

**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 FLO Legal BV

Leiden, december 2022

Versies gebruikte wet- en regelgeving

Voor deze versie van het handboek is gebruikt gemaakt van de volgende versies van de Omgevingswet en onderliggende amvb's en Omgevingsregeling, te downloaden via <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/>:

- Geconsolideerde versie tekst van de Omgevingswet, d.d. 04-10-2022.
- Geconsolideerde versie van het Omgevingsbesluit, d.d. 16-09-2022.
- Geconsolideerde versie van het Besluit kwaliteit leefomgeving, d.d. 22-11-2022.
- Geconsolideerde versie van het Besluit activiteiten leefomgeving, d.d. 22-11-2022.
- Geconsolideerde versie van het Besluit bouwwerken leefomgeving, d.d. 16-09-2022.
- Geconsolideerde versie van de Omgevingsregeling, d.d. 18-11-2022.
- Aanvullingswet bodem Omgevingswet, Stb. 2020, 87.
- Memorie van Toelichting bij de Aanvullingswet bodem Omgevingswet, Kamerstukken II, 2017/18, 34 864, nr. 3.
- Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet, Stb. 2021, 98 (incl. Nota van Toelichting).

Opmerking

De wet- en regelgeving kan nog wijzigen. Uiteindelijk gaat het om de wet- en regelgeving zoals deze luidt op het moment van inwerkingtreding van het nieuwe stelsel.

Inhoudsopgave

1	Inleiding: achtergrond en leeswijzer	- 3 -
2	Algemeen deel Omgevingswet	- 7 -
2.1	Algemene inleiding en leeswijzer	- 7 -
2.2	Doelen van de Omgevingswet: meer dan enkele wettelijke bepalingen	- 10 -
2.3	Begrippenkader Omgevingswet deels nieuw / gewijzigd	- 12 -
2.4	Beschrijving instrumentarium en bevoegdheden Omgevingswet	- 14 -
2.5	Beschrijving procedures en rechtsbeschermingsmogelijkheden	- 31 -
2.6	Digitaal stelsel Omgevingswet: betekenis voor drinkwaterbedrijven	- 36 -
2.7	Toezicht en handhaving onder de Omgevingswet	- 39 -
2.8	Schadevergoeding/nadeelcompensatie	- 40 -
3	Juridische bescherming bronnen en infrastructuur + samenwerken aan een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening	- 45 -
3.1	Inleiding	- 45 -
3.2	Betekenis Europese richtlijnen voor de bescherming van drinkwaterbronnen	- 46 -
3.3	Ruimtelijke bescherming grondwaterbeschermingsgebieden	- 50 -
3.4	Bescherming van de ondergrondse infrastructuur (leidingen)	- 54 -
3.5	Voorkomen/beperken van bedreigende puntlozingen door derden	- 58 -
3.6	Voorkomen/beperken gevolgen van diffuse lozingen	- 64 -
3.7	Voorkomen nieuwe en beheren bestaande bodem-/grondwaterverontreiniging	- 65 -
3.8	Aanleg en gebruik van bodemenergiesystemen	- 70 -
3.9	Grondwaterwinningen en natuurbescherming	- 72 -
3.10	Mijnbouwwet gerelateerde activiteiten	- 75 -
4	Juridische verplichtingen voor drinkwateractiviteiten	- 78 -
4.1	Activiteit: aanleg en verwijderen (transport)leidingen	- 79 -
4.2	Activiteit: aanleg/installatie en gebruik pompstation	- 84 -
4.3	Activiteit: boringen in de bodem	- 88 -
4.4	Activiteit: onttrekken grondwater	- 91 -
4.5	Activiteit: infiltreren oppervlaktewater in de bodem	- 94 -
4.6	Activiteit: onttrekken oppervlaktewater	- 96 -

4.7	Activiteit: lozingen in bodem, oppervlaktewater of riolering	- 99 -
4.8	Activiteit: natuurbescherming en betekenis voor winningen	- 101 -
4.9	Activiteit: omgaan met schadeclaims	- 104 -
5	Conclusie: duurzame veiligstelling openbare drinkwatervoorziening in instrumentarium Omgevingswet-	108 -
5.1	Inleiding	- 108 -
5.2	Borging drinkwaterbelangen in het instrumentarium van de Omgevingswet	- 108 -
5.3	Principes Omgevingswet en betekenis hiervan voor de organisatie en bedrijfsvoering van drinkwaterbedrijf en overheidsorganen (‘omgevingsmanagement’)	- 111 -
5.4	Belangrijkste overall conclusies en aanbevelingen	- 112 -
	Bijlagen	- 115 -
	Bijlage 1: nieuw begrippenkader Omgevingswet	- 116 -
	Bijlage 2: transponeringstabel naar onderwerp	- 118 -
	Bijlage 3: interessante literatuur en websites	- 119 -
	Bijlage 4: RIVM-brochure ‘Zorgplicht drinkwater’	- 121 -
	Bijlage 5: bruidsschat	- 122 -
	Bijlage 6: betrokkenen bij ontwikkeling handboek	- 125 -
	Bijlage 7: lijst van afkortingen	- 126 -

1 Inleiding: achtergrond en leeswijzer

Naar verwachting treedt op 1 januari 2024 de Omgevingswet (Ow) in werking, inclusief de daarbij horende uitvoeringsregelgeving. De verschillende centrale wetgevingsproducten – in het bijzonder de Omgevingswet, de vier algemene maatregelen van bestuur en de Omgevingsregeling¹ - zijn inmiddels gepubliceerd. Dat maakt dat de vraag naar de betekenis van de Ow voor de praktijk steeds beter beantwoord kan worden, zij het dat het uiteindelijk met name ook de decentrale regelgeving is die inhoud geeft aan het nieuwe stelsel.

Ook voor de drinkwaterbedrijven is de Omgevingswet van belang. Om die reden is het voorliggende handboek ontwikkeld. Hierin wordt behalve de inhoud van het nieuwe stelsel met name ook duidelijk gemaakt wat een en ander concreet betekent voor de veiligstelling van de drinkwatervoorziening. Wat wordt anders? Wat blijft min of meer hetzelfde? Welke instrumenten biedt het nieuwe stelsel en bij welk bestuursorgaan kan/moet straks over welk onderwerp worden aangeklopt? En wanneer dan? Het handboek biedt zo een voor de drinkwaterbedrijven (en ook overheden) gemeenschappelijk kader. Het handboek is primair een naslagwerk voor de drinkwaterbedrijven, maar ook hun partners kunnen er hun voordeel mee doen.

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

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

De Omgevingswet kent veel instrumenten die zeker ook voor de drinkwatervoorziening een rol (kunnen) spelen. Te wijzen valt bijvoorbeeld op de omgevingsvisies, de provinciale omgevingsverordening, het gemeentelijke omgevingsplan en de programma's. Van belang is steeds dat het drinkwaterbelang hierin goed geborgd wordt. Volgens de Vewin helpt het als drinkwaterbedrijven tijdig bij grote projecten of aanvragen van vergunningen of het stellen van maatwerkregels en maatwerkvoorschriften worden betrokken. De overheid kan in dat soort processen wijzen op de veiligstelling van de duurzame openbare drinkwatervoorziening, daarnaar handelen en drinkwaterbedrijven hierbij actief aan de voorkant betrekken. Het helpt ook als overheden een drinkwaterparagraaf in hun omgevingsvisie, -verordening, -plan en programma opnemen, waarin zij omschrijven hoe zij de genoemde zorgplicht gaan invullen.

Het voorliggende handboek gaat in op het benutten van de instrumenten van de Omgevingswet die een rol kunnen spelen bij het veiligstellen van de drinkwatervoorziening. Het geeft onder meer

¹ Verder van belang zijn de Invoeringswet (met name relevant voor een deel van het overgangsrecht) en de vier aanvullingswetten voor geluid, grondeigendom, natuur en bodem. Onder elk van deze wetten hangt een amvb en een ministeriële regeling. De geconsolideerde versies van de verschillende documenten staan op de website van het Informatiepunt Leefomgeving (IPLO): <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/>.

inzicht in de juridische bescherming van de bronnen en infrastructuur en de mogelijkheden om samen te werken aan een duurzame drinkwatervoorziening.

Het handboek is tot stand gekomen met hulp van een klankbordgroep met vertegenwoordigers uit de drinkwaterbedrijven, waarvoor dank! Zie hiervoor bijlage 6.

Leeswijzers

Een handboek is bedoeld om te raadplegen als zich een concrete vraag voordoet, door wie dan ook binnen het drinkwaterbedrijf. Maar weinigen zullen het handboek van A tot Z lezen. Om die reden staan hieronder drie leeswijzers:

1. Overzicht van wat er in de vijf hoofdstukken en bijlagen is te lezen;
2. Een leeswijzer die voor de verschillende functies binnen een drinkwaterbedrijf is bedoeld;
3. Een leeswijzer voor medewerkers/afdelingen binnen een drinkwaterbedrijf die concrete activiteiten gaan uitvoeren en willen weten wat hiervoor de juridische verplichtingen e.d. zijn.

Leeswijzer 1: overzicht van de verschillende hoofdstukken

Het handboek is als volgt opgebouwd:

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

Als bijlagen zijn opgenomen:

1. Verklaring van nieuwe begrippen in de Omgevingswet;
2. Transponeringstabel waarin voor specifieke onderwerpen duidelijk wordt waar dit onder de Omgevingswet wordt geregeld;
3. Literatuurlijst en lijst van interessante websites;
4. RIVM-brochure 'Zorgplicht drinkwater. Wat betekent dit voor u?' (december 2017);

5. Nadere toelichting op de bruidsschat;
6. Betrokkenen bij de opstelling van het handboek;
7. Lijst van gebruikte afkortingen.

Leeswijzer 2: onderverdeling naar type functies binnen een drinkwaterbedrijf

Nr.	Type functie	Werkzaamheden	Paragraaf / hoofdstuk
1	Medewerkers assetmanagement, productie, nieuwbouw distributie, engineers	Regie over het proces van de constructie van ondergrondse infrastructurele leidingprojecten	2,1, 2.2, 2.3, 2.4, 3.3, 3.4, 3.7, 3.8, 3.9, 3.10, 4.1 en 4.2
2	Medewerkers assetmanagement, productie, onderhoud of nieuwbouw distributie, projectmanagers	Bewaken gehele proces van ontwerpfase (aanleg pompstation, aanleg en verwijderen van leiding(traces), etc.	2,1, 2.2, 2.3, 2.4, 3.3, 3.4, 3.7, 3.8, 3.9, 3.10, 4.1 en 4.2. Voor projectmanagers is heel hoofdstuk 4 relevant
3	Medewerkers grondzaken, assetmanagement, juristen	Regelen of advisering juridische toestemmingen voor projecten	2,1, 2.2, 2.3, 2.4, 3.3, 3.4, 3.7, 3.8, 3.9, 3.10 en hoofdstuk 4
4	Medewerkers strategie, onderzoek & advies	Onderzoek en advies t.b.v. juridische toestemmingen voor projecten	2,1, 2.2, 2.3, 2.4 en hoofdstuk 3 en 5
5	Juristen	Advisering Omgevingswet algemeen, regelen of advisering juridische toestemmingen, gedoogplichten en schadeclaims	Gehele handboek, zeker hoofdstuk 2, 3 en 4
6	Omgevingsmanagers	Monitoring regelgeving en ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving die impact (kunnen) hebben op de belangen van het drinkwaterbedrijf; in contact treden / contact onderhouden met stakeholders/ bevoegd gezag	2,1, 2.2, 2.3, 2.4 en hoofdstuk 3 en 5

Leeswijzer 3: voor verschillende type afdelingen meest relevante paragrafen voor specifieke activiteiten ('eigen werken')

Nb: belangrijkst is de betreffende paragraaf in hoofdstuk 4 (vetgedrukt in de laatste kolom). Maar om die goed te kunnen begrijpen, is het raadzaam even kennis te nemen van de andere paragrafen.

Nr.	Activiteit	Afdeling	Paragraaf / hoofdstuk
1	Aanleg en verwijderen (transport)leidingen	Assetmanagement, Productie, Nieuwbouw of Onderhoud Distributie, Projectmanagement	2.1, 2.3, 2.4.1, 2.4.2, 2.5.1, 2.6, 4.1
2	Aanleg/installatie en gebruik pompstation (incl. opslag gevaarlijke stoffen)	Assetmanagement, Productie, Projectmanagement, Onderzoek & Advies	2.1, 2.3, 2.4.1, 2.4.2, 2.5.1, 2.6, 4.2
3	Boringen in de bodem	Assetmanagement, Productie, Projectmanagement, Onderzoek & Advies	2.1, 2.3, 2.4.1, 2.4.2, 2.5.1, 2.6, 3.8, 4.3
4	Onttrekken grondwater	Assetmanagement, Productie, Projectmanagement, Strategie, Onderzoek & Advies	2.1, 2.3, 2.4.1, 2.4.2, 2.5.1, 2.6, 4.4
5	Infiltreren oppervlaktewater in de bodem	Assetmanagement, Productie, Projectmanagement, Strategie, Onderzoek & Advies	2.1, 2.3, 2.4.1, 2.4.2, 2.5.1, 2.6, 4.5
6	Onttrekken oppervlaktewater	Assetmanagement, Productie, Projectmanagement, Strategie, Onderzoek & Advies	2.1, 2.3, 2.4.1, 2.4.2, 2.5.1, 2.6, 4.6
7	Lozingen (in bodem, oppervlaktewater en riolering)	Assetmanagement, Productie, Distributie, Projectmanagement, Strategie, Onderzoek & Advies	2.1, 2.3, 2.4.1, 2.4.2, 2.5.1, 2.6, 4.7
8	Natuurbescherming en betekenis voor winningen	Juridische Zaken, Omgevingsmanagement, Strategie, Onderzoek & Advies	2.1, 2.3, 2.4.1, 2.4.2, 2.5.1, 2.6, 3.9, 4.8
9	Omgaan met schadeclaims (i.v.m. vergunningen, meldingen en gedoogplichten)	Juridische Zaken, Omgevingsmanagement, Onderzoek & Advies	2.1, 2.3, 2.8, 4.9

2 Algemeen deel Omgevingswet

2.1 Algemene inleiding en leeswijzer

De Omgevingswet integreert 26 wetten over de fysieke leefomgeving tot één integrale wet. Wetten die geheel of grotendeels opgaan in de Omgevingswet zijn bijvoorbeeld de Wet bodembescherming, de Waterwet, de Belemmeringenwet Privaatrecht, de Tracéwet en de Wet ruimtelijke ordening. De Drinkwaterwet met daarin de belangrijke zorgplicht waarmee bestuursorganen steeds rekening moeten houden bij de afweging van belangen, blijft als afzonderlijke wet bestaan.² Juridisch-inhoudelijk zijn er wel veranderingen, maar veel blijft toch min of meer hetzelfde. Zo blijft de integrale watersysteembenadering bestaan en aan de bevoegdheidsverdeling in het waterbeheer is niet gesleuteld. In de wereld van het bodembeheer doet zich echter, doordat de Wet bodembescherming vervalt en door de beleidsrijke wijzigingen van het bodembeleid, wel een bevoegdheidsverschuiving voor. Voor eventuele bodemsaneringen zijn onder de Omgevingswet alle gemeenten bevoegd gezag.³ Provincies hebben hier dan geen rol meer.⁴

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

Artikel 1.3 Ow (maatschappelijke doelen van de wet)

Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Nb: de 'fysieke leefomgeving' omvat in ieder geval bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en het werelderfgoed (art. 1.2 Ow).

