Vewin
Vereniging van waterbedrijven in Nederland

Handboek Omgevingswet voor een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening

Samenwerken aan de bescherming van schone bronnen en infrastructuur

Een overzicht van de Omgevingswet
en de betekenis daarvan voor de praktijk

Sterk Consulting BV en Colibri Advies BV

Leiden, maart 2019

www.sterkconsulting.nl + www.colibri-advies.nl

Versies gebruikte wet- en regelgeving
Voor deze versie van het handboek is gebruikt gemaakt van de volgende versies:

- Tekst Omgevingswet waarin de in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet voorgestelde wijzigingen (zie hoofdstuk 1 van het wetsvoorstel) zijn verwerkt + wetsvoorstel Aanvullingswet bodem (Kamerstukken II, 2017/18, 34 864, nr. 2) + nota van wijziging Aanvullingswet bodem (Kamerstukken II, 2018/19, 34 864 nr. 7), gepubliceerd op 21 november 2018, zie:
  - https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/publicaties/2018/11/21/geintegreerde-versie-omgevingswet-met-wijzigingen-aanvullingswet-bodem;
  - https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/publicaties/2019/02/06/geconsolideerde-versie-omgevingswet-met-wijzigingen-agv-wetsvoorstel-invoeringswet.
- Staatsbladversies van het Omgevingsbesluit, Besluit bouwwerken leefomgeving, Besluit kwaliteit leefomgeving en het Besluit activiteiten leefomgeving (Stb. 2018, nrs. 290, 291, 292 resp. 293), zie:
  - https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2018-290.html;
  - https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2018-291.html;
  - https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2018-292.html;
  - https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2018-293.html.
- Aanvullingsbesluit bodem, internet-consultatieversie, zie:
  - https://www.internetconsultatie.nl/aanvullingsbesluit_bodem_omgevingswet.
- Invoeringsbesluit Omgevingswet, internetconsultatieversie, zie:
  - https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/publicaties/2018/10/29/consultatieversie-invoeringsbesluit-omgevingswet.

Opmerking
De wet- en regelgeving wijzigt nog steeds. Uiteindelijk gaat het om de wet- en regelgeving zoals deze op 1 januari 2021 in werking treedt. Pas in de volgende versie van het voorliggende handboek kan de definitieve inhoud worden beschreven.

Inhoudsopgave

1	Inleiding: achtergrond en leeswijzer	- 3 -
2	Algemeen deel Omgevingswet	- 6 -
2.1	Algemene inleiding en leeswijzer	- 6 -
2.2	Doelen van de Omgevingswet: meer dan enkele wettelijke bepalingen	- 8 -
2.3	Begrippenkader Omgevingswet deels nieuw / gewijzigd	- 9 -
2.4	Beschrijving instrumentarium en bevoegdheden Omgevingswet	- 11 -
2.5	Beschrijving procedures en rechtsbeschermingsmogelijkheden	- 21 -
2.6	Digitaal stelsel Omgevingswet: betekenis voor drinkwaterbedrijven	- 25 -
2.7	Toezicht en handhaving onder de Omgevingswet	- 26 -
2.8	Schadevergoeding/nadeelcompensatie	- 27 -
3	Juridische bescherming bronnen + mogelijkheden om samen te werken aan een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening	- 31 -
3.1	Inleiding	- 31 -
3.2	Betekenis Europese richtlijnen voor de bescherming van drinkwaterbronnen	- 32 -
3.3	Ruimtelijke bescherming grondwaterbeschermingsgebieden	- 36 -
3.4	Voorkomen/beperken van bedreigende puntlozingen door derden	- 39 -
3.5	Voorkomen/beperken gevolgen van diffuse lozingen	- 45 -
3.6	Voorkomen nieuwe en beheren bestaande bodem-/grondwaterverontreiniging	- 46 -
3.7	Aanleg bodemenergiesystemen	- 51 -
3.8	Voorkomen schade aan (transport)leidingen	- 53 -
3.9	Grondwaterwinningen en natuurbescherming	- 55 -
3.10	Mijnbouwwet gerelateerde activiteiten	- 58 -
4	Juridische verplichtingen voor drinkwateractiviteiten	- 61 -
4.1	Activiteit: aanleg en verwijderen (transport)leidingen	- 62 -
4.2	Activiteit: aanleg/installatie en gebruik pompstation	- 67 -
4.3	Activiteit: boringen in de bodem	- 71 -
4.4	Activiteit: onttrekken grondwater	- 75 -
4.5	Activiteit: infiltreren oppervlaktewater in de bodem	- 79 -
4.6	Activiteit: onttrekken oppervlaktewater	- 81 -

4.7 Activiteit: lozingen in bodem, oppervlaktewater of riolering - 84 -
4.8 Activiteit: natuurbescherming en betekenis voor winningen - 86 -
4.9 Activiteit: omgaan met schadeclaims - 90 -

5 Conclusie: duurzame veiligstelling openbare drinkwater-voorziening in instrumentarium Omgevingswet - 95 -
5.1 Inleiding - 95 -
5.2 Borging drinkwaterbelangen in het instrumentarium van de Omgevingswet - 95 -
5.3 Principes Omgevingswet en betekenis hiervan voor de organisatie en bedrijfsvoering van drinkwaterbedrijf en overheidsorganen ('omgevingsmanagement') - 97 -
5.4 Samenwerking voor een goede openbare drinkwatervoorziening in wet- en regelgevingsproces Omgevingswet - 100 -
5.5 Belangrijkste overall conclusies en aanbevelingen - 102 -

Bijlagen - 104 -

Bijlage 1: checklist overleg overheden - drinkwaterbedrijven - 105 -

Bijlage 2: interessante literatuur - 106 -

Bijlage 3: interessante websites - 108 -

Bijlage 4: transponeringstabel naar onderwerp - 109 -

Bijlage 5: nieuw begrippenkader Omgevingswet - 110 -

Bijlage 6: Memo Evides: instrumenten voor de bescherming van drinkwaterbronnen - 112 -

Bijlage 7: RIVM-brochure 'Zorgplicht drinkwater - 115 -

Bijlage 8: Bruidsschat: relevantie drinkwatervoorziening - 116 -

Bijlage 9: betrokkenen bij ontwikkelen handboek - 117 -

Bijlage 10: lijst van afkortingen - 118 -

1 Inleiding: achtergrond en leeswijzer

Naar verwachting treedt op 1 januari 2021 de Omgevingswet (Ow) in werking, inclusief de daarbij horende uitvoeringsregelgeving. De verschillende centrale wetgevingsproducten zijn inmiddels gepubliceerd dan wel in een vergevorderd stadium. Dat maakt dat de vraag naar de betekenis van de Ow voor de praktijk steeds beter beantwoord kan worden, zij het dat het uiteindelijk met name ook de decentrale regelgeving is die inhoud geeft aan het nieuwe stelsel.

Ook voor de drinkwaterbedrijven is de Omgevingswet van belang. Om die reden is het voorliggende geactualiseerde 'Handboek Omgevingswet voor een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. Samenwerken aan bescherming schone bronnen en infrastructuur' ontwikkeld, waarin naast de inhoud van het nieuwe stelsel met name ook duidelijk wordt gemaakt wat een en ander concreet betekent voor de veiligstelling van de drinkwatervoorziening. Wat wordt anders? Wat blijft min of meer hetzelfde? Welke instrumenten biedt het nieuwe stelsel en bij welk bestuursorgaan kan/moet straks over welk onderwerp worden aangeklopt? En wanneer dan? Het handboek biedt zo een voor de drinkwaterbedrijven en overheden gemeenschappelijk kader van waaruit gewerkt kan worden en waaraan regiospecifieke zaken toegevoegd kunnen worden. Het handboek is een naslagwerk voor zowel de waterbedrijven zelf als de overheden waarmee relaties bestaan. Verder kan het handboek ook worden gebruikt als implementatiehulpmiddel bij het inbedden van de betekenis van het nieuwe stelsel voor de eigen bedrijfsvoering.

De voorliggende versie beschrijft op verschillende plekken, naast het stelsel van de Omgevingswet, ook het huidige stelsel. Dit geldt in het bijzonder voor hoofdstuk 4 waar voor de 'eigen werken' van waterbedrijven zowel de huidige als de toekomstige wet- en regelgeving wordt beschreven. Uiteindelijk zal, vlak voor of snel na inwerkingtreding van de Omgevingswet en de onderliggende regelgeving, een eindversie van het handboek worden gepubliceerd die alleen nog het nieuwe stelsel beschrijft (met mogelijk bijlagen waarin het oude stelsel nog een plek krijgt). Een actualisatie van de voorliggende versie is voorzien voor begin 2021.

Vewin over samen werken aan een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening en Omgevingswet

Steeds meer partijen hebben belangen in de leefomgeving en wensen activiteiten te ontwikkelen. Die kunnen de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening in de weg staan, omdat grondwater- en oppervlaktewaterbronnen voor het maken van drinkwater kunnen worden bedreigd. Hier ligt een mooie kans voor drinkwaterbedrijven en overheden om samen te bekijken hoe de drinkwatervoorziening duurzaam kan worden veilig gesteld en samen te werken aan de bescherming van de bronnen en infrastructuur. Bestuursorganen (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W), Rijkswaterstaat (RWS), provincies, gemeenten en waterschappen) hebben namelijk tot taak en dragen zorg voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening op grond van de wet (art. 2.1 Omgevingswet en art. 2 Drinkwaterwet). Bij de uitoefening van bevoegdheden en toepassing van wettelijke voorschriften door bestuursorganen geldt deze opdracht als een 'dwingende reden van groot openbaar belang'.

De Omgevingswet kent veel instrumenten die zeker ook voor de drinkwatervoorziening een rol (kunnen) spelen. Te wijzen valt bijvoorbeeld op de omgevingsvisies, de provinciale omgevingsverordening, het gemeentelijke omgevingsplan en de programma's. Van belang is steeds dat het drinkwaterbelang hierin goed geborgd wordt. Volgens de Vewin helpt het als drinkwaterbedrijven tijdig bij grote projecten of aanvragen van vergunningen of het stellen van maatwerkregels en

maatwerkvoorschriften worden betrokken. De overheid kan in dat soort processen wijzen op de veiligstelling van de duurzame openbare drinkwatervoorziening, daarnaar handelen en drinkwaterbedrijven hierbij actief aan de voorkant betrekken. Het helpt ook als overheden een drinkwaterparagraaf in hun omgevingsvisie, -verordening, -plan en programma zouden opnemen, waarin zij omschrijven hoe zij de genoemde zorgplicht gaan invullen.

Het voorliggende handboek gaat in op het benutten van de instrumenten van de Omgevingswet die een rol kunnen spelen bij het veiligstellen van de drinkwatervoorziening. Het geeft onder meer inzicht in de juridische bescherming van de bronnen en infrastructuur en de mogelijkheden om samen te werken aan een duurzame drinkwatervoorziening. In bijlage 1 bij dit Handboek is een checklist voor drinkwaterbedrijven en overheden opgenomen hoe zij dit doel kunnen bereiken.

Het Handboek is tot stand gekomen met hulp van een klankbordgroep met vertegenwoordigers uit de drinkwaterbedrijven, waarvoor dank! Zie hiervoor bijlage 9.

Leeswijzer

De handreiking is als volgt opgebouwd:

- *Hoofdstuk 2: Algemeen deel Omgevingswet*
  - Hier wordt de kern van het nieuwe stelsel toegelicht. Om met de wet te kunnen werken is inzicht nodig in het begrippenkader, de beschikbare instrumenten en de hierbij horende bevoegdheden. Ook wordt hier aandacht besteed aan de rechtsbescherming en de mogelijkheden van toezicht, handhaving en schadevergoeding.
- *Hoofdstuk 3: Juridische bescherming drinkwaterbronnen en mogelijkheden voor samenwerking om de openbare drinkwatervoorziening duurzaam veilig te stellen.*
  - Hier wordt voor (mogelijk bedreigende) activiteiten van derden-initiatiefnemers toegelicht hoe de regelgeving gaat luiden en welke mogelijkheden er voor drinkwaterbedrijven en overheden zijn om de belangen die bij de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening aan de orde zijn veilig te stellen. Concreet gaat het hierbij om:
    - voldoende oppervlaktewater van goede kwaliteit;
    - voldoende grondwater van goede kwaliteit;
    - bescherming van de infrastructuur (ruimtelijk ordening) en
    - de relatie drinkwater en natuur (natuurbeleid).
- *Hoofdstuk 4: Juridische verplichtingen drinkwateractiviteiten*
  - Hier worden voor een negental typische bedrijfsactiviteiten van drinkwater-bedrijven (‘eigen werken’) de juridische verplichtingen kort beschreven. Hierbij wordt steeds een vergelijking gemaakt tussen het nieuwe en het nog huidige stelsel.
- *Hoofdstuk 5: Betekenis voor de openbare drinkwatervoorziening samengevat*
  - Hier wordt kort samengevat wat de betekenis van de Omgevingswet is voor de openbare drinkwatervoorziening en welke mogelijkheden er zijn voor drinkwaterbedrijven en overheden om in onderlinge samenwerking de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening te realiseren. Het hoofdstuk eindigt met de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

Bijlagen
Als bijlagen zijn opgenomen:

1. Checklist voor overheden en drinkwaterbedrijven;
2. Literatuurlijst;
3. Lijst van interessante websites;
4. Transponeringtabel waar per onderwerp duidelijk wordt waar dit onder de Omgevingswet wordt geregeld;
5. Begrippenlijst;
6. Overzicht van instrumenten voor de bescherming van drinkwaterbronnen (Evides);
7. RIVM-brochure 'Zorgplicht drinkwater. Wat betekent dit voor u?', december 2017;
8. Vewin, 'Bruidsschat: relevantie drinkwatervoorziening';
9. Betrokkenen bij de opstelling van het handboek;
10. Lijst van gebruikte afkortingen.

2 Algemeen deel Omgevingswet

2.1 Algemene inleiding en leeswijzer

De Omgevingswet integreert 26 wetten over de fysieke leefomgeving tot één integrale wet. Wetten die geheel of grotendeels opgaan in de Omgevingswet zijn bijvoorbeeld de Wet bodembescherming, de Waterwet, de Belemmeringenwet Privaatrecht, de Tracéwet en de Wet ruimtelijke ordening. De Drinkwaterwet met daarin de belangrijke zorgplicht waarmee bestuursorganen steeds rekening moeten houden bij de afweging van belangen, blijft als afzonderlijke wet bestaan.[1] Juridisch-inhoudelijk zijn er wel veranderingen maar veel blijft toch min of meer hetzelfde. Zo blijft de integrale watersysteembenadering gewoon overeind en aan de bevoegdheidsverdeling in het waterbeheer wordt niet of nauwelijks gesleuteld.

Eén omvangrijke integrale wet betekent ook dat de reikwijdte en daarmee de doelstelling van de Omgevingswet breed is. De algemene doelstelling van de wet is verwoord in art. 1.3.

> ***Artikel 1.3 Ow (maatschappelijke doelen van de wet)***
> Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:
> a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
> b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.
>
> Nb: de 'fysieke leefomgeving' omvat in ieder geval bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en het werelderfgoed (art. 1.2 Ow).

Eén wet en vier uitvoeringsbesluiten (amvb's)

De Omgevingswet zelf is slechts een 'kaderwet'. Daaronder hangen vier uitvoeringsbesluiten (amvb's). In het Omgevingsbesluit (Ob) staan de meer algemene en procedurele zaken, waaronder de bevoegd-gezagregeling voor vergunningen, regels in geval van samenloop van vergunningen en de m.e.r.-plicht. Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) is gericht tot overheden en bevat onder andere omgevingswaarden (normen) voor de leefomgeving, zoals de waterkwaliteitsnormen. In dit besluit staan ook de instructieregels van het Rijk die zich richten tot decentrale overheden. Zo zijn er regels over de verdringingsreeks (rangorde bij waterschaarste), monitoring en informatie. Ook de verplichte watertoets is als een instructieregel richting gemeenten opgenomen. In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) zijn regels opgenomen over activiteiten van met name burgers en bedrijven, zoals lozingen, onttrekkingen aan grond- en oppervlaktewater en het aanleggen van infrastructuur. Centraal in het Bal staan de door het Rijk gereguleerde milieubelastende activiteiten (hst. 2 t/m 5) en de juridische verplichtingen die gelden bij wateractiviteiten in en nabij rijkswateren, de Noordzee hieronder begrepen (hst. 6 en 7). Het Bal heeft wel wat weg van het huidige Activiteitenbesluit. Tot slot is er het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) dat regels stelt aan de constructie e.d. van bouwwerken (vergelijkbaar met het huidige Bouwbesluit 2012).

---

[1] Zie uitvoerig: S. Wuijts et al., Naar een brede zorgplicht voor drinkwaterbronnen. Doorwerking Drinkwaterwet bij de bescherming van drinkwaterbronnen, RIVM rapport 609716005/2013, p. 29. De wet laat open hoe die zorgplicht kan of moet worden ingevuld. Daarvoor is er nu het informatieblad '*Zorgplicht Drinkwater, Wat betekent dit voor u?*'. Zie hiervoor ook Bijlage 7 van dit handboek.

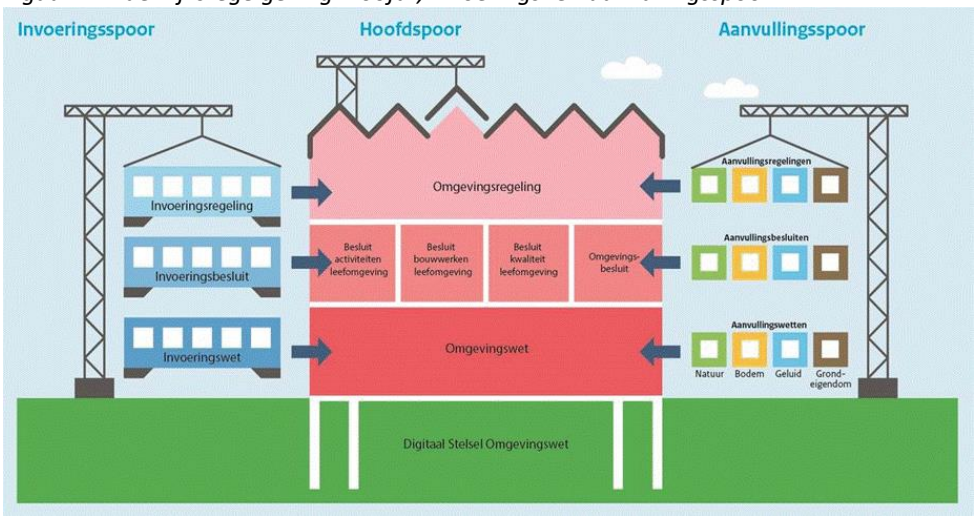
Figuur 2.1: opzet in inhoud uitvoeringsregelgeving (amvb's) onder de Ow



Het totale stelsel is meer dan enkel de Omgevingswet en vier amvb's

Met de Omgevingswet en de vier amvb's alleen zijn we er nog niet. Op dit moment wordt nog gewerkt aan de Invoeringswet Omgevingswet, het bijhorende Invoeringsbesluit Omgevingswet en de Omgevingsregeling (ministeriële regeling). Tevens wordt parallel gewerkt aan vier zogenoemde aanvullingswetten (voor bodem, geluid, grondeigendom en natuur) die ook weer voorzien worden van aanvullingsbesluiten en -regelingen. Uiteindelijk is van belang dat al deze wetten en regelingen geïntegreerd worden tot dat ene Omgevingswetstelsel dat op 1 januari 2021 van kracht wordt. De aanvullingsbesluiten en het Invoeringsbesluit Omgevingswet zullen worden geïntegreerd met de tekst van de vier amvb's.

Figuur 2.2: de Rijksregelgeving: hoofd-, invoerings- en aanvullingsspoor



Nb: hiernaast is van belang dat ook de decentrale regelgeving onderdeel is van het totaalpakket. Handreikingen voor de regionale en lokale verordeningen bijvoorbeeld zijn nu in de maak. Voor gemeenten en waterschappen voorziet het Rijk in een zogenoemde 'bruidsschat' (zie nader par. 3.4 waar deze op verschillende plekken wordt toegelicht). Wat de handreikingen betreft heeft het IPO in december 2018 een 'Handreiking omgevingsverordening 2.0' gepubliceerd.[2] Ook de Unie van Waterschappen bereikt voor de waterschapsverordeningen een dergelijke handreiking voor en de VNG komt met 'staalkaarten' die door gemeenten gebruikt kunnen worden bij het maken van hun omgevingsplan. Het zou de openbare drinkwatervoorziening ten goede komen als de overheden en de Vewin of de drinkwaterbedrijven deze handreikingen en staalkaarten samen langs lopen en checken of de openbare

[2] Te downloaden vanaf de website van het IPO.

drinkwatervoorziening hierin duurzaam is veilig gesteld. Dat scheelt ook veel tijd, geld en moeite in latere fasen (zie ook par. 3.3).

Leeswijzer
In dit hoofdstuk wordt de kern van het nieuwe stelsel toegelicht, te beginnen met de achterliggende bedoeling van de Ow. Vervolgens is er aandacht voor het begrippenkader, het instrumentarium, de hierbij horende procedures en bevoegdheden, de rechtsbescherming en de mogelijkheden van toezicht en handhaving. Steeds worden hierbij de mogelijkheden aangegeven om samen te werken aan een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening.

2.2 Doelen van de Omgevingswet: meer dan enkele wettelijke bepalingen

Hoewel veel instrumenten uit de huidige wetgeving in min of meer dezelfde vorm terugkomen, brengt de Omgevingswet wel de nodige veranderingen. Deels betreft het nieuwe instrumenten en regels, maar de grootste verandering wordt waarschijnlijk veroorzaakt door de bedoeling van de wet zoals weergegeven in onderstaande figuur.[3]

Figuur 2.3: doelstellingen van het nieuwe stelsel



De Omgevingswet geeft een impuls aan de bestuurlijke cultuur en ambtelijke samenwerking op het gebied van het omgevingsrecht. Het nieuwe stelsel schept de juridische mogelijkheden, de stimulansen en de randvoorwaarden voor samenhangende en gebiedsgerichte oplossingen. Essentieel is de wijze waarop in de dagelijkse praktijk met het instrumentarium wordt omgegaan. Ook bij de toepassing hiervan zullen de werkwijzen van de Omgevingswet en de uitgangspunten van de stelselherziening centraal moeten staan.

Omdat maatschappelijke opgaven vaak zo nauw samenhangen, is het werken vanuit een sectorale benadering steeds complexer. Bij projecten is er vaak samenloop van veel belangen en bevoegdheden van diverse partijen. Regulering vanuit een sectorale invalshoek voldoet eigenlijk niet meer, beleidsmatig wordt dit al lang onderkend. Te wijzen valt bijvoorbeeld op de introductie van het beleidsconcept ‘integraal waterbeheer’ in het midden van de jaren ‘80 van de vorige eeuw. Het is nodig om vooruit te denken, te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen en opgaven in onderlinge samenhang te benaderen. Gebruikers van de fysieke leefomgeving verwachten een samenhangende benadering van initiatieven en opgaven in de fysieke leefomgeving en een vergaande reductie van de complexiteit van de wetgeving. Overheden en andere spelers in het fysieke domein worden door het nieuwe stelsel

[3] De verdere tekst in deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op c.q. ontleend aan de MvT bij de Omgevingswet: Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, hst. 1.

gestimuleerd om, uitgaande van ontwikkelingen en/of opgaven, de diverse sectorale belangen in samenhang te beschouwen.

Van wetgeving alleen wordt de waterkwaliteit niet beter
De kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt niet alleen bepaald door wet- en regelgeving. De bestuurlijke cultuur, de kennis en kunde van bestuurders, ambtenaren en initiatiefnemers zijn minstens zo belangrijk. De Omgevingswet beoogt een impuls te geven aan bestuurlijke en ambtelijke processen en samenwerking. Concreet gaat het erom dat bestuurders en ambtenaren de wil hebben om de fysieke leefomgeving integraal te benaderen, dat zij geen risicomijdend gedrag tonen, ruimte laten voor privaat initiatief, de participatieve aanpak toepassen en zorgen voor voldoende kennis en vaardigheden en een toereikende uitvoeringsorganisatie.

Een meer integrale benadering vraagt een verandering van de bestuurscultuur, ondersteund door inzet van hierbij horende instrumenten. In de praktijk gaat het voor de waterbedrijven met name om de 'driehoeksverhouding' tussen de omgevingsvisies, de waterbeheerprogramma's en de verordeningen van gemeente, provincie en het waterschap. Achtereenvolgens beschrijven deze het beleid (op hoofdlijnen), de te treffen maatregelen en de juridisch bindende regels die aan activiteiten worden gesteld.

Figuur 2.4: relaties beleid, uitvoering en regelgeving



De wetgever kiest daarbij zoveel mogelijk voor een decentralisatie van regelgeving. Anders gezegd: minder Rijk en meer ruimte voor het regionale en lokale bestuur (en daarmee meer eigen afwegingsruimte). Die keuze past bij een veranderende rol van de overheid waarbij initiatieven in de fysieke leefomgeving vooral in de samenleving liggen. Als de verandering in de bestuurscultuur gaat zoals door de wetgever wordt beoogd, is de samenleving in de komende decennia beter in staat de ontwikkel- en kwaliteitsopgaven in de fysieke leefomgeving vorm te geven.

2.3 Begrippenkader Omgevingswet deels nieuw / gewijzigd

In het begrippenkader verandert er het een en ander onder de Omgevingswet, met name waar het (de naamgeving van) het *instrumentarium* en de te reguleren *activiteiten* betreft. Hier wordt voor beide onderdelen een kort overzicht gegeven om de rest van de handreiking gemakkelijker te begrijpen.

Instrumentarium en begrippenkader
Tabel 2.1 geeft een 'was-wordt-overzicht' van het toepasbare instrumentarium.

Tabel 2.1.: was-wordt-overzicht instrumenten

	Huidig stelsel	Omgevingswet
Rijk	Structuurvisies (bv. Strong)	Omgevingsvisie (NOVI)
	Milieubeleidsplan	Omgevingsvisie
	Beheerplan rijkswateren en SGBP's	Nationaal waterprogramma en SGBP's
	Legger	Legger
	Peilbesluit	Peilbesluit
	Projectplan	Projectbesluit
	Gedoogplichten	Gedoogplichten
Provincie	Structuurvisies	Omgevingsvisie
	Sectorale beleidsplannen	Omgevingsvisie
	Regionaal waterplan	Waterprogramma
	Projectplan	Projectbesluit
	Verordeningen Water, Ruimtelijke Ordening (RO) en Milieu[4]	(integrale) Omgevingsverordening
Gemeente	Structuurvisies	Omgevingsvisie
	Beleidsplan	Omgevingsvisie
	Bestemmingsplan	Omgevingsplan
	Gemeentelijke verordeningen	Omgevingsplan
	Zorgplicht riolering, hemelwater en grondwater	Zorgplicht riolering, hemelwater en grondwater
	Verplicht GRP	Facultatief GRP
	Watertoets	Watertoets
Waterschap	Waterbeheerplan	Waterbeheerprogramma
	Keur	Waterschapsverordening
	Legger	Legger
	Peilbesluit	Peilbesluit
	Projectplan	Projectbesluit
	Gedoogplichten	Gedoogplichten
	Zorgplicht zuivering	Zorgplicht zuivering

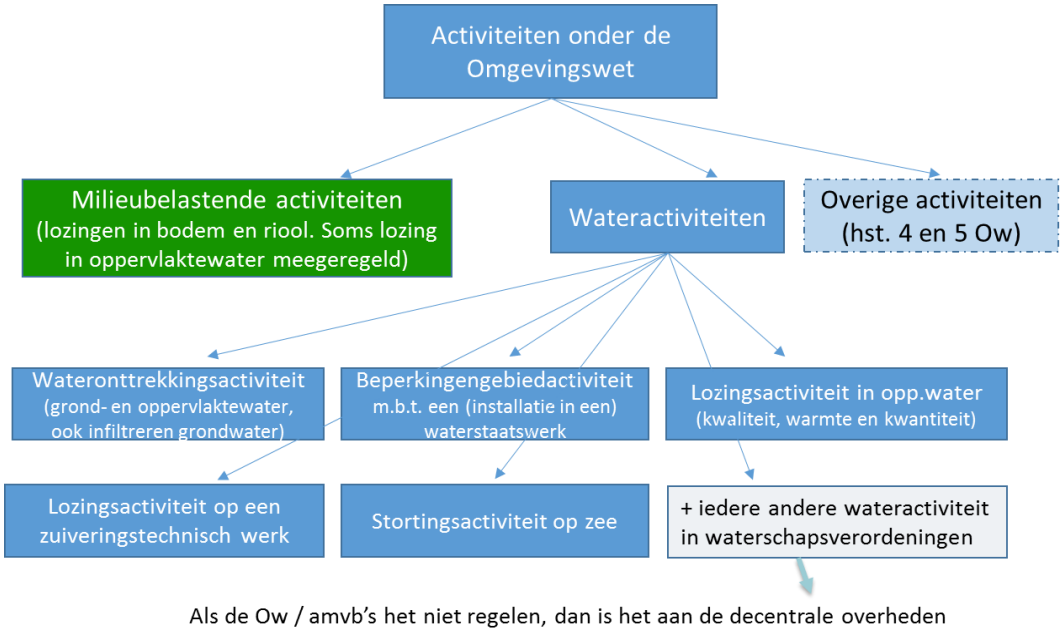
Te reguleren activiteiten en begrippenkader

In bijlage 5 van dit handboek zijn de belangrijkste nieuwe of gewijzigde begrippen in relatie tot activiteiten omschreven. Hierbij zijn de verschillen met het huidige stelsel toegelicht. De wet onderscheidt milieubelastende activiteiten, wateractiviteiten en verschillende overige activiteiten waaronder bijvoorbeeld een Natura 2000-activiteit en een bouwactiviteit (zie art. 4.3 en 5.1 + de 'begrippenbijlage' achterin de Omgevingswet). Voor de eerste categorie is in beginsel, vergelijkbaar met het huidige stelsel, de gemeente het bevoegde gezag (tenzij provincie of rijk bevoegd gezag is). Voor wateractiviteiten is de waterbeheerder bevoegd (RWS, waterschap of de provincie voor de grondwateronttrekkingen in het kader van onder andere de drinkwatervoorziening). Voor veel wateractiviteiten geeft het Bal de juridische verplichtingen, maar veelal zal ook de waterschapsverordening of de provinciale omgevingsverordening geraadpleegd moeten worden. Het rijk regelt immers niet alles. Een milieubelastende activiteit is een activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken en die geen wateractiviteit is zoals hier bedoeld. Maar als er bij een in het Bal geregelde milieubelastende activiteit een lozing aan de orde is, wordt deze in hetzelfde Bal wel meteen 'meegeregeld'

[4] Nb: circa de helft van de provincies kent nu al een geïntegreerde omgevingsverordening voor water, ruimtelijke ordening en milieu.

(zonder dat overigens het bevoegd gezag verandert voor deze lozing). Zie hiervoor art. 3.94 Bal dat nader wordt besproken in par. 3.4.1 van dit handboek.

Figuur 2.5: Activiteiten onder de Omgevingswet



Nieuw is vooral dat een lozingsactiviteit onder de Ow zowel kwaliteit, warmte als kwantiteit omvat. Geen scheiding meer dus tussen het lozen van stoffen (kwaliteit) enerzijds en lozen van hoeveelheden water (kwantiteit) anderzijds. Wat de wateronttrekkingsactiviteit betreft is van belang dat hiertoe ook het in samenhang hiermee inbrengen ('infiltreren') van water in de bodem wordt bedoeld (vgl. de Waterwet). Onder de Waterwet vallen onttrekkingen van grondwater in verband met een (open) bodemenergiesysteem ook onder dit begrip, maar onder de Ow is ervoor gekozen die als een milieubelastende activiteit te beschouwen.

2.4 Beschrijving instrumentarium en bevoegdheden Omgevingswet

2.4.1 Kerninstrumenten en beleidscyclus

De Omgevingswet harmoniseert het instrumentarium van de verschillende wetten die in de Omgevingswet opgaan. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen kerninstrumenten en overige instrumenten. Met de kerninstrumenten kan een groot deel van het omgevingsrecht worden vormgegeven.

Tabel 2.2: zes kerninstrumenten en het overige instrumentarium

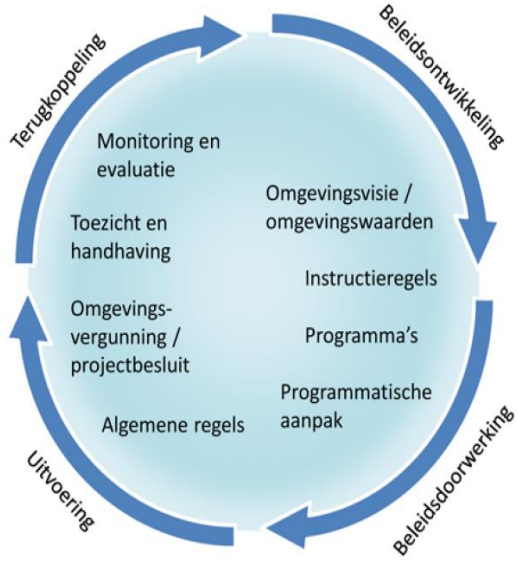
Kerninstrumenten Ow	Overige instrumenten Ow
1. Omgevingsvisies voor rijk, provincie en gemeenten (par. 2.3.2.1)	1. Zorgplicht (par. 2.3.2.4)
2. Programma's (par. 2.3.2.2)	2. Omgevingswaarde (par. 2.3.2.6)
3. Decentrale regelgeving (par. 2.3.2.3): a. Omgevingsplan gemeente b. Waterschapsverordening	3. Instructieregel (par. 2.3.2.7)

c. Omgevingsverordening (provincie)	
4. Algemene rijksregels (par. 2.3.2.4)	4. Watertoets (par. 2.3.2.7)
5. Omgevingsvergunning en omgevingsvergunning water (par. 2.3.2.4)	5. Monitoring (par. 2.3.2.9)
6. Projectbesluit (par. 2.3.2.5)	6. Meldplicht
	7. Peilbesluit
	8. Legger
	9. Maatwerk (maatwerkvoorschrift en maatwerkregel)(par. 2.3.2.8)
	10. Gedoogplichten*
	11. Toezichts- en handhavingsinstrumentarium

** In verband met de aanleg van leidingen, maar ook voor vergunning- en meldingplichtige grondwateronttrekkingen.*

De zes instrumenten passen in de beleidscyclus van de Omgevingswet.[5]

Figuur 1: De beleidscyclus van de Omgevingswet.



De beleidscyclus begint met het beschrijven van de ambitie van gemeenten, provincies en Rijk voor de gewenste kwaliteit van de leefomgeving in een *omgevingsvisie*. Deze beleidswensen worden vertaald in doelen voor de fysieke leefomgeving, zo nodig in de vorm van omgevingswaarden. Het bestuur maakt vervolgens *programma's* om die doelen te realiseren. Activiteiten van burgers en bedrijven worden gereguleerd via *algemene regels en omgevingsvergunningen.* De algemene regels en vergunningplichten van het Rijk staan in amvb's. Algemene regels en vergunningplichten van gemeenten, waterschappen en provincies staan in de *decentrale regelgeving*, achtereenvolgens het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening. Als de overheid zelf een groot project wil uitvoeren, dan stelt het daarvoor een *projectbesluit* vast. Via *monitoring* wordt nagegaan of de doelen bereikt worden. Zo niet, dan leidt dat tot aanpassing van de doelen of tot aanvullende programma's of regels. De beleidscyclus is dan rond.

2.4.2 Beschrijving instrumenten Omgevingswet

2.4.2.1 Omgevingsvisie door Rijk (Novi), provincies (Povi's) en gemeenten (Govi's)

Een omgevingsvisie is een integrale langetermijnvisie waarin de hoofdlijnen zijn opgenomen van de huidige kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en behoud van het grondgebied, en het integrale beleid voor de fysieke leefomgeving (afd. 3.1 Ow).

[5] De beleidscyclus is een denkmodel voor de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, die aan verschillende Europese richtlijnen ten grondslag ligt (waaronder de Krw) en die ook in managementvraagstukken wordt gebruikt (het 'plan-do-check-act-model' van Deming).

De omgevingsvisie is verplicht gesteld voor Rijk, provincies en gemeenten en bindt enkel de overheid die de visie heeft vastgesteld.[6] De integrale omgevingsvisie bevat onder meer een beschrijving van de samenhang tussen boven- en ondergrond, grondwaterkwantiteit en -kwaliteit, grondwater- en oppervlaktewatersysteem en de maatschappelijke opgaven en de rol van de diverse overheden hierin. Daarnaast wordt aangegeven hoe het toekomstige beheer van het grond- en oppervlaktewater en de bodem eruit ziet. Bij het vaststellen van de omgevingsvisie moet rekening worden gehouden met een aantal beginselen, zoals het voorzorgsbeginsel, het preventiebeginsel (vgl. Beleidsnota Drinkwater) en het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden. Ook moet zijn aangegeven hoe bedrijven, burgers, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken (10.7 Ob).

Belang omgevingsvisie voor de drinkwaterbedrijven en overheden:

- De omgevingsvisie van het *Rijk* bevat onder andere de hoofdlijnen van het nationale milieu- en waterbeleid. Ook bevat de omgevingsvisie eventuele landelijke reserves zoals strategische grond- en oppervlaktewatervoorraden (zie STRONG).
- De omgevingsvisie van de *provincie* bevat onder andere de hoofdlijnen van het grondwaterbeschermingsbeleid en de regionale oppervlaktewateren en de ambities voor de ondergrond (o.a. waterwinning voor drinkwater, bodemenergie, grondwaterafhankelijke natuur). De provincie kan via bijvoorbeeld instructieregels dit beleid laten doorwerken naar beleid van gemeenten en waterschappen.
- De omgevingsvisie van de *gemeente* kan de hoofdlijnen beschrijven van de bescherming van de grondwaterkwaliteit in de gemeente en eventuele voornemens voor het beheer van grondwaterverontreinigingen wanneer deze de ruimtelijke ontwikkelingen belemmeren. In de omgevingsvisie kunnen ook de ambities voor de bodem en het gebruik van de ondergrond worden vastgelegd (o.a. drinkwaterwinning). Ook het beheer van de historische verontreinigingen valt hieronder.
    - Voorstelbaar is dat de omgevingsvisie de beleidsdomeinen bodem, ondergrond en grondwater integraal beschouwt, of nog breder: het water- en bodemsysteem.

Nb: de Beleidsnota Drinkwater (o.g.v. de Drinkwaterwet) maakt geen deel uit van de omgevingsvisie. Deze nota wordt in 2019 geactualiseerd.

2.4.2.2 Water(beheer)programma's en programmatische aanpak

De omgevingsvisie wordt operationeel gemaakt in programma's die kunnen worden opgesteld door het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen (afd. 3.2 Ow). In de programma's is het beleid uitgewerkt voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer of de bescherming van de fysieke leefomgeving en zijn maatregelen opgenomen om aan omgevingswaarden te voldoen of om andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Programma's binden het vaststellend bestuursorgaan zelf en kennen geen hiërarchie en geen doorwerking in juridische zin, zoals het omgevingsplan en de verordeningen.

Voorbeelden van programma's zijn stroomgebiedsbeheerplannen, nationaal waterprogramma, regionaal waterprogramma, waterbeheerprogramma, beheerplan voor Natura 2000-gebieden. Op

[6] Waterschappen maken geen integrale omgevingsvisie. De waterschappen moeten wel worden betrokken bij het opstellen van de omgevingsvisies. Nb: menig waterschap heeft wel een visie op het beheer van watersystemen ('Bovi') en zal deze inbrengen bij provincies en gemeenten.

basis van bijvoorbeeld een omgevingsvisie kunnen ook altijd programma's worden gemaakt. Denk aan een rioleringsprogramma, een programma voor 'water en bodem', etc.

Een bestuursorgaan kan een programma opstellen voor een aspect van de fysieke leefomgeving, zoals bijvoorbeeld water, maar een programma kan ook gericht zijn op de (ruimtelijke) ontwikkeling van een bepaald gebied. Een programma kan maatregelen bevatten om aan één of meer omgevingswaarden te voldoen of om andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. In een aantal situaties zijn programma's verplicht, bijvoorbeeld als EU-richtlijnen hiertoe dwingen. Denk aan de stroomgebiedbeheerplannen ter implementatie van de Krw en Gwr. Daarnaast is een programma verplicht wanneer uit monitoring (afd. 20.1 Ow) blijkt dat niet meer wordt voldaan aan bepaalde omgevingswaarden. Het programma moet ervoor zorgen dat wel aan die omgevingswaarden wordt voldaan.[7]

In een programma kunnen ook regels worden opgenomen waarmee de toelaatbaarheid van specifieke activiteiten (projecten en andere initiatieven) kan worden beoordeeld. Deze programma's hebben een specifiek rechtsgevolg en worden 'programma's met een programmatische aanpak' genoemd.[8] Dit programma beschrijft voor een bepaald gebied de ruimte die er is, gelet op de omgevingswaarden, om activiteiten voor een bepaalde periode toe te staan. Bijvoorbeeld voor gebiedsgericht grondwaterbeheer kan een programma met een programmatische aanpak worden opgesteld.

Bij het vaststellen van het programma moet zijn aangegeven hoe invulling is gegeven aan publieksparticipatie. Ook geldt hiervoor, net als bij de omgevingsvisie een motiveringsplicht (art. 10.8 en 10.9 Omgevingsbesluit).

Belangrijk voor de drinkwaterbedrijven en overheden

- Bij de ontwikkeling van programma's meedenken (participatie / aan voorkant). Bijvoorbeeld het regionale waterprogramma waar het beheer en de bescherming van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden worden vastgelegd.[9]
  - Nb: De Omgevingswet noemt, net als de Wet milieubeheer, enkel grondwaterbeschermingsgebieden. In de praktijk maken provincies onderscheid tussen waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden, boringsvrije zones en (soms) intrekgebieden. Onder de Omgevingswet kan dat onderscheid worden voortgezet, in de omgevingsverordening. Veranderingen zijn dan ook niet te verwachten.
- Indien nodig: zienswijzen indienen op programma's.
- Een drinkwaterbedrijf kan, wanneer een omgevingswaarde niet wordt gehaald, een verzoek doen bij het bevoegd gezag een (verplicht) programma op te stellen (zie het slot van par. 2.4.2.6: "wat als een omgevingswaarde niet wordt gehaald").
- In het Bkl worden de instructieregels van het Rijk over de water(beheer)programma's opgenomen. Met deze instructieregels wordt geregeld hoe de omgevingswaarden die het Rijk voor grond- en oppervlaktewaterkwaliteit heeft vastgesteld doorwerken naar de programma's.

[7] MvT, Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, algemeen deel, p. 102.

[8] Paragraaf 3.2.4 Ow. Zie ook Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 103.

[9] Art. 2.18 Ow. Zie ook Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 77.

2.4.2.3 Decentrale regelgeving: omgevingsplan, omgevings- en waterschapsverordening

Gemeenten, waterschappen en provincies moeten in principe de regels over de fysieke leefomgeving bijeenbrengen in één regeling. Voor de gemeente is dit het omgevingsplan, voor het waterschap de waterschapsverordening en voor de provincie de omgevingsverordening.

Omgevingsplan (gemeente)

Het omgevingsplan bevat voor de gehele gemeente de regels die nodig zijn voor een evenwichtige toedeling van functies (bijv. waterwingebied of een natuurgebied) aan locaties en de regels die hierbij nodig zijn (art. 4.2 Ow). Ook hebben gemeenten de mogelijkheid omgevingswaarden (art. 2.11 Ow) of maatwerkregels (art. 4.6 Ow) op te nemen, mits de algemene rijksregels of de omgevingsverordening van de provincie daarvoor ruimte bieden.

Omgevingsverordening (provincie)

Ook de omgevingsverordening bevat regels over activiteiten. Hiernaast bevat de verordening andere soorten regels:

1. Regels die gericht zijn tot burgers en bedrijven, zoals algemene regels en een vergunningstelsel. De omgevingsverordening kan regels over activiteiten met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties bevatten, maar alleen als het niet doelmatig of doeltreffend is om die regels via instructieregels in het omgevingsplan te laten landen.
2. Regels die gericht zijn tot het uitvoerend bestuur (gedeputeerde staten), zoals omgevingswaarden en beoordelingsregels voor vergunningaanvragen.
3. Instructieregels voor gemeenten en waterschappen ter uitoefening van taken en bevoegdheden die aan de provincie zijn toebedeeld. Zoals het beschermen van de grondwaterkwaliteit in grondwaterbeschermingsgebieden.[10]

Waterschapsverordening (waterschap)

De waterschapsverordening reguleert activiteiten met gevolgen voor het watersysteem en voor de zuiveringtechnische werken (RWZI's) in beheer bij het waterschap. Het peilbesluit en de legger blijven naast deze verordening bestaan. De aanwijzing van de zogenoemde beperkingengebieden – concreet: de waterstaatswerken en de hierbij horende beschermingszones - moet wel plaatsvinden in de waterschapsverordening en niet, zoals nu nog gebeurt, in de legger. Deze regels binden immers de burger.

Belangrijk voor de drinkwaterbedrijven en overheden

- De omgevingsverordening moet regels bevatten over grondwaterbeschermingsgebieden (art. 7.10 lid 1 onder b Bkl), en activiteiten in deze gebieden. Ook kunnen er regels worden gesteld over de in een waterschapsverordening op te nemen vergunningplicht voor wateractiviteiten. Deze regels omvatten ook de regels in de waterschapsverordening over die vergunningen, bijvoorbeeld de regels over verlening of weigering van een vergunning.
- De provincie kan instructieregels vaststellen met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties over de toedeling van functies aan locaties en de regels met het oog op die functies in het omgevingsplan en de daarmee samenhangende beoordelingsregels voor een omgevingsplanactiviteit in het omgevingsplan, mits gekoppeld aan een wettelijk toegedeelde taak.

[10] Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 85.

- Het omgevingsplan kan bijvoorbeeld industriële activiteiten verbieden in de omgeving van kwetsbare grondwaterlichamen en het omgevingsplan zal regels moeten bevatten over het lozen in de bodem. De waterschapsverordening zal regels bevatten over grondwateronttrekkingen (die niet onder de bevoegdheid van de provincie vallen) en lozingen in oppervlaktewater (voor zover deze niet al in het Bal zijn gereguleerd, of in afwijking van de regels van het Bal).

2.4.2.4 Zorgplicht, algemene regels en omgevingsvergunningen

Onder de Omgevingswet geldt er altijd een zorgplicht, zowel een algemene als een specifieke. Waar nodig worden voor activiteiten algemene regels gesteld. De vergunningplicht wordt de uitzondering op de regel (art. 5.1 Ow).[11] Zo bezien is er van een echte 'omkering' sprake. Niet langer een 'verbod, tenzij…' maar een 'akkoord, mits…'.

> Gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk kunnen algemene regels vaststellen in resp. het omgevingsplan, de waterschapsverordening, de omgevingsverordening en bij amvb. Bij amvb gebeurt dit in het Bal waar veel activiteiten worden gereguleerd. In hoofdstuk 3 (paragraaf 3.4 en 3.5) worden deze milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten verder behandeld.

De algemene zorgplicht (artikel 1.6 Ow) houdt in dat een ieder bij zijn activiteiten voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving in acht neemt. Concreter is aangegeven dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving, verplicht is maatregelen te nemen om die gevolgen te voorkomen (art. 1.7 Ow). Voor zover dat niet mogelijk is, is hij verplicht die gevolgen zo veel mogelijk te beperken of ongedaan te maken. Als ook dat onvoldoende mogelijk is, is hij verplicht de activiteiten achterwege te laten, mits dit in redelijkheid gevraagd kan worden.

Daarnaast kent het Bal een specifieke zorgplicht voor lozingsactiviteiten (art. 2.11, 6.6 en 7.6); dit is een concrete uitwerking van de algemene zorgplicht in de Ow. De specifieke zorgplicht is een basisnorm waaraan steeds moet worden voldaan, ook als er meer uitgewerkte regels in het Bal zijn opgenomen. Deze zorgplicht ziet op kwantiteits- en kwaliteitsaspecten van de lozingsactiviteiten voor stoffen, water en warmte. Naast de algemene regels geldt de zorgplicht ook voor vergunningplichtige gevallen.[12]

> Via de Invoeringswet Omgevingswet is geregeld dat activiteiten die aanzienlijke nadelige gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving verboden zijn (nieuw artikel 1.7a in de Ow, waarin ook de Wbb-zorgplicht in te herkennen is). Hiertoe behoren onder andere activiteiten waarbij direct of indirect stoffen in water, bodem of lucht worden gebracht, waardoor aanzienlijke schade aan de kwaliteit van water, bodem of lucht ontstaat of dreigt te ontstaan (art. 1.3 Ob).[13]

Gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk kunnen activiteiten aanwijzen die omgevingsvergunningplichtig zijn. Uitgangspunt daarbij is dat de vergunningplicht alleen wordt voorgeschreven wanneer dit vanuit internationaal recht noodzakelijk is of wanneer de activiteit niet doelmatig of doeltreffend via algemene regels kan worden gereguleerd.

---

[11] Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 120 e.v., p. 120 e.v.

[12] Z. Aben en S. Handgraaf, Lozingsactiviteiten in het Besluit activiteiten Leefomgeving, TO december 2016 nr. 6, p. 190. Nota van Toelichting ontwerp-Bal, algemeen, par. 3.1.

[13] Deze bepaling heeft mede tot doel om de Europese richtlijn milieustrafrecht te implementeren.

Er blijft een aparte omgevingsvergunning voor wateractiviteiten bestaan (zie figuur 2.5 in par. 2.2) naast de algemene omgevingsvergunning. Hiervoor is het waterschap, de provincie of de minister van Infrastructuur en Waterstaat (RWS) het bevoegd gezag. Voor deze vergunning is een aparte aanvraag vereist, waarop een apart besluit door de waterbeheerder (Rijk of waterschap) of de provincie wordt genomen en waarbij toezicht en handhaving ook bij de waterbeheerder of de provincie liggen (art. 5.3, 5.4, 5.9 en 5.10 Ow in combinatie met art. 18.2 Ow). Voor de algemene omgevingsvergunning is in beginsel de gemeente bevoegd gezag ('decentralisatiebeginsel').

Het Rijk wijst in ieder geval de omgevingsvergunningplichten aan voor milieubelastende activiteiten en voor lozingsactiviteiten (art. 5.1 Ow). De beoordelingsregels voor deze omgevingsvergunningen staan in hoofdstuk 8 van het Bkl. In het geval gemeenten, waterschappen en provincies zelf omgevingsvergunningplichten opnemen, zetten zij daar ook in wat de beoordelingsregels voor die vergunningen zijn.

2.4.2.5 Projectbesluit

Voor het uitvoeren, het in werking hebben of in stand houden van een project kan of moet een projectbesluit worden vastgesteld door Rijk, provincies en waterschappen. Hierbij gaat het om complexe projecten in de fysieke leefomgeving met een publiek belang.[14] Het projectbesluit vervangt het inpassingsplan uit de Wet ruimtelijke ordening, het Tracébesluit uit de Tracéwet, het projectplan uit de Waterwet en de coördinatieregelingen van de Wro, de Tracéwet, de Waterwet en de Ontgrondingenwet.

In een aantal gevallen is het vaststellen van een projectbesluit en het volgen van de projectprocedure verplicht (zie art. 5.44 Ow en bijv. de Mijnbouwwet[15]), zoals bijvoorbeeld bij de aanleg van auto-, spoor- en vaarwegen of de aanleg of wijziging van primaire waterkeringen (waarvoor nu nog een projectplanplicht geldt op grond van de Waterwet). In andere gevallen kan het bestuursorgaan zelf besluiten om een projectbesluit vast te stellen. Wanneer de projectprocedure te zwaar wordt bevonden, kan voor de omgevingsvergunning gekozen worden.

Een verplicht onderdeel van het projectbesluit is de participatie in een vroeg stadium – de verkenning – van burgers, maatschappelijke organisaties en betrokken bestuursorganen. De verkenning moet leiden tot kwalitatief betere besluitvorming en tot meer draagvlak. De planvormingsfase, zo is de bedoeling, kan daardoor sneller verlopen. Investeren in het begin van het proces verdient zich later terug.

Het projectbesluit kan *alle* verplichte toestemmingen bevatten die nodig zijn voor het project. Daarbij kan het projectbesluit de regels van het omgevingsplan direct wijzigen als die regels in strijd zijn met die van het projectbesluit.

De wijziging van het omgevingsplan is beperkt tot het project en tot die regels van het projectbesluit die met de regels van het omgevingsplan in strijd zijn. Het projectbesluit betreft immers alleen het mogelijk maken van het uitvoeren, in werking hebben of in stand houden van het specifieke project. De regels van het omgevingsplan wijzigen tegelijk met de bekendmaking van het projectbesluit.

[14] Dit kunnen zowel publieke als private projecten zijn.

[15] Nu is de rijkscoördinatieregeling van toepassing verklaard.

Het projectbesluit kent één beroepsgang: die bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De Afdeling beslist binnen zes maanden.

Voor drinkwaterbedrijven is de verschuiving naar de voorkant in de vorm van vroegtijdige participatie grote winst. Drinkwaterbelangen kunnen zo al vroeg onder de aandacht worden gebracht. In relatie tot grote projecten moet daarbij met name aan de ligging c.q. de bescherming van drinkwaterleidingen worden gedacht.

2.4.2.6 Omgevingswaarden voor waterwinningen (Rijk + provincie)

Om de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet te halen (art. 1.3) kunnen doelen voor de fysieke leefomgeving worden vastgesteld. Wanneer een bestuursorgaan deze wettelijk wil vastleggen, gebeurt dit in de vorm van omgevingswaarden in het Bkl (door het Rijk), in de omgevingsverordening (door de provincie) of in het omgevingsplan (door de gemeente). Een waterschap kan geen omgevingswaarden vaststellen. Omgevingswaarden binden alleen het bestuursorgaan dat ze vaststelt.

> Omgevingswaarden zijn normen die de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan als beleidsdoel vastleggen. Ook kunnen ze zien op de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen. Omgevingswaarden kunnen volgen uit internationale of Europese verplichtingen maar ook uit nationale, provinciale of lokale beleidsdoelen.[16] Kort gezegd gaat het dus om zowel beleidsdoelen als klassieke normen.

Om de omgevingswaarden te bereiken, moet gebruik worden gemaakt van andere instrumenten van de Ow (zoals programma's en/of instructieregels wanneer andere overheden nodig zijn voor het bereiken van de omgevingswaarden). Er is geen directe doorwerking naar de omgevingsvergunning, dit loopt via de programma's en beoordelingsregels.[17] Het Rijk kan bepalen dat provincies en gemeenten mogen afwijken van de rijksomgevingswaarden; idem voor provincies richting gemeenten.

In het Bkl zijn omgevingswaarden opgenomen voor de kwaliteit van oppervlaktewater- en grondwaterlichamen, zoals de chemische en ecologische toestand van oppervlaktewaterlichamen, de chemische en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen en voor oppervlaktewater dat gebruikt wordt voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water.[18] Deze omgevingswaarden vloeien voort uit de implementatie van de kaderrichtlijn water, de grondwaterrichtlijn en de richtlijn prioritaire stoffen.

De omgevingswaarden voor water op de waterwinlocaties waar oppervlaktewater wordt onttrokken voor de openbare drinkwatervoorziening[19] zijn ook te vinden in het Bkl. De waarden zijn per verontreinigende stof vastgesteld (zie artikel 2.16 Bkl en bijlage V Bkl).[20] Deze omgevingswaarden hebben geen betrekking op grond- of oppervlaktewater dat na een bodempassage via een waterwinlocatie voor grondwater wordt onttrokken. Er zijn geen

[16] Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, paragraaf 4.2.5.

[17] Nota van Toelichting ontwerp-Bkl, algemeen, p. 77.

[18] Nu zijn deze nog als normen opgenomen in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009. De Ow-omgevingswaarden, opgenomen in het Bkl, bieden een vergelijkbaar beschermingsniveau.

[19] Deze waterwinlocaties zijn opgenomen in het nationale waterprogramma voor zover het rijkswateren betreft en in het regionaal waterprogramma voor zover het regionale wateren betreft.

[20] Verplichtingen op grond van artikel 7 Krw.

concrete Europese grondwaternormen. De provincie kan hier in de omgevingsverordening wel omgevingswaarden voor vaststellen (art. 2.19, derde lid, Bkl) met daarbij behorende instructieregels voor gemeenten en waterschappen. De provincie is immers verantwoordelijk voor het beschermen van grondwaterkwaliteit en het halen van de Krw-doelen voor grondwater dat wordt gebruikt voor de bereiding van water voor de openbare drinkwatervoorziening.[21] Net als de provincies kunnen gemeenten omgevingswaarden vaststellen voor stoffen waarover het Rijk geen omgevingswaarden heeft vastgesteld (mits ze die ook kunnen realiseren).

Maatschappelijk afgewogen uitzonderingen (zoals genoemd in art. 4 Krw) op de omgevingswaarden worden opgenomen in het nationaal en regionaal waterprogramma (voor resp. rijks- en regionale wateren). Het gaat dan om bijvoorbeeld sterk veranderde of kunstmatige waterlichamen, doelfasering etc. Het waterschap zal moeten verwijzen naar het regionaal waterprogramma van de provincie, want zij kan in het waterbeheerprogramma geen uitzonderingen opnemen.

Wat als een omgevingswaarde niet wordt gehaald?
Als een omgevingswaarde niet wordt gehaald, of dreigt niet te worden gehaald, moet een programma worden opgesteld (art. 3.10 Ow). Voor de omgevingswaarden over water worden dergelijke programma's vastgesteld door de waterbeheerder. Belangrijk voor de drinkwaterbedrijven is dat vastgestelde programma's (bijvoorbeeld de waterbeheerprogramma's van het waterschap) binnen een passende termijn moeten worden gewijzigd als uit monitoring blijkt dat de omgevingswaarden nog steeds niet worden gehaald. Dit kan aan de orde zijn als in de loop van de planperiode 2021-2027 de Krw-doelen niet dreigen te worden gehaald.

2.4.2.7 Instructieregels op programma's en verordeningen / omgevingsplannen

Instructieregels zijn nodig om omgevingswaarden (of andere beleidsdoelstellingen) te laten doorwerken naar het omgevingsplan en verordeningen. Provincies en het Rijk kunnen, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel,[22] instructieregels stellen over de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de Ow door gemeenten en waterschappen.[23] Instructieregels kunnen (voor zover relevant voor drinkwater) gaan over de taken (art. 2.1 Ow), omgevingsplannen, waterschapsverordeningen, maatwerkregels, maatwerkvoorschriften, omgevingsvergunningen en programma's. Daarnaast kunnen Rijk en provincies instructies geven om doorwerking van beleid veilig te stellen.

> Instructieregels van bijvoorbeeld een provincie kunnen alleen betrekking hebben op de taken en bevoegdheden die wettelijk aan gemeenten zijn toebedeeld. Naast instructieregels, die vooraf

[21] NvT bij ontwerpbesluit Bkl, algemeen deel, p. 82 e.v.

[22] Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat de integrale overheidszorg voor de fysieke leefomgeving in eerste instantie bij de gemeenten ligt en vervolgens bij de provincie en het Rijk.

[23] Deze bevoegdheden kunnen alleen worden gebruikt ter bescherming of ter verwezenlijking van een provinciaal of nationaal belang, als:

1. dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen of provinciebesturen kan worden behartigd.
2. als de uitoefening daarvan nodig is in verband met een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden krachtens de Omgevingswet.
3. omdat EU-regelgeving eigenlijk geen andere vorm toestaat. Het zal dan vaak gaan om maatschappelijk belangen die de lokale of regionale belangen overstijgen.

worden opgesteld en vaak gericht zijn tot verschillende gemeenten of waterschappen, is de mogelijkheid opgenomen een instructie (voor een individueel geval, en soms achteraf) te geven.

Een gemeente of waterschap kan geen instructieregel vaststellen. Indien zij andere overheden nodig hebben bij de uitvoering van hun beleid zullen ze moeten samenwerken.

In het Bkl zijn onder andere instructieregels van het Rijk over de water(beheer)programma's opgenomen. Hiermee wordt geregeld hoe de omgevingswaarden die het Rijk voor grondwaterkwaliteit heeft vastgesteld doorwerken naar de programma's.

Belangrijk voor de drinkwaterbedrijven en overheden

- het Rijk stelt instructieregels voor de waterprogramma's van de provincie en de waterbeheerprogramma's van de waterschappen (ter implementatie van de Krw en de Gwr);
- de provincie kan instructieregels stellen over het gemeentelijke omgevingsplan, om te zorgen dat de toedeling van functies aan locaties en de regels voor activiteiten binnen een grondwaterbeschermingsgebied passen binnen het provinciale beleid voor deze gebieden. Ook kunnen zij gemeenten opdragen de uitvoering van maatregelen in het regionale waterprogramma mogelijk te maken, *als* die bijdrage nodig is om de provinciale taak te realiseren.

Watertoets

De Omgevingswet bevat een regeling voor de weging van het waterbelang in de vorm van een instructieregel.[24] Art. 5.37 Bkl bepaalt dat gemeenten bij de totstandkoming van het omgevingsplan rekening moeten houden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen. De gemeente moet hierbij afstemmen met de waterbeheerder. Het watertoetsproces wordt hiermee iets versterkt. Er is immers onder de Ow sprake van een inhoudelijke beslisregel[25], en niet meer alleen een procedurele regel. Daarnaast is de voor bestuursorganen algemene afstemmings- en samenwerkingsverplichting (art. 2.2 Ow) altijd van toepassing: waar taken en bevoegdheden elkaar raken moet er afstemming plaatsvinden.

De weging van het waterbelang is ook van toepassing op de provinciale omgevingsverordening, projectbesluiten van waterschappen, provincies of Rijk en afwijkactiviteiten. Ook blijft de afspraak gelden uit het Bestuursakkoord Water om bij alle ruimtelijke plannen (incl. structuur-/ omgevingsvisies) een watertoetsproces te doorlopen.[26] De bescherming van de waterkwaliteit met het oog op de waterwinning voor drinkwater is integraal onderdeel van de watertoets.[27] Aantekening verdient dat het drinkwaterbelang in de praktijk vooralsnog op weinig aandacht kan rekenen van gemeenten. Als een betrokken gemeente echter goed is aangesloten bij een gebiedsdossier/gebiedsgesprek, dan kan daar wel rekening mee gehouden worden.

2.4.2.8 Maatwerk via maatwerkvoorschrift of maatwerkregel

Onder de Omgevingswet komt maatwerk in twee vormen voor:

[24] Het huidige Besluit ruimtelijke ordening bevat enkel een overlegverplichting en de verplichting tot het opnemen van een 'waterparagraaf' in een bestemmingsplan.

[25] In de vorm van 'rekening houden met'.

[26] Ina Kraak en Willem Wensink, De Omgevingswet: waterbestendig of waterdoorlatend?, TO december 2016 nr. 6, p. 175 / NvT ontwerp-Bkl, algemeen, paragraaf 8.1.7.2.

[27] NvT Bkl, algemeen deel, p. 341.

- *Maatwerkvoorschriften*: *individuele* beschikkingen die (n.a.v. een melding of op een moment als het bedrijf al actief is) aan een specifiek bedrijf worden opgelegd. Deze moeten worden gepubliceerd (afd. 10.5 Ob). Zo kunnen omwonenden en andere belanghebbenden kennisnemen van de afwijkende regels voor bedrijven.
- *Maatwerkregels: algemene*, locatiegerichte regels, die vooraf worden opgenomen in het omgevingsplan (of de omgevingsverordening of waterschapsverordening). Alleen de decentrale overheden kunnen maatwerkregels stellen, het Rijk niet. Maatwerkregels maken het mogelijk om *vooraf* te sturen op milieueffecten, ongeacht welk bedrijf zich in de toekomst op de betreffende locatie gaat vestigen.

2.4.2.9 Monitoring

Monitoring is geregeld in hoofdstuk 20 van de Ow en in hoofdstuk 10 van het Bkl. Als er een omgevingswaarde zoals een waterkwaliteitsdoelstelling is vastgesteld, is monitoring daarvan verplicht. Hetzelfde geldt als er een programma is vastgesteld met een programmatische aanpak.

Voor de drinkwatervoorziening is met name de monitoring ter uitvoering van de Kaderrichtlijn water (Krw) van belang. Dit is uitgewerkt in paragraaf 10.2.2.1 Bkl. Deze paragraaf bevat in grote lijnen dezelfde regels als het huidige Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 (Bkmw 2009) en de Regeling monitoring kaderrichtlijn water. De minister van I&W stelt voor ieder stroomgebiedsdistrict het Krw-monitoringsprogramma vast. Hierin wordt onder meer beschreven hoe de toestand van oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen wordt gemeten (incl. de stoffen die zijn aangewezen als indicatoren voor een mogelijke bedreiging voor de kwaliteit van oppervlaktewater of grondwater dat wordt gebruikt voor de drinkwaterbereiding) en hoe wordt vastgesteld of de doelen van de Krw, de Richtlijn Prioritaire Stoffen (RPS) en de Grondwaterrichtlijn zijn gehaald. Ook bevat het monitoringprogramma de wijze waarop wordt vastgesteld of sprake is van ‘geen achteruitgang’ van een waterlichaam. Het monitoringsprogramma wordt voor oppervlaktewaterlichamen uitgevoerd door de waterbeheerder en voor grondwaterlichamen door de provincie (art. 10.14g Bkl).

2.5 Beschrijving procedures en rechtsbeschermingsmogelijkheden

2.5.1 Procedures

Vergeleken met de huidige wetgeving zijn de procedures onder de Ow geüniformeerd, flexibeler gemaakt en waar mogelijk geïntegreerd. De Omgevingswet sluit daarbij zoveel mogelijk aan op de generieke regelgeving van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Daarnaast wordt de inrichting van het besluitvormingsproces zoveel mogelijk overgelaten aan de bevoegde overheden zelf. Op die manier kan per geval en gebiedsgericht worden gekeken naar het meest passende besluitvormingsproces. Bestuurders krijgen hiermee dus een grotere rol. Nieuw in dit alles is het grote belang dat wordt gehecht aan participatie.

De aanvrager krijgt meer vrijheid om te kiezen of hij activiteiten tegelijkertijd of los wil aanvragen. Wateractiviteiten moeten echter altijd los worden aangevraagd van de ‘gewone’ omgevingsvergunning. Als een wateractiviteit tegelijkertijd met een andere activiteit wordt aangevraagd, is wel afdeling 3.5 van de Awb (over samenhangende besluiten) van toepassing (art. 16.7 Ow).

Participatie
Het nieuwe stelsel legt de nadruk op vroegtijdige participatie van burgers, bedrijven, overige organisaties en betrokken bestuursorganen. Zie nader hiervoor par. 2.3.2.5 waar de participatie in relatie tot het projectbesluit is beschreven.

De Ow voorziet ook in een procedure voor gemeenten om de 'sneller en beter'-aanpak (van afd. 5.2 Ow) toe te passen bij het wijzigen van een omgevingsplan als sprake is van projecten met een publiek belang. Dit is dus geen projectbesluit maar wel een daaraan gelijkwaardig instrument (art. 5.55 Ow).

Voor drinkwaterbedrijven en overheden is de verschuiving naar de voorkant in de vorm van vroegtijdige participatie grote winst. Hierdoor is het mogelijk om drinkwaterbelangen al vroeg onder de aandacht te brengen bij belangrijke projecten.

Omgevingsvergunningen
Onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Waterwet bestaat er voor omgevingsvergunningen respectievelijk watervergunningen een reguliere en een uitgebreide Awb-procedure. Dit is ook zo onder de Omgevingswet. Echter, onder de Omgevingswet is veel vaker de reguliere procedure van toepassing dan onder de Wabo of de Waterwet. Dit geldt bijvoorbeeld heel concreet ook voor vergunningplichtige grondwateronttrekkingen voor de drinkwaterbedrijven. Zo wordt veel sneller duidelijk of een vergunning wel of niet wordt verleend.[28]

> De reguliere procedure volgt hoofdstuk 4 van de Awb, aangevuld met een aantal extra verplichtingen in de Omgevingswet over bijv. de ontvangstbevestiging (art. 16.54 Ow), publicatie van de kennisgeving van de aanvraag en bekendmaking van het besluit (art. 16.63 Ow).

In het Omgevingsbesluit (art. 10.24) is geregeld dat de uitgebreide procedure alleen wordt gevolgd als er sprake is van een internationaalrechtelijke verplichting, waarbij het verdrag van Aarhus een grote rol speelt, en enkele andere activiteiten waarbij belangrijke gevolgen voor het milieu kunnen optreden. Voor de drinkwaterbedrijven zijn in dit kader de grondwateronttrekkingen van meer dan 10 miljoen m^3 per jaar van belang. In die gevallen is namelijk een milieueffectrapportage (MER) verplicht (art. 16.43 Ow en art. 9.5 Omgevingsbesluit). En op besluiten waarvoor een MER moet worden gemaakt, is de uitgebreide procedure van toepassing (art. 16.50 Ow). Via de Invoeringswet Omgevingswet is daaraan toegevoegd dat een bestuursorgaan de uitgebreide procedure ook van toepassing kan verklaren op verzoek of met instemming van de aanvrager (art. 16.65 lid 1 onder b Ow).

> De uitgebreide procedure sluit nauw aan op de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb. Dit houdt in dat de overheid een ontwerpbesluit neemt en ter inzage legt. In afwijking van de Awb kan *een ieder* (in plaats van enkele een belanghebbende) vervolgens een zienswijze indienen (art. 16.23 Ow). De beslistermijn is uiterlijk zes maanden. Gaat het echter om een zeer ingewikkeld of omstreden onderwerp, dan kan deze termijn eenmalig met zes weken worden verlengd (art. 16.66 lid 3 Ow en 3:18 lid 2 Awb).

[28] De beslistermijn bij de reguliere procedure is 8 weken. Als instemming nodig is van een ander bestuursorgaan is het 12 weken. De procedure wordt verder alleen vertraagd als er bezwaar wordt gemaakt.

Tegen een omgevingsvergunning die met de reguliere procedure is voorbereid, kunnen drinkwaterbedrijven indien nodig bezwaar maken. Bij de uitgebreide procedure kunnen drinkwaterbedrijven een zienswijze indienen op het ontwerpbesluit.

Advies en advies met instemming
Onder de Ow is er per omgevingsvergunning één bevoegd gezag, los van het aantal activiteiten waarop de vergunning betrekking heeft. Bestuursorganen of andere instanties die ook betrokken zijn bij de betreffende activiteiten of een specifieke deskundigheid hebben, hebben in bepaalde gevallen een adviesrecht of een advies met instemmingsrecht.

In het geval van een adviesrecht, is het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning verplicht om advies te vragen, maar kan het hier wel gemotiveerd van afwijken. Het adviesrecht is geregeld in art. 16.15 en 16.15a van de Omgevingswet. Bestuursorganen en instanties die adviesrecht hebben zijn specifiek benoemd in het Omgevingsbesluit (afd. 4.2 Ob).

> Ter illustratie het adviesrecht in art. 4.35 Ob. Hier wordt geregeld dat de beheerder van een zuiveringtechnisch werk of een oppervlaktewaterlichaam voor indirecte lozingen die daarop plaatsvinden een adviesrecht heeft op de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. Dit adviesrecht kent de Wabo ook, maar de mogelijkheid voor de beheerder om zijn advies bindend te verklaren in bepaalde gevallen komt onder de Omgevingswet niet terug.

Een adviesrecht met instemming gaat verder. Een betrokken bestuursorgaan heeft in dat geval namelijk de mogelijkheid om geen instemming te verlenen. De vergunning kan dan voor het betreffende onderdeel niet worden verleend. De bestuursorganen die een adviesrecht met instemming hebben, zijn aangewezen in de Omgevingswet (art. 16.16 Ow) en in het Omgevingsbesluit (afd. 4.2). Dit gaat in eerste instantie om bestuursorganen die bevoegd zouden zijn geweest wanneer de activiteiten los van elkaar zouden zijn aangevraagd. En verder is een aantal bestuursorganen aangewezen vanwege hun deskundigheid of specifieke taak.

> Een voorbeeld: stel dat een groot bedrijf een omgevingsvergunning aanvraagt voor lozen op een rijkswater, maar daarbij ook een kleinere lozing wil doen in een sloot die in beheer is bij het waterschap. In dit geval geldt de hoofdregel ‘waterschap, tenzij...’ en is het waterschap bevoegd gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft echter adviesrecht met instemming (art. 4.30 Omgevingsbesluit). Als de minister geen instemming verleent, kan het deel van de vergunning dat gaat over de lozing op het rijkswater niet worden verleend.

Wat betreft de Wet natuurbescherming (Wnb) is in dit kader nog het volgende van belang. Deze wet is op 1 januari 2017 in werking getreden en zal uiteindelijk opgaan in de Omgevingswet. De Wnb is grotendeels al Omgevingswet-proof. Dat houdt o.a. in dat, anders dan onder de Wabo, bedrijven en burgers kunnen kiezen om een separate omgevingsvergunning natuur aan te vragen of een meervoudige omgevingsvergunning voor natuur en andere aspecten. In het Omgevingsbesluit is geregeld dat bij de enkelvoudige omgevingsvergunning natuur de provincie in de meeste gevallen bevoegd gezag is. Bij een meervoudige omgevingsvergunning is de gemeente bevoegd gezag. Voor het natuuraspect is in dat geval een advies met instemming vereist van de provincies, en in uitzonderingsgevallen van de Minister van EZ.

Drinkwaterbedrijven hebben geen zelfstandig adviesrecht op grond van de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit. De provincies kunnen hen wel in de omgevingsverordening aanwijzen als adviseur voor bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor activiteiten in een grondwater-

beschermingsgebied (op grond van art. 16.15 Ow). Hoe dan ook ligt het voor de hand dat het bevoegd gezag het plaatselijke drinkwaterbedrijf betrekt bij de vergunningverlening. Dit volgt ook uit het addendum Bestuursakkoord water 2018: waar er effecten kunnen optreden voor drinkwaterbronnen of -infrastructuur worden drinkwaterbedrijven betrokken.[29] En ook als een ander bestuursorgaan een adviesrecht of een adviesrecht met instemming heeft, kan dat bestuursorgaan het drinkwaterbedrijf betrekken bij de advisering. Bestuursorganen hebben immers rekening te houden met de specifieke zorgplicht van de Drinkwaterwet. In dit verband valt ook te wijzen op art. 2.1, lid 3 Ow waar het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening nadrukkelijk als een belang wordt genoemd waarmee bestuursorganen rekening moeten houden. Dat een drinkwaterbedrijf geen zelfstandig adviesrecht heeft, kan grote consequenties hebben. Het biedt echter ook kansen om juist tijdens de informele voorfase (participatie) in een vroegtijdig stadium te zorgen dat drinkwaterbelangen zorgvuldig in het proces worden meegenomen.

2.5.2 Rechtsbescherming

Samengevat ziet de rechtsbescherming er over het algemeen als volgt uit:

- Reguliere procedure: bezwaar – beroep – hoger beroep
- Uitgebreide procedure: zienswijze – beroep – hoger beroep

Bij de uitgebreide procedure kunnen zienswijzen worden ingediend op een ontwerpbesluit. De ontvangen zienswijzen worden verwerkt in het definitieve besluit. Bezwaar (bij de reguliere procedure) gaat over een vastgesteld besluit. Als tegen een vastgesteld besluit bezwaar wordt gemaakt, volgt een beslissing op bezwaar waarbij het oorspronkelijke besluit ofwel wordt gewijzigd ofwel in stand wordt gelaten.

Als bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, kan een voorlopige voorziening worden gevraagd bij de rechter (art. 8:81 Awb). Sommige omgevingsvergunningen treden pas na vier weken in werking (16.79 lid 2 en 3 Ow). Als bij deze besluiten binnen die termijn een verzoek om voorlopige voorziening is ingediend, heeft dit verzoek schorsende werking. De omgevings-vergunning treedt dan pas in werking nadat op het verzoek is beslist (art. 16.79, lid 3 Ow).

Beroep

Onder de Omgevingswet is het uitgangspunt dat beroep mogelijk is in twee instanties:

- beroep bij de rechtbank;
- hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS).

In een aantal gevallen is er direct beroep mogelijk bij de ABRvS (art. 2 bijlage 2 Awb):

- besluiten die gevolgen hebben voor de rechtmatigheid van andere besluiten. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de vaststelling of wijziging van omgevingsplannen. Op basis van een omgevingsplan worden immers omgevingsvergunningen verleend. Ook voor projectbesluiten geldt beroep in één instantie bij de Raad van State;
- besluiten om een ontheffing te weigeren (art. 2.32 Ow);
- besluiten om instructies te geven (art. 2.33 en 2.34 Ow);
- interventiebesluiten (art. 16.21 Ow);
- besluiten over goedkeuring van een projectbesluit door een waterschap (art. 16.72 Ow).

[29] Zie http://www.samenwerkenaanwater.nl/actueel/nieuws/2018/10/volgende-stap-voor-bestuursakkoord-water/.

In een aantal gevallen is geen beroep mogelijk, zoals tegen omgevings- en waterschapsverordeningen. Tegen besluiten die op de zgn. negatieve lijst voorkomen, staat ook geen beroep open. Daarvan zijn er echter geen relevant voor drinkwaterbedrijven.[30] De inhoud van een verordening kan echter wel exceptief worden getoetst. Dat betekent dat in een beroep tegen bijvoorbeeld een omgevingsvergunning die is verleend op grond van een verordening, wordt aangevoerd dat de regels in de verordening onrechtmatig zijn en dus buiten toepassing moeten worden gelaten.

Verkorte rechterlijke beslistermijn
Onder de Ow is voor beroepen tegen de projectprocedure de rechterlijke beslistermijn van twaalf maanden verkort tot zes maanden (art. 16.87 Ow). Als een gemeente bij de wijziging van het omgevingsplan gebruik heeft gemaakt van de 'sneller en beter'-aanpak, geldt deze verkorte rechterlijk beslistermijn van zes maanden ook.

Schade en rechtsbescherming
Zie hiervoor paragraaf 2.8.

2.6 Digitaal stelsel Omgevingswet: betekenis voor drinkwaterbedrijven

Algemeen[31]
Een van de fundamenten onder de Omgevingswet is het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), het stelsel van de landelijke voorziening en lokale systemen van de overheden. Het DSO vervangt vanaf 2021 de volgende bestaande toepassingen: Omgevingsloket online (Olo), Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) en ruimtelijkeplannen.nl.

Omgevingsloket voor burgers en bedrijven
In het Omgevingsloket kunnen burgers en ondernemers aan de hand van een kaart de regels inzien die op een bepaalde locatie gelden. Dit zijn de regels zoals bepaald door de gemeente, het waterschap, de provincie en het Rijk. Via een vragenboom kunnen initiatiefnemers nagaan of ze een vergunning of melding moeten doen voor hun plannen. Daarna kunnen ze direct een aanvraag of melding opstellen en indienen. Deze aanvraag gaat rechtstreeks naar het bevoegde gezag. Tot de beschikbaar te stellen kaarten horen ook die waarop de grondwaterbeschermingsgebieden zijn aangegeven.

Lokaal en landelijk stelsel
Lokale overheden sluiten hun systemen aan op het digitale stelsel om via het loket de regels te tonen èn om de aanvragen en meldingen uit het loket te ontvangen. De koppeling met de landelijke voorziening is nodig om omgevingsdocumenten beschikbaar te stellen. De koppeling kan ook gebruikt worden om toepasbare regels aan te leveren voor de vragenbomen in het Omgevingsloket en om vergunningaanvragen en meldingen te ontvangen uit het Omgevingsloket.

[30] Art. 1 van bijlage 2 Awb (Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak).
[31] De tekst van deze paragraaf is gebaseerd op informatie zoals te vinden op de website van het Programma aan de Slag met de Omgevingswet, o.a.: https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/digitaal-stelsel/in-de-praktijk/voorbeelden-uit-de/samenvatting-dso/.

Ruim vóór 2021 moet het stelsel klaar zijn voor koppelingen met lokale systemen van overheden. In 2019 is er daarom een tussentijdse oplevering, zodat overheden zich goed kunnen voorbereiden op het aansluiten en werken met het digitaal stelsel.

Betekenis voor drinkwaterbedrijven
In het Omgevingsloket kunnen drinkwaterbedrijven alle beschikbare gegevens over de fysieke leefomgeving bekijken. Dit kan op een kaart, maar ook in tekst in de vorm van regels. Het Omgevingsloket zorgt ervoor dat iedereen dezelfde informatie over de fysieke leefomgeving kan bekijken en gebruiken.

Via een kaart kunnen de regels van omgevingsdocumenten worden bekeken waaronder alle omgevingsplannen, omgevingsverordeningen en waterschapsverordeningen. Via vragenbomen kan worden gecheckt welke regelgeving op een locatie geldt. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn minimaal de rijksregels via het Omgevingsloket te bekijken. Gemeenten, provincies en waterschappen kunnen ook eigen lokale regels toevoegen. Via vragenbomen is ook te zien welke vergunnings-, meldings- of andere informatieplicht er op een locatie geldt voor een initiatief.

Net als onder het huidige recht kunnen drinkwaterbedrijven ook een aanvraag of melding indienen via het Omgevingsloket. Ook dit gaat met behulp van vragenbomen. Vanuit de vergunningcheck wordt automatisch het juiste formulier getoond.

Tot slot
Op de website van Aan de slag met de Omgevingswet is veel meer informatie te vinden over het DSO. Hier is bijvoorbeeld ook te lezen dat ICT-leveranciers ook bedrijven in opdracht aansluiten op het DSO. Dit kan via de services van het digitaal stelsel.[32] Aangetekend wordt dat het DSO nog volop in ontwikkeling is en dat het zaak is de ontwikkelingen goed te volgen. Op dit moment (februari 2019) is het nog onduidelijk of het voor drinkwaterbedrijven handig en verstandig is aan te sluiten op het DSO.

2.7 Toezicht en handhaving onder de Omgevingswet

Toezicht en handhaving zijn geregeld in hoofdstuk 18 van de Omgevingswet. Een groot deel daarvan komt overeen met hoofdstuk 5 van de Wabo. Verder zijn regels opgenomen over het bevorderen van de kwaliteit van toezicht en handhaving en over de samenwerking bij handhaving. Een belangrijke ontwikkeling daarbij is dat wellicht ook private partijen in toenemende mate een rol zullen krijgen bij naleving van de wettelijke regels. De overheid zal daarbij dan wel bepalen aan welke regels deze private partijen zich moeten houden.[33] Dit biedt mogelijk ook kansen voor drinkwaterbedrijven om zelf toezicht te houden. Voor hen is en blijft het relevant dat er altijd een verzoek om handhaving gedaan kan worden aan het terzake bevoegde gezag.

[32] Zie: https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/digitaal-stelsel/in-de-praktijk/gebruikers-digitaal/ict-leveranciers/.

[33] Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 242 e.v.

De sancties onder de Omgevingswet blijven grotendeels hetzelfde en zien er als volgt uit:

Herstelsancties (bestuursrechtelijk)	Punitieve sancties (strafrechtelijk)
Last onder dwangsom	Geldboete
Last onder bestuursdwang	Bestuurlijke boete
Intrekking omgevingsvergunning	Bestuurlijke strafbeschikking milieu
Bouwstop-last	
Preventie last onder dwangsom	
Preventieve last onder bestuursdwang	

In bepaalde gevallen is het onder de Omgevingswet ook mogelijk voor een bestuursorgaan, dat gebruik heeft gemaakt van zijn advies en instemmingsrecht, om een last onder bestuursdwang op te leggen bij overtreding van de voorschriften van de betreffende omgevingsvergunning (art. 18.3 Ow en art. 13.3 Ob).

Wat betreft de coördinatie van een onderling afgestemde uitoefening van de uitvoerings- en de handhavingstaak zijn gedeputeerde staten verantwoordelijk. Gaat het om afstemming van een bovenprovinciaal belang, dan is dit de minister (art. 18.26 Ow).

2.8 Schadevergoeding/nadeelcompensatie

In hoofdstuk 15 van de Omgevingswet is een schadevergoedingsregeling opgenomen. Er worden drie afdelingen onderscheiden:

1. Afdeling 15.1: nadeelcompensatie;
2. Afdeling 15.2: schade bij gedoogplichten;
3. Afdeling 15.3: schade voor onteigening (deze afdeling is nog niet ingevuld).

Afdeling 15.1: nadeelcompensatie

Voorop staat dat de Algemene wet bestuursrecht (Awb, titel 4.5) de algemene regeling voor nadeelcompensatie bevat.[34] Afdeling 15.1 bevat bijzondere regels, die afwijken van de regeling in de Awb, en regels die als aanvulling gelden op de Awb. De nadeelcompensatieregeling is beperkter dan die van art. 4:126, eerste lid, van de Awb.[35]

> Art. 4:126 lid 1 Awb: "Indien een bestuursorgaan in de rechtmatige uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak schade veroorzaakt die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico en die een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft, kent het bestuursorgaan de benadeelde desgevraagd een vergoeding toe."

Op grond van lid 1 van dat artikel kan namelijk op grond van *elk* handelen door de overheid in het kader van een rechtmatige uitoefening van een haar toegekende taak of bevoegdheid om schadevergoeding worden verzocht. Art. 15.1 Ow daarentegen geeft een limitatieve lijst van schadeoorzaken op grond waarvan om nadeelcompensatie kan worden verzocht. Wie schade

[34] In paragraaf 2.1.1.2 van het algemeen deel van de MvT bij de Invoeringswet Omgevingswet wordt hier nader op ingegaan.

[35] Dit artikel moet overigens nog in werking treden, zie: Wet van 31 januari 2013 tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met bepalingen over nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsdaad (Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten), Stb. 2013, 50.

lijdt door het vaststellen, verlenen, stellen, treffen of, voor zover van toepassing, wijzigen of intrekken van een algemene regel in een omgevingsplan, een waterschapsverordening, een omgevingsverordening of een amvb (concreet voor deze handreiking: het Bal) kan om schadevergoeding verzoeken. Hetzelfde geldt als schade wordt veroorzaakt door een omgevingsvergunning, een projectbesluit of een maatwerkvoorschrift.

> Wanneer een omgevingsvergunning is vereist op grond van een omgevingsplan, verordening of het Bal, dan geldt de vergunning als het schadeveroorzakende besluit. En als een regel in een omgevingsplan wordt gewijzigd door het vaststellen van een projectbesluit, dan geldt het projectbesluit als schadeveroorzakend besluit.

Als er geen vergunningplicht geldt (denk concreet aan een meldplicht op grond van algemene regels) dan kan (pas) om nadeelcompensatie worden verzocht als degene die de activiteit gaat verrichten aan het bevoegd gezag informatie over die activiteit heeft verstrekt en het bevoegd gezag kennis heeft gegeven van die informatie, volgens de regels die daarvoor gelden, of als met de activiteit is begonnen uitgevoerd (art. 15.4, lid 1 Ow Ow).

In principe bestaat schade alleen uit inkomens- of omzetderving of waardevermindering van een onroerende zaak.[36] En niet alle schade komt voor vergoeding in aanmerking. Enig eigen risico ('normaal maatschappelijk risico') is bij nadeelcompensatie gebruikelijk. Als schade echter bestaat uit waardevermindering van een onroerende zaak, wordt van die schade in ieder geval 4% van de waarde van de onroerende zaak aangemerkt als behorend tot het normale maatschappelijke risico (art. 15.7 Ow).[37]

Het bovenstaande zo lezend, betekent dit dat wanneer bijvoorbeeld schade ontstaat door het verlenen van een grondwateronttrekkingsvergunning (een 'omgevingsvergunning voor een wateronttrekkingsactiviteit') afdeling 15.1 van de wet van toepassing is. Wanneer er echter ook een gedoogplicht aan de orde is (en dat is bij grondwateronttrekkingen per definitie zo), is het systeem van de Omgevingswet anders dan onder de huidige wet- en regelgeving. Afdeling 15.2 geldt immers als een specifieke regeling die voorgaat boven afdeling 15.1. En dat heeft consequenties zoals hierna wordt toegelicht.

Afdeling 15.2: schadevergoeding in verband met gedoogplichten

In hoofdstuk 10 van de Omgevingswet zijn de gedoogplichten op grond van de Omgevingswet geregeld. Een aantal daarvan heeft betrekking op het drinkwaterdomein, zoals de plicht om een (vergunde of gemelde) grondwateronttrekking van rechtswege te dulden (art. 10.3, lid 3 Ow) of het gedogen door een rechthebbende van in een regionaal waterprogramma, een waterbeheerprogramma (van een waterschap) of een gemeentelijk programma opgenomen maatregelen, in het kader van het beschermen van de kwaliteit van grondwaterlichamen. Beide gedoogplichten gelden van rechtswege. Daarnaast valt te wijzen op de gedoogplicht voor

[36] Deze drie schadebestanddelen stonden nog wel in de consultatieversie Inv.wet (jan. 2017), maar niet meer in de huidige tekst van de Invoeringswet. Aangenomen mag wel worden dat de hier genoemde bestanddelen gewoon voor vergoeding in aanmerking komen, temeer omdat voor de toepassing van Afdeling 15.1 Ow alleen immateriële schade expliciet wordt uitgesloten (art. 15.2).

[37] Bij behandeling van de Invoeringswet Omgevingswet in de Tweede Kamer is gekozen voor 4% daar waar dit eerst 5% was: https://www.omgevingswetportaal.nl/actueel/nieuws/2019/03/08/tweede-kamer-stemt-in-met-invoeringswet-omgevingswet. Nb: de wet moet nog behandeld worden door de Eerste kamer.

de aanleg of opruiming van infrastructuur voor de productie en distributie van drinkwater (art. 10.13 Ow). Voor deze laatste gedoogplicht geldt dat deze niet van rechtswege van toepassing is, maar dat een beschikking moet worden opgelegd (door de minister van I&W).

Afdeling 15.2 kent voor schade die het gevolg is van de oplegging van gedoogplichten een eigen regeling. Deze regeling gaat voor op de regeling voor nadeelcompensatie in afdeling 15.1. In geval van schade die volgt uit gedoogplichten geldt geen eigen risico van de schadelijdende partij (vanwege de eigendomsinbreuk waar een gedoogplicht toe leidt). Hierbij is wel van belang dat afdeling 15.2 onderscheid maakt wat betreft de hoogte van de schadevergoeding tussen gedoogplichten die van rechtswege en gedoogplichten die bij beschikking worden opgelegd.

- Schade die een rechtstreeks en noodzakelijk gevolg is van een *van rechtswege* geldende gedoogplicht (afdeling 10.2 Ow) wordt alleen vergoed als die schade uitgaat boven het normale maatschappelijke risico, en voor zover de schadelijdende rechthebbende in vergelijking met anderen onevenredig zwaar wordt getroffen.
- Schade die een rechtstreeks en noodzakelijk gevolg is van een *bij beschikking* opgelegde gedoogplicht (afdeling 10.3 Ow) wordt in beginsel volledig vergoed.
- Hierbij wijzen wij apart op een belangrijke uitzondering. Hoewel de gedoogplicht voor grondwateronttrekkingen (en hiermee verband houdende infiltraties) in afdeling 10.2 is geregeld, wordt schade die hiermee verband houdt in beginsel toch volledig vergoed (art. 15.13, lid 4 jo. art. 15.14, lid 1 Ow).

Schadevergoeding als gevolg van gedoogplichten wordt, als het in de praktijk niet tot onderlinge overeenstemming komt, afgewikkeld via een dagvaardingsprocedure bij de burgerlijke rechter (art. 15.15 Ow). Hierbij sluit de Omgevingswet aan bij de praktijk van de Belemmeringenwet Privaatrecht en bijvoorbeeld niet bij die van de Waterwet waar de bestuursrechter dit soort zaken behandelt. Hier treedt dus wel een verandering op. De oplegging zelf van een gedoogplicht wordt wel voorgelegd aan de bestuursrechter. Voor grondwateronttrekkingen heeft dit bijvoorbeeld tot gevolg dat een eventuele procedure over de schade wordt afgewikkeld via een dagvaardingsprocedure bij de burgerlijke rechter.

Onderzoek en vergoeding van schade bij grondwateronttrekkingen

De bij drinkwaterbedrijven wel bekende typische grondwaterschadevergoedingsbepaling van art. 7.19 Waterwet is terug te vinden in art. 15.16 Ow. Een rechthebbende die schade lijdt als gevolg van een vergunde of gemelde grondwateronttrekking, kan bij de provincie (GS) een verzoek doen om een onderzoek naar de schade in te stellen.[38] Als er meerdere onttrekkingen zijn en het onderzoek geen uitsluitsel geeft over de schadeveroorzaker, kan GS op verzoek van de rechthebbende een schadevergoeding uitkeren. Deze moet zijn vorderingsrechten voor die schade dan wel overdragen aan de provincie zodat de provincie, als op enig moment wel duidelijk wordt wie de schadeveroorzaker is, de schade op diegene kan verhalen.

In de huidige praktijk van art. 7.19 Waterwet wordt voor de bepaling van de omvang van de schadevergoeding gebruik gemaakt van de door provincies ingestelde Adviescommissie Schade Grondwater. Die praktijk kan ook onder de Omgevingswet worden voortgezet. Hoe onder de Omgevingswet de adviestaak van de Adviescommissie Schade Grondwater wordt geregeld, is

[38] Onder de Waterwet ging het hierbij enkel om vergunde onttrekkingen; daar treedt dus een verruiming op.

nog niet duidelijk. Krijgt zij bijvoorbeeld ook een rol bij schade als gevolg van gemelde grondwateronttrekkingen?

Bijzondere regeling: vergoeden beschermingsschade binnen grondwaterbeschermingsgebied
In art. 15.34 Wm is een regeling te vinden voor zogenoemde 'beschermingsschade'. Dit is schade die door bedrijven wordt geleden door ligging binnen een grondwaterbeschermings-gebied. Omdat de aanwijzing van deze gebieden via de Wm gebeurt, kent de Wm hiervoor ook een bijzondere schaderegeling. Wanneer bijvoorbeeld de grens van een grondwaterbescher-mingsgebied wordt uitgebreid en een bedrijf daardoor binnen het aangewezen gebied komt te liggen, dan kan het zo zijn, dat dit bedrijf extra maatregelen moet nemen. De kosten van deze maatregelen moeten dan door het drinkwaterbedrijf (de grondwateronttrekker) worden vergoed. De provincie kan voor de hierbij gemoeide kosten een speciale heffing instellen, maar in de praktijk worden hiervoor schadevergoedingsafspraken gemaakt, bijvoorbeeld in de vorm van een convenant. De heffingsregeling wordt namelijk nogal omslachtig gevonden.

Aangenomen mag worden dat de praktijk van privaatrechtelijke 'schadeafspraken' ook onder de Omgevingswet blijft bestaan. De regeling van de Wet milieubeheer is nu terug te vinden in art. 13.4 Ow.

3 Juridische bescherming bronnen + mogelijkheden om samen te werken aan een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening

3.1 Inleiding

Drinkwaterbedrijven en overheden hebben een groot (nationaal) belang bij de bescherming van de drinkwaterbronnen – grond- en oppervlaktewater en natuurlijk ook de bodem / ondergrond als geheel – en de bijhorende infrastructuur (winputten en transportleidingen). In dit hoofdstuk staan de juridische bescherming en de mogelijkheden voor drinkwaterbedrijven en overheden om samen te werken aan een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening centraal. Voor (mogelijk bedreigende) activiteiten van derden-initiatiefnemers wordt toegelicht hoe de regelgeving gaat luiden en welke mogelijkheden er voor drinkwaterbedrijven en overheden zijn om de belangen die bij de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening aan de orde zijn veilig te stellen. Concreet gaat het hierbij om:

- voldoende oppervlaktewater van goede kwaliteit;[39]
- voldoende grondwater van goede kwaliteit;
- bescherming van de infrastructuur (ruimtelijk ordening) en
- de relatie drinkwater - natuur (natuurbeleid).

Overheden hebben een drinkwaterzorgplicht, de drinkwaterbedrijven verzorgen de uitvoering

Belangrijk voor overheden is te realiseren dat het volgens art. 2 Dww de "bestuursorganen" zijn die zorg moeten dragen voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. Bij de uitoefening van bevoegdheden en toepassing van wettelijke voorschriften door deze bestuursorganen geldt de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening als een dwingende reden van groot openbaar belang. Dat is de zorgplicht die op hun schouders rust.

De zorg voor een voldoende en duurzame uitvoering van de openbare drinkwatervoorziening berust bij de drinkwaterbedrijven die bevoegd en verplicht zijn tot levering van drinkwater in hun eigen distributiegebied (art. 3 Dww). De taken van een drinkwaterbedrijf zijn opgenomen in art. 7 Dww. Samengevat komen deze, gegeven de aansluit- en leveringsplicht van art. 8 Dww, neer op:

- de aanleg en het beheer van de benodigde infrastructuur voor de productie en distributie van kwalitatief goed drinkwater;
- het bijdragen aan de bescherming van de bronnen voor de drinkwatervoorziening tegen verontreiniging, waaronder het verrichten van onderzoek naar de kwaliteit van deze bronnen en het beheren of medebeheren van terreinen rondom deze bronnen gericht op het terzake voorkomen of beperken van verontreiniging.

Voor de drinkwaterbedrijven betekent bovenstaande in het licht van de Omgevingswet dat het van groot belang is zoveel mogelijk actief te zijn aan de voorkant van het afstemmings- en samenwerkingsproces. Juist omdat de afhankelijkheid van het overheidshandelen zo groot is. Aan de andere kant is het voor met name gemeenten, provincies en waterschappen van belang de drinkwaterbedrijven steeds te betrekken bij hun beleidsvorming en uitvoeringsvoornemens.

[39] Nb: winningen uit oppervlaktewater vinden hoofdzakelijk plaats uit rijkswateren waarvoor de minister van I&W (in de praktijk RWS) bevoegd gezag is. Alleen de Drentse Aa en een water in Brabant zijn regionale wateren waarvoor het betreffende waterschap vergunningverlenend bevoegd gezag is.

In Bijlage 6 is een overzicht van instrumenten te zien dat door Evides is opgesteld, in samenwerking met de Vewin. Dit overzicht omvat meer instrumenten dan enkel die van de Omgevingswet.

In de volgende paragrafen komen de volgende onderwerpen aan bod:
- Betekenis Europese richtlijnen voor de bescherming van drinkwaterbronnen (par. 3.2);
- Ruimtelijke bescherming grondwaterbeschermingsgebieden (par. 3.3);
- Voorkomen/beperken van bedreigende puntlozingen door derden (par. 3.4);
- Voorkomen/beperken gevolgen van diffuse lozingen (par. 3.5);
- Voorkomen nieuwe en beheren bestaande bodem-/grondwaterverontreiniging (par. 3.6);
- Aanleg bodemenergiesystemen (par. 3.7);
- Voorkomen schade aan (transport)leidingen (par. 3.8);
- Grondwaterwinningen en natuurbescherming (par. 3.9);
- Mijnbouwwet gerelateerde activiteiten (par. 3.10).

3.2 Betekenis Europese richtlijnen voor de bescherming van drinkwaterbronnen

De Europese richtlijnen die zien op de bescherming van de bronnen voor drinkwater (zowel grond- als oppervlaktewater) zijn de Kaderrichtlijn water (Krw), de Grondwaterrichtlijn 2006 (Gwr) en de Richtlijn Prioritaire Stoffen (RPS). Daarnaast is er ook de Drinkwaterrichtlijn[40] die eisen stelt aan de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water. Deze richtlijn is geïmplementeerd in de Drinkwaterwet. Deze wet blijft bestaan naast de Omgevingswet, daarom wordt hier niet verder op ingegaan.

De Krw (en dochterrichtlijnen Gwr en RPS) bevatten een algemeen beschermingsregime (art. 4 Krw) om de goede toestand van zowel oppervlaktewater als grondwater te bereiken en behouden. Daarnaast zijn in deze richtlijnen ook bepalingen opgenomen specifiek voor drinkwaterbronnen. Zo moeten waterlichamen waaruit water bedoeld voor menselijke consumptie wordt onttrokken worden opgenomen in het register beschermde gebieden (art. 6 Krw). Bovendien moeten deze waterlichamen worden aangewezen en gemonitord (art. 7 Krw). En de kwaliteit van het onttrokken water mag niet verslechteren ('*teneinde het niveau van zuivering dat voor de productie van drinkwater is vereist, te verlagen*') en moet op termijn verbeteren (artikel 7, lid 2 en 3 van de Krw). Om de doelen te halen moeten maatregelen worden genomen; deze zijn opgenomen in de stroomgebiedbeheerplannen (sgbp's).

Bij de implementatie van deze verplichtingen in Nederlandse wet- en regelgeving is strikte aansluiting gezocht bij de richtlijnen. Deze lijn is voortgezet in de Omgevingswet en in het bijzonder het Bkl.[41] Het beschermingsniveau blijft daarmee onveranderd.

Inbreng in waterprogramma door drinkwaterbedrijven en overheden.
- In 2021 worden de nieuwe waterprogramma's door het Rijk, provincies en waterschappen vastgesteld.[42] Zorg dat je als drinkwaterbedrijf en overheid vanaf het

[40] Richtlijn 98/83/EG van de Raad van 3 november 1998 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water.

[41] NvT Bkl, algemeen, p. 497.

[42] Nu zijn dit de waterbeheerplannen (waterschap), regionale waterplannen (provincie), het Beheerplan voor de rijkswateren (RWS/Rijk) en de stroomgebiedbeheerplannen (Rijk).

begin van dat proces weet wat je wil inbrengen om de openbare drinkwatervoorziening duurzaam veilig te stellen.
- Er is ook de mogelijkheid een tussentijds programma vast te stellen.
- Verzoek tot maken programma wanneer uit monitoring blijkt dat doelen niet gehaald worden.

Rol gebiedsdossier

In de waterprogramma's van het Rijk, de provincies en de waterschappen zal aangegeven zijn welke maatregelen genomen gaan worden in de planperiode om de Krw-doelen te bereiken. Eén van deze maatregelen is het opstellen of actualiseren van gebiedsdossiers (voor de Rijn en de Maas wordt gesproken over rivierdossiers, maar ook dat zijn gebiedsdossiers). Hierin wordt door de betrokken partijen, waaronder drinkwaterbedrijven, informatie verzameld die van belang is voor de waterkwaliteit ter plaatse van de waterwinning voor de openbare drinkwatervoorziening, inclusief een inventarisatie van mogelijke bedreigingen voor de drinkwaterbron. Op basis van deze informatie worden mogelijke beschermingsmaatregelen, gericht op preventie en risicobeheersing, ontwikkeld en in het dossier opgenomen. Vervolgens nemen de betrokken partijen – uitgaande van het gebiedsdossier – een besluit over de daadwerkelijk uit te voeren maatregelen.[43] Deze maatregelen uit het gebiedsdossier kunnen worden opgenomen in een uitvoeringsprogramma (zoals een waterbeheerplan) of worden vastgelegd in de vorm van bestuurlijke afspraken. Hiermee krijgen de maatregelen juridische status.[44] Het gebiedsdossier zelf heeft geen juridische status, ook niet in de Omgevingswet.

Volgens de toelichting bij het Bkl zijn gebiedsdossiers bestuurlijke afspraken die inhoudelijk input kunnen opleveren voor de op te stellen (uitvoerings-)programma's.[45] Van belang is verder dat de regie voor de gebiedsdossiers bij de provincies ligt, uitgezonderd de rivierdossiers waarvoor RWS de regie voert.

Nb: zie over het gebiedsdossier ook Bijlage 6: memo van Evides met een overzicht van instrumenten voor de bescherming van drinkwaterbronnen.

[43] Definitie uit : S. Wuijts, Evaluatie en actualisatie protocol gebiedsdossiers, RIVM-rapport 609716002/2010, p. 7.

[44] S Wuijts en HFMW van Rijswick, Drinkwateraspecten en de Kaderrichtlijn Water Bescherming van drinkwater uit oppervlaktewater, RIVM-rapport 734301028/2007, p. 10 en S. Wuijts, J.F. Schijven, N.G.F.M. van der Aa, H.H.J. Dik, C.W. Versluijs, H.J. van Wijnen, Bouwstenen Leidraad Grondwaterbescherming, RIVM-rapport 734301029/2007, p. 9.

[45] NvT Bkl, p. 295.

Tabel 3.1: implementatie Krw, Gwr en RPS onder het huidig stelsel en de Omgevingswet

Belangrijke EU-verplichtingen	**Implementatie huidig stelsel**	**Implementatie Ow**
Krw-milieudoelstellingen en uitzonderingsmogelijkheden	- Waterwet (planstelsel) - Hoofdstuk 5 Wm - Bkmw 2009	Omgevingswet Bkl
Chemische toestand oppervlakte-wateren (art. 2 RPS)	- Hoofdstuk 5 Wm - Bkmw 2009	Omgevingswet Art. 2.10 Bkl
Ecologische kwaliteit oppervlakte-water (Bijlage V Krw prioritaire stoffen, nationale regeling overige stoffen door lidstaat)	- Waterwet (planstelsel) - Hoofdstuk 5 Wm - Bkmw 2009	Omgevingswet Art. 2.15 Ow Art. 2.11 Bkl
Kwantitatieve toestand Grondwater (Krw)		Art. 2.13 Bkl
Grondwater: chemische kwaliteit (grondwaterkwaliteitsnormen: bijlage I, drempelwaarden: art. 3 Gwr door lidstaat vastgesteld)	- Hoofdstuk 5 Wm - Bkmw 2009	Omgevingswet Art. 2.14 Bkl
Register beschermde gebieden (art. 6 Krw)	- Art. 12.10 Wm	Art. 10.18 Bkl
Aanwijzen en monitoring, zuiverings-inspanning (art. 7 Krw). Behoud en verbeteren van de kwaliteit teneinde het niveau van de zuiveringsinspanning te verlagen zodanig dat op termijn met slechts 'eenvoudige zuivering' kan worden volstaan.	- Art. 2.10 Wtw - hoofdstuk 5 Wm - Bkmw 2009	- Omgevingswet - Bkl - Omgevingswaarden in art. 2.14 Bkl en bijlage V - Art. 4.15 Bkl (geen achteruitgang)
Maatregelenprogramma (art. 11 Krw)	- Waterwet (planstelsel)	- Omgevingswet (hst. 3)
Milieukwaliteitseisen (art. 16 lid 7 Krw)	- Hoofdstuk 5 Wm - Bkmw 2009	Bkl
Significante en aanhoudende trend (art. 5 Gwr)	Art. 10 lid 2 en 3 Bkmw 2009	Art. 4.22 Bkl
Het voorkomen en beperken van de inbreng van stoffen (prevent & limit, art. 6 Gwr)	Art. 5.2b lid 4 Wm jo. art. 16 Bkmw 2009	Bkl
Monitoring (Krw)	Art. 13 Bkmw 2009 'Protocol voor monitoring en toetsing drinkwaterbronnen Krw', vastgesteld in het Programmateam Water van het Ministerie van I&M op 17 september 2015	Paragraaf 10.2.2.1 Bkl
Gebiedsbescherming (Habitat- en Vogelrichtlijn)	Wet natuurbescherming[46]	Via Aanvullingswet natuur in Ow

[46] Vóór 1 januari 2017 de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet.

Prevent & limit: inbreng gevaarlijke en verontreinigende stoffen voorkomen/beperken[47]
Het beginsel van prevent & limit uit de Grondwaterrichtlijn houdt in dat de inbreng van gevaarlijke en verontreinigende stoffen moet worden voorkomen respectievelijk voorkomen of beperkt (art. 6 Gwr). Dit geldt voor *alle* stoffen op *elke* locatie in het grondwaterlichaam. Ook het lekken van de vaste bodem naar grondwater valt onder inbreng.

Er is een inbreng van een gevaarlijke stof als de stof zich boven de detectielimiet en natuurlijke achtergrondconcentratie in het grondwater bevindt.[48] Voor niet-gevaarlijke stoffen geldt dat niet elke concentratie in het grondwater een inbreng is. Pas als er een schadelijk effect te verwachten is ter plaatse van een receptor is er sprake van een inbreng (rekening houdend met verdunning/ natuurlijke afbraak). Een schadelijk effect kan zijn dat de goede chemische toestand van het grondwater verslechtert of er sprake is van een significante en aanhoudende stijgende trend in de concentraties van verontreinigende stoffen in het grondwater.

Omdat in elk waterprogramma maatregelen vastgesteld moeten worden ter uitvoering van het *'prevent and limit'* beginsel hebben zowel het Rijk, de provincie als het waterschap een rol in bepalen wanneer er sprake is van een inbreng inclusief het duiden van gevaarlijke stoffen. Uiteindelijk dient het regionaal waterprogramma te borgen dat met het totaal aan maatregelen uitvoering gegeven wordt aan de GWR. De provincie heeft hier een regierol. Alleen wanneer er een goed gemotiveerd beroep gedaan kan worden op de hierna aan de orde komende uitzonderings-bepalingen zijn maatregelen niet vereist.

Risicotoolbox Grondwater
Het RIVM ontwikkelt momenteel, in opdracht van het Rijk (ministerie van IenW), een Risicotoolbox Grondwater (RTG). Hiermee zijn de decentrale overheden straks in staat om invulling te geven aan hun grondwaterkwaliteitsbeheer. Niet omdat de RTG straks bepaalt wanneer maatregelen genomen moeten worden, zoals de Circulaire Bodemsanering 2013 dat nu doet, maar door inzicht te geven in het effect van een grondwaterverontreiniging op de doelen dan wel taken waar een overheid verantwoordelijkheid voor draagt. Ook de Risicotoolbox Bodem wordt geactualiseerd en kan bijvoorbeeld helpen bij de vraag waar een bronaanpak loont. Zodoende kan een overheid zelf een afweging maken en beleid ontwikkelen of een activiteit beoordelen

Bij de inbreng van gevaarlijke/verontreinigende stoffen is het nemen van maatregelen verplicht, tenzij er een goed gemotiveerd beroep mogelijk is op door de richtlijnen geboden uitzonderingen. In het waterbeheerprogramma, het regionale waterprogramma en het nationale waterprogramma wordt het maatregelenpakket opgenomen (zie artt. 4.3, 4.4 en 4.10 Bkl). Wanneer de uitzonderingen van artikel 6 leden 2 en 3 worden toegepast, worden deze opgenomen in het regionaal waterprogramma of het nationaal waterprogramma (art. 4.12 Bkl). Uitzonderingen zijn onder meer mogelijk bij:

- diffuse bronnen waarvan de aanpak technisch onmogelijk is;
- verwaarloosbare hoeveelheden of concentraties in relatie tot de mogelijke achteruitgang van de kwaliteit van het grondwater;

[47] Zie voor de bescherming van grondwater onder de Omgevingswet: M. Prins en P. de Putter, Grondwaterkwaliteit onder de Omgevingswet, Bodem, februari 2019, p. 9-12.
[48] WFD CIS Guidance document nr. 17, Guidance on preventing or limiting direct and indirect inputs in the context of the Groundwater directive 2006/118/EC.

- Als het onevenredig kostbaar is om hoeveelheden verontreinigende stoffen uit vervuilde bodem of ondergrond te verwijderen, of anderszins het zorgen dat insijpeling daarvan kan worden beheerst onevenredig kostbaar is.

Wanneer een uitzondering wordt toegepast, moet er ook monitoring plaatsvinden van het betreffende grondwaterlichaam (zie art. 6 lid 3 Gwr, art. 10.14e Bkl). Een overzicht van de uitzonderingen van artikel 6 lid 3 Gwr wordt opgenomen in het SGBP (art. 4.6 onder c Bkl).

3.3 Ruimtelijke bescherming grondwaterbeschermingsgebieden

In deze paragraaf staan de instrumenten van de provincies en gemeenten centraal, waarmee grondwaterbeschermingsgebieden ruimtelijk kunnen worden beschermd. Het Rijk heeft hierbij slechts een kleine rol. De vergunningplichten en algemene rijksregels voor activiteiten dienen mede om de grondwaterkwaliteit te beschermen, maar zijn niet specifiek gemaakt voor grondwaterbeschermingsgebieden. Op deze vergunningplichten en algemene regels wordt ingegaan in paragraaf 3.4 en 3.5. Het Rijk heeft de regulering van activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden via de taaktoedeling in art. 2.18 Ow en de instructieregel in art. 7.11 Bkl in hoofdzaak bij de provincies belegd. Feitelijk zoals dat onder het huidige stelsel ook het geval is.

3.3.1 Mogelijkheden van de provincie

De provincie heeft op grond van art. 2.18 Ow tot taak om de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden te beschermen. Ter invulling van die taak kan de provincie regels stellen over activiteiten van burgers en bedrijven in die gebieden (art. 4.1 Ow), zoals dit nu nog gebeurt in de provinciale milieuverordening (PMV). Veel provincies kennen overigens al een omgevingsverordening waar het milieudeel onderdeel van uitmaakt. De Omgevingswet noemt, net als de Wet milieubeheer, enkel grondwaterbeschermingsgebieden (zie het slot van paragraaf 2.4.2.2.

Strategische voorraden
In de Structuurvisie Ondergrond[49] staat de afspraak dat de provincies in een periode van 2 tot 3 jaar de noodzakelijke Aanvullende Strategische Voorraden aanwijzen en het daarbij horende beschermingsregime vastleggen in provinciale verordeningen. Dit zal deels dus al in de huidige PMV's (soms als onderdeel van een omgevingsverordening) plaatsvinden. De aanwijzing van de voorraden en de regels die daarbij horen zullen met inwerkingtreding van de Ow in de omgevingsverordening worden opgenomen.
Nb: voor oppervlaktewateren bestaat een vergelijkbare opgave.

Algemene regels

De Wet milieubeheer bevat een aantal beperkingen aan de mogelijkheden om in de PMV regels te stellen over inrichtingen. Die beperkingen worden onder de Omgevingswet losgelaten. Zo kunnen algemene regels over inrichtingen in de verordening op grond van art. 1.2 lid 6 Wm alleen betrekking hebben op niet-vergunningplichtige inrichtingen. De nieuwe milieuregels van het Rijk, opgenomen in het Bal, maken het echter in principe altijd mogelijk om in de omgevingsverordening aanvullende inhoudelijke regels te stellen. Dergelijke regels zijn *maatwerkregels* (art. 2.12 Bal) en gelden zowel voor *algemeen* geregelde milieubelastende activiteiten als *vergunningplichtige* milieubelastende activiteiten. Op grond van deze bevoegdheid kan de provincie dus extra eisen stellen aan bepaalde activiteiten in een

[49] Kamerstukken 2017-2018, 33 136, nr. C/16.

grondwaterbeschermingsgebied die verder gaan dan de milieuregels van het Bal. Dat kan ook een extra meldplicht zijn (art. 2.14 Bal). Een maatwerkregel kan overigens wel een reden zijn voor schadevergoeding; zie daarover paragraaf 2.6.

Voorbeeld van een maatwerkregel in de omgevingsverordening
In afwijking van artikel 4.369 van het Bal worden in een grondwaterbeschermingsgebied onderdelen van motoren, motorvoertuigen, gemotoriseerde apparaten, vaartuigen of spoorvoertuigen die olie of koelvloeistof bevatten onderhouden en gerepareerd boven een vloeistofdichte bodemvoorziening.

Vergunningen
Ook is het mogelijk om in de omgevingsverordening aanvullende vergunningplichten in te stellen (art. 2.15 Bal). Die aanvullende vergunningplicht vervangt onder andere de mogelijkheid om in de PMV de bevoegdheid op te nemen om ontheffing te geven van de regels die in de PMV zijn opgenomen (art. 1.3 Wm). Ook hiervoor geldt dat de bevoegdheid is verruimd: de mogelijkheid om een extra vergunningplicht in te stellen geldt ook voor milieubelastende activiteiten die al vergunningplichtig zijn op grond van het Bal.

Daarnaast heeft de provincie de mogelijkheid om, voor milieubelastende activiteiten die vergunningplichtig zijn op grond van het Bal, in de omgevingsverordening extra beoordelingsregels vast te stellen (art. 5.19 Ow en art. 8.11, lid 2 Bkl) en aanvullende bepalingen op te nemen over de voorschriften die aan die vergunning moeten worden verbonden (art. 5.34 Ow). Volgens art. 1.3c lid 2 Wm konden de regels over aan de vergunning te verbinden voorschriften geen betrekking hebben op inrichtingen die onder de bevoegdheid van een minister vielen. Deze beperking keert niet terug in het nieuwe stelsel, dus de omgevingsverordening kan ook dit soort regels bevatten voor omgevingsvergunningen voor een milieubelastende activiteit die door een minister wordt verleend (zoals een vergunning voor een mijnbouwinstallatie).

Instructieregels op het omgevingsplan
De provincie kan grondwaterbeschermingsgebieden echter ook beschermen via instructieregels op de omgevingsplannen van gemeenten (art. 2.22 Ow). Voor regels over activiteiten met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties heeft het zelfs de voorkeur om instructieregels op het omgevingsplan te stellen (zie art. 4.2 lid 2 Ow). Dit betekent dat het verbod om bepaalde bedrijven op te richten in een grondwaterbeschermingsgebied, dat op grond van de Wm in de PMV kan worden opgenomen, onder de Omgevingswet bij voorkeur via een instructieregel op omgevingsplannen wordt geregeld. De wetgever beoogt hiermee om het omgevingsplan het centrale document te laten zijn, waarin alle functiegerichte regels over activiteiten worden gesteld. Dat houdt ook het verbieden van bepaalde bedrijfsactiviteiten op locaties in een grondwaterbeschermingsgebied in.

Voorbeeld van een instructieregel in de omgevingsverordening
Voor zover een omgevingsplan betrekking heeft op een grondwaterbeschermingsgebied, laat dat plan geen milieubelastende activiteiten toe als bedoeld in bijlage X.

3.3.2 Mogelijkheden van de gemeente en drinkwaterbedrijven
Ook als de provincie geen instructieregels over omgevingsplannen maakt met het oog op de ruimtelijke bescherming van grondwaterbeschermingsgebieden, kan de gemeente zelf de nodige regels opnemen. De gemeente heeft volgens art. 4.2 Ow de opdracht om voor het

gehele gemeentelijke grondgebied in het omgevingsplan de regels te stellen die nodig zijn te zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. In gebieden die door de provincie als grondwaterbeschermingsgebied zijn aangewezen, moet een evenwichtige toedeling van functies aan locaties leiden tot een balans tussen de gewenste ontwikkeling van een locatie en bescherming van de grondwatervoorraad die voor de waterwinning voor drinkwater is bedoeld. Regels waaraan kan worden gedacht hebben bijvoorbeeld betrekking op ondergrondse bouwwerken en/of het gebruik van de boven- en ondergrond.

Een omgevingsplan kan, net als de omgevingsverordening, maatwerkregels bevatten die de algemene regels over milieubelastende activiteiten van het Rijk (uit het Bal) aanvullen. Ook kan de gemeente extra meldplichten instellen (art. 2.14 Bal). De mogelijkheid om ook een extra vergunningplicht op te nemen in het omgevingsplan bestaat wel, maar is niet genoemd in art. 2.15 Bal. Dat komt doordat op grond van art. 5.1 Ow van iedere regel in het omgevingsplan kan worden afgeweken via een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit.[50] De gemeente kan dus een vergunningplicht introduceren door een bepaalde activiteit in het omgevingsplan te verbieden; die activiteit kan dan alleen worden toegestaan via een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit.

3.3.3 Mogelijkheden van de provincie en drinkwaterbedrijven

De omgevingsvisie en de omgevingsverordening zijn voor de ruimtelijke bescherming van grondwaterbeschermingsgebieden cruciaal. Daarom zullen de provincie en de drinkwaterbedrijven stevig moeten inzetten op deze ruimtelijke bescherming van grondwaterbeschermingsgebieden. De omgevingsvisie bevat het beleid voor de fysieke leefomgeving voor de komende jaren, dat wordt vertaald in concrete regels in de omgevingsverordening. De Omgevingswet biedt de provincies meer mogelijkheden om beschermende regels te stellen, dus er zijn volop kansen om de regels voor grondwaterbeschermingsgebieden te verbeteren. Als het niet lukt de gewenste regels in de omgevingsverordening te krijgen, dan kan vervolgens worden geprobeerd deze regels alsnog in het omgevingsplan van de gemeente te krijgen. Dat zal echter meer moeite kosten, omdat gemeenten waarschijnlijk niet snel strengere regels in het omgevingsplan willen opnemen dan de provincie via instructieregels eist.

Ruimtelijke bescherming grondwaterbeschermingsgebieden

	Instrumentarium	**Beïnvloeding door waterbedrijf**	**Nadere toelichting**
Gemeente	Omgevingsplan	- zienswijze op ontwerp - beroep bij Raad van State	voorafgaand aan het ontwerp-omgevingsplan kan al met de gemeente worden overlegd
Waterschap	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Provincie	Omgevings-verordening	- zienswijze op ontwerp - Geen beroep mogelijk	voorafgaand aan de ontwerp-omgevingsverordening kan al met de provincie worden overlegd
Rijk	Omgevingsvisie	- Zienswijze op ontwerp - Lobbywerk	voorafgaand aan de ontwerp-omgevingsvisie kan al worden overlegd met I&W

[50] Dit is een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en elke andere activiteit voor zover die in strijd is met het omgevingsplan.

3.4 Voorkomen/beperken van bedreigende puntlozingen door derden

Lozingen vallen in de Omgevingswet in juridische zin uiteen in twee activiteiten:

1. Lozingen op een oppervlaktewaterlichaam of rechtstreeks op een zuiveringtechnisch werk (dus niet via de gemeentelijke riolering) zijn lozingsactiviteiten. Deze worden behandeld in paragraaf 3.4.2.
2. Lozingen in de bodem en op de riolering zijn milieubelastende activiteiten. Een milieubelastende activiteit is gedefinieerd als een activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringtechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit. Paragraaf 3.4.1 behandelt de regels voor puntlozingen in de bodem.

3.4.1 Puntlozingen in de bodem: milieubelastende activiteiten

Het lozen van afvalwater of afvalstoffen in de bodem maakt in juridische zin onderdeel uit van 'milieubelastende activiteiten'. Het Rijk heeft de regels hiervoor opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Daarbij is het subsidiariteitsbeginsel van art. 2.3 Ow toegepast: het Rijk stelt alleen regels als dat vanwege internationaalrechtelijke verplichtingen moet of als het stellen van regels door het Rijk doelmatiger en doeltreffender is dan wanneer alle gemeenten dat zelf zouden moeten doen. Dat laatste is het geval als er voor een bedrijfstak *beste beschikbare technieken* zijn, die door alle bedrijven in het land toegepast moeten worden. In andere gevallen – bijvoorbeeld als de regels voor een bedrijfstak vooral afhangen van lokale omstandigheden, zoals de gevolgen van geluid- en geuremissies – laat het Rijk het stellen van regels over aan de gemeenten. Dit heeft ertoe geleid dat het Bal aanmerkelijk minder bedrijven regelt dan het Activiteitenbesluit nu nog doet.

> Voorbeelden van bedrijfstakken die het Rijk niet meer regelt zijn kantoren, horecabedrijven, sport- en recreatieterreinen, detailhandel en supermarkten, discotheken en muziekcentra. Deze bedrijfstakken vallen voor de regulering van hun milieubelastende activiteiten voortaan alleen onder het omgevingsplan (en eventueel de omgevingsverordening – zie daarvoor paragraaf 3.3).

Voor de bedrijfstakken die niet langer door het Rijk worden geregeld, is wel in overgangsrecht voorzien. Dit overgangsrecht houdt in dat de voormalige rijksregels van rechtswege in ieder omgevingsplan worden opgenomen. Dit wordt de 'bruidsschat' genoemd. De voorlopige inhoud van de bruidsschat is eind oktober 2018 gepubliceerd in deel 5 van de consultatieversie van het Invoeringsbesluit Omgevingswet.[51]

Bal: specifieke zorgplicht

De centrale regel voor milieubelastende activiteiten in het Bal is de specifieke zorgplicht van art. 2.11. Deze zorgplicht is vergelijkbaar met die van het Activiteitenbesluit, maar is verder uitgewerkt. Zo wordt bepaald dat ieder die een milieubelastende activiteit verricht moet zorgen dat passende preventieve maatregelen worden genomen, ten minste de beste beschikbare technieken worden toegepast en geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt. De specifieke zorgplicht blijft altijd gelden, ook als er meer uitgewerkte algemene regels in het Bal staan of als de milieubelastende activiteit vergunningplichtig is. Dat maakt het mogelijk om de algemene regels en vergunningvoorschriften te beperken tot essentiële zaken. Voor minder belangrijke aspecten is de specifieke zorgplicht voldoende regulering. Tegen een evidente overtreding van de zorgplicht kan het bevoegd gezag – meestal de gemeente – direct

[51] Zie www.internetconsultatie.nl/invoeringsbesluitomgevingswet.

handhavend optreden. In andere gevallen ligt een maatwerkvoorschrift ter verduidelijking van de specifieke zorgplicht meer voor de hand.

Bal: structuur, algemene regels en vergunningplichten

Het Bal heeft een structuur die het eenvoudiger maakt om na te gaan welke regels gelden voor een bedrijf. Ieder bedrijf (en iedere toezichthouder) moet eerst in hoofdstuk 3 Bal kijken of het bedrijf door het Rijk gereguleerd is.[52] Als de juiste paragraaf in hoofdstuk 3 is gevonden, staat in die paragraaf:

- of er een vergunningplicht geldt voor deze bedrijven;
- welke paragrafen met algemene regels uit hoofdstuk 4 en 5 van toepassing zijn.

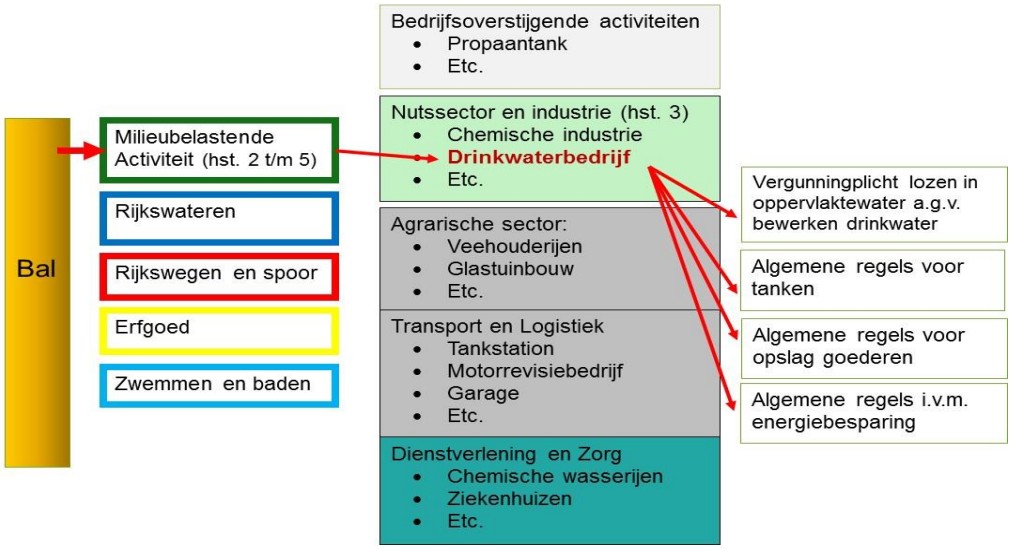
Voorbeeld: drinkwaterbedrijf

Drinkwaterbedrijven vallen onder paragraaf 3.4.1 opgenomen in afdeling 3.4 Nutssector en industrie. Drinkwaterbedrijven moeten een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit hebben als zij afvalwater lozen op een oppervlaktewaterlichaam (art. 3.94). Op grond van art. 3.95 moeten drinkwaterbedrijven voldoen aan onder andere de volgende paragrafen van hoofdstuk 4:

- het kleinschalig tanken, bedoeld in paragraaf 4.39,
- het grootschalig tanken, bedoeld in paragraaf 4.40, en
- het opslaan van goederen, bedoeld in paragraaf 4.104.

Ook moet worden voldaan aan de regels over energiebesparing, bedoeld in paragraaf 5.4.1. Daarbij geldt altijd de zorgplicht van hoofdstuk 2 Bal.

Figuur 3.1: systeem van het Bal schematisch



Het kan zijn dat een bedrijf ook andere activiteiten verricht, waarvoor wel algemene regels in hoofdstuk 4 Bal staan, maar die niet zijn opgenomen in de richtingaanwijzer voor dat bedrijf. In dat geval valt die activiteit onder de specifieke zorgplicht. Het naleven van de betreffende algemene regels is meestal wel voldoende om aan die specifieke zorgplicht te voldoen. Als dit bedrijf voor die activiteit bijvoorbeeld niet de beste beschikbare technieken toepast of

[52] De titels van de verschillende afdelingen van hoofdstuk 3 helpen daarbij (zoals afdeling 3.4: Industrie en afdeling 3.6: Agrarische sector).

significante verontreiniging veroorzaakt, zal het bevoegd gezag echter moeten handhaven op overtreding van de specifieke zorgplicht en niet op overtreding van de algemene regels van hoofdstuk 4. Die zijn formeel immers niet van toepassing. Als direct handhaven op overtreding van de specifieke zorgplicht onevenredig is – bijvoorbeeld omdat het bedrijf niet kon weten dat de verontreiniging significant is – dan zal het bevoegd gezag eerst een maatwerkvoorschrift moeten stellen ter verduidelijking van de specifieke zorgplicht, en kan handhavend worden opgetreden als dat maatwerkvoorschrift niet wordt nageleefd.

Bal: meldingen en informatieplichten

Alle bedrijven die onder het Bal vallen moeten voordat zij hun activiteiten starten of wijzigen informatie aan het bevoegd gezag sturen. Dit betreft enerzijds informatieplichten over het bedrijf en de locatie waar het bedrijf actief zal worden (geregeld in hoofdstuk 3 Bal). Daarnaast gelden voor de verschillende activiteiten die een bedrijf kan ontplooien meldplichten op grond van hoofdstuk 4 Bal. Een meldplicht is zwaarder dan een informatieplicht; het is bij een melding namelijk verboden om de activiteit te verrichten zo lang de meldingstermijn niet is verstreken.[53]

Voorbeeld informatieplicht en melding
Het drinkwaterbedrijf uit het vorige voorbeeld moet op grond van art. 3.96 Bal informatie geven over de locatie en startdatum, en moet een melding doen op grond van onder andere art. 4.105 Bal voor het opslaan van goederen.

Bal: maatwerk

De algemene regels van het Bal zijn bedoeld om in 90% van de gevallen voldoende bescherming te bieden voor het milieu. Als de regels in een bijzonder geval niet voldoen, dan kan het bevoegd gezag met maatwerk alsnog in het juiste beschermingsniveau voorzien. Dit is een belangrijk middel voor bescherming van drinkwaterbelangen, want de aanwezigheid van winningen voor drinkwater in de buurt van een milieubelastende activiteit kan een goede reden zijn om die activiteit als bijzonder geval te beschouwen.

Maatwerk komt onder de Omgevingswet in twee vormen voor: maatwerkvoorschriften en maatwerkregels. Zie hiervoor paragraaf 2.3.2.8.

De mogelijkheid van maatwerk wordt in het Bal in principe altijd geboden. Op alle voorschriften van hoofdstuk 3 t/m 5 van het Bal is dus maatwerk mogelijk. De enige uitzondering hierop zijn de artikelen over het *aanwijzen* van milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten (dat betreft feitelijk het toepassingsbereik van de regels) en over meldingen, waarbij overigens aanvullende meldplichten wel mogelijk zijn. Verder zijn er in specifieke paragrafen van het Bal soms beperkingen aan maatwerk opgenomen, omdat de betreffende regels een implementatie betreffen van Europese richtlijnen.

Bevoegd gezag vergunning en meldingen/maatwerkvoorschriften

In het Bal is wel geregeld wie het bevoegd gezag is voor meldingen en maatwerkvoorschriften, maar niet wie het bevoegd gezag is voor de omgevingsvergunning. Dat is geregeld in hoofdstuk 4 van het Omgevingsbesluit. Er zijn geen grote wijzigingen aangebracht in de bevoegdheid voor omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten.

[53] Nb: meldingen moeten op grond van afdeling 10.5 Ob worden gepubliceerd. Zo kunnen omwonenden en andere belanghebbenden kennisnemen van de voorgenomen activiteiten.

Besluit kwaliteit leefomgeving: beoordelingsregels
De beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning staan in hoofdstuk 8 van het Bkl. Beoordelingsregels geven aan wanneer de vergunning geweigerd moet worden of wanneer deze verleend kan worden. De beoordelingsregels voor milieubelastende activiteiten staan in paragraaf 8.5.1 Bkl. Daarnaast staan in paragraaf 8.5.2 Bkl de regels over de voorschriften die aan een vergunning moeten of mogen worden verbonden. Zie bijvoorbeeld art. 8.26 Bkl, met verplichte voorschriften over emissies.

Bruidsschat omgevingsplan
De algemene regels over puntlozingen in de bodem die niet op rijksniveau terugkeren, worden bij inwerkingtreding van het nieuwe stelsel van rechtswege toegevoegd aan ieder omgevingsplan. Dit betreft onder andere de lozingen over afstromend regenwater en huishoudelijk afvalwater in de bodem. De bruidsschat bevat ook een vangnetvergunningplicht: er is een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit vereist voor alle lozingen in de bodem die niet onder het Bal of de algemene regels van de bruidsschat vallen. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving mogen gemeenten zelf bepalen wat ze met de bruidsschat doen. Ze kunnen de regels die zij goed vinden behouden, of (door wijziging van het omgevingsplan) regels die ze (locatiespecifiek) beter kunnen maken aanpassen en regels die ze overbodig vinden schrappen.

De bruidsschat wordt op basis van de huidige inzichten in het tijdelijke deel van het omgevingsplan opgenomen. Dit betekent dat gemeenten vóór 2029 in ieder geval de regels van de bruidsschat moeten overhevelen naar het nieuwe deel, om ze te kunnen behouden.

3.4.2 Puntlozingen in oppervlaktewater: lozingsactiviteiten

Het lozen van stoffen, warmte of water in een oppervlaktewaterlichaam is een lozingsactiviteit. Er is voor gekozen om van de bedrijfstakken, waarvoor regels over milieubelastende activiteiten zijn opgenomen in het Bal, gelijk ook de lozingsactiviteiten te regelen. Die regels staan dus ook in de hoofdstukken 2 t/m 5 Bal, en gaan over lozingen van de gereguleerde bedrijfstakken in regionale wateren en rijkswateren. Andere lozingen in rijkswateren zijn geregeld in de hoofdstukken 6 en 7 Bal. Overige lozingen in regionale wateren moeten worden geregeld door de waterschappen, in hun waterschapsverordening.

Net als bij de gemeenten (zie het slot van de vorige paragraaf), is er ook voor waterschappen voorzien in overgangsrecht voor de voormalige rijksregels. Aan iedere waterschapsverordening die bij inwerkingtreding van het nieuwe stelsel van rechtswege ontstaat, worden de voormalige rijksregels toegevoegd in de vorm van een ‘bruidsschat’.

De waterbeheerder is het bevoegd gezag voor de algemene regels en omgevingsvergunningen voor lozingsactiviteiten: Rijkswaterstaat voor lozingen op rijkswateren en het waterschap voor lozingen op regionale wateren. Samengestelde vergunningplichtige handelingen (bijvoorbeeld een vergunning van een bedrijf voor twee lozingsactiviteiten, een op rijkswater en een op regionaal water) kunnen nog steeds in één vergunning worden geregeld, net als onder de Waterwet. De hoofdregel voor het bevoegd gezag is echter omgedraaid: niet het hoogste betrokken bestuursorgaan, maar het laagste betrokken bestuursorgaan (het waterschap dus) is in principe bevoegd gezag. Uitzonderingen hierop zijn bijvoorbeeld IPPC-installaties (zie verder art. 4.2 en 4.3 Ob).

Indirecte lozingen (lozingen die niet rechtstreeks in oppervlaktewater terecht komen, maar via de gemeentelijke riolering) zijn geen lozingsactiviteiten maar milieubelastende activiteiten. Hiervoor is dus veelal de gemeente bevoegd gezag. Het bestaande adviesrecht van de waterbeheerder voor vergunningplichtige indirecte lozingen is voortgezet (art. 4.24 Ob) maar er zijn geen gevallen meer waarin het advies bindend is. Daartegenover staat dat de positie van de waterbeheerder bij ongewone voorvallen is versterkt: de waterbeheerder kan aan het bevoegd gezag voor de milieubelastende activiteit een verzoek doen om de veroorzaker van het ongewone voorval te verplichten om bepaalde maatregelen te nemen, en het bevoegd gezag moet dit verzoek direct ('onverwijld') uitvoeren (art. 19.4 Ow).

Vanwege de koppeling tussen milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten, geldt voor lozingsactiviteiten ook hetgeen over de specifieke zorgplicht, de structuur van het Bal, meldingen en maatwerk is geschreven in paragraaf 3.4.1 hiervoor. Daarnaast zijn nog enkele punten waardevol om te noemen:

- *Omgevingsvergunning voor lozingsactiviteiten.* De omgevingsvergunning voor lozingsactiviteiten is in de meeste gevallen gekoppeld aan een heel bedrijf op een bepaalde locatie, en dus niet meer aan specifieke afvalwaterstromen. De regel is dat bedrijven die voor de milieubelastende activiteit omgevingsvergunningplichtig zijn en relevante lozingen kunnen doen op oppervlaktewater, ook vergunningplichtig zijn voor de lozingsactiviteit. Zo geldt voor bijvoorbeeld papierfabrieken zowel een vergunningplicht voor milieubelastende activiteiten als een vergunningplicht voor lozingsactiviteiten (art. 3.125 lid 2 Bal). Dat betekent dat alle lozingen van de papierfabriek onder de lozingsvergunning vallen.[54]
- *Lozingsroutes.* In het Bal zijn bij de algemene regels voor activiteiten vaak verplichte lozingsroutes op de vuilwaterriolering voorgeschreven.[55] Zo'n voorgeschreven lozingsroute houdt ook een verbod in om een andere lozingsroute te gebruiken. Op grond van ditzelfde artikel is het dus verboden om het afvalwater in het oppervlaktewater te lozen. Als dit laatste toch gewenst is, dan kan dat via een maatwerkvoorschrift worden toegestaan. In theorie zouden dan twee maatwerkvoorschriften nodig zijn: een van de gemeente om de verplichte lozing op het vuilwaterriool op te heffen, en een van de waterbeheerder om de lozing op oppervlaktewater toe te staan. Dat is onhandig en daarom is bij iedere voorgeschreven lozingsroute geregeld dat een maatwerkvoorschrift dat een andere lozingsroute toestaat, ook de verplichte lozingsroute opheft ("moet" wordt "kan").
- *Beoordelingsregels.* Bij de beoordeling van een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit moet worden getoetst of de activiteit in overeenstemming is met de doelen van het waterbeheer (art. 8.84 Bkl). De relevante beoordelingsregels voor milieubelastende activiteiten zijn ook van toepassing op lozingsactiviteiten. In bijlage XVIII Bkl zijn de informatiedocumenten opgenomen waarmee rekening moet worden gehouden. Daarin zijn onder meer de Algemene BeoordelingsMethodiek 2016 (ABM) en het Handboek Immissietoets 2016 genoemd.[56]

[54] Een uitzondering op deze systematiek is de lozing van koelwater. Hiervoor is op verschillende plaatsen in het Bal een afzonderlijke vergunningplicht ingesteld (zie bijvoorbeeld art. 3.106 lid 3 Bal).
[55] Zie bijvoorbeeld art. 4.414 Bal: het afvalwater afkomstig van de voedingsmiddelenindustrie wordt geloosd in het vuilwaterriool.
[56] Deze documenten zijn te vinden op www.infomil.nl/abmwater en www.infomil.nl/immissiewater.

- Nb: het Handboek Immissietoets zal in 2109 worden aangepast, waarbij voorzien zal worden in een grotere rol van het meewegen van het belang van benedenstrooms gelegen waterwinlocaties. Daarbij zal ook de 'Handreiking beoordeling van lozingen gericht op bescherming drinkwaterkwaliteit' (juni 2018) worden geïntegreerd.

- *Zeer zorgwekkende stoffen (ZZS).* Nieuw in het Bal is dat de regels voor zeer zorgwekkende stoffen (ook bekend als de "continu verbeteren aanpak") ook geldt voor bepaalde emissies naar het oppervlaktewater. In het Activiteitenbesluit gelden deze regels nu alleen voor luchtemissies. Paragraaf 5.4.3 Bal is bij verschillende bedrijfstakken die ook lozen op oppervlaktewater 'aangezet'.

Bruidsschat waterschapsverordening

De algemene regels over puntlozingen in oppervlaktewater die niet op rijksniveau terugkeren, worden bij inwerkingtreding van het nieuwe stelsel van rechtswege toegevoegd aan iedere waterschapsverordening. Dit betreft onder andere de lozingen over afstromend regenwater en huishoudelijk afvalwater in oppervlaktewater. De bruidsschat bevat ook een vangnetvergunningplicht: er is een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit vereist voor alle lozingen in oppervlaktewater die niet onder het Bal of de algemene regels van de bruidsschat vallen.

Na inwerkingtreding mogen waterschappen zelf bepalen wat ze met de bruidsschat doen. Zij kunnen de regels die ze goed vinden behouden, of (door wijziging van de waterschapsverordening) regels die ze (locatiespecifiek) beter kunnen maken aanpassen en regels die ze overbodig vinden schrappen. Anders dan bij gemeenten, komt de bruidsschat voor waterschappen in het nieuwe deel van de waterschapsverordening terecht. Waterschappen hoeven dus niets te doen om de regels van de bruidsschat die ze willen behouden, te laten voortbestaan.

3.4.3 Samenwerken aan schoon water

Er zijn drie belangrijke wijzigingen bij lozingsactiviteiten. Net als bij milieubelastende activiteiten zijn veel lozingen gedecentraliseerd: voortaan staan de regels hiervoor in de waterschapsverordening. Bedrijven die op grond van het Bal vergunningplichtig zijn voor lozingsactiviteiten, zijn dat vaak voor alle lozingen vanuit dat bedrijf (en dus niet meer voor specifieke afvalwaterstromen). Het bevoegd gezag voor samengestelde lozingsvergunningen is omgekeerd: in principe is het laagste betrokken bestuursorgaan (het waterschap) bevoegd gezag. De overheden en drinkwaterbedrijven kunnen in het voortraject samen nagaan hoe zij bedreigende puntlozingen door derden kunnen voorkomen of beperken. Een drinkwaterbedrijf heeft daarnaast verschillende formele inspraakmogelijkheden. Dit is uitgewerkt in tabel 3.2.

Tabel 3.2: voorkomen/beperken bedreigende puntlozingen door derden

Bestuurs-orgaan	**Instrumentarium**	**Advies (informeel) en inspraak drinkwaterbedrijf**	**Nadere toelichting**
Gemeente	omgevingsplan incl. maatwerkregels	- zienswijze op ontwerp - beroep bij Raad van State	voorafgaand aan het ontwerp omgevingsplan kan al met de gemeente worden overlegd
	omgevingsvergunning MBA	zienswijze of bezwaar, beroep	zienswijze als afd. 3.4 Awb van toepassing is
	maatwerkvoorschrift	verzoek om maatwerk	n.a.v. een gepubliceerde melding, maar kan ook later
	handhaving algemene regels	verzoek om handhaving	

Waterschap	waterschaps-verordening incl. maatwerkregels	- zienswijze op ontwerp - geen beroep mogelijk	voorafgaand aan de ontwerp-waterschapsverordening kan al met het waterschap worden overlegd
	omgevingsvergunning lozingsactiviteit	zienswijze of bezwaar, beroep	zienswijze, als afd. 3.4 Awb van toepassing is
	maatwerkvoorschrift	verzoek om maatwerk	n.a.v. een gepubliceerde melding, maar kan ook later
	handhaving algemene regels	verzoek om handhaving	
Provincie	omgevingsverordening: maatwerkregels	- zienswijze op ontwerp - geen beroep mogelijk	voorafgaand aan de ontwerp omgevingsverordening kan al met de provincie worden overlegd
	vergunning / algemene regels / maatwerk-voorschrift	zie bij gemeente	soms is de provincie bevoegd gezag voor de MBA, bijvoor-beeld voor Seveso-bedrijven en open bodemenergiesystemen
	omgevingsverordening: instructieregels	- zienswijze op ontwerp - geen beroep mogelijk	de provincie kan instructie-regels stellen over maatwerk-regels, maatwerkvoorschriften en vergunningen van gemeente en waterschap
Rijk	vergunning / algemene regels / maatwerk-voorschrift	zie bij gemeente	soms is de minister bevoegd gezag voor de MBA, bijvoor-beeld defensie
	algemene rijksregels	inbreng via internet-consultatie	toekomstige wijzigingen van het Bal gaan altijd in consultatie, de drinkwaterbedrijven kunnen dan een reactie indienen

3.5 Voorkomen/beperken gevolgen van diffuse lozingen

Onder diffuse lozingen vallen lozingen die niet op één punt in de bodem of het oppervlakte-water terecht komen (bijvoorbeeld via een lozingspijp), maar verspreid. Denk aan het gebruik van meststoffen of gewasbeschermingsmiddelen op landbouwgronden. Het Bal regelt een aantal diffuse lozingen van de landbouwsector, via algemene regels voor bijvoorbeeld het gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen bij teelt in de open lucht (par. 4.64 Bal). Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 3.4 van deze handreiking. Daarnaast blijven ook de Meststoffenwet en de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden van belang. Deze beide wetten worden niet geïntegreerd in de Omgevingswet en komen daarom niet aan bod in deze handreiking.

Diffuse lozingen kunnen ook worden beperkt door maatregelen in het ruimtelijke spoor. Of er gewasbeschermingsmiddelen of meststoffen worden gebruikt, hangt immers sterk samen met de functies die aan een locatie worden toebedeeld. Gemeenten kunnen, met de toedeling van functies aan locaties, sturen op de mate waarin diffuse lozingen zijn te verwachten. De provincie kan, met het oog op het belang van de bescherming van de grondwaterkwaliteit, ook instructieregels over het omgevingsplan stellen, waarin wordt gestuurd op de functietoedeling.

3.6 Voorkomen nieuwe en beheren bestaande bodem-/grondwaterverontreiniging

Omdat het bodembeleid inhoudelijk behoorlijk wordt vernieuwd, wordt hiervoor een apart traject doorlopen: het aanvullingsspoor bodem. Doel is dat de regelgeving van de Wet bodembescherming (Wbb) via de Aanvullingswet bodem en het bijhorende aanvullingsbesluit (en mogelijk nog een aanvullingsregeling) uiteindelijk opgaat in de Omgevingswet. De wet zelf is beperkt van omvang, de toelichting erbij geeft inzicht in de betekenis ervan voor de praktijk.

De algemene doelstelling van het nieuwe bodembeleid is het waarborgen van de gebruikswaarde van de bodem (vaste bodem en grondwater) en het faciliteren van het duurzaam gebruik van de functionele eigenschappen van de bodem, door het in onderlinge samenhang:

1. beschermen van de bodem (grondwater hieronder begrepen) tegen nieuwe verontreinigingen en aantastingen;
2. evenwichtige toedelen van functies aan locaties – in het gemeentelijke omgevingsplan – rekening houdend met de kwaliteit van de bodem;
3. duurzaam en doelmatig beheren van de resterende historische vaste bodem- en grondwaterverontreinigingen en -aantastingen

Dit zijn de drie pijlers van het bodembeleid die hier kort worden toegelicht.

Pijler 1: voorkomen nieuwe aantastingen en verontreinigingen (preventie)

De bescherming van de bodem vindt plaats met behulp van algemene regels gericht op preventie, waaronder de specifieke zorgplicht voor bodem. Voor bodem- en grondwaterbedreigende activiteiten, zoals de opslag van bulkvloeistoffen (benzine, chemicaliën en dergelijke), is ervoor gekozen om deze preventieve regels te stellen op rijksniveau (in het Bal). Bij deze algemene rijksregels over milieubelastende activiteiten is er ruimte voor aanvullende (of afwijkende) decentrale regels. Dit is expliciet in de desbetreffende rijksregels aangegeven.

Naast de zorgplicht vindt preventie ook plaats vanuit de lozingsregels, de vergunning- en meldplicht en het aanwijzen van grondwaterbeschermingsgebieden. Juridisch verandert er hier in principe niets ten opzichte van de regelgeving onder de Waterwet, de Wet milieubeheer en de Wet bodembescherming. Grootste verschil is wellicht dat de zorgplichten van het Bal en de bruidsschat uitgebreider en concreter zijn dan onder de huidige wet- en regelgeving.

Pijler 2: evenwichtig toedelen van functies rekening houdend met de bodemkwaliteit

Zowel boven- als ondergronds kunnen zich belangenconflicten voordoen. Bij een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (art. 4.3 Ow), zoals dat moet plaatsvinden in het gemeentelijke omgevingsplan moet ook rekening worden gehouden met de kwaliteit van de bodem, grondwater hieronder begrepen. Voor de *bovengrond* zijn er duidelijke functies, zoals industrie, wonen en natuur aan te wijzen. Voor de *ondergrond* spelen er eerder (maatschappelijke) thema's gericht op de diensten die de bodem kan leveren, zoals drinkwaterwinning, bodemenergie, grondwaterafhankelijke natuur en/of ondergronds bouwen. De provincie wijst in ieder geval grondwaterbeschermingsgebieden aan met het oog op de bescherming van drinkwaterwinningen. En in de omgevingsverordening zal de provincie, net als nu het geval is, regels opnemen ter bescherming van de grondwaterkwaliteit met het oog op de waterwinning in deze grondwaterbeschermingsgebieden. Desgewenst kan de provincie hiertoe in haar verordening instructieregels opnemen richting het gemeentelijke omgevingsplan en/of de waterschapsverordening.

Pijler 3: Beheer van historische verontreinigingen

Allereerst is van belang dat de in ontwikkeling zijnde bodemregelgeving niet gaat over de

ernstige en beschikte gevallen van bodemverontreiniging. Deze zijn onderwerp van de drie bodemconvenanten die uiterlijk in 2020 moeten zijn uitgevoerd.[57] De uitvoering hiervan vindt nog plaats onder de Wbb en hiervoor is dan ook overgangsrecht ontwikkeld om te bereiken dat de afspraken ook echt worden nagekomen. Vanaf 2021 resteren dus 'slechts' nog ernstige, niet spoedeisende gevallen en de niet ernstige verontreinigingen waarvoor niet langer een dwingende saneringsplicht geldt: *beheren* is het nieuwe credo. Als een verontreiniging een belemmering vormt voor het gebruik van de bodem, wordt deze op een natuurlijk moment aangepakt (activiteit). Uitwerking hiervan vindt plaats in het Aanvullingsbesluit bodem. Volgens planning wordt voor de zomer van 2019 duidelijk wat hierin komt te staan. De pagina's hierna geven wel weer hoe het beheer van historische verontreinigingen eruit zal komen te zien. Bescherming van de grondwaterkwaliteit wordt geborgd door het Bkl dat op dit vlak een voortzetting is van het Bkmw 2009.

Beheeropgave en relatie met Europese richtlijnen (Krw en Gwr)
Of er ook echt wat gedaan moet worden aan historische verontreinigingen, wordt in eerste instantie door wetgeving bepaald. In het bijzonder gaat het dan om de doelstellingen en daaraan gekoppelde verplichtingen uit de Krw en de Gwr 2006. Paragraaf 3.2 van deze handreiking gaat hier uitvoerig op in. Gezien het belang hiervan kort de belangrijkste eisen waaraan voldaan moet worden:

- Hoofddoel Krw/Gwr is dat grondwaterlichamen *als geheel* in een goede chemische en kwantitatieve toestand gehouden dan wel gebracht moeten worden (vgl. 4.23 Ow). Hieraan is het 'beginsel van geen achteruitgang' gekoppeld. De goede toestand wordt bepaald a.d.h.v. representatieve monitoringpunten die vrijwel altijd in landelijk gebied zijn gelegen. In stedelijk gebied zal zich hier (juridisch) niet snel een probleem voordoen. Daarbij wordt de goede toestand bepaald aan de hand van ´slechts´ 8 stoffen (nitraat en werkzame stoffen van gewasbeschermingsmiddelen en biociden + drempelwaarden voor de stoffen Cl, Ni, As, Cd, Pb en P-tot). Ergo: de doelstelling ´goede toestand´ zal niet snel een probleem vormen in relatie tot het beheer van historische verontreinigingen.
- In relatie tot *alle* locaties en *alle* stoffen geldt altijd de doelstelling van 'prevent and limit'. Dat betekent dat de inbreng ('lozing') van *gevaarlijke* stoffen moet worden voorkomen en van *verontreinigende* stoffen moet worden voorkomen of beperkt (zie bijlage VIII Krw). Het lekken van een 'vaste bodemverontreiniging' naar grondwater is in beginsel ook een 'inbreng'.[58] Maatregelen nemen is dan verplicht, tenzij er een (goed gemotiveerd) beroep mogelijk is op door de Gwr geboden uitzonderingen (art. 6 Gwr). Maatregelen zijn niet nodig als:
  - Het om diffuse bronnen gaat waarvan de aanpak technisch onmogelijk is;
  - Het om verwaarloosbare hoeveelheden of concentraties gaat in relatie tot de mogelijke achteruitgang van de kwaliteit van het grondwater;

[57] Het gaat om het Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties (Stcrt. 2009, 18077), het Convenant bodem en ondergrond 2016-2020 (Stcrt. 2015, 14854) en het Convenant bodem en bedrijfsleven 2015 (Stcrt. 2015, 14097).
[58] Het richtsnoer behorende bij dit artikel uit de Gwr geeft handvatten hoe bepaald kan worden of er sprake is van een inbreng zoals door de Gwr bedoeld. European Communities, *Guidance on preventing or limitting direct and indirect inputs in the context of the groundwater directive 2006/118/EC,* Guidance Document No. 17.

- Het onevenredig kostbaar is om hoeveelheden verontreinigende stoffen uit vervuilde bodem of grondwater te verwijderen.

- Daarbij mag het niveau van de voor drinkwaterbereiding nodige zuiveringsinspanning niet toenemen. Op termijn moet met 'eenvoudige zuivering' kunnen worden volstaan.

In tweede instantie kunnen (maatschappelijke) opgaven/ambities van provincies, gemeenten en waterschappen redenen vormen om historische verontreinigingen aan te pakken. Drinkwaterbedrijven kunnen hier een rol vervullen door juist op dat soort opgaven e.d. te wijzen en een bijdrage te leveren met kennis en kunde.

Grondwaterbescherming en inzet instrumentarium

In relatie tot het grondwaterkwaliteitsbeheer vervullen de provincies een centrale rol. In principe zorgen zij voor de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen (art. 2.18, lid 1, sub a Ow). Daarnaast hebben zij, naast een toezichthoudende taak (art. 2.18 lid 1 sub 2, onder 1), de zorg voor het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in (aangewezen) grondwaterbeschermingsgebieden met het oog op de winning daarvan voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water (art. 2.18 lid 1 sub c). Ook zijn de provincies belast met het uitvoeren van het monitoringprogramma van de Kaderrichtlijn Water (art. 10.14g Bkl).59 De centrale rol van de provincie blijkt met name uit het verplichte regionale waterprogramma waarin het provinciale waterbeleid is opgenomen ter uitvoering van onder andere de Grondwaterrichtlijn (art. 3.8 lid 2 Ow). Dat waterprogramma bevat ook maatregelen ter uitvoering van art. 4 lid 5 en art. 6 lid 1 van de Grondwaterrichtlijn (art. 4.3 lid 3 sub b Bkl). Op grond van art. 3.7 Ow stellen de waterschappen een waterbeheerprogramma vast waarbij rekening gehouden dient te worden met de maatregelen in het regionale waterprogramma. Voor het stellen van eisen aan de bodemkwaliteit in relatie tot het bovengronds gebruik, wordt er onder de Omgevingswet gekozen voor de gemeente vanwege de sterke relatie tussen bodem, ruimtelijke ordening en bouwen. Wanneer bodemverontreinigingen in het grondwater terecht komen, zullen de benodigde afwegingen en maatregelen voor de grondwaterkwaliteit in samenhang worden genomen en landen in het regionale waterprogramma van de provincie.

> Als de Krw- en Gwr-doelen in gevaar komen – dit blijkt uit de monitoring – dan is het aan de provincies om, net als onder het huidige recht, de noodzakelijke maatregelen te nemen. Deze worden opgenomen in het regionale waterprogramma (waarvan het maatregelen-programma als bedoeld in art. 11 van de Krw onderdeel uitmaakt). Het Bkl heeft de Europese verplichtingen overgenomen, vergelijkbaar met in het bijzonder het huidige Besluit kwaliteitseisen monitoring water 2009 (Bkmw 2009). De "herimplementatie van de Krw en Gwr is daarmee in beginsel compleet (ook zonder de Aanvullingswet bodem Omgevingswet)."[60]

Voor met name de waterschappen, die in het huidige stelsel nog nauwelijks een rol hebben in de aanpak van grondwaterverontreinigingen, verandert er hierdoor wel wat aangezien zij in hun waterbeheerprogramma mede uitvoering geven aan het regionale waterprogramma. Meer dan nu het geval is, zullen zij bij de vormgeving van het grondwaterbeheer rekening moeten houden met bestaande grondwaterverontreinigingen. Voor het gros van de

[59] Niet opgenomen in het Bkl (Stb-versie). Zie echter Invoeringsbesluit, consultatieversie (deel 3 wijziging Bkl), art. 10.14g Bkl. Inhoudelijk zijn geen wijzigingen beoogd t.o.v. de huidige regeling van het Bkmw 2009.

[60] MvT bij Aanvullingswet bodem Omgevingswet, 22 maart 2016, p. 44.

gemeenten dat nu ook geen beheertaken heeft, is het niet anders. Ook zij zullen in beleid en regelgeving rekening moeten houden met deze verontreinigingen, al was het maar omdat zij voor het omgevingsplan tot een evenwichtige toedeling van functies moeten komen. Ondergrondse functies horen hier ook bij. Bovenstaande vraagt een goede regionale en lokale samenwerking tussen provincie, waterschap en gemeente, waarbij er, gezien de verantwoordelijkheid ten aanzien van de Krw- en Gwr-verplichtingen, een belangrijke regisserende en coördinerende rol is toebedacht aan de provincies (zie ook art. 2.18, lid 1 onder a Omgevingswet).

Kanttekening bij de voorgaande alinea is wel dat een en ander niet automatisch betekent dat waterschappen en gemeenten gehouden zijn de historische gevallen aan te pakken. Uitgangspunt van het nieuwe bodembeleid is immers dat deze historische verontreinigingen geen onaanvaardbare humane risico's met zich brengen en niet leiden tot een bedreiging van kwetsbare functie zoals drinkwaterwinningen en andere winningen van voor menselijke consumptie geschikt water. Als dergelijke risico's zich wel voordoen, kunnen zowel gemeenten als provincies maatregelen nemen. Gelet op de coördinerende rol van de provincie (art. 2.18 lid 1 onder a Ow) ligt het voor de hand dat de provincie hierin het voortouw neemt. Te denken valt dan juridisch met name aan instructieregels in de omgevingsverordening (waaraan gemeenten en waterschappen gebonden zijn) of aan het opleggen van een incidentele instructie. De geest van de Omgevingswet vraagt hier echter om vroegtijdige afstemming en samenwerking om op die manier samen tot een aanpak te komen. Vergelijk hiervoor ook het afstemmingsartikel 2.2 Ow.

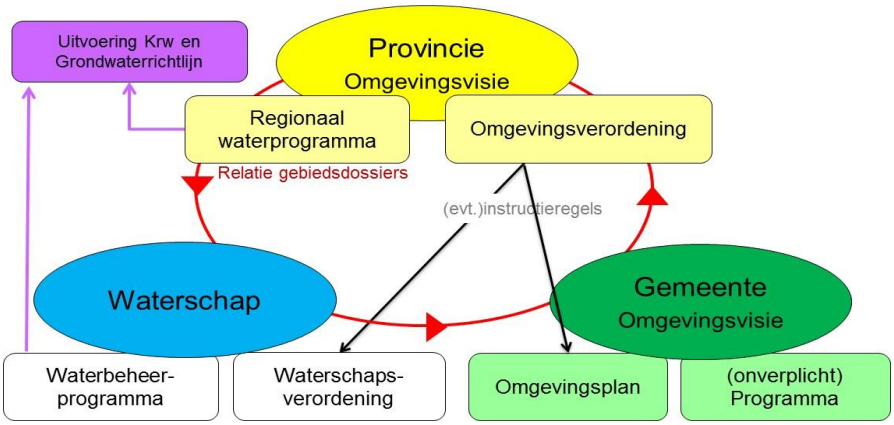
Instrumentarium Omgevingswet
Als er redenen zijn een historische grondwaterverontreiniging actief aan te pakken – er doet zich een humaan risico voor of een gevoelige functie zoals een drinkwaterwinning wordt bedreigd – dan biedt de Omgevingswet voldoende instrumenten. Centraal hierbij staan de omgevingsvisies, de 'waterprogramma's' en de verordeningen.

De omgevingsvisies van provincies en gemeenten zullen aandacht moeten besteden aan de wijze waarop de bestuurs-organen willen omgaan met de kwaliteit van de bodem en het daarvan onderdeel uitmakende grondwater.

Vervolgens is het aan provincies en waterschappen om in hun eigen waterprogramma aandacht te besteden aan de bescherming van de grondwaterkwaliteit. Waar nodig zullen deze programma's ook maatregelen bevatten gericht op het beheer van historische verontreinigingen. Voor zowel het opstellen als uitvoeren van de verschillende programma's zullen de overheden onderling moeten samenwerken en afstemmen. Waar het de verschillende programma's betreft is het vooral van belang hier te wijzen op de gebiedsdossiers. Afspraken hieruit worden idealiter opgenomen in het regionaal waterprogramma en het waterbeheerprogramma. In beide programma's zou in ieder geval een verwijzing naar de gebiedsdossiers moeten worden opgenomen.

In figuur 3.2 is schematisch weergegeven hoe de samenwerking er wat grondwaterkwaliteit betreft uit ziet. Ook het zogenoemde gebiedsgerichte grondwaterbeheer blijft mogelijk, maar nu in de vorm van een programma.

Figuur 3.2: afstemming en samenwerking in het nieuwe stelsel[61]



Wat het stellen van regels betreft is de gemeente verantwoordelijk voor het in het omgevingsplan toedelen van functies aan locaties (art. 4.3 Ow) en met het oog hierop regels te stellen. Hierbij moet rekening gehouden worden met de kwaliteit van de bodem en het grondwater. Indien nodig stelt de gemeente regels op voor het beheer van het grondwater. Zo kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat bodem- of grondwaterbedreigende activiteiten in de nabijheid van kwetsbare gebieden worden gerealiseerd. Daarnaast kan op die manier rekening worden gehouden met historische bodemverontreinigingen, die van invloed zijn op het huidige of het toekomstige gebruik. Provincies en waterschappen hebben in de eigen verordening eveneens de mogelijkheid regels te stellen aan activiteiten die de grondwaterkwaliteit kunnen bedreigen. Waar nodig in verband met de bescherming van de grondwaterkwaliteit c.q. het beheer van historische grondwaterverontreinigingen, bevatten het omgevingsplan en de waterschapsverordening regels die voortvloeien uit door de provincie gestelde instructieregels (ex art. 2.27 Ow).[62] Een drinkwaterbedrijf zou in voorkomende gevallen op dergelijke instructieregels kunnen aandringen, maar het is dan weer de vraag wat dit betekent voor de bestuurlijke verhoudingen c.q. het vertrouwen waar de Omgevingswet juist op is gestoeld.

Voorkomen en beheren bodem-/grondwaterverontreiniging

Bestuurs-orgaan	**Instrumentarium**	**Advies (informeel) en inspraak drinkwaterbedrijf**	**Nadere toelichting**
Gemeente	omgevingsplan incl. maatwerkregels	- zienswijze op ontwerp - beroep bij Raad van State	Voorafgaand aan het ontwerp-omgevingsplan kan al met de gemeente worden overlegd
	handhaving algemene regels	verzoek om handhaving	
Waterschap	Waterbeheer-programma	- zienswijze op ontwerp - geen beroep mogelijk	
Provincie	Omgevings-verordening: maatwerkregels	- zienswijze op ontwerp - geen beroep mogelijk	Voorafgaand aan de ontwerp omgevingsverordening kan al met de provincie worden overlegd
	Omgevings-verordening:	- zienswijze op ontwerp - geen beroep mogelijk	De provincie kan instructieregels stellen over o.a. het

[61] Uit: M. Prins en P. de Putter, Grondwaterkwaliteit onder de Omgevingswet, in: Bodem, februari 2019, p. 9-12.

[62] Aanvullingswet bodem, Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 426-427.

	instructieregels		omgevingsplan, maatwerkregels en vergunningen van de gemeente
	regionaal waterprogramma	- zienswijze op ontwerp geen beroep mogelijk	Gebiedsgerichte aanpak is ook mogelijk onder de Omgevingswet
	instructie	- verzoek om instructie	De provincie kan een gemeente in een specifiek geval instrueren om bepaalde maatregelen te nemen
Rijk	algemene rijksregels		De mogelijkheden voor inbreng op zowel het Bal als het Invoerings-besluit Omgevingswet zijn inmiddels voorbij.

3.7 Aanleg bodemenergiesystemen

Een bodemenergiesysteem is in het Bal gedefinieerd als een installatie waarmee gebruik wordt gemaakt van de bodem voor de levering van warmte of koude voor de verwarming of koeling van ruimten. Er zijn gesloten en open bodemenergiesystemen. Een gesloten systeem werkt met een gesloten circuit van leidingen. Bij een open systeem wordt grondwater onttrokken en na gebruik weer in de bodem gebracht. Beide type bodemenergiesystemen zijn in het Bal benoemd als een milieubelastende activiteit (art. 3.18 Bal). Dat is anders dan onder de Water-wet, waar open bodemenergiesystemen als wateronttrekkingsactiviteit zijn geclassificeerd (zie art. 6.4 Wtw). Regels over bodemenergiesystemen hebben naast doelmatig gebruik van bodemenergie ook bescherming van de kwaliteit van het grondwater als doel. Boringen die worden gedaan om te onderzoeken of een locatie geschikt is voor een bodemenergiesysteem vallen ook onder de milieubelastende activiteit. Bij boringen is vooral van belang dat er geen beschadiging van waterscheidende (ondoorlatende) lagen en archeologische objecten plaatsvindt.[63]

Bevoegdheid, vergunningplicht en algemene regels

Voor open bodemenergiesystemen is en blijft de provincie (GS) bevoegd gezag (art. 2.5 Bal). Open bodemenergiesystemen kunnen immers effect hebben op het diepe grondwater. Dit is een uitzondering op de hoofdregel dat bevoegdheden in beginsel bij de gemeente liggen. Voor gesloten bodemenergiesystemen is de gemeente (B&W) wel bevoegd gezag. Er geldt een vergunningplicht voor het aanleggen en gebruiken van een open bodemenergiesysteem (art. 3.19 Bal). In de provinciale omgevingsverordening kan in bepaalde gevallen worden afgeweken van de vergunningplicht als de grondwateronttrekking minder is dan 10 m^3/u (art. 2.16 Bal). Redenen om af te wijken zijn het doelmatig gebruik van bodemenergie of doelmatig water-beheer. Ook op grond van de Waterwet was het mogelijk om de vergunningplicht voor deze kleinere systemen te schrappen.

Ook het lozen van afvalwater afkomstig van een open bodemenergiesysteem op een oppervlaktewaterlichaam is vergunningplichtig (art. 3.19 lid 2 Bal). De vergunningplicht voor gesloten bodemenergiesystemen met een bodemzijdig vermogen van 70 kW of meer is via het Invoeringsbesluit alsnog geschrapt uit het Bal. De gemeente kan deze regel terug laten komen in het omgevingsplan.[64]

[63] Boringen mogen niet zomaar plaatsvinden, maar dienen volgens bepaalde protocollen te worden uitgevoerd. Zie hiervoor par. 4.3 van dit handboek.

[64] Nota van toelichting bij Besluit activiteiten leefomgeving, 31 augustus 2018, Stb 2018/294, p. 544.

Als in de provinciale omgevingsverordening is opgenomen dat het aanleggen en gebruiken van een open bodemenergiesysteem niet meer vergunningplichtig is, geldt er in plaats daarvan een meldplicht (art. 4.1149 Bal). Er geldt ook altijd een meldplicht voor de aanleg en het gebruik van een gesloten bodemenergiesysteem (art. 4.1136). Beide meldingen moeten minimaal vier weken van tevoren worden gedaan.

Los van de hierboven genoemde vergunningplicht en meldplicht gelden er algemene regels voor zowel een gesloten als een open bodemenergiesysteem (zie par. 4.111 en 4.112 Bal). De algemene regels voor open bodemenergiesystemen vervangen de instructieregels voor watervergunningen die nu nog in het Waterbesluit staan.

Interferentie en aanwijzing interferentiegebieden
De werking van een bodemenergiesysteem wordt verstoord als tussen nabijgelegen bronnen uitwisseling van koude en warmte plaatsvindt (negatieve interferentie). Voor gebieden waar grootschalig gebruik van bodemenergiesystemen wordt verwacht, kunnen gemeenten en provincies interferentiegebieden aanwijzen in respectievelijk het omgevingsplan en de omgevingsverordening. In het nieuwe stelsel geldt er vanuit het Rijk geen vergunningplicht meer voor het aanleggen en gebruiken van een gesloten bodemenergiesysteem in een interferentiegebied. Gemeenten kunnen in het omgevingsplan gebieden aanwijzen waar een vergunningplicht geldt. Provincies kunnen hetzelfde doen in de omgevingsverordening. Dit is maatwerk op de regels in het Bal.

Grondwaterbeschermingsgebieden
De provincie kan in de omgevingsverordening regels stellen over het aanleggen en gebruiken van bodemenergiesystemen in een grondwaterbeschermingsgebied. Zie verder paragraaf 3.3.

Energiebeleid / afweging energiebelang en grondwaterbelang
In 2013 hebben de overheid en meer dan 40 organisaties een overeenkomst gesloten over energiebesparing, duurzame energie en klimaatbeheersing, het zogenaamde Energieakkoord voor duurzame groei. Een van de doelen van dit akkoord is een betaalbare en schone energievoorziening.[65]

Bodemenergiesystemen dragen enerzijds bij aan het behalen van klimaatdoelstellingen (minder uitstoot van CO^2). Anderzijds kunnen dergelijke systemen de grondwaterkwaliteit aantasten vanwege de benodigde boringen voor de aanleg en het gebruik ervan. Toepassing van bodemenergiesystemen mag niet ten koste gaan van bodembescherming. Ook hier weer geldt dat Rijk, provincies en gemeenten in hun omgevingsvisies op hoofdlijnen een afweging maken tussen energie-, bodem- en grondwaterbelangen. De overheden en drinkwaterbedrijven kunnen in het voortraject samen nagaan hoe zij de openbare drinkwatervoorziening duurzaam kunnen veiligstellen en aantasting van de bodem- of grondwaterkwaliteit door derden kunnen voorkomen of beperken. Een drinkwaterbedrijf heeft daarnaast verschillende formele inspraakmogelijkheden. Dit is uitgewerkt in de tabel hieronder.

Op ontwerp-omgevingsvisies kunnen drinkwaterbedrijven een zienswijze indienen. Beroep is echter vervolgens niet mogelijk.

[65] Meer informatie is te vinden op www.energieakkoordser.nl

Aanleg bodemenergiesysteem door derden

Bestuursorgaan	Instrumentarium	Advies (informeel) en Formele inspraak door waterbedrijf	Nadere toelichting
Gemeente	- Vergunning gesloten systemen, algemene regels - Omgevingsvisie	- bezwaar / verzoek om maatwerk - Zienswijze op ontwerp-omgevingsvisie	Voorafgaand aan het ontwerp-omgevingsplan kan al met de gemeente worden overlegd
Provincie	- Vergunning open systemen, algemene regels - Omgevingsvisie - Omgevingsverordening	- bezwaar / verzoek om maatwerk - Zienswijze op ontwerp-omgevingsvisie - Zienswijze op ontwerp-omgevingsverordening	Voorafgaand aan het ontwerp-omgevingsvisie en ontwerpverordening kan al met de provincie worden overlegd
Rijk	- Omgevingsvisie	- Zienswijze op ontwerp-omgevingsvisie	De Nationale Omgevings-visie (NOVI) is nu in voor-bereiding (trekker: BZK).

3.8 Voorkomen schade aan (transport)leidingen

Het Nederlandse waterleidingnet bestaat op dit moment uit zo'n 120.000 km aan transport- en hoofdleidingen. Machinale graafwerkzaamheden kunnen hieraan schade veroorzaken. In de Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken (hierna: WIBON, voorheen was dit WION) staat dat zowel particulieren als bedrijven bij machinale graafwerkzaamheden zorgvuldigheid moeten betrachten (art. 2 WIBON). Deze wet is ook bekend als de grondroerdersregeling. De WION heeft als doel het beperken van schade als gevolg van graafwerkzaamheden.

Uitvoerders van graafwerkzaamheden moeten informatie over hun netten verplicht melden bij het Kadaster. Uitwisseling van informatie helpt schade voorkomen. Het Kabels en Leidingen Informatiecentrum (KLIC) regelt de digitale informatie-uitwisseling over kabels en leidingen. Het KLIC is een onderdeel van het Kadaster.

Op grond van de WIBON moet een grondroerder maximaal twintig dagen vóór de graaf-activiteiten een graafmelding doen en daarbij een graaf-polygoon - de weergave van het gebied waarbinnen de graaflocatie zicht bevindt - opgeven (art. 8 WIBON). Voor spoedeisende mechanische graafwerkzaamheden moet een calamiteitenmelding worden gedaan (art. 7 Besluit informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken). Het Agentschap Telecom controleert of uitvoerders van graafwerkzaamheden zich aan de WIBON houden. Bij overtredingen van de WIBON kunnen er boetes worden opgelegd.

Omgevingswet

De informatiebehoefte over de fysieke leefomgeving neemt steeds verder toe. Het ligt in de rede dat de WIBON daarbij ook een rol speelt. Vooralsnog is het echter niet de verwachting dat de WIBON wordt geïntegreerd in de Omgevingswet. Op langere termijn is dit wellicht anders als meer ervaring is opgedaan met de verschillende wetten.[66]

[66] Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 324 e.v.

Omgevingsplan
De gemeenteraad kan in het omgevingsplan aan een locatie de functie 'leidingenstrook' toebedelen. Daarbij kan zij aangeven op welke plaatsen leidingen gelegd mogen worden. Ook kunnen beperkingen in gebruik en bouwmogelijkheden op en rondom de leidingen worden opgelegd, zoals een vergunningplicht voor bouwen of graven.

Drinkwatervoorziening en relatie met beleid (top)vitale infrastructuur
De drinkwatervoorziening is op grond van het Deltaprogramma 2015 aangemerkt als een vitale en kwetsbare functie.[67] Daarmee wordt bedoeld dat de drinkwatervoorziening cruciaal is voor de rampenbeheersing bij overstromingen. Het doel van het Deltaprogramma is om kwetsbare functies beter bestand te maken tegen overstromingen. Het streven is om uiterlijk in 2050 een zogenaamde waterrobuuste inrichting van Nederland te realiseren. Het blijven functioneren van de (nood)drinkwatervoorziening bij overstromingen valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van I&W. Dit gebeurt binnen de wettelijke bevoegdheden van de Drinkwaterwet en in het kader van het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie.[68] Drinkwaterbedrijven hebben los daarvan ook bij overstromingen wel een wettelijke leveringsverplichting.

> Voor extreme overstromingsscenario's is een impactanalyse uitgevoerd.[69] Daaruit blijkt dat bij een extreme overstroming de reguliere drinkwatervoorziening grootschalig uitvalt met maatschappelijke ontwrichting tot gevolg. Er wordt intussen ook een impactanalyse uitgevoerd voor een gemiddeld maatgevend scenario. Deze analyse is echter nog niet volledig afgerond. Aan de hand van de nadere regionale uitwerking kunnen de drinkwaterbedrijven – waar nodig – extra passende maatregelen nemen en afspraken opnemen in de derde ronde leveringsplannen, gericht op de uitvoeringsperiode 2020-2024.[70]

Verleggen van leidingen opgelegd door de overheid
Als waterleidingen een belemmering vormen bij bijvoorbeeld wegwerkzaamheden of dijkprojecten, kunnen drinkwaterbedrijven worden verplicht om deze leidingen te verleggen.

Bij rijkswegen is op grond van de huidige Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) altijd een vergunning nodig voor het aanleggen en in stand houden van leidingen. Het verleggen van leidingen wordt dan bereikt door het intrekken van de vergunning. Onder de Omgevingswet is de verlegplicht bij rijksinfrastructuur echter deel gaan uitmaken van algemene regels. Om de verlegplicht juridisch te kunnen afdwingen, zijn bepalingen opgenomen in art. 6.15, 7.15 en 8.14 Bal. Die bepalingen houden in dat het bevoegd gezag probeert om met het drinkwaterbedrijf overeenstemming te bereiken over de termijn waarop de leiding verlegd moet worden. Als dat niet lukt, stelt het bevoegd gezag die termijn bij maatwerkvoorschrift vast. Hiertegen kan het drinkwaterbedrijf bezwaar maken en beroep instellen.

Bij bijvoorbeeld dijkprojecten van het waterschap is de situatie onder de Omgevingswet niet veranderd. Het verleggen van leidingen komt tot stand via het intrekken van de vergunning die op grond van de waterschapsverordening is verleend voor het aanleggen en in stand houden

[67] Meer informatie: www.deltacommissaris.nl.
[68] Meer informatie: www.deltacommissaris.nl.
[69] Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie, Aanpak nationale Vitale en Kwetsbare functie, tweede voortgangsrapportage d.d. 31 maart 2016.
[70] Deltaprogramma, Vierde voortgangsrapportage aanpak nationale en vitale en kwetsbare functies, 20 april 2018, p. 11 e.v.

van de leidingen. Overheden en drinkwaterbedrijven kunnen in het voortraject samen nagaan hoe zij de openbare drinkwatervoorziening duurzaam kunnen veiligstellen en maatschappelijke kosten kunnen voorkomen of beperken. Een drinkwaterbedrijf heeft daarnaast verschillende formele inspraakmogelijkheden. Dit is uitgewerkt in de tabel hieronder.

Nb: tegen het intrekkingsbesluit kan het drinkwaterbedrijf bezwaar maken en beroep instellen.

Voorkomen schade aan (transport-)leidingen

Bestuurs-orgaan	**Instrumentarium**	**Advies (informeel) en formele inspraak door drinkwaterbedrijf**	**Nadere toelichting**
Gemeente	- Omgevingsplan - intrekken vergunning	- zienswijze/beroep (omgevingsplan) - bezwaar/beroep (intrekken vergunning)	Voorafgaand aan het ontwerp-omgevingsplan kan al met de gemeente worden overlegd
Waterschap	- Waterschapsverordening - intrekken vergunning	- zienswijze (verordening) - bezwaar/beroep (intrekken vergunning)	Voorafgaand aan de ontwerp-omgevingsvisie en ontwerpverordening kan al met de provincie worden overlegd
Provincie	- Omgevingsverordening - intrekken vergunning - maatwerkvoorschrift	- zienswijze (verordening) - bezwaar/beroep (maatwerkvoorschrift)	Voorafgaand aan de ontwerpverordening kan al met de provincie worden overlegd
Rijk	- Algemene regels - Maatwerkvoorschrift	- bezwaar/beroep - (maatwerkvoorschrift)	

3.9 Grondwaterwinningen en natuurbescherming

De regels over natuurbescherming zijn niet primair bedoeld om drinkwaterbelangen te dienen, maar ze leveren daar toch een belangrijke bijdrage aan. Het komt regelmatig voor dat grond-water- of oppervlaktewaterlichamen die gebruikt worden voor de drinkwaterwinning in een Natura 2000-gebied liggen. Dit zijn gebieden die vanwege de aanwezige natuurlijke habitats en leefgebieden van soorten van Europese belang zijn en deel uitmaken van een samenhangend Europese ecologische netwerk: Natura 2000. Voor handelingen die potentieel schadelijk zijn voor Natura 2000-gebieden in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen die voor die gebieden zijn vastgesteld, geldt in principe een vergunningplicht. Verder geldt er een algemene zorgplicht voor natuurwaarden en moeten er actief maatregelen worden genomen om habitats en leefgebieden in een gunstige staat van instandhouding te brengen. Al deze instrumenten hebben als neveneffect dat de drinkwaterbronnen in die gebieden mede worden beschermd.

De regelgeving over natuur is sinds 1 januari 2017 te vinden in de Wet natuurbescherming (Wnb). Deze wet is via de Aanvullingswet natuur geïntegreerd in de Omgevingswet. De inbouw van de natuurregelgeving in het nieuwe stelsel zal ook plaatsvinden op het niveau van amvb's en ministeriële regelingen. Daarvan zijn echter nog geen concepten verschenen. De inbouw zou beleidsneutraal moeten geschieden. Daarbij is het instrumentarium van de Omgevingswet leidend. De bevoegdheden die nodig zijn voor de natuurbescherming, zijn zo veel mogelijk bij de provincies belegd. Het Rijk is verantwoordelijk voor de algemene beleidskaders, de

implementatie van de Europese richtlijnen voor natuur en de vergunningverlening voor specifieke gebieden (zoals defensieterreinen en landelijke infrastructuur).

Omgevingsvisie

De rol van de natuurvisie van de Wnb wordt overgenomen door de omgevingsvisie. Vanwege de brede reikwijdte van de omgevingsvisie is daarvoor geen aanpassing van de Omgevingswet nodig. Een verandering ten opzichte van de Wnb is dat naast het Rijk en de provincies, ook gemeenten een omgevingsvisie opstellen. Gemeenten zullen daarin ook aandacht moeten geven aan de natuurbelangen. De Omgevingswet bevat (anders dan de Wnb) geen verplichting om omgevingsvisies te actualiseren. Dat betekent niet dat de visie niet geactualiseerd wordt; ieder bestuursorgaan is verplicht om te bekijken of de omgevingsvisie nog actueel is en, als dat niet het geval is, de omgevingsvisie te wijzigen.

Voor het vastleggen van de doelen voor Natura 2000-gebieden is niet gekozen voor het instrument omgevingswaarde, maar voor een aparte rechtsfiguur. Het Rijk moet op grond van art. 2.19 Ow deze doelen zo veel mogelijk kwantificeren. De doelen krijgen juridische doorwerking via de aanwijzingsbesluiten voor Natura 2000-gebieden.

Natura 2000-gebieden

Natura 2000-gebieden worden aangewezen door de Minister van van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Anders dan in de Wet natuurbescherming kan onder de Omgevingswet iedereen een zienswijze indienen op het ontwerp van de aanwijzing (art. 16.23 Ow). Deze minister legt ook de instandhoudings-doelstellingen vast. In art. 2.18 Ow is geregeld dat de provincies maatregelen moeten nemen om de natuur te beschermen, waaronder passende maatregelen en instandhoudingsmaatregelen als bedoeld in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Het Rijk moet die maatregelen nemen als het een Natura 2000-gebied betreft dat in beheer is bij het Rijk (zoals defensieterreinen of rijkswateren). De provincies en het Rijk moeten voor de gebieden waar zij verantwoordelijk voor zijn een beheerplan vaststellen. Voor die plannen geldt ook dat eenieder een zienswijze kan indienen op het ontwerp. De inhoudelijke eisen aan het beheerplan en de verplichting om de maatregelen van het beheerplan uit te voeren, worden opgenomen in het Bkl.

Natuurnetwerk Nederland

Het Natuurnetwerk Nederland is een samenhangend landelijk ecologisch netwerk voor de bescherming, de instandhouding en zo nodig het herstel van een gunstige staat van instand-houding van soorten dieren en planten, van typen natuurlijke habitats en van leefgebieden van soorten die van nature in Nederland voorkomen. Dit is de opvolger van de ecologische hoofdstructuur (EHS). De provincies wijzen de gebieden aan die behoren tot het natuurnetwerk en stellen de regels die nodig zijn om deze gebieden te beschermen. Op grond van paragraaf 7.3 Bkl moeten provincies in de omgevingsverordening de wezenlijke kenmerken en waarden van die gebieden opnemen en regels stellen die inhouden dat in ieder geval geen activiteiten binnen het natuurnetwerk worden toegelaten die per saldo leiden tot een significante aantasting van het natuurnetwerk. Dit zijn zogeheten getrapte instructieregels, namelijk regels over de door de provincie vast te stellen regels over omgevingsplannen van de gemeenten. De uiteindelijke regels ter bescherming van het natuurnetwerk staan dus in het omgevingsplan.

Zorgplicht, algemene regels en vergunning

De algemene zorgplicht van de Omgevingswet omvat al de zorg die eenieder voor natuur en soorten moet betrachten. De algemene zorgplicht is met de Aanvullingswet natuur dus niet aangepast. Er zal wel een aanvullende specifieke zorgplicht worden opgenomen in het Bal, die geldt voor iedereen die een activiteit verricht met mogelijke verslechterende of significant verstorende gevolgen voor een Natura 2000-gebied. Het Bal zal daarnaast ook algemene regels

en vrijstellingen voor Natura 2000-activiteiten bevatten en algemene regels voor activiteiten met mogelijke nadelige gevolgen voor een bijzonder nationaal natuurgebied.

De vergunningplicht voor het realiseren van een project dat of het verrichten van een andere feitelijke handeling die, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied, de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in dat gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend gevolg kunnen hebben op de soorten waarvoor dat gebied is aangewezen, komt vanzelfsprekend ook terug in de Omgevingswet. Dit wordt in de Ow een 'omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit' genoemd. Het Bal zal bepalen wanneer deze vergunning precies vereist is. De vergunningplicht heeft betrekking op projecten en andere (feitelijke) handelingen.

> Het systeem, waarbij effecten van een activiteit in kaart worden gebracht in de habitattoets, blijft verder ongewijzigd.

De vergunningplicht geldt alleen voor activiteiten met een (mogelijk) verslechterend of significant verstorend effect op een Natura 2000-gebied. Een initiatiefnemer onderzoekt en analyseert daarom eerst of zijn activiteit een negatief effect kan hebben op de natuurlijke kenmerken van het gebied. Via deze 'voortoets' kan een initiatiefnemer bij het bevoegd gezag nagaan of negatieve effecten op de natuurlijke kenmerken van het gebied zijn uitgesloten (geen vergunning nodig) of dat er wel kans is op negatieve effecten (wel vergunning nodig).

Is er wel sprake van mogelijke negatieve effecten, dan is van belang of deze effecten significant kunnen zijn. Als een dergelijk effect niet uitgesloten is, moet als onderdeel van de vergunningaanvraag een passende beoordeling worden uitgevoerd (zie ook art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn). Is er wel sprake van negatief effect, maar is dit effect niet significant, dan volstaat een 'verslechteringstoets'. Zowel in een passende beoordeling als tijdens de verslechteringstoets zet een initiatiefnemer uiteen hoe de activiteit kan worden uitgevoerd, op zo'n manier dat is verzekerd dat er geen significante gevolgen optreden (passende beoordeling) of verslechtering optreedt (verslechteringstoets) voor de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied. Mitigerende maatregelen maken hier vaak deel van uit. Verzekert de passende beoordeling of verslechteringstoets het bevoegd gezag er onvoldoende van dat de natuurlijke kenmerken van het gebied voldoende zijn beschermd tijdens het uitvoeren van de activiteit, dan kan de vergunning alleen nog worden verleend als de activiteit door de ADC-toets komt (Alternatieven voor het project, Dwingende reden van openbaar belang, Compenserende maatregelen). Daarbij is van belang dat in art. 2 Dww de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening als een dwingende reden van groot algemeen belang is aangemerkt.

De beslistermijn is in de Ow korter dan in de Wnb. Onder de Ow is de termijn voor enkelvoudige aanvragen van een vergunning voor een Natura 2000-activiteit acht weken, eenmalig te verlengen met ten hoogste zes weken. Bij een meervoudige vergunningaanvraag waarbij advies met instemming is vereist, bedraagt de beslistermijn twaalf weken, eenmalig te verlengen met zes weken. In de Wnb is de beslistermijn nog 13 weken.

Er blijft een vrijstelling van de vergunningplicht gelden voor activiteiten in overeenstemming met het beheerplan, voor activiteiten die zijn aan te merken als 'bestaand gebruik' en voor activiteiten waarvan de effecten vallen onder de reikwijdte van een programmatische aanpak. Ook kan de provincie in de omgevingsverordening bepaalde activiteiten vrijstellen van de vergunningplicht.

Overheden en drinkwaterbedrijven kunnen in het voortraject samen nagaan hoe zij de openbare drinkwatervoorziening kunnen beschermen. Een drinkwaterbedrijf heeft daarnaast verschillende formele inspraakmogelijkheden. Dit is uitgewerkt in de tabel hieronder.

Natuurbescherming

Bestuurs-orgaan	**Instrumentarium**	**Advies (informeel) en formele inspraak door drinkwaterbedrijf**	**Nadere toelichting**
Gemeente	- Omgevingsvisie - Omgevingsplan	- zienswijze (omgevingsvisie) - zienswijze/beroep (omgevingsplan)	Het omgevingsplan is vooral relevant voor Natuurnetwerk NL
Provincie	- Omgevingsvisie - Omgevingsverordening - Beheerplan - Omgevingsvergunning Natura 2000-activiteit	- zienswijze (visie, verordening, beheerplan) - bezwaar/beroep (vergunning)	
Rijk	- Omgevingsvisie - Beheerplan - Omgevingsvergunning Natura 2000-activiteit	- zienswijze (visie, beheerplan) - bezwaar/beroep (vergunning)	

3.10 Mijnbouwwet gerelateerde activiteiten

Activiteiten als de winning van geothermie en de oliewinning vallen onder de Mijnbouwwet- en regelgeving en vormen dus een verantwoordelijkheid van het Rijk. Voor zowel de *opsporing* als de *winning* van delfstoffen of warmte is een vergunning vereist op grond van de Mijnbouwwet.[71] Dit blijft zo onder de Omgevingswet.

De handelingen die verricht moeten worden om aardwarmte en olie te kunnen *winnen*, zoals boringen, worden wel gereguleerd in de Omgevingswet en het Bal, omdat deze handelingen milieubelastend zijn en mogelijk tot bodem- en/of grondwaterverontreiniging kunnen leiden. Zo is er een omgevingsvergunning nodig voor het bouwen, de effecten voor het milieu en de ruimtelijke inpassing. Deze zaken zijn niet geregeld in de Mijnbouwwet.

> Nb: de voorschriften bij de door de Minister van EZK te verlenen omgevingsvergunning (onder de Ow) kunnen betrekking hebben op bijvoorbeeld het monitoren van het (diepe) grondwater, het treffen van maatregelen bij incidenten (lekkages) en de wijze waarop het fracken moet plaatsvinden. Ook kunnen er rapportageverplichtingen worden voorgeschreven.

Voor het uitvoeren van de boring door middel van steeds verplaatsbare mijnbouwwerken[72] zijn op rijksniveau regels vastgesteld (art. 3.320 en 3.322 Bal jo 4.109 Bal). Het aanleggen en aanpassen (uitbreiden of wijzigen) van boorgaten is vergunningplichtig. Voor het onderhouden, repareren of buiten gebruik stellen van een bestaand boorgat geldt een meldingsplicht. De

[71] Boringen voor de opslag van warmte en koude in de bodem tot een diepte van 500 meter of boringen voor de drinkwaterwinning vallen buiten het bereik van de mijnbouwwetgeving.

[72] Er is een definitie opgenomen in de Ow van mijnbouwwerk en mijnbouwinstallatie (in/boven water). Nu zijn de regels te vinden in het Besluit algemene regels milieu mijnbouw (Barmm) en de bijbehorende ministeriële regeling. De term ‘mobiele installatie’ uit het Barmm is vervangen door ‘verplaatsbaar mijnbouwwerk’.

Minister van EZK is bevoegd gezag voor handelingen die de mijnbouw (een mijnbouwlocatie-activiteit) betreffen.[73] De Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) heeft daarbij een toezicht-houdende taak.

Tijdens de winningsfase wordt gebruik gemaakt van bovengrondse (permanente) winnings-installaties. Deze installaties (incl. installaties die stoffen, zoals afvalstoffen, in de ondergrond brengen), zijn vergunningplichtig. In het geval er sprake is van een grote winningsinstallatie met meerdere boorputten dan kan dat worden gezien als één activiteit en dus één omgevings-vergunning. De initiatiefnemer bepaalt zelf door de aanvraag van de vergunning wat precies tot één activiteit behoort.[74] Wanneer een vergunning is verleend voor het exploiteren van een boorgat (zijnde een mijnbouwwerk), gaat het verbod om zonder omgevingsvergunning een activiteit uit te voeren opnieuw gelden indien tijdens het exploiteren van dat bestaande boorgat wordt besloten om dat boorgat aan te passen door een aftakking of vertakking (side track) te maken. Ook het aanleggen van een nieuw boorgat in de nabijheid van een bestaand boorgat vereist een nieuwe omgevingsvergunning.[75]

Lozingen
Om verontreiniging van de bovengrond te voorkomen worden gebruikelijke methoden zoals vloeistofdichte voorziening, een aaneengesloten bodemvoorziening of het boorgat afwerken met stalen pijpen voorgeschreven.

Afvalwater dat ontstaat bij het boorproces mag niet geloosd worden. Niet op een oppervlakte-waterlichaam, niet op een vuilwaterriolering, niet in de bodem of een schoonwaterriool. Afwijken via maatwerk is niet mogelijk. Afstromend hemelwater van bodembeschermende voorzieningen kan geloosd worden op de riolering wanneer de verontreiniging binnen de gestelde normen blijft, anders moet ook dit water afgevoerd worden.[76]

Nieuw is dat enkele bepalingen uit de Mijnbouwwetgeving (art. 7a, 40 en 43 Mbw) zijn verplaatst naar de Omgevingswet. Deze zien op activiteiten in en om het Waddengebied en in de Exclusieve Economische Zone (EEZ) in de Noordzee.[77] Voor drinkwaterbedrijven zijn deze regels niet relevant. En er is de mogelijkheid om rond een mijnbouwwerk een veiligheidszone in te stellen.[78]

Structuurvisie ondergrond (Strong, 2018)

- *Geothermie*: Zowel het Rijk als de decentrale overheden hebben met het oog op de energietransitie de ambitie om de potenties voor het gebruik van geothermie zo veel mogelijk te benutten.
  - Nb: mijnbouw is in STRONG uitgesloten in bestaande kerngebieden voor de drinkwatervoorziening. Voor de nog aan te wijzen aanvullende strategische reserves door provincies zal in relatie tot geothermie / mijnbouw bij Mbw-vergunningen het provinciale beleid gevolgd worden. Het is dan ook van belang dat, waar mijnbouw aan de orde is, de provinciale omgevingsvisies ingaan op de relatie mijnbouw en grondwateronttrekkingen / waterwinningen voor drinkwater.

[73] Consultatieversie Invoeringsbesluit Omgevingswet, Wijzigingen Bal en NvT, p. 559 e.v.
[74] NvT ontwerp Bal, artikelsgewijs, p. 91.
[75] Consultatieversie Invoeringsbesluit Omgevingswet, Algemeen deel NvT, p. 45 e.v..
[76] NvT ontwerp Bal, artikelsgewijs, p. 327 e.v.
[77] Consultatieversie Invoeringsbesluit Omgevingswet, Wijzigingen Bal en NvT, p. 559 e.v.
[78] Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 273.

- *Oliewinning*: voor het winnen van olie zijn er geen nieuwe ontwikkelingen voorzien. Indien er een aanvraag is om een reeds verlaten winning te hervatten, dan biedt de huidige regelgeving voldoende waarborgen voor een beoordeling of de winning veilig en betrouwbaar kan plaatsvinden. In de structuurvisie is om die reden geen specifieke ruimtelijke uitwerking opgenomen voor eventuele oliewinning. Vergunningen die eventueel worden aangevraagd, zullen worden afgewogen tegen alle dan reeds aanwezige ondergrondfuncties.
- *Schaliegas*: pp 10 juli 2015 heeft het kabinet aangegeven dat commerciële schaliegas-winning nu niet aan de orde is. In de Structuurvisie Ondergrond is de termijn waarop commerciële winningen zijn uitgesloten verlengd tot 2023.
- Uit het Regeerakkoord 2017-2021 blijkt: “Er zullen deze kabinetsperiode geen opsporingsvergunningen worden afgegeven voor nieuwe gasvelden op land. Bestaande vergunningen blijven van kracht binnen de bestaande wet- en regelgeving.” Deze passage heeft ook betrekking op wetenschappelijke proefboringen naar de aanwezigheid van schaliegas. Vervolgens heeft de minister van EZK in het overleg met de Kamer over mijnbouw van 15 februari 2018 (Kamerstukken II, 32 849 en 33 529, nr. 126) aangegeven dat schaliegas in Nederland niet meer aan de orde zal zijn, ook niet na de huidige kabinetsperiode. Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan de door de Kamer aangenomen motie Smaling. Deze uitsluiting zal worden vastgelegd in regelgeving.

De overheden en drinkwaterbedrijven kunnen in het voortraject samen nagaan hoe zij de openbare drinkwatervoorziening duurzaam kunnen veiligstellen. Een drinkwaterbedrijf heeft daarnaast verschillende formele inspraakmogelijkheden. Dit is uitgewerkt in de tabel.

Voorkomen aantasting grondwaterlichaam door Mijnbouwwet-gerelateerde activiteiten

Bestuursorgaan	**Instrumentarium**	**Bevoegd gezag**	**Advies (informeel) en formele inspraakdoor drinkwaterbedrijf**
Rijk	- omgevingsvergunning - algemene regels Bal - zorgplichten - maatwerkvoorschrift	Minister van EZK	Bezwaar/beroep
Provincie	- omgevingsvisie - omgevingsverordening		- zienswijze (visie, verordening)

4 Juridische verplichtingen voor drinkwateractiviteiten

In dit hoofdstuk worden voor de negen meest voorkomende activiteiten van drinkwaterbedrijven de juridische verplichtingen beschreven. Hierbij wordt per activiteit zowel het huidige als het aanstaande recht uiteengezet (in een 'was-wordt-tabel'). Zo zijn direct de verschillen te zien tussen 'oud' en 'nieuw'.

Activiteiten	
1. Aanleg en verwijderen (transport)leidingen	6. Onttrekken oppervlaktewater
2. Aanleg/installatie en gebruik pompstation (inclusief opslag gevaarlijke stoffen)	7. Lozingen (in bodem, oppervlaktewater en riolering)
3. Boringen in de bodem	8. Natuurbescherming en betekenis voor winningen
4. Onttrekken grondwater	9. Omgaan met schadeclaims (i.v.m. vergunningen, meldingen en gedoogplichten)
5. Infiltreren oppervlaktewater in de bodem	

Elke activiteit wordt in een afzonderlijke paragraaf als factsheet beschreven. Hierbij worden zowel het huidig juridische kader als het kader onder de Omgevingswet beschreven. Na een korte algemene toelichting worden steeds de juridische verplichtingen, het bijhorende bevoegde gezag, de geldende procedures en het toetsingskader uiteengezet. De laatste kolom bevat een nadere toelichting en opmerkingen.

Voorafgaand aan het beschrijven van de juridische verplichtingen onder beide stelsels, is van belang nogmaals te onderstrepen dat de Omgevingswet meer is dan een verzameling van juridische bepalingen. Waar het met name ook om gaat is steeds rekening te houden met de bedoeling van de wetgever zoals beschreven in paragraaf 2.2 en bijvoorbeeld ook in hoofdstuk 5.

Oud en nieuw naast elkaar

Nb: in dit handboek worden beide stelsels - oud en nieuw - naast elkaar gezet ('was-wordt-tabel'). Dat leidt er toe dat een aantal tabellen erg veel ruimte innemen. Voorstelbaar is dat bij de actualisatie van de voorliggende versie (voorzien rond begin 2021) enkel de juridische verplichtingen e.d. van het nieuwe stelsel worden beschreven (en dat als bijlage onderstaande tabellen worden opgenomen voor wie die de vergelijking nog wil kunnen maken).

4.1 Activiteit: aanleg en verwijderen (transport)leidingen

Tabel 4.1: juridische aspecten aanleg en verwijderen kabels en (transport)leidingen

Onderdeel	Uitwerking huidig stelsel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen /toelichting
Algemene toelichting	Drinkwaterbedrijven beschikken over een uitgebreide infrastructuur voor de productie en distributie van drinkwater. De centrale wet bij werkzaamheden aan kabels en leidingen is de WIBON (zie par. 3.8). Op basis hiervan moet een initiatiefnemer een graafmelding doen bij het Kadaster. Gemeenten stellen in het algemeen regels over het aanleggen van kabels en leidingen in de openbare weg. Afhankelijk van de locatie waar de leiding wordt aangelegd, kunnen daarnaast aanvullende vergunning- of meldplichten gelden. Bijvoorbeeld als leidingen in de buurt van een (spoor)weg, waterkering of watergang liggen. Voor het graven in verontreinigde grond is een melding nodig op grond van het Besluit Uniforme Saneringen (BUS-melding).		In het nieuwe stelsel blijft de Wibon bestaan naast de Omgevingswet. De overige regelgeving wordt wel geïntegreerd in het nieuwe stelsel. Er zijn geen specifieke regels over het beheer van leidingen. In een verleende vergunning (zoals een omgevingsvergunning voor een werk of werkzaamheden) kunnen wel voorschriften zijn opgenomen over het beheer. In het algemeen gelden voor het verwijderen van leidingen dezelfde regels als voor het aanleggen. Bij het buiten gebruik stellen van een leiding van steenachtig materiaal (zoals beton) geldt in principe een verplichting om deze uit de bodem te verwijderen (art. 33 Besluit bodemkwaliteit). Zie §3.8 voor de verlegplicht voor leidingen bij infrastructuur en waterkeringen.
Juridische verplichting (en)	1. Omgevingsvergunning werk/werkzaamheden (art. 2 lid 1 onder b Wabo)	1. Omgevingsvergunning omgevingsplan-activiteit (art. 5.1 lid 1 onder a Ow)	In het bestemmingsplan kunnen leidingtracés worden aangegeven. Voor werkzaamheden aan deze leidingtracés is meestal een vergunning voor een aanlegactiviteit nodig. In het nieuwe stelsel blijft dit zo, alleen de naam van de verplichting wijzigt. Nb: in de praktijk zal vaak sprake zijn van een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit. Maar niet altijd, en als zo'n vergunningplicht geldt is het altijd de vraag of beheer en onderhoud in vergunning worden geregeld.
	2. Graafmelding (art. 8 WIBON)	2. Graafmelding (art. 8 WIBON)	Geen wijzigingen: de WIBON gaat niet op in de Omgevingswet
	3. Melding uniforme sanering (art. 6 Besluit Uniforme Saneringen, BUS)	3. Melding milieubelastende activiteit Graven in bodem met een kwaliteit onder (§ 3.2.18) of boven de interventiewaarde bodemkwaliteit (§ 3.2.19 Bal)	In het BUS zijn veel voorkomende, gelijksoortige saneringen geregeld die via een eenvoudige procedure kunnen worden uitgevoerd. Het Bal bevat algemene regels voor zowel graven in bodem die schoner is dan de interventiewaarde als graven in bodem die de

Onderdeel	Uitwerking huidig stelsel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen /toelichting
			interventiewaarden overschrijdt. De bijbehorende algemene regels staan in § 4.118 en 4.119. Voor graven onder de interventiewaarden is geen melding vereist.
	Als de leiding in/bij een weg ligt: *Gemeentelijke weg:* 4. Vergunning APV / AVOI	**Als de leiding in/bij een weg ligt:** *Gemeentelijke weg:* 4. Omgevingsvergunning o.g.v. omgevingsplan	Bij gebrek aan een Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuur (AVOI) staat vaak een bepaling in de APV waarin het opbreken van de weg zonder vergunning is verboden.
	Rijksweg: 5. Vergunning Wet beheer rijkswaterstaatswerken (art. 2 Wbr)	*Rijksweg:* 5. Melding en algemene regels beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een weg in beheer bij het Rijk.	Vergunningplicht is vervangen door algemene regels en meldplicht, zie § 8.2.2 Bal
	Provinciale weg: 6. Ontheffing provinciale omgevings-verordening / wegenverordening of omgevingsvergunning (art. 2.2 Wabo)	*Provinciale weg:* 6. Omgevingsvergunning of algemene regels o.g.v. omgevingsverordening	
	Waterschapsweg: 7. Vergunning/melding o.g.v. wegenverordening of keur waterschap	*Waterschapsweg:* 7. Omgevingsvergunning of algemene regels o.g.v. waterschapsverordening	Er zijn vijf waterschappen die wegen beheren: Hollands Noorder-kwartier, Rivierenland, Hollandse Delta, Schieland en de Krimpener-waard, Zuiderzeeland. Met het oog op deregulering geldt vaak een meldplicht in plaats van een vergunning, mits aan algemene regels wordt voldaan.
	Als de leiding bij een spoor ligt: *Hoofdspoorweg:* 8. Vergunning Spoorwegwet (art. 19) 9. Melding Spoorwegwet (art. 5 Regeling omgevingsregime hoofdspoorwegen) 10. Maatwerkvoorschrift Spoorwegwet	**Als de leiding bij een spoor ligt:** *Hoofdspoorweg:* 8. Omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit m.b.t. een hoofdspoorweg (par. 9.2.1 Bal) 9. Melding beperkingengebiedactiviteit 10. Maatwerkvoorschrift	Er kan tegelijk een melding en een maatwerkvoorschrift nodig zijn o.g.v de Spoorwegwet. De meldplicht geldt altijd. Het maatwerkvoorschrift alleen als je niet voldoet aan een aantal vereisten. De vergunning is nodig voor werken in de kernzone van het spoor. Als je vergunningplichtig bent, hoef je geen melding te doen.

Onderdeel	Uitwerking huidig stelsel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen /toelichting
	(art. 6 Regeling omgevingsregime hoofdspoorwegen)	beperkingengebiedactiviteit	Op grond van het Bal zijn ook leidingen in de kernzone van de spoorweg onder algemene regels gebracht (bij gestuurde boring).
	Lokale spoorweg: 11. Vergunning lokaal spoor (art. 12 Wet lokaal spoor)	*Lokale spoorweg:* 11. Omgevingsvergunning beperkingen-gebiedactiviteit m.b.t. een lokale spoorweg (afd. 9.3 Bal)	De provincie kan in de omgevingsverordening gevallen aanwijzen waarin geen omgevingvergunning is vereist. Datzelfde kunnen gemeenten in gebieden waar een vervoersregio actief is.
	Als de leiding in of bij een watergang of waterkering ligt: *Rijkswater / rijkswaterkering:* 12. Watervergunning gebruik rijkswaterstaatswerk (art. 6.12 en 6.14 Waterbesluit) of melding (art. 6.11 en 6.14 Waterregeling)	**Als de leiding in of bij een watergang ligt:** *Rijkswater / rijkswaterkering:* 12. Melding of omgevingsvergunning beperkingengebiedactiviteit m.b.t. een waterstaatswerk in beheer bij het Rijk	De nieuwe regels over leidingen in wateren en waterkeringen in beheer bij het Rijk staan in paragraaf 6.2.1 en 7.2.1 Bal.
	Regionaal water / waterkering: 13. Watervergunning of melding keur waterschap **Als de leiding in een grondwater-beschermingsgebied ligt:** 14. Mogelijk een verbod, ontheffing of melding voor werken in een grondwaterbeschermingsgebied	*Regionaal water / waterkering:* 13. Omgevingsvergunning of melding keur waterschap **Als de leiding in een grondwater-beschermingsgebied ligt:** 14. Mogelijk een omgevingsvergunning of algemene regels o.g.v. provinciale omgevingsverordening	De regels voor de aanleg van leidingen (horizontale boringen) staan in de provinciale milieuverordening of omgevingsverordening en verschillen per provincie. Er geldt vaak een uitzondering op de vergunningplicht voor activiteiten die noodzakelijk zijn voor de openbare drinkwaterproductie.
Bevoegd gezag	1. B&W (art. 2.4 Wabo) 2. Minister BZK (Kadaster) 3. GS of B&W 4. B&W 5. Minister I&W (Rijkswaterstaat) 6. GS 7. DB waterschap 8-10. ProRail	1. B&W (art. 5.8 Ow) 2. Minister BZK (Kadaster) 3. GS of B&W 4. B&W 5. Minister I&W (Rijkswaterstaat) 6. GS 7. DB waterschap 8-10-. ProRail	Onder de Omgevingswet verandert er niets aan de bevoegdheden voor leidingen.

Onderdeel	Uitwerking huidig stelsel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen /toelichting
	11. GS of DB vervoerregio 12. Minister I&W (Rijkswaterstaat) 13. DB waterschap 14. GS	11. GS of DB vervoerregio 12. Minister I&W (Rijkswaterstaat) 13. DB waterschap 14. GS	
Procedure	1. 8 weken met verlenging 6 weken mogelijk (3.9 Wabo). 2. Hoogstens 20 werkdagen tevoren melden, uiterlijk twee werkdagen van tevoren (art. 8 en 13 WIBON) 3. Meestal 5 weken voor de sanering, tenzij art. 7 BUS van toepassing is, dan vijf werkdagen van tevoren. 4. Termijn staat in de AVOI/APV 5. 8 weken (art. 4:13 Awb) 6. Termijn staat in provinciale verordening 7. Termijn staat in wegenverordening / keur waterschap 8. 8 weken of langer bij complexe aanvragen 9. 4 weken 10. 8 weken 11. 8 weken 12. 8 weken, melding 4 weken 13. Termijn staat in keur waterschap	1. Reguliere procedure: 8 weken, eenmalige verlenging met 6 weken mogelijk (art. 16.64 Ow) 2. Hoogstens 20 werkdagen van tevoren melden, uiterlijk twee werkdagen van tevoren (art. 8 en 13 WIBON) 3. 5 werkdagen 4. 8 weken (art. 16.64 Ow) 5. 8 weken, melding 4 weken 6. 8 weken 7. 8 weken, termijn melding staat in waterschapsverordening 8. 8 weken 9. 4 weken 10. 8 weken 11. 8 weken 12. 8 weken, melding 4 weken 13. 8 weken, termijn melding staat in waterschapsverordening	De Omgevingswet heeft de procedures geharmoniseerd. In het omgevingsplan, de omgevingsverordening of waterschapsverordening kan daarom niet meer de beslistermijn voor de omgevingsvergunning worden geregeld. De termijn voor een meldplicht kan wel vrij worden gekozen door de decentrale overheden. Als je meerdere omgevingsvergunningplichtige activiteiten tegelijkertijd aanvraagt, krijg je één omgevingsvergunning voor het samenstel. Bijvoorbeeld als een leiding door meerdere gemeenten loopt. De vergunning wordt dan verleend door de gemeente waar de activiteit in hoofdzaak (= voor het grootste gedeelte) plaatsvindt. Wateractiviteiten moeten echter altijd los worden aangevraagd. Als een wateractiviteit tegelijkertijd met een andere activiteit wordt aangevraagd, is wel afdeling 3.5 Samenhangende besluiten van de Awb van toepassing. Dit houdt onder andere in dat als op één van beide vergunningen de uitgebreide procedure van toepassing is, die procedure ook voor de andere vergunning geldt. De gemeente (of soms de provincie of de minister van BZK) moet zorgdragen voor de coördinatie van dit proces.
Toetsings-kader	1. Staat in het bestemmingsplan of volgt uit rechtstreeks werkende regels van de provincie of het Rijk (art. 2.11 Wabo) Verschilt per gemeente.	1. Verschilt per gemeente, zie het omgevingsplan. Beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning omgevingsplanactiviteit in afd. 8.1 Bkl.	Denk bij het beperken van schade of overlast ook aan het beschermen van archeologische waarden en ondergrondse ordening.

Onderdeel	Uitwerking huidig stelsel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen /toelichting
	2, 3, 9: Niet van toepassing 4. Openbare orde/veiligheid en voor-komen/beperken schade of overlast 5. Bescherming en doelmatig en veilig gebruik van het waterstaatswerk (art. 3 lid 1 Wbr) 6. Zie omgevingsverordening / wegenverordening 7. Zie wegenverordening / keur waterschap 8-10. Veilig en doelmatig gebruik of beheer van de hoofdspoorwegen en bij spoorweg aanwezige objecten (perrons en overwegen) 11. Veiligheid op en in de directe nabijheid van de lokale spoorweg (art. 12 Wet lokaal spoor) 12. Waterveiligheid, waterkwaliteit en functievervulling watersystemen (art. 2.1 Wtw) 13. Waterveiligheid, waterkwaliteit en functievervulling watersystemen 14.Bescherming gebieden bestemd voor de winning van grondwater voor de drinkwatervoorziening	2, 3, 9: Niet van toepassing 4. Zie omgevingsplan, of anders een even-wichtige toedeling van functies aan locaties 5. Behoeden van de staat en werking van een weg voor nadelige gevolgen van activiteiten rond die weg (art. 8.2 Bkl) 6. Zie omgevingsverordening 7. Zie waterschapsverordening 8-10. Behoeden van de staat en werking van hoofdspoorwegen voor nadelige gevolgen van activiteiten rond die spoorwegen (art. 8.2 Bkl) 11. Behoeden van de staat en werking van lokale spoorwegen voor nadelige gevolgen van activiteiten rond die spoorwegen (art. 8.2 Bkl) 12. Waterveiligheid, waterkwaliteit en functievervulling watersystemen (art. 8.84 Bkl) 13. Zie waterschapsverordening 14. Bescherming van gebieden die bestemd zijn voor de winning van grondwater voor de drinkwatervoorziening	

4.2 Activiteit: aanleg/installatie en gebruik pompstation

Tabel 4.2: aanleg / installatie pompstation

Onderdeel	Uitwerking huidig stelsel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen / toelichting
Algemene toelichting	De pompstations zijn, afhankelijk van de activiteiten die er plaatsvinden, onder te verdelen in drie categorieën (van het Activiteitenbesluit): a. Type A: denk hierbij bijvoorbeeld aan kantoren, opjaagstations en hydroforen. b. Type B: denk hierbij bijvoorbeeld aan een distributiepompstation met noodstroom: waar naast opslag en oppompen van drinkwater ook opslag van brandstoffen voor onderhoud en de noodstroomvoorziening. c. Type C: denk hierbij met name aan productielocaties waar opslag van gevaarlijke stoffen of grotere omvang van opslag van brandstoffen voor de noodstroomvoorziening plaatsvindt. Bij de productie van drinkwater worden stoffen gebruikt die kwalificeren als gevaarlijke stoffen (stoffen die zijn ingedeeld volgens het Besluit verpakking en aanduiding milieugevaarlijke stoffen en preparaten). Het Activiteitenbesluit bevat regels over de opslag van deze stoffen. Bij bepaalde stoffen kan (soms afhankelijk van de hoeveelheid) een omgevingsvergunning milieu nodig zijn.		In het Bal is de locatie waar bewerking van drinkwater voor de openbare drinkwatervoorziening plaatsvindt (dit is de productielocatie) aangewezen als milieubelastende activiteit (art. 3.93 Bal). Echter niet ieder pompstation is een locatie waar een bewerking plaatsvindt. Bij pompstations en distributiepompstations vindt geen bewerking plaats, dus art. 3.93 Bal gaat hier niet op.[79] Daarom moet hiervoor decentraal gekeken worden welke regels er gelden voor pompstations en distributiepompstations. Dit betekent dat in het omgevingsplan van de gemeente regels kunnen staan. In het nieuwe stelsel zijn de regels over opslag van gevaarlijke stoffen te vinden in afdeling 3.2 Bal (activiteiten die een bedrijfstak overstijgen), met name paragraaf 3.2.8 (opslagtank voor vloeistoffen en tankcontainer of verpakking die wordt gebruikt als opslagtank voor vloeistoffen) en 3.2.9 (opslaan van gevaarlijke stoffen in verpakking). Deze paragrafen bevatten de aanwijzing van vergunningplichtige gevallen en de richtingaanwijzer naar de relevante paragrafen van hoofdstuk 4 Bal. *Voorbeelden van in opslag aanwezige gevaarlijke stoffen* Actief poederkool, filterzand- en grind, entzand, entmateriaal calciet, polyaluminiumchloride, polyacrylamide, antiscalant, zout, calciumhydroxyde, ijzerchloride, ijzerchloridesulfaat, natronloog, zwavelzuur, zoutzuur, kooldioxide, zuurstof, natriumchloriet, natriumhypochloriet, waterstofperoxide, antraciet, calciumcarbonaat, calciumoxide, kaliumpermanganaat en reststoffen zoals waterijzer (slib in spoelwatervijvers) en kalkpellets.
Juridische	**Milieu** 1. Type A inrichting: Zorgplicht	1. Pompstation en	Een pompstation en een distributiepompstation zijn geen Wm-inrichtingen waarvoor een omgevingsvergunning nodig is. Want een (distributie)pompstation is geen

[79] Staatsblad 2018, Bal, p. 827 e.v.

Onderdeel	Uitwerking huidig stelsel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen / toelichting
verplichting (en)	Activiteitenbesluit 2. Type B inrichting: melding Activiteitenbesluit, Zorgplicht Activiteitenbesluit 3. Type C inrichting: omgevingsvergunning - Gevaarlijke stoffen: omgevingsvergunning milieu (artikel 2.1 lid 1 onder e Wabo) bij opslag van bepaalde stoffen (Bor, bijlage I, cat. 4 en 5). - Activiteiten die onder hoofdstuk 3 Activiteitenbesluit vallen: melding bij start of wijziging	2. distributiepompstation: Decentrale regelgeving (niet in Bal) 3. Productielocatie: - Milieubelastende activiteit (art. 3.93 Bal): informatieplicht (art. 3.96 Bal) - Gevaarlijke stoffen: o Omgevingsvergunning milieubelastende activiteit bij bepaalde stoffen en hoeveelheden (art. 3.25 en 3.28 Bal) o Algemene regels opslag (m.n. paragraaf 4.93, 4.96 en 4.98 Bal), inclusief meldplicht als de activiteit niet vergunningplichtig is.	inrichting waar een of meer elektromotoren of verbrandingsmotoren aanwezig zijn met een totaal geïnstalleerd motorisch vermogen van 15 MW (Onderdeel C, categorie 1, 1.4 onder a Bor). Een (distributie)pompstation valt wel onder het Activiteitenbesluit. Er zijn geen specifieke regels hiervoor opgenomen. De zorgplicht geldt. Een productielocatie is wel een Wm-inrichting waarvoor een omgevingsvergunning nodig is. Onder de Omgevingswet komt het begrip inrichting niet terug. Het bredere begrip milieubelastende activiteit (mba) wordt gehanteerd. Een (distributie)pompstation is een mba. In het Bal is deze activiteit niet aangewezen, dus vindt regulering plaats op decentraal niveau. Dit betekent dat in het omgevingsplan van de gemeente regels kunnen staan. In de bruidsschat zijn geen regels opgenomen over elektrische pompen. Sommige distributiepompstations hebben een noodstroomvoorziening die werkt op diesel/benzine/gas (gevaarlijke stoffen). Als deze brandstoffen bij het pompstation worden opgeslagen in een hoeveelheid die de drempelwaarde overschrijdt (bij vloeibare brandstoffen: 250 l) dan valt de activiteit onder paragraaf 3.2.7 of 3.2.8 Bal. In die paragrafen staat of er een vergunningplicht geldt en aan welke regels van hoofdstuk 4 Bal moet worden voldaan. De zorgplicht van art. 2.11 Bal is ook dan van toepassing. De productielocatie (voor het bewerken van drinkwater) is een in het Bal aangewezen milieubelastende activiteit (art. 3.93 Bal). De aanwijzing omvat ook andere milieubelastende activiteiten die worden verricht op dezelfde locatie die dat bewerken functioneel ondersteunen. In het Bal zijn regels opgenomen voor het kleinschalig tanken (paragraaf 4.39), het grootschalig tanken (paragraaf 4.40), het opslaan van goederen (paragraaf 4.104) en energiebesparing (paragraaf 5.4.1). Ook is aangegeven dat voor het lozen op oppervlaktewater een vergunning nodig is. Melding (Bal, onder milieubelastende activiteit en gevaarlijke stoffen) moet vier weken van tevoren worden gedaan.

Onderdeel	Uitwerking huidig stelsel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen / toelichting
			In het huidige stelsel geldt de vergunningplicht voor de gehele inrichting. In de Ow/het Bal is de omvang van de vergunningplicht beperkt tot de opslagtank. De gemeente kan wel aanvullende regels stellen in het omgevingsplan (bv. een extra vergunningplicht).
	Bouw 4. Omgevingsvergunning bouwen (art. 2.1 lid 1 onder a Wabo)	4. Omgevingsvergunning voor bouwwerken (art. 5.1 lid 1 onder 1 Ow) of vergunning-vrije OPA-activiteit (zie art. 2.15g onder p Bbl voor afmetingen)	Onder de Omgevingswet is onderscheid gemaakt tussen bouwactiviteiten en omgevingsplanactiviteiten (ruimtelijke activiteiten). Het verbod om zonder omgevingsvergunning (voor bouwwerken en / of afwijken van het omgevingsplan) een omgevingsplanactiviteit te verrichten, geldt niet voor een omgevingsplanactiviteit voor zover de activiteit betrekking heeft op de bouwwerken genoemd in artikel 2.15g Bbl. Deze bouwvergunningvrije bouwwerken zijn zeer waarschijnlijk niet aan de orde bij pompstations.
	5. Omgevingsvergunning afwijken bestemmingsplan (Art 2.1 lid 1 onder c Wabo, artikel 3.10 lid 1 onder a in samenhang met 2.12 Wabo)	5. Omgevingsvergunning voor omgevingsplanactiviteit (art. 5.1 lid 1 onder 1 Ow, Ruimtelijke activiteiten)	Voor alle pompstations ((distributie)pompstations, productielocatie)is wel een omgevingsvergunning bouwwerk nodig voor de aanleg van het pompstation. Er is (anders dan in het huidige recht) onder de Omgevingswet geen verplichting meer om de melding voor een milieubelastende activiteit tegelijk in te dienen met de aanvraag om een omgevingsvergunning bouwen. Voor het bouwwerk geldt dat wanneer dit een voorziening voor drinkwater (een watervoorziening voor menselijke consumptie en voor hygiëne) heeft, deze moet voldoen aan NEN 1006 (art 3.109 Bbl (drinkwatervoorziening)). Het doel van deze eis is te bereiken dat de drinkwatervoorziening van een bouwwerk niet leidt tot een relevant kwaliteitsverlies van het drinkwater. *De omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit* De gemeente kan in het omgevingsplan bepalen dat bepaalde activiteiten vergunning-plichtig zijn (de binnenplanse omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit). Daarnaast kan van iedere regel in het omgevingsplan met een omgevingsvergunning worden afgeweken (de buitenplanse omgevingsvergunning voor een omgevingsplan-activiteit). Raadpleeg dus altijd het omgevingsplan. De omgevingsvergunning voor een

Onderdeel	Uitwerking huidig stelsel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen / toelichting
			omgevingsplanactiviteit en de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit kunnen in één aanvraag worden gedaan. Dan wordt er ook één omgevingsvergunning verleend.
	6. Lozingsdeel zie 7. lozingen	6. zie 7. lozingen	
	7. aanleg kabels/leidingen zie 4.1.	7. aanleg kabels/leidingen zie 4.1.	
Bevoegd gezag	1, 2, 3, 4 en 5 gemeente 6. zie 7. Lozingen 7. zie 4.1 kabels/leidingen	1, 2, 3, 4 en 5 gemeente 6. zie 7. Lozingen 7. zie 4.1 kabels/leidingen	
Procedure	1. nvt 2. 4 weken 3. 4 weken (melding), 8 weken (vergunning) 4., 5. 8 weken, 6 maanden (afd. 3.4 Awb) 6. zie 7. Lozingen 7. zie 4.1 kabels/leidingen	1,2 zie decentrale regelgeving (omgevingsplan) 3. 8 weken 4, 5. 4 weken (melding) 8 weken (vergunning) 6. zie 7. Lozingen 7. zie 4.1 kabels/leidingen	*Gevaarlijke stoffen (huidig)* - Uitgebreide procedure, tenzij er sprake is van een milieuneutrale verandering (art. 3.10 lid 1 en 3 Wabo) *Gevaarlijke stoffen (nieuw)* - reguliere procedure In het nieuwe stelsel geldt de uitgebreide procedure alleen voor IPPC-installaties en Seveso-inrichtingen, of als een milieueffectrapportage is vereist.
Toetsings-kader	1 en 2: nvt 3. Gevaarlijke stoffen (huidig) Zie art. 2.14 Wabo. o.a. toetsing aan beste beschikbare technieken. Ook kunnen de grens- en richtwaarden van het Bevi van toepassing zijn. 4 en 5: Bestemmingsplan (goede ruimtelijke ordening) / Bouwbesluit 6. zie 7. lozingen 7. zie 4.1 kabels/leidingen	1 en 2. zie decentrale regelgeving (omgevingsplan) 3. Zie afdeling 8.5 Bkl. De grenswaarde voor externe veiligheid staat nu in art. 8.12 Bkl. 4 en 5: omgevingsplan / evenwichtige toedeling van functies aan locaties. 6. zie 7. Lozingen 7. zie 4.1 kabels/leidingen	Voor zover op dit moment bekend vallen productielocaties van drinkwaterbedrijven niet onder het 'Besluit externe veiligheid inrichtingen' (Bevi), maar helemaal uit te sluiten is dit niet.

4.3 Activiteit: boringen in de bodem

Tabel 4.3: boringen in de bodem

Onderdeel	Uitwerking huidig stelsel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen /toelichting
Algemene toelichting	Drinkwaterbedrijven voeren boringen uit t.b.v. de waterwinning. Deze boringen vinden plaats in grondwaterbeschermingsgebieden. Onder deze gebieden vallen waterwingebieden, grondwaterbeschermings-gebieden (25- en 100-jaarszones), boringsvrije zones en (soms) intrekgebieden. De provincie kan in de omgevingsverordening regels opnemen ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning (voor menselijke consumptie bestemd water). Deze regels gelden in de grondwaterbeschermingsgebieden. Daarnaast kunnen nog andere boringsregels gelden.		Onder boringen verstaan we de diepe verticale boringen. De horizontale boringen voor de aanleg van leidingen zijn niet beschreven in deze tabel. Onder de Omgevingswet kan de bescherming in grondwaterbeschermingsgebieden worden voortgezet, in de omgevingsverordening. De Omgevingswet biedt de provincies andere mogelijkheden, zie paragraaf 3.3. In een enkel geval worden bodemenergiesystemen aangelegd door het drinkwaterbedrijf zelf, zie paragraaf 3.7
Juridische verplichting (en)	1. Ontheffing van de PMV (Boren in grondwaterbeschermingsgebied)	1. Omgevingsvergunning of algemene regels (Omgevingsverordening provincie).	Provincie blijft regels voor grondwaterbeschermingsgebieden stellen in de omgevingsverordening. De Omgevingswet biedt de provincies meer mogelijkheden dan het oude recht om regels te stellen. *1. Algemene regels:* De nieuwe milieuregels van het Rijk, opgenomen in het Bal, maken het in principe altijd mogelijk om in de omgevingsverordening aanvullende inhoudelijke regels te stellen. Dergelijke regels zijn *maatwerkregels* (art. 2.12 Bal) en gelden zowel voor *algemeen* geregelde milieubelastende activiteiten als *vergunningplichtige* milieubelastende activiteiten. Een maatwerkregel kan overigens wel een reden zijn voor schadevergoeding; zie daarover paragraaf 2.6. *2. Vergunningen:* Ook is het mogelijk om in de omgevingsverordening aanvullende vergunningplichten in te stellen (art. 2.15 Bal). Die aanvullende vergunningplicht vervangt onder andere de mogelijkheid om in de PMV de bevoegdheid op te nemen om ontheffing te geven

Onderdeel	Uitwerking huidig stelsel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen /toelichting
			van de regels die in de PMV zijn opgenomen (art. 1.3 Wm). Ook hiervoor geldt dat de bevoegdheid is verruimd: de mogelijkheid om een extra vergunningplicht in te stellen geldt ook voor milieubelastende activiteiten die al vergunningplichtig zijn op grond van het Bal. Daarnaast heeft de provincie de mogelijkheid om, voor milieubelastende activiteiten die vergunningplichtig zijn op grond van het Bal, in de omgevingsverordening extra beoordelingsregels vast te stellen (art. 5.19 Ow en art. 8.9 Bkl) en aanvullende bepalingen op te nemen over de voorschriften die aan die vergunning moeten worden verbonden (art. 5.34 Ow). De provincie zal moeten beoordelen of en hoe de rechtstreeks werkende regels uit de PMV moeten worden omgezet naar de omgevingsverordening. De provincie zou ook kunnen kiezen voor instructieregels op het omgevingsplan in plaats van vergunningplichten en algemene regels. Zie de Handreiking omgevingsverordening 2.0 (IPO), bijlage V, p. 114 e.v. over overgangsrecht en instructieregels.
	2. Vrijstelling (PMV) voor drinkwaterbedrijven voor activiteiten (boren) voor de openbare drinkwaterwinning.	2. Vrijstelling (Omgevings-verordening provincie) voor drinkwaterbedrijven voor de eigen activiteiten voor de drinkwaterwinning.	Provincies hebben veelal een vrijstelling opgenomen voor activiteiten van drinkwaterbedrijven. In dat geval is er geen ontheffing van de PMV nodig. Het is te verwachten dat in de omgevingsverordening die vrijstelling wordt voortgezet. Per verordening (provincie) en per grondwaterbeschermingsgebied (waterwin-gebied, grondwaterbeschermingszone, boringsvrije zone) kan dit verschillend geregeld zijn. Het is raadzaam de verordening te raadplegen om te beoordelen welke handeling er precies is vrijgesteld in welke zone.
	3. Mogelijk een omgevingsvergun-ning voor aanlegactiviteiten (bestemmingsplan) 4. Boren kan onderdeel uitmaken van een omgevingsvergunning milieu	3. Omgevingsvergunning voor omgevingsplanactiviteit (aanlegactiviteit of iets anders) 4. Drinkwaterbedrijf = Milieubelastende activiteit	
	5. lozing van water dat vrijkomt bij de boring zie onder 7. Lozingen	5. zie 7. Lozingen	

Onderdeel	Uitwerking huidig stelsel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen /toelichting
	6. Certificering en erkenning op grond van hoofdstuk 2 Besluit bodemkwaliteit (Kwalibo)	6. Certificering en erkenning op grond van hoofdstuk 2 Besluit bodemkwaliteit (Kwalibo)	Bepaalde werkzaamheden, zoals het uitvoeren van boringen, mogen alleen door gecertificeerde bodemintermediairs worden uitgevoerd. Bij het uitvoeren van de werkzaamheden moeten de betreffende protocollen worden toegepast (zoals BRL SIKB 2100 en protocol 2101 mechanisch boren). De regels in het Besluit bodemkwaliteit voor de kwaliteit van de uitvoering van werkzaamheden in het bodembeheer (erkenningsregeling Kwalibo) gaan vooralsnog niet over naar de Omgevingswet. Omdat het belang van een goede kwaliteit van de uitvoering van werkzaamheden in het bodembeheer onder de Omgevingswet onverminderd groot is, wordt voor een goede aansluiting tussen de erkenningsregeling Kwalibo en het stelsel van de Omgevingswet gezorgd bij de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet.[80]
	7. Zorgplicht Wet bodembescherming	7. Zorgplicht Omgevingswet (art. 1.6 en 1.7) en verbod activiteit met aanzienlijke nadelige gevolgen (art. 1.7a)	De zorgplicht heeft een vangnetfunctie. Als door de boring een bodem- of grondwaterverontreiniging ontstaat, dient de veroorzaker alle redelijkerwijs van hem te verwachten maatregelen te nemen om de verontreiniging zo veel mogelijk ongedaan te maken of te beperken. Hij moet de verontreiniging melden bij het Wbb-bevoegde gezag (art. 27 in samenhang met art. 13 Wbb).
Bevoegd gezag	1. provincie 2. provincie 3. gemeente 4. gemeente 5. zie 7. lozingen 6. Minister van IenW 7. De gemeente en provincie (zorgplicht), de provincie en bepaalde gemeenten (sanering)	1. provincie 2. provincie 3. gemeente 4. gemeente 5. zie 7. lozingen 6. Minister van IenW 7. De gemeente en provincie (zorgplicht), de provincie en bepaalde gemeenten (sanering Wbb).	

[80] Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 864, nr. 3 (Memorie van toelichting bij wetsvoorstel Aanvullingswet bodem)

Onderdeel	Uitwerking huidig stelsel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen /toelichting
Procedure	1. Termijn staat in provinciale verordening 2. nvt 3. 8 weken (+ 6 weken verlenging) 4. 6 maanden (afd. 3.4 Awb) 5. Zie 7. lozingen 6. 8 weken (Besluit bodemkwaliteit) 7. Zorgplicht: nvt, sanering: Wbb-procedure of BUS-procedure	1. 8 weken 2. nvt 3. 8 weken (+ 6 weken verlenging) 4. in principe 8 weken (+ 6 weken verlenging) 5. Zie 7. lozingen 6. 8 weken (Besluit Bodem-kwaliteit) 7. Zorgplicht: nvt	
Toetsings-kader	1. Zie provinciale verordening 2. nvt 3. voorschriften in bestemmings-plan 4. BBT, nadelige gevolgen voor milieu (art. 2.15 Wabo) 5. zie 7. lozingen 6. zie art. 10 en 11 Besluit Bodem-kwaliteit 7. zorgplicht, sanering: Wbb/Circulaire bodemsanering	1. Zie omgevingsverordening 2. nvt 3. zie omgevingsplan of evenwichtige toedeling van functies aan locaties. 4. BBT, nadelige gevolgen voor milieu (art. 8.9 Bkl) 5. zie 7. lozingen 6. zie art. 10 en 11 Besluit Bodemkwaliteit 7. zorgplicht en oogmerken	

4.4 Activiteit: onttrekken grondwater

Tabel 4.4: onttrekken grondwater

Onderdeel	Uitwerking huidig stelsel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen /toelichting
Algemene toelichting	Onttrekkingen van grondwater komen grofweg gesteld om twee redenen voor: 1) Onttrekken t.b.v. de drinkwatervoorziening (doel: grondwatergebruik) 2) Onttrekken t.b.v. het drooghouden van sleuven (leidingaanleg) en bouwputten (bouwputbemaling) (doel: grondwater weren). Nb: het oppompen van oevergrondwater is juridisch ook een vorm van een grondwateronttrekking. Het gaat in de regel om rivierwater dat jarenlang is gefilterd door de bodem. Omdat het hier om 'natuurlijk infiltreren' gaat (het oppervlaktewater zijgt gewoon de bodem in), is hier strikt genomen van een infiltreren zoals gedefinieerd in de Waterwet geen sprake (art. 1.1 Wtw). In de praktijk vraagt GS wel advies aan de waterbeheerder (cf. art. 6.16 Wtw).		Inhoudelijk doen zich tussen beide stelsels geen wijzigingen voor. Procedureel is van belang dat de provincie bevoegd gezag is en blijft voor de onttrekkingen i.v.m. de openbare drinkwatervoorziening. Voor de overige onttrekkingen heeft het waterbedrijf te maken met het waterschap (en mogelijk een zeer enkele keer met RWS als er een onttrekking in rijkswater zou plaatsvinden). Grootste verandering is waarschijnlijk dat de Awb-voorbereidingsprocedure verkort wordt (van Titel 4.1 onder de Waterwet naar Afd. 3.4 Awb onder de Ow). Voor het lozen van vrijkomend grondwater: zie tabel 4.7.
Juridische verplichting (en)	*Onttrekking t.b.v. openbare drinkwatervoorziening*	*Onttrekking t.b.v. openbare drinkwatervoorziening*	
	1. Watervergunning (art. 6.4 Waterwet)	1. Omgevingsvergunning wateronttrekkings-activiteit (art. 16.1 jo. 16.3 Bal)	De indieningsvereisten voor de watervergunning zijn opgenomen in art. 6.28 Waterregeling die op hun beurt zijn verwerkt in het Omgevingsloket Online (Olo). Onder de Omgevingswet worden deze opgenomen in de Omgevings-regeling. Inhoudelijk doen zich hierbij geen noemenswaardige wijzigingen voor.
	2. M.e.r-(beoordelings)plicht (aangewezen categorieën in het Besluit MER) en vormvrije m.e.r.-beoordeling	2. M.e.r.beoordeling	<u>Huidig recht</u> - M.e.r.-rapportage verplicht als de activiteit betrekking heeft op een hoeveelheid water van 10 miljoen m^3 of meer per jaar (Besluit MER, Bijlage, cat. C15.1). - M.e.r-beoordelingsplicht in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een hoeveelheid water van 1,5 miljoen m^3 of meer per jaar

Onderdeel	Uitwerking huidig stelsel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen /toelichting
			(Besluit MER, Bijlage, cat. D15.2). Er moet beoordeeld worden of sprake is van (mogelijke) belangrijke nadelige milieugevolgen. Als deze niet uitgesloten kunnen worden geldt een m.e.r.-plicht. Als dergelijke gevolgen wel uitgesloten worden is een m.e.r. niet noodzakelijk. - Nb: ook wanneer (veel) minder dan de drempelwaarde van 1,5 miljoen m^3 wordt onttrokken moet worden nagegaan of sprake kan zijn van mogelijke belangrijke nadelige milieugevolgen. Dit wordt de 'vormvrije m.e.r.-beoordeling' genoemd. U zult dan een zgn. 'aanmeldingsnotitie' moeten opstellen. Zie hiervoor en andere vereisten nader de website van InfoMil: https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/mer/praktijkhandreiking/beoordeling-vorm/drempelwaarde/ <u>Omgevingswet</u> Onder de Ow moet het Omgevingsbesluit worden geraadpleegd. Inhoudelijk doen zich hier wat de m.e.r.-plicht betreft geen wijzigingen voor. Zie: Omgevingsbesluit, afd. 11.2 en Bijlage V, cat. K1 (M.e.r.-rapportage). Wat de M.e.r-beoordelingsplicht en vormvrije m.e.r.-beoordeling betreft is van belang dat er hiervoor geen drempelwaarde meer wordt toegepast. Ergo: onder de Ow is de aanwijzing voor de mer-plicht gelijk gebleven. De aanwijzing voor de mer-beoordelingsplicht blijft ook bestaan, alleen dan zonder een drempel (zie NvT bij Bkl, p. 192-193 en MvT bij Ow, p. 222).
	Onttrekking t.b.v. drooghouden sleuven en bouwputten	*Onttrekking t.b.v. drooghouden sleuven en bouwputten*	
	1. Watervergunning of melding (check keur waterschap). De meldplicht volgt	1. Omgevingsvergunning wateronttrekkings-activiteit of	Ten opzichte van de regeling onder de Waterwet (en de Waterschapswet) doen zich hier geen (noemenswaardige) wijzigingen

Onderdeel	Uitwerking huidig stelsel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen /toelichting
	dan uit de bij de keur horende Algemene Regels.	melding: check waterschaps-verordening. Nb: de Algemene Regels maken onderdeel uit van de waterschapsverordening	voor.
	2. Sleufbemaling bij aanleg / vervanging distributienet: melding Blbi (als de lozing langer dan 48 uur duurt) en algemene regels (par. 3.2 Blbi). Voor lozen op een vuilwaterriool is vaak een maatwerkvoorschrift vereist.	2. Zie waterschapsverordening (lozen op oppervlaktewater) of omgevingsplan (lozen op bodem of riolering)	Zie opmerkingen over bruidsschat in tabel 4.7 (lozen).
Bevoegd gezag	De provincie (GS) is bevoegd voor de onttrekkingsvergunning i.v.m. de openbare drinkwatervoorziening Voor de overige grondwateronttrekkingen zal meestal het waterschap BG zijn (bij onttrekkingen in Rijkswater is dit de minister van I&W/RWS)	De provincie (GS) is bevoegd voor de onttrekkingsvergunning i.v.m. de openbare drinkwatervoorziening Voor de overige grondwateronttrekking zal meestal het waterschap BG zijn (bij onttrekkingen in Rijkswater is dit de minister van I&W/RWS)	Geen wijzigingen
Procedure	*Onttrekking t.b.v. openbare drinkwatervoorziening* Afd. 3.4 Awb en Afd. 13.2 Wm (zie art. 6.16 Waterwet) Bij provinciale onttrekkingsvergunning hebben de waterschappen een adviesrol (art. 6.16, lid 2 Waterwet) *Overige onttrekkingen van grondwater* Check Keur waterschap: meestal Titel 4.1 Awb, maar Afd. 3.4 komt ook wel voor.	*Onttrekking t.b.v. openbare drinkwatervoorziening* Titel 4.1 Awb Nb: waterschap heeft adviesrol o.g.v. art. 4.24 Ob *Overige onttrekkingen van grondwater* Titel 4.1 Awb	Hier doet zich onder de Omgevingswet een belangrijke verandering voor: de voorbereidingsprocedure wordt sterk verkort. De adviesrol van het waterschap is en blijft bestaan. GS stelt het waterschap hiertoe in de gelegenheid.

Onderdeel	Uitwerking huidig stelsel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen /toelichting
Toetsings-kader	Het toetsingskader van de Waterwet vormt, naast de eigen kaders van de overheden, een essentiële leidraad voor de belangenafweging die voorafgaat aan de eventuele vergunningverlening.	Hetzelfde beoordelingskader als onder het huidige stelsel is te vinden in de art. 8.83, 8.84 en 8.89, lid 2 en 3 Bkl.	<u>Huidig recht</u> Relatie Wbb: als door de onttrekking de verontreiniging van de bodem wordt verminderd of zich verplaatst, moet melding gedaan worden bij GS (art. 28 Wbb). In de watervergunning kunnen o.g.v. art. 6.20 Wtw, naast de reguliere voorschriften, ook voorschriften worden gesteld die betrekking hebben op: - financiële zekerheidsstelling voor de nakoming van krachtens de vergunning geldende verplichtingen of voor de dekking van aansprakelijkheid voor schade, voortvloeiend uit door de vergunde handeling of het staken van die handeling veroorzaakte nadelige gevolgen voor het watersysteem; - het na het staken van de vergunde handeling wegnemen, compenseren of beperken van door de vergunde handeling of het staken van die handeling veroorzaakte nadelige gevolgen voor het watersysteem. Overigens kunnen alle voorschriften worden gesteld die nodig zijn om de voorzienbaar nadelige gevolgen van de onttrekking te mitigeren. Te denken valt aan het treffen van compensatiemaatregelen zoals wateraanvoer. Dit volgt bijvoorbeeld alleen al uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (Awb). Als de onttrekking niet verenigbaar is met de doelen van de wet, dan zal de vergunning moeten worden geweigerd. <u>Omgevingswet</u> Bovenstaande is onder de Omgevingswet niet anders. Zie voor bv. financiële zekerheidsstelling: art. 13.5 Ow jo. art. 8.5 t/m 8.11 Ob.

4.5 Activiteit: infiltreren oppervlaktewater in de bodem

Tabel 4.5: infiltreren oppervlaktewater in de bodem

Onderdeel	Uitwerking huidig stelsel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen / toelichting
Algemene toelichting	Drinkwaterbedrijven gebruiken ook oppervlaktewater voor de bereiding van drinkwater. Deels komt het voor (denk aan de duinen) dat dit oppervlaktewater in de bodem wordt gebracht voor de aanvulling van het grondwater, met het oogmerk dit later weer als grondwater te onttrekken. Voor deze activiteit is vooral van belang dat er geen gevaar mag zijn voor verontreiniging van het grondwater.		Deze activiteit wordt onder de Waterwet infiltreren van water genoemd (gedefinieerd in art. 1.1 Waterwet). De Omgevingswet spreekt over "het in de bodem brengen van water ter aanvulling van het grondwater, in samenhang met het onttrekken van grondwater door een daarvoor bestemde voorziening" (art. 16.3 Bal). Inhoudelijk doen zich tussen beide stelsel geen wijzigingen voor. Procedureel is van belang dat de provincie bevoegd gezag is en blijft. Grootste verandering is waarschijnlijk dat de Awb-voorbereidingsprocedure verkort wordt (van Titel 4.1 onder de Waterwet naar Afd. 3.4 Awb onder de Ow, tenzij er een m.e.r.-plicht geldt: dan is afd. 3.4 Awb van toepassing).
Juridische verplichting (en)	1. Watervergunning ('infiltratie- / onttrekkingsvergunning) (art. 6.4 Waterwet)	1. Omgevingsvergunning wateronttrekkingsactiviteit (art. 16.1 jo. 16.3 Bal)	De indieningsvereisten voor de watervergunning zijn opgenomen in art. 6.28 Water-regeling. Onder de Omgevingswet worden deze opgenomen in de Omgevingsregeling. Inhoudelijk doen zich hierbij geen noemenswaardige wijzigingen voor.
	2. MER-(beoordelings)plicht (aangewezen categorieën in het Besluit MER) en vormvrije m.e.r.-beoordeling	2. M.e.r.-beoordeling	<u>Huidig recht</u> Zie hiervoor par. 4.4 (onttrekken grondwater). <u>Omgevingswet</u> Zie hiervoor par. 4.4 (onttrekken grondwater).
	3. Meten en registreren (art. 6.11, lid 2 Waterbesluit en art. 6.5 jo. Bijlage VII Wtr)	3. Meten en registreren	Het Waterbesluit verplicht om per kwartaal de hoeveelheid onttrokken of geïnfiltreerd grondwater te meten. Voor bemonstering van de kwaliteit van de hoeveelheid onttrokken of geïnfiltreerd water geldt, afhankelijk van de parameter, een 4-wekelijkse of driemaandelijkse meetverplichting van de kwaliteit van het te infiltreren water art. 6.11, lid 3 Wtb en art. 6.5 jo. Bijlage VII Wtr). Nb: analyse van de monsters vindt plaats volgens de eisen van Bijlage 4 Drinkwaterregeling (art. 6.5, lid 2 Waterregeling). Onder de Omgevingswet wordt één en ander geregeld in het Bkl. Nb: de regels over monitoring worden ingevoegd via het Invoeringsbesluit Omgevingswet en eventueel de Invoeringsregeling Omgevingswet (NvT bij Bkl, p. 497).

Onderdeel	Uitwerking huidig stelsel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen / toelichting
Bevoegd gezag	Provincie (GS)(art. 6.4 Waterwet)	Provincie (GS)(art. 4.3 Ob)	Geen wijzigingen
Procedure	Afd. 3.4 Awb en Afd. 13.2 Wm (zie art. 6.16 Waterwet) Nb: waterschap heeft adviesrol o.g.v. art. 6.16. lid 2 Waterwet	Titel 4.1 Awb Nb: waterschap heeft adviesrol o.g.v. art. 4.24 Ob	Hier doet zich onder de Omgevingswet een belangrijke verandering voor: de voorbereidingsprocedure wordt sterk verkort. De adviesrol van het waterschap is en blijft bestaan. GS stelt het waterschap hiertoe in de gelegenheid.
Toetsings-kader	De watervergunning mag alleen worden verleend als er geen gevaar voor verontreiniging van het grondwater bestaat (art. 6.26 lid 3 en 4 Wtw). Dit gevaar wordt beoordeeld o.g.v. de regels in art. 12 Wbb dat hiervoor verwijst naar het Infiltratiebesluit bodem-bescherming (art. 3 en 4 Ib). Er moet worden voldaan worden aan het Krw-beginsel van 'prevent and limit'.	Hetzelfde beoordelingskader als onder het huidige stelsel is te vinden in de art. 8.83, 8.84 en 8.89, lid 2 en 3 en (specifiek voor infiltraties) art 8.94 Bkl.	<u>Huidig recht</u> Voor beoordeling van 'gevaar' en achtergrondconcentraties in de bodem is er het beoordelingskader van de Waterwet en de Wbb. Concreet geldt hiervoor het Infiltratiebesluit bodembescherming (Ib). Op grond van art. 4 Ib moeten, om het bedoelde gevaar te beperken, in de vergunning in ieder geval voorschriften worden gesteld aan de: ▪ Kwaliteit van het te infiltreren water; ▪ Beheersing van de hydrologische situatie; - Voorschriften om verspreiding van het te infiltreren water te beheersen. ▪ Beëindiging van het infiltreren. - Denk aan evaluatie- en nazorgvoorschriften. In de vergunning worden voorschriften opgenomen die controle van de grondwater-kwaliteit borgen (art. 6.26, lid 4 Waterwet), in de regel monitoringsvoorschriften. <u>Zie verder par. 4.4 ('onttrekken grondwater') voor de mogelijkheden van vergunningvoorschriften.</u> <u>Stelsel Omgevingswet</u> De Bkl-beoordelingsregels betreffen een voortzetting van artikel 6.26, derde lid, van de Waterwet en de regels uit het Infiltratiebesluit bodembescherming. Voor een inhoudelijke toelichting wordt verwezen naar de nota van toelichting bij dat besluit (Stb. 1993, 233). Bij art. 8.89. lid 2 Bkl hoort bijlage XIX (toetsingswaarden voor het te infiltreren water).

4.6 Activiteit: onttrekken oppervlaktewater

Tabel 4.6: juridische aspecten bij onttrekken aan oppervlaktewater

Onderdeel	Uitwerking huidig stelsel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen /toelichting
Algemene toelichting	In Nederland wordt ca. 40% van het drinkwater gewonnen uit oppervlaktewater. Het onttrekken vindt hoofdzakelijk plaats uit de rivieren (Rijkswateren), deels uit de regionale wateren. Drinkwaterinnamepunten worden aangewezen in de wettelijk verplichte waterplannen (Waterwet) en waterprogramma's (Omgevingswet). Voor Rijkswater is dit het Nationaal waterplan (Waterwet) of het Nationaal Waterprogramma (Omgevingswet). Voor de regionale wateren het regionaal waterplan respectievelijk het regionaal waterprogramma.		
Juridische verplichting (en)	1. **Onttrekken aan Rijkswateren (Wtr)** - *Vergunningplichtig* als meer dan 100 m^3 water p/u wordt onttrokken met een instroomsnelheid van meer dan 0,3 m/s, of als er meer dan 100 m^3 per uur wordt onttrokken en het onttrekken samenhangt met een vergunningplichtige lozing (art. 6.16 Wtr). - *Meldplicht* bij het onttrekken van meer dan 100 m^3 water p/u dat niet samenhangt met een vergunningplichtige lozing en waarvan de instroomsnelheid minder is dan 0,3 m/s (art. 6.17 en 6.19 Wtr). - Onttrekkingen van minder dan 100 m^3 water p/u hoeven niet gemeld te worden. Zie wel zorgplicht van art. 6.18, lid 1 Wtw.	**1. Onttrekken aan Rijkswateren (art. 6.36 Bal)** - *Vergunningplichtig* als: a. het innamedebiet meer is dan 1.800 m^3/u, de instroomsnelheid meer is dan 0,15 m/s, en de activiteit wordt verricht in de Waddenzee, de Eems, de Dollard, de Westerschelde, de Oosterschelde, het Grevelingenmeer, de Nieuwe Waterweg, het Calandkanaal, het Breediep, de Nieuwe Maas ten westen van de A16, de Buitenhaven van IJmuiden, het Slijkgat of het Veerse Meer; b. het innamedebiet meer is dan 100 m^3/u en de activiteit wordt verricht in een ander opper-vlaktewaterlichaam dan genoemd onder a; *Nb: dit betreft het IJsselmeer* c. de instroomsnelheid meer is dan 0,30 m/s; of d. water wordt onttrokken in samenhang met een vergunningplichtige lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam (art. 6.36 Bal). *- Niet-vergunningplichtige onttrekkingen* Voor niet-vergunningplichtige onttrekkingen geldt enkel	De Rijkswateren zijn opgesomd in Bijlage II bij het Waterbesluit (stelsel Waterwet) en Bijlage II bij het Omgevingsbesluit (stelsel Omgevingswet). De grootste verandering onder de Omgevingswet (Bal) is dat er opnieuw is gekeken naar de grenzen voor de vergunningplicht bij onttrekkingen aan Rijkswater. *Watertekort of dreigend watertekort* In geval van een watertekort of dreigend watertekort kan de Minister van I&W verbieden water te onttrekken aan oppervlaktewater-lichamen in beheer bij het Rijk. Dit besluit wordt bekend gemaakt door plaatsing in de Staatscourant (art. 6.18, lid 3 Wtb). Vergelijk de zgn. 'verdringingsreeks' van art. 2.1 Wtb en (onder Omgevingswet) art. 3.14 Bkl jo. art. 6.38 Bal.

Onderdeel	Uitwerking huidig stelsel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen /toelichting
		de zorgplicht van art. 6.6 Bal. Het BG (Minister I&W/RWS) kan hierbij maatwerkvoorschriften stellen.	
	2. Onttrekken aan regionaal water - vergunning- of meldplicht blijkt uit de keur van het betreffende waterschap. De meldplicht volgt dan uit de bij de keur horende Algemene Regels.	**2. Onttrekken aan regionaal water** - vergunning- of meldplicht blijkt uit waterschapsverordening van het betreffende waterschap. De Algemene Regels maken onderdeel uit van de waterschapsverordening.	Ten opzichte van de regeling onder de Waterwet (en de Waterschapswet) doen zich hier geen (noemenswaardige) wijzigingen voor. Ook waterschappen kunnen een onttrekkings-verbod instellen, bijvoorbeeld i.g.v. droogte.
Bevoegd gezag	**1. Onttrekken aan Rijkswater** - Minister van I&W **2. Onttrekken aan regionaal water** - Waterschap	**1. Onttrekken aan Rijkswater** - Minister van I&W (art. 6.3 Bal) **2. Onttrekken aan regionaal water** - Waterschap	
Procedure	**1. Onttrekken aan Rijkswater** - Vergunning: reguliere procedure (8 weken) (volgt uit art. 6.16 Wtw) - Melding: minstens 4 weken vooraf (art. 6.17 Wtr) **2. Onttrekken aan regionaal water** - Waterschap: check Keur en procedure-verordening (meestal reguliere procedure)	**1. Onttrekken aan Rijkswater** - Vergunning: reguliere procedure (8 weken) Nb: er is geen meldplicht, enkel de zorgplicht (zie hiervoor) **2. Onttrekken aan regionaal water** - Waterschap: reguliere procedure (8 weken)	
Toetsings-kader	**1. Onttrekken aan Rijkswater** - Art. 2.1 Waterwet (doelstellingen Waterwet) + de bepalingen uit het Waterbesluit en de Waterregeling zoals hierboven aangehaald.	**1. Onttrekken aan Rijkswater** Beoordelingsregels Bkl (art. 8.84 Bkl): de vergunning wordt alleen verleend als de activiteit verenigbaar is met het belang van: a. het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste; b. het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen; en	Bij de beoordeling van een vergunningaanvraag wordt rekening gehouden met de wettelijk voorgeschreven waterplannen en beheer-programma's die betrekking hebben op het betreffende Krw-oppervlaktewaterlichaam of grondwaterlichaam.

Onderdeel	Uitwerking huidig stelsel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen /toelichting
		c. het vervullen van maatschappelijke functies door watersystemen. Daarbij is de zorgplicht van art. 6.6 Bal altijd van toepassing, dus naast de regels hiervoor.	De beoordelingsregels in de waterschaps-verordening worden via de zgn. Bruidsschat van rechtswege toegevoegd aan de waterschaps-verordening. Zie nader over de bruidsschat par. 3.4.1 en 3.4.2.
	2. Onttrekken aan regionaal water Waterschappen hebben veelal een beleids-regel die als beoordelings-/toetsingskader wordt gebruikt.	**2. Onttrekken aan regionaal water** De beoordelingsregels van het Bkl gelden niet voor deze activiteit. Daarvoor moet in de waterschapsverordening worden gekeken. Daarbij hebben waterschappen veelal een beleidsregel die als beoordelings-/toetsingskader wordt gebruikt.	

4.7 Activiteit: lozingen in bodem, oppervlaktewater of riolering

Tabel 4.7: lozingen in bodem, oppervlaktewater of riolering

Onderdeel	Uitwerking huidig stelsel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen /toelichting
Algemene toelichting	Bij het produceren van drinkwater ontstaan afvalwaterstromen, die veelal geloosd worden op oppervlaktewater. Maar drinkwaterbedrijven kunnen ook andere lozingen veroorzaken: denk aan het afstromende hemelwater vanaf de daken van de productielocatie, of lozingen bij sleufbemalingen tijdens de vervanging van een deel van het leidingnet.		In het nieuwe stelsel zijn alleen de lozingen in oppervlaktewater bij de productie van drinkwater op rijksniveau geregeld. De andere genoemde lozingen vallen niet meer onder rijksregels, maar onder de waterschapsverordening of het omgevingsplan. De bruidsschat bevat hiervoor het overgangsrecht.
Juridische verplichting (en)	1. Watervergunning voor afvalwater bij productie drinkwater (art. 6.2 Wtw)	1. Omgevingsvergunning lozings-activiteit bij productie drinkwater (art. 3.94 Bal)	Het huidige Activiteitenbesluit bevat geen vrijstelling van de vergunningplicht voor lozen bij de productie van drinkwater, dus de lozing is vergunningplichtig op grond van art. 6.2 Wtw.
	2. Productielocatie: melding Activiteitenbesluit bij lozen van afstromend hemelwater of grondwater bij ontwatering (art. 1.10 Ab) en algemene regels (par. 3.1.2 en 3.1.3 Ab)	2. Zie waterschapsverordening (lozen op oppervlaktewater) of omgevingsplan (lozen op bodem of riolering)	De regels over lozen van afstromend hemelwater en grondwater bij ontwatering zijn gedecentraliseerd. Er is overgangsrecht in de vorm van de bruidsschat: de voormalige rijksregels over deze lozingen worden van rechtswege in iedere waterschapsverordening en ieder omgevingsplan gezet. Daarbij is de meldplicht voor lozen van afstromend hemelwater vervallen. Na inwerkingtreding van het nieuwe stelsel kunnen gemeenten en waterschappen de bruidsschatregels aanpassen.
	3. Sleufbemaling bij aanleg / vervanging distributienet: melding Blbi (als de lozing langer dan 48 uur duurt) en algemene regels (par. 3.2 Blbi). Voor lozen op een vuilwaterriool is vaak een maatwerkvoorschrift vereist.	3. Zie waterschapsverordening (lozen op oppervlaktewater) of omgevingsplan (lozen op bodem of riolering)	Zie opmerkingen over bruidsschat hierboven.
	4. Uitstroomvoorziening bij lozen op rijkswater: melding gebruik waterstaatswerk (art. 6.14 Wtr)	4. Omgevingsvergunning beperkingen-gebiedactiviteit voor de uitstroom-voorziening (art. 6.54 Bal)	In het huidige recht vallen uitstroomvoorzieningen op rijkswater onder algemene regels, maar dat leverde vaak maatwerk op. In het nieuwe stelsel zijn deze daarom weer vergunningplichtig.

Onderdeel	Uitwerking huidig stelsel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen /toelichting
	5. Uitstroomvoorziening bij lozen op regionaal water: water-vergunning of melding keur waterschap	5. Omgevingsvergunning of melding beperkingengebiedactiviteit waterschapsverordening	
Bevoegd gezag	- bij lozen op oppervlaktewater: waterschap of RWS - bij lozen op de bodem of de riolering: gemeente - voor uitstroomvoorzieningen op oppervlaktewater: waterschap of RWS	- bij lozen op oppervlaktewater: waterschap of RWS - bij lozen op de bodem of de riolering: gemeente - voor uitstroomvoorzieningen op oppervlaktewater: waterschap of RWS	
Procedure	- watervergunning wordt voorbereid met de reguliere procedure	- omgevingsvergunning voor lozen of een beperkingengebiedactiviteit wordt voorbereid met de reguliere procedure	Drinkwaterbedrijven zijn onder het huidig recht inrichtingen type C, daarom is de uitgebreide procedure niet van toepassing op de watervergunning voor het lozen (art. 6.1b Waterbesluit).
Toetsings-kader	- watervergunning wordt verleend als deze niet strijdig is met de doelstellingen van art. 2.1 Wtw - watervergunning voor lozen: toepassing BBT en handboek immissietoets (art. 9.2 Regeling omgevingsrecht)	- omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten worden getoetst aan art. 8.84 Bkl - omgevingsvergunning lozingsactiviteit: toepassing BBT en handboek immissietoets (art. 8.88)	De criteria in art. 8.84 Bkl zijn gelijk aan de doelstellingen van de Waterwet. Daarnaast moet getoetst worden aan de relevante water(beheer)programma's en mag de vergunning er niet toe leiden dat de omgevingswaarden voor water niet worden bereikt.

4.8 Activiteit: natuurbescherming en betekenis voor winningen

Tabel 4.8: juridische aspecten natuurbescherming en betekenis voor winningen

Onderdeel	Uitwerking huidig stelsel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen /toelichting
Algemene toelichting	De activiteiten voor waterwinning voor drinkwater kunnen gevolgen hebben voor beschermde gebieden en soorten. Een grondwateronttrekking kan bijvoorbeeld tot verdroging en verzilting binnen een Natura 2000-gebied leiden, wat effect kan hebben op instandhoudingsdoelstellingen voor (natte) landnatuur die voor dat gebied gelden. Bij de aanleg van infrastructuur kan (het leefgebied van) een soort worden verstoord, etc. Binnen de Wet natuurbescherming (Wnb) wordt onderscheid gemaakt tussen het beschermingskader voor (het leefgebied van) soorten die zijn aangewezen in de doelstellingen voor een Natura 2000-gebied (hoofdstuk 2 Wnb) en de algemene soortenbescherming (hoofdstuk 3 Wnb). Beide beschermingskaders zijn van toepassing als een bepaalde activiteit effecten heeft op een soort in een Natura 2000-gebied. In deze tabel zijn de verplichtingen beschreven voor a) werken met gevolgen voor een Natura 2000-gebied, b) werken binnen een ander beschermd natuurgebied (Natuurnetwerk Nederland) en c) werken met gevolgen voor beschermde soorten.		Besluiten die op grond van de Wnb zijn genomen blijven ook na inwerkingtreding van het nieuwe stelsel geldig. Alleen bij nieuwe activiteiten of bij het verlopen van de geldigheidsduur van geldende besluiten (zoals de gedragscode drinkwaterbedrijven), moeten effecten opnieuw worden beoordeeld.[81] NB: Het is niet van belang of een activiteit precies binnen de begrenzing van een Natura 2000-gebied valt. Gevolgen voor het gebied kunnen ook optreden als activiteiten buiten het gebied zelf worden verricht (externe werking).
Juridische verplichting (en)	**1. Activiteiten met gevolgen voor habitat/soorten in Natura 2000-gebied** 1a. Losse aanvraag: Natura 2000-vergunning (2.7 lid 2 Wnb) of 1b. Aanvraag samen met andere (omgevingsvergunningplichtige) activiteiten: omgevingsvergunning (art. 2.1 lid 1 onder i Wabo en 2.2aa Bor)	**1. Activiteiten met gevolgen voor habitat/soorten in Natura 2000-gebied** 1a. Enkelvoudige aanvraag omgevingsvergun-ning voor een Natura 2000-activiteit of 1b. Meervoudige aanvraag omgevingsvergunning (art. 5.1 lid 2 en 5.7 Ow)	Zowel in het huidige stelsel als in het nieuwe stelsel kan de aanvrager de natuuractiviteit los of samen met andere activiteiten aanvragen. Het blijft zo dat wateractiviteiten (zoals grondwateronttrekkingen) niet in dezelfde aanvraag als de natuuractiviteit kunnen worden opgenomen (5.7 lid 2 Ow). Voor informatie over voortoets en habitattoets zie par. 3.9.

[81] Consultatieversie Aanvullingsbesluit natuur, Algemeen deel NvT, p. 134.

Onderdeel	Uitwerking huidig stelsel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen /toelichting
	2. Activiteiten in Natuurnetwerk Nederland 2. Omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan. (art. 2.1 lid 1 onder b en c Wabo.)	**2. Activiteiten in Natuurnetwerk Nederland** 2. Omgevingsvergunning omgevingsplanactiviteit (art. 5.1 lid 1 onder a Ow)	Gelet op art. 2.10.4 lid 1 Barro (Besluit algemene regels ruimtelijke ordening). Getrapte instructieregels, zie par. 3.9.
	3. Soortenbescherming 3a. Losse aanvraag: Ontheffing beschermde soorten (art. 3.3, 3.8 en 3.10 lid 2 Wnb) of 3b. Aanvraag samen met andere (omgevingsvergunningplichtige) activiteiten: omgevingsvergunning (art. 2.1 lid 1 onder i Wabo en 2.2aa Bor)	**3. Soortenbescherming** 3a. Enkelvoudige aanvraag omgevingsvergunning voor een flora en fauna-activiteit of 3b. Meervoudige aanvraag omgevingsvergunning (art. 5.1 lid 2 en 5.7 Ow)	Zowel in het huidige stelsel als in het nieuwe stelsel kan de aanvrager de natuuractiviteit los of samen met andere activiteiten aanvragen. Het blijft zo dat wateractiviteiten (zoals grondwater onttrekken) niet in dezelfde aanvraag als de natuuractiviteit kunnen worden opgenomen (5.7 lid 2 Ow). Als wordt gewerkt volgens een goedgekeurde gedragscode of als mitigerende maatregelen worden genomen is geen ontheffing of vergunning nodig. Drinkwaterbedrijven hebben een eigen Gedragscode Drinkwaterbedrijven.
	4. Zorgplicht (art 1.11 Wnb)	4. Algemene zorgplicht (art. 1.6 t/m 1.8 Ow) 5. Specifieke zorgplicht in art. 11.6 Bal (via Aanvullingsbesluit natuur)	Overtreding van de algemene zorgplicht (en art. 1.11 Wnb) is niet strafrechtelijk handhaafbaar, alleen bestuursrechtelijk. De specifieke zorgplicht van art. 11.6 Bal is strafrechtelijk handhaafbaar in onmiskenbare gevallen of als een opgelegd maatwerkvoorschrift niet wordt nageleefd.[82]
Bevoegd gezag	1a. Voor losse aanvraag Natura 2000-vergunning: vrijwel altijd GS, Minister LNV in	1a. Blijft gelet op MvT Aanvullingswet Natuur ongewijzigd.[83] Dus meestal GS. De gevallen waarin	1b en 3b. Huidig stelsel: B&W verlenen de vergunning/ontheffing alleen als GS of Minister

[82] Consultatieversie Aanvullingsbesluit natuur, Algemeen deel NvT, p. 15.
[83] Consultatieversie 21 november 2016, p. 52.

Onderdeel	Uitwerking huidig stelsel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen /toelichting
	uitzonderingsgevallen (art. 1.3 Besluit natuurbescherming) 1b. Voor de omgevingsvergunning die ziet op meerdere activiteiten: B&W (art. 2.4 Wabo) 2. B&W (art. 2.4 Wabo) 3a. Losse ontheffing beschermde soorten: vrijwel altijd GS, Minister LNV (RVO) in uitzonderingsgevallen (art. 1.3 Besluit natuurbescherming). 3b. Voor de omgevingsvergunning die ziet op meerdere activiteiten: B&W (art. 2.4 Wabo) 4. GS of Minister LNV (art. 7.2 Wnb)	Minister LNV bevoegd gezag is staan in art. 4.12 lid 2 en 3 Ob).[84] 1b. B&W (art. 5.12 Ow) 2. B&W (art. 5.8 Ow) 3a. Voorlopig nog onduidelijk, blijft waarschijnlijk ongewijzigd (zie 1a). Wordt geregeld in hoofdstuk 4 Omgevingsbesluit. 3b. B&W (art. 5.12 Ow) 4. GS en in uitzonderingsgevallen de Minister van LNV (art. 18.2 lid 6 Ow in samenhang met art. 11.3 en 11.4 Bal)	van LNV toestemmen in verklaring van geen bedenkingen (art. 2.27 lid 1 Wabo en 6.10a Bor). Nieuw stelsel: GS of Minister LNV hebben advies met instemming (16.16 Ow en via Aanvullingsbesluit natuur H4 Ob)
Procedure	1a. 13 weken, eenmalige verlenging met 7 weken mogelijk. (art. 5.1 lid 1 en 2 Wnb) 1b. Afdeling 3.4 Awb. 6 maanden, verlenging met 6 weken mogelijk (art. 3:18 lid 1 Awb en 3.12 lid 8 Wabo) 2. Bij buitenplanse afwijking (een afwijking die niet in het bestemmingsplan zelf wordt geregeld): afd. 3.4 Awb (art. 3.10 Wabo), 6 maanden, verlenging met 6 weken mogelijk (art. 3:18 lid 1 Awb en 3.12 lid 8 Wabo).	1a. Reguliere procedure: 8 weken, tenzij een passende beoordeling moet worden gemaakt. Eenmalige verlenging met 6 weken mogelijk (art. 16.64 Ow). 1b. 12 weken (4 weken extra omdat instemming van GS of Minister is vereist), te verlengen met 6 weken (art. 16.64 Ow). 2. Reguliere procedure: 8 weken, eenmalige verlenging met 6 weken mogelijk (art. 16.64 Ow)	Afd. 3.4 Awb is alleen van toepassing bij significante gevolgen, waarvoor bij de voorbereiding van de omgevingsvergunning een passende beoordeling wordt gemaakt (art. 10.24 lid 1 onder j Ob). In dat geval geldt een beslistermijn van 6 maanden; verlenging met 6 weken mogelijk (art. 3:18 lid 1 Awb en 16.66 lid 3 Ow). De gemeenteraad moet voor buitenplanse afwijking van het bestemmingsplan een verklaring van geen bedenkingen afgeven (art. 2.27 Wabo en 6.5 Bor).

[84] Bedoeld is het artikel in het Omgevingsbesluit zoals dit luidt na wijziging door de consultatieversie Aanvullingsbesluit natuur van januari 2019.

Onderdeel	Uitwerking huidig stelsel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen /toelichting
	Bij binnenplanse afwijking: 8 weken met verlenging tot 6 weken mogelijk (3.9 Wabo). 3a. 13 weken, eenmalige verlenging met 7 weken mogelijk. (art. 5.1 lid 1 en 2 Wnb) 3b. Afdeling 3.4 Awb, 6 maanden, verlenging met 6 weken mogelijk (art. 3:18 lid 1 en 3.12 lid 8 Wabo). 4. Niet van toepassing	3a. Reguliere procedure: 8 weken, eenmalige verlenging met 6 weken mogelijk (art. 16.64 Ow) 3b. 12 weken (4 weken extra omdat instemming van GS of Minister is vereist), te verlengen met 6 weken (art. 16.64 Ow). 4. Niet van toepassing	In het nieuwe stelsel wijst de gemeenteraad gevallen aan waarin zij adviseur is (art. 4.21 Ob) maar is geen instemming meer vereist.
Toetsings-kader	1. ADC-toets (art. 2.8 lid 4 Wnb) 2. Goede ruimtelijke ordening (art. 2.12 Wabo) 3. Geen andere bevredigende oplossing, maatschappelijk belang en geen verslechtering staat van instandhouding (art. 3.3 lid 4, 3.8 lid 5 en 3.10 lid 2 Wnb) 4. Niet van toepassing	1. ADC-toets (art. 5a.1 lid 2 en 3 Bkl, art. 8.74b lid 2 en 3 Bkl) 2. *Binnenplans*: beoordelingsregels staan in omgevingsplan (mogelijk op grond van instructieregels van de provincie); *Buitenplans*: evenwichtige toedeling functies aan locaties (art. 5.21 Ow) 3. Zelfde toetsingskader, zie art. 11.29 lid 1 Bal en art. 8.74h lid 1 Bkl. 4. Niet van toepassing	Geen wijzigingen in het toetsingskader, want gebaseerd op art. 6 lid 4 Habitatrichtlijn. Zie par. 3.9. Over de vraag of het Programma Aanpak Stikstof voldoet aan art. 6 Habitatrichtlijn heeft het Europees Hof 7 november 2018 uitspraak gedaan. [85]

[85] HvJ EU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882. De Raad van State doet in 2019 uitspraak over de houdbaarheid van het PAS in zijn huidige vorm, gelet op de uitspraak van het Hof.

4.9 Activiteit: omgaan met schadeclaims

Tabel 4.9: omgaan met schadeclaims

Onderdeel	Uitwerking huidig stelsel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen / toelichting
Algemene toelichting	Door eigen activiteiten van waterbedrijven kan schade voor derden/omwonenden optreden. In de praktijk komt vooral schade a.g.v. grote grondwateronttrekkingen wel voor. Concreet valt dan te wijzen op verdrogingsschade, droogteschade en zettingsschade aan gebouwen/infrastructuur. Schadelijdende partijen zijn achtereenvolgens natuur-beschermingsorganisaties, landbouw en eigenaren van woningen, bedrijfs- en andere gebouwen (opstallen). De omgekeerde situatie komt in de praktijk ook voor. Als een (met name grote) grondwateronttrekking wordt verminderd of beëindigd kan vernattings- of natschade (wateroverlast) optreden. Wanneer een grondwaterwinning (waterwingebied) of bijvoorbeeld een drinkwater-leiding door een gemeente wordt bestemd in een bestemmingsplan c.q. omgevingsplan, dan kan er planschade optreden. Schade kan ook ontstaan bij de aanleg en verwijdering van transportleidingen. Tot slot kent de Wm een regeling voor beschermingsschade.		*Schade eerst zoveel mogelijk voorkómen* Bij de vergunningaanvraag (grondwateronttrekkingen) moet het waterbedrijf aangeven op welke wijze eventuele schade zoveel mogelijk met mitigerende/compenserende maatregelen wordt voorkomen. Het bevoegde gezag (de provincie bij grondwater-onttrekkingen voor de drinkwatervoorziening en het waterschap bij andere onttrekkingen) neemt voorschriften op in de vergunning om overlast en schade zoveel mogelijk te voorkomen. Zie nader hierover: par. 4.4. Desalniettemin kan het voorkomen dat schade ontstaat: - Als de schade samenhangt met een rechtmatig genomen besluit (zoals een vergunning of een peilbesluit), dan voorziet zowel de Waterwet (art. 7.14 jo. 7.18) als de Omgevingswet (art. 15.12) in een schadevergoedingsregeling. - Waar een dergelijke bestuursrechtelijke regeling ontbreekt resteert voor een schadelijdende partij een actie o.g.v. een onrechtmatige daad (art. 6:162 BW) bij de civiele rechter.
Juridische verplichting (-en)	*Schade door grondwateronttrekking* - Omwonenden moeten vergunde onttrekking gedogen, maar met recht op schadevergoeding (art. 5.27 Wtw) - Vergoeding o.g.v. art. 7.18 Waterwet door waterbedrijf	*Schade door grondwateronttrekking* - Omwonenden moeten zowel vergunde als gemelde onttrekking gedogen, maar met recht op schadevergoeding (art. 10.3, lid 3 Ow) - Vergoeding o.g.v. art. 15.12 Ow door waterbedrijf	De Waterwet sluit volledige schadevergoeding niet uit. De Ow gaat uit van volledige schadevergoeding (art. 15.14, lid 1 Ow). Een schadelijdende partij kan (i.g.v. vermeende schade a.g.v. een vergunde grondwateronttrekking) de provincie (GS) verzoeken een onderzoek in te stellen (art. 7.19 Wtw). Onder de Omgevingswet wordt deze mogelijkheid verruimd tot ook gemelde onttrekkingen (art. 15.16 Ow). Als bij meerdere

Onderdeel	Uitwerking huidig stelsel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen / toelichting
			onttrekkingen in een gebied uit het onderzoek niet duidelijk wordt door welke onttrekking de schade wordt veroorzaakt, kan de claimant om schadevergoeding verzoeken. Hij draagt zijn rechten daarbij over aan de provincie (art. 7.19, lid 2 Wtw en art. 15.16, lid 2 Ow) Onder omstandigheden kan een schadelijdende partij (als eigenaar van een onroerende zaak) zelfs vorderen (bij de rechtbank) dat de vergunninghouder de onroerende zaak in eigendom overneemt (zie art. 7.18, derde lid Wtw). Deze bepaling komt niet terug onder de Ow.
	Schade door beëindigen/verminderen grondwateronttrekking - Geen schaderegeling in Waterwet - Voor schadelijdende partij resteert actie o.g.v. onrechtmatige daad (zie echter toelichting hiernaast)	*Schade door beëindigen/verminderen grondwateronttrekking* - Geen schaderegeling in Omgevingswet - Voor schadelijdende partij resteert actie o.g.v. onrechtmatige daad (zie echter toelichting hiernaast)	Een onttrekkingsvergunning geeft het recht te onttrekken; van een verplichting om altijd te blijven onttrekken is geen sprake. Zo stelde de rechter in de Delftse DSM-zaak.[86] Het staat de vergunninghouder dus vrij een onttrekking te verminderen of te beëindigen. De provincie kan d.m.v. vergunningvoorschriften wel rekening houden met een mogelijke afname of beëindiging van de onttrekking(en). *Wel of geen actie mogelijk o.g.v. een onrechtmatige daad?* In de DSM-zaak stelde de rechtbank dat er geen mogelijkheden zijn schade te verhalen via het privaatrecht ofwel via de weg van de zogenoemde 'onrechtmatige daadactie'. De rechter wijst namelijk op de aanwezige bestuursrechtelijke mogelijkheden de vergunning alsnog aan te scherpen. Om die reden is de weg van het privaatrecht afgesloten ('Tweewegenleer').

[86] Rechtbank Den Haag, 20 juni 2007, zaaknr. 26233, r.o. 4.2 (nb: niet te vinden via rechtspraak.nl). Zie verder hierover: P. de Putter en A. Tuinenburg, 'Omgaan met af te bouwen grondwateronttrekkingen: juridisch of bestuurlijk spoor?, Water Governance 2016/1, p. 20-25 (incl. nawoord van R. Tummers op p. 25).

Onderdeel	Uitwerking huidig stelsel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen / toelichting
	Beschermingsschade binnen grondwaterbeschermingsgebied - heffing ter bestrijding van kosten voor vergoeden van schade (art. 15.34 Wm)	*Beschermingsschade binnen grondwaterbeschermingsgebied* - heffing ter bestrijding van kosten voor vergoeden van schade (art. 13.4 Ow).	Wanneer bijvoorbeeld de grens van een grondwaterbeschermings-gebied wordt uitgebreid en een bedrijf daardoor binnen het aangewezen gebied komt te liggen, dan zal het bedrijf mogelijk extra maatregelen moeten nemen. De kosten van deze maatregelen moeten dan door het drinkwaterbedrijf (de grondwateronttrekker) worden vergoed. De provincie kan voor de hierbij gemoeide kosten een speciale heffing instellen, maar in de praktijk worden hiervoor schadevergoedingsafspraken gemaakt, bijvoorbeeld in de vorm van een convenant. Aangenomen mag worden dat de voor waterbedrijven bekende praktijk van privaatrechtelijke 'schadeafspraken' ook onder de Omgevingswet blijft bestaan. Nb: zie ook het slot van par. 2.8 van dit handboek.
	Planschade o.g.v. bestemmingplan - Regeling van Afdeling 6.1 Wro	*Planschade o.g.v. omgevingsplan* - Regeling Afd. 15.1 Ow	Nadeelcompensatieregeling, zie par. 3.8 van dit handboek.
	Schade door aanleg leidingen - Bij machinale graafwerkzaamheden moet zorgvuldig worden gewerkt (art. 2 WIBON)	*Schade door aanleg leidingen* - Bij machinale graafwerkzaamheden moet zorgvuldig worden gewerkt (art. 2 WIBON)	Uitvoerders van graafwerkzaamheden moeten informatie over hun netten verplicht melden. Het KLIC (onderdeel van het Kadaster) regelt de digitale informatie-uitwisseling over kabels en leidingen. Nb: de WIBON blijft naast de Omgevingswet bestaan. Zie nader par. 3.8 van dit handboek.
Bevoegd gezag	*Schade door grondwateronttrekking* - GS bevoegd gezag voor vergunning i.v.m. een grondwaterontttrekking voor de drinkwatervoorziening en het waterschap bij andere onttrekkingen - Bijzondere regeling van art. 7.18 Wtw. Evt. GS in beeld voor onderzoek naar oorzaak schade (art. 7.19) *Schade door beëindigen/verminderen grondwateronttrekking* - GS bevoegd gezag voor vergunning	*Schade door grondwateronttrekking* - GS bevoegd gezag voor vergunning i.v.m. een grondwaterontttrekking voor de drinkwatervoorziening en het waterschap bij andere onttrekkingen - Bijzondere regeling van art. 7.18 Wtw. Evt. GS in beeld voor onderzoek naar oorzaak schade (art. 15.16 Ow) *Schade door beëindigen/verminderen grondwateronttrekking* - GS bevoegd gezag voor vergunning i.v.m.	

Onderdeel	Uitwerking huidig stelsel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen / toelichting
	i.v.m. een grondwaterontttrekking voor de drinkwatervoorziening en het waterschap bij andere onttrekkingen *Planschade o.g.v. bestemmingplan* - Gemeente	een grondwaterontttrekking voor de drinkwatervoorziening en het waterschap bij andere onttrekkingen *Planschade o.g.v. omgevingsplan* - Gemeente	
Procedure	*Schade door grondwateronttrekking* - Zienswijzen indienen op ontwerp-vergunning door schadelijdende partij. Na verlenen vergunning staat eventueel beroep open bij de bestuursrechter *Schade door beëindigen/verminderen grondwateronttrekking* - Geen specifieke regeling in de Waterwet. Wel mogelijk dat het BG (alsnog) vergunningvoorschriften wijzigt/aanvult door BG. - Zie toelichting onder 'juridische verplichtingen' *Planschade o.g.v. bestemmingplan* - Zienswijzen indienen op ontwerp-bestemmingsplan door claimant. Na vaststellen bestemmingsplan staat eventueel beroep open bij de bestuursrechter.	*Schade door grondwateronttrekking* - Bezwaar mogelijk bij bestuursorgaan, daarna beroep mogelijk bij civiele rechter, vanwege geldende gedoogplicht (art. 15.15) *Schade door beëindigen/verminderen grondwateronttrekking* - Geen specifieke regeling in de Ow. Wel mogelijk dat het BG (alsnog) vergunning-voorschriften wijzigt/aanvult door BG. - Zie toelichting onder 'juridische verplichtingen' *Planschade o.g.v. omgevingsplan* - Zienswijzen indienen op ontwerp-omgevingsplan door claimant. Na vaststelling staat eventueel beroep open bij de bestuursrechter.	Nb: in de praktijk proberen waterbedrijven de gang naar de rechter te voorkomen, bijvoorbeeld door het sluiten van convenanten en schadevergoedingsovereenkomsten. *Verjaring* Een schadevergoedingsclaim kan worden afgewezen, indien vijf jaren zijn verlopen na de dag waarop de schade zich heeft geopenbaard dan wel nadat de benadeelde redelijkerwijs op de hoogte had kunnen zijn van de schade, doch in elk geval na verloop van twintig jaren na de schadeveroorzakende gebeurtenis. Onder de Omgevingswet is dit niet anders.

Onderdeel	Uitwerking huidig stelsel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen / toelichting
Toetsings-kader	*Waterwet-schadevergoedingsregeling* Uit art. 7.14 Wtw volgen de criteria waaraan voldaan moet zijn, voordat schadevergoeding wordt toegekend: - er is sprake van rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het kader van het waterbeheer; - de schade is hiervan het gevolg; - de schade behoort niet of niet geheel tot de lasten van de gedupeerde; - de vergoeding van schade wordt niet (voldoende) anderszins verzekerd.	*Omgevingswet* - Het toetsingskader wordt voor de toepassing van Afdeling 5.1 (nadeelcompensatie) gegeven in de artikelen 15.2 t/m 15.7 Ow. - Voor toepassing van Afdeling 15.2 (schade bij gedoogplichten) geldt het toetsings-kader van de artikelen 15.13 en 15.14.	*Waterwet* De criteria van art. 7.14 Wtw zijn de standaardeisen die gelden bij nadeelcompensatie. *Omgevingswet* Het belangrijkste verschil met de Waterwet is dat schade die voortkomt uit de inzet van een gedoogplicht door de civiele rechter wordt behandeld. Verder is van belang dat er voor het 'normaal maatschappelijk risico' een vast percentage is vastgelegd: 4%.

5 Conclusie: duurzame veiligstelling openbare drinkwater-voorziening in instrumentarium Omgevingswet

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van het belang van het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening aangegeven met welke instrumenten dit belang veilig gesteld kan worden. Drinkwaterbedrijven hebben de zorg voor een voldoende en duurzame uitvoering van de openbare drinkwatervoorziening binnen hun distributiegebied (art. 3 Dww). Om die zorgplicht waar te kunnen maken, is het volgende van belang:

1. Voldoende kwalitatief goed grondwater;
2. Voldoende kwalitatief goed oppervlaktewater;
3. Bescherming infrastructuur drinkwatervoorzieningen (met name transportleidingen);
4. Beschermen natuur in relatie tot waterwinning.

Tip: gebruik de checklist van bijlage 1

Het is aan de verschillende bestuursorganen om, conform de zorgplicht van art. 2 Dww, steeds rekening te houden met het (nationale) drinkwaterbelang bij de ontwikkeling en toepassing van het door de Omgevingswet geboden instrumentarium. In bijlage 1 is hiertoe een checklist opgenomen die de verschillende overheden en drinkwaterbedrijven in hun onderlinge gesprekken kunnen gebruiken. De checklist geeft voor elk van de vier doelstellingen zoals hiervoor genoemd aan waar de aandacht op gericht moet zijn.

Art. 2 Dww: zorgplicht bestuursorganen

1. Bestuursorganen dragen zorg voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwater-voorziening.
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.

Leeswijzer

Naast het aangeven van het belang van de checklist geeft dit hoofdstuk:

- Een samenvatting van het beleids- en uitvoeringsinstrumentarium van de Omgevings-wet. Aan de hand van een schema wordt duidelijk welke instrumenten inzetbaar zijn om het drinkwaterbelang goed te borgen (paragraaf 5.2).
- De belangrijkste principes van de Omgevingswet en de betekenis hiervan voor de organisatie/bedrijfsvoering van drinkwaterbedrijven en overheden (paragraaf 5.3).
- De mogelijkheden om het belang van een goede openbare drinkwatervoorziening te borgen in het wet- en regelgevingsproces van de Omgevingswet (paragraaf 5.4).
- De overall belangrijkste conclusies en aanbevelingen (paragraaf 5.5).

5.2 Borging drinkwaterbelangen in het instrumentarium van de Omgevingswet

Juridisch-inhoudelijk zijn er door de komst van het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht wel veranderingen, maar veel blijft toch ook min of meer hetzelfde. De watersysteembenadering blijft gewoon bestaan, aan de Europese verplichtingen zal moeten blijven worden voldaan, er blijft een systeem van beleidsvorming en -uitvoering en ook onder de Omgevingswet moet voldaan worden aan gestelde doelen c.q. omgevingswaarden. Veel instrumenten uit de huidige

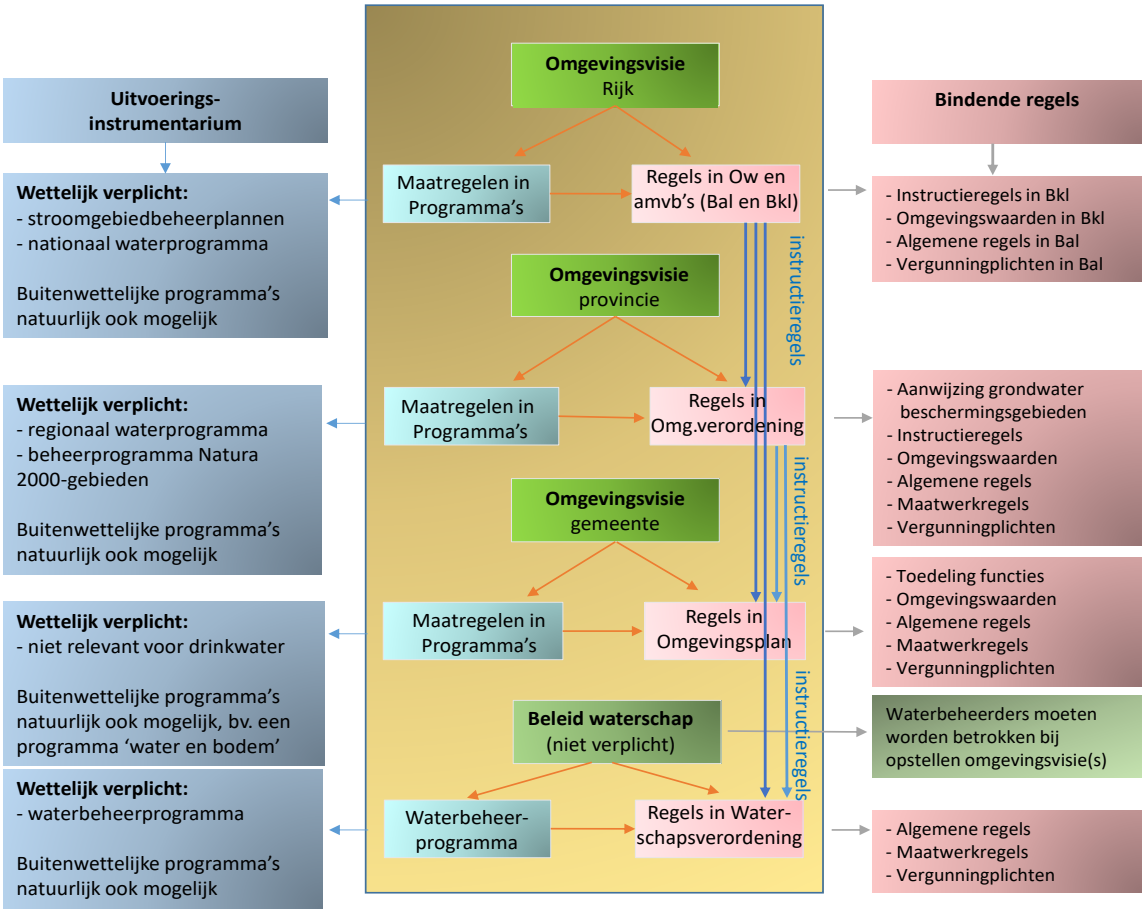
wetgeving komen in nagenoeg dezelfde vorm terug. Maar het begrippenapparaat wijzigt wel wat en er zijn enkele instrumentele veranderingen. De belangrijkste hiervan, inclusief de (mogelijke) gevolgen hiervan zijn in tabel 5.1 weergegeven. Daarna geeft figuur 5.1 aan met welke instrumenten op welk niveau de drinkwaterbelangen veiliggesteld kunnen worden.

Tabel 5.1: belangrijke instrumentele veranderingen en de gevolgen hiervan

Instrumentele veranderingen onder de Omgevingswet		**Belangrijkste gevolgen voor de praktijk**	**Dat vraagt in ieder geval om:**
1	Deels nieuw begrippenkader, zowel qua instrumenten als activiteiten.	Wennen aan het nieuwe stelsel met nieuwe begrippen.	Leren, geduld en begrip. Het zal tijd kosten voor de praktijk zich het stelsel eigen te maken. Interne opleidingen zijn nodig en daar kan het voorliggende handboek bij helpen.
2	Omgevingsvisie geldt als het kerninstrument voor het beleid, met daarna concretisering via programma's en verordeningen (waaronder het omgevingsplan).	Verplichte integrale visie op voorheen sectorale domeinen. Voorstelbaar is dat de omgevingsvisie de beleidsdomeinen bodem, ondergrond en grondwater integraal beschouwt. Voor drinkwaterbedrijven liggen hier kansen door pro-actief richting met name gemeenten te handelen. Actief omgevingsmanagement is cruciaal	Beleidsgrenzenoverschrijdende samenwerking en afstemming. Dat veronderstelt het leren kennen en begrijpen van elkaars 'werelden'. Wat het drinkwaterbelang betreft kan de checklist helpen (bijlage 1). Daarnaast kan de verplichte water(- en bodem)-toets helpen als instrument. Van belang is dat hierin ook drinkwater meegewogen wordt Daarbij is het van belang om goede / uitgebreidere gebiedsdossiers te hebben die mede als kennis- en informatietool dienen.
3	Instructieregels in Bkl en omgevingsverordening.	Instructieregels werken door naar omgevingsplan en/of waterschapsverordening.	Regionaal nadenken over de vraag waarvoor en waarom instructieregels echt nodig zijn.
4	Kortere vergunningprocedures, bv. voor grondwater-onttrekkingen.	Snellere beslistermijnen.	Vroeg vooroverleg (participatie), goed onderzoek en informatie-uitwisseling ('data op orde'). Overheden en bedrijven kunnen elkaar hier helpen.
5	Decentralisatie: verschillende activiteiten worden niet meer door het Rijk gereguleerd, maar overgelaten aan regio-naal en lokaal bestuur. Aanvullende vergunning- en / of meldplichten zijn mogelijk in de omgevingsverordening en het omgevingsplan, incl. extra beoordelingsregels (t.o.v. de rijksregels).	- Huidige regels kunnen waar nodig worden verbeterd / aangevuld. - Lozingsregels worden deels vastgelegd in het omgevings-plan (lozingen in bodem en riolering) en de waterschaps-verordening (lozingen in oppervlaktewater. - Meer kans op (deels) verschillende regelgeving in de regio.	Landelijke en regionale samenwerking (bij voorbeeld op de schaal van omgevingsdiensten / RUD's) bij het vormgeven van de nieuwe decentrale regelgeving.
6	Maatwerkregels zijn mogelijk in de omgevingsverordening, de waterschapsverordening en het omgevingsplan.	Het stellen van gebieds-specifieke regels in aanvulling of afwijking van de rijksregels wordt mogelijk.	Regionaal en lokaal nadenken over de vraag waar maatwerk-regels echt nodig zijn.

In figuur 5.1 wordt voor elk van de vier bestuursniveaus aangegeven wat de relatie is tussen visievorming, programmering en bindende regelgeving (vergelijk hiervoor ook de geschetste beleidscyclus in paragraaf 2.3.1). De kern van de figuur is de lange rechthoek in het midden. Links van het schema wordt duidelijk gemaakt aan welke programma's te denken valt. De rechterzijde van de figuur geeft de mogelijkheden weer om bindende regels te stellen. Aan de hand van deze figuur, tabel 5.1 en de checklist van bijlage 1 is het mogelijk gestructureerd na te gaan wat op welk niveau geregeld kan of moet worden, wetende dat de bedoeling van de Omgevingswet is om – naast het vertrouwen in een goede samenwerking – zoveel mogelijk te regelen op het gemeentelijke niveau (en daar waar het typische wateractiviteiten betreft) en het niveau van het waterschap. Dat hier veel meer bij komt kijken dan enkel wet- en regelgeving is evident. Zie hiervoor met name par. 2.2 van dit handboek waar o.a. de gewenste cultuurverandering wordt beschreven, inclusief de betekenis hiervan voor de praktijk. Ook par. 5.3 hierna gaat nader in op het belang van een goed georganiseerd omgevingsmanagement.

Figuur 5.1: Kerninstrumentarium: van beleid naar uitvoeringsprogramma's en regels



5.3 Principes Omgevingswet en betekenis hiervan voor de organisatie en bedrijfsvoering van drinkwaterbedrijf en overheidsorganen ('omgevingsmanagement')

De wettelijke mogelijkheden en instrumenten zijn vooral belangrijk om een minimaal beschermingsniveau te garanderen en om overtredingen aan te pakken. De sturingsfilosofie die onder de Omgevingswet ligt, leidt er echter toe dat meer energie in de voorkant gestoken

moet worden om te bereiken dat de wettelijke stokken minder vaak gebruikt hoeven te worden.[87] Van wetgeving alleen worden bronnen niet schoner en door wetgeving alleen ontstaan geen goede samenwerkingsrelaties (zie ook par. 2.2 en 4.1 van dit handboek).

Een afweging van soms talloze belangen – het drinkwaterbelang is maar één van de vaak vele belangen – vraagt om een andere werkwijze en benaderingswijze, waarbij het wettelijke kader eerder als terugvaloptie dan als vertrekpunt gebruikt moet worden. De tijd dat de wet de oplossingen gaf voor de praktijkproblemen ligt achter ons. Via samenwerking, participatie en onderlinge afstemming op voorhand – vergelijk het afstemmingsartikel 2.2 Ow – wordt op tal van plekken in Nederland al jaren gezocht naar maatregelen om maatschappelijke opgaven samen uit te voeren. De Omgevingswet beoogt deze praktijk verder te brengen. De in paragraaf 2.2 beschreven cultuuromslag die hiermee gepaard gaat, wordt onder het nieuwe stelsel min of meer 'afgedwongen'.

Praktijkvoorbeelden: drinkwaterbedrijven actief bij decentrale overheden

Dunea

Dunea heeft bijvoorbeeld een 'Hand-out voor bestuurders, raadsleden' gemaakt.[88] Deze wordt gebruikt in het gesprek met hen over de te ontwikkelen omgevingsvisies. Hierbij wordt het drinkwaterbelang niet sec beschouwd, maar wordt gemeentelijke bestuurders gewezen op de mogelijke verbinding ('kans') met zoveel andere beleidsopgaven zoals klimaatverandering, energietransitie, gezondheid, mobiliteit en leefbaarheid. Ook wordt aandacht gevraagd (verwijzend naar het Regeerakkoord 2017-2021) voor de bodem en ondergrond, schone bronnen en waterkwaliteit, opkomende stoffen, kustbescherming en vitale infrastructuur. Op deze manier wordt bereikt dat het op zich sectorale drinkwaterbelang onderdeel wordt gemaakt van een integrale visie. Een gemeente leert zo dat ook zij belang hebben bij een goede kwaliteit van de te beschermen bronnen. Dunea probeert op deze wijze het eigen drinkwaterbelang aan te haken bij de verschillende gebiedsontwikkelingen en maatschappelijke opgaven van de decentrale en lokale overheden.

Bedacht moet worden dat de opstellers van omgevingsvisies (zeker bij gemeenten) veelal uit de ruimtelijke-ordeningshoek komen. Dan valt het niet altijd mee om als adviseur-deskundige het (drink)waterbelang goed ingebed te krijgen. Van belang is wel steeds te proberen de hoofdlijnen van de 'eigen' visie in de omgevingsvisies te krijgen en daartoe als adviseur aan tafel te komen. Deze vormen immers de basis voor de op te stellen (maatregelen-/uitvoerings)programma's en de verordeningen waar de juridisch bindende regels worden neergelegd.

Waterbedrijf Limburg

Waterbedrijf Limburg (WML) trekt samen op met Waterschap Limburg. Op deze manier proberen zij het 'waterbelang breed' voor het voetlicht te krijgen bij gemeenten. Samen gaat dat heel goed en de ervaring leert dat gemeenten graag in gesprek gaan. Deze aanpak past goed binnen een vorm van netwerksturing waarbij allianties worden gesmeed om (mede) de eigen doelstellingen te bereiken.

Vitens

Vitens wil gemeenten, die drinkwatergebieden binnen hun grenzen hebben, input bieden om drinkwaterbelangen goed te borgen in de nieuwe omgevingsplannen en -visies. Vitens beperkt zich daarbij niet tot het 'klaar zijn' voor de invoering van de wet, maar wil juist ook de kansen benutten die de Omgevingswet biedt. Zo wil zij het drinkwaterbelang borgen in de omgevingsvisies- en plannen. Ook wil

[87] Vergelijk: MWH, Impactanalyse Omgevingswet Vitens, 28 februari 2017.

[88] Dunea, Hand-out voor bestuurders, raadsleden. 7 september 2018 (contact: Ans Groenewegen en Sanne Ebbinkhuijsen).

Vitens de samenwerking met gemeenten versterken, zodat het waterbedrijf bij nieuwe ontwikkelingen een vanzelfsprekende partner is.

Figuur 5.2: de Omgevingswet en Vitens: vijf centrale thema's



Om dit te bereiken maakt Vitens een ronde langs de gemeenten en wordt gesproken over de mogelijkheden en verplichtingen van de Omgevingswet. Deze gesprekken wordt vervolg gegeven door actief betrokken te zijn bij de invulling van de omgevingsvisies en plannen. Bijvoorbeeld door werksessies bij te wonen, input te leveren bij 'bestemmingsplannen verbrede reikwijdte' en het ontwikkelen van voorbeeldregels voor de omgevingsplannen. Vitens gebruikt daarbij vijf centrale thema's: energietransitie, gebruik en inrichting van de bovengrond, bewustwording waterverbruik, infrastructuur en veranderingen in het bevoegd gezag bodem. Langs deze thema's wordt ook een vraaggestuurd contentplatform ingericht, dat bedoeld is voor informatievoorziening voor gemeenten.

De Omgevingswet beoogt de bestuurlijke cultuur en ambtelijke samenwerking op het gebied van het omgevingsrecht te veranderen. Het nieuwe stelsel schept de juridische mogelijkheden, de stimulansen en de randvoorwaarden voor samenhangende en gebiedsgerichte oplossingen. Maar dat gaat niet vanzelf: essentieel is de wijze waarop in de dagelijkse praktijk met het instrumentarium wordt omgegaan. Overheden en andere spelers in het fysieke domein worden door de Omgevingswet gestimuleerd om, uitgaande van ontwikkelingen en/of opgaven en vooral ook onderling vertrouwen, de diverse sectorale belangen in samenhang te beschouwen. Concreet gaat het erom dat bestuurders en ambtenaren de wil hebben om de fysieke leefomgeving integraal te benaderen, dat zij geen risicomijdend gedrag tonen, ruimte laten voor privaat initiatief, de participatieve aanpak toepassen en zorgen voor voldoende kennis en vaardigheden en een toereikende uitvoeringsorganisatie.

Principes Omgevingswet en de betekenis hiervan voor de praktijk

Bovenstaande vraagt om een verregaande samenwerking tussen overheden (onderling), bedrijven, kennisinstellingen en burgers. Deze samenwerking kan alleen bereikt en in stand gehouden worden, als de gemeenschappelijke basis bestaat uit kennis over en begrip voor elkaars werelden en belangen. Juridisch is heel veel af te dwingen, ook de nieuwe instrumenten geven voldoende rugdekking om 'eigen doelen' kracht bij te zetten. Maar van afdwingen wordt de samenwerkingscultuur in de regel niet beter.

In tabel 5.2 worden, vanuit de belangrijkste principes van de wet, de gevolgen voor de bedrijfsvoering en werkwijze aangegeven. Vanzelfsprekend met de kanttekening dat een tabel geen volledig beeld kan schetsen.

Tabel 5.2: gevolgen voor de organisatiepraktijk van de onderliggende principes van de Omgevingswet

Belangrijkste principes van de Omgevingswet		Belangrijkste gevolgen voor de praktijk	Dat vraagt om:
1	- De wet gaat uit van vertrouwen in plaats van onderling wantrouwen.	- Nauwere samenwerking - Meer bereiken door bestuurlijke afspraken dan via eenzijdige wet- en regelgeving.	- Elkaars werelden beter leren kennen (meedenken in plaats van 'tegendenken') - Drinkwaterbedrijven en overheden kunnen elkaar helpen bij kennisontwikkeling en uitvoering taken - Regionaal samen opleidingen organiseren over raakvlakken 'bodem, ondergrond en water' kan helpen elkaar al beter te leren kennen.
2	- Verdergaande decentralisatie. - Minder sturing door het Rijk en meer bestuurlijke afwegingsruimte op lokaal en regionaal niveau.	- Regionaal en lokaal oplossingen vinden - Intensievere samenwerking - Voor drinkwaterbedrijven nadrukkelijk aan de orde vanwege herziening bodemwetgeving.	- Voor drinkwaterbedrijven blijven de provincies belangrijke partners, maar daar komen (kringen van) gemeenten (RUD's) en waterschappen bij. - Het organiseren van een efficiënte samenwerking. Gebruik het schaalniveau van bijvoorbeeld de omgevingsdiensten.
3	- Snellere besluitvorming en meer samenhang in beleid en uitvoering.	- Andere werkhouding, bedrijfsvoering en cultuur Verdergaande publieksparticipatie - Meer mogelijkheden om aan de voorkant belangen in te brengen.	- Vroegtijdig betrokken zijn bij besluitvormingsprocessen, zowel beleidsmatig als in de uitvoering (programma's en ook verordeningen) - Andere wijze van bedrijfsvoering: niet reactief, maar proactief. - Integraal gebiedsgericht bodem-, ondergrond- en grondwaterbeheer. Probeer deze drie beleidsdomeinen bijeen te houden bij zowel beleidsvorming als -uitvoering - Algemeen: bezinnen op het omgevingsmanagement
4	- Meer regelen aan de voorkant in plaats van achteraf	- Proactief handelen, de ontwikkelingen 'voor zijn' - Toezicht en handhaving zullen meer aan de voorkant georganiseerd / ingebed worden	- Dusdanig goed beleid en beheer dat toezicht en handhaving achteraf nauwelijks meer nodig zijn. - Toezichthouders en handhavers leren waarop in het bijzonder gelet moet/kan worden bij hun taak. En andersom: hen meer betrekken bij de beleidsvorming.

5.4 Samenwerking voor een goede openbare drinkwatervoorziening in wet- en regelgevingsproces Omgevingswet

In tabel 5.3 is per in ontwikkeling zijnde dan wel nog te ontwikkelen regelgevingsdocument vermeld welke organisatie het best de duurzame openbare drinkwatervoorziening veilig kan stellen. Gezien de vertegenwoordigende rol van de Vewin, zal deze het aanspreekpunt voor deze organisaties moeten zijn, waar nodig aangevuld met vertegenwoordigers / experts vanuit de individuele drinkwaterbedrijven. Overigens staat het individuele drinkwaterbedrijven natuurlijk ook vrij zelf te reageren op de diverse regelgevingsproducten, zeker ook waar het de

regionale overheden betreft die werk moeten maken van de decentrale regelgeving.

Tabel 5.3: verantwoordelijkheid per regelgevingsproduct voor concretiseren Dww-zorgplicht

Nr	Regelgevingsproduct	Rijksniveau			Decentraal niveau			Aandachtspunten
		EB*	I&W	EZ	IPO	VNG	UvW	Nb: belangrijkste onderwerpen
Rijksniveau								
1	Invoeringswet Ow							Aandacht voor met name schadevergoedingsregeling.
2	Invoeringsbesluit en -regeling Ow							Bruidsschat omgevingsplan en waterschapsverordening.
3	Omgevingsregeling							M.n. aandacht voor monitoring en indieningsvereisten omgevingsvergunning.
4	Aanvullingswet bodem							Aandacht voor overgangsrecht spoedeisende en beschikte gevallen.
5	Aanvullingsbesluit en-regeling bodem							Aandacht voor m.n. grond-waterkwaliteit bedreigende activiteiten en beheer historische verontreinigingen.
6	Aanvullingswet natuur							In consultatie geweest van eind 2016 tot januari 2017.
7	Aanvullingsbesluit en -regeling natuur							Aandacht voor m.n. normstel-ling en borgen dat de Wnb goed wordt omgezet in Ow-stelsel.
8	Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)							Planning hiervan en gebruiksgemak.
Lokaal/decentraal niveau								
1	Model-omgevings-verordening							IPO-handreiking Omgevings-verordening 2.0 gepubliceerd (dec. 2018). Aandacht voor nu al bestaande onderdelen in PMV + aanwijzen strategische voorraden. Mogelijk instructie-regels richting gemeenten en waterschappen.
2	Casco en staalkaarten omgevingsplan							Aandacht voor toedeling functies en beheer en aanpak historische bodem- en grondwaterverontreinigingen
3	Handreiking waterschaps-verordening							Handreiking in ontwikkeling door UvW. Aandacht voor m.n. regeling lozingen (bruidsschat in waterschapsverordening)

** EB: Programmadirectie Eenvoudig Beter*

5.5 Belangrijkste overall conclusies en aanbevelingen

De Omgevingswet is veel meer dan een verzameling juridisch inhoudelijke bepalingen. Waar het met name ook om gaat is steeds rekening te houden met de bedoeling van de omgevingswet. De wet geeft vooral ook een impuls aan de bestuurlijke cultuur en ambtelijke samenwerking op het gebied van het omgevingsrecht. Het nieuwe stelsel schept de juridische mogelijkheden, de stimulansen en de randvoorwaarden voor integrale, samenhangende en gebiedsgerichte oplossingen. Essentieel echter is de wijze waarop in de dagelijkse praktijk met het instrumentarium wordt omgegaan. Ook bij de toepassing hiervan zullen de werkwijzen van de Omgevingswet en de uitgangspunten van de stelselherziening centraal moeten staan.

In tabel 5.4 zijn zowel de meest inhoudelijke als belangrijkste procesmatige wijzigingen door de komst van de Omgevingswet op een rij gezet.

Tabel 5.4: belangrijkste conclusies en aanbevelingen stelsel Omgevingswet

Inhoudelijk	**Procesmatig / relaties**
▪ Integrale benadering ▪ Deels nieuwe instrumenten ▪ Nieuwe / andere begrippen ▪ Omkering stelsel regulering ▪ Van inrichting naar mba ▪ Meer maatwerk mogelijk ▪ Lozingen deels gedecentrali-seerd + bruidsschat ▪ Vaker reguliere procedure ▪ Civiele rechter bij schadeclaims i.g.v. inzet gedoogplichten	▪ Ow stimuleert cultuurverandering ▪ Minder regels, meer op basis van afspraken ▪ Meer betrokkenheid mogelijk aan de voorkant (participatie) ▪ Regionaal en lokaal oplossingen vinden ▪ Wetgeving is niet alles - Denk en werk meer vanuit maat-schappelijke doelen en opgaven - Werk op basis van vertrouwen ▪ Kijk kritisch naar de eigen organisatie

Een toelichting op de verschillende elementen uit tabel 5.4 is in dit handboek terug te vinden en wordt hier niet opnieuw gedaan. Wel wordt de misschien wel belangrijkste verandering nog eens onderstreept: een meer integrale benadering vraagt een verandering van de bestuurscultuur, ondersteund door inzet van hiertoe ter beschikking staande instrumenten. In de praktijk gaat het voor de waterbedrijven met name om de ‘driehoeksverhouding’ tussen de omgevingsvisies, de uitvoeringsprogramma’s en de verordeningen van gemeente, provincie en het waterschap. Achtereenvolgens beschrijven deze het beleid (op hoofdlijnen), de te treffen maatregelen en de juridisch bindende regels die aan activiteiten worden gesteld. De wetgever heeft daarbij zoveel mogelijk gekozen voor een decentralisatie van regelgeving. Anders gezegd: minder Rijk en meer ruimte voor het regionale en lokale bestuur waardoor met name ook meer eigen afwegingsruimte ontstaat. Die keuze past bij een veranderende rol van de overheid waarbij initiatieven in de fysieke leefomgeving vooral in de samenleving liggen.

Een meer samenhangend beleid en daarop geënte doorwerking in maatregelen (programma’s) en regelgeving (verordeningen) kan ertoe leiden dat er in de praktijk voor gekozen wordt de beleidsdomeinen bodem, ondergrond en grondwater meer integraal te beschouwen. Hiermee kan worden bereikt dat de blik op het ‘water- en bodemsysteem’ wordt gericht in plaats van op de afzonderlijke sectoren. Hiervoor pleit onder andere dat de taken en bevoegdheden over verschillende bestuursorganen verdeeld blijven. Misschien nog wel belangrijker is dat water en

bodem nu eenmaal een onlosmakelijk geheel vormen dat als zodanig beschermd en beheerd dient te worden.

Figuur 5.3: relaties beleid, uitvoering en regelgeving



Tot slot: vroegtijdig samenwerken en meedoen is alles

Voor drinkwaterbedrijven en overheden is de verschuiving van een belangrijk deel van het werk naar de voorkant grote winst. Hierdoor is het (al dan niet in het kader van omgevingsmanagement) mogelijk om drinkwaterbelangen al vroeg onder de aandacht te brengen bij belangrijke projecten. Belangrijk doel van de Omgevingswet is ook dat het afstemmings- en samenwerkingsproces zo vroeg mogelijk begint om problemen verderop in het proces zoveel mogelijk voor te zijn. Juist omdat de afhankelijkheid van het overheidshandelen zo groot is ligt hier voor drinkwaterbedrijven een belangrijke opgave. Aan de andere kant is het voor met name gemeenten, provincies en waterschappen van belang de drinkwaterbedrijven steeds te betrekken bij hun beleidsvorming en uitvoeringsvoornemens, niet in de laatste plaats vanwege de drinkwaterzorgplicht uit de Drinkwaterwet die elk bestuursorgaan vraagt rekening te houden met het nationale belang van de openbare drinkwatervoorziening.

Bijlagen

1. Checklist overleg overheden - drinkwaterbedrijven
2. Lijst van interessante literatuur
3. Interessante websites / links
4. Transponeringstabel (naar onderwerpen)
5. Nieuw begrippenkader Omgevingswet
6. Overzicht instrumenten voor de bescherming van drinkwaterbronnen (Evides)
7. Brochure RIVM over de zorgplicht van de Drinkwaterwet
8. Tabel betekenis bruidsschat voor drinkwaterbedrijven
9. Betrokkenen bij het handboek
10. Lijst van afkortingen

Bijlage 1: checklist overleg overheden - drinkwaterbedrijven

Zorg voor duurzame veiligstelling openbare drinkwatervoorziening
Drinkwaterbedrijven hebben op grond van de Drinkwaterwet (art. 3) de zorg voor een voldoende en duurzame uitvoering van de openbare drinkwatervoorziening binnen hun distributiegebied. De levering van drinkwater is een publieke taak op grond van de wet.
Overheden dragen op grond van de Drinkwaterwet (art. 2), de Kaderrichtlijn Water (art. 7 en 11) en de Omgevingswet (art. 2.1) de zorg voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening.

Nb: het RIVM heeft een handreiking zorgplicht drinkwaterbronnen opgesteld (2017)

In gebiedsdossiers zijn per winning de risico's en mogelijke maatregelen geïnventariseerd. De te nemen maatregelen worden bestuurlijk verankerd.

Hieronder is een checklist opgenomen wat overheden in algemene zin in hun (digitale) Omgevingswetinstrumenten zouden moeten aangeven - b.v. in een waterparagraaf - om de drinkwatervoorziening duurzaam veilig te stellen. De checklist volgt de voor drinkwaterbedrijven belangrijkste belangen:

1. Voldoende oppervlaktewater van goede kwaliteit;
2. Voldoende grondwater van goede kwaliteit;
3. Bescherming infrastructuur;
4. Relatie drinkwater - natuur.

Ad 1: voldoende oppervlaktewater van goede kwaliteit
(Beschermingsbeleid bronnen; milieubelastende- en lozingsactiviteiten)
Uit te werken in Omgevingsvisie, Programma, Verordening, Omgevingsplan:

- hoe de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water voor het bereiken van een goede toestand van het water ten behoeve van de drinkwaterproductie worden gehaald, met welke maatregelen;
- waar oppervlaktewater ligt met drinkwaterfunctie; hoe de bescherming van oppervlaktewater ten behoeve van de drinkwatervoorziening vorm krijgt;
- welke stoffen in welke hoeveelheden met welke eigenschappen worden geloosd bij milieubelastende activiteiten of lozingsactiviteiten en welke drinkwaterbedrijven benedenstrooms hierover geïnformeerd moeten worden;
- welke procedure geldt bij lozingen, wie metingen doet en wie moet instemmen en of alle lozingen onder de vergunningplicht vallen;
- welke maatwerkregels en instructieregels gelden in welke gebieden ter bescherming van de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening;
- welke eventuele omgevingswaarde voor opkomende stoffen, zoals medicijnen, is opgenomen.

Ad 2: voldoende grondwater van goede kwaliteit
(Beschermingsbeleid bronnen; grondwaterbescherming en beheer historische verontreiniging)
Uit te werken in Omgevingsvisie, Programma, Verordening, Omgevingsplan:

- hoe de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water voor het bereiken van een goede toestand van het water ten behoeve van de drinkwaterproductie worden gehaald, met welke maatregelen;
- waar waterwingebieden en grondwaterbeschermingsgebieden, boringvrije zones en gebieden met strategische en nationale grondwatervoorraden gesitueerd zijn;
- welk beschermingsbeleid/welke regels gelden binnen deze gebieden voor milieubelastende en -lozingsactiviteiten; en welke beperkingen en uitsluitingen zijn er voor de drinkwaterwinning met name als het gaat om mijnbouw en warmte- en koudeopslag (WKO);
- beschrijving van de rol van provincie, gemeente en waterschap wat betreft grondwaterbescherming; de provincie is hoofdverantwoordelijke en heeft de regie
- bodemverontreiniging: waar is bodemverontreiniging een probleem en waar zijn nog maatregelen nodig om drinkwater te beschermen;
- grondwatermonitoring: dat en hoe het diepe en ondiepe grondwater wordt gemonitord voor activiteiten die consequenties hebben voor de bodem en het grondwater, zoals mijnbouw en geothermie en landbouwactiviteiten;
- welke eventuele omgevingswaarde is opgenomen voor grondwater gebruikt voor de bereiding van drinkwater.

Ad 3: bescherming infrastructuur
(*Ruimtelijke ordening)*
Uit te werken in Omgevingsvisie, Verordening, Omgevingsplan:

- relatie bovengrondse ontwikkelingen en ondergrondse infrastructuur beschrijven;*
- waar zijn ruimtelijke belemmeringen in verband met de ondergrondse infrastructuur voor de drinkwatervoorziening?

* Zie: Vewin (Rob Eijsink), Strategische agenda Ondiepe Ondergrond, 28-3-2017.

Ad 4: relatie drinkwater - natuur
(Natuurbeleid)
Uit te werken in Omgevingsvisie, Beheerplan/Verordening

- beschrijving relatie drinkwater – natuurbeheer en stimulering van de functiecombinatie d.m.v. inzet op robuuste gebieden.

Bijlage 2: interessante literatuur

Overzicht van interessante literatuur over de Omgevingswet:

- Z. Aben en S. Handgraaf, Lozingsactiviteiten in het Besluit activiteiten Leefomgeving, Tijdschrift voor Omgevingsrecht, december 2016 nr. 6.
- Deltaprogramma Ruimtelijke adaptatie, Aanpak nationale Vitale en Kwetsbare functie, tweede voortgangsrapportage, 31 maart 2016.
- Dunea, Position paper Omgevingswet 2019, november 2016.
- H.J.M. Havekes, P.J. de Putter en W.J. Wensink (eindredactie), Wegwijzer van Waterwet naar Omgevingswet, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2018.
- Ina Kraak en Willem Wensink, De Omgevingswet: waterbestendig of waterdoorlatend?, TO december 2016 nr. 6.
- MWH in opdracht van Vitens, Impactanalyse Omgevingswet Vitens, 28 februari 2017.
- M. Prins en P. de Putter, Grondwaterkwaliteit onder de Omgevingswet, in: Bodem, februari 2019, p. 9-12.
- Sterk Consulting en Colibri Advies, Handreiking Juridische Helderheid in het grondwaterbeheer (deel A), in opdracht van een breed consortium van overheden, Leiden 2012.
- Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law, Annelies Freriks en Petra Lindhout, Aanpak Historische en nieuwe verontreiniging van grondwater onder de Omgevingswet, december 2016.
- Gerrit van der Veen, Worden bodem en grondwater de zorgenkinderen onder de Omgevingswet?, TO oktober 2016 nr. 3.
- Vewin (R. Eijsink), Strategische agenda Ondiepe Ondergrond, 28-3-2017.
- VMR, Milieubescherming in het omgevingsplan, februari 2017.
- S. Wuijts en H.F.M.W. van Rijswick, Drinkwateraspecten en de Kaderrichtlijn Water Bescherming van drinkwater uit oppervlaktewater, RIVM-rapport 734301028/2007, 2007.
- S. Wuijts, J.F. Schijven, N.G.F.M. van der Aa, H.H.J. Dik, C.W. Versluijs, H.J. van Wijnen, Bouwstenen Leidraad Grondwaterbescherming, RIVM-rapport 734301029/2007, 2007.
- S. Wuijts et al., Naar een brede zorgplicht voor drinkwaterbronnen. Doorwerking Drinkwaterwet bij de bescherming van drinkwaterbronnen, RIVM-rapport 609716005/2013, 2013.
- S. Wuijts, Evaluatie en actualisatie protocol gebiedsdossiers, RIVM-Rapport 609716002/2010, 2010.

Bijlage 3: interessante websites

Overzicht van interessante websites over de Omgevingswet:

- www.omgevingswetportaal.nl (Eenvoudig Beter).
- www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl (implementatie Omgevingswet).
- www.omgevingswet.nl (wettekst en parlementaire stukken).
- https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_besluit_activiteitenleefomgeving (conceptversies van de vier amvb's onder de Ow).
- https://www.internetconsultatie.nl/aanvullingswetsvoorstelnatuur (Aanvullingswetsvoorstel Natuur).
- http://www.ipo.nl/publicaties/handreiking-omgevingsverordening-10-ondersteunt-provincies-bij-opstellen-omgevingsverordening (IPO, Handreiking Omgevings-verordening, 2.0, december 2018).

Bijlage 4: transponeringstabel naar onderwerp

Hieronder is een transponeringstabel opgenomen met de voor de drinkwaterbedrijven belangrijkste onderwerpen. In de vorige versie van dit handboek (eerste versie, 2017) was een transponeringstabel opgenomen die artikelsgewijs vanuit de Waterwet, Wet milieubeheer en Wet bodembescherming was vormgegeven. Voor de praktijk bleek deze niet goed werkbaar, vandaar dat voor een andere weergave is gekozen.

Onderwerp	Regeling in huidig stelsel	Regeling onder Ow
Begrippen (die deels anders worden)	Zie Bijlage 5 van dit handboek	Idem
Doelstellingen watersystemen	Art. 2.1 Waterwet	Art. 1.3 Ow
Plannen (beleid)	Hoofdstuk 4 Waterwet - Nationaal waterplan - Regionaal waterplan - Waterbeheerplan	Hoofdstuk 3 Ow - Nieuw: Omgevingsvisie (Novi, Povi en Govi) - Nationaal waterprogramma - Regionaal waterprogramma - waterbeheerprogramma
Verdringingsreeks	Artikel 2.9 Waterwet	Artikel 2.42, lid 1 en 2 Ow
Waterkwaliteitsnormen	Artikel 2.10 Waterwet	Artikel 2.15, lid 1 sub b Ow
Monitoring	Artikel 2.14 Waterwet i.c.m. Bkmw 2009	Hoofdstuk 20 Ow (art. 20.1, 20.2 en 20.6) en Bkl
Vergunningplicht lozen	Artikel 6.2 Waterwet	Artikel 5.1 lid 2 Ow
Toetsingskader vergunningen	Artikel 6.21 Waterwet	Artikel 5.18/5.24 Ow
Schadevergoeding / nadeelcompensatie	Art. 7.14 Waterwet	Artikel 15.1 Ow
Schade door grondwater-onttrekking	Art. 7.18 Waterwet	Hoofdstuk 15 Ow
Onderzoek naar schade i.v.m. grondwateronttrekking	Art. 7.19 Waterwet	art. 15.16 Ow
Gedoogplichten	Hoofdstuk 5 Waterwet	Hoofdstuk 10 Ow
Grondwateronttrekking (in samenhang met infiltreren)	Artikel 6.4 Waterwet	Artikel 5.1 Ow (wateronttrekkingsactiviteit)
Onttrekking uit oppervlaktewater	Artikel 6.5 Waterwet	Artikel 5.1 Ow (wateronttrekkingsactiviteit)
Projectplan	Artikel 5.4 Waterwet	Paragraaf 5.2.1 Ow (Projectbesluit)
Toezicht en handhaving	Hoofdstuk 8 Waterwet	Hoofdstuk 18 Ow

Bijlage 5: nieuw begrippenkader Omgevingswet

Nieuwe of gewijzigde begrippen van belang voor drinkwaterbedrijven

Begrip	Definitie	Toelichting/verschil met huidig stelsel
Beperkingen-gebiedactiviteit	Activiteit binnen een beperkingen-gebied. Een beperkingengebied is een bij of krachtens de wet aangewezen gebied waar vanwege de aanwezigheid van een werk of object regels gelden over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor dat werk of object.	Voor wat betreft de wateractiviteit gaat het om beperkingengebiedactiviteiten m.b.t. een waterstaatswerk. Onder de Waterwet werd de term 'beschermingszone' gebruikt. Hieronder viel echter niet het waterstaatswerk zelf. Onder de Ow omvat het beperkingengebied ook het waterstaatswerk zelf.
Duurzame ontwikkeling	Ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden voor toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen.	In de Ow zijn de kerninstrumenten nadrukkelijk integraal vormgegeven omdat duurzaamheid wordt bereikt door samenhang in beleid.
Fysieke leefomgeving	Omvat in ieder geval bouwwerken, infra-structuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed, werelderfgoed (art. 1.2 Ow).	Gaat om de samenhang en de dynamiek in de fysieke leefomgeving en bestaat uit de natuur-lijke en de gebouwde omgeving. Water behoort tot de fysieke leefomgeving totdat het hieraan wordt onttrokken.
Lozingsactiviteit op een opper-vlaktewater-lichaam	Activiteit, niet zijnde een stortings-activiteit op zee, inhoudende het brengen van stoffen, warmte of water direct op een oppervlaktewaterlichaam, met een aantal uitzonderingen (drogere oevergebieden), voor zover het betreft de effecten van die stoffen of warmte of dat water op het watersysteem.	Dit begrip is gesplitst van het begrip over lozingen op een zuiveringtechnisch werk omdat het Bal algemene regels kent voor lozings-activiteiten op een oppervlaktewaterlichaam, die niet van toepassing zijn op lozingsactiviteiten op een zuiveringtechnisch werk en andersom. Een ander verschil is dat het lozingsbegrip van de Ow ook de waterkwantiteit omvat. Integratie dus van kwaliteit en kwantiteit. Samentrekken van lozen van water en lozen van stoffen en warmte in één activiteitenomschrijving.
Lozingsactiviteit op een zuive-ringtechnisch werk	Activiteit inhoudende het brengen van stoffen, warmte of water met behulp van een werk, niet zijnde een openbaar vuilwaterriool, in een zuiveringtechnisch werk in exploitatie bij een waterschap of een rechtspersoon die door het bestuur van een waterschap met de zuivering van stedelijk afvalwater is belast, voor zover het betreft de effecten van die stoffen of warmte of dat water op het zuiveringtechnisch werk.	Dit betreft een zuiveringtechnisch werk dat in exploitatie is bij of namens een waterschap. Het lozen op een zuiveringtechnisch werk waarbij is bepaald dat de zuiveringstaak bij de gemeente berust, valt hier niet onder. In dat geval is het lozen een milieubelastende activiteit.
Milieubelas-tende activiteit	Activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlakte-waterlichaam of een zuiveringtechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit.	Voorheen was het begrip 'inrichting' het centrale begrip voor milieubelastende activiteiten. Dit begrip is losgelaten. In de Ow gaat het om vergunningplichtige milieubelastende activiteiten of om milieubelastende activiteiten met algemene regels.

Begrip	Definitie	Toelichting/verschil met huidig stelsel
Omgevings-waarde	Een omgevingswaarde is een maatstaf voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, of de toelaatbare belasting door activiteiten of toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of andere objectieve termen (Afd. 2.3 Omgevingswet).	Het stellen van omgevingswaarden voor milieu en waterveiligheid zijn verplicht. De waarden zijn primair gericht tot de overheid: het Rijk, de provincies, de waterschappen en de gemeenten. De milieukwaliteitseisen uit de Wet milieubeheer worden onder de Ow omgevingswaarden.
Wateractiviteit	- Beperkingengebiedactiviteit m.b.t. een waterstaatswerk; - Beperkingengebiedactiviteit m.b.t. een installatie, niet zijnde een mijnbouw-installatie, in een waterstaatswerk; - Lozingsactiviteit op een oppervlakte-waterlichaam of een zuiveringtechnisch werk; - Stortingsactiviteit op zee; - Wateronttrekkingsactiviteit; - Of, voor zover het betreft een water-schapsverordening, elke andere activiteit waarvoor die verordening regels bevat.	Het begrip 'wateractiviteit' is een overkoepelend begrip voor allerlei wateractiviteiten. De waterschappen blijven net als nu regels stellen in de eigen (integrale) verordening, waar de keur onderdeel van uitmaakt.
Wateronttrek-kingsactiviteit	Activiteit inhoudende: a. het onttrekken van water aan een oppervlaktewaterlichaam, b. het onttrekken van grondwater door een daarvoor bestemde voorziening, of c. het in de bodem brengen van water, ter aanvulling van het grondwater, in samenhang met het onttrekken van grondwater door een daarvoor bestemde voorziening.	Grondwateronttrekkingen voor industriële toepassingen en voor de openbare drinkwater-voorziening worden net als onder de Waterwet aangemerkt als een wateronttrekkingsactiviteit. Onder de Waterwet vallen onttrekkingen van grondwater voor een bodemenergiesysteem ook onder dit begrip, maar onder de Ow is ervoor gekozen dit als een milieubelastende activiteit te beschouwen.

Bijlage 6: Memo Evides: instrumenten voor de bescherming van drinkwaterbronnen

SG-B&K-2018-41a

Aan:	Vewin Stuurgroep Bronnen en Kwaliteit
Van:	Henk Ketelaars, Lieke Coonen, André Bannink, Lydia Barm
Nummer:	TB-00409
Datum:	30-10-2018
Verzendlijst:	Annette Ottolini, Rob Kreutz, Martijn Groenendijk, Roelinda Vording
Betreft:	**Instrumenten voor de bescherming van drinkwaterbronnen**
Bijlage(n):	-

Inleiding

De drinkwaterkwaliteit is gebaat bij een goede bronbescherming. Er staan de drinkwaterbedrijven steeds meer juridische instrumenten ter beschikking die dit ondersteunen. Uit de verschillende rechtszaken die door de drinkwaterbedrijven zijn aangespannen over lozingen in hun bron (pyrazool, GenX, e.d.) blijkt dat het noodzakelijk is om hierop terug te kunnen vallen. Het opdoen van jurisprudentie helpt alle drinkwaterbedrijven om scherper te krijgen hoever de zorgplicht van de overheden reikt.
In deze memo wordt ter informatie een overzicht hiervan gegeven met als doel dat alle drinkwaterbedrijven de beschikbare instrumenten in kunnen zetten of overheden daartoe aan kunnen zetten.

Instrumenten

Artikel 7 van de **Kaderrichtlijn Water** vermeldt dat de overheid moet zorgen voor verbetering van de bronnen voor drinkwater teneinde het niveau van de zuivering te verlagen. Hiervoor moeten maatregelenprogramma's worden opgesteld (art. 11 lid 3 onder d).
Vanuit de KRW dient voor elke winning van grond- en oppervlaktewater voor het bereiden van drinkwater een **gebiedsdossier** opgesteld en actueel gehouden te worden. Alle overheden en de drinkwaterbedrijven zijn hierbij betrokken. In een gebiedsdossier staat informatie die van belang is voor het veilig stellen van de onttrekking, zoals informatie over de waterkwaliteit, de bronnen van verontreiniging en de relevante ontwikkelingen. Hiervoor is het protocol gebiedsdossiers vastgesteld. Het gebiedsdossier is de basis voor een uitvoeringsprogramma waarin staat welke maatregelen de komende periode worden uitgevoerd om de winning duurzaam veilig te stellen.

Voor oppervlaktewaterwinningen uit rijkswateren wordt een gebiedsdossier opgesteld op twee ruimtelijke schaalniveaus. Eerst wordt gekeken naar problemen en risico's voor de innamepunten in de stroomgebieden van Maas en Rijn als gevolg van activiteiten in het Nederlandse deel van het bovenstroomse gebied en als gevolg van verontreinigingen die afkomstig zijn uit het buitenland. Voor dat bovenstroomse deel in Nederland van het stroomgebied van Rijn en Maas wordt een gebiedsdossier ('**rivierdossier**') opgesteld. De benodigde maatregelen worden in het uitvoeringsprogramma opgenomen. Onder de

maatregelen valt ook het zo nodig (laten) agenderen van grensoverschrijdende problemen en risico's in het internationale overlegcircuit.
Vervolgens wordt een gebiedsdossier opgesteld voor de directe omgeving van de individuele winningen. Het betreft gebieden rondom het innamepunt waarbinnen een verontreiniging van het oppervlaktewater het innamepunt in minder dan zes uur kan bereiken. Het gebiedsdossier voor deze gebieden is primair gericht op risico's als gevolg van incidenten en calamiteiten.

In art. 2.1 van de **Omgevingswet** is opgenomen dat het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening tot de taken en bevoegdheden van bestuursorganen behoort.

In de **Drinkwaterwet** is opgenomen dat overheden en drinkwaterbedrijven moeten zorgen voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. De wet laat open hoe die **zorgplicht** kan of moet worden ingevuld. Daarvoor is er nu het informatieblad 'Zorgplicht Drinkwater, Wat betekent dit voor u?'. Het RIVM stelde het informatieblad op voor overheden, in opdracht van de Vereniging van waterbedrijven Vewin en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. IPO, RWS en waterschappen hebben ook deelgenomen aan de begeleidingsgroep. De publieke drinkwatervoorziening is van nationaal belang en hangt nauw samen met de volksgezondheid. Het rijk, provincies, gemeenten en waterbeheerders als waterschappen en Rijkswaterstaat hebben een zorgplicht om deze drinkwatervoorziening veilig te stellen. Deze zorgplicht geldt zowel voor de bescherming van bronnen voor drinkwater (grond- en oppervlaktewater) als voor de drinkwaterinfrastructuur. Zo kan bijvoorbeeld een lozing van chemische stoffen op het riool of in een rivier met stroomafwaarts een innamepunt van een drinkwaterbedrijf grote gevolgen hebben voor de drinkwatervoorziening.

De **Drinkwaterregeling** uit 2011 stelt eisen aan het oppervlaktewater waaruit drinkwater kan worden bereid (Bijlage 5). Indien naar verwachting gedurende een periode, langer dan 30 dagen, niet wordt voldaan aan een in Bijlage 5 opgenomen kwaliteitseis, dient het drinkwaterbedrijf de Minister om een ontheffing van de desbetreffende kwaliteitseis te vragen. Deze ontheffing wordt in de regel verleend indien er geen gevaren zijn voor de volksgezondheid. Wel worden aan een ontheffing voorwaarden gesteld. Deze voorwaarden kunnen benut worden als drukmiddel naar lozers (tekst nog aanpassen n.a.v. RIWA). Artikel 16 over de ontheffing gaat binnenkort door IenW geëvalueerd worden.

In het **Besluit kwaliteit leefomgeving** (3 juli 2018) staan omgevingswaarden voor oppervlakte-water waar drinkwater van gemaakt wordt (Bijlage V). Daarnaast vermeldt het Besluit dat er een 'weging van het waterbelang' moet plaatsvinden door overheden (Besluit kwaliteit leefomgeving, art. 5.37). De Memorie van Toelichting stelt: 'De bescherming van de waterkwaliteit met het oog op de drinkwaterwinning is dan ook integraal onderdeel van de weging van het waterbelang.'
Voor de bewaking van de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater wordt het Protocol monitoring en toetsing drinkwaterbronnen KRW gebruikt. Hierin staan o.a. signaleringswaarden voor opkomende stoffen in oppervlaktewater en grondwater. Als uit de bewaking blijkt dat de kwaliteit niet aan de eisen voldoet of niet aan de eisen dreigt te gaan voldoen, komt de provincie (voor grondwater) of de waterbeheerder (voor oppervlaktewater) in actie.

Naar aanleiding van de pyrazool-casus in de Maas zijn afspraken gemaakt over de structurele aanpak van opkomende stoffen, omdat verwacht werd dat vaker opkomende, onbekende en/of niet-gereguleerde antropogene stoffen in het oppervlakte- en drinkwater aangetoond

zouden worden. Onderdeel van de structurele aanpak is het **Stappenplan drinkwaterrelevante opkomende stoffen in oppervlakte- en drinkwater** wat gericht is op incidenten. Verdere uitwerking hiervan vindt plaats in integrale procedures c.q. werkprocessen (in de vorm van stroomschema's met tijdlijnen) waarin de dwarsverbanden van de acties van verschillende actoren - op basis van rollen en verantwoordelijkheden - zijn weergegeven.
Door het hanteren van het stroomschema en de tabel beogen partijen elkaar beter te informeren, duidelijk af te stemmen over te verrichten onderzoek en elkaars kennis te benutten teneinde de juiste maatregelen te treffen bij detectie van een opkomende stof. Daarbij is besloten te focussen op opkomende stoffen afkomstig van puntbronnen. Het staat de gebruiker vrij het schema, waar mogelijk, te benutten voor diffuse bronnen.
De structurele aanpak wordt de komende tijd uitgewerkt in een **Uitvoeringsprogramma opkomende stoffen** (mede n.a.v. een aantal moties uit de Tweede Kamer). In dit kader wordt o.a. gewerkt aan het vormgeven van een adviesrol voor de drinkwaterbedrijven bij het verstrekken van lozingsvergunningen.

De *Handreiking Beoordeling lozingen gericht op bescherming drinkwaterbronnen*, borduurt voort op de aanpak die is vastgelegd in de handboeken vergunningverlening De **Algemene BeoordelingsMethodiek** (ABM) en het **Handboek immissietoets** die per 1 juli 2016 van kracht zijn geworden. De handreiking gaat vooral in op de beoordeling voor opkomende stoffen bij drinkwaterinnamepunten waarvoor nog geen norm beschikbaar is, door middel van een extra drinkwatertoets. De handreiking zal worden geïntegreerd in het huidige handboek Immissietoets.

Er is gezamenlijk met RWS een **aandachtspuntenlijst** opgesteld voor als de drinkwaterbedrijven een verzoek hebben aan de Landelijke Commissie Waterverdeling (LCW). Door de drinkwaterbedrijven kan een adviesaanvraag aan het regionale onderdeel van Rijkswaterstaat of aan het waterschap gedaan worden, dat op zijn beurt de LCW advies kan vragen, bijvoorbeeld in de volgende situaties: i) een extreme lage afvoer als gevolg van een langdurige droogteperiode, ii) een normoverschrijding van een stof in het rivierwater in combinatie met een lage afvoer en iii) een normoverschrijding waarbij er wel voldoende afvoer is, maar verdunning uitkomst kan bieden.
RWS heeft deze procedure opgenomen in de interne Handreiking LCW.

Nabije toekomst

De volgende ontwikkelingen spelen er op dit moment, die mogelijk vastgelegd gaan worden in regelgeving.

- De minister van BZK heeft toegezegd om in de **Nationale Omgevingsvisie** (NOVI) de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening op te nemen als nationaal belang. Regionaal worden provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies (POVI's en GOVI's) opgesteld. Wanneer de NOVI gereed is, zal gewerkt worden aan Omgevingsagenda's (per 'landsdeel'), met als doel de NOVI, POVI's en GOVI's op elkaar aan te laten sluiten.
- IenW gaat een **Uitvoeringsprogramma opkomende stoffen** opstellen.
- De Beleidsnota Drinkwater wordt in 2019 geëvalueerd en vervolgens wordt een nieuwe Beleidsnota opgesteld. Een van de acties uit de huidige Beleidsnota is de uitwerking van de **Preventieladder** en de overweging om hem al dan niet wettelijk te verankeren.

Bijlage 7: RIVM-brochure 'Zorgplicht drinkwater

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

Zorgplicht *Drinkwater*

Wat betekent dit voor u?



Zorgplicht Drinkwater

Wat betekent dit voor u?

Inleiding

Houdt u zich bezig met beleid op het terrein van ruimtelijke ordening, water of milieu? Dan heeft u ook een verantwoordelijkheid voor de invulling van de zorgplicht drinkwater. Deze zorgplicht, die is opgenomen in de Drinkwaterwet, geldt voor alle overheden die direct of indirect betrokken zijn bij bescherming van drinkwater (figuur 1).

Wat kunt u doen om aan de zorgplicht drinkwater invulling te geven? In dit informatieblad vindt u voorbeelden, handvatten en handelingsopties om in uw werk invulling te geven aan de zorgplicht drinkwater. Aan het eind van dit informatieblad is achtergrond-informatie opgenomen over beleid- en regelgeving over drinkwater en de zorgplicht en over de in dit informatieblad gebruikte begrippen. De zorgplicht drinkwater geldt zowel voor de bescherming van bronnen van drinkwater als voor de infrastructuur.

Hoe kunt u de zorgplicht invullen?

De Drinkwaterwet legt bewust niet precies vast wat bij de zorgplicht van de verschillende partijen wordt verwacht. Naast meer concrete wettelijke voorschriften kunnen overheden zelf kiezen op welke manier zij invulling geven aan de zorgplicht voor drinkwater-bronnen en voor de drinkwaterinfrastructuur. Er kunnen verschillende instrumenten voor gebruikt worden. De meer klassieke instrumenten, zoals regels en de uitwerking daarvan in vergunningsvoorschriften, lijken op het eerste gezicht het gemakkelijkst te hanteren omdat er getoetst kan worden aan concrete voorschriften, maar zijn beperkt tot die situaties waarvoor regels zijn opgenomen. De zorgplicht is bedoeld als uitgangspunt bij het formuleren van beleid maar ook voor die situaties waarbij regels ontbreken.

De zorgplicht krijgt vorm en inhoud door expliciet afwegingen te maken en gemotiveerd te kiezen voor een meer of minder vergaande invulling. Die afweging kan plaatsvinden in de ruimtelijke ordening, het waterbeheer, in het milieu-, landbouw-, energie- en mijnbouwbeleid en het beleid voor stoffen en producten. Overheden (landelijk, regionaal en lokaal) hebben vooral met het ruimtelijk instrumentarium veel mogelijkheden om invulling te geven aan de zorgplicht. De structuurvisie[1], het bestemmingsplan, vergunning-verlening en handhaving bieden opeenvolgend formulering, uitwerking en uitvoering van beleid waarin overheden hun afwegingen kunnen motiveren en de zorgplicht kunnen concretiseren. Algemeen geldt dat hoe eerder in de beleidscyclus de zorgplicht handen en voeten krijgt, hoe beter dit beleid ook daadwerkelijk kan worden uitgewerkt en uitgevoerd. Er is kortom veel beoordelingsvrijheid over de toepassing ervan in een concrete situatie. Dit is gedaan om maatwerk mogelijk te maken.

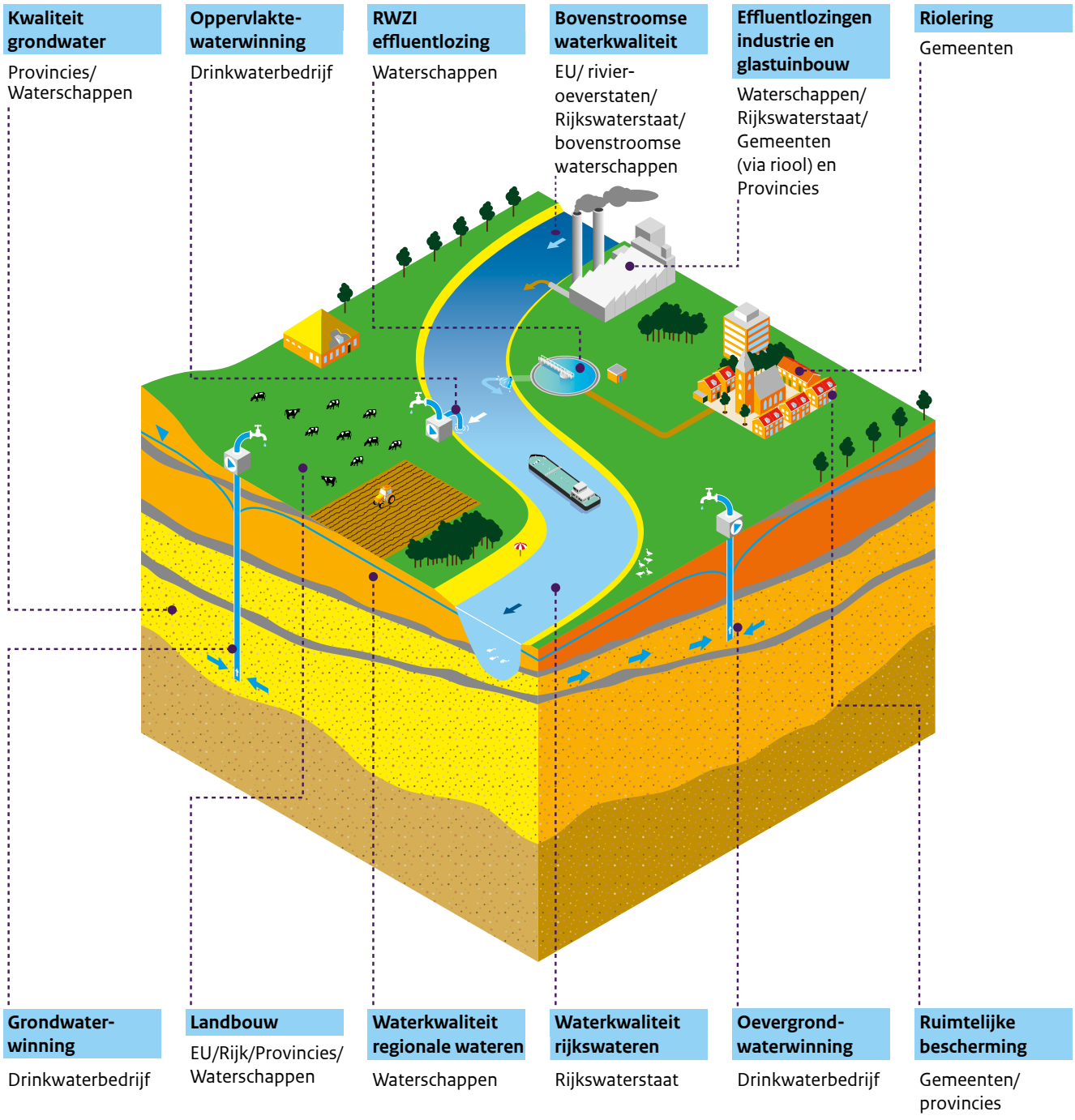
Leeswijzer

De informatie in dit document is gebundeld per fase in de beleidscyclus, zodat u eenvoudig die onderdelen kunt vinden die voor u relevant zijn. Onderscheid is gemaakt in de volgende fasen:

- Beleidsvoorbereiding
- Beleidsformulering
- Uitvoering
- Evaluatie

Aan elke fase zijn één of meer voorbeelden toegevoegd die illustreren hoe de zorgplicht concreet invulling kan krijgen. Aan het eind van dit informatieblad is achter-grondinformatie opgenomen over beleid- en regelgeving over drinkwater en de zorgplicht.

[1] In dit informatieblad wordt uitgegaan van de huidige formele naamgeving van plannen in het omgevingsbeleid. Met de komst van de Omgevingswet zal deze naamgeving veranderen. Op dit moment werken veel overheden al met de nieuwe naamgeving, zoals omgevingsvisie en omgevingsplan.



Figuur 1: Actoren in het waterkwaliteitsbeheer in Nederland.

Beleidsvoorbereiding

In de beleidsvoorbereidingsfase worden de uitgangspunten van het ruimtelijk, milieu- en waterbeleid geformuleerd door de verantwoordelijke overheid. Deze beleidsuitgangspunten worden vervolgens uitgewerkt en verankerd in een structuur- of omgevingsvisie. Dit geeft richting aan bijvoorbeeld beheer- en bestemmingsplannen en verordeningen van decentrale overheden.
Om de rol van de zorgplicht goed te kunnen realiseren is het belangrijk dat een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening expliciet deel uitmaakt van de uitgangspunten van het omgevingsbeleid. De structuur- en omgevingsvisie en bijbehorende plannen zijn daarvoor bedoeld. Bij toetsing hieraan bijvoorbeeld voor vergunningverlening, kan hier dan gemotiveerd van worden afgeweken. Hiermee is er een kader waaraan initiatieven, vergunningaanvragen en feitelijk handelen van overheden en derden kunnen worden getoetst. Ook bij het ontbreken van een dergelijk kader zou toetsing moeten plaatsvinden aan de zorgplicht, maar in dat geval is het minder duidelijk waaraan bijvoorbeeld een vergunningverlener het initiatief moet toetsen.

Instrumenten:

- Structuur- of omgevingsvisie



Voorbeeld:

Opstellen omgevingsvisie provincie Overijssel

Voor de fysieke leefomgeving beschrijft de Omgevingsvisie Overijssel 2017 inhoudelijk wat Provinciale Staten (PS) op dit moment van provinciaal belang vinden. De leidraad is dat die publieke belangen van provinciaal belang zijn, die op provinciaal niveau het meest effectief te beïnvloeden zijn. De provinciale kerntaken zijn hierbij richtinggevend (zie ook www.ipo.nl).

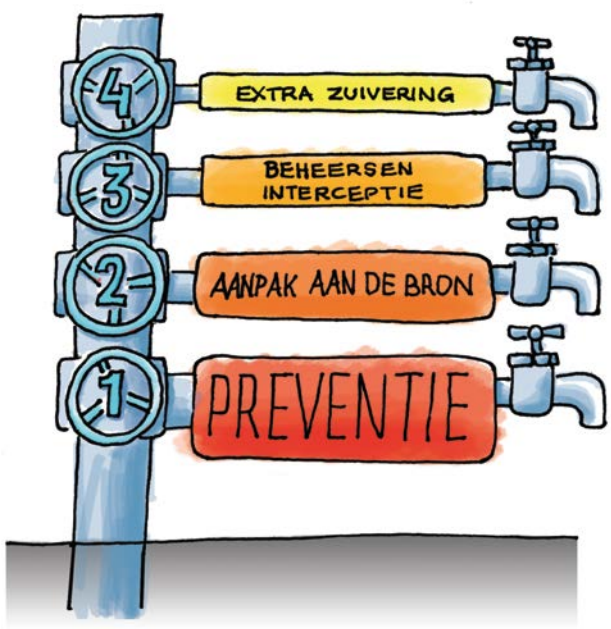
Een betrouwbare drinkwatervoorziening (kwaliteit en kwantiteit) is expliciet benoemd als provinciaal belang (paragraaf 4.2 Omgevingsvisie). Daarmee heeft PS de zorgplicht direct onderdeel gemaakt van beleid en uitvoering. Relevant voor de vertaling naar beleidskeuzen en uitvoering is het Uitvoeringsmodel Omgevingsvisie Overijssel (hoofdstuk 6). In dit uitvoeringsmodel staan de drie stappen *of*, *waar* en *hoe* centraal. Bij een initiatief voor bijvoorbeeld woningbouw, een nieuwe bedrijfslocatie, toeristisch-recreatieve voorzieningen of natuurontwikkeling kun je aan de hand van deze drie stappen bepalen *of* een initiatief binnen de geschetste visie voor Overijssel mogelijk is, *waar* het past en *hoe* het uitgevoerd kan worden.

Per provinciaal belang zijn duidelijke kaders opgesteld voor wat kan en wat niet. Deze kaders zijn per provinciaal belang vervolgens in Hoofdstuk 7 (generieke/gebiedsspecifieke beleidskeuzes) en in detail in hoofdstuk 10 uitgewerkt. Vervolgens zijn waar noodzakelijk in de Omgevingsverordening regels opgenomen om doorwerking naar onder andere het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning te borgen.

Beleidsformulering

De beleidsuitgangspunten uit een structuur- of omgevingsvisie worden in de beleidsformuleringsfase vertaald in beleid en regels. Dit wordt gedaan door rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven.

De preventieladder uit de Beleidsnota Drinkwater (figuur 2) biedt een kader om de beleidsuitgangspunten te vertalen naar concreet beleid. De preventieladder is bedoeld om een betere afweging mogelijk te maken van te nemen maatregelen bij de bescherming van bronnen, hiermee wordt stapsgewijs tot een keuze van maatregelen gekomen. Aan het eind van dit informatieblad is nadere informatie opgenomen over de verschillende stappen in de preventieladder.



Figuur 2: Preventieladder, Beleidsnota Drinkwater.

Instrumenten:
- Provinciale verordening
- Water(beheer)plan
- Bestemmingsplan
- Gebiedsdossier drinkwaterwinning
- Rioleringsplan
- Saneringsplan

Voorbeeld:
Afkoppelen regenwater

Met het veranderende klimaat komen er steeds meer en steeds hevigere regenbuien voor. Daardoor kan het riool overbelast raken. Veel gemeenten zijn daarom bezig met het afkoppelen van regenwater van het rioolstelsel. Hierdoor kan echter ook vervuiling mee de bodem in gaan. Dit is binnen grondwaterbeschermingsgebieden niet gewenst. Bij het formuleren van gemeentelijk waterbeleid moeten gemeenten dus in het kader van de zorgplicht drinkwater rekening houden met de gevolgen van afkoppelen van hemelwater voor drinkwaterwinningen.
Door met het drinkwaterbedrijf de gevolgen in kaart te brengen en zoveel als mogelijk te kwantificeren kunnen partijen gezamenlijk beoordelen wat de meest optimale maatregelen zijn om risico's te voorkomen en wie deze maatregelen zou kunnen nemen. De preventieladder uit de Beleidsnota Drinkwater kan hierbij als leidraad worden gebruikt. De besluitvorming over maatregelen blijft bij het daartoe bevoegde gezag.

Uitvoering

In de uitvoeringsfase wordt beleid uitgevoerd, bijvoorbeeld om bepaalde knelpunten op te heffen. In de uitvoeringsfase worden ook initiatieven van derden getoetst aan het beleid door de overheid, bijvoorbeeld een aanvraag voor een lozing of een omgevingsvergunning.

De Watertoets is het instrument waarmee water-belangen expliciet worden meegewogen in ruimtelijke plannen. Het is een proces dat de initiatiefnemer van een ruimtelijk plan en de waterbeheerders met elkaar in gesprek brengt. De bescherming van de waterkwaliteit met het oog op drinkwaterwinning is een integraal onderdeel van de Watertoets, maar wordt in de praktijk nog niet altijd zo toegepast. Vaak wordt alleen getoetst op kwantitatieve aspecten. Met de komende Omgevingswet wordt het belang van de Watertoets iets versterkt. Er moet dan in ruimtelijke plannen namelijk ook inhoudelijk rekening worden gehouden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen (kwantiteit én kwaliteit).

Instrumenten:
- Vergunningverlening (o.a. omgevingsvergunning, watervergunning)
- Maatwerkvoorschrift voor lozingen onder algemene regels
- Watertoets
- Maatregelen Gebiedsdossier drinkwaterwinning
- Handhaving en toezicht

Voorbeeld:
Omgevingsvergunning

Een evenemententerrein wil uitbreiden en komt daarmee binnen het intrekgebied van een winning te liggen. De gemeente moet de aanvraag van de uitbreiding beoordelen in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Alleen het grondwaterbeschermingsgebied is opgenomen in de provinciale milieu-verordening. De voorgenomen uitbreiding van het evenemententerrein ligt net buiten dit grondwaterbeschermingsgebied. Ook voor het grondwaterbeschermingsgebied zelf biedt de provinciale omgevingsverordening overigens geen duidelijke regels over of deze activiteit is toegestaan. Uit de provinciale omgevingsvisie blijkt wel dat er groot belang wordt gehecht aan duurzame bescherming van de drinkwatervoorziening conform de zorgplicht.

De gemeente gaat daarom in gesprek met het drinkwaterbedrijf, de provincie en de initiatiefnemer. Gezamenlijk bekijken zij onder welke voorwaarden de uitbreiding kan plaatsvinden of dat er gezocht moet worden naar een alternatief. De gemeente neemt uiteindelijk een besluit over de aanvraag, waarin het drinkwaterbelang als een zwaarwegend openbaar belang is meegewogen.

Voorbeeld:
Renovatie winkelcentrum en verleggen drinkwaterinfrastructuur

Voor de renovatie van een winkelcentrum moeten drinkwaterleidingen worden verlegd. Door vroegtijdig overleg tussen het drinkwaterbedrijf, de gemeente en de ontwikkelaar, kunnen de kosten van verlegging zo beperkt mogelijk worden gehouden en kunnen kansen worden benut, zoals koeling van het winkelcentrum met koude van de drinkwaterleiding.



Voorbeeld:
Watervergunning

Een chemisch bedrijf vraagt bij het waterschap een watervergunning aan voor een lozing. De lozing valt niet onder algemene regels op grond van de Waterwet. De lozing is afkomstig van een complex chemisch proces waarbij resten van een mix aan stoffen aanwezig zijn. Voor sommige van deze stoffen zijn geen normen beschikbaar. Benedenstrooms van de lozing ligt een oppervlaktewaterwinning voor drinkwater.
Het waterschap zal met de betrokken partijen (bedrijf en drinkwaterbedrijf) de situatie in beeld moeten brengen. De vergunningverlener toetst onder andere met de ABM (Algemene Beoordelingsmethodiek) (2016) en het Handboek Immissietoets (2016) of een vergunning kan worden verleend. Indien nodig kan de waterbeheerder het RIVM vragen om informatie over de risico's van de stoffen. Eventueel kunnen specifieke voorschriften in de vergunning worden opgenomen. Deze specifieke voorschriften moeten goed onderbouwd zijn met de noodzaak van dat voorschrift en de afweging met andere betrokken belangen. Deze voorschriften maken vervolgens ook handhaving mogelijk (zie ook hieronder). Voor de beoordeling van risico's van lozingen voor een innamepunt voor de drinkwaterproductie benedenstrooms wordt door het Rijk een handreiking opgesteld. Daarmee krijgt de zorgplicht drinkwater een concretere invulling.

Voorbeeld:
Handhaven omgevingsbeleid

Handhavers van gemeenten en waterschappen geven aan dat de zorgplicht moeilijk handhaafbaar is omdat er geen concrete normen of regels zijn waaraan getoetst kan worden. Dit betekent dat overheden zowel in de planvorming als vergunningverlening aandacht moeten besteden aan de handhaafbaarheid van de zorgplicht, bijvoorbeeld door in hun plannen concreet te beschrijven wat zij verstaan onder een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening in hun gebied.

In de handhavingsstrategieën van gemeenten en waterschappen kan vervolgens uitgewerkt worden op welke manier toezicht gehouden wordt en waar prioriteiten aan worden gegeven. Bijvoorbeeld door extra controles uit te voeren bij bedrijven met een lozingsvergunning die een groter risico vormen voor drinkwaterwinning of door een gebiedsgerichte meetcampagne op te zetten om afstromend en infiltrerend hemelwater van bedrijfsterreinen te controleren.

Evaluatie

De voortgang en het effect van de beleidsinzet wordt in de evaluatiefase gemonitord. De informatie die hiermee verkregen wordt, wordt gebruikt om de volgende 'ronde' van de beleidscyclus te voeden.

Instrumenten:
- Monitoring waterkwaliteit
- Beleidsrapportages
- Gebiedsdossiers drinkwaterwinningen (voortgang)

Aan de slag

Zoals uit dit informatieblad blijkt zijn er verschillende manieren waarmee invulling gegeven kan worden aan de zorgplicht drinkwater. Dit kan door de zorgplicht op te nemen in beleid en plannen, maar het zit ook in handelen en gedrag. Elke overheid moet en kan zelf haar keuzes maken, waarbij ten minste expliciet wordt vastgelegd wat duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening in het betreffende gebied concreet inhoudt.
De gepresenteerde praktijkvoorbeelden kunnen ter inspiratie worden gebruikt maar het is ook goed om ervaringen met collega's te delen en van elkaar te leren. Het zal steeds nodig zijn om voor de eigen situatie tot een concrete invulling en nadere uitwerking op maat te komen. Overleg met belanghebbenden en stakeholders draagt bij aan een zorgvuldige belangenafweging en goede onderbouwing van een besluit.

Meer informatie

Handboek Water
Handboek Immissietoets
Drinkwaterwet
Protocol gebiedsdossiers
Algemene Beoordelings Methodiek

Een overzicht van taken, verantwoordelijkheden en instrumenten is opgenomen in Tabel S.1 in het RIVM-rapport Naar een brede zorgplicht voor drinkwaterbronnen.

Handboek Omgevingswet voor een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening (Vewin, mei 2017)

Disclaimer

Dit informatieblad geeft uitleg en voorbeelden bij de toepassing van de zorgplicht in de praktijk. Aan dit document kunnen geen rechten worden ontleend.

Colofon

Dit is een uitgave van het RIVM in opdracht van Vewin en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Dit informatieblad is tot stand gekomen onder begeleiding van een commissie met vertegenwoordigers van provincies, Rijkswaterstaat, waterschappen, gemeenten (agendalid), het ministerie van IenW en Vewin en is mede gebaseerd op een enquête onder gemeenten, waterschappen, provincies, Rijkswaterstaat en drinkwaterbedrijven en een aantal interviews met deze partijen.

Nadere informatie

Zorgplicht drinkwater

De Drinkwaterwet legt bij overheden de zorg neer voor een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening (artikel 2). Voor drinkwaterbedrijven zelf staat in de Drinkwaterwet (artikel 3) dat zij moeten zorgen voor een voldoende en duurzame uitvoering van de drinkwatervoorziening.

Zorgplicht in de Drinkwaterwet

Artikel 2

1. Bestuursorganen dragen zorg voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwater-voorziening.
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 drinkwater-voorziening binnen een distributiegebied berust bij de eigenaar van het drinkwaterbedrijf die bevoegd en, overeenkomstig artikel 8 van de Drinkwaterwet, verplicht is tot levering van drinkwater in dat gebied.

De zorgplicht voor overheden houdt in dat zij bij de uitoefening van hun bevoegdheden het drinkwater-belang zwaar moeten laten meewegen en daarmee een bijdrage leveren aan het veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening. De duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening is aangemerkt als een “dwingende reden van groot openbaar belang”. Dit betekent dat in de bestuurlijke afweging een groot belang moet worden toegekend aan de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening, vergelijkbaar met het belang om overstromingen te voorkomen en natuurgebieden te beschermen. De zorgplicht is ruim omschreven, de wet legt bewust niet precies vast wat van de verschillende partijen wordt verwacht; er is veel beoordelingsvrijheid over de toepassing ervan in een concrete situatie. Dit is gedaan om maatwerk mogelijk te maken.

De zorgplicht voor drinkwater beperkt zich niet tot de bescherming van drinkwaterbronnen, maar gaat ook over de infrastructuur die nodig is voor drinkwater. In ruimtelijke ontwikkelingen moet rekening gehouden worden met de veiligstelling van ondergrondse leidingen en gevolgen van de ontwikkeling daarvoor. Door het drinkwaterbedrijf al bij de planvorming, dus vroegtijdig, te betrekken, kan bijvoorbeeld voorkomen worden dat een uitbreiding van een stal bovenop een transport-leiding komt. Door de stal een paar meter verderop te bouwen worden grote kosten voor het verleggen van de leiding voorkomen.

Om de zorgplicht zo goed mogelijk te laten werken, is het van belang dat overheden en drinkwaterbedrijven zich bij hun handelen bewust zijn van de strekking van de zorgplicht en de mogelijkheden die dit biedt om het belang van de drinkwatervoorziening te beschermen. Dit geldt zowel aan de voorkant, bij het opstellen van bijvoorbeeld omgevingsplannen, als aan de achterkant, bij uitvoering en handhaving. De zorgplicht is belangrijk voor juist die activiteiten of initiatieven waarvoor géén specifieke regels of vergunningsvoorschriften zijn geformuleerd vanuit het oogpunt van de drinkwater-voorziening. Zodoende kan worden geborgd dat in het beleid voldoende aandacht en gewicht wordt geschonken aan risico’s die met activiteiten of initiatieven samenhangen. De zorgplicht is dus enerzijds bedoeld als ‘paraplu’, bij nieuwe beleidsplannen wordt vooraf gezorgd dat risico’s worden voorkomen. Anderzijds is het een ‘vangnet’ om in te kunnen grijpen bij situaties, waarvoor expliciete regels ontbreken, maar die wel een risico kunnen vormen voor de veiligstelling van de drinkwatervoorziening.



Doorwerking naar andere beleidsterreinen

Veel maatregelen die nodig zijn om drinkwaterbronnen of -infrastructuur te beschermen, behoren tot andere beleidsterreinen dan de Drinkwaterwet, bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, water, milieu, landbouw, of beleid voor stoffen en producten.
De zorgplicht krijgt dus vorm en inhoud via afwegingen in deze kaders, bijvoorbeeld via omgevingsvisies, omgevingsplannen, in provinciale verordeningen, in vergunningverlening en handhaving en bij het maken van afwegingen over nieuwe ontwikkelingen rondom winningen.

Preventieladder

De preventieladder uit de Beleidsnota Drinkwater is bedoeld om afwegingen in het ruimtelijk beleid bij winningen te ondersteunen.

Hoewel deze preventieladder momenteel nog verder wordt uitgewerkt, geeft de Beleidsnota Drinkwater wel al de principes ervan, met de volgende getrapte afweging:

1. Voorkomen dat verontreinigingen of risico's ontstaan (preventie);
2. Voorkomen dat verontreinigingen in het milieu terechtkomen en zich daar kunnen verspreiden (aanpak aan de bron);
3. Voorkomen dat milieuverontreinigingen de innamepunten bij drinkwaterbronnen bereiken (beheersen, interceptie);
4. Verontreiniging eruit halen (extra zuivering), bijmengen van water van elders, stopzetten of realloceren van winningen. Indien mogelijk: deze extra zuivering op termijn weer afbouwen door in te blijven zetten op adequate maatregelen eerder in de keten.

Hoe verhoudt deze zorgplicht zich tot andere zorgplichten?

In de Omgevingswet is opgenomen dat bestuursorganen rekening moeten houden met het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening, in samenhang met andere relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving.
Naast de zorgplicht voor een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening zijn er ook andere zorgplichten in het omgevingsrecht. Zo hebben gemeenten een zorgplicht voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater, beheer van hemelwater en grondwater, en kennen de Wet bodembescherming en de Wet milieubeheer ook zorgplichten.

Een zorgplicht kan zich richten tot bestuursorganen en tot bedrijven en particulieren. De zorgplicht voor bedrijven en particulieren is een instrument om hun handelen te reguleren in situaties waar geen specifieke regels of voorschriften zijn geformuleerd. Een voorbeeld hiervan is de aanpak van wateroverlast op particulier terrein. Een ander voorbeeld is de particuliere zorgplicht om bodemverontreiniging te voorkomen, en – wanneer die zich toch voordoet – de gevolgen ervan te beperken en/of ongedaan te maken.

De zorgplicht uit de Drinkwaterwet richt zich specifiek op bestuursorganen (Artikel 2 Drinkwaterwet) en drinkwaterbedrijven (Artikel 3 Drinkwaterwet).

Beleid en regelgeving drinkwater

Het Nederlandse waterbeleid en de Nederlandse waterregelgeving worden sterk bepaald door Europese regels. Voor drinkwater en drinkwaterbronnen zijn dit de Kaderrichtlijn Water, de Grondwaterrichtlijn en de Drinkwaterrichtlijn. Daarnaast zijn er richtlijnen die gericht zijn op het beperken van emissies naar grond- en oppervlaktewater, zoals de Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn, de Nitraatrichtlijn en de Richtlijn Industriële emissies.



In Nederland zijn de Kaderrichtlijn Water en de Drinkwaterrichtlijn geïmplementeerd in de Waterwet, de Wet milieubeheer, de Wet Ruimtelijke Ordening, de Drinkwaterwet en de Beleidsnota Drinkwater. Momenteel vinden de voorbereidingen plaats om een groot aantal omgevingsgerichte wetten te bundelen in één Omgevingswet. De Drinkwaterwet blijft wel als aparte wet bestaan.

De Waterwet bevat regels voor vergunning-verlening, voor de onttrekking zelf, maar ook voor emissies zoals directe lozingen op het oppervlaktewater (zie ook Handboek Water). In de Wet milieubeheer staan uitgangspunten voor de bescherming van (grond) waterwinningen, regels ten aanzien van indirecte lozingen op het riool en kwaliteitseisen voor bronnen voor drinkwater (Besluit Kwaliteitseisen Monitoring Water, BKMW). Daarnaast geldt de Wet bodembescherming bij de aanpak van bodemverontreinigingen.

Uitgangspunt bij de bescherming van drinkwaterbronnen is dat de kwaliteit zodanig moet zijn, dat er met eenvoudige technieken drinkwater van kan worden geproduceerd.

Beschermingsgebieden

Voor de bescherming van *grondwaterwinningen* kunnen provincies beschermingszones aanwijzen. In de praktijk is dit voor bijna alle winningen gedaan. Er zijn verschillende zones in gebruik met verschillende doelen:

- Het waterwingebied:
  Dit is het gebied direct rondom de winning, vaak in eigendom van het drinkwaterbedrijf. De bodempassage binnen deze zone zorgt voor de microbiologische veiligheid van het drinkwater.
- Het grondwaterbeschermingsgebied, ook wel de 25-jaarszone genoemd:
  Het doel van deze zone is het voorkomen van verontreiniging. Binnen het gebied gelden beperkingen voor (sommige) activiteiten. De provincie bepaalt welke activiteiten dit zijn.
- Het intrekgebied: voor (zeer kwetsbare) gebieden is soms een ruimer gebied aangewezen. De mate waarin hier beperkingen gelden, verschilt per provincie.
- De boringsvrije zone: voor winningen die beschermd worden door een afsluitende kleilaag kan een boringsvrije zone worden ingesteld: binnen deze zone mogen geen boringen worden uitgevoerd. Hierdoor is bijvoorbeeld Warmte-Koude-Opslag onder die kleilaag niet mogelijk.

Voor *oppervlaktewaterwinningen* zijn beschermingszones opgenomen in het beheerplan rijkswateren en in sommige regionale waterplannen. De beschermingszones in rijkswateren zijn vooral gericht op preventie en beheersing van calamiteiten en niet op het voorkomen van verontreiniging. Om verontreiniging te voorkomen moeten de effecten van lozingen bovenstrooms van het innamepunt worden beoordeeld. Bij vergunningverlening wordt daarvoor gebruik gemaakt van de Immissietoets.

Drinkwaterbronnen in Nederland

Welke bronnen voor drinkwater zijn er?

In Nederland wordt drinkwater geproduceerd uit grondwater, oevergrondwater en oppervlaktewater. Twee derde van het drinkwater is afkomstig van grondwater, één derde van oppervlaktewater. Oevergrondwater is een bijzondere vorm van grondwaterwinning: rivierwater infiltreert in de bodem en wordt enkele tientallen meters verder langs de rivier als grondwater weer opgepompt. Dit heeft een positief effect op de waterkwaliteit (afvlakking van piekconcentraties en afbraak van sommige stoffen en van micro-organismen).



Figuur 3: Typen winningen voor drinkwater in Nederland.

Grondwater wordt vooral ingezet als bron voor drinkwater in het midden en oosten van Nederland (zie ook figuur 3). Het is een aantrekkelijke bron omdat de kwaliteit constant is en er tijdens de bodempassage al een natuurlijke zuivering plaatsvindt. De keuze voor grond- of oppervlaktewater wordt vaak bepaald door de vraag waar drinkwater nodig is en welke bron er beschikbaar is. Uitgangspunt is dat de schoonst beschikbare bron wordt gebruikt, daarmee is er een algemene voorkeur voor het gebruik van grondwater.

Er zijn in Nederland ruim 200 winningen, daarvan zijn 9 oppervlaktewaterwinningen en 9 oevergrondwaterwinningen.

Welke activiteiten kunnen van invloed zijn op de drinkwaterwinning?

Binnen het intrekgebied van een *grondwaterwinning* kunnen uiteenlopende activiteiten en gebeurtenissen de kwaliteit ervan negatief beïnvloeden:

- Landbouwactiviteiten (o.a. mest, bestrijdingsmiddelen);
- Handelingen door bedrijven die leiden tot lekkage van verontreinigingen naar de bodem;
- Oude al aanwezige bodemverontreinigingen;
- Lekkende riolering;
- Infiltrerend oppervlaktewater beïnvloed door onder andere overstorten of lozingen;
- Ondergrondse activiteiten zoals warmte-koudeopslag;
- Afspoeling van (spoor)wegen;
- Toestroming van zout grondwater;
- Dumpen van (drugs)afval.

Door infiltratie van regenwater of oppervlaktewater in de ondergrond kunnen ongewenste stoffen het grondwater bereiken. Vooral ondiepe grondwaterwinningen die niet of maar gedeeltelijk beschermd zijn door een ondergrondse afsluitende kleilaag zijn hier kwetsbaar voor.

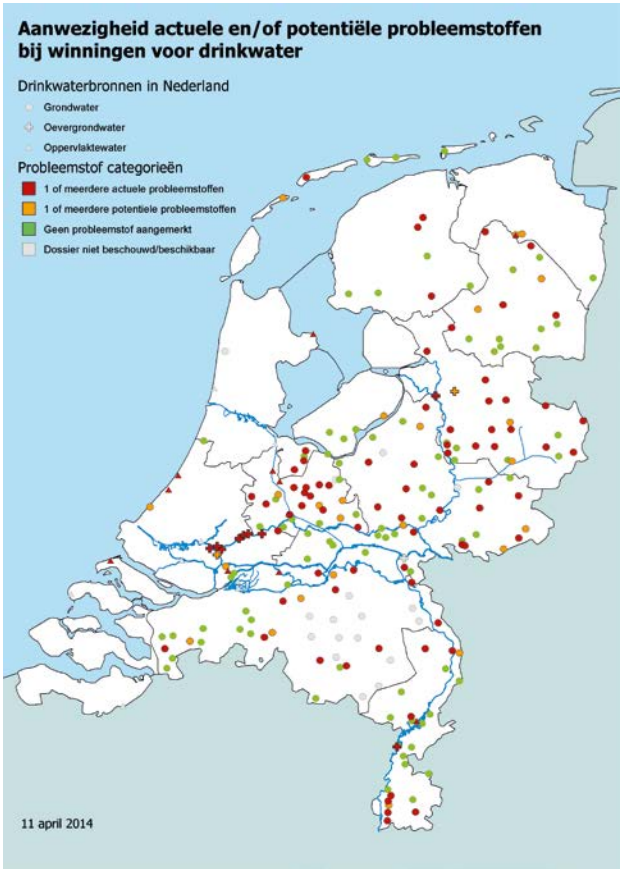
Verontreinigingen kunnen lokaal, door een specifieke activiteit, of meer verspreid in het grondwater terecht komen. Negatieve effecten van handelingen en activiteiten op en in de bodem zijn vaak pas na lange tijd zichtbaar in de winning en kunnen dan niet meer worden teruggedraaid of tegengegaan.

Ongeveer de helft van de grondwaterwinningen is momenteel beïnvloed door menselijk handelen, zoals landbouw, riolering, industrie en oude bodemverontreinigingen (zie figuur 4). Dit betekent dat voor deze winningen drinkwaterbedrijven extra inspanningen moeten doen om goed drinkwater te maken.

Oppervlaktewaterwinningen worden door vergelijkbare activiteiten beïnvloed. Toch zijn er ook verschillen:

- De invloed van menselijk handelen op de kwaliteit van het oppervlaktewater is veel directer dan bij grondwater. Alle oppervlaktewaterwinningen hebben hier in meer of mindere mate mee te maken.
- Het gebied dat van invloed is op de waterkwaliteit is veel groter, namelijk het gehele bovenstroomse deel van het stroomgebied. Dit maakt het moeilijker om te achterhalen waar een verontreiniging vandaan komt en deze aan te pakken.

- Vaak is er meer verdunning in de rivier, maar zijn de geloosde hoeveelheden ook groter, bijvoorbeeld bij industriële lozingen.
- De effecten van verontreiniging zijn sneller merkbaar bij de winning. Deze is daardoor kwetsbaarder voor calamiteiten.
- Nieuwe, opkomende stoffen waar vaak (nog) geen normen voor zijn vormen snel een bedreiging voor de kwaliteit. Het gaat dan bijv. om industriële stoffen of geneesmiddelen.
- De effecten van verontreiniging verdwijnen ook sneller bij de winning. Als het verontreinigde water voorbij is gestroomd, kan weer water worden ingenomen.
- Verzilting van oppervlaktewater door zeespiegelstijging vraagt om ingrepen in het watersysteem.



Figuur 4: Aanwezigheid van actuele en/of mogelijke probleemstoffen winningen drinkwater (RIVM rapport 270005001/2014).

Wie is bij de bescherming betrokken?

Het Rijk, de provincie, de gemeente, de waterbeheerder (waterschap en/of Rijkswaterstaat) en het drinkwaterbedrijf zelf zijn direct betrokken bij de bescherming van drinkwaterbronnen en -infrastructuur. Elke partij heeft hierin een eigen verantwoordelijkheid. Om het beschermingsbeleid effectief te laten werken is inzet van alle partijen noodzakelijk.

Daarnaast kunnen andere partijen, bijvoorbeeld bewoners en bedrijven, de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater positief en negatief beïnvloeden (zie ook Figuur 1). Door bewust om te gaan met gewasbeschermingsmiddelen kan bijvoorbeeld voorkomen worden dat het water vervuild raakt.
Het is daarom belangrijk dat bekend is dat er een winning in de buurt is en wat dit betekent voor het uitvoeren van activiteiten in dit gebied. De grenzen van grondwaterbeschermingsgebieden zijn aangegeven door bordjes langs de in- en uitgaande wegen.

Gebiedsdossiers

Gebiedsdossiers bieden ondersteuning bij de invulling van de zorgplicht. In een gebiedsdossier werken alle partijen samen die zijn betrokken bij de bescherming van een winning. Gezamenlijk wordt een analyse gemaakt van de problemen en risico's bij een winning en worden afspraken gemaakt over uit te voeren beschermingsmaatregelen.

Door regionale verschillen in het watersysteem en de invloed van lokale activiteiten en omstandigheden, is er in aanvulling op algemene regels behoefte aan maatwerk om aan de gestelde doelen en normen te kunnen voldoen. Met het gebiedsdossier kunnen deze regionale aspecten worden meegenomen.
De maatwerkoplossingen die hieruit voortkomen, zijn vooral gebaseerd op vrijwilligheid, samenwerking en vertrouwen. Het succes van deze werkwijze wordt vooral bepaald door de bereidheid van de betrokken partijen om hieraan mee te werken en de maatregelen te verankeren in provinciale en regionale beleidsplannen en verordeningen.

Uitvoeringsprogramma's met maatregelen op basis van de gebiedsdossiers worden bestuurlijk bekrachtigd en maatregelen kunnen worden opgenomen in beleidsplannen en -programma's.

Dit is een uitgave van:

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
Postbus 1 | 3720 BA Bilthoven
www.rivm.nl

december 2017

De zorg voor morgen begint vandaag

009947

Bijlage 8: Bruidsschat: relevantie drinkwatervoorziening

Bijlage 8: Bruidsschat: relevantie drinkwatervoorziening

Direct effect

Indirect effect

Paragraaf	Artikel	Onderwerp/relevantie	Direct/Indirect effect	Pagina
AFDELING 2.2 ACTIVITEITEN MET BETREKKING TOT BOUWWERKEN, OPEN ERVEN EN TERREINEN				
§ 2.2.1 Algemeen	Artikel 2.2.1.1 (maatwerkvoorschriften)		Indirect	46
§ 2.2.2 Algemene regels over het verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden	Artikel 2.2.2.2 (specifieke zorgplicht beschermen omgeving bouw- en sloopwerkzaamheden)	''…..de werkzaamheden kunnen leiden tot beschadiging of belemmering van [….] openbaar water''	Indirect	46
§ 2.2.3 Algemene regels over het bouwen en in stand houden van bouwwerken	Artikel 2.2.3.4 (aansluiting op distributienet voor drinkwater)	Een voorziening voor het afnemen en gebruiken van drinkwater in een bouwwerk aangesloten op het distributienet voor drinkwater als de aansluitafstand niet groter is dan 40 m of groter is dan 40 m en de aansluitkosten niet hoger zijn dan bij een aansluitafstand van 40 m.	Direct	47
	Artikel 2.2.3.5 (aansluiting van afvoer huishoudelijk afvalwater en hemelwater)		Indirect	47
§ 2.2.4 Algemene regels over het gebruik van bouwwerken	Artikel 2.2.4.3 (specifieke zorgplicht gebruik bouwwerk)	Verplichting om maatregelen te nemen om o.a. verontreiniging te voorkomen/stoppen.	Indirect	49
§ 2.2.5 Algemene regels over het in stand houden en gebruiken van open erven en terreinen	Artikel 2.2.5.1 (aanwezigheid brandgevaarlijke stoffen nabij bouwwerken) Tabel 2.2.5.1 Brandgevaarlijke stoffen		Indirect	50
	Artikel 2.2.5.2. (specifieke zorgplicht staat en gebruik open erven en terreinen)	Verplichting om maatregelen te nemen om o.a. verontreiniging te voorkomen/stoppen.	Indirect	51
§ 2.2.7 Binnenplanse vergunningplicht voor omgevingsplanactiviteit bouwwerken	Artikel 2.2.7.2 (aanwijzing binnenplanse vergunningvrije gevallen)	Verbod bouwwerk: een buisleiding waarop artikel 3.101 van het Besluit activiteiten leefomgeving niet van toepassing is;	Indirect	52
AFDELING 2.3 MILIEUBELASTENDE ACTIVITEITEN				
§ 2.3.1 Algemene bepalingen	Artikel 2.3.1.2 (oogmerken)	''Het beschermen van het milieu,	Direct	56

		waaronder het beschermen en verbeteren [..] bodem en de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen […] en een doelmatig beheer van afvalstoffen''.		
	Artikel 2.3.1.3 (normadressaat) Artikel 2.3.1.4 (specifieke zorgplicht) Artikel 2.3.1.5 (maatwerkvoorschriften)	Verplichting gevolg milieubelastende activiteit	Direct	56
	Artikel 2.3.1.9 (informeren over een ongewoon voorval) Artikel 2.3.1.10 (gegevens en bescheiden bij een ongewoon voorval)	Transparantie	Indirect	58
§ 2.3.4 Geluidhinder	Artikel 2.3.4.27 (geluid: onderzoek)	Onderzoek bij het reinigen van afvalwater door middel van waterstraal- of oppervlaktebeluchters met een capaciteit van 120.000 of meer vervuilingseenheden;	Indirect	68
§ 2.3.7 Afvalwaterbeheer		Alleen aangewezen activiteiten zijn verboden- voorstel huidige wetgeving te handhaven: 'lozen verboden tenzij'	Indirect	84-86
§ 2.3.7.1 Lozen van grondwater	Artikel 2.3.7.1.1 (toepassingsbereik) Artikel 2.3.7.1.2 (gegevens en bescheiden) Artikel 2.3.7.1.3 (lozen van grondwater bij grondwatersanering) Artikel 2.3.7.1.4 (lozen van grondwater bij ontwatering) Artikel 2.3.7.1.5 (meetmethoden)		Indirect	84
§ 2.3.7.2 Lozen van afvloeiend hemelwater	Artikel 2.3.7.2.1 (toepassingsbereik) Artikel 2.3.7.2.2 (gegevens en bescheiden) Artikel 2.3.7.2.3 (lozen van afvloeiend hemelwater)		Indirect	86
§ 2.3.7.3 Lozen van huishoudelijk afvalwater	Artikel 2.3.7.3.1 (toepassingsbereik) Artikel 2.3.7.3.2 (gegevens en bescheiden) Artikel 2.3.7.3.3 (geen voedselvermaling) Artikel 2.3.7.3.4 (lozen van huishoudelijk afvalwater) Artikel 2.3.7.3.5 (zuiveringsvoorziening huishoudelijk afvalwater)' Tabel 2.3.7.3.5 Emissiegrenswaarden			87

	Artikel 2.3.7.3.6 (meetmethoden)			
§ 2.3.7.4 Lozen van koelwater	Artikel 2.3.7.4.1 (toepassingsbereik) Artikel 2.3.7.4.2 (gegevens en bescheiden) Artikel 2.3.7.4.3 (koelwater)		Indirect	88
§ 2.3.7.5 Lozen bij werkzaamheden aan bouwwerken	Artikel 2.3.7.5.1 (toepassingsbereik) Artikel 2.3.7.5.2 (reinigen en conserveren)		Indirect	89
§ 2.3.7.6 Lozen bij opslaan en overslaan van goederen	Artikel 2.3.7.6.1 (toepassingsbereik) Artikel 2.3.7.6.2 (inerte goederen) Artikel 2.3.7.6.3 (gegevens en bescheiden) Artikel 2.3.7.6.4 (lozen bij overslaan van inerte goederen) Artikel 2.3.7.6.5 (meetmethoden) Artikel 2.3.7.6.6 (uitzondering voorgeschreven lozingsroute uitlogende goederen)		Indirect	90
§ 2.3.7.7 Lozen bij schoonmaken drinkwaterleidingen	Artikel 2.3.7.7.1 (toepassingsbereik) Artikel 2.3.7.7.2 (schoonmaken drinkwaterleidingen)		Direct	90
§ 2.3.7.8 Lozen bij calamiteitenoefeningen	Artikel 2.3.7.8.1 (toepassingsbereik) Artikel 2.3.7.8.2 (gegevens en bescheiden) Artikel 2.3.7.8.3 (lozen bij calamiteitenoefeningen)	Afvalwater dat vrijkomt bij een calamiteitenoefening kan worden geloosd op of in de bodem of in een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater.	Indirect	91
§ 2.3.9 In werking hebben van een installatie voor het doorvoeren, bufferen of keren van rioolwater	Artikel 2.3.9.1 (toepassingsbereik) Artikel 2.3.9.2 (gegevens en bescheiden)	O.a. verplichting aangeven: ligging bedrijfsriolering en lozingspunten	Indirect	92
§ 2.3.10 In werking hebben van een acculader	Artikel 2.3.10.2 (gegevens en bescheiden)	O.a. verplichting aangeven: ligging bedrijfsriolering en lozingspunten	Indirect	93
	Artikel 2.3.10.3 (bodem: bodembeschermende voorziening)	Met het oog op het voorkomen van verontreiniging van de bodem vindt het laden van een accu plaats boven een aaneengesloten bodemvoorziening.		
	Artikel 2.3.10.4 (bodem: logboek)	Logboek met: bevindingen van controles van en onderhoud aan de	Indirect	94

		bodembeschermende voorziening; en maatregelen die zijn genomen na een incident met bodembedreigende stoffen dat kan hebben geleid tot een verontreiniging van de bodem.		
	Artikel 2.3.10.5 (bodem: bewaren certificaten)		Indirect	94
§ 2.3.11 Bieden van parkeergelegenheid in een parkeergarage	Artikel 2.3.11.2 (gegevens en bescheiden)	O.a. verplichting aangeven: ligging bedrijfsriolering en lozingspunten	Indirect	94
§ 2.3.12 Telen en kweken van gewassen	Artikel 2.3.12.2 (gegevens en bescheiden) Artikel 2.3.12.3 (lozen vanuit een kas) Artikel 2.3.12.5 (lozen bij spoelen van biologisch geteelde gewassen) Artikel 2.3.12.6 (lozen bij sorteren van biologisch geteeld fruit) Artikel 2.3.12.7 (uitzondering voorgeschreven lozingsroute afvalwater uit een kas of ander gebouw) Artikel 2.3.12.8 (meetmethoden)	Verplichtingen omtrent lozing (afval) water van het telen en kweken van gewassen.	Indirect	95
§ 2.3.13 Bereiden van voedingsmiddelen	Artikel 2.3.13.2 (gegevens en bescheiden)	O.a. verplichting aangeven: bedrijfsriolering en lozingspunten	Indirect	97
	Artikel 2.3.13.3 (water)	Afvalwater lozing	Indirect	97
§ 2.3.14 Traditioneel schieten	Artikel 2.3.14.3 (bodem en externe veiligheid) Artikel 2.3.14.4 (bodem: bodembeschermende voorziening) Artikel 2.3.14.5 (bodem: logboek bodembeschermende voorziening) Artikel 2.3.14.6 (bodem: bewaren resultaten, beoordelingen en bewijzen) Artikel 2.3.14.7 (eindonderzoek bodem) Artikel 2.3.14.8 (rapport van het eindonderzoek bodem) Artikel 2.3.14.9 (gegevens en bescheiden: beëindigen activiteit) Artikel 2.3.14.10 (herstel van de bodemkwaliteit) Artikel 2.3.14.11 (informeren: herstelwerkzaamheden)	Kogels die de bodem kunnen verontreinigen.	Indirect	99
§ 2.3.15 Bieden van gelegenheid voor het beoefenen van sport in de buitenlucht	Artikel 2.3.15.2 (gegevens en bescheiden)	O.a. verplichting aangeven: ligging bedrijfsriolering en lozingspunten	Indirect	101

	Artikel 2.3.16.2 (gegevens en bescheiden)	O.a. verplichting aangeven: ligging bedrijfsriolering en lozingspunten	Indirect	102
	Artikel 2.3.16.3 (water: lozingsroute)		Indirect	102
§ 2.3.17 Lozen bij maken van betonmortel	Artikel 2.3.17.1 (toepassingsbereik) Artikel 2.3.17.2 (gegevens en bescheiden) Artikel 2.3.17.3 (water) Artikel 2.3.17.4 (meetmethoden)	Afvalwater lozing	Indirect	102
§ 2.3.18 Uitwassen van beton	Artikel 2.3.18.2 (gegevens en bescheiden) Artikel 2.3.18.3 (water) Artikel 2.3.18.4 (meetmethoden)	Afvalwater lozing	Indirect	103
§ 2.3.19 Ontwikkelen of afdrukken van fotografisch materiaal	Artikel 2.3.19.2 (gegevens en bescheiden) Artikel 2.3.19.3 (water) Artikel 2.3.19.4 (meetmethoden)	Lozing afvalwater. O.a. verplichting aangeven: ligging bedrijfsriolering en lozingspunten	Indirect	104
§ 2.3.20 Wassen van motorvoertuigen	Artikel 2.3.20.2 (bodem) Artikel 2.3.20.3 (water) Artikel 2.3.20.4 (meetmethoden)		Indirect	105
§ 2.3.21 Opslaan van vaste mest	Artikel 2.3.21.2 (gegevens en bescheiden) Artikel 2.3.21.3 (bodem: opslag) Artikel 2.3.21.4 (bodem: logboek bodembeschermende voorziening) Artikel 2.3.21.5 (bodem: bewaren resultaten, beoordelingen en bewijzen) Artikel 2.3.21.6 (water: lozingsroute) Artikel 2.3.21.7 (water: riooltekening)	O.a. verplichting aangeven: ligging bedrijfsriolering en lozingspunten	Indirect	106
§ 2.3.22 Opslaan van kuilvoer en vaste bijvoedermiddelen	Artikel 2.3.22.2 (gegevens en bescheiden)	O.a. verplichting aangeven: lozingspunten; lozingsroutes; als op een oppervlaktewaterlichaam wordt geloosd:	Indirect	107
	Artikel 2.3.22.3 (bodem: bodembeschermende voorziening) Artikel 2.3.22.4 (bodem: logboek bodembeschermende voorziening) Artikel 2.3.22.5 (bodem: bewaren resultaten, beoordelingen en bewijzen) Artikel 2.3.22.6 (water: lozingsroute vrijkomende vloeistoffen) Artikel 2.3.22.7 (water: lozingsroutes afvalwater bodembeschermende voorziening) Artikel 2.3.22.8 (water: riooltekening)	Bodemverontreiniging + afval water lozing	Indirect	108

§ 2.3.23 Het fokken, houden of trainen van vogels of zoogdieren	Artikel 2.3.23.2 (gegevens en bescheiden)	O.a. verplichting aangeven: ligging bedrijfsriolering en lozingspunten	Indirect	109
	Artikel 2.3.23.3 (bodem: bodembeschermende voorziening) Artikel 2.3.23.4 (bodem: logboek) Artikel 2.3.23.5 (bodem: bewaren certificaten) Artikel 2.3.23.6 (water: lozingsroute) Artikel 2.3.23.7 (water: emissiegrenswaarden lozing op een vuilwaterriool)	Bodemverontreiniging + afval water lozing	Indirect	109
§ *2.3.24 Slachten van dieren, uitsnijden van vlees of vis of bewerken van dierlijke bijproducten*	Artikel 2.3.24.2 (gegevens en bescheiden)	O.a. verplichting aangeven: ligging bedrijfsriolering en lozingspunten	Indirect	110
	Artikel 2.3.24.3 (water) Artikel 2.3.24.5 (bodem: bodembeschermende voorziening) Artikel 2.3.24.6 (bodem: logboek bodembeschermende voorziening) Artikel 2.3.24.7 (bodem: bewaren resultaten, beoordelingen en bewijzen) Artikel 2.3.24.8 (eindonderzoek bodem) Artikel 2.3.24.9 (rapport van het eindonderzoek bodem) Artikel 2.3.24.10 (gegevens en bescheiden: beëindigen activiteit) Artikel 2.3.24.11 (herstel van de bodemkwaliteit) Artikel 2.3.24.12 (informeren: herstelwerkzaamheden) Artikel 2.3.24.13 (water)	Bodemverontreiniging + afval water lozing	Indirect	111
§ *2.3.26 Vergunningplichten voor milieubelastende activiteiten*	Artikel 2.3.26.3 (omgevingsvergunning installeren gesloten bodemenergiesysteem)		Direct	116
§ 2.3.28 Beoordelingsregels aanvraag omgevingsvergunning milieubelastende activiteit	Artikel 2.3.28.3 (beoordelingsregels milieubelastende activiteit installeren gesloten bodemenergiesysteem)	Artikel betreft doelmatig functioneren van de systemen. Voorstel: de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwater voorziening in acht nemen.	Direct	
AFDELING 7.2 BRUIDSSCHAT IN WATERSCHAPSVERORDENING Artikel 7.4 (hoofdstukken bruidsschat waterschapsverordening)				

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN				
§ 1.1 Begripsbepalingen	Artikel 1.1.1 (begripsbepalingen)		Indirect	127
§ 1.2 Algemene bepalingen omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten	Artikel 1.2.1 (algemene aanvraagvereisten omgevingsvergunning wateractiviteiten) Artikel 1.2.2 (beoordelingsregel omgevingsvergunning wateractiviteiten)		Direct	127
HOOFDSTUK 2 LOZINGSACTIVITEITEN OP EEN OPPERVLAKTEWATERLICHAAM OF EEN ZUIVERINGTECHNISCH WERK				
§ 2.1 Algemeen	Artikel 2.1.1 (toepassingsbereik) Artikel 2.1.2 (oogmerken) Artikel 2.1.3 (normadressaat) Artikel 2.1.4 (specifieke zorgplicht) Artikel 2.1.5 (maatwerkvoorschriften)	Alleen aangewezen activiteiten zijn verboden- voorstel huidige wetgeving te handhaven: 'lozen verboden tenzij'	Direct	128
§ 2.2 Lozen van grondwater	Artikel 2.2.1 (lozen van grondwater bij grondwatersanering) Tabel 2.2.1 Emissiegrenswaarden Artikel 2.2.2 (lozen van grondwater bij ontwatering) Artikel 2.2.3 (meetmethoden)	Voorstel huidige wetgeving: De emissiegrenswaarden uit tabel 2.2.1 afstemmen op de Kader Richtlijn Water (KRW)	Direct	130
§ 2.3 Lozen van afvloeiend hemelwater			Indirect	132
§ 2.4 Lozen van huishoudelijk afvalwater				
§ 2.5 Lozen van koelwater				
§ 2.6 Lozen bij werkzaamheden aan bouwwerken				
§ 2.7 Lozen bij overslaan van inerte goederen				
§ 2.8 Lozen bij overslaan van andere dan inerte goederen				
2.9 Lozen uit gemeentelijke voorzieningen voor inzameling en transport van afvalwater				
§ 2.10 Lozen bij handelingen in een oppervlaktewaterlichaam	Artikel 2.10.1 (lozen bij ontgravingen en baggerwerkzaamheden) Artikel 2.10.2 (werkinstructie bij verontreinigde waterbodem) Artikel 2.10.3 (lozen bij werkzaamheden door de waterbeheerder) Artikel 2.10.4 (lozen van algen en bacteriën) Artikel 2.10.5 (gegevens en bescheiden)			

§ 2.11 Lozen bij schoonmaken drinkwaterleidingen		1. Met het oog op het doelmatig beheer van afvalwater kan afvalwater dat vrijkomt bij het schoonmaken en in gebruik nemen van de middelen voor opslag, transport en distributie van drinkwater of warm tapwater als bedoeld in artikel 1 van de Drinkwaterwet, of van huishoudwater als bedoeld in artikel 1 van het Drinkwaterbesluit, op een oppervlaktewaterlichaam worden geloosd. 2. Aan het water dat voor het schoonmaken en in gebruik nemen wordt gebruikt, worden geen chemicaliën toegevoegd.	Direct	140
§ 2.12 Lozen bij calamiteitenoefeningen *§ 2.13 Lozen bij agrarische activiteiten* *§ 2.14 Lozen bij maken van betonmortel en uitwassen van beton* *§ 2.15 Lozen bij voedselbereiding* *§ 2.16 Lozen van spuiwater uit recreatieve visvijvers* *§ 2.17 Gewasbeschermingsmiddelen bij sport- en recreatieterreinen* *§ 2.18 Lozen vanaf vaartuigen* *§ 2.19 Asverstrooiing* *§ 2.20 Andere lozingen*			Indirect	140
HOOFDSTUK 3 WATERONTTREKKINGSACTIVITEITEN				
§ 3.1 Onttrekken van grondwater en infiltreren van water	Artikel 3.1.1 (gegevens en bescheiden vergunningvrije wateronttrekkingsactiviteiten)	Vier weken voor het begin van een wateronttrekkingsactiviteit het verstrekken van bepaalde gegevens	Direct	148
	Artikel 3.1.2 (aanvraagvereisten omgevingsvergunning wateronttrekkingsactiviteiten)		Direct	148
	Artikel 3.1.3 (beoordelingsregel omgevingsvergunning infiltratie van water)		Direct	149
	Artikel 3.1.4 (voorschriften omgevingsvergunning infiltratie van water)		Direct	149
	Artikel 3.1.5 (meetverplichting onttrekken van grondwater en infiltratie van water)		Direct	150

§ 3.2 Onttrekken van oppervlaktewater	Artikel 3.2.1 (aanvraagvereisten omgevingsvergunning wateronttrekkingsactiviteiten)		Direct	151
HOOFDSTUK 4 BEPERKINGENGEBIEDACTIVITEITEN MET BETREKKING TOT EEN WATERSTAATSWERK				
§ 4.1 Aanvraagvereisten omgevingsvergunning beperkingengebiedactiviteiten	Artikel 4.1.1 (aanvraagvereisten)		Direct	152

Bijlage 9: betrokkenen bij ontwikkelen handboek

Opstellers handboek

- Peter de Putter (Sterk Consulting, projectleiding)
- Simon Handgraaf (Colibri Advies)
- Miriam Aerts (Sterk Consulting)
- Christine Jongma (Colibri Advies / Flolegal.Info)
- Wendy van de Leemkolk (Colibri Advies / Flolegal.Info)

Begeleidingscommissie: Vewin en drinkwaterbedrijven

- Wendela Slok (Vewin, projectleider)
- Lieke Coonen (Vewin)
- Mirja Baneke (Vewin)
- Rob Eijsink (Vewin)
- Birgit Boeijen (WML)
- Gerda Brilleman (Waterbedrijf Groningen)
- Jan van Essen (Vitens)
- Eugenie Westhuis (Vitens)
- Erik Oudenampsen (PWN)
- Diederik van der Sar (Evides)
- Janneke van Spijker (Oasen)
- Cynthia van Slee (Oasen)

Klankbordgroep

Naam	**Organisatie**	**Naam**	**Organisatie**
Diederick van der Sar	Evides	Gerard Stroombeek	Riwa
Cynthia van Slee	Oasen	Emmy Bergsma	KWR
Erik Oudenampsen	PWN	Roland Straatman	Brabant Water
Rob Lafort	Evides	Roland van Hulten	Brabant Water
Janneke van Spijker	Oasen	Helma Boerema-Kuipers	Waterbedrijf Groningen
Jan van Essen	Vitens	Anne Cazemier	Brabant Water
Eugenie Westhuis	Vitens	Roger de Rooij	PWN
Eddy Yedema	Waternet	Henk Brink	WMD
Marie-Louise Geurts	WML	Norbert Veldman	WMD
Ans Groenewegen	Dunea	Peter Salverda	Vitens
Roger Hoofs	WML	Mirjam van Roode	WML

Bijlage 10: lijst van afkortingen

ABM	Algemene BeoordelingsMethodiek
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
Amvb	Algemene maatregel van bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
B&W	Burgemeester en Wethouders
Bal	Besluit activiteiten leefomgeving
Barmm	Besluit algemene regels milieu mijnbouw
Bbl	Besluit bouwwerken leefomgeving
Bkl	Besluit kwaliteit leefomgeving
Bkmw	Besluit kwaliteitseisen en monitoring water
Bovi	Blauwe omgevingsvisie
DSO	Digitaal Stelsel Omgevingswet
Dww	Drinkwaterwet
EB	Programmadirectie Eenvoudig Beter
EEZ	Exclusieve Economische Zone
EHS	Ecologische hoofdstructuur
EZ	Economische Zaken (Ministerie of Minister van)
GRP	Gemeentelijk Rioleringsplan
GS	Gedeputeerde Staten
Gwr	Grondwaterrichtlijn
I&M	Infrastructuur en Milieu (Ministerie of Minister van)
Inv. wet	Invoeringswet Omgevingswet
Inv.besluit	Invoeringsbesluit Omgevingswet
IPPC	Integrated Pollution and Prevention Control
IPO	Interprovinciaal overleg
KLIC	Kabels en Leidingen Informatie Centrum
Krw	Kaderrichtlijn water
MBA	Milieubelastende activiteit
Mbw	Mijnbouwwet
MER	Milieueffectrapportage
MvT	Memorie van Toelichting
NOVI	Nationale Omgevingsvisie
NvT	Nota van Toelichting
Ob	Omgevingsbesluit
Opa	Omgevingsplanactiviteit
Ow	Omgevingswet
PMV	Provinciale milieuverordening
RO	Ruimtelijke Ordening
RPS	Richtlijn Prioritaire Stoffen
Rud	Regionale uitvoeringsdienst
RWS	Rijkswaterstaat
SGBP	Stroomgebiedbeheerplan
Stcrt.	Staatscourant
Strong	Structuurvisie ondergrond
UvW	Unie van waterschappen
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten

Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wbb	Wet bodembescherming
Wbr	Wet beheer rijkswaterstaatswerken
WIBON	Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten
WION	Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten
WKO	Warmte- en koudeopslag
Wm	Wet milieubeheer
Wnb	Wet natuurbescherming
Wro	Wet ruimtelijke ordening
Wtb	Waterbesluit
Wtr	Waterregeling
Wtw	Waterwet
ZZS	Zeer zorgwekkende stoffen