

OVER DE STILLE, GROENE REVOLUTIE VAN DE WATERSCHAPPEN

En de juridische aspecten van duurzame energie en grondstoffen

Rafaël Lazaroms*

■ De waterschappen zijn hun werkzaamheden in hoog tempo aan het verduurzamen. De technologische mogelijkheden voor het winnen van duurzame energie en grondstoffen nemen een hoge vlucht en de waterschappen spelen hier actief op in. De sector heeft zichzelf in de afgelopen jaren scherpe duurzame ambities gesteld in diverse akkoorden en convenanten en boekt daarmee ook aansprekende resultaten. De waterschappen doen hun werk doorgaans in stilte, maar langzamerhand krijgen deze prestaties een bredere bekendheid, ook buiten de waterwereld. Bijvoorbeeld bij de uitvoering van het nationale SER Energieakkoord voor duurzame groei, dat de Unie van Waterschappen samen met het Rijk en meer dan 40 maatschappelijke partijen heeft ondertekend.¹ In dit artikel wordt deze duurzame ontwikkeling beschreven en in een beleidsmatige en maatschappelijke context geplaatst. Opmerkelijk in deze ontwikkeling is dat organisatorische, financiële en technische aspecten niet de belangrijkste hindernissen lijken te vormen. De technische mogelijkheden worden steeds groter, er wordt steeds beter samen gewerkt met de lokale omgeving en veel projecten verdienen zich terug. In de praktijk loopt men vooral aan tegen onduidelijkheden over juridische vraagstukken. Deze onduidelijkheden zien vooral op de verhouding tot de wettelijke taken van het waterschap en de financiering daarvan, evenals op een breed scala van juridische aspecten die bij de uitvoering van duurzame activiteiten kunnen opdoemen. Ik doel met die activiteiten met name op de productie en levering van duurzame energie en grondstoffen. In dit artikel wordt nader op deze juridische aspecten ingegaan, waarbij dankbaar gebruik is gemaakt van o.a. de Juridische handreiking van Berenschot, die recentelijk in opdracht van de Unie van Waterschappen en de Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA) en met medewerking van het Ministerie van I&M is opgesteld.² Tot slot schets ik een toekomstperspectief dat is gericht op nieuwe kansen en potenties die op dit moment nog niet of nauwelijks zijn benut, maar die onder de juiste politieke en juridische randvoorwaarden verder ontwikkeld zouden kunnen worden.

Duurzame transitie

Binnen het waterbeheer voltrekt zich op dit moment niets minder dan een groene revolutie, of zoals u wilt, een groene transitie. Afvalwater wordt steeds

meer beschouwd als een bron van duurzame energie, waardevolle grondstoffen en schoon water. Paradepaardje is ongetwijfeld de ontwikkeling van rioolwaterzuiveringsinstallaties naar energie- en

* mr **R.J.J. Lazaroms**, Senior adviseur Energie en Duurzaamheid, Unie van Waterschappen.



Figuur 1: Vergistingstanks rioolwaterzuivering

grondstoffenfabrieken. Daarnaast richten steeds meer waterschappen zich op mogelijkheden van energiebesparing binnen het watersysteem, bijvoorbeeld bij poldergemalen en met transport en mobiliteit. Ook zetten zij in toenemende mate andere duurzame energiebronnen in zoals wind, zon en water. De beschikbaarheid van grote hoeveelheden biomassa en terreinen plaatst de waterschappen in een kansrijke positie. Daar waar andere decentrale overheden als provincies en gemeenten vooral een stimulerende rol hebben richting bedrijven en burgers, sturen waterschappen zelf bedrijfsmatige processen aan en hebben zij daarmee ook concrete handelingsmogelijkheden voor energiebesparing en opwekking van duurzame energie. Overigens zijn ook de zorg voor een goede waterkwaliteit en ecologie van het oppervlaktewater belangrijke (milieu) taken van het waterschap, die eveneens een duidelijk duurzaam karakter dragen. De waterschappen zijn naar de aard van hun taken feitelijk veel ‘groener’, dan zij zich zelf wellicht tot nu toe beschouwen. De mooiste kansen voor duurzaamheid liggen met name in de samenwerking met de lokale omgeving, met gemeenten, bedrijven en burgers. Dit betekent dat men actief de buitenwereld gaat opzoeken om de kansen samen met andere partners te verzilveren. Deze benadering van de buitenwereld is voor de waterschappen op dit terrein nog betrekkelijk nieuw.

Duurzame ambities

De waterschappen zijn zich in toenemende mate bewust van hun mogelijkheden en hebben zichzelf, zonder druk van buitenaf, een duurzaamheidopdracht gesteld. In diverse akkoorden en convenanten die de Unie van Waterschappen met het Rijk heeft gesloten zijn deze duurzame ambities verankerd. Hiermee heeft de sector zich verzekerd van de steun van het Rijk bij het oplossen van (juridische) belemmeringen die deze ambities in de weg kunnen staan. Daarnaast vindt men zo gemakkelijker aansluiting bij de energietransitie van de samenleving en de ontwikkeling van de circulaire economie. Te beginnen in 2008 met de aansluiting van de afvalwaterzuivering bij de Meerjarenaafspraken Energie-efficiency. Later zijn specifieke sectorakkoorden gesloten zoals het Klimaatakkoord (2010), de Green Deal voor Energiefabrieken (2011) en recentelijk nog de Green Deal Grondstoffen (2014). Meest bepalend en gezaghebbend is wel het SER Energieakkoord dat in 2013 ook door de waterschappen is ondertekend. De waterschappen willen in 2020 voor minstens 40% in hun energieverbruik voorzien door eigen duurzame energieopwekking. Dit komt overeen met het huishoudelijk elektriciteitsverbruik van een stad als Rotterdam. Daarnaast willen zij 2% energie-efficiency per jaar realiseren en de uitstoot van broeikasgassen tussen 2005 en 2020 met 30% reduceren. Tevens zijn er afspraken gemaakt over duurzaam inkopen.



Figuur 2: Waterkrachtcentrale

KLIMAATMONITOR 2014

De Klimaatmonitor 2014 die in opdracht van de Unie van Waterschappen is opgesteld, laat zien dat het duurzaamheidsbeleid zich in de praktijk ook vertaalt in concrete resultaten.³ Met deze monitor legt de sector op transparante wijze verantwoording af aan het Rijk over de voortgang van de vele akkoorden en convenanten. De resultaten zijn zowel op sector- als individueel waterschapsniveau inzichtelijk gemaakt en kunnen ook worden vergeleken. De monitor laat zien dat de landelijke, sectorale afspraken zijn vertaald naar beleidsplannen van elk waterschap. De sector ligt goed op koers. Ik noem enkele wapenfeiten. De totale duurzame energieproductie van de waterschappen loopt op van 17% in 2005 naar ruim 28% in 2013 tot 40% in 2020. De sector produceert in 2013 112 miljoen kuub biogas en is daarmee één van de grootste producenten. Nieuwe energiefabrieken staan in de steigers en daarnaast worden vele duurzame energieprojecten voorbereid met toepassing van o.a. zonnepanelen, windenergie, waterkracht en restwarmte. De Klimaatmonitor doet ook een aantal aanbevelingen, waarmee de sector heeft ingestemd. Eén van de belangrijkste is de voorbereiding van de aansluiting van het gehele waterschap bij de MJA, waaronder poldergemalen. Een andere is de focus op energiezorg bij mobiliteit en transport.

Motivatie en verantwoording

De motivatie voor deze zelf gestelde duurzaamheids-

opdracht is meerledig. In de **EERSTE PLAATS** is er de klimaatverandering. Waterschappen hebben bij de uitvoering van hun waterbeheerstaken direct te maken met de gevolgen van de klimaatverandering. Dijken, polders, gemalen en watersystemen worden aangepast en versterkt om Nederland veilig en leefbaar te houden. Adaptatie is voornamelijk een lokale aangelegenheid. De klimaatproblematiek is zeker urgent in de kwetsbare delta's van de wereld. De dichtbevolkte Nederlandse delta vormt hierop geen uitzondering. Het bewustzijn van de waterveiligheid is onder de Nederlandse bevolking nog maar matig ontwikkeld, zo blijkt uit het recente OESO rapport 'Water governance in the Netherlands: Fit for the Future?' Men voelt zich veilig achter de dijken en dit is deels ook wel terecht, want de Nederlandse delta is wellicht de best beschermde delta ter wereld, maar waakzaamheid blijft geboden. De laatste klimaatvoorspellingen wijzen bij ongewijzigd beleid op een toename van de temperatuur van gemiddeld 4 graden aan het eind van deze eeuw (IPCC) en een aanzienlijke stijging van de zeespiegel tot 1 meter. De gewenste reductie van CO₂ vraagt om een mondiale aanpak en Nederland heeft een bijzonder belang bij strenge internationale afspraken. De bijzondere positie in de wereld van het Nederlandse watermanagement schept in die zin ook een zekere verantwoordelijkheid. Noblesse oblige. Nederland heeft eigen doelstellingen voor de productie van duurzame energie en het terugdringen van broeikasgassen, maar de realisatie daarvan verloopt moeizaam. De waterschappen leveren binnen de uitvoering van hun wettelijke taken een

onverwacht positieve en zichtbare bijdrage aan die nationale doelstellingen. Dit positieve geluid is in het soms wat verhitte klimaatdebat zeker welkom.

In de **TWEDE PLAATS** is doelmatigheid eveneens een belangrijke drijfveer. Duurzaamheid en doelmatigheid blijken in het waterbeheer goed samen te kunnen gaan. Waterschappen zijn grootverbruikers van energie, met name bij de 340 afvalwaterzuiveringsinstallaties en de 3600 boezem- en poldergemalen die zij gezamenlijk in bedrijf hebben. Vele projecten van duurzame energie verdienen zich op termijn terug in de vorm van een lagere energienota. De waterschappen hebben een gezamenlijke energierekening van bijna € 100 miljoen per jaar. De meeste duurzame projecten worden binnen een periode van 8 - 10 jaren terugverdiend. Een dergelijke termijn is voor het bedrijfsleven vaak onvoldoende om een businesscase rond te krijgen. Voor de waterschappen ligt dit anders, want een dergelijk project leidt op termijn tot een financieel voordeel dat via gematigde tarieven van de waterschapsbelastingen terugvloeit naar burgers en bedrijven. Overigens zijn lang niet alle projecten rendabel. Zo is biovergisting op kleine rioolwaterzuiveringsinstallaties een kostbare aangelegenheid. Daarom wordt hier vanaf gezien of men besluit om bestaande onrendabele installaties niet meer te vervangen.

TEN DERDE past een duurzame uitvoering van de wettelijke taken goed bij de lange termijn gerichtheid van de waterschappen. Zij staan als functionele overheden bewust enigszins op afstand van de algemene democratie. Dit maakt dat zij hun taken, die van existentieel belang zijn voor de veiligheid van het land, optimaal kunnen uitvoeren. Dit functionele karakter is feitelijk één van de pijlers van het Nederlandse waterschapsmodel. Het waterbeheer hoeft niet te concurreren met andere uitgaven van algemeen belang, zoals bijvoorbeeld gezondheidszorg, onderwijs of defensie, en wordt gefinancierd uit bestemmingsbelastingen, waarvan de opbrengst alleen voor dit doel kan worden ingezet. Het waterschap staat wat verder weg van de politieke waan van de dag en is meer gericht op verantwoordelijkheden die zich over een veel langere termijn uitstrekken. Denk bijvoorbeeld aan noodzakelijke dijkversterkingen: dit vraagt om handelen NU om problemen later te voorkomen. De parallel met duurzaamheid ligt voor de hand.

Juridische handreiking Berenschot

De eerder vermelde praktische handreiking duurzame Energie en Grondstoffen van Berenschot is bedoeld voor projectleiders, juristen en waterschapsbestuurders. De focus van de handreiking is weliswaar vooral gericht op de afvalwaterketen en op de activiteiten van de Energie- en Grondstoffenfabriek, maar zij is eveneens van betekenis voor de duurzame uitvoering van de andere waterschapstaken. Zij beschrijft nagenoeg het volledige juridische landschap, neemt de

lezer bij de hand en leidt deze systematisch door het woud van wet- en regelgeving. Het gaat daarbij om afvalstoffenrecht, aanbestedingswet- en regelgeving, staatsteun en mededinging, fiscaal recht (BTW en vennootschapsbelasting) en Energierecht. Een en ander wordt geïllustreerd aan de hand van schematische voorbeelden en tekeningen. Ook wordt expliciet een risico-inschatting gemaakt van een mogelijke overtreding van bepaalde spelregels. Tot slot passeren de mogelijkheden voor samenwerking met andere partijen en de rechtsvormen die daarbij kunnen worden toegepast de revue. Met deze wijze van ‘denken in oplossingen’ kan het handelingsperspectief worden verruimd. Naar zijn aard, compleetheid en praktische toepasbaarheid is deze handreiking uniek.. Op 20 november 2014 is deze op het Uniecongres ‘De Weg van het Water’ uitgereikt aan Ed Nijpels, voorzitter van de Borgingscommissie van het SER Energieakkoord voor duurzame groei. Nijpels stelde vast dat de waterschappen met deze integrale benadering - en met de resultaten die nu al worden bereikt - voorop lopen op de andere overheden.

BETEKENIS EN SCOPE

Een aantal zaken in de handreiking springen in het oog. In deze handreiking wordt nu klip en klaar en overtuigend aangetoond dat de wettelijke omschrijving van de waterschapstaken niet in de weg staat aan de ontwikkeling van de productie en levering van energie en grondstoffen. Dit bevestigt het standpunt van de Minister van I&M die al eerder richting de Tweede Kamer had aangegeven dat zij geen wettelijke belemmeringen ziet voor deze duurzame activiteiten van de waterschappen.⁴ In de praktijk bestond hierover bij sommige waterschapsbestuurders nog steeds enige onzekerheid, omdat eerdere studies verschillende antwoorden gaven. De relevantie hiervan is duidelijk, want de waterschappen doen al forse investeringen en staan in de nabije toekomst voor nieuwe grote investeringen (bijvoorbeeld in energie- en grondstoffenfabrieken). Er zijn uiteraard grenzen aan de activiteiten die een functionele overheid als het waterschap kan uitvoeren en die grenzen zijn in deze handreiking eveneens in beeld gebracht. Daarnaast blijkt dat er veel regelingen en spelregels zijn, waarmee het waterschap rekening moet houden. De meeste daarvan vormen echter geen wezenlijke belemmering voor de gewenste, duurzame transitie. Men moet zich uiteraard wel bewust zijn van deze regels en hiermee rekening houden. Daarnaast worden enkele punten in de handreiking benoemd die meer aandacht vragen en die de sector onder de aandacht kan brengen, bijvoorbeeld in het kader van de uitvoering van het SER Energieakkoord en de Green Deals. In het oog springt met name de afvalstatus van allerlei groene grondstoffen uit afvalwater, die belemmerend werkt voor de afzet van deze stoffen. De Minister van I&M heeft de bevoegdheid om deze afvalstatus te beëindigen. Daarnaast moet met een blik op de omvang van de handreiking (200 pagina's!) worden

geconstateerd dat de regeldruk wel erg hoog is. Wellicht kan het Rijksprogramma ‘Ruimte in regels voor groene groei’ hier uitkomst bieden?

WETSWIJZIGING NIET NOODZAKELIJK

We gaan vooral wat dieper in op de inhoud van hoofdstuk 2 van de handreiking, waarin aan de hand van een aantal argumenten wordt onderbouwd dat de wettelijke taakomschrijving voldoende ruimte biedt voor het uitvoeren van genoemde duurzame activiteiten.⁵ Daarbij wordt ook enige malen verwezen naar het eerdere onderzoek van de Universiteit van Utrecht (UU), waarin nog wordt gepleit voor het verankeren van duurzaamheid in de wettelijke taakomschrijving met het oog op het functionele karakter van het waterschap en het daarbij behorende gesloten heffingenstelsel.⁶ Daarbij moet worden opgemerkt dat dit pleidooi voor codificatie niet is gericht op de productie en het eigen verbruik van energie en grondstoffen, maar op de levering daarvan aan de markt. De veronderstelde risico’s van levering van energie en grondstoffen worden door de UU in de praktijk overigens niet erg hoog ingeschat, zeker niet indien de duurzame activiteiten bijdragen aan de doelmatige uitvoering van de taak. In een ander rapport van de Rebelgroep en Allen & Overy wordt onder bepaalde voorwaarden aan het waterschap (veel) meer ruimte geboden.⁷

De handreiking van Berenschot zet deze wat academische discussie in perspectief van de realiteit van de praktijk. Hieruit blijkt dat de verduurzaming al langer geleden is ingezet en dat deze ook leidt tot kostenbesparingen. Enkele feiten die in dit verband vermelding verdienen:

- Productie van duurzame energie door de waterschappen is geen nieuwe activiteit. Vrijwel alle waterschappen produceren al tientallen jaren biogas op vele tientallen locaties (op dit moment meer dan 80 rioolwaterzuiveringen). Zij zetten dit biogas om in elektriciteit en warmte dat vrijwel volledig wordt ingezet voor het zuiveringsproces. Van levering is nog nauwelijks sprake. In de toekomst zal dit door de realisatie van energiefabrieken en inzet van andere duurzame energiebronnen geleidelijk gaan veranderen.
- Winning en Levering van grondstoffen is evenmin een nieuw fenomeen. Fosfaat wordt al enkele jaren op enkele plekken teruggewonnen en geleverd (aan het buitenland) en op enkele locaties wordt ook al veel langer puur water geproduceerd en aan de proces- of olie-industrie geleverd. De grondstoffen die door de waterschappen worden gewonnen, zullen per definitie op de markt en in de circulaire economie worden gebracht.
- De waterschappen zijn per saldo nog lang geen energieproducenten. Zij moeten alle zeilen bijzetten om de ambitie van 40% eigen voorziening in 2020

te realiseren. Per saldo is van levering dus nog lang geen sprake, hoewel het wel steeds vaker zal voorkomen dat lokale overschotten op de markt worden gezet. Dit vloeit ook onvermijdelijk voort uit de met het Rijk afgesproken ambities.

- Duurzaamheid en doelmatigheid gaan hand in hand. Met de productie van biogas en andere vormen van duurzame energie worden de energiekosten aanzienlijk teruggebracht. Tevens worden met biogasvergisting en grondstoffen kostenbesparingen gerealiseerd door lagere kosten van onderhoud en slibeindverwerking.

Vervolgens volgt in hoofdstuk 2 een uiteenzetting waarin is onderbouwd dat een wettelijke verankering van duurzaamheid niet noodzakelijk of wenselijk is.

- 1 De duurzame transitie heeft tot op heden niet geleid tot een feitelijke uitbreiding van de taken, maar heeft invloed op de wijze waarop de waterschappen hun bestaande taken uitvoeren.
- 2 In de tweede plaats wordt terecht geconstateerd dat de waterschappen allerlei dagelijkse handelingen verrichten die niet expliciet in de wet zijn omschreven. Deze vereisen geen expliciete wettelijke taakopdracht, maar vloeien rechtstreeks voort uit de algemene wettelijke taakopdracht. Dit is niet anders voor het verrichten van handelingen of activiteiten die gericht zijn op een duurzame wijze van uitvoering van de bestaande taken. Deze activiteiten kunnen zonder bezwaar ook een privaatrechtelijk karakter hebben en het waterschap kan hiervoor desgewenst ook een afzonderlijke rechtspersoon in het leven roepen.
- 3 De wetgever heeft er bewust niet voor gekozen om expliciet vast te leggen op welke wijze de taken van de waterschappen zouden moeten worden uitgevoerd. De waterschappen komt een autonome vrijheid toe om hier zelf naar eigen inzicht in te richten. Dit geeft ruimte aan maatschappelijke belangen en behoeften en aan de inzet van nieuwe concepten en technieken. Anders zou bij elke nieuwe technische vondst wetswijziging noodzakelijk zijn. Jurisprudentie toont overigens ook aan dat deze autonomie ook verder kan gaan dan de strikt waterstaatkundige belangen.⁸
- 4 De wetgever staat blijkens de wetsgeschiedenis een doelmatige uitvoering van de taken voor ogen en in de praktijk blijkt dat de duurzame activiteiten van de waterschappen hieraan bijdragen. Veel initiatieven komen in eerste instantie voort uit doelmatigheidsoverwegingen.
- 5 Het wettelijk vastleggen van een duurzame uitvoering van de wettelijke taken is niet wenselijk, omdat dit allerlei definitiekwesties zal oproepen. En



Figuur 3: Zonnepark op water

wat als bepaalde duurzame maatregelen bijzonder kostbaar blijken te zijn? Ook zonder dat de term ‘duurzaamheid’ in de Waterschapswet voorkomt kunnen de waterschappen al deze belangen meenemen in de zorgvuldige afweging van alle betrokken belangen.

Hieraan zou nog kunnen worden toegevoegd dat ‘duurzaamheid’ zich niet zo eenvoudig laat omschrijven. De Commissie Brundtland⁹ heeft duurzame ontwikkeling als volgt algemeen gedefinieerd:

‘Ontwikkeling die aansluit op de behoeften van het heden zonder het vermogen van toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen’

Het rentmeesterschap staat daarbij centraal. In een meer holistische benadering gaat het ook om de integrale verantwoordelijkheid van de mensheid voor de aarde met haar ecosystemen en levensvormen die hiervan afhankelijk zijn. De strekking van het begrip duurzaamheid is duidelijk, maar het zal een voortdurende zoektocht blijven en een beroep blijven doen op voortschrijdende inzichten om hieraan concreet invulling te geven. Diverse benaderingen,

zoals Cradle to Cradle, mimicry en MVO, kunnen ons daarbij ter inspiratie dienen. Het is dus niet zo verbazingwekkend dat het begrip ‘duurzaamheid’ nergens in de Nederlandse wetgeving is gedefinieerd of verbonden aan een concrete wettelijke taak. Het kan zich wel vertalen in concrete (milieu) doelen. Eigenlijk zou het vanzelfsprekend moeten zijn dat overheden hun activiteiten, waar dit ook maar enigszins mogelijk is, zowel duurzaam als doelmatig uitvoeren. Duurzaamheid zou integraal onderdeel moeten zijn van de besluitvorming en zich moeten vertalen in de gehele bedrijfsvoering. Zeker overheden zijn dit aan de samenleving en aan hun stand verplicht. Voor de waterschappen is een dergelijk wettelijk voorschrift in elk geval geen voorwaarde om het duurzame pad te bewandelen, zo laten de resultaten van de hiervoor genoemde Klimaatmonitor zien. De samenleving wordt (gelukkig) niet alleen in Den Haag gemaakt. Positieve ondersteuning en stimulering vanuit Den Haag in de vorm van akkoorden en Green Deals werpt echter wel vruchten af, zo blijkt uit diezelfde monitor. Overigens kan men zich de (filosofische) vraag stellen in hoeverre een evident niet duurzame activiteit nog wel doelmatig kan zijn? Schiet een dergelijke activiteit niet zijn doel voorbij?

GRENZEN AAN GROEN?

In hetzelfde hoofdstuk 2 van de juridische handreiking worden ook enkele voorwaarden en grenzen gesteld aan de vrijheid die het waterschap als functionele

overheid toekomt. De belangrijkste voorwaarde is dat de betreffende duurzame activiteit ‘dienstbaar’ moet zijn aan de wettelijke taak. Dit is ook benadrukt in de eerdergenoemde brief van de Minister, die daaraan overigens nog toevoegt dat uiteraard eveneens de mededingingsrechtelijke regels in acht moeten worden genomen. Het voorgaande betekent dat de productie en levering van biogas, restwarmte, zonnepanelen, windmolens, waterkracht in beginsel geoorloofd is en dat deze ook uit de onderscheiden waterschapsbelastingen kan worden gefinancierd. Covergisting van mest en andere externe stromen wordt discutabel geacht, zeker wanneer deze activiteiten uit de zuiveringsheffing zouden worden gefinancierd. Exploitatie van grootschalige windmolenparken wordt ook als een brug te ver gezien. Het zou dan meer voor de hand liggen om gronden (ter betaling) ter beschikking te stellen aan windexploitanten en projectontwikkelaars. Met betrekking tot de levering van energie hanteert Berenschot de ‘saldobenadering’. Het begrip dienstbaarheid wordt in die benadering zodanig geïnterpreteerd dat de energielevering is gelimiteerd tot de hoeveelheid energie die het waterschap zelf verbruikt. Met andere woorden: zolang het waterschap binnen zijn beheersgebied per saldo energieverbruiker is, is productie en levering van energie in elk geval geoorloofd. Een dergelijke saldobenadering geldt uiteraard niet voor levering van grondstoffen.

OVERIGE JURIDISCHE ASPECTEN

In de juridische handreiking wordt een groot aantal andere juridische aspecten in detail behandeld. Deze informatie is voor de praktijk van onschatbare waarde. Het voert te ver om in dit artikel op al deze aspecten in te gaan, ook omdat er niet altijd een direct verband is met water governance. Enkele opvallende zaken tip ik hier kort aan.

Een algemene conclusie is dat het waterschap met veel wet- en regelgeving wordt geconfronteerd als het energie of grondstoffen wil gaan leveren. Tegelijkertijd wordt vastgesteld dat men zich goed bewust moet zijn van deze regels en de risico's van het niet naleven daarvan, maar dat het in het algemeen goed mogelijk is om aan deze regels te voldoen. Soms is het dan wel nodig dat een bepaalde rechtspersoon moet worden ingericht, contracten moeten worden aangepast of dat afspraken moeten bevestigd met bijvoorbeeld de belastinginspecteur. Belemmerend voor de ontwikkeling van grondstoffenfabrieken is de omstandigheid dat secundaire grondstoffen uit rioolwater geen ‘einde afvalstatus’ hebben. Hier ligt een uitdaging voor het waterschap om deze status te onderbouwen, maar evenzeer voor de Minister die een dergelijk status uiteindelijk kan vaststellen. Het ziet er naar uit dat de langverwachte aanpassing van het Meststoffenbesluit voor de toelating van struviet (fosfaat) uit afvalwater per 1 januari 2015 in werking zal treden. Op dit moment zijn waterschappen nog genoodzaakt om

het struviet naar Duitsland te exporteren, waar een dergelijke toepassing wel is toegestaan. De Europese regelgeving voor afvalstoffen, mest en kunstmest is minstens zo relevant voor de ontwikkeling van de circulaire economie. Voor de toepassing van grondstoffen uit afvalwater en het sluiten van kringlopen is toegang tot de markt essentieel. In dat opzicht zijn de recente berichten over het schrappen door Brussel van voorgenomen vereenvoudiging van de afvalstoffenwetgeving wel zorgelijk te noemen.

Opvallend is ook de complexiteit van het aanbestedingsrecht en de daarbij behorende procedures. Men kan zich afvragen of milieudoelstellingen hierbij gediend zijn en in welke situaties de consequenties daarvan niet meer proportioneel zijn ten opzichte van het doel dat hiermee wordt nagestreefd (de vrije markt). Mogelijk kan de uitzondering voor een zogenaamde ‘speciale sectorbedrijf’ uitkomst bieden? De vraag naar proportionaliteit kan ook worden gesteld in relatie tot de toepassing van mededingingswetgeving en staatssteun, maar bij deze wetgeving zijn allerlei uitzonderingssituaties en -regels van toepassing. Zo kan onder omstandigheden en op verzoek op grond van milieudoelstelling worden geconcludeerd tot zogenaamde ‘geoorloofde staatssteun’. Samenwerkingsvormen van waterschappen met gemeenten en/of bedrijven en combinaties van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtsvormen kunnen de waterschappen ten dienste staan bij productie en levering van energie en grondstoffen. Elke rechtsvorm heeft zo zijn voor- en nadelen. Een dergelijke keuze kan ook invloed hebben op de belastingplicht voor de Omzetbelasting en de Vennootschapsbelasting. De Omzetbelasting is overigens een van de weinige belastingen, waarvan de belastingplicht tot financiële voordelen kan leiden.

Toekomstperspectief en nieuwe kansen

Alle tekenen wijzen erop dat de duurzame transitie van de waterschappen zich in de komende jaren zal doorzetten en mogelijk nog zal versnellen. De Routekaart afvalwaterketen 2030 laat zien welke mogelijkheden er zijn voor de winning van energie en grondstoffen en welke kansen er nog liggen in de samenwerking met gemeenten, bedrijven en burgers.¹⁰ Ook in het watersysteem zijn er veel mogelijkheden.

Enkele voorbeelden:

- De waterschappen zijn al aan de slag met de voorbereiding van projecten voor de terugwinning uit rioolwater van o.a. fosfaat, cellulose, polymeren, alginaat en CO₂. Deze stoffen kunnen o.a. worden toegepast als meststof, papier of bioplastics. Voor de realisatie en ondersteuning van deze projecten heeft de Unie van Waterschappen onlangs nog met het Rijk een Green Deal Grondstoffen ondertekend.

- De productie van biogas kan in potentie nog worden verdubbeld naar ongeveer 200 miljoen kuub. Niet alle rioolslib wordt op dit moment vergist, omdat dit lang niet overal rendabel is. Om dit mogelijk te maken is nodig dat de SDE regeling voor biogas veel verder wordt verruimd dan nu is voorgenomen.¹¹
- De inzet van externe stromen zoals mest, GFT en afval uit de voedingsmiddelenindustrie zou de biogasproductie verder kunnen verhogen. Dit valt echter buiten de wettelijke taakopdracht van het waterschap. Juridische experimenteerruimte is daarom wenselijk.
- Er zijn grote potenties voor de benutting van restwarmte uit gezuiverde effluentwater dat via de 340 rioolwaterzuiveringen op het oppervlaktewater wordt geloosd (het warmteverlies wordt ingeschat op ruim 23 PJ).¹² De beschikbaarheid van warmtenetten is echter de belangrijkste bottleneck voor de benutting van deze capaciteit.
- De inzet van waterschapsterreinen voor plaatsing van windmolens en zonnepanelen is eveneens interessant. Daarbij kan worden gedacht aan rioolwaterzuiveringen, waterbergingsgebieden en de omgeving van dijken. De financiële haalbaarheid van zonnepanelen is weliswaar nog onvoldoende, maar komt door de steeds lagere aanschafkosten elk jaar meer in zicht. Voor grote zonneparken kan SDE mogelijk soelaas bieden.
- De plaatsing van windmolens in de omgeving van waterkeringen ligt nog erg gevoelig in verband met bestaande onzekerheden over de borging van de veiligheid. De uitdaging is gelegen in de ontwikkeling van innovatieve oplossingen en constructies die de waterkering juist sterker maken. Het concept van multifunctionele dijken met toepassing van windmolens verdient nadere uitwerking. Mogelijk kunnen uit de opbrengst van windmolens dijkversterkingen worden gefinancierd?

Tot slot wijs ik op de motie van D'66, PvdA en SGP van 17 november 2014, waarin de Minister is gevraagd om te bezien wat er nodig is om het mogelijk te maken dat de waterschappen al in 2025 energieneutraal kunnen worden.¹³ Bij deze termijn heeft de Minister in haar reactie terecht vraagtekens, maar de beweging naar energieneutraliteit is wel een uitdagend richtpunt. De bovenstaande opsomming laat bovendien zien dat er dan ook van het Rijk nog wel een en ander nodig is om te versnellen. Het is in elk geval bemoedigend om te constateren dat de stille, groene revolutie van de waterschappen nu ook door het parlement is opgemerkt en op zijn brede steun mag rekenen. Dit biedt perspectief voor de toekomst. ■

- 1 SER Energieakkoord voor duurzame groei, 2013.
- 2 Juridische Handreiking Duurzame Energie en Grondstoffen Waterschappen, november 2014.
- 3 Klimaatmonitor waterschappen 2014, Arcadis, 30 september 2014.
- 4 Kamerstukken II 2012 – 2013, 33400 J, nr. 19, p. 12.
- 5 Hoofdstuk 2 door mr. dr. H.J.M. Havekes.
- 6 Innovatie en duurzaamheid: valorisatie van afvalwater; STOWA 2012, 47.
- 7 Rapport Rembrandt Water: expanderen op de internationale markt van geïntegreerde contracten; Bundeling van Nederlandse kracht op drink-en afvalwaterdiensten, Den Haag 2013.
- 8 KB 13 augustus 1956 WB 1956, nr. 35 p 177 met noot Schilthuis. Zie voorts Havekes t.a.p. 88.
- 9 Cie Brundlandt, *Our Common future*, 1987.
- 10 Visiebrochure Routekaar afvalwaterketen 2030, Unie van Waterschappen en VNG, 2012.
- 11 ECN rapport voor SDE 2015.
- 12 Bron: Visiebrochure Routekaar afvalwaterketen 2030.
- 13 Motie hachchi van 17 november 2014, 34 000 J, nr. 19.

SUMMARY

Water management is a field that is currently in a state of transition. Dutch water authorities are actively engaged in producing renewable energy and raw materials. These changes call for big challenges, but also for opportunities for more sustainable and economically viable approaches and perspectives regarding water management. The Dutch water authorities set themselves ambitious goals and laid these down in several agreements with the State in order to gain general support. This transition is motivated by the urgency of climate change, the drive for cost-effectiveness and the dedication to a long term approach of water management. The results of this sustainability policy are quite successful so far. Organizational, technical and financial issues are challenging, but can be overcome. Recently there's more uncertainty about juridical issues considering the legal basis and legitimacy of the Dutch water authorities to take on these sustainable activities. Particularly about delivering renewable energy and raw materials to the market. In order to tackle these juridical matters the Dutch water authorities requested consulting agency Berenschot to write a comprehensive juridical compendium about these matters. The conclusion of this study is that the existing legal basis is sufficient to take on these sustainable activities. Activities that are not brand new and are by no means an extension of the existing legal mandate, but should be considered as a different, modern-day approach of executing the mandate of the Dutch water authorities. A specific legal basis for sustainable development appears not to be necessary and possibly even counterproductive. It does require though that the activity contributes to the legal task. The potential of the production of renewable energy is big, thanks to the availability of biomass and real estate. This potential could even be increased by focusing on cooperation with municipalities, industry, waste companies and agriculture. Therefore more juridical room for cross-sectoral experiments is necessary. Increasing subsidy opportunities might be helpful as well. There is a growing awareness and support in the Dutch parliament for this silent, green revolution within the Dutch Water authorities. This support is encouraging and brightens future perspectives.