Eén wet en vier uitvoeringsbesluiten (amvb's)

De Omgevingswet zelf is slechts een 'kaderwet'. Daaronder hangen vier uitvoeringsbesluiten ofwel algemene maatregelen van bestuur (amvb's):

1. In het Omgevingsbesluit (Ob) staan de meer algemene en procedurele zaken, waaronder de bevoegd-gezagregeling voor vergunningen, afstemmingsbepalingen in geval van samenloop van vergunningen (onder de Ow de 'meervoudige aanvraag' genoemd), en de m.e.r.-plicht.
2. Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) is gericht tot overheden en bevat onder andere omgevingswaarden (normen) voor de leefomgeving, zoals de waterkwaliteitsnormen. In dit besluit staan ook de instructieregels van het Rijk die zich richten tot decentrale overheden. Zo zijn er regels over de verdringingsreeks (rangorde bij waterschaarste), monitoring en informatie. Ook de verplichte 'weging van het waterbelang' (de

² Zie uitvoerig: S. Wuijts et al., Naar een brede zorgplicht voor drinkwaterbronnen. Doorwerking Drinkwaterwet bij de bescherming van drinkwaterbronnen, RIVM rapport 609716005/2013, p. 29. De wet laat open hoe die zorgplicht kan of moet worden ingevuld. Daarvoor is er nu het informatieblad '[Zorgplicht Drinkwater, Wat betekent dit voor u?](#)'. Zie hiervoor ook Bijlage 4 van dit handboek.

³ Dus niet enkel de 29 (grotere) gemeenten die onder de Wbb al bevoegd gezag waren voor bodemsaneringen.

⁴ Uitgezonderd de saneringen die gestart zijn vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet. Die vallen onder het overgangsrecht en worden voortgezet onder het regime van de Wet bodembescherming.

- ‘watertoets’) is als een instructieregel voor gemeenten opgenomen. Zoals later nog zal blijken is de weging van het waterbelang bij meer instrumenten dan het omgevingsplan voorgeschreven (par. 2.4.2.7).
3. In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) zijn regels opgenomen over activiteiten van met name burgers en bedrijven, zoals lozingen, onttrekkingen aan grond- en oppervlaktewater en het aanleggen van infrastructuur. Centraal in het Bal staan de door het Rijk gereguleerde milieubelastende activiteiten (hst. 2 t/m 5) en de juridische verplichtingen die gelden bij wateractiviteiten in en nabij rijkswateren, de Noordzee hieronder begrepen (hst. 6 en 7). Het Bal is, wat de hoofdstukken 2 t/m 5 betreft, te beschouwen als de opvolger van het Activiteitenbesluit.
 4. 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).

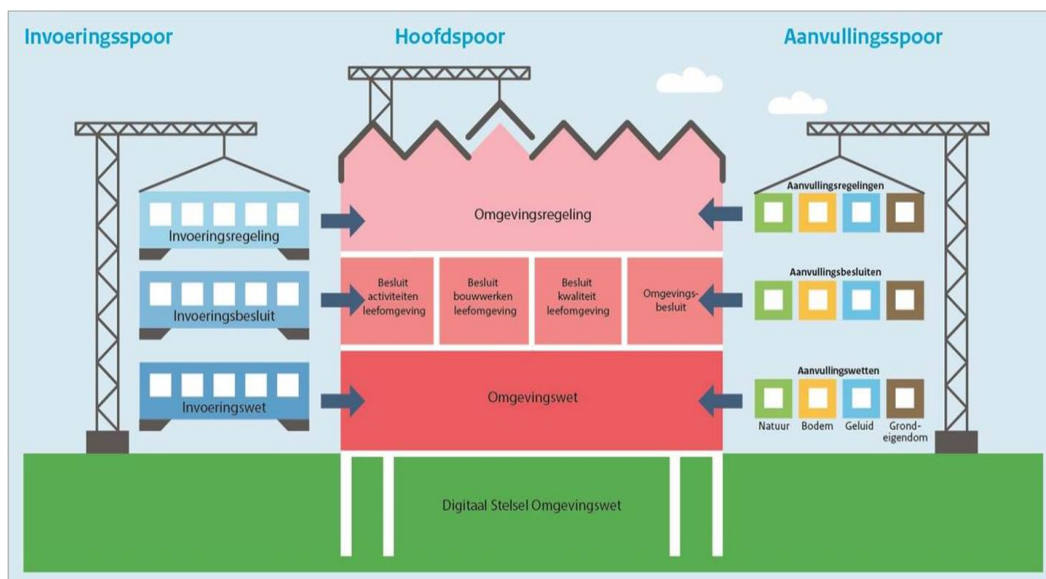
Figuur 2.1: opzet in inhoud uitvoeringsregelgeving (amvb's) onder de Ow



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

Met de Omgevingswet en de vier amvb's alleen zijn we er nog niet. Daarnaast zijn er de Invoeringswet Omgevingswet, het bijhorende Invoeringsbesluit Omgevingswet en de Omgevingsregeling (ministeriële regeling). Apart ontwikkeld maar inmiddels geïntegreerd in het hoofdspoor zijn vier zogenoemde aanvullingswetten (voor bodem, geluid, grondeigendom en natuur). Ook deze zijn voorzien van aanvullingsbesluiten en -regelingen. Uiteindelijk is van belang dat al deze wetten en regelingen geïntegreerd worden tot dat ene Omgevingswetstelsel dat op 1 juli 2023 van kracht wordt. De aanvullingsbesluiten en het Invoeringsbesluit Omgevingswet worden geïntegreerd met de tekst van de vier amvb's.

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



Nb: hiernaast is van belang dat ook de decentrale regelgeving onderdeel is van het totaalpakket. De decentrale juridisch bindende regels zijn opgenomen in de omgevingsplannen van de gemeenten, de waterschapsverordeningen van de waterschappen en de omgevingverordeningen van de provincies. Voor gemeenten en waterschappen is er hierbij voorzien in een zogenoemde ‘bruidsschat’ (zie nader par. 3.5 waar deze op verschillende plekken wordt toegelicht en ook bijlage 5).

In onderstaande figuur is weergegeven waar de juridische bindende regels te vinden zijn, zowel op Rijksniveau als op decentraal niveau.

Figuur 2.3: juridisch bindende regels van het Rijk en van de decentrale overheden



Leeswijzer

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

2.2 Doelen van de Omgevingswet: meer dan enkele wettelijke bepalingen

Hoewel veel instrumenten uit de huidige wetgeving in min of meer dezelfde vorm terugkomen, brengt de Omgevingswet wel de nodige veranderingen. Deels betreft het nieuwe instrumenten en regels, maar de grootste verandering wordt waarschijnlijk veroorzaakt door de bedoeling van de wet zoals weergegeven in onderstaande figuur.⁵

Figuur 2.4: doelstellingen van het nieuwe stelsel



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

Omdat maatschappelijke opgaven vaak zo nauw samenhangen, is het werken vanuit een sectorale benadering steeds complexer. Bij projecten is er vaak samenloop van veel belangen en bevoegdheden van diverse partijen. Regulering vanuit een sectorale invalshoek voldoet eigenlijk niet meer, beleidsmatig wordt dit al lang onderkend. Te wijzen valt bijvoorbeeld op de introductie van het beleidsconcept 'integraal waterbeheer' in het midden van de jaren '80 van de vorige eeuw. Het is nodig om vooruit te denken, te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen en opgaven in onderlinge samenhang te benaderen. Gebruikers van de fysieke leefomgeving verwachten een samenhangende benadering van initiatieven en opgaven in de fysieke leefomgeving en een vergaande reductie van de complexiteit van de wetgeving. Overheden en andere spelers in het fysieke domein worden door het nieuwe stelsel gestimuleerd om, uitgaande van ontwikkelingen en/of opgaven, de diverse sectorale belangen in samenhang te beschouwen. Wat drinkwaterbedrijven kan gerust worden gesteld dat deze werkwijze niet nieuw is. Er wordt al lange tijd gebiedsgericht gewerkt en binnen drinkwaterbedrijven zijn verschillende omgevingsmanagers actief. Wat dat betreft verandert er niet zo heel veel.

Van wetgeving alleen worden de waterkwaliteit, de infrastructuur en de waterbeschikbaarheid niet beter

De kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt niet alleen bepaald door wet- en regelgeving. De bestuurlijke cultuur, de kennis en kunde van bestuurders, ambtenaren en initiatiefnemers zijn minstens zo belangrijk. De Omgevingswet beoogt een impuls te geven aan bestuurlijke en ambtelijke processen en samenwerking. Concreet gaat het erom dat bestuurders en ambtenaren de wil hebben om de fysieke leefomgeving integraal te benaderen, dat zij geen risicomijdend gedrag tonen, ruimte laten voor privaat initiatief, de participatieve aanpak toepassen – vroegtijdige publieksparticipatie is bij het maken van omgevingsvisies, de wettelijk

⁵ De verdere tekst in deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op c.q. ontleend aan de MVT bij de Omgevingswet: Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, hst. 1.

voorgeschreven programma's en de decentrale verordeningen verplicht voorgeschreven - en zorgen voor voldoende kennis en vaardigheden en een toereikende uitvoeringsorganisatie.

Twee vormen van participatie: bij ontwikkeling kerninstrumenten, maar ook bij aanvragen vergunning

De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie. Daarmee kunnen overheden namelijk op tijd (aan de voorkant) belangen, meningen en creativiteit op tafel krijgen. Participatie is het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van besluitvorming door overheden. Belanghebbenden zijn burgers, bedrijven (ook drinkwaterbedrijven), maatschappelijke organisaties en bestuurders van andere overheden dan het besluitvormende bestuursorgaan. Vroegtijdige publieksparticipatie is voorgeschreven voor de zogenoemde kerninstrumenten van de Omgevingswet: omgevingsvisies, programma's, omgevingsverordening, omgevingsplan, waterschapsverordening en het projectbesluit. In het vervolg van dit hoofdstuk worden deze kerninstrumenten toegelicht. De participatieplicht komt daarbij aan de orde. Bij de vaststelling van deze instrumenten moet de betreffende overheid aangeven hoe belanghebbenden zijn betrokken bij de totstandkoming. Ook moet worden aangegeven welke resultaten dat heeft opgeleverd. Gemeenten, provincies en waterschappen moeten ook aangeven hoe ze hun eigen participatiebeleid hebben ingevuld. Voor drinkwaterbedrijven geeft deze verplichting volop kansen om al aan de voorkant in het totstandkomingsproces van deze kerninstrumenten invloed uit te oefenen. Of hier (steeds) gebruik van wordt gemaakt is een vraag voor drinkwaterbedrijven zelf. Dat kan per instrument en per onderwerp verschillen.

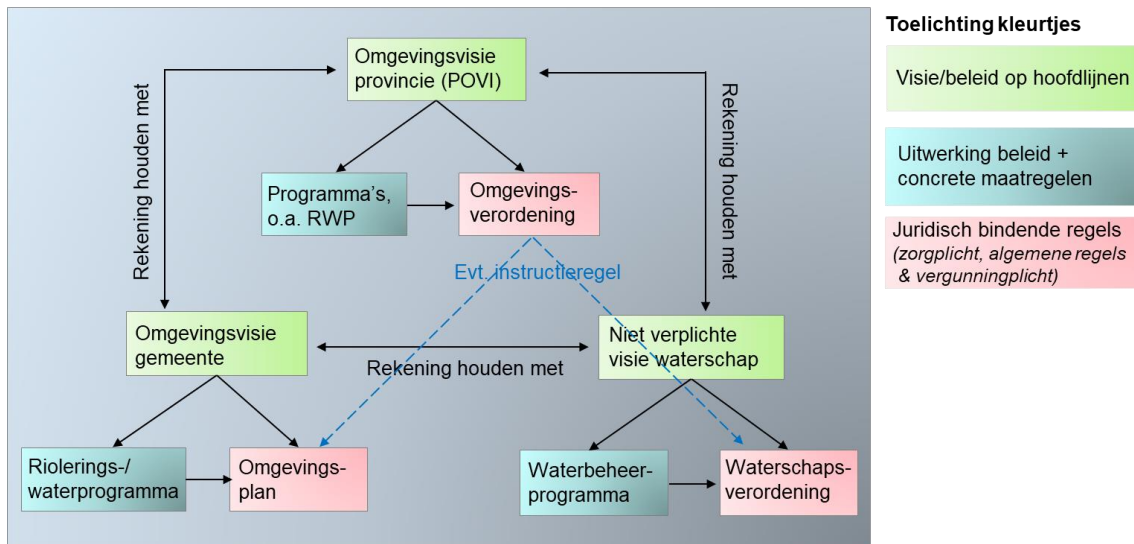
Er is ook nog een andere vorm van participatie. Deze doet zich voor bij het aanvragen van een omgevingsvergunning. Hier is de aanvrager initiatiefnemer en hij of zij moet bij het indienen van de aanvraag aangeven *of*, en zo ja *hoe*, hij de omgeving betrokken heeft bij zijn plan en wat de resultaten hiervan zijn. Deze verplichting is als vergunningaanvraagvereiste opgenomen in de Omgevingsregeling (art. 7.3 hiervan). Veelal zullen bedrijven en particulieren een omgevingsvergunning aanvragen, maar ook overheden moeten nog wel eens een vergunning aanvragen bij een andere overheid. En in dat laatste geval geldt de verplichting dus ook voor overheden.

Meer info?

Lees meer over participatie op het Informatiepunt Leefomgeving (IPLO):

<https://iplo.nl/participatieomgevingswet/participatie-instrumenten/participatie-instrumenten-omgevingswet/>.

Een meer integrale benadering vraagt een verandering van de bestuurscultuur, ondersteund door inzet van hierbij horende instrumenten. In de praktijk gaat het voor de drinkwaterbedrijven met name om de 'driehoeksverhouding' tussen de omgevingsvisies, de waterbeheerprogramma's en de verordeningen van gemeente, provincie en het waterschap (zie hiervoor uitgebreider paragraaf 2.4). Achtereenvolgens beschrijven deze het beleid (op hoofdlijnen), de nadere uitwerking hiervan inclusief de te treffen maatregelen en de juridisch bindende regels die aan activiteiten worden gesteld.



Figuur 2.5: relaties beleid, uitvoering en regelgeving op decentraal/regionaal niveau

De wetgever kiest daarbij zoveel mogelijk voor een decentralisatie van regelgeving. Anders gezegd: minder Rijk en meer ruimte voor het regionale en lokale bestuur en daarmee meer eigen afwegingsruimte. Die keuze past bij een veranderende rol van de overheid waarbij initiatieven in de fysieke leefomgeving vooral in de samenleving liggen. Als de verandering in de bestuurscultuur gaat zoals door de wetgever wordt beoogd, is de samenleving in de komende decennia beter in staat de ontwikkel- en kwaliteitsopgaven in de fysieke leefomgeving vorm te geven. Aan de andere kant is het ook zo dat de verdergaande decentralisatie ertoe zal leiden dat de regelgeving per gemeente kan verschillen. Gemeenten hebben immers meer vrijheid zelf regels te stellen. Om gemeenten in ieder geval te helpen bij het borgen van de belangen waar drinkwaterbedrijven aan werken, is de staalkaart 'Drinkwater in het omgevingsplan' ontwikkeld. Zie hiervoor nader paragraaf 2.4.2.3.

2.3 Begrippenkader Omgevingswet deels nieuw / gewijzigd

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

Instrumentarium en begrippenkader

Tabel 2.1 geeft een 'was-woordt-overzicht' van het toepasbare instrumentarium.

Tabel 2.1.: was-wordt-overzicht naamgeving instrumenten

	Huidig stelsel	Omgevingswet
Rijk	Structuurvisies (bv. Strong)	Omgevingsvisie (NOVI)
	Milieubeleidsplan	Omgevingsvisie
	Beheerplan rijkswateren en SGBP's	Nationaal waterprogramma en SGBP's
	Legger	Legger
	Peilbesluit	Peilbesluit
	Projectplan	Projectbesluit
	Gedoogplichten	Gedoogplichten
	Watertoets	Weging van het waterbelang
Provincie	Structuurvisies	Omgevingsvisie
	Sectorale beleidsplannen	Omgevingsvisie
	Regionaal waterplan	Waterprogramma
	Projectplan	Projectbesluit
	Verordeningen Water, Ruimtelijke Ordening (RO) en Milieu ⁶	(Integrale) Omgevingsverordening
	Watertoets	Weging van het waterbelang
Gemeente	Structuurvisies	Omgevingsvisie
	Beleidsplan	Omgevingsvisie
	Bestemmingsplan	Omgevingsplan
	Gemeentelijke verordeningen	Omgevingsplan
	Zorgplicht riolering, hemelwater en grondwater	Rioleringtaak, hemelwatertaak en grondwatertaak
	Verplicht rioleringsplan (GRP)	Facultatief rioleringsprogramma (GRP)
	Watertoets	Weging van het waterbelang
Waterschap	Waterbeheerplan	Waterbeheerprogramma
	Keur	Waterschapsverordening
	Legger	Legger
	Peilbesluit	Peilbesluit
	Projectplan	Projectbesluit
	Gedoogplichten	Gedoogplichten
	Zorgplicht zuivering stedelijk afvalwater	Zuiveringstaak stedelijk afvalwater

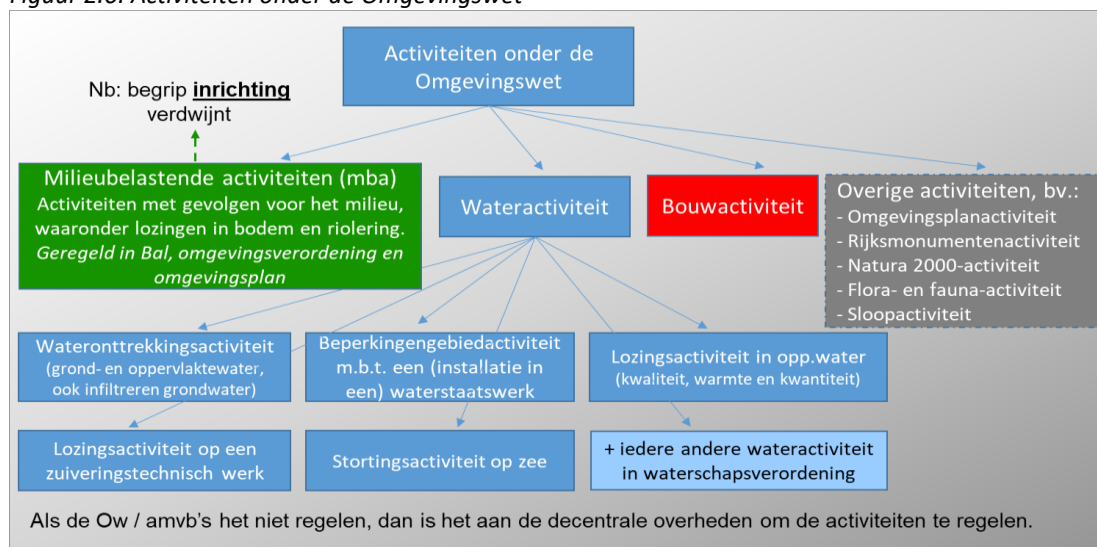
Te reguleren activiteiten en begrippenkader

In bijlage 1 van dit handboek zijn de belangrijkste nieuwe of gewijzigde begrippen in relatie tot activiteiten omschreven. Hierbij zijn de verschillen met het huidige stelsel toegelicht. De wet onderscheidt milieubelastende activiteiten (mba's), wateractiviteiten en verschillende overige activiteiten waaronder bijvoorbeeld een Natura 2000-activiteit en een bouwactiviteit (zie art. 4.3 en 5.1 + de 'begrippenbijlage' achterin de Omgevingswet). Voor de mba's is in beginsel, vergelijkbaar met het huidige stelsel ('Activiteitenbesluit'), de gemeente het bevoegde gezag (tenzij provincie of Rijk bevoegd gezag is). Voor wateractiviteiten is de waterbeheerder bevoegd (RWS, waterschap of de provincie voor de grondwateronttrekkingen in het kader van onder andere de drinkwatervoorziening). Voor veel wateractiviteiten geeft het Bal de juridische verplichtingen, maar veelal zal ook de waterschapsverordening of de provinciale omgevingsverordening geraadpleegd moeten worden. Het rijk regelt immers niet alles. Een milieubelastende activiteit is een activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken en die geen wateractiviteit is zoals hier bedoeld. Maar als er bij een in het Bal geregelde milieubelastende activiteit een lozing aan de orde is, wordt deze in hetzelfde Bal wel

⁶ Nb: circa de helft van de provincies kent nu al een geïntegreerde omgevingsverordening voor water, ruimtelijke ordening en milieu.

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

Figuur 2.6: Activiteiten onder de Omgevingswet



Nieuw is vooral dat een lozingsactiviteit onder de Ow zowel kwaliteit, warmte als kwantiteit omvat. Geen scheiding meer dus tussen het lozen van stoffen (kwaliteitsaspect) enerzijds en lozen van hoeveelheden water (kwantiteitsaspect) anderzijds (zie nader paragraaf 3.5 en 4.7 van dit handboek). Wat de wateronttrekingsactiviteit betreft is van belang dat hiertoe ook het in samenhang hiermee inbrengen ('infiltreren') van water in de bodem wordt bedoeld (vgl. de Waterwet, zie nader paragraaf 4.4). Onder de Waterwet vallen onttrekkingen van grondwater in verband met een (open) bodemenergiesysteem ook onder dit begrip, maar onder de Ow is ervoor gekozen de aanleg en het gebruik van een bodemenergiesysteem als een milieubelastende activiteit te beschouwen. Zie hiervoor nader paragraaf 3.8.

2.4 Beschrijving instrumentarium en bevoegdheden Omgevingswet

2.4.1 Kerninstrumenten en beleidscyclus

De Omgevingswet harmoniseert het instrumentarium van de verschillende wetten die in de Omgevingswet opgaan. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen kerninstrumenten en alle 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. 2.4.2.1)	1. Zorgplicht (par. 2.4.2.4)
2. Programma's (par. 2.4.2.2)	2. Omgevingswaarde (par. 2.4.2.6)
3. Decentrale regelgeving (par. 2.4.2.3): a. Omgevingsplan gemeente b. Waterschapsverordening c. Omgevingsverordening (provincie)	3. Instructieregel (par. 2.4.2.7)
4. Algemene rijksregels (par. 2.4.2.4)	4. Weging van het waterbelang ('watertoets') (par. 2.4.2.7)
5. Omgevingsvergunning en omgevingsvergunning	5. Monitoring (par. 2.4.2.9)

Kerninstrumenten Ow	Overige instrumenten Ow
voor een wateractiviteit (par. 2.4.2.4)	
6. Projectbesluit (par. 2.4.2.5)	6. Meldplicht en informatieplicht
	7. Peilbesluit (niet behandeld in dit handboek)
	8. Legger (niet behandeld in dit handboek)
	9. Maatwerk (maatwerkvoorschrift en maatwerkregel) (par. 2.4.2.8)
	10. Gedoogplichten* (par. 2.8)
	11. Toezichts- en handhavinginstrumentarium (par. 2.7)

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

De zes kerninstrumenten passen in de beleidscyclus van de Omgevingswet.⁷



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 is het soms verplicht een *projectbesluit* vast te stellen. Via *monitoring* wordt nagegaan of de doelen bereikt worden. Zo niet, dan leidt dat tot aanpassing van de doelen of tot aanvullende programma's of regels. De beleidscyclus is dan rond.

2.4.2 Beschrijving instrumenten Omgevingswet

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

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

⁷ De beleidscyclus is een denkmodel voor de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, die aan verschillende Europese richtlijnen ten grondslag ligt (waaronder de Krw) en die ook in managementvraagstukken wordt gebruikt (het 'plan-do-check-act-model' van Deming).

De omgevingsvisie is verplicht gesteld voor Rijk, provincies en gemeenten en bindt enkel de overheid die de visie heeft vastgesteld.⁸ 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 er uitziet. Bij het vaststellen van de omgevingsvisie moet rekening worden gehouden met een aantal beginselen, zoals het voorzorgsbeginsel, het preventiebeginsel (vgl. Beleidsnota Drinkwater) en het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden.

NOVI, NOVEX, NPLG en de Beleidsbrief Water en Bodem sturend

Ter nadere concretisering van de NOVI is onder meer het Programma Nationale Omgevingsvisie Extra (NOVEX) vastgesteld. Het programma NOVEX levert de aanpak om, op basis van ruim 20 nationale programma's in Nederland, te komen tot een gedeeld beeld van de grote maatschappelijke opgaven in het land. In samenwerking met provincies, gemeenten en waterschappen maakt het Rijk een uitvoeringsagenda. Door precies te beschrijven wie, wat, wanneer doet, wordt de uitvoering hiervan versneld. Het programma NOVEX kent twee sporen:⁹

1. Ruimtelijke puzzel per provincie. In oktober 2022 ontvangen de provincies een startpakket van het Rijk. Hierin staat welke opgaven een plek moeten krijgen in de provincie en wat de voorwaarden zijn. Dit startpakket vormt de basis voor het leggen van de ruimtelijke puzzel per provincie. Dit gebeurt tussen oktober 2022 en juli 2023. Dan is duidelijk waar opgaves niet passen en hakt het Rijk knopen door. Het Rijk en provincie werken vervolgens toe naar uitvoeringsafspraken en investeringsbeslissingen. In oktober 2023 komen het Rijk en de provincies tot een 'ruimtelijk arrangement' waarin zij als overheden per provincie afspraken maken hoe zij de ruimtelijke puzzel naar de praktijk vertalen.
2. Gebiedsgerichte aanpak in NOVEX-gebieden. Voor deze gebieden maken Rijk, provincies en waterschappen samen een plan. Er zijn 16 NOVEX-gebieden aangewezen. In deze gebieden komen zoveel opgaven samen, dat er een apart plan (ontwikkelperspectief) voor opgesteld wordt.

Ook het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) vormt een nadere uitwerking van de NOVI.¹⁰ Het NPLG heeft tot doel om vóór 2030 de natuur te herstellen, de kwaliteit van water en bodem te verbeteren en meer te doen tegen klimaatverandering. In het kader van dit programma gaan overheden en maatschappelijke partners, (agrarisch) ondernemers, grondeigenaren en grondgebruikers op zoek naar oplossingen per gebied. Omdat elk gebied anders is verschillen de doelen per gebied.

⁸ Waterschappen maken geen integrale omgevingsvisie. De waterschappen moeten wel worden betrokken bij het opstellen van de omgevingsvisies. Nb: menig waterschap heeft wel een visie op het beheer van watersystemen (ook wel 'blauwe omgevingsvisie' genoemd [Bovi]) en zal deze inbrengen bij provincies en gemeenten.

⁹ Zie voor meer informatie over het programma NOVEX:

<https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/programma+novex/default.aspx>.

¹⁰ Zie hierover meer op: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/nationaal-programma-landelijk-gebied>.

Binnen het NPLG zijn kerndoelen vastgesteld op het gebied van natuur, water en klimaat. Deze doelen staan in de Startnotitie NPLG. Een eerste stap naar de concrete uitwerking hiervan, is het Ontwikkeldocument NPLG. Dit document is voor het kabinet de basis voor de verdere uitwerking van de gebiedsprogramma's en om in gesprek te gaan met de betrokken partijen.

Beleidsbrief Water en Bodem sturend

Op 25 november hebben de minister en staatssecretaris van IenW een brief aan de Tweede Kamer gestuurd over het programma Water en bodem sturend.¹¹ De brief beschrijft de invulling van het principe dat water en bodem de ruimtelijke ordening moeten gaan sturen. Dat gebeurt in de vorm van doelen en 'structurende keuzes'. Deze vormen de basis voor verdere uitwerking in de integrale gebiedsprogramma's die de provincies moeten opstellen in het kader van de woningbouwopgave en het hiervoor kort toegelichte NPLG.

Ook voor Vewin en de drinkwaterbedrijven is deze beleidsbrief belangrijk.¹² Het watersysteem loopt tegen zijn grenzen aan door droogte, te snelle waterafvoer, verzilting en een toenemende watervraag door een groeiende bevolking en economie. Op termijn dreigt een minder zekere levering van betrouwbaar drinkwater. Vewin onderschrijft de uitgangspunten uit de brief. Water en bodem moeten veel meer richtinggevend worden voor de ruimtelijke inrichting van Nederland. De ambitie om water beter vast te houden, en het in beeld brengen en reguleren van alle grondwateronttrekkingen zijn wat Vewin betreft belangrijke stappen vooruit. Vewin vindt het ook positief dat drinkwater als criterium wordt gehanteerd bij locatiekeuze voor woningbouw. Verder is van belang dat drinkwater prioriteit krijgt bij ruimtelijke keuzes wanneer dat nodig is voor het garanderen van de leveringsplicht.

Vroegtijdige publieksparticipatie

Bij het ontwikkelen van een omgevingsvisie is vroegtijdige publieksparticipatie verplicht gesteld (art. 10.7 Omgevingsbesluit). Bij het vaststellen ervan moet worden aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten hiervan zijn. Als een omgevingsvisie wordt vastgesteld door de gemeenteraad of provinciale staten, wordt daarbij aangegeven op welke wijze invulling is gegeven aan het toepasselijke decentrale participatiebeleid.

¹¹ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/25/water-en-bodem-sturend>.

¹² Zie voor de betekenis voor drinkwaterbedrijven de website van Vewin:

https://www.vewin.nl/standpunten/paginas/Water_en_bodem_sturend_265.aspx?source=%2fstandpunten%2fPaginas%2fdefault.aspx.

Concreet omgaan met de milieubeginselen: voorbeelden

Voorstelbaar is dat een drinkwaterbedrijf uit voorzorg en vanwege het beginsel van preventie liever geen industrie of bijvoorbeeld (vanwege het gebruik van bestrijdingsmiddelen) een uitbreiding van bloembollenteelt heeft in gebieden waar bescherming van de grondwaterkwaliteit (extra) belangrijk is. De lokale omstandigheden spelen bij dit soort overwegingen altijd een belangrijke rol. De milieubeginselen in combinatie met de zorgplicht van de Drinkwaterwet helpen drinkwaterbedrijven om bij de opstellers van een omgevingsvisie het drinkwaterbelang goed voor het voetlicht te brengen. Van het vaststellende bestuursorgaan mag worden verwacht dat de omgevingsvisie richting geeft aan de gewenste (en ook niet gewenste) ontwikkelingen, daarbij o.a. rekening houdend met het belang van een duurzame drinkwatervoorziening.

Tip

In relatie tot grondwater wordt hier verder verwezen naar de factsheet 'Grondwater in de Omgevingsvisie' en de Wegwijzers voor (grond)water in de omgevingsvisie van het Uitvoeringsprogramma Bodem en ondergrond.¹³ Daarnaast zijn er ook andere hulpmiddelen ontwikkeld. Enerzijds een grondwatervisual om met alle stakeholders t.a.v. grondwater het gesprek aan te gaan. Anderzijds een wegwijzer ten behoeve van het uitwerken van een (onverplicht) programma.¹⁴ Tot slot is de 'Handreiking Beheer van grondwaterkwaliteit onder de Omgevingswet' (2022) van belang.¹⁵

Belang omgevingsvisie voor de drinkwaterbedrijven en overheden:

- De omgevingsvisie van het *Rijk* (NOVI) bevat onder andere de hoofdlijnen van het nationale milieu- en waterbeleid. Volgens de NOVI (p. 58) is het "van nationaal belang dat voldoende zoetwater van goede kwaliteit (in de vorm van oppervlakte- en grondwater) beschikbaar is voor maatschappelijke en economische functies (drinkwater, landbouw en verwerking en industriële processen, scheepvaart, natuur, en dergelijke), ook op lange termijn." Ook vermeldt de omgevingsvisie dat provincies gebieden aanwijzen voor aanvullend strategische voorraden (ASV's) van grond- en oppervlaktewater, inclusief beschermingsregime. Bij de afweging voor geothermie bijvoorbeeld moet regionaal rekening worden gehouden met deze ASV's (NOVI, p. 88).
 - Nb: de Beleidsnota Drinkwater 2021-2026 (o.g.v. de Drinkwaterwet) maakt geen deel uit van de omgevingsvisie.¹⁶
- De omgevingsvisie van de *provincie* bevat onder andere de hoofdlijnen van het grondwaterbeschermingsbeleid en de regionale oppervlaktewateren en de ambities voor de ondergrond (o.a. waterwinning voor drinkwater, bodemenergie, grondwaterafhankelijke natuur). De provincie kan via bijvoorbeeld instructieregels (op te nemen in de omgevingsverordening) dit beleid laten doorwerken naar beleid van gemeenten en waterschappen.
- De omgevingsvisie van de *gemeente* kan de hoofdlijnen beschrijven van de bescherming van de grondwaterkwaliteit in de gemeente en eventuele voornemens voor het beheer van grondwaterverontreinigingen wanneer deze de ruimtelijke ontwikkelingen belemmeren. In de omgevingsvisie kunnen ook de ambities voor de bodem en het

¹³ Zie hiervoor: <https://iplo.nl/thema/water/grondwater/grondwater-omgevingsvisie/>.

¹⁴ Zie [Hulpmiddelen voor grondwater - Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](https://iplo.nl/@262784/update-handreiking-grondwaterkwaliteit/).

¹⁵ Zie: <https://iplo.nl/@262784/update-handreiking-grondwaterkwaliteit/>.

¹⁶ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/04/23/bijlage-beleidsnota-drinkwater-2021-2026>.

gebruik van de ondergrond worden vastgelegd (o.a. drinkwaterwinning). Ook het beheer van de historische verontreinigingen valt hieronder.

- Voorstelbaar is dat de omgevingsvisie de beleidsdomeinen bodem, ondergrond en grondwater integraal beschouwt, of nog breder: het water- en bodemsysteem.

Voorbeeld borging drinkwaterbelang in Omgevingsvisie gemeente Stein

Wat de bescherming van winningslocaties en drinkwaterleidingen betreft, is de omgevingsvisie van de Limburgse gemeente Stein aansprekend.¹⁷ Hierin is de drinkwaterzorgplicht uit de Drinkwaterwet duidelijk benoemd. Ook de KRW-doelen worden genoemd:

“(…) We beginnen de waterketen bij het produceren van drinkwater, dit gebeurt door de Waterleiding Maatschappij Limburg (WML). WML transporteert dat water naar de gebruikers. Het water wordt door ons voor verschillende doeleinden gebruikt. Als gemeente hebben we de zorgplicht te zorgen voor een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening (art. 2 Drinkwaterwet, art. 2.1 Omgevingswet en art. 7 en 11 Kaderrichtlijn Water). Deze zorgplicht geldt m.b.t. de bescherming van de drinkwaterbronnen, maar ook van de infrastructuur. De drinkwatervoorziening dient immers een groot maatschappelijk belang. Met de toenemende druk op de ruimte, staan de bronnen en de infrastructuur steeds meer onder druk. Bescherming wordt dus steeds belangrijker.

(…)

Samen met medeoverheden zorgen we voor schoon grond- en oppervlaktewater. We streven ernaar dat onze wateren voldoen aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW), zodat we ook in de toekomst schoon drink- en zwemwater tot onze beschikking hebben.”

2.4.2.2 Water(beheer)programma's en programmatische aanpak

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

Voorbeelden van wettelijk verplichte programma's zijn de stroomgebiedsbeheerplannen, het nationaal waterprogramma, het regionaal waterprogramma, het waterbeheerprogramma en het beheerplan voor Natura 2000-gebieden. Op basis van bijvoorbeeld een omgevingsvisie kunnen ook altijd andere programma's worden gemaakt. Denk aan een rioleringsprogramma (niet langer verplicht voor gemeenten), 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 (art. 3.5 Ow). Een aantal milieudoelstellingen van de KRW is in hoofdstuk 2 Bkl vormgegeven als omgevingswaarden, terwijl andere milieudoelstellingen van de KRW in hoofdstuk 4 Bkl terugkomen als 'andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving'. Dit onderscheid werkt door in de bepalingen over monitoring van de waterkwaliteit. Omgevingswaarden *moeten* altijd worden gemonitord, de andere doelstellingen niet.

In een aantal situaties zijn programma's verplicht, bijvoorbeeld als EU-richtlijnen hiertoe dwingen (zie tekstkadertje hiervoor). Daarnaast is een programma verplicht wanneer uit

¹⁷ Zie: <https://www.gemeentestein.nl/omgevingswet/omgevingsvisie> (par. 5.2.2).

monitoring (afd. 20.1 Ow) blijkt dat niet meer wordt voldaan dan wel dat dit dreigt aan bepaalde omgevingswaarden (art. 3.10 Ow). Het programma moet ervoor zorgen dat wel aan die omgevingswaarden wordt voldaan.¹⁸

Wat is een omgevingswaarde?

Uit de artikelen 2.9 en 2.10 van de Omgevingswet volgt wat een omgevingswaarde is:¹⁹

- Vastgesteld of vast te stellen door Rijk, provincies en gemeenten (niet door waterschappen).
- Vastgesteld met oog op de doelen van de wet (o.a. watersystemen), uitgedrukt in objectieve meetbare of berekenbare eenheden.
- Een omgevingswaarde bepaalt voor (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving de gewenste staat of kwaliteit, de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen.
- Bij vaststelling ervan wordt onderbouwd welke taken en bevoegdheden worden ingezet om de omgevingswaarde te verwezenlijken.
- Bij vaststelling van een omgevingswaarde wordt bepaald of deze een resultaats-, inspannings- of andere verplichting inhoudt. Ook worden de locaties aangegeven waarop de omgevingswaarde van toepassing is.

Omgevingswaarden en betekenis voor drinkwaterbedrijven

Voor de kwaliteit van oppervlaktewater en grondwater zijn (net als onder het oude recht) ook omgevingswaarden vastgesteld. Voor een groot deel gaat het hierbij om concrete normen, zoals bijvoorbeeld de omgevingswaarden voor prioritair stoffen en bepaalde KRW-verontreinigende stoffen voor de goede chemische toestand van een KRW-oppervlaktewaterlichaam (Bijlage III bij het Bkl), omgevingswaarden voor de goede chemische toestand van grondwaterlichamen (Bijlage IV bij het Bkl) of winningslocaties in oppervlaktewater (Bijlage V bij het Bkl).

Daar waar omgevingswaarden (voor bepaalde stoffen) niet gehaald (dreigen te) worden, kan dit voor een drinkwaterbedrijf een reden zijn de waterbeheerder hierop aan te spreken. In de praktijk doen drinkwaterbedrijven (en ook de Vewin) dit nu ook al wel. Zie ook hieronder bij 'Belangrijk voor de drinkwaterbedrijven en overheden'.

Zie meer over omgevingswaarden voor drinkwaterbedrijven in paragraaf 2.4.2.6.

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.²⁰ 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.

Vroegtijdige publieksparticipatie

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

¹⁸ MvT, Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, algemeen deel, p. 102.

¹⁹ Zie ook: Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, paragraaf 4.2.5.

²⁰ Paragraaf 3.2.4 Ow. Zie ook Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 103.

Belangrijk voor de drinkwaterbedrijven en overheden

- Bij de ontwikkeling van programma's meedenken (participatie / aan voorkant). Bijvoorbeeld het regionale waterprogramma waar het beheer en de bescherming van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden worden vastgelegd.²¹
 - Nb: De Omgevingswet noemt, net als de Wet milieubeheer, enkel grondwaterbeschermingsgebieden. In de praktijk maken provincies onderscheid tussen waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden, boringsvrije zones en (soms) intrekgebieden (100-jaarszones of 100-jaarsaandachtsgebieden). Onder de Omgevingswet kan dat onderscheid worden voortgezet, in de omgevingsverordening. Veranderingen zijn dan ook niet te verwachten.
- Indien nodig: zienswijzen indienen op programma's.
- Een drinkwaterbedrijf kan, wanneer een omgevingswaarde niet wordt gehaald, een verzoek doen bij het bevoegd gezag een (verplicht) programma op te stellen (zie het kader hierboven en ook het slot van par. 2.4.2.6: "wat als een omgevingswaarde niet wordt gehaald").
- In het Bkl is in artikel 4.13 een instructieregel van het Rijk opgenomen over de water(beheer)programma's (van Rijk, provincies en waterschappen). Hierin is kort gezegd geregeld dat met de programma's werk moet worden gemaakt van de KRW c.q. de omgevingswaarden die hiervan zijn afgeleid.

2.4.2.3 Decentrale regelgeving: omgevingsplan, omgevings- en waterschapsverordening

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

Vroegtijdige publieksparticipatie

Bij het ontwikkelen van deze drie verordeningen is vroegtijdige publieksparticipatie verplicht gesteld (art. 10.2, 10.3a en 10.3b Omgevingsbesluit). Bij het vaststellen ervan moet worden aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten hiervan zijn.

Omgevingsplan (gemeente)

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

Het omgevingsplan bestaat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet kortweg gezegd uit alle bestemmingsplannen en vergelijkbare ruimtelijke besluiten (zoals beheersverordeningen) van de gemeente en een eventuele hemelwaterverordening, als de gemeente die heeft vastgesteld. Gemeenten hebben tot eind 2029 de tijd om de van rechtswege van het omgevingsplan deel uitmakende bestemmingsplannen en verordeningen om te zetten in één omgevingsplan.²² Bij het stellen van regels aan activiteiten moet de gemeente rekening houden met het belang van het bodem- en watersysteem, de gevolgen van klimaatverandering, het belang van een duurzame drinkwatervoorziening (zeker ook vanwege art. 2 Dww) e.d. Dit volgt uit de eis dat er

²¹ Art. 2.18 Ow. Zie ook Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 77.

²² NB: de meeste gemeentelijke verordeningen die over de fysieke leefomgeving gaan, maken geen onderdeel uit van het omgevingsplan dat op het moment van inwerkingtreding van het nieuwe stelsel van rechtswege ontstaat. Deze moeten in de transitieperiode (dus vóór eind 2029) worden ingebouwd in het omgevingsplan.

van een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' sprake moet zijn. Dat veronderstelt een zorgvuldige belangenafweging.

Staalkaart 'Drinkwater in het omgevingsplan'

De drinkwatersector heeft voor de gemeenten (en voor de medewerkers van drinkwaterbedrijven zelf) een praktisch hulpmiddel ontwikkeld: 'Staalkaart Drinkwater in het omgevingsplan'. Hier staan bijvoorbeeld concrete voorbeeldregels in die een gemeente in het omgevingsplan kan opnemen om bronnen, infrastructuur en ook de natuur te beschermen. De staalkaart helpt gemeenten dus om het belang van een goede drinkwatervoorziening juridisch te borgen in het omgevingsplan. De staalkaart kan helpen om de gemeentelijke regels (op dit vlak) meer uniform te maken. De staalkaart is vanaf het eind van het tweede kwartaal 2023 te vinden op de website van Vewin (vewin.nl).

Bruidsschat omgevingsplan

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt een aantal regels van het Rijk overgedragen naar gemeenten en waterschappen. Voor de gemeente betekent dit dat het omgevingsplan van rechtswege wordt uitgebreid met die regels. Dit wordt ook wel de bruidsschat, genoemd. In paragraaf 3.5.1 en bijlage 5 is meer te lezen over deze bruidsschat.²³

Omgevingsverordening (provincie)

Ook de provinciale omgevingsverordening bevat regels voor verschillende activiteiten. Bijvoorbeeld voor activiteiten die een bedreiging (kunnen) vormen voor de kwaliteit en de beschikbaarheid van het grondwater of de natuurbescherming. Via het terrein van de ruimtelijke ordening kan de provincie met de verordening sturend optreden. De verordening onderscheidt vier typen regels:

- 1) Omgevingswaarden en beoordelingsregels voor vergunningaanvragen, waaronder mogelijk (bovenop de door het Rijk gestelde omgevingswaarden, op basis van de KRW en de Gwr) omgevingswaarden ter bescherming van grondwater(lichamen);
- 2) Rechtstreeks werkende regels (bindend voor burgers en bedrijven) zoals algemene regels en vergunningplichten. Tenzij het doelmatiger of doeltreffender is om die regels via instructieregels in het omgevingsplan of de waterschapsverordening te laten landen (art. 4.2 Ow);
- 3) Instructieregels waaraan gemeenten en waterschappen gebonden zijn bij het maken van hun eigen programma's, omgevingsplan of waterschapsverordening;
- 4) Maatwerkregels, in afwijking van (of in aanvulling op) de algemene regels van het Bal (zie voor uitleg van wat maatwerkregels het kader in paragraaf 2.4.2.8).

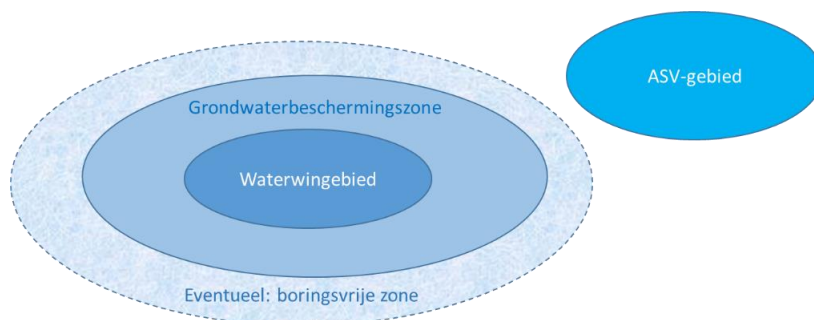
In de omgevingsverordening zijn regels opgenomen over grondwaterbeschermingsgebieden en activiteiten in deze gebieden. Denk aan aan te wijzen grondwaterbeschermingsgebieden²⁴ en algemene regels aan en/of een vergunningplicht voor bepaalde activiteiten zoals bijvoorbeeld de aanleg van open bodemenergiesystemen. Ook zijn ASV-gebieden aangewezen. In Nederland hebben alle provincies grondwaterbeschermingsgebieden aangewezen ter bescherming van het grondwater dat door drinkwaterbedrijven wordt gewonnen als bron voor drinkwater.

²³ Ook op de website van IPLO is hierover veel te lezen:

<https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsplan-hoofdlijnen/omgevingsplan-rechtswege/bruidsschat-omgevingsplan/>.

²⁴ Verplicht o.g.v. art. 7.11 Bkl (instructieregel van het Rijk).

Figuur 2.7: voorbeeld categorieën binnen grondwaterbeschermingsgebied + ASV-gebied²⁵



Instructieregels door provincies²⁶

Instructieregels zijn nodig om omgevingswaarden of andere beleidsdoelstellingen te laten doorwerken naar bijvoorbeeld het omgevingsplan en de waterschapsverordening. Provincies kunnen in de omgevingsverordening instructieregels opnemen over de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen. Deze instructieregels kunnen gaan over de taken, omgevingsplannen, waterschapsverordeningen, maatwerkregels, maatwerkvoorschriften, omgevingsvergunningen en programma's. Dergelijke instructieregels worden niet gesteld als er een provinciaal belang aan de orde is dat doelmatiger en doeltreffender door de provincie zelf behartigd kan worden.

Een provincie zou bijvoorbeeld als instructieregel kunnen opnemen dat zowel gemeenten als waterschappen in hun eigen omgevingsplan respectievelijk waterschapsverordening regels moeten stellen aan bodem- en/of grondwaterkwaliteitbedreigende activiteiten.²⁷ Die regels zouden zich kunnen beperken tot die gebieden die niet als grondwaterbeschermingsgebied zijn aangewezen. Overigens kan de provincie ook zelf regels stellen aan (bepaalde) activiteiten *buiten* grondwaterbeschermingsgebieden.

Waterschapsverordening (waterschap)

De waterschapsverordening (opvolger van de keur) geeft onder meer regels voor activiteiten in of nabij watersystemen (oppervlaktewaterlichamen, grondwaterlichamen, waterbergingsgebieden, waterkeringen en die hierbij horende ondersteunende kunstwerken zoals stuwen en duikers). Denk concreet aan het stellen van algemene regels aan en/of een vergunningplicht voor het aanleggen van een steiger, het dempen van een sloot, grondwateronttrekkingen voor bronneringen, grondwatersaneringen en voor kleinere industriële toepassingen (< 150.000 m³ p/j), en ook het onttrekken van oppervlaktewater.²⁸

Belangrijk verschil met het systeem van de Waterwet is vooral dat de waterschapsverordening

²⁵ Ontleend aan de Zuid-Hollandse Handreiking 'Regels voor de bescherming van de kwaliteit van het grondwater in de Provinciale milieuverordening 2021'. Handreiking voor gemeenten, omgevingsdiensten, waterschappen en de provincie, Den Haag 2022. Buiten het grondwatergebied liggen intrekgebieden. De omvang hiervan wordt bepaald op basis van de tijd (100 jaar) die een waterdruppel er over doet vanaf de rand van het gebied tot aan de winput.

²⁶ Naast instructieregels, die vooraf worden opgesteld en generiek gericht zijn tot alle gemeenten of waterschappen, is er de mogelijkheid een instructie (voor een individueel geval, en soms achteraf) te geven. Feitelijk gaat het dan om een aanwijzing die opgevolgd moet worden.

²⁷ Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 85.

²⁸ Voor Rijkswaterstaat zijn regels opgenomen in hoofdstuk 6 van het Bal. Nb: of sprake is van algemene regels (met bijvoorbeeld een meldplicht) of een vergunningplicht blijkt uit de waterschapsverordening zelf. Niet elke verordening is gelijk dus het is belangrijk altijd even de betreffende waterschapsverordening te checken.

ook lozingsregels voor de kwaliteit, beoordelingsregels en een specifieke zorgplicht bevat. Via de bruidsschat voor de waterschapsverordening worden deze regels van rechtswege aan de verordening toegevoegd. Daarbij is voorzien in een zogenoemde 'vangnetvergunningplicht'. Deze komt erop neer dat voor *nu* niet te voorziene lozingen straks automatisch een vergunningplicht geldt. Zonder dit vangnet immers zou 'slechts' de zorgplicht gelden, en dat zou een beoordeling *vooraf* door de waterbeheerder van bijvoorbeeld nu nog onbekende stoffen onmogelijk maken.

Om de kwaliteit van het watersysteem te beschermen kunnen waterschappen regels stellen aan tal van bedreigende activiteiten. Naast een zorgplicht, kunnen dit algemene regels zijn en ook vergunningplichten. Te denken valt, in relatie tot het onderwerp van dit handboek, aan (verdergaande) algemene regels voor lozingen in oppervlaktewater en/of regels aan grondwateronttrekkingen die verontreinigingspluimen beïnvloeden, zodat de kwaliteit van het grondwater zoveel mogelijk geborgd blijft.

Bruidsschat waterschapsverordening

De waterschapsverordening wordt van rechtswege uitgebreid met de zogenoemde bruidsschat. Zie hiervoor met name paragraaf 3.4.2 en bijlage 5.²⁹ De regels van de bruidsschat kunnen door het bestuur van het waterschap worden aangepast.

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.
- Van belang is te onderstrepen dat overheden alles kunnen regelen wat nodig is om de hen bij wet opgelegde taken goed te kunnen uitvoeren. Bij het uitvoeren van die taken spelen de doelstellingen van de wet een randvoorwaardelijke rol. Als bijvoorbeeld de chemische en/of ecologische kwaliteit van watersystemen in het gedrang komen (lees: de KRW- of Gwr-doelstellingen), is dat een duidelijk signaal dat het beleid en de eigen regelgeving aangescherpt moeten worden. Daar waar de emissieruimte bijvoorbeeld is overschreden mogen nieuwe activiteiten niet langer worden toegestaan. Weigeren van bijvoorbeeld een onttrekkings- of lozingsvergunning is dan verplicht voorgeschreven. Voor drinkwaterbedrijven kan dit gelegenheid bieden activiteiten door anderen te verhinderen.
 - Tegelijkertijd kunnen drinkwaterbedrijven ook zelf worden geconfronteerd met beperkingen, bijvoorbeeld waar het een uitbreiding van of een nieuwe onttrekking van grondwater betreft.
- De provincie kan instructieregels vaststellen en daarmee gemeenten en waterschappen verplichten het belang van een duurzame drinkwatervoorziening in hun eigen verordening en programma's in acht te nemen. Die instructieregels kunnen gaan over de bescherming van de bronnen maar ook over de bescherming van de drinkwaterinfrastructuur.
- Het omgevingsplan kan bijvoorbeeld industriële activiteiten verbieden in de omgeving van kwetsbare grondwaterlichamen, maar ook in de omgeving van oppervlaktewater dat

²⁹ Ook op de website van IPLO is hierover veel te lezen:

<https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/waterschapsverordening/bruidsschat-waterschapsverordening/>.

als bron dient voor de drinkwatervoorziening.³⁰ En het omgevingsplan zal regels moeten bevatten over het lozen in de bodem, onder andere om het grondwater te beschermen. De waterschapsverordening zal regels bevatten over grondwateronttrekkingen (die niet onder de bevoegdheid van de provincie vallen) en lozingen in oppervlaktewater (voor zover deze niet al in het Bal zijn gereguleerd, of in afwijking van de regels van het Bal). Bij het regelen van deze activiteiten vormt de bescherming van het grondwater altijd een mee te wegen belang. Een belang waarop het belanghebbende drinkwaterbedrijf altijd kan wijzen.

2.4.2.4 Zorgplicht, algemene regels en omgevingsvergunningen

Onder de Omgevingswet geldt er altijd een zorgplicht, zowel een algemene als een specifieke. Waar nodig worden voor activiteiten algemene regels gesteld. De vergunningplicht wordt de uitzondering op de regel (art. 5.1 Ow).³¹ Zo bezien is er van een echte 'omkering' sprake. Niet langer een 'verbod, tenzij...' maar een 'akkoord, mits...'.

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

De algemene zorgplicht (artikel 1.6 Ow) houdt in dat iedereen 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. In dit verband valt ook te wijzen op het verbod om een activiteit te verrichten of na te laten die aanzienlijke nadelige gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving (art. 1.7a Ow). Hiertoe behoren onder andere activiteiten waarbij direct of indirect stoffen in water, bodem of lucht worden gebracht, waardoor aanzienlijke schade aan de kwaliteit van water, bodem of lucht ontstaat of dreigt te ontstaan (art. 1.3 Ob).³² Deze vangnetbepaling kan ingeroepen worden tenzij er voor de betreffende activiteit elders al (op Rijks- of decentraal/lokaal niveau) specifieke regels zijn gesteld (art. 1.8, lid 2).

Daarnaast kent het Bal een specifieke zorgplicht voor in het Bal geregelde milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten (art. 2.11, 6.6 en 7.6); dit is een concrete uitwerking van de algemene zorgplicht in de Ow. De specifieke zorgplicht is een basisnorm waaraan steeds moet worden voldaan, ook als er meer uitgewerkte algemene regels of een vergunningplicht in het Bal zijn opgenomen. Deze zorgplicht verplicht bijvoorbeeld tot toepassing van de best beschikbare technieken (BBT) en het treffen van alle passende preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging, waaronder verontreiniging van het bodem- en watersysteem.

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

³⁰ In Rijkswateren bestaat daar de zgn. beschermingszone van 6 uur m.b.t. het waterdeel, maar ook een 100 meter landdeel aan beide kanten van dat water in die beschermingszone. Daar kunnen gemeenten regels stellen (omgevingsplan) om zo verontreiniging van dat oppervlaktewater te voorkomen.

³¹ Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 120 e.v., p. 120 e.v.

³² Deze bepaling heeft mede tot doel om de Europese richtlijn milieustrafrecht te implementeren.

niet doelmatig of doeltreffend via algemene regels kan worden gereguleerd. Voor veel activiteiten zijn, net als onder het oude recht, algemene regels gesteld. Zowel het Rijk als de decentrale overheden maken gebruik van dit instrument. Om zicht te houden op wat er in het beheergebied gebeurt, geldt er meestal een meldplicht voor initiatiefnemers.

Er blijft een aparte omgevingsvergunning voor wateractiviteiten bestaan (zie figuur 2.6 en tabel 2.2 in par. 2.2) naast de algemene omgevingsvergunning. Hiervoor is het waterschap, de provincie of de minister van Infrastructuur en Waterstaat (RWS) het bevoegd gezag. Voor deze vergunning is een aparte aanvraag vereist, waarop een apart besluit door de waterbeheerder (Rijk of waterschap) of de provincie wordt genomen en waarbij toezicht en handhaving ook bij de waterbeheerder of de provincie liggen (art. 5.3, 5.4, 5.9 en 5.10 Ow in combinatie met art. 18.2 Ow). Voor de algemene omgevingsvergunning is in beginsel de gemeente bevoegd gezag (dat volgt uit het 'decentralisatiebeginsel').

Het Rijk wijst in ieder geval de omgevingsvergunningplichten aan voor milieubelastende activiteiten en voor lozingsactiviteiten (art. 5.1 Ow). De beoordelingsregels voor deze omgevingsvergunningen staan in hoofdstuk 8 van het Bkl. In het geval gemeenten, waterschappen en provincies zelf omgevingsvergunningplichten opnemen, staan de beoordelingsregels in hun eigen verordening. Voor een deel staan deze wat gemeenten en waterschappen betreft in de voor hen gemaakte bruidsschat (zie bijlage 5 voor een nadere toelichting).

Overgangsrecht vergunningen

Een onherroepelijke vergunning die is verleend vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet, en geldt voor een activiteit die ook onder de Omgevingswet vergunningplichtig is, wordt van rechtswege een vergunning onder de Omgevingswet (art. 4.13, lid 1, Invoeringswet Omgevingswet).

Als de activiteit onder de Omgevingswet niet vergunningplichtig is, dan worden vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet de vergunningvoorschriften maatwerkvoorschriften. Dit gebeurt niet als het bevoegd gezag onder de Omgevingswet geen maatwerkvoorschriften mag stellen (art. 4.13, lid 3 en 4, Invoeringswet Omgevingswet).

Lopende procedure voor inwerkingtreding Omgevingswet

Als de activiteit waarvoor een vergunning is aangevraagd ook onder de Omgevingswet vergunningplichtig is en de vergunningprocedure hiervoor nog niet is afgerond, dan blijft het oude recht daarop van toepassing tot het besluit (art. 4.3 Invoeringswet Omgevingswet):

- onherroepelijk is, als tegen het besluit beroep openstaat;
- van kracht is, als tegen het besluit geen beroep openstaat.

Let op: het overgangsrecht is niet altijd even eenvoudig. Voor dit handboek wordt alleen het overgangsrecht voor vergunningen kort behandeld. Voor een uitgebreide verhandeling over het overgangsrecht wordt verwezen naar de IPLO-pagina's hierover: <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/overgangsrecht/>. Hier is per 'oude' wet het overgangsrecht te vinden.

2.4.2.5 Projectbesluit

Voor het uitvoeren, het in werking hebben of in stand houden van een project kan of moet een projectbesluit worden vastgesteld door Rijk, provincies en waterschappen. Hierbij gaat het om complexe projecten in de fysieke leefomgeving met een publiek belang.³³ Het projectbesluit vervangt het inpassingsplan uit de Wet ruimtelijke ordening, het Tracébesluit uit de Tracéwet,

³³ Dit kunnen zowel publieke als private projecten zijn.

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 project-procedure verplicht (zie art. 5.44 Ow en bijv. de Mijnbouwwet³⁴), 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. Omdat het bestuursorgaan deze dan bij zichzelf moet aanvragen, wordt hier gesproken over de 'omgevingsvergunning eigen dienst'. Voorstelbaar is ook dat voor de kleinere eigen werken enkel een specifieke zorgplicht geldt.

Een verplicht onderdeel van het projectbesluit is de participatie in een vroeg stadium – de verkenning – van burgers, maatschappelijke organisaties en betrokken bestuursorganen (art. 5.51 Ow). De verkenning moet leiden tot kwalitatief betere besluitvorming en tot meer draagvlak. De planvormingsfase, zo is de bedoeling, kan daardoor sneller en in ieder geval zorgvuldiger verlopen (want de belanghebbenden kunnen zelf invloed uitoefenen op het proces). 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. Een projectbesluit van een waterschap moet worden goedgekeurd door de provincie (GS).

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

Het projectbesluit (en het goedkeuringsbesluit van GS) kent één beroepsgang: die bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De Afdeling beslist binnen zes maanden.

Betekenis voor drinkwaterbedrijven

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. Relevant is ook dat de 'weging van het waterbelang' ook van toepassing is op projectbesluiten (zie hiervoor nader par. 2.4.2.7). Voor drinkwaterbedrijven betekent dit bijvoorbeeld dat ook het drinkwaterbelang nadrukkelijk meegewogen moet worden. Daarbij moet worden opgemerkt dat bestuursorganen sowieso al het drinkwaterbelang mee moeten wegen in alle besluitvormingsprocessen. Het drinkwaterbelang is immers een zwaarwegend belang zoals bedoeld in de voor alle bestuursorganen gelden Dww-zorgplicht (zie het kader in hoofdstuk 1 en ook paragraaf 2.1). Het is aan de drinkwaterbedrijven hier hun overheidspartners steeds op te wijzen (zie ook een RIVM-brochure hierover die als bijlage 4 is opgenomen).

³⁴ Nu is de rijkscoördinatieregeling van toepassing verklaard.

2.4.2.6 Omgevingswaarden voor waterwinningen (Rijk + provincie)

Om de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet te halen (art. 1.3) kunnen doelen voor de fysieke leefomgeving worden vastgesteld. Wanneer een bestuursorgaan deze wettelijk wil vastleggen, gebeurt dit in de vorm van omgevingswaarden in het Bkl (door het Rijk), in de omgevingsverordening (door de provincie) of in het omgevingsplan (door de gemeente). Een waterschap kan geen omgevingswaarden vaststellen. Omgevingswaarden binden alleen het bestuursorgaan dat ze vaststelt. Zie hiervoor ook het kader in paragraaf 2.4.2.2.

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.³⁵ 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.³⁶ Deze omgevingswaarden vloeien voort uit de implementatie van de Kaderrichtlijn water, de Grondwaterrichtlijn en de Richtlijn prioritaire stoffen.

De omgevingswaarden voor water op de waterwinlocaties waar oppervlaktewater wordt onttrokken voor de openbare drinkwatervoorziening³⁷ zijn ook te vinden in het Bkl. De waarden zijn per verontreinigende stof vastgesteld (zie artikel 2.15 Bkl en bijlage V Bkl).³⁸ Deze omgevingswaarden hebben geen betrekking op grond- of oppervlaktewater dat na een bodempassage via een waterwinlocatie voor grondwater wordt onttrokken. Er zijn geen concrete Europese grondwaternormen. De provincie kan hier in de omgevingsverordening wel omgevingswaarden voor vaststellen (art. 2.12, lid 1 Ow jo. art. 2.9, lid 3, Bkl) met daarbij behorende instructieregels voor gemeenten en waterschappen. De provincie is immers verantwoordelijk voor het beschermen van de grondwaterkwaliteit en het halen van de KRW-doelen voor grondwater dat wordt gebruikt voor de bereiding van water voor de openbare drinkwatervoorziening (art. 2.18, lid 1 Ow). Net als de provincies kunnen gemeenten omgevingswaarden vaststellen voor stoffen waarover het Rijk geen omgevingswaarden heeft vastgesteld (mits ze die ook kunnen realiseren).

Het Bkl kent ook regels voor het in de bodem brengen van oppervlaktewater met als doel dit later als grondwater te onttrekken. Het betreft hier een voortzetting van de regels uit het oude Infiltratiebesluit bodembescherming. De toetsingswaarden voor het te infiltreren water uit deze amvb zijn als bijlage XIX bij het Bkl opgenomen. Inhoudelijk doen zich hier geen wijzigingen voor. Zie hiervoor nader paragraaf 4.5 waar voor deze activiteit de juridische verplichtingen e.d. zijn beschreven.

³⁵ Nota van Toelichting Bkl (Stb. 2018, 292), algemeen, p. 466-467.

³⁶ Nu zijn deze nog als normen opgenomen in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009. De Ow-omgevingswaarden, opgenomen in het Bkl, bieden een vergelijkbaar beschermingsniveau.

³⁷ Deze waterwinlocaties zijn opgenomen in het nationale waterprogramma voor zover het rijkswateren betreft en in het regionaal waterprogramma voor zover het regionale wateren betreft.

³⁸ Verplichtingen op grond van artikel 7 Krw. Toetsing van concentraties van verontreinigde stoffen vindt plaats via het Protocol voor monitoring en toetsing drinkwaterbronnen KRW. Zie:

<https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/kaderrichtlijn-water/@178632/protocol-monitoring/>.

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.

Omgevingswaarden en betekenis voor drinkwaterbedrijven

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

2.4.2.7 Instructieregels op programma's en verordeningen / omgevingsplannen

Instructieregels zijn nodig om omgevingswaarden (of andere beleidsdoelstellingen) te laten doorwerken naar de omgevingsverordening (door Rijk), het omgevingsplan (door Rijk en provincie) en de waterschapsverordening (door Rijk en provincie). Provincies en het Rijk kunnen, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel,³⁹ instructieregels stellen over de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de Ow door gemeenten en waterschappen.⁴⁰ 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 (voor een individueel geval, en soms achteraf) te geven.

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

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

³⁹ 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.

⁴⁰ 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.

Instructieregels en betekenis voor 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.

Weging van het waterbelang ('watertoets')

De Omgevingswet bevat een regeling voor de weging van het waterbelang in de vorm van een instructieregel.⁴¹ Artikel 5.37 Bkl bepaalt dat gemeenten bij de totstandkoming van het omgevingsplan rekening moeten houden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen. De gemeente moet hierbij afstemmen met de waterbeheerder. Het vertrouwde watertoetsproces wordt hiermee iets versterkt. Er is immers onder de Ow sprake van een inhoudelijke beslisregel⁴², 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 omgevingsplanactiviteiten. Ook blijft de afspraak gelden uit het Bestuursakkoord Water om bij alle ruimtelijke plannen (incl. structuur-/ omgevingsvisies) een watertoetsproces te doorlopen.⁴³ De bescherming van de waterkwaliteit met het oog op de waterwinning voor drinkwater is integraal onderdeel van de weging van het waterbelang.⁴⁴ Aantekening verdient dat het drinkwaterbelang in de praktijk vooral nog op weinig aandacht kan rekenen van gemeenten. Als een betrokken gemeente echter goed is aangesloten bij een gebiedsdossier/gebiedsgesprek, dan kan daar wel rekening mee gehouden worden.

Voorbeeld goede samenwerking

In Zeeland is het SAZ⁺ actief, een samenwerkingsverband voor de afvalwaterketen (en breder het stedelijk waterbeheer) van alle Zeeuwse gemeenten, Waterschap Scheldestromen, de provincie en het drinkwaterbedrijf Evides. Evides kan hierdoor haar belangen goed voor het voetlicht brengen bij de bestuurlijke partners. Naast bescherming van de drinkwaterbronnen is bij gemeenten en het waterschap ook duidelijk dat leidingen e.d. (vanwege temperatureffecten) niet te dicht bij drinkwaterleidingen aangelegd moeten worden.

2.4.2.8 *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. 10.5 Ob). Zo kunnen omwonenden en andere belanghebbenden kennisnemen van de afwijkende regels voor bedrijven.

⁴¹ Het huidige Besluit ruimtelijke ordening bevat enkel een overlegverplichting en de verplichting tot het opnemen van een 'waterparagraaf' in een bestemmingsplan.

⁴² In de vorm van 'rekening houden met'.

⁴³ Ina Kraak en Willem Wensink, De Omgevingswet: waterbestendig of waterdoorlatend?, TO december 2016 nr. 6, p. 175 en Bkl, Stb. 2018, 292, p. 342 (NvT).

⁴⁴ NvT Bkl, algemeen deel, p. 341.

- *Maatwerkregels: algemene*, locatiegerichte regels, die vooraf worden opgenomen in het omgevingsplan (of de omgevingsverordening of waterschapsverordening). Met maatwerkregels kan een decentrale overheid afwijken van de algemene regels voor milieubelastende activiteiten en hierbij geregelde lozingsactiviteiten van het Bal (hst. 2 t/m 5 hiervan). De eventuele decentrale afwijking moet expliciet uit de maatwerkregel blijken. In het Bal heeft het Rijk brede mogelijkheden gegeven voor door decentrale bestuursorganen te stellen maatwerkregels.⁴⁵ Maatwerkregels maken het mogelijk om *vooraf* te sturen op milieueffecten, ongeacht welk bedrijf zich in de toekomst op de betreffende locatie gaat vestigen.

2.4.2.9 Monitoring

Monitoring is geregeld in hoofdstuk 20 van de Ow en in hoofdstuk 11 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 11.2.3.1 Bkl. Deze paragraaf bevat in grote lijnen dezelfde regels als het huidige Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 (Bkmw 2009) en de Regeling monitoring kaderrichtlijn water. De minister van IenW stelt voor ieder stroomgebiedsdistrict het KRW-monitoringsprogramma vast. Hierin wordt onder meer beschreven hoe de toestand van oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen wordt gemeten (incl. de stoffen die zijn aangewezen als indicatoren voor een mogelijke bedreiging voor de kwaliteit van oppervlaktewater of grondwater dat wordt gebruikt voor de drinkwaterbereiding) en hoe wordt vastgesteld of de doelen van de KRW, de Richtlijn Prioritaire Stoffen (RPS) en de Grondwaterrichtlijn zijn gehaald. Ook bevat het monitoringprogramma de wijze waarop wordt vastgesteld of sprake is van 'geen achteruitgang' van een waterlichaam. Het monitoringsprogramma wordt voor oppervlaktewaterlichamen uitgevoerd door de waterbeheerder en voor grondwaterlichamen door de provincie.

In de Handreiking Beheer van grondwaterkwaliteit (2022) wordt uitvoerig ingegaan op de monitoringseisen voor grondwater. Zie daarvoor paragraaf 3.3.3 van die handreiking.

2.5 Beschrijving procedures en rechtsbeschermingsmogelijkheden

2.5.1 Procedures

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

De aanvrager krijgt meer vrijheid om te kiezen of hij activiteiten tegelijkertijd of los wil aanvragen. Wateractiviteiten moeten echter altijd los worden aangevraagd van de 'gewone' omgevingsvergunning. Als een wateractiviteit tegelijkertijd met een andere activiteit wordt

⁴⁵ Een waterschap kan alleen maatwerkregels stellen voor in het Bal (hs. 2 t/m 5) door het Rijk bepaalde algemene regels voor lozingsactiviteiten.

aangevraagd, is wel afdeling 3.5 van de Awb (coördinatieregeling bij samenhangende besluiten) van toepassing (art. 16.7 Ow).

Coördinatieregeling in geval van combinatie van een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit en een omgevingsvergunning voor een andere activiteit

Als een vergunning voor een wateractiviteit *tegelijkertijd* met een andere activiteit wordt aangevraagd (of als van een ambtshalve wijziging sprake is), vindt er verplicht coördinatie plaats. Dat volgt uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb, Afdeling 3.5) en in het bijzonder art. 16.7 van de Omgevingswet zelf. Of coördinatie aan de orde is wordt ‘gestuurd’ door de aanvrager. Als deze ervoor kiest om beide aanvragen tegelijkertijd in te dienen via het digitale omgevingsloket, zullen de betrokken bevoegde gezagen beide aanvragen moeten coördineren; als de aanvrager ervoor kiest om beide aanvragen niet gelijktijdig in te dienen, dan vindt er geen coördinatie plaats. Het coördinerende bevoegde gezag is altijd de niet-waterbeheerder (art. 10.25 Ob). Ofwel: in de praktijk zal veelal de provincie of de gemeente – afhankelijk van wie bevoegd gezag is voor de omgevingsvergunning voor de andere activiteit (niet de wateractiviteit) – zorgen voor een samenhangende procedure voor beide vergunningen.

“Het belangrijkste gevolg van de coördinatie is dat als op een van beide aanvragen de uitgebreide procedure van toepassing is, die procedure voor beide aanvragen geldt. Het coördinerende bestuursorgaan is dan verantwoordelijk voor het bieden van gelegenheid om mondelinge zienswijzen op de ontwerpbesluiten te geven. Verder is het coördinerende bestuursorgaan verantwoordelijk voor de kennisgeving en mededelingen van het besluit, die nodig zijn op grond van afdeling 3.6 Awb. Ook als de reguliere procedure van toepassing is, rust op het coördinerende bestuursorgaan de verplichting om de besluiten gelijktijdig bekend te maken en gelijktijdig ter inzage te leggen (...) Als beide aanvragen wel zijn ingediend, geven de betrokken bestuursorganen elkaar advies met het oog op de samenhang tussen de beslissingen op beide aanvragen. Dit is een verplicht advies.”⁴⁶

Coördinatie is ook van toepassing bij samenloop van een aanvraag (of ambtshalve wijziging) van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit en een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit, als die activiteiten betrekking hebben op dezelfde IPPC-installatie of dezelfde Seveso-inrichting (zie art. 16.7 lid 1 sub b Ow). In de wereld van de drinkwaterbedrijven zal deze bepaling niet (snel) van toepassing zijn.

Participatie en de participatiegids

Het nieuwe stelsel legt de nadruk op vroegtijdige participatie van burgers, bedrijven, overige organisaties en betrokken bestuursorganen. De Inspiratiegids Participatie Omgevingswet (‘Participatiegids’) bevat informatie over wat overheden rond participatie moeten regelen in omgevingsvisie, programma, omgevingsplan, projectbesluit, omgevingsvergunning, omgevingsverordening en waterschapsverordening. Op de website van het Informatiepunt Leefomgeving (IPL0) is hierover veel informatie te vinden:

<https://iplo.nl/participatieomgevingswet/>.

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

⁴⁶ H.J.M. Havekes, P.J. de Putter en W.J. Wensink (red.), *Praktijkboek Waterbeheer onder de Omgevingswet*, Boom juridisch, Den Haag 2022, p. 413 (uit hoofdstuk 16 dat is geschreven door Simon Handgraaf en Lizzy Augustinus).

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 de ontwikkeling van de meeste kerninstrumenten van de wet. Zie voor de verschillende vormen van participatie en een meer algemene toelichting hierop het kader in paragraaf 2.2.

Omgevingsvergunningen

Onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Waterwet bestaat er voor omgevingsvergunningen respectievelijk watervergunningen een reguliere en een uitgebreide Awb-procedure. Dit is ook zo onder de Omgevingswet. Echter, onder de Omgevingswet is veel vaker de reguliere procedure van toepassing dan onder de Wabo of de Waterwet. Dit geldt bijvoorbeeld heel concreet ook voor vergunningplichtige grondwateronttrekkingen voor de drinkwaterbedrijven. Zo wordt veel sneller duidelijk of een vergunning wel of niet wordt verleend.⁴⁷

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

In het Omgevingsbesluit (art. 10.24) is geregeld dat de uitgebreide procedure alleen wordt gevolgd als er sprake is van een internationaalrechtelijke verplichting, waarbij het verdrag van Aarhus een grote rol speelt, en enkele andere activiteiten waarbij belangrijke gevolgen voor het milieu kunnen optreden.⁴⁸ 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. 11.6 Omgevingsbesluit). En op besluiten waarvoor een MER moet worden gemaakt, is de uitgebreide procedure van toepassing (art. 16.50 Ow). Via de Invoeringswet Omgevingswet is daaraan toegevoegd dat een bestuursorgaan de uitgebreide procedure ook van toepassing kan verklaren op verzoek of met instemming van de aanvrager (art. 16.65 lid 1 onder b Ow).

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

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. Vervolgens is er beroep mogelijk bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS). Bij bijvoorbeeld omgevingsplannen en projectbesluiten is er rechtsreeks beroep mogelijk bij de ABRvS (zie ook de paragraaf 2.5.2 hierna).

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

⁴⁷ De beslistermijn bij de reguliere procedure is 8 weken. Als instemming nodig is van een ander bestuursorgaan (bij een meervoudige aanvraag) is het 12 weken. De procedure wordt verder alleen vertraagd als er bezwaar wordt gemaakt.

⁴⁸ Zie voor het Verdrag van Aarhus: <https://wetten.overheid.nl/BWBV0001700/2005-03-29>. Een korte toelichting hierop is hier te lezen: https://nl.wikipedia.org/wiki/Verdrag_van_Aarhus.

betrokken zijn bij de betreffende activiteiten of een specifieke deskundigheid hebben, hebben in bepaalde gevallen een adviesrecht of een advies met instemmingsrecht. Dat is concreet het geval als verschillende wateractiviteiten waarvoor verschillende bestuursorganen bevoegd gezag zijn tegelijkertijd worden aangevraagd (de 'meervoudige' aanvraag genoemd).

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

Ter illustratie het adviesrecht in art. 4.35 Ob (voor indirecte lozingen). 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. 4.2). Dit gaat in eerste instantie om bestuursorganen die bevoegd zouden zijn geweest wanneer de activiteiten los van elkaar zouden zijn aangevraagd. En verder is een aantal bestuursorganen aangewezen vanwege hun deskundigheid of specifieke taak.

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

Magneetactiviteit

Als in het voorbeeld het grote bedrijf een RIE- of SEVESO-bedrijf is, dan pakt het weer anders uit. In dat geval namelijk is sprake van een zogenoemde 'magneetactiviteit'. Dit is een activiteit die ervoor zorgt dat er bij een meervoudige aanvraag (een aanvraag voor een omgevingsvergunning met diverse activiteiten) altijd sprake is van één bevoegd gezag. Die activiteit is zo belangrijk dat zij alle andere activiteiten als het ware naar zich toetrekt.⁴⁹ De in artikel 4.3 lid 1 sub a Ob aangewezen activiteiten zijn in lid 2 aangewezen als magneetactiviteiten

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

⁴⁹ In afdeling 4.1 van het Omgevingsbesluit staat per bestuursorgaan aangegeven wie het bevoegd gezag is. De gevallen waarin er magneetactiviteiten zijn, zijn als zodanig benoemd in de titel van het artikel. De precieze aanwijzing van de magneetactiviteiten staat in het tweede lid van een dergelijk artikel. Zie concreet de artikelen 4.3, 4.4 en 4.6 Ob.

gemeente bevoegd gezag. Voor het natuuraspect is in dat geval een advies met instemming vereist van de provincies, en in uitzonderingsgevallen van de Minister van EZ.

Drinkwaterbedrijven hebben geen zelfstandig adviesrecht op grond van de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit. De provincies kunnen hen wel in de omgevingsverordening aanwijzen als adviseur voor bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor activiteiten in een grondwaterbeschermingsgebied (op grond van art. 16.15 Ow). Hoe dan ook ligt het voor de hand dat het bevoegd gezag het plaatselijke drinkwaterbedrijf betreft bij de vergunningverlening. Dit volgt ook uit het addendum Bestuursakkoord water 2018: waar er effecten kunnen optreden voor drinkwaterbronnen of -infrastructuur worden drinkwaterbedrijven betrokken.⁵⁰ En ook als een ander bestuursorgaan een adviesrecht of een adviesrecht met instemming heeft, kan dat bestuursorgaan het drinkwaterbedrijf betrekken bij de advisering. Bestuursorganen hebben immers rekening te houden met de specifieke zorgplicht van de Drinkwaterwet. In dit verband valt ook te wijzen op art. 2.1, lid 3 Ow waar het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening nadrukkelijk als een belang wordt genoemd waarmee bestuursorganen rekening moeten houden. Dat een drinkwaterbedrijf geen zelfstandig adviesrecht heeft, kan grote consequenties hebben. Het biedt echter ook kansen om juist tijdens de informele voorfase (participatie) in een vroegtijdig stadium te zorgen dat drinkwaterbelangen zorgvuldig in het proces worden meegenomen.

2.5.2 Rechtsbescherming

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

- Reguliere procedure: bezwaar tegen besluit – beroep bij de rechtbank – hoger beroep bij de ABRvS.
- Uitgebreide procedure: zienswijze tegen ontwerpbesluit – beroep tegen definitief besluit bij de rechtbank – hoger beroep bij de ABRvS.

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

Als bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, kan een voorlopige voorziening (de bestuursrechtelijke equivalent van een kort geding) worden gevraagd bij de rechter (art. 8:81 Awb). Sommige omgevingsvergunningen treden pas na vier weken in werking (16.79 lid 2 en 3 Ow). Als bij deze besluiten binnen die termijn een verzoek om voorlopige voorziening is ingediend, heeft dit verzoek schorsende werking. De omgevingsvergunning treedt dan pas in werking nadat op het verzoek is beslist (art. 16.79, lid 4 Ow).

Beroep

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

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

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

- besluiten die gevolgen hebben voor de rechtmatigheid van andere besluiten. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de vaststelling of wijziging van omgevingsplannen. Op basis van

⁵⁰ Zie <http://www.samenwerkenaanwater.nl/actueel/nieuws/2018/10/volgende-stap-voor-bestuursakkoord-water/>.

- 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.⁵¹ De inhoud van een verordening kan echter wel exceptief worden getoetst. Dat betekent dat in een beroep tegen bijvoorbeeld een omgevingsvergunning die is verleend op grond van een verordening, wordt aangevoerd dat de regels in de verordening onrechtmatig zijn en dus buiten toepassing moeten worden gelaten.

Verkorte rechterlijke beslistermijn

Onder de Ow is voor beroepen tegen de projectprocedure de rechterlijke beslistermijn van twaalf maanden verkort tot zes maanden (art. 16.87 Ow). Als een gemeente bij de wijziging van het omgevingsplan gebruik heeft gemaakt van de ‘sneller en beter’-aanpak (art. 5.55 Ow, zie ook paragraaf 2.5.1 hiervoor), geldt deze verkorte rechterlijk beslistermijn van zes maanden ook.

Schade en rechtsbescherming

Zie hiervoor paragraaf 2.8.

2.6 Digitaal stelsel Omgevingswet: betekenis voor drinkwaterbedrijven

Algemeen⁵²

Een van de fundamenteën onder de Omgevingswet is het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), het stelsel van de landelijke voorziening en lokale systemen van de overheden. Het DSO vervangt vanaf 2023 de volgende bestaande toepassingen: Omgevingsloket online (Olo), Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) en ruimtelijkeplannen.nl. Het DSO ondersteunt de uitvoering van de Omgevingswet.

Omgevingsloket voor burgers en bedrijven

Het Omgevingsloket heeft de volgende functies:

- burgers en ondernemers kunnen aan de hand van een kaart de regels inzien die op een bepaalde locatie gelden. Dit zijn de regels zoals bepaald door de gemeente, het waterschap, de provincie en het Rijk. Tot de kaarten horen ook die van de provincie waarop de grondwaterbeschermingsgebieden zijn aangegeven.
- via een vragenboom kunnen initiatiefnemers nagaan of ze een vergunning of melding moeten doen voor hun plannen of dat ze informatie moeten verstrekken.
- initiatiefnemers kunnen een aanvraag om een omgevingsvergunning, melding of informatieplicht opstellen en indienen. Deze aanvraag gaat rechtstreeks naar het bevoegde gezag.

⁵¹ Art. 1 van bijlage 2 Awb (Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak).

⁵² De tekst van deze paragraaf is gebaseerd op informatie zoals te vinden op de website van het IPLO: <https://iplo.nl/digitaal-stelsel/>.

Daarnaast kent het Omgevingsloket ook nog de functie ‘Maatregelen op maat’, via deze functie kunnen initiatiefnemers eenvoudig inventariseren wat ze moeten doen om aan de regels te voldoen die bij de werkzaamheden van hun initiatief horen.

Lokaal en landelijk stelsel

Lokale overheden sluiten hun systemen aan op het digitale stelsel om via het loket de regels te tonen, vragenbomen te tonen en om de aanvragen en meldingen uit het loket te ontvangen. De koppeling met de landelijke voorziening is nodig om omgevingsdocumenten beschikbaar te stellen. De twee andere koppelingen zijn nodig om toepasbare regels⁵³ aan te leveren voor de vragenbomen in het Omgevingsloket en om vergunningaanvragen en meldingen te ontvangen uit het Omgevingsloket. Elke overheid moet dus op drie plekken aansluiten op het DSO.

Ruim vóór datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet moet het stelsel klaar zijn voor koppelingen met lokale systemen van overheden. Begin 2020 is een eerste versie opgeleverd van het DSO, zodat overheden zich goed kunnen voorbereiden op het aansluiten en werken met het digitaal stelsel. Alle partijen die bij de invoering van de Omgevingswet betrokken zijn hebben samen een roadmap opgesteld: Route 2022.⁵⁴

Betekenis voor drinkwaterbedrijven

Het Omgevingsloket zorgt ervoor dat iedereen dezelfde informatie over de fysieke leefomgeving kan bekijken en gebruiken. Ook drinkwaterbedrijven kunnen alle beschikbare gegevens over de fysieke leefomgeving raadplegen. Dit kan als volgt:

- *Regels op de kaart.* Via een kaart kan iedereen regels en informatie over de leefomgeving bekijken. Overheden publiceren deze omgevingsdocumenten. Voorbeelden zijn de regels van de omgevingsplannen, omgevingsverordeningen en waterschapsverordeningen en de regels van het Rijk. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn minimaal de rijksregels en de omgevingsverordeningen via het Omgevingsloket te bekijken. Ook gemeenten en waterschappen zijn verplicht eigen lokale regels digitaal beschikbaar te stellen.
- *Vergunningcheck.* Via vragenbomen is na te gaan welke vergunnings-, meldings- of informatieplicht er op een locatie geldt voor een initiatief.
- *Aanvragen.* Drinkwaterbedrijven kunnen een vergunning aanvraag, melding of informatieplicht indienen via het Omgevingsloket.⁵⁵ Een aanvraag om omgevingsvergunning, melding of informatieplicht kan direct worden gestart. Het starten kan ook met behulp van vragenbomen: vanuit de vergunningcheck wordt automatisch het juiste formulier getoond die vervolgens kan worden ingediend.

Via ‘Mijn Omgevingsloket’ kan de initiatiefnemer de status van de aanvraag of melding blijven volgen. In het Omgevingsloket kunnen initiatiefnemers op verschillende manieren inloggen. Burgers loggen in met DigiD, bedrijven en overheden met e-Herkenning en Europese burgers met eIDAS.⁵⁶ Het DSO zorgt automatisch voor doorgeleiding van de aanvraag of melding naar

⁵³ Toepasbare regels zijn de vertaling van juridische regels naar begrijpelijke vragenbomen voor initiatiefnemers. Zie <https://iplo.nl/digitaal-stelsel/toepasbare-regels-maken-aanleveren/introductie/>.

⁵⁴ Gezamenlijke Route 2022, inclusief Hoofdroute 2022, september 2022.

<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/implementatie/implementatie-wet/routeplanners/gezamenlijke-route-2022/>. Op deze pagina is ook informatie te vinden over de actuele status van de mijlpalen per kwartaal.

⁵⁵ Ook aannemers kunnen in opdracht van het drinkwaterbedrijf een aanvraag indienen via het Omgevingsloket. Ze moeten dan wel gemachtigd zijn. Meer informatie is te vinden op: <https://iplo.nl/digitaal-stelsel/omgevingsloket/persoon-organisatie-machtigen/>.

⁵⁶ Zie: <https://iplo.nl/digitaal-stelsel/omgevingsloket/inloggen/>.

het juiste bevoegd gezag.⁵⁷ Initiatiefnemers (waaronder drinkwaterbedrijven) dienen hun aanvraag of melding digitaal in via het DSO. Hierop zijn een aantal uitzonderingen; zo kan een initiatiefnemer die niet digitaal vaardig is alsnog een papieren aanvraag indienen of als er geheime informatie in de aanvraag staat.⁵⁸

Vindplaats omgevingsloket

Er zijn verschillende omgevingen van het Omgevingsloket in het DSO:

- Oefenomgeving. Overheden sluiten aan op deze omgeving zodat zij (tot aan de datum van inwerkingtreding) kunnen oefenen met vergunningaanvragen ontvangen, omgevingsdocumenten publiceren en toepasbare regels aanleveren. Deze omgeving is te raadplegen op <https://pre.omgevingswet.overheid.nl/home>.
- Productieomgeving. De productieomgeving is de officiële omgeving van het DSO. Deze omgeving komt live bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet.⁵⁹ Op deze omgeving leveren overheden de definitieve gegevens aan.
- Demo-omgeving. Met de demo-omgeving kunt u zelf ontdekken en laten zien wat het DSO is. Hiervoor zijn demo-scripts gemaakt.⁶⁰

Uitleg vergunningcheck

Een projectleider van een drinkwaterbedrijf kan via het onderdeel Vergunningcheck in het Omgevingsloket met behulp van vragenbomen controleren of een project uitgevoerd mag worden op een bepaalde locatie. Aan het eind volgt een conclusie: is er bijvoorbeeld een vergunning- of meldingsplicht voor dit project?⁶¹ Initiatiefnemers komen via de website van hun lokale overheid uit bij de Vergunningcheck. Of door direct naar het Omgevingsloket te gaan.

De stappen van de Vergunningcheck zijn als volgt:⁶²

1. Locatie: kies de plek waar u iets wilt doen.
2. Werkzaamheden: kies de werkzaamheden van uw project.
3. Vragen beantwoorden: doorloop de check en beantwoord alle benodigde vragen. Vragen die niet meer relevant zijn vallen vanzelf weg.
4. Resultaat. U krijgt een overzicht, waarin u ziet of u een vergunning moet aanvragen, een melding moet doen, informatie moet indienen, een verbod geldt of dat het initiatief plichtenvrij is
5. Start een aanvraag: U kunt ook vanuit de Vergunningcheck starten met een aanvraag. De locatie en activiteiten worden dan bewaard.

Via de Vergunningcheck kan een projectleider de verplichtingen voor de aanleg van een leidingtracé in een bepaald gebied uitzoeken en helder krijgen. Paragraaf 4.1 van dit handboek bevat een overzicht van de juridische verplichtingen ten aanzien van aanleg en verwijderen (transport)leidingen. Uit dit overzicht blijkt dat de locatie van de werkzaamheden voor zo'n project bepalend is voor welke verplichtingen er gelden. Een leiding kan bijvoorbeeld nabij een weg, spoorweg of watergang worden aangelegd. Als het bevoegd gezag (gemeente, provincie, Rijk of waterschap) hiervoor regels heeft gesteld en een vergunning of meldplicht heeft voorgeschreven, dan worden de relevante vragen hierover getoond in de vergunningcheck.

⁵⁷ Art. 14.7, lid 1 Ob.

⁵⁸ Art. 14.7, lid 3 Ob.

⁵⁹ Digitale link of url is nog onbekend.

⁶⁰ Door het programma Aan de slag met de Omgevingswet, ministerie van Binnenlandse Zaken. Zie <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/implementatie/digitaal-stelsel/demo-geven-omgevingsloket/>.

⁶¹ Andere conclusies kunnen zijn: plichtenvrij, informatieplicht of verbod.

⁶² Zie: <https://pre.omgevingswet.overheid.nl/checken>.

DSO: een samenhangend stelsel

Aan de voorkant ziet het DSO voor initiatiefnemers en betrokkenen eruit als 1 digitaal loket. Het is veel meer dan dat: achter de schermen is het DSO een samenhangend stelsel van digitale voorzieningen, standaarden, gegevens, bronnen en onderlinge afspraken tussen overheden.

Tot slot

Op de website van het Informatiepunt Leefomgeving (IPLO) is veel meer informatie te vinden over het DSO.⁶³ Het DSO is een groot project en blijft in ontwikkeling. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet is de dienstverlening vergelijkbaar met de dienstverlening die er nu is. Na de inwerkingtreding wordt het DSO in stappen verder ontwikkeld.

2.7 Toezicht en handhaving onder de Omgevingswet

Toezicht en handhaving zijn geregeld in hoofdstuk 18 van de Omgevingswet. Een groot deel daarvan komt overeen met hoofdstuk 5 van de Wabo. Verder zijn regels opgenomen over het bevorderen van de kwaliteit van toezicht en handhaving en over de samenwerking bij handhaving. Nadere uitwerking van de bepalingen van dit hoofdstuk is te vinden in hoofdstuk 13 van het Omgevingsbesluit. Verder zijn voor gemeenten, waterschappen en provincies de organieke wetten (Gemeentewet, Waterschapswet en de Provinciewet) relevant voor bijvoorbeeld de toekenning van bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden en de aanwijzing van toezichthouders. Verder kent hoofdstuk 5 van de Awb algemene regels voor toezicht op de naleving, de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom. De strafrechtelijke handhaving van de bepalingen van de Omgevingswet vindt grotendeels plaats via de Wet op de economische delicten (Wed). De Wed geeft bevoegdheden, sancties en maatregelen voor strafrechtelijke handhaving.⁶⁴

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.⁶⁵ Hier wordt gedoeld op de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) die in paragraaf 4.2 kort wordt toegelicht. 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 ter zake 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 beschikking (zoals omgevings-vergunning of maatwerkvoorschrift)	Bestuurlijke strafbeschikking milieu
Bouwstoplast (meestal i.c.m. last onder dwangsom)	
Preventie last onder dwangsom ⁶⁶	
Preventieve last onder bestuursdwang ⁶⁷	

⁶³ Zie: <https://iplo.nl/digitaal-stelsel/>.

⁶⁴ Zie uitgebreid: H.J.M Havekes, P.J. de Putter en W.J. Wensink, Praktijkboek Waterbeheer onder de Omgevingswet, BOOM Juridisch Den Haag 2022, hoofdstuk 17.

⁶⁵ Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 242 e.v.

⁶⁶ Het opleggen van een preventieve last onder dwangsom is alleen mogelijk als er duidelijk gevaar dreigt dat er een nog niet eerder gepleegde overtreding zal worden begaan. Uit een uitspraak van de Raad van State blijkt dat het gevaar voor een overtreding duidelijk dreigt, als de overtreding zich met een 'aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid' zal voordoen (ABRvS, 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:935).

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

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

2.8 Schadevergoeding/nadeelcompensatie

In hoofdstuk 15 van de Omgevingswet is een schadevergoedingsregeling opgenomen.⁶⁸ Er worden drie afdelingen onderscheiden:

1. Afdeling 15.1: nadeelcompensatie;
2. Afdeling 15.2: schade bij gedoogplichten;
3. Afdeling 15.3: schade voor onteigening.

Afdeling 15.1: nadeelcompensatie

Voorop staat dat de Algemene wet bestuursrecht (Awb, titel 4.5) de algemene regeling voor nadeelcompensatie bevat.⁶⁹ Afdeling 15.1 bevat bijzondere regels, die afwijken van de regeling in de Awb, en regels die als aanvulling gelden op de Awb. De nadeelcompensatieregeling is beperkter dan die van art. 4:126, eerste lid, van de Awb.⁷⁰

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

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

⁶⁷ Een preventieve last houdt in dat de herstelsanctie kan worden opgelegd zodra er sprake is van een overtreding. Vergelijk de voetnoot hiervoor (over preventieve last onder dwangsom).

⁶⁸ Een uitgebreide verhandeling over schadevergoeding in relatie tot de waterpraktijk is te lezen in: H.J.M. Havekes, P.J. de Putter en W.J. Wensink (red.), *Praktijkboek Waterbeheer onder de Omgevingswet*, Boom juridisch, Den Haag 2022, hoofdstuk 20 (geschreven door Claudia van Hoorn van RWS en Ina Kraak van Vitens).

⁶⁹ In paragraaf 2.1.1.2 van het algemeen deel van de MvT bij de Invoeringswet Omgevingswet wordt hier nader op ingegaan.

⁷⁰ Dit artikel moet overigens nog in werking treden (tegelijkertijd met de Omgevingswet), zie: Wet van 31 januari 2013 tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met bepalingen over nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsdaad (Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten), Stb. 2013, 50.

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

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

In principe bestaat schade alleen uit inkomens- of omzetsderving of waardevermindering van een onroerende zaak.⁷¹ En niet alle schade komt voor vergoeding in aanmerking. Enig eigen risico ('normaal maatschappelijk risico') is bij nadeelcompensatie gebruikelijk. Als schade echter bestaat uit waardevermindering van een onroerende zaak, wordt van die schade in ieder geval 4% van de waarde van de onroerende zaak aangemerkt als behorend tot het normale maatschappelijke risico (art. 15.7 Ow).

Het bovenstaande zo lezend, betekent dit dat wanneer bijvoorbeeld schade ontstaat door het verlenen van een grondwateronttrekkingsvergunning (een 'omgevingsvergunning voor een wateronttrekkingsactiviteit') afdeling 15.1 van de wet van toepassing is. Wanneer er echter ook een gedoogplicht aan de orde is (en dat is bij grondwateronttrekkingen per definitie zo, zie art. 10.3, lid 3 Ow), is het systeem van de Omgevingswet anders dan onder de huidige wet- en regelgeving. Afdeling 15.2 geldt immers als een specifieke regeling die voorgaat boven afdeling 15.1. En dat heeft consequenties zoals hierna wordt toegelicht.

Afdeling 15.2: schadevergoeding in verband met gedoogplichten

In hoofdstuk 10 van de Omgevingswet zijn de gedoogplichten op grond van de Omgevingswet geregeld. Een aantal daarvan heeft betrekking op het drinkwaterdomein, zoals de plicht om een (vergunde of gemelde) grondwateronttrekking van rechtswege te dulden (art. 10.3, lid 3 Ow) of het gedogen door een rechthebbende van in een regionaal waterprogramma, een waterbeheerprogramma (van een waterschap) of een gemeentelijk programma opgenomen maatregelen, in het kader van het beschermen van de kwaliteit van grondwaterlichamen. Beide gedoogplichten gelden van rechtswege; daar komt dus geen beschikking aan te pas. Daarnaast valt te wijzen op de gedoogplicht voor de aanleg of opruiming van infrastructuur voor de productie en distributie van drinkwater (art. 10.13 lid 1 sub b 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 IenW).

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

- Schade die een rechtstreeks en noodzakelijk gevolg is van een *van rechtswege* geldende gedoogplicht (afdeling 10.2 Ow) wordt alleen vergoed als die schade uitgaat boven het

⁷¹ Deze drie schadebestanddelen stonden nog wel in de consultatieversie Inv.wet (jan. 2017), maar niet meer in de huidige tekst van de Invoeringswet. Aangenomen mag wel worden dat de hier genoemde bestanddelen gewoon voor vergoeding in aanmerking komen, temeer omdat voor de toepassing van Afdeling 15.1 Ow alleen immateriële schade expliciet wordt uitgesloten (art. 15.2).

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

Beroep bij de burgerlijk rechter, vanwege praktijk Belemmeringenwet Privaatrecht

Schadevergoeding als gevolg van gedoogplichten wordt, als het in de praktijk niet tot onderlinge overeenstemming komt, afgewikkeld via een dagvaardingsprocedure bij de burgerlijke rechter (art. 15.15 Ow). Hierbij sluit de Omgevingswet aan bij de praktijk van de Belemmeringenwet Privaatrecht (die ook opgaat in de Ow) en bijvoorbeeld niet bij die van de Waterwet waar de bestuursrechter dit soort zaken behandelt. Hier treedt dus wel een verandering op. De oplegging zelf van een gedoogplicht wordt wel voorgelegd aan de bestuursrechter. Voor grondwateronttrekkingen heeft dit bijvoorbeeld tot gevolg dat een eventuele procedure over de schade wordt afgewikkeld via een dagvaardingsprocedure bij de burgerlijke rechter. Voor een drinkwaterbedrijf betekent dit dus dat, als het een keer tot een schadezaak bij de rechter komt (door een vergunde grondwateronttrekking), de gang naar de civiele rechter gemaakt moet worden. Er geldt immers een gedoogplicht voor de omgeving van de onttrekking.

Onderzoek en vergoeding van schade bij grondwateronttrekkingen

De bij drinkwaterbedrijven wel bekende typische grondwaterschadevergoedingsbepaling van art. 7.19 Waterwet is terug te vinden in art. 15.16 Ow. Een rechthebbende die schade lijdt als gevolg van een vergunde of gemelde grondwateronttrekking, kan bij de provincie (GS) een verzoek doen om een onderzoek naar de schade in te stellen.⁷² Als er meerdere onttrekkingen zijn en het onderzoek geen uitsluitsel geeft over de schadeveroorzaker, kan GS op verzoek van de rechthebbende een schadevergoeding uitkeren. Deze moet zijn vorderingsrechten voor die schade dan wel overdragen aan de provincie (zie lid 2 van art. 15.16 Ow) zodat de provincie, als op enig moment wel duidelijk wordt wie de schadeveroorzaker is, de schade op diegene kan verhalen.

Ook onder de Omgevingswet kan voor de bepaling van de omvang van de schadevergoeding gebruik worden gemaakt van de door provincies ingestelde Adviescommissie Schade Grondwater. Hoe onder de Omgevingswet de adviestaak van de Adviescommissie Schade Grondwater wordt geregeld, is voor zover bekend nog niet duidelijk. Krijgt zij bijvoorbeeld ook een rol bij schade als gevolg van *gemelde* grondwateronttrekkingen?

Bijzondere regeling: vergoeden beschermingsschade binnen grondwaterbeschermingsgebied

In art. 15.34 Wm is een regeling te vinden voor zogenoemde 'beschermingsschade'. Dit is schade die door bedrijven wordt geleden door ligging binnen een 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 hiermee gemoeide kosten een speciale heffing instellen (de grondwaterbeschermingsheffing, zie art. 13.4 Ow), maar in de

⁷² Onder de Waterwet ging het hierbij enkel om vergunde onttrekkingen; daar treedt dus een verruiming op.

praktijk worden hiervoor schadevergoedingsafspraken gemaakt, bijvoorbeeld in de vorm van een convenant. De heffingsregeling wordt namelijk nogal omslachtig gevonden.

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

Afdeling 15.3 schadeloosstelling bij onteigening

In afdeling 15.3.1 van de Omgevingswet zijn de regels te vinden over schadeloosstelling bij onteigening