser, 2001 en Hendriks, 1994) bestaat er consensus over de (princiële) aanvaardbaarheid van zorgplichtbepalingen. Zorgplichtbepalingen zijn aanvaardbaar mits aan het legaliteitsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel wordt voldaan. De (formele) wet is de enige bron van het strafrecht. Zorgplichtbepalingen zouden hiermee in strijd kunnen komen wanneer zij te vaag zijn. Vanuit het strafrecht wordt hier aandacht voor gevraagd en wordt aanbevolen om er bij de vormgeving van zorgplichtbepalingen op te letten dat deze niet in strijd komen met het legaliteitsbeginsel.

In de privaatrechtelijke literatuur is er niet veel te doen geweest rondom de vraag naar de aanvaardbaarheid van zorgplichten. De reden daarvoor is dat een wettelijke zorgplicht aan het op grond van de in artikel 6:162 BW neergelegde algemene zorgvuldigheidsnorm niets toevoegt (Bauw, 1996, Lindo, 1993).

Vanuit bestuursrechtelijke hoek bestaat er nog steeds grote verdeeldheid over de aanvaardbaarheid van zorgplichtbepalingen. De discussie is in de loop der jaren niet uitgekristalliseerd en neemt aan belang toe door de roep om verdergaande flexibilisering en het vergroten van de beleidsvrijheid voor bestuursorganen zoals die is voorzien in de nieuwe Omgevingswet.⁸ De argumenten pro en contra zijn echter door de jaren heen betrekkelijk gelijk gebleven, met dien verstande dat heden ten dage ook gewezen wordt op het belang van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven (Teunissen, 2007). In Box III.1 zijn de argumenten voor en tegen samengevat (Justitie, 2004, Water Governance Centre, 2012).

⁸ Zie bijvoorbeeld de opstellen in: 'Bezinning op het omgevingsrecht', essays over de toekomst van het omgevingsrecht, ministerie van IenM.

Box III.1 Argumenten voor en tegen zorgplichtbepalingen.

'Voor'	'Tegen'
• Opheffing lacunes in wetgeving • Preventieve werking door juridische afdwingbaarheid bij dreigende schade • Vergroting normatieve kracht wetgeving, door onafhankelijkheid zorgplichtbepalingen van technische ontwikkelingen • Bijdrage aan verwezenlijking internationale afspraken • Mogelijkheid voor bestuur en rechter tot 'inkleuring van algemeen geformuleerde norm' bij hun besluitvorming • Vergroten eigen verantwoordelijkheid burger	• Rechtszekerheid van de justitiabele is in het geding • Verschaffen bestuur ongeclausuleerde macht om tegen overtreding ervan op te treden • Gebrekkige handhaafbaarheid • Veelal niet geschikt voor implementatie EG-regelgeving

De wens tot minder regelgeving van het kabinet, heeft in 2002 geleid tot het instellen van de Werkgroep Zorgplichten (Programma 'Beter bestuur voor burgers en bedrijven'). In het rapport van de werkgroep, 'Ruimte voor Zorgplichten' (Justitie, 2004), wordt de zorgplicht als gedragsnorm getypeerd. Hiervoor wordt een opsomming van kenmerken gegeven:

- Niet uitsluitend gericht tot de overheid.
- Verplichting tot het betrachten van zorg voor een bepaald, door de wetgever geformuleerd belang.
- Zodanig algemeen geformuleerd dat voor de normadressaat meerdere, zelf te kiezen, gedragsalternatieven openstaan.
- Publiekrechtelijke handhaving.

In het rapport wordt geconstateerd dat er sinds het verschijnen van het CTW-rapport, ondanks de kritische toonzetting van het rapport en vervolgens de kritische houding van de Raad van State en het toenmalige kabinet, zorgplichtbepalingen bij zijn gekomen. Kennelijk bestaat er op bepaalde beleidsterreinen wel degelijk behoefte aan algemeen geformuleerde normen. In het gehele omgevingsrecht wordt meer en meer gebruikgemaakt van zorgplichtbepalingen. De zorgplicht in de Drinkwaterwet dient zowel een milieudoel, de bescherming van drinkwaterbronnen en natuurgebieden, als de veiligheid van het product drinkwater.

Zorgplichtbepalingen worden thans vaak in de regelgeving opgenomen om te fungeren als vangnet voor onvoorziene gevallen. In een enkel geval leidt het bestaan van een zorgplichtbepaling ertoe dat zij de functie van de explicietere gedragsnormen overbodig heeft gemaakt. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de productveiligheid (Warenwet).

Ten aanzien van handhaving wordt in het rapport geconstateerd dat er een duidelijk verschil bestaat tussen bestuursrechtelijke handhaving en strafrechtelijke handhaving. Het OM blijkt in het algemeen weinig moeite te hebben met het gebruik van zorgplichtbepalingen, terwijl bestuurlijke handhavers bij voorkeur gebruik maken van concretere regelgeving (zie ook Dijkersloot et al., 2011, en Blomberg et al., 2005). Een uitzondering hierop vormt de Voedsel- en Warenautoriteit (artikel 18 Warenwet voor non-food). Geconcludeerd kan worden dat handhaving van zorgplichtbepalingen, vanwege hun vage karakter, op enkele plaatsen in het rechtssysteem op bezwaren stuit.

Zorgplicht voor de overheid

Daarnaast wordt ook in meerdere omgevingsrechtelijke kaders gesproken over een zorgplicht voor de overheid. Zo stelt de Waterwet in de considerans het integraal beheer van watersystemen centraal. Dit beheer is nodig ten behoeve van de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het

milieu (Artikel 21 Grondwet) en wordt opgedragen aan de overheid. Expliciet worden hiervoor het rijk en de waterschappen genoemd, ook provincie en gemeente hebben echter een zorgplicht te vervullen met betrekking tot het waterbeheer.

Deze 'zorgplicht' dient te worden gezien als een taakopdracht voor de diverse bestuursorganen en wordt nader uitgewerkt in diverse omgevingsrechtelijke wetten. Een belangrijke wet hierbij is de Waterwet, maar ook de Wet milieubeheer en de Wet ruimtelijke ordening vormen belangrijke pijlers. De Waterwet maakt in hoofdstuk 3 een onderscheid tussen beheer en zorgplichten. Een zorgplicht ziet toe op de verantwoordelijkheid voor een bepaalde overheidstaak. Waterbeheer is volgens de definitie in de Waterwet de overheidszorg die gericht is op het voorkomen en beperken van wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit alsmede de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen. Een belangrijke functie van watersystemen is het dienen als bron voor de drinkwatervoorziening. Van belang is verder dat het beheer op zichzelf niet de bevoegdheid meebrengt tot het stellen van algemeen bindende regels of tot het nemen van bindende beslissingen (verboden, vergunningen). Deze (noodzakelijke) wettelijke bevoegdheden worden separaat toegekend.

De waarde van zorgplichtbepalingen

Het is van belang dat degene die de zorg moet betrachten voor de bescherming van bepaalde belangen, zich niet alleen bewust is van het feit dat hij zorg moet betrachten, maar ook dat hij weet wat het voldoen aan die plicht voor hem concreet betekent.

Aan het gebruik van zorgplichtbepalingen is inherent dat de normadressaat keuzeruimte heeft en dat de grenzen van die keuzeruimte vaag kunnen zijn. Dit bezwaar kan worden verminderd of weggenomen, doordat er binnen de doelgroep andere mechanismen voor kennisoverdracht en gedragsnormering ontwikkeld zijn, zoals het werken met protocollen, vakonderwijs of nascholing, certificering et cetera. Hoewel het gebruik van zorgplichtbepalingen de regeldruk van de overheid kan verminderen, moet worden voorkomen dat die druk wordt verplaatst naar andere vormen van regels of kan leiden tot problemen bij de handhaving.

Ook is het niet de bedoeling van het gebruik van zorgplichtbepalingen dat pas na interpretatie van de rechter duidelijk wordt wat rechtens is in een concrete situatie. De rechter moet niet de plaats in (hoeven) nemen van het beslissende bestuursorgaan (Justitie, 2004).

Dit is een uitgave van:

**Rijksinstituut voor Volksgezondheid
en Milieu**

Postbus 1 | 3720 BA Bilthoven
www.rivm.nl