

**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, mei 2017

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

Status handboek en commentaar

Van het voorliggende handboek – versie 1 – zal begin 2018 een update verschijnen. Dan zal in ieder geval hoofdstuk 4 worden ingevuld. Daarnaast zullen ook de overige hoofdstukken en bijlagen worden aangepast aan de dan bekende wet- en regelgeving.

Iedereen wordt uitgenodigd commentaar te geven op deze versie. Dat zal dan worden meegenomen bij de te maken tweede versie. Commentaar kan worden gestuurd naar Wendela Slok, projectleider vanuit de Vewin. E-mailadres: slok@vewin.nl.

Inhoudsopgave

1	Inleiding: achtergrond en leeswijzer	- 3 -
2	Algemeen deel Omgevingswet	- 5 -
2.1	Algemene inleiding	- 5 -
2.2	Begrippenkader Omgevingswet deels nieuw / gewijzigd	- 7 -
2.3	Beschrijving instrumentarium en bevoegdheden Omgevingswet	- 8 -
2.4	Beschrijving procedures en rechtsbeschermingsmogelijkheden	- 18 -
2.5	Toezicht en handhaving onder de Omgevingswet	- 21 -
2.6	Schadevergoeding/nadeelcompensatie	- 21 -
3	Juridische bescherming bronnen + mogelijkheden om samen te werken aan een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening	- 25 -
3.1	Inleiding	- 25 -
3.2	Betekenis Europese richtlijnen voor de bescherming van drinkwaterbronnen	- 25 -
3.3	Ruimtelijke bescherming grondwaterbeschermingsgebieden	- 28 -
3.4	Voorkomen/beperken van bedreigende puntlozingen door derden	- 31 -
3.5	Voorkomen/beperken gevolgen van diffuse lozingen	- 36 -
3.6	Voorkomen nieuwe en beheren bestaande bodem-/grondwaterverontreiniging	- 36 -
3.7	Aanleg bodemenergiesystemen	- 41 -
3.8	Voorkomen schade aan (transport)leidingen	- 43 -
3.9	Grondwaterwinningen en natuurbescherming	- 45 -
3.10	Mijnbouwwet gerelateerde activiteiten	- 47 -
4	Juridische verplichtingen voor drinkwateractiviteiten	- 51 -
4.1	Inleiding	- 51 -
4.2	Activiteit: aanleg kabels en (transport)leidingen	- 52 -
4.3	Activiteit: aanleg/installatie pompstation	- 52 -
4.4	Activiteit: boringen	- 52 -
4.5	Activiteit: onttrekken grondwater	- 52 -
4.6	Activiteit: infiltreren oppervlaktewater in de bodem	- 52 -
4.7	Activiteit: onttrekken oppervlaktewater	- 52 -
4.8	Activiteit: lozingen in bodem, oppervlaktewater of riolering	- 52 -
4.9	Activiteit: natuurbescherming en betekenis winningen	- 52 -

4.10	Activiteit: omgaan met schadeclaims	- 52 -
5	Conclusie: duurzame veiligstelling openbare drinkwater- voorziening in instrumentarium Omgevingswet	- 53 -
5.1	Inleiding	- 53 -
5.2	Borging drinkwaterbelangen in het instrumentarium van de Omgevingswet	- 53 -
5.3	Principes Omgevingswet en betekenis hiervan voor de organisatie en bedrijfsvoering van drinkwaterbedrijf en overheidsorganen (‘omgevingsmanagement’)	- 55 -
5.4	Samenwerking voor een goede openbare drinkwatervoorziening in wet- en regelgevingsproces Omgevingswet	- 57 -
	Bijlagen	- 59 -
	Bijlage 1: checklist overleg overheden - drinkwaterbedrijven	- 60 -
	Bijlage 2: interessante literatuur	- 61 -
	Bijlage 3: interessante websites	- 63 -
	Bijlage 4: transponeringstabel naar onderwerp	- 64 -
	Bijlage 5: nieuw begrippenkader Omgevingswet	- 70 -
	Bijlage 6: betrokkenen bij ontwikkelen handboek	- 72 -
	Bijlage 7: lijst van afkortingen	- 73 -

1 Inleiding: achtergrond en leeswijzer

Naar verwachting treedt eind 2019 de Omgevingswet (Ow) in werking, inclusief de daarbij horende uitvoeringsregelgeving. Hoewel de verschillende centrale wetgevingsproducten zeker nog niet klaar zijn – Invoeringswet Ow, vier amvb's, ministeriële regeling(en) en de nodige aanvullingswetten – is er nu al veel vraag naar de betekenis van de Ow voor de praktijk. Zo ook door de drinkwaterbedrijven.

Om die reden is het voorliggende '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 waterbedrijven en overheden gemeenschappelijk kader van waaruit gewerkt kan worden en waaraan regiospecifieke zaken toegevoegd kunnen worden.

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

Steeds meer partijen hebben belangen in de leefomgeving en wensen hiervoor activiteiten te ontwikkelen. Dit kan 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 I&M, Rijkswaterstaat, 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 dit 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 tellen van maatwerkvoorschrift 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 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 korte 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 6.

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 – natuur (natuurbeleid).
- *Hoofdstuk 4: Juridische verplichtingen drinkwateractiviteiten*
 - Hier worden voor de typische bedrijfsactiviteiten van drinkwaterbedrijven de juridische verplichtingen beschreven. Hierbij wordt steeds een vergelijking gemaakt tussen het nieuwe en het nog huidige stelsel.
 - Omdat de uitvoeringsregelgeving op het moment van schrijven van deze eerste versie van de handreiking nog volop in ontwikkeling is, wordt deze nu nog niet beschreven. Het voornemen is om dit in het voorjaar van 2018 te doen.
- *Hoofdstuk 5: Betekenis voor de openbare drinkwatervoorziening samengevat*
 - In dit hoofdstuk wordt kort samengevat wat de betekenis van de Omgevingswet is voor de openbare drinkwatervoorziening en welke mogelijkheden er zijn voor drinkwaterbedrijven en overheden om de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening te realiseren.

Bijlagen

Als bijlagen zijn opgenomen:

1. De hiervoor al genoemde checklist voor overheden en drinkwaterbedrijven;
2. Een literatuurlijst;
3. Een lijst van interessante websites;
4. Een transponeringstabel waar per onderwerp duidelijk wordt waar dit onder de Omgevingswet wordt geregeld;
5. Een begrippenlijst;
6. De bij de opstelling van het handboek direct betrokkenen;
7. Een lijst van gebruikte afkortingen.

2 Algemeen deel Omgevingswet

2.1 Algemene inleiding

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 waar 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 nagenoeg hetzelfde. De integrale watersysteembenadering bijvoorbeeld blijft gewoon over-eind en aan de bevoegdheidsverdeling in het waterbeheer wordt niet of nauwelijks gesleuteld.

Figuur 2.1: doelstellingen van het nieuwe stelsel



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 bovenstaande figuur. Het omgevingsrecht moet 'eenvoudiger en beter' en dat vraagt om een andere houding van degenen die met het nieuwe stelsel te maken krijgen: overheden en niet-overheden. Vertrouwen is het sleutelwoord en dat betekent vooral meer geloof in elkaar, een (nog) betere samenwerking aan met name de voorkant en eerder oplossings- dan probleemgericht werken. Het rijk laat hierbij de teugels vieren en laat veel regelgeving over aan de lokale/regionale overheden. Daarmee moet het mogelijk zijn projecten e.d. sneller te realiseren met behoud van een gelijkwaardig beschermingsniveau. 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:

- bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
- doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

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.

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. 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 verdringsreeks (rangorde bij waterschaarste), monitoring en informatie. In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) worden regels opgenomen over activiteiten van met name burgers en bedrijven, zoals lozingen, onttrekkingen en het aanleggen van infrastructuur. 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).

Figuur 2.2: opzet in inhoud uitvoeringsregelgeving (amvb's) onder de Omgevingswet



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 ook gewerkt aan de Invoeringswet Omgevingswet en het bijhorende Invoeringsbesluit en een ministeriële regeling (Omgevingsregeling). 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 geïntegreerd worden tot die ene Omgevingswet die eind 2019 van kracht wordt. De aanvullingsbesluiten zullen worden geïntegreerd met de tekst van de vier amvb's.

Nb: hiernaast is van belang dat ook de decentrale regelgeving onderdeel is van het totaalpakket. Modelverordeningen bijvoorbeeld zijn nu in de maak. Zo heeft het IPO een eerste aanzet voor een model-omgevingsverordening gepubliceerd, in de vorm van een handreiking.² Het zou de openbare drinkwatervoorziening ten goede komen als de overheden en de Vewin of de drinkwaterbedrijven dit soort modellen samen langs lopen en checken of de openbare drinkwatervoorziening duurzaam is veilig gesteld. Dat scheelt ook veel tijd, geld en moeite in latere fasen (zie ook par. 3.3).

Leeswijzer hoofdstuk 2

In dit hoofdstuk wordt de kern van het nieuwe stelsel toegelicht, te beginnen met het (deels)

² Zie: <http://www.ipo.nl/publicaties/handreiking-omgevingsverordening-10-ondersteunt-provincies-bij-opstellen-omgevingsverordening> .

nieuwe begrippenkader van de Ow. Vervolgens is er aandacht voor 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 Begrippenkader Omgevingswet deels nieuw / gewijzigd

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

Instrumentarium en begrippenkader

Onderstaande tabel geeft een 'was-wordt-overzicht' van het toepasbare instrumentarium.

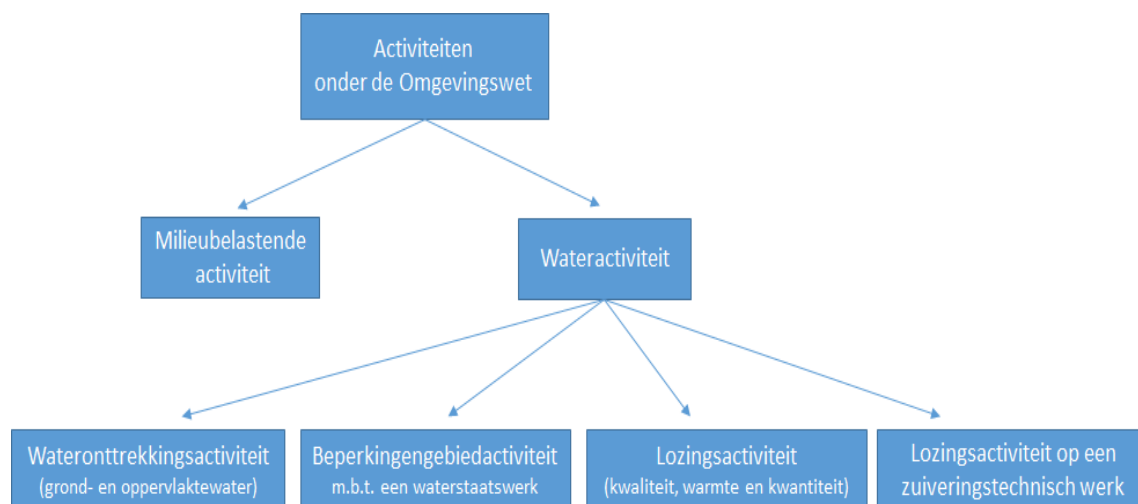
Tabel 2.1.: was-wordt-overzicht instrumenten

	Huidig stelsel	Omgevingswet
Rijk	Structuurvisies (bv. Strong)	Omgevingsvisie (NOVI)
	Milieubeleidsplannen	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
	Verordeningen Water, Ruimtelijke Ordening (RO) en Milieu ³	(integrale) Omgevingsverordening
Gemeente	Structuurvisies	Omgevingsvisie
	Beleidsplannen	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

³ Nb: circa de helft van de provincies kent nu al een geïntegreerde omgevingsverordening voor water, ruimtelijke ordening en milieu.

Te reguleren activiteiten en begrippenkader

In bijlage 5 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 en wateractiviteiten. Voor de eerste categorie is in beginsel de gemeente bevoegd (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. Milieubelastende activiteiten zijn activiteiten die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken en die geen wateractiviteit zijn zoals hier bedoeld.



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 infiltreren van water in de bodem wordt bedoeld (vergelijkbaar met 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 dit als een milieubelastende activiteit te beschouwen.

2.3 Beschrijving instrumentarium en bevoegdheden Omgevingswet

2.3.1 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.

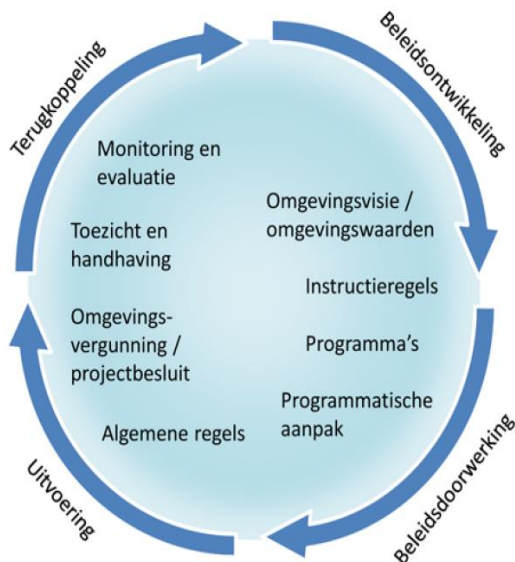
Tabel 2.2: zes kerninstrumenten en het overige instrumentarium

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 c. Omgevingsverordening (provincie)	3. Instructieregel (par. 2.3.2.7)
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 handhavinginstrumentarium

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

De zes instrumenten passen in de beleidscyclus van de Omgevingswet.⁴

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.

⁴ 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).

2.3.2 Beschrijving instrumenten Omgevingswet

2.3.2.1 *Omgevingsvisie door rijk, provincies en gemeenten*

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).

De omgevingsvisie is verplicht gesteld voor Rijk, provincies en gemeenten en bindt enkel de overheid die de visie heeft vastgesteld.⁵ 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 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 (8.4 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 grondwatervoorraden (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. drinkwaterwinning, bodemenergie, grondwaterafhankelijke natuur). De provincie kan via bijvoorbeeld instructieregels dit beleid laten doorwerken naar gemeenten.
- 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.

Nb: de Nota Drinkwater (o.g.v. de Drinkwaterwet) maakt geen deel uit van de omgevingsvisie.

2.3.2.2 *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

⁵ Het waterschap stelt geen omgevingsvisie op vanwege het integrale karakter van de omgevingsvisie. De waterschappen moeten wel worden betrokken bij het opstellen van de omgevingsvisies.

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 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) blijkt dat niet meer wordt voldaan aan bepaalde omgevingswaarden. Het programma moet ervoor zorgen dat wel aan die omgevingswaarden wordt voldaan.⁶

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.⁷ 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 (8.4 en 8.5 Omgevingsbesluit).

Belangrijk voor de drinkwaterbedrijven en overheden:

- Bij de ontwikkeling van programma's meedenken (participatie / aan voorkant). Bijvoorbeeld het regionale waterprogramma waar beheer en bescherming van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden wordt vastgelegd.⁸
- 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.
- 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.

⁶ MvT, Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, algemeen deel, p. 102.

⁷ Paragraaf 3.2.4 Ow. Zie ook Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 103.

⁸ Art. 2.18 Ow. Zie ook Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 77.

2.3.2.3 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 de evenwichtige toedeling van functies (bijv. waterwingebied of en natuurgebied) aan locaties en de regels die hierbij nodig zijn. 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 stelt regels aan activiteiten:

1. Regels die gericht zijn tot burgers en bedrijven, zoals algemene regels en een vergunningstelsel. De omgevingsverordening kan bijvoorbeeld een toedeling van functies aan locaties bevatten, maar alleen als het niet doelmatig of doeltreffend is om die functies via instructieregels in het omgevingsplan te laten landen.
2. Regels die gericht zijn tot het uitvoerend bestuur, 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.⁹

Waterschapsverordening (waterschap)

De waterschapsverordening reguleert activiteiten met gevolgen voor het watersysteem. 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 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 afwijkactiviteit in het omgevingsplan – mits gekoppeld aan een wettelijk toegedeelde taak.
- 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).

⁹ Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 85.

2.3.2.4 Zorgplicht, algemene regels en omgevingsvergunningen

Onder de Omgevingswet geldt er altijd een zorgplicht. Waar nodig worden voor activiteiten algemene regels gesteld. De vergunningplicht wordt de uitzondering op de regel (art. 5.1 Ow).¹⁰ Zo gezien 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 (lozings-)activiteiten 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. 2.10, 6.5 en 7.5); 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.¹¹

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.

Er blijft een aparte omgevingsvergunning voor wateractiviteiten bestaan naast de algemene omgevingsvergunning. Hiervoor is het bevoegd gezag het waterschap, de provincie of de minister. 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). Voor de algemene omgevingsvergunning is in beginsel de gemeente bevoegd gezag.

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 het Bkl. In het geval gemeenten, waterschappen en provincies zelf omgevingsvergunningplichten opnemen zetten ze daar ook in wat de beoordelingsregels voor die vergunningen zijn.

¹⁰ Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 120 e.v., p. 120 e.v.

¹¹ 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.

2.3.2.5 Projectbesluit

Voor het uitvoeren van, 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.¹² 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 Mijnbouwwet¹³), 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. 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.

2.3.2.6 Omgevingswaarden voor waterwinnings (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). 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.¹⁴ Kort gezegd gaat het dus om zowel beleidsdoelen als klassieke normen.

¹² Dit kunnen zowel publieke als private projecten zijn.

¹³ Nu is de rijkscoördinatieregeling van toepassing verklaard.

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

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.¹⁵ 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.¹⁶ Deze omgevingswaarden vloeien voort uit de implementatie van de kaderrichtlijn water, de grondwaterrichtlijn en de richtlijn prioritaire stoffen.¹⁷

De omgevingswaarden voor water op de waterwinlocaties waar oppervlaktewater wordt onttrokken voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water¹⁸ zijn ook te vinden in het Bkl. De waarden zijn per verontreinigende stof vastgesteld (zie artikel 2.16 Bkl en bijlage V Bkl).¹⁹ Deze omgevingswaarden zien niet op grondwater of oppervlaktewater dat na een bodempassage via een waterwinlocatie van grondwater wordt onttrokken. Er zijn geen Europese grondwaternormen. De provincie kan hier in de omgevingsverordening wel omgevingswaarden voor vaststellen (zie artikel 2.10, tweede 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 voor menselijke consumptie bestemd water.²⁰ 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.

¹⁵ Nota van Toelichting ontwerp-Bkl, algemeen, p. 77.

¹⁶ Nu zijn deze nog als normen opgenomen in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009. De Ow-omgevingswaarden bieden een vergelijkbaar beschermingsniveau.

¹⁷ Richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG L 327); richtlijn nr. 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand (PbEU L 372), en richtlijn 2008/105/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid, laatst gewijzigd door Richtlijn 2013/39/EU.

¹⁸ Deze waterwinlocaties zijn opgenomen in het nationale waterprogramma voor zover het rijkswateren betreft en in het regionaal waterprogramma voor zover het regionale wateren betreft.

¹⁹ Verplichtingen op grond van artikel 7 KRW.

²⁰ NVT bij ontwerpbesluit Bkl, algemeen deel, p. 82 e.v.

2.3.2.7 Instructieregels op programma's en verordeningen / omgevingsplannen

Instructieregels zijn nodig om omgevingswaarden te laten doorwerken naar het omgevingsplan en verordeningen. Provincies en het Rijk kunnen, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel,²¹ instructieregels stellen over de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de Ow door gemeenten en waterschappen.²² 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 worden opgesteld en vaak gericht zijn tot verschillende gemeenten of waterschappen, is de mogelijkheid opgenomen een instructie (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 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.²³ Art. 5.22 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

²¹ 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.

²² 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.

²³ Het huidige Besluit ruimtelijke ordening bevat enkel een overlegverplichting en de verplichting tot het opnemen van een 'waterparagraaf' in een bestemmingsplan.

watertoetsproces wordt hiermee iets versterkt. Er is immers onder de Ow sprake van een inhoudelijke beslisregel²⁴, 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.²⁵ De bescherming van de waterkwaliteit met het oog op de drinkwaterwinning is integraal onderdeel van de watertoets.²⁶

2.3.2.8 Maatwerk via maatwerkvoorschrift of maatwerkregel

Onder de Omgevingswet komt maatwerk in twee vormen voor:

- *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. 8.5 Omgevingsbesluit). 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.

2.3.2.9 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 ministers van I&M en EZ stellen 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. 10.17 Bkl).

²⁴ In de vorm van 'rekening houden met'.

²⁵ 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.

²⁶ NvT ontwerp-Bkl, algemeen, p. 122.

2.4 Beschrijving procedures en rechtsbeschermingsmogelijkheden

2.4.1 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.

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.

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 Wabo en de Waterwet bestaat er voor omgevingsvergunningen respectievelijk watervergunningen een reguliere en een uitgebreide 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.²⁷

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. 8.20) 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 m³ per jaar van belang. In die gevallen is namelijk een milieueffectrapportage (MER) verplicht (art. 16.43 Ow en art. 9.5 Omgevingsbesluit). En op

²⁷ 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.

besluiten waarvoor een MER moet worden gemaakt, is de uitgebreide procedure van toepassing (art. 16.50 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 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. 16.23 Ow).

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. 3.2 Ob).

Ter illustratie het adviesrecht in art. 3.24 Ob. Hier wordt geregeld dat de beheerder van een zuiveringstechnisch 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. 3.2). 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 wil daarbij ook een kleinere lozing 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. Het Rijk heeft echter adviesrecht met instemming (art. 3.20 Omgevingsbesluit). Als het Rijk 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. Wel ligt het voor de hand dat het bevoegd gezag het plaatselijke drinkwaterbedrijf betreft bij de vergunningverlening. 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.

2.4.2 Rechtsbescherming

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

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

Als bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, kan een voorlopige voorziening worden gevraagd bij de rechter (art. 8:81 Awb). Zoals in paragraaf 2.4.1 aan de orde kwam, treden sommige omgevingsvergunningen pas na vier weken in werking. Als bij deze besluiten binnen die termijn een verzoek om voorlopige voorziening is ingediend, heeft dit verzoek schorsende werking. De omgevingsvergunning 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. 16,79, lid 3 Ow):

- 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).

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.²⁸ De inhoud van een verordening kan echter wel exceptief worden getoetst. Dat betekent dat in een beroep tegen

²⁸ Art. 1 van bijlage 2 Awb (Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak).

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. 16.86 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.

2.5 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.²⁹ 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.

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).

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. 18.28 Ow).

2.6 Schadevergoeding/nadeelcompensatie

In hoofdstuk 15 van de Omgevingswet wordt de schadevergoedingsregeling opgenomen. Op dit moment is dat hoofdstuk nog leeg, maar in de consultatieversie van de Invoeringswet Omgevingswet (Inv.wet) is al wel een ontwerp van dit hoofdstuk gegeven. Er worden drie afdelingen onderscheiden:

²⁹ Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 242 e.v.

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.³⁰ Afdeling 15.1 Invoeringswet bevat bijzondere regels, die afwijken van de regeling in de Awb, en regels die als aanvulling gelden op de Awb. De nadeelcompensatieregeling van de Invoeringswet is beperkter dan die van art. 4:126, eerste lid, van de Awb.³¹

Art. 4:126 lid 1 Awb: "Indien een bestuursorgaan in de rechtmatige uitoefening van zijn publiek-rechtelijke 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 Inv.wet daarentegen geeft een limitatieve lijst van schadeoorzaken op grond waarvan om nadeelcompensatie kan worden verzocht. Wie schade 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 de activiteit wordt uitgevoerd (art. 15.2 Inv.wet).

In principe bestaat schade alleen uit inkomens- of omzetsderving of waardevermindering van een onroerende zaak (art. 15.3 Inv.wet). 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 5% van de waarde van de onroerende zaak aangemerkt als behorend tot het normale maatschappelijke risico (art. 15.6 Inv.wet).

Bovenstaand zo lezend, lijkt het erop dat wanneer bijvoorbeeld schade ontstaat door het verlenen van een grondwateronttrekkingsvergunning (een 'omgevingsvergunning voor een

³⁰ In paragraaf 2.1.1.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij de consultatieversie van de Invoeringswet Omgevingswet wordt hier nader op ingegaan.

³¹ 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).

wateronttrekkingsactiviteit') afdeling 15.1 van de wet van toepassing is. Wanneer er echter ook een gedoogplicht aan de orde is, 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 voor 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 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&M).

Afdeling 15.2 Inv.wet 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 schade-lijdende partij. Dat past ook niet goed bij een 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. Voor de laatste categorie geldt dat er recht bestaat op volledige schadevergoeding. Voor de eerste categorie is dat niet altijd het geval, hiervoor geldt schadevergoeding 'naar redelijkheid' (art. 15.12 Inv.wet). Wat dit inhoudt is niet duidelijk.

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. 15.14 Inv.wet). 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 exclusief wordt afgewikkeld via een dagvaardingsprocedure bij de burgerlijke rechter.

Ontwerpregeling Hoofdstuk 15 nog niet volledig

De bij drinkwaterbedrijven wel bekende typische grondwaterschadevergoedingsbepalingen van de Waterwet – art. 7.18, 7.19 en 7.20 Waterwet – zijn nog niet terug te vinden in de ontwerp-Invoeringswet. Dit zal nog wel gebeuren, zij het dat moet worden afgewacht in welke mate en vorm. Of en, zo ja, hoe daarin de adviestaak van de Adviescommissie Schade Grondwater wordt geregeld, moet ook nog worden uitgewerkt. Sowieso is op dit moment nog niet helder wat onder het nieuwe stelsel de rol wordt van deze adviescommissie. 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 grondwaterbeschermingsgebied. Omdat de aanwijzing van deze gebieden via de Wm gebeurt, kent de Wm hiervoor ook een bijzondere schaderegeling. Wanneer bijvoorbeeld de grens van een grondwaterbeschermingsgebied 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 (via de Invoeringswet geïntroduceerd) terug te vinden in art. 13.4 van de Omgevingswet.

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

De relatie met de zorgplicht van de Drinkwaterwet is evident.

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

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 Drinkwaterrichtlijn³² 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).

³² Richtlijn 98/83/EG van de Raad van 3 november 1998 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water.

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.³³ 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.³⁴ Zorg dat je als drinkwaterbedrijf en overheid vanaf het 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 van 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. 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.³⁵ 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.³⁶ Het gebiedsdossier zelf heeft geen juridische status.

³³ NvT ontwerp-Bkl, algemeen, p. 76.

³⁴ Nu zijn dit de waterbeheerplannen (waterschap), regionale waterplannen (provincie), het Beheerplan voor de rijkswateren (RWS/Rijk) en de stroomgebiedbeheerplannen (Rijk).

³⁵ Definitie uit : S. Wuijts, Evaluatie en actualisatie protocol gebiedsdossiers, RIVM-rapport 609716002/2010, p. 7.

³⁶ 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.

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 - Bkwm 2009	Omgevingswet Bkl
Chemische toestand oppervlaktewateren (art. 2 RPS)	- Hoofdstuk 5 Wm - Bkwm 2009	Omgevingswet Art. 2.11 Bkl
Ecologische kwaliteit oppervlaktewater (Bijlage V KRW prioritair stoffen, nationale regeling overige stoffen door lidstaat)	- Waterwet (planstelsel) - Hoofdstuk 5 Wm - Bkwm 2009	Omgevingswet Art. 2.15 Ow Art. 2.12 Bkl
Kwantitatieve toestand Grondwater (KRW)		Art. 2.14 Bkl
Grondwater: chemische kwaliteit (grondwaterkwaliteitsnormen: bijlage I, drempelwaarden: art. 3 GWR door lidstaat vastgesteld)	- Hoofdstuk 5 Wm - Bkwm 2009	Omgevingswet Bkl (art. 2.15)
Register beschermde gebieden (art. 6 KRW)	- Art. 12.10 Wm	Art. 10.20 Bkl
Aanwijzen en monitoring, zuiveringsinspanning (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 - Bkwm 2009	- Omgevingswet - Bkl - Omgevingswaarden in art. 2.16 Bkl en bijlage V - Art. 4.19 Bkl (geen achteruitgang)
Maatregelenprogramma (art. 11 KRW)	- Waterwet (planstelsel)	- Omgevingswet (hst. 3)
Milieukwaliteitseisen (art. 16 lid 7 KRW)	- Hoofdstuk 5 Wm - Bkwm 2009	Bkl
Significante en aanhoudende trend (art. 5 GWR)	Art. 10 lid 2 en 3 Bkwm 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 Bkwm 2009	Bkl
Monitoring (KRW)	Art. 13 Bkwm 2009 'Protocol voor monitoring en toetsing drinkwaterbronnen KRW', vastgesteld in het Programmateam Water van het Ministerie van I&M op 17 september 2015	10.2.2.1 Bkl
Gebiedsbescherming (Habitat- en Vogelrichtlijn)	Wet natuurbescherming ³⁷	Via Aanvullingswet natuur in Ow

³⁷ Vóór 1 januari 2017 de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet.

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. 2.17 Ow en de instructieregel in art. 7.10 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. 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.

Strategische voorraden

In de ontwerp Structuurvisie Ondergrond 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 plaatsvinden. De aanwijzing van de voorraden en de regels die daarbij horen zullen met inwerkingtreding van de Ow in de omgevingsverordening worden opgenomen.

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. 2.11 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 grondwaterbeschermingsgebied die verder gaan dan de milieuregels van het Bal. Dat kan ook een extra meldplicht zijn (art. 2.12a 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. 2.12b 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. 8.8 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 het toedelen van functies aan locaties en de met het oog daarop te stellen regels 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 functies aan locaties worden toebedeeld en dat de met het oog daarop gestelde regels bevat. Dat houdt ook het verbieden van bepaalde bedrijfsactiviteiten in.

Voorbeeld van een instructieregel in de omgevingsverordening

Voor zover een omgevingsplan betrekking heeft op een grondwaterbeschermingsgebied, laat dat plan geen milieubelastende activiteiten toe die zijn genoemd in bijlage X.

3.3.2 Mogelijkheden van de gemeente en drinkwaterbedrijven

Ook als de provincie geen instructieregels over omgevingsplannen maakt het met 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 te zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en andere regels te stellen die met het oog daarop nodig zijn. 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 drinkwaterwinning 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. 2.12a Bal). De mogelijkheid om ook een extra vergunningplicht op te nemen in het omgevingsplan bestaat wel, maar is niet genoemd in art. 2.12b 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.³⁸ 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 van de provincie 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 fysieke leefomgeving voor de komende jaren, dat wordt vertaald in concrete regels in de omgevingsverordening. De Omgevingswet biedt de provincies meer mogelijkheden dan het oude recht om beschermende regels te stellen, dus er zijn volop kansen om de regels voor grondwaterbeschermingsgebieden te verbeteren. Mocht het niet lukken 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.

Aangenomen wordt dat het IPO een model-omgevingsverordening zal opstellen. Een eerste aanzet daartoe is recent gepubliceerd, in de vorm van een handreiking.³⁹ Als het de provincie en de Vewin of de drinkwaterbedrijven lukt om de juiste regels en voorbeelden in deze modelverordening te krijgen, dan scheelt dat veel tijd, geld en moeite in latere fasen.

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	Omgevingsverordening	- zienswijze op ontwerp - Geen beroep mogelijk	voorafgaand aan de ontwerp-omgevingsverordening kan al met de provincie worden overlegd
Rijk	Omgevingsvisie	- Zienswijze op ontwerp - Lobby bij partijen / kamerleden	voorafgaand aan de ontwerp-omgevingsvisie kan al worden overlegd met I&M

³⁸ Definitie: 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.

³⁹ Zie: <http://www.ipo.nl/publicaties/handreiking-omgevingsverordening-10-ondersteunt-provincies-bij-opstellen-omgevingsverordening>.

3.4 Voorkomen/beperken van bedreigende puntlozingen door derden

Lozingen vallen in de Omgevingswet in juridische zin uiteen in twee activiteiten. Lozingen op een oppervlaktewaterlichaam of rechtstreeks op een zuiveringstechnisch werk (dus niet via de gemeentelijke riolering) zijn lozingsactiviteiten. Deze worden behandeld in paragraaf 3.4.2. Lozingen in de bodem en op de riolering zijn milieubelastende activiteiten. Een milieubelastende activiteit is in de Omgevingswet gedefinieerd als een activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch 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).

Bal: specifieke zorgplicht

De centrale regel voor milieubelastende activiteiten in het Bal is de specifieke zorgplicht van art. 2.10. 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 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 in hoofdstuk 3 Bal kijken of het

bedrijf door het Rijk gereguleerd is.⁴⁰ 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: jachthaven

Jachthavens vallen onder paragraaf 3.9.2, opgenomen in afdeling 3.9 Sport en recreatie. Voor jachthavens is een omgevingsvergunning vereist voor zover de olie- en waterfractie van ingenomen bilgewater wordt gescheiden met een slibvangput en olieafscheider met een nominale grootte van meer dan 20 volgens NEN-EN 858-1 en 2 (art. 3.262). Op grond van art. 3.263 moeten jachthavens voldoen aan onder andere de volgende paragrafen van hoofdstuk 4:

- het solderen van metalen, bedoeld in paragraaf 4.17,
- het reinigen, lijmen en coaten van diverse materialen, bedoeld in paragraaf 4.21,
- het schoonmaken van pleziervaartuigen, bedoeld in paragraaf 4.24,
- een jachthaven, bedoeld in paragraaf 4.57,
- het vullen van gasflessen met propaan of butaan, bedoeld in paragraaf 4.103, en
- het op- en overslaan van goederen, bedoeld in paragraaf 106.

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 significante verontreiniging veroorzaakt, zal het echter moeten worden gehandhaafd 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 ontplooiën 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. Nb: meldingen moeten op grond van afdeling 8.5 Omgevingsbesluit worden gepubliceerd. Zo kunnen omwonenden en andere belanghebbenden kennisnemen van de voorgenomen activiteiten.

Voorbeeld informatieplicht en melding

De jachthaven uit het vorige voorbeeld moet op grond van art. 3.264 Bal informatie geven over de locatie en startdatum, en moet een melding doen op grond van onder andere art. 4.377 Bal voor het schoonmaken van pleziervaartuigen.

⁴⁰ De titels van de verschillende afdelingen van hoofdstuk 3 helpen daarbij (zoals afdeling 3.4: Industrie en afdeling 3.6: Agrarische sector).

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 3-5 van het Bal is dus maatwerk mogelijk. De enige uitzondering hierop zijn de artikelen over het *aanwijzen* van milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten (dat is 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 3 van het Omgevingsbesluit. Er zijn geen grote wijzigingen aangebracht in de bevoegdheid voor omgevingsvergunningen voor milieubelastende 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. 8.21 Bkl, met verplichte voorschriften over emissies.

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.

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. 3.2 en 3.3 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. 3.24 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. 3.94 lid 6-8 Bal). Dat betekent dat alle lozingen van de papierfabriek onder de lozingsvergunning vallen.⁴¹
- *Lozingsroutes.* In het Bal zijn bij de algemene regels voor activiteiten vaak verplichte lozingsroutes op de vuilwaterriolering voorgeschreven.⁴² 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. 8.70 Bkl). De relevante beoordelingsregels voor milieubelastende activiteiten zijn ook van toepassing op lozingsactiviteiten. In bijlage XX Bkl zijn de informatiedocumenten opgenomen waarmee rekening moet worden

⁴¹ 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).

⁴² Zie bijvoorbeeld art. 4.414 Bal: het afvalwater afkomstig van de voedingsmiddelenindustrie wordt geloosd in het vuilwaterriool.

gehouden. Daarin zijn onder meer de Algemene BeoordelingsMethodiek 2016 (ABM) en het Handboek Immissietoets 2016 genoemd.⁴³

- *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 luchtmissies. Paragraaf 5.4.3 Bal is bij verschillende bedrijfstakken die ook lozen op oppervlaktewater ‘aangezet’.

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 die op dezelfde locatie plaatsvinden (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

Bestuursorgaan	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	waterschapsverordening 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	

⁴³ Deze documenten zijn te vinden op www.infomil.nl/abmwater en www.infomil.nl/immissiewater.

Vervolg tabel

Bestuurs- orgaan	Instrumentarium	Advies (informeel) en inspraak drinkwaterbedrijf	Nadere toelichting
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	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 zal een aantal diffuse lozingen van de landbouwsector regelen, 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.

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. Van het aanvullingsbesluit is op dit moment nog niets bekend, de Aanvullingswet bodem ligt ter beoordeling bij de Raad van State. Voor deze paragraaf is geput uit de consultatieversie van de aanvullingswet zoals deze in maart 2016 is gepubliceerd. 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 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 verontreinigingen 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 bodembedreigende 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 wordt 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.

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. Voor de *bovengrond* zijn er duidelijke functies, zoals industrie, wonen en natuur aan te wijzen. Voor de *ondergrond* spelen er eerder 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 (drinkwater)waterwinning. 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. Zowel provincie als gemeente zijn verplicht een omgevingsvisie te maken.

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 gevallen zijn onderwerp van de drie bodemconvenanten die uiterlijk in 2010 moeten zijn uitgevoerd.⁴⁴ De uitvoering hiervan vindt nog plaats onder de Wbb en hiervoor wordt ook overgangsrecht ontwikkeld om te bereiken dat de afspraken ook echt worden nagekomen. Vanaf 2020 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

⁴⁴ 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).

natuurlijk moment aangepakt (activiteit). Uitwerking hiervan zal plaatsvinden in het Aanvullingsbesluit bodem.

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 hier 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 a.d.h.v. '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'. Die komt erop neer 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 bodemverontreiniging naar grondwater is ook een 'inbreng'. Maatregelen nemen is dan verplicht, tenzij er een (goed gemotiveerd) beroep mogelijk is op door de richtlijnen geboden uitzonderingen. Maatregelen zijn niet nodig als (art. 6 GWR):
 - 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;
 - 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.

Grondwaterbescherming en inzet instrumentarium

In relatie tot het grondwaterkwaliteitsbeheer vervullen de provincies een centrale rol. Zo 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 monitoringsprogramma van de Kaderrichtlijn Water (art. 10.21 Bkl). 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 provinciale programma (waarvan het maatregelenprogramma als bedoeld in art. 11 van de KRW onderdeel uitmaakt). Het Bkl heeft de Europese verplichtingen weer gewoon 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).”⁴⁵

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 gemeenten dat nu ook geen beheertaken heeft, is het niet anders. Ook zij zullen in beleid en regelgeving rekening moeten houden met deze verontreinigingen. 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 hierbij 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 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 met name aan instructieregels in de omgevingsverordening (waaraan gemeenten en waterschappen gebonden zijn) of aan het opleggen van een incidentele instructie.

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 drinkwater wordt bedreigd – 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 bestuursorganen willen omgaan

⁴⁵ MvT bij Aanvullingswet bodem Omgevingswet, 22 maart 2016, p. 44.

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. Ook het zogenoemde gebiedsgerichte grondwaterbeheer blijft mogelijk, maar nu in de vorm van een programma. Voor zowel het opstellen als uitvoeren van de verschillende programma's zullen de overheden onderling moeten samenwerken en afstemmen. De gemeente is verantwoordelijk voor het in het omgevingsplan toedelen van functies aan locaties (art. 4.2. 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 die nodig zijn 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).⁴⁶ Een drinkwaterbedrijf zou in voorkomende gevallen op dergelijke instructieregels kunnen aandringen.

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: instructieregels	- zienswijze op ontwerp - geen beroep mogelijk	De provincie kan instructie-regels stellen over o.a. het omgevingsplan, maatwerk-regels en vergunningen van de gemeente
	regionaal waterprogramma	- zienswijze op ontwerp geen beroep mogelijk	
	instructie	- verzoek om instructie	De provincie kan een gemeente in een specifiek geval instrueren om bepaalde maatregelen te nemen
Rijk	algemene rijksregels	inbreng via internet- consultatie	wijzigingen van het Bal gaan altijd in consultatie, de drinkwater-bedrijven kunnen dan een reactie indienen

⁴⁶ Aanvullingswet bodem, Kamerstukken II, vergaderjaar 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 426-427.

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. Dat is anders dan onder de Waterwet, waar open bodemenergiesystemen als wateronttrekkingsactiviteit zijn geclassificeerd (art. 3.22 Bal). 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.

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.

De vergunningplicht geldt in de volgende gevallen (art. 3.23 Bal):

- het aanleggen en gebruiken van een open bodemenergiesysteem;
- het aanleggen en gebruiken van een gesloten bodemenergiesysteem met een bodemzijdig vermogen van 70 kW of meer;
- het aanleggen en gebruiken van een gesloten bodemenergiesysteem dat ligt in een interferentiegebied aangewezen in het omgevingsplan;
- het aanleggen en gebruiken van het opslaan van warmte in de bodem tot een diepte van 500 meter met een temperatuur hoger dan 40 °C;
- het lozen op een oppervlaktewaterlichaam van afvalwater afkomstig van de hierboven genoemde milieubelastende activiteiten.

In de provinciale omgevingsverordening kan in bepaalde gevallen worden afgeweken van de vergunningplicht (art. 2.12c Bal). Redenen om af te wijken zijn het doelmatig gebruik van bodemenergie, doelmatig waterbeheer of als de grondwateronttrekking minder is dan 10 m³/u. Dit laatste is onder de Waterwet niet anders.

Los van de hierboven genoemde vergunningplicht gelden er algemene regels voor zowel een gesloten als een open bodemenergiesysteem (zie par. 4.113 en 4.114 Bal). Bij een gesloten bodemenergiesysteem geldt daarbij ook een meldingsplicht (par. 4.115). 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. Bij een gesloten bodemenergiesysteem geldt in dat geval specifiek een

vergunningplicht (art. 3.23 lid 3 onder b Bal). Bij open bodemenergiesystemen geldt in de meeste gevallen reeds een vergunningplicht (op grond van art. 3.23 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.⁴⁷

Bodemenergiesystemen dragen enerzijds bij aan het behalen van klimaatdoelstellingen (minder uitstoot van CO²). 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.

Aanleg bodemenergiesysteem door derden

<i>Bestuursorgaan</i>	<i>Instrumentarium</i>	<i>Advies (informeel) en Formele inspraak door waterbedrijf</i>	<i>Nadere toelichting</i>
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 Omgevingsvisie (NOVI) is nu in voorbereiding (trekker: I&M).

⁴⁷ Meer informatie is te vinden op www.energieakkoordser.nl

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 ondergrondse netten (hierna: WION) staat dat zowel particulieren als bedrijven bij machinale graafwerkzaamheden zorgvuldigheid moeten betrachten (art. 2 WION). Deze wet is ook bekend als de grondroedersregeling. De WION heeft als doel het beperken van schade als gevolg van graafwerkzaamheden.

Uitvoerders van graafwerkzaamheden moeten informatie over ondergrondse leidingen 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 WION moet een grondroerder een graafmelding doen en daarbij een graafpolygoon - de weergave van het gebied waarbinnen de graaflocatie zicht bevindt - opgeven (art. 8 WION). Voor spoedeisende mechanische graafwerkzaamheden moet een calamiteitenmelding worden gedaan (art. 7 Besluit informatie-uitwisseling ondergrondse netten). Het Agentschap Telecom controleert of uitvoerders van graafwerkzaamheden zich aan de WION houden. Bij overtredingen van de WION kunnen er boetes worden opgelegd.

WION, WIBON, Omgevingswet

In juli 2015 is een conceptwetsvoorstel ingediend om de WION te wijzigen. De gewijzigde WION wordt opgenomen in de nieuwe WIBON: Wet Informatie-uitwisseling Bovengrondse en Ondergrondse Netten. De WIBON komt voort uit de implementatie van een Europese Richtlijn die betrekking heeft op de aanleg van goedkopere elektronische communicatienetwerken met hoge snelheid en het verschaffen van sneller internet aan alle Europeanen in 2020 (Richtlijn breedband PbEU 2014, L155). Het wetsvoorstel wordt in 2017 bij de Tweede Kamer ingediend.

De belangrijkste wijzigingen met de WIBON, voor zover relevant:

- huisaansluitingen worden toegevoegd omdat veel schades bij graafwerkzaamheden plaatsvinden bij huisaansluitingen;
- de procedure voor het treffen van voorzorgsmaatregelen wordt gewijzigd en is gericht op gezamenlijke afspraken tussen grondroeders en netbeheerders;
- afwijkende ligging van netten moet sneller worden gemeld aan het Kadaster;
- mogelijkheid van centraal opslaan van liggingsgegevens door netbeheerders zelf.

De informatiebehoefte over de fysieke leefomgeving neemt steeds verder toe. Het ligt in de rede dat de WION en straks de WIBON daarbij ook een rol spelen. 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.⁴⁸

Omgevingsplan, waterschapsverordening, omgevingsverordening

De gemeenteraad kan in het omgevingsplan aan een locatie de functie 'leidingenstrook' toebedelen. Daarbij kan zij aangegeven op welke plaatsen leidingen gelegd mogen worden. Ook kunnen er criteria worden gesteld en voorschriften worden gegeven over de aanleg, het gebruik, het onderhoud en het verwijderen van de leidingen zodat goed en efficiënt gebruik wordt gemaakt van de ondergrond. Ook kunnen beperkingen in gebruik en bouw mogelijk-

⁴⁸ Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 324 e.v.

heden op en rondom de leidingen worden opgelegd. Het waterschapsbestuur kan ook regels opnemen in de waterschapsverordening als dat nodig is voor de uitoefening van een van de waterschapstaken, bijvoorbeeld voor leidingen in dijken (art. 2.17 Ow). Voor provinciale taken kunnen provincies regels stellen in de omgevingsverordening, bijvoorbeeld voor leidingen in grondwaterbeschermingsgebieden (art. 2.18 Ow).

Drinkwatervoorziening en relatie met beleid (top)vitale infrastructuur

De drinkwatervoorziening is op grond van het Deltaprogramma 2015 aangemerkt als een vitale en kwetsbare functie.⁴⁹ 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&M. Dit gebeurt binnen de wettelijke bevoegdheden van de Drinkwaterwet en in het kader van het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie.⁵⁰ Drinkwaterbedrijven hebben los daarvan ook bij overstromingen wel een wettelijke leveringsverplichting.

Voor extreme overstromingsscenario's is een impactanalyse uitgevoerd.⁵¹ 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.

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 rijkswegen echter deel gaan uitmaken van algemene regels. Om de verlegplicht juridisch te kunnen afdwingen, is een bepaling opgenomen in het Bal (art. 8.28). Die bepaling houdt 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 van de leidingen. De 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.

⁴⁹ Meer informatie: www.deltacommissaris.nl.

⁵⁰ Meer informatie: www.deltacommissaris.nl.

⁵¹ Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie, Aanpak nationale Vitale en Kwetsbare functie, tweede voortgangsrapportage d.d. 31 maart 2016.

Nb: tegen het intrekingsbesluit 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 de grondwater- 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 wordt via de Aanvullingswet natuur geïntegreerd in de Omgevingswet. Over die aanvullingswet is in november 2016 een internetconsultatie gehouden.⁵² 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 defensie terreinen en landelijke infrastructuur).

⁵² Zie <https://www.internetconsultatie.nl/aanvullingswetsvoorstelnatuur>.

Omgevingsvisie

De rol van de natuursvisie 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 lid 4 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 Economische Zaken. 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 instandhoudingsdoelstellingen 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 defensie terreinen of rijkswateren). De provincies en het Rijk moeten voor de gebieden waar zij verantwoordelijk voor zien 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 Nederlands is een samenhangend landelijk ecologisch netwerk voor de bescherming, de instandhouding en zo nodig het herstel van een gunstige staat van instandhouding 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 wordt via 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 voor Natura 2000-activiteiten en voor activiteiten met mogelijke nadelige gevolgen voor een bijzonder nationaal natuurgebied bevatten, die gericht zijn op het beschermen van de natuur.

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.

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 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. 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 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 Natuurwerk 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, schaliegas en de oliewinning vallen onder de Mijnbouwwetgeving. Voor de *opsporing* en winning van delfstoffen of warmte is een vergunning nodig op grond van de Mijnbouwwet.⁵³ Dit verandert niet door de komst van de

⁵³ 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.

Omgevingswet. De handelingen die verricht moeten worden om aardwarmte, schaliegas 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 EZ 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 mijnbouwwerken⁵⁴ zijn op rijksniveau regels vastgesteld (art. 3.273 en 3.275 Bal jo 4.111 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 Minister van Economische Zaken is aangewezen als bevoegd gezag voor handelingen die de mijnbouw betreffen. Van de gestelde regels voor het boren met een verplaatsbare mijnbouwinstallatie kan via maatwerkvoorschriften afgeweken worden. Maatwerkregels zoals bedoeld in artikel 4.6 van de Omgevingswet zijn voor het boren met een verplaatsbare mijnbouwinstallatie niet aan de orde.⁵⁵

Tijdens de winningsfase wordt gebruik gemaakt van bovengrondse (permanente) winningsinstallaties. 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 omgevingsvergunning. De initiatiefnemer bepaalt zelf door de aanvraag van de vergunning wat precies tot één activiteit behoort.⁵⁶

Lozing in bodem

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

Lozing in watersystemen

Afvalwater dat ontstaat bij het boorproces mag niet geloosd worden. Niet op een oppervlaktewaterlichaam, niet op een vuilwaterriolering, niet in de bodem of een schoonwaterriool. Afwijken via maatwerk is niet mogelijk. Afstromend hemelwater van bodem beschermende voorzieningen kan geloosd worden op de riolering wanneer de verontreiniging binnen de gestelde normen blijft, anders moet ook dit water afgevoerd worden.⁵⁷

⁵⁴ 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'.

⁵⁵ NvT ontwerp Bal, artikelsgewijs, p. 327 e.v.

⁵⁶ NvT ontwerp Bal, artikelsgewijs, p. 91.

⁵⁷ NvT ontwerp Bal, artikelsgewijs, p. 327 e.v.

Nieuw is dat enkele bepalingen uit de Mijnbouwwetgeving (art. 40 en 43 Mbw) zijn verplaatst naar de Omgevingswet. Deze zien op activiteiten in de Exclusieve Economische Zone (EEZ) in de Noordzee. Voor drinkwaterbedrijven zijn deze regels niet van toepassing. En er is de mogelijkheid om rond een mijnbouwwerk een veiligheidszone in te stellen.⁵⁸

Ontwerp-structuurvisie ondergrond (Strong)

- *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.⁵⁹
 - 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 / drinkwaterwinningen.
- *Oliewinning*: Ten aanzien van 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.⁶⁰
- *Schaliegas*: Op 10 juli 2015 heeft het kabinet aangegeven dat commerciële schaliegaswinning nu niet aan de orde is. Dit is opgenomen in de Ontwerp-Structuurvisie Ondergrond. In aanvulling daarop wordt de termijn waarop commerciële winningen zijn uitgesloten, verlengd tot 2023. Voor de periode daarna is de besluitvorming onbekend. In ieder geval is duidelijk dat de winning van schaliegas is uitgesloten in de gebieden die in het Plan-MER Schaliegas als uitsluitingsgebieden zijn opgenomen (stedelijk gebied, Natura 2000-gebieden, grote wateren en waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en daaromheen liggende boringvrije zones ter bescherming van die winning (alle tot een diepte van 1000 m)). Mocht in de toekomst, mede op grond van de onderzoeksresultaten, besloten worden dat schaliegaswinning kan plaatsvinden, dan zal een gebiedsspecifieke afweging worden gemaakt, waarbij de decentrale overheden worden betrokken. Daarbij wordt rekening gehouden met de reeds geacommodeerde (ondergrond)functies.⁶¹

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 op de pagina hierna.

⁵⁸ Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 273.

⁵⁹ Ontwerp-structuurvisie ondergrond, p. 57.

⁶⁰ Ontwerp structuurvisie ondergrond, p. 60.

⁶¹ Ontwerp structuurvisie ondergrond, p. 68.

Voorkomen aantasting grondwaterlichaam door Mijnbouwwet-gerelateerde activiteiten

<i>Bestuursorgaan</i>	<i>Instrumentarium</i>	<i>Bevoegd gezag</i>	<i>Advies (informeel) en formele inspraak door drinkwaterbedrijf</i>
Rijk	<ul style="list-style-type: none">- omgevingsvergunning- algemene regels Bal- zorgplichten- maatwerkvoorschrift	Minister van Economische Zaken	Bezwaar/beroep

4 Juridische verplichtingen voor drinkwateractiviteiten

Nadere invulling hiervan volgt begin 2018 (als de uitvoeringsregelgeving verder bekend is).

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden voor de meest voorkomende drinkwateractiviteiten 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'. Voor deze 1^e versie van het handboek worden enkel de te beschrijven activiteiten getoond.

In ieder geval te beschrijven activiteiten	
1. Aanleg kabels en (transport)leidingen	6. Onttrekken oppervlaktewater
2. Aanleg/installatie pompstation	7. Lozingen (in bodem, oppervlaktewater en riolering)
3. Boringen	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	

Nb: fictief ingevuld, om al een beeld te geven van de uitwerking

Onderdeel	Uitwerking huidig stelsel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen / toelichting
Algemene toelichting	Korte toelichting op activiteit, belang hiervan e.d.		
Juridische verplichting (en)	1. Watervergunning op grond van Waterwet (art. 6.4)	1. Omgevingsvergunning water o.g.v. Omgevingswet (art. 5.1) en Bal (art. x)	Evt. MER-plicht
	2. Ontheffing v/d provinciale milieuverordening	2. Ontheffing v/d provinciale omgevingsverordening	
	3. Melden lozing grondwater in oppervlaktewater o.g.v. Activiteitenbesluit	3. Melding lozing grondwater in oppervlaktewater o.g.v. waterschapsverordening	Lozingen grondwater zijn straks niet langer centraal geregeld.
	4. Zorgplicht Wet bodem-bescherming	4. Zorgplicht Bal	Mede afhankelijk van Aanvullingswet bodem en Aanvullingsbesluit
	5. Omgevingsvergunning kappen (bomen) o.g.v. gemeentelijke kapverordening	5. Omgevingsvergunning o.g.v. gemeentelijk omgevingsplan	Let op samenloopregeling omgevingsvergunning o.g.v. Omgevingsbesluit
Bevoegd gezag	<ul style="list-style-type: none"> - Provincie voor de watervergunning - Waterbeheerder voor lozing op oppervlaktewater - Gemeente bevoegd voor de omgevingsvergunning kappen bomen 	<ul style="list-style-type: none"> - Provincie voor omgevingsvergunning water - Waterbeheerder voor lozing op oppervlaktewater - Gemeente bevoegd voor omgevingsvergunning kappen bomen o.g.v. omgevingsplan 	

Onderdeel	Uitwerking huidig stelsel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen / toelichting
Procedure	<ul style="list-style-type: none"> - Voor watervergunning m.b.t. onttrekken grondwater is Afdeling 3.4 Awb van toepassing - Procedure waterschap geregeld in keur - Procedure gemeente geregeld in verordening 	<ul style="list-style-type: none"> - Voor watervergunning m.b.t. onttrekken grondwater is Titel 4.1 Awb van toepassing (korte procedure) - Procedure waterschap geregeld in waterschapsverordening - Procedure gemeente geregeld in omgevingsplan 	Voor grondwateronttrekkingen geldt onder de Ow niet langer de uitgebreide procedure
Toetsingskader	Het toetsingskader voor watervergunning is art. 2.1 Waterwet.	Het toetsingskader voor de omgevingsvergunning water is art. 1.3 Omgevingswet	

4.2 Activiteit: aanleg kabels en (transport)leidingen

PM: verwerken in tabel zoals in inleiding beschreven.

4.3 Activiteit: aanleg/installatie pompstation

PM: verwerken in tabel zoals in inleiding beschreven.

4.4 Activiteit: boringen

PM: verwerken in tabel zoals in inleiding beschreven.

4.5 Activiteit: onttrekken grondwater

PM: verwerken in tabel zoals in inleiding beschreven.

4.6 Activiteit: infiltreren oppervlaktewater in de bodem

PM: verwerken in tabel zoals in inleiding beschreven.

4.7 Activiteit: onttrekken oppervlaktewater

PM: verwerken in tabel zoals in inleiding beschreven.

4.8 Activiteit: lozingen in bodem, oppervlaktewater of riolering

PM: verwerken in tabel zoals in inleiding beschreven.

4.9 Activiteit: natuurbescherming en betekenis winningen

PM: verwerken in tabel zoals in inleiding beschreven.

4.10 Activiteit: omgaan met schadeclaims

PM: verwerken in tabel zoals in inleiding beschreven.

5 Conclusie: duurzame veiligstelling openbare drinkwatervoorziening 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 deze 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 afstemingsgesprekken 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 drinkwatervoorziening.
2. Bij de uitoefening van bevoegdheden en toepassing van wettelijke voorschriften door bestuursorganen geldt de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening als een dwingende reden van groot openbaar belang.

Leeswijzer

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

- Een samenvatting van het beleids- en uitvoeringsinstrumentarium van de Omgevingswet. Aan de hand van een schema wordt duidelijk gemaakt op welk niveau welke instrumenten aanwezig zijn om invulling te geven aan de doelstellingen van zowel de wet als bij de wet betrokken partijen (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).

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

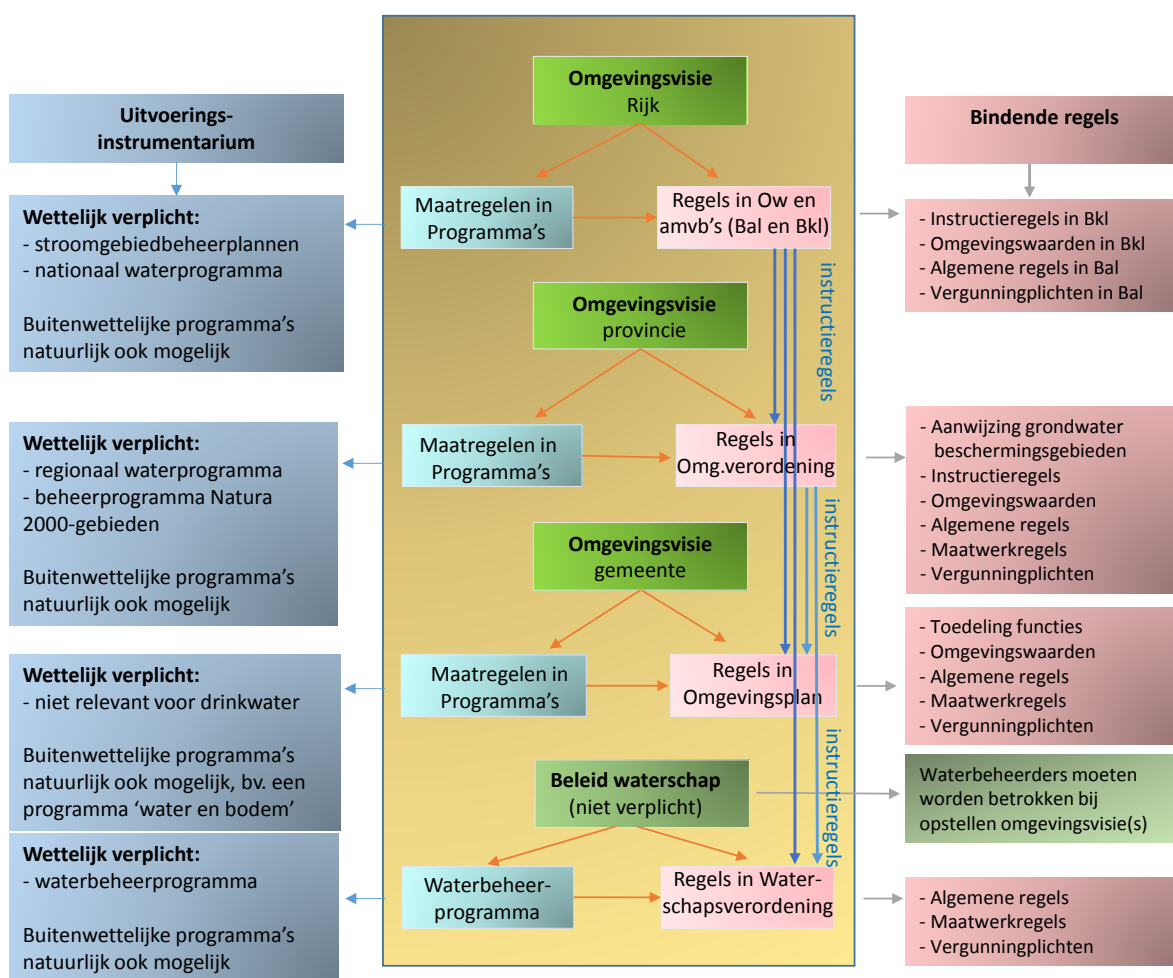
wat en er zijn enkele instrumentele veranderingen. De belangrijkste hiervan, inclusief de (mogelijke) gevolgen hiervan zijn in tabel 5.1 weergegeven. Daarna geeft figuur 5.1 aan met welke instrumenten op welk niveau de drinkwaterbelangen veiliggesteld kunnen worden.

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 voorliggend handboek bij helpen.
2	Omgevingsvisie geldt als het kerninstrument voor het beleid, met daarna concretisering via programma's en verordeningen (waaronder het omgevingsplan).	Verplicht integrale visie op voorheen sectorale domeinen. Voorstelbaar is dat de omgevingsvisie de beleidsdomeinen bodem, ondergrond en grondwater integraal beschouwt.	Beleidsgrenzen overschrijdende 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 water(- en bodem)toets helpen als procesvehikel. Daarbij 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 waar en waarom instructieregels echt nodig zijn.
4	Kortere vergunningprocedures, bv. voor grondwater-onttrekkingen.	Snellere beslistermijnen.	Vroeg/eerder 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 regionaal 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 de decentrale verordeningen en het omgevingsplan. 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 maatwerkregels 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 of wat voor soort 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 idee 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.

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.⁶² Van wetgeving alleen worden bronnen niet schoner en door wetgeving alleen ontstaan geen goede samenwerkingsrelaties. Een afweging van soms talloze 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. van de Omgevingswet – wordt op tal van plekken in Nederland al jaren gezocht naar maatschappelijk wenselijke maatregelen. De Omgevingswet beoogt deze praktijk verder te brengen. De cultuuromslag die hiermee gepaard gaat, wordt onder het nieuwe stelsel min of meer ‘afgedwongen’.

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 ‘tegedenken’) - 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.

⁶² Vergelijk: MWH, Impactanalyse Omgevingswet Vitens, 28 februari 2017.

	Belangrijkste principes van de Omgevingswet	Belangrijkste gevolgen voor de praktijk	Dat vraagt om:
3	<ul style="list-style-type: none"> - Snellere besluitvorming en meer samenhang in beleid en uitvoering. 	<ul style="list-style-type: none"> - Andere werkhouding, bedrijfsvoering en cultuur - Verdergaande publieksparticipatie - Meer mogelijkheden om aan de voorkant belangen in te brengen. 	<ul style="list-style-type: none"> - 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	<ul style="list-style-type: none"> - Meer regelen aan de voorkant in plaats van achteraf 	<ul style="list-style-type: none"> - Proactief handelen, de ontwikkelingen 'voor zijn' - Toezicht en handhaving zullen meer aan de voorkant georganiseerd / ingebed worden 	<ul style="list-style-type: none"> - 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 wordt 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.

Tabel 5.3: verantwoordelijkheid per regelgevingsproduct voor concretiseren Dww-zorgplicht

Nr	Regelgevingsproduct	Rijksniveau			Decentraal niveau			Aandachtspunten Nb: belangrijkste onderwerpen
		EB*	I&M	EZ	IPO	VNG	UvW	
Rijksniveau								
1	Invoeringswet Ow							Aandacht voor met name schadevergoedingsregeling
2	Invoeringsbesluit en -regeling Ow							
3	Omgevingsregeling							M.n. aandacht voor monitoring en indieningsvereisten omgevingsvergunning
4	Aanvullingswet bodem							Aandacht voor met name overgangsrecht spoedeisende en beschikte gevallen. Wetsvoorstel bij Raad van State
5	Aanvullingsbesluit en-regeling bodem							Aandacht voor m.n. grondwaterkwaliteit 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. normstelling 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-omgevingsverordening							IPO-handreiking t.b.v. model verschenen. Aandacht voor nu al bestaande onderdelen in PMV + aanwijzen strategische voorraden. Mogelijk instructieregels richting gemeenten en waterschappen.
2	Model-omgevingsplan							Aandacht voor toedeling functies en beheer en aanpak historische bodem- en grondwaterverontreinigingen
3	Model-waterschapsverordening							Model in ontwikkeling door UvW. Aandacht voor m.n. regeling lozingen (nieuw element in waterschapsverordening/keur)

* EB: Programmadirectie Eenvoudig Beter

Bijlagen

- 1. Checklist overleg overheden - drinkwaterbedrijven**
- 2. Lijst van interessante literatuur**
- 3. Interessante websites / links**
- 4. Transponeringstabel**
- 5. Nieuw begrippenkader Omgevingswet**
- 6. Betrokkenen bij het handboek**
- 7. 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 Eijnsink), 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.
- Dunea, Position paper Omgevingswet 2019, november 2016.
- Ina Kraak en Willem Wensink, De Omgevingswet: waterbestendig of waterdoorlatend?, TO december 2016 nr. 6.
- Gerrit van der Veen, Worden bodem en grondwater de zorgenkinderen onder de Omgevingswet?, TO oktober 2016 nr. 3.
- MWH in opdracht van Vitens, Impactanalyse Omgevingswet Vitens, 28 februari 2017.
- 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.
- VMR, Milieubescherming in het omgevingsplan, februari 2017.

Overige gebruikte literatuur / documenten:

- Deltaprogramma Ruimtelijke adaptatie, Aanpak nationale Vitale en Kwetsbare functie, tweede voortgangsrapportage, 31 maart 2016.
- Sterk Consulting en Colibri Advies, Handreiking Juridische Helderheid in het grondwaterbeheer (deel A), in opdracht van een breed consortium van overheden, Leiden 2012
- Vewin (R. Eijsink), Strategische agenda Ondiepe Ondergrond, 28-3-2017.
- 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.
- 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.

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 Omgevingsverordening).

Bijlage 4: transponeringstabel naar onderwerp

Tekst Waterwet <i>Alleen de voor de waterbedrijven relevante artikelen</i>		Onderwerp	Omgevingswet	
Art.	Tekst		Art. Ow	Tekst Omgevingswet
	Hoofdstuk 2. Doelstellingen en normen			
	§ 1. Doelstellingen			
2.1	<p>1. De toepassing van deze wet is gericht op:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met b. bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en c. vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen. <p>2. De toepassing van deze wet is mede gericht op andere doelstellingen dan genoemd in het eerste lid, voor zover dat elders in deze wet is bepaald.</p>	Doelstellingen wet	1.3 jo. 4.23	<p>Artikel 1.3 Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, gericht op het in onderlinge samenhang:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en b. doelmatig beheeren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies. <p>Artikel 4.23 (rijksregels wateractiviteiten) 1. De in artikel 4.3 bedoelde regels over lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk, wateronttrekkingsactiviteiten en beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een waterstaatswerk worden gesteld met het oog op:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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, c. de vervulling van de op grond van deze wet aan watersystemen toegekende maatschappelijke functies, d. het beschermen van de doelmatige werking van een zuiveringstechnisch werk.

	Hoofdstuk 2 Doelstellingen en normen			
2.9	<p>1. Bij algemene maatregel van bestuur wordt de rangorde van maatschappelijke en ecologische behoeften vastgesteld, die bij watertekorten of dreigende watertekorten bepalend is voor de verdeling van het beschikbare oppervlaktewater.</p> <p>2. Bij of krachtens de maatregel en, in de gevallen bij die maatregel bepaald, provinciale verordening kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de in het eerste lid bedoelde rangorde. Deze regels kunnen mede voorzien in de overeenkomstige toepassing van de rangorde op het beschikbare grondwater.</p>	Verdringingsreeks	2.42, lid 1 en 2	<p>Artikel 2.42 (rangorde bij waterschaarste)</p> <p>1. Bij algemene maatregel van bestuur wordt de rangorde van maatschappelijke en ecologische behoeften vastgesteld, die bij waterschaarste of dreigende waterschaarste bepalend is voor de verdeling van het beschikbare oppervlaktewater.</p> <p>2. Bij of krachtens de maatregel en, als dat bij de maatregel is bepaald, bij omgevingsverordening kunnen nadere regels over de rangorde worden gesteld. Bij die regels kan de rangorde van overeenkomstige toepassing worden verklaard op het beschikbare grondwater.</p>
2.10	Normen voor de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen worden vastgesteld krachtens hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer, in overeenstemming met het stelsel van milieudoelstellingen, opgenomen in artikel 4 van de kaderrichtlijn water.	Waterkwaliteitsnormen	2.15, lid 1 sub b	<p>Artikel 2.15 (verplichte omgevingswaarden Rijk)</p> <p>1. Bij algemene maatregel van bestuur worden met het oog op het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en het milieu en het beheer van natuurlijke hulpbronnen in ieder geval omgevingswaarden vastgesteld voor:</p> <p>(...)</p> <p>b. de chemische en ecologische kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen en de chemische kwaliteit en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen, ter uitvoering van de kaderrichtlijn water, de grondwaterrichtlijn en de richtlijn prioritaire stoffen, (...)</p>
2.14	(...) bij of krachtens algemene maatregel van bestuur dan wel bij of krachtens provinciale verordening, kunnen regels worden gesteld ten aanzien van het periodiek door de beheerder meten van daarbij aan te	monitoring	20.1/ 20.2/ 20.6	<p>Artikel 20.1 (monitoringsplicht)</p> <p>1. Voor iedere vastgestelde omgevingswaarde en alarmeringswaarde wordt de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de belasting door</p>

	geven grootheden en het aan de hand van de meetresultaten beoordelen van de mate van verwezenlijking van de normen, bedoeld in de paragrafen 2 en 3			activiteiten of de concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving door monitoring bewaakt en wordt beoordeeld of aan die omgevingswaarde of alarmeringswaarde wordt voldaan.
Hoofdstuk 4 Plannen				
4.1/4.4	Onze Ministers / provinciale staten leggen in een nationaal waterplan / regionaal waterplan de hoofdlijnen vast van het nationale / provinciale waterbeleid en de daartoe behorende aspecten van het nationale / provinciale ruimtelijke beleid. Het plan is voor de ruimtelijke aspecten tevens een structuurvisie als bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening.	Beleidsplan	3.1/3.2	<p>Artikel 3.1 (vaststellen omgevingsvisie)</p> <p>2. Provinciale staten stellen een provinciale omgevingsvisie vast.</p> <p>3. Onze Minister stelt, in overeenstemming met Onze Ministers die het aangaat, een nationale omgevingsvisie vast.</p> <p>Artikel 3.2 (inhoud omgevingsvisie)</p> <p>Een omgevingsvisie bevat, mede voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid:</p> <p>a. een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving,</p> <p>b. de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied,</p> <p>c. de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid.</p>
4.6	Een beheerder stelt met betrekking tot de watersystemen onder zijn beheer een beheerplan vast. Daarbij wordt voor regionale wateren rekening gehouden met het regionale waterplan dat betrekking heeft op die regionale wateren, en dient de afstemming op beheerplannen van andere beheerders, indien sprake is of zou kunnen zijn van samenhang tussen de onderscheidene watersystemen, te zijn gewaarborgd.	Beheerplan	3.7/ 3.9 lid 2 onder e	<p>Artikel 3.7 (verplichte programma's waterschap)</p> <p>Het algemeen bestuur van het waterschap stelt voor de watersystemen die bij het waterschap in beheer zijn een waterbeheerprogramma vast, waarbij het rekening houdt met het regionale waterprogramma voor die watersystemen, voor zover het de onderdelen betreft die uitvoering geven aan de richtlijnen, bedoeld in artikel 3.8, tweede lid.</p>

Hoofdstuk 6. Handelingen in watersystemen				
6.2	<p>Het is verboden om stoffen te brengen in een oppervlaktewaterlichaam, tenzij:</p> <p>a. een daartoe strekkende vergunning is verleend door Onze Minister of, ten aanzien van regionale wateren, het bestuur van het betrokken waterschap;</p> <p>b. daarvoor vrijstelling is verleend bij of krachtens algemene maatregel van bestuur;</p>	Vergunningplicht lozen	5.1 lid 2	<p>2. Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten:</p> <p>c. een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk, voor zover het betreft een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval.</p>
6.21	Een vergunning wordt geweigerd, voor zover verlening daarvan niet verenigbaar is met de doelstellingen in artikel 2.1 of de belangen, bedoeld in artikel 6.11.	Toetsingskader vergunningen	5.18/ 5.24	<p>Artikel 5.24 (artikel 5.18 beoordelingsregels aanvraag wateractiviteit)</p> <p>1. Voor een wateractiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.18, gesteld met het oog op:</p> <p>a. het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste,</p> <p>b. het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen,</p> <p>c. de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen,</p> <p>d. voor zover de regels een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk betreffen: het beschermen van de doelmatige werking van een zuiveringstechnisch werk.</p>
Hoofdstuk 7. Financiële bepalingen				
7.14	1. Aan degene die als gevolg van de rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het kader van het waterbeheer schade lijdt of zal lijden, wordt op zijn verzoek door het betrokken bestuursorgaan een vergoeding toegekend, voor zover de schade redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en voor zover de vergoeding	Schadevergoeding	15.1	<p>Artikel 15.1 (toepassingsbereik)</p> <p>1. Als een bestuursorgaan in de rechtmatige uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak op grond van deze wet schade veroorzaakt, is titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht alleen van toepassing op de toekenning van vergoeding van schade als</p>

	niet of niet voldoende anderszins is verzekerd.			bedoeld in artikel 4:126, eerste lid, van die wet die wordt veroorzaakt door het vaststellen, verlenen, stellen, treffen of, voor zover van toepassing, wijzigen of intrekken van:
7.18	<p>1. De schade aan een onroerende zaak, veroorzaakt door het onttrekken van grondwater of het infiltreren van water krachtens een watervergunning, wordt, voorzover dit redelijkerwijze kan worden gevegd, door de vergunninghouder ondervangen.</p> <p>2. Voorzover de schade niet is ondervangen, is de vergunninghouder desgevorderd verplicht jegens ieder die enig recht op het gebruik of het genot van de onroerende zaak heeft, die schade te vergoeden.</p>	Schade door grondwateronttrekking voorkomen / vergoeden		(nog niet in Ow opgenomen)
7.19	Hij, die op grond van artikel 7.18, eerste, tweede of derde lid, een vordering kan doen met betrekking tot schade in verband met een watervergunning voor het onttrekken van grondwater of het infiltreren van water als bedoeld in artikel 6.4 of 6.5, onderdeel b, dan wel krachtens een verordening van een waterschap, kan eerst aan gedeputeerde staten van de provincie waarin de in artikel 7.18 bedoelde onroerende zaak geheel of grotendeels is gelegen verzoeken een onderzoek in te stellen.	onderzoek naar schade door grondwateronttrekking		(nog niet in Ow opgenomen)

Tekst Wet milieubeheer <i>Alleen de voor de waterbedrijven relevante artikelen</i>		Onderwerp	Omgevingswet	
Art.	Tekst		Art. Ow	Tekst Omgevingswet
	Hoofdstuk 1. Algemeen			
1.2	<p>1. Provinciale staten stellen ter bescherming van het milieu een verordening vast.</p> <p>2. De verordening bevat ten minste:</p> <p>a. regels ter bescherming van de</p>	Provinciale regels voor grondwaterbeschermingsgebieden	2.18	Artikel 2.18 (provinciale taken voor de fysieke leefomgeving) 1. Bij het provinciebestuur berusten, naast de elders in deze wet en op grond van andere wetten aan dat bestuur toegedeelde taken voor de

Tekst Wet milieubeheer <i>Alleen de voor de waterbedrijven relevante artikelen</i>		Onderwerp	Omgevingswet	
Art.	Tekst		Art. Ow	Tekst Omgevingswet
	<p>kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning in bij de verordening aangewezen gebieden;</p> <p>b. regels inzake het voorkomen of beperken van geluidhinder in bij de verordening aangewezen gebieden.</p>			<p>fysieke leefomgeving, de volgende taken:</p> <p>c. het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden, met het oog op de winning daarvan voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water,</p>

Tekst Wet algemene bepalingen omgevingsrecht <i>Alleen de voor de waterbedrijven relevante artikelen</i>		Onderwerp	Omgevingswet	
Art.	Tekst		Art. Ow	Tekst Omgevingswet
	Hoofdstuk 2. Omgevingsvergunning			
2.1	<p>1 Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:</p> <p>e.</p> <p>1°. het oprichten,</p> <p>2°. het veranderen of veranderen van de werking of</p> <p>3°. het in werking hebben van een inrichting of mijnbouwwerk,</p>	Vergunning milieu	5.1 lid 2	<p>2. Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten:</p> <p>b. een milieubelastende activiteit, voor zover het betreft een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval.</p>
2.14	Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e:	Toetsingskader vergunning milieu	5.18/ 5.26/ 4.23	<p>Artikel 5.26 (artikel 5.18 beoordelingsregels aanvraag milieubelastende activiteit)</p> <p>1. Voor een milieubelastende activiteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.18, gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid en het milieu.</p> <p>2. Op het stellen van deze regels is artikel 4.22, tweede lid, van overeenkomstige toepassing.</p>

Bijlage 5: nieuw begrippenkader Omgevingswet

Nieuwe of gewijzigde begrippen van belang voor drinkwaterbedrijven

Begrip	Definitie	Toelichting/verschil met huidig stelsel
Beperkingengebiedactiviteit	Activiteit binnen een beperkingengebied. 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, infrastructuur, 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 natuurlijke en de gebouwde omgeving. Water behoort tot de fysieke leefomgeving totdat het hieraan wordt onttrokken.
Lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam	Activiteit, niet zijnde een stortingsactiviteit 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 zuiveringstechnisch werk omdat het Bal algemene regels kent voor lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam, die niet van toepassing zijn op lozingsactiviteiten op een zuiveringstechnisch 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 zuiveringstechnisch werk	Activiteit inhoudende het brengen van stoffen, warmte of water met behulp van een werk, niet zijnde een openbaar vuilwaterriool, in een zuiveringstechnisch 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 zuiveringstechnisch werk.	Dit betreft een zuiveringstechnisch werk dat in exploitatie is bij of namens een waterschap. Het lozen op een zuiveringstechnisch werk waarbij is bepaald dat de zuiveringstaak bij de gemeente berust, valt hier niet onder. In dat geval is het lozen een milieubelastende activiteit.
Milieubelastende activiteit	Activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch 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
Omgevingswaarde	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	<ul style="list-style-type: none"> - 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 zuiveringstechnisch werk; - Stortingsactiviteit op zee; - Wateronttrekkingsactiviteit; - Of, voor zover het betreft een waterschapsverordening, elke andere activiteit waarvoor die verordening regels bevat. 	<p>Het begrip 'wateractiviteit' is een overkoepelend begrip voor allerlei wateractiviteiten.</p> <p>De waterschappen blijven net als nu regels stellen in de eigen (integrale) verordening, waar de keur onderdeel van uitmaakt.</p>
Wateronttrekkingsactiviteit	<p>Activiteit inhoudende:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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 drinkwatervoorziening 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: betrokkenen bij ontwikkelen handboek

Opstellers handboek

- Peter de Putter (Sterk Consulting)
- Simon Handgraaf (Colibri Advies)
- Miriam Aerts (Sterk Consulting)
- Christine Jongma (Colibri Advies / Vergunningen.Info)

Begeleiding vanuit Vewin

- Wendela Slok (projectleider)
- Lieke Coonen
- Mirja Baneke
- Rob Eijsink

Klankbordgroep

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

Bijlage 7: 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
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
IPPC	Integrated Pollution and Prevention Control
IPO	Interprovinciaal overleg
KLIC	Kabels en Leidingen Informatie Centrum
KRW	Kaderrichtlijn water
MBA	Milieubelastende activiteit
Mbw	Mijnbouwwetgeving
MER	Milieueffectrapportage
MvT	Memorie van Toelichting
NOVI	Nationale Omgevingsvisie
NvT	Nota van Toelichting
Ob	Omgevingsbesluit
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
ZZS	Zeer zorgwekkende stoffen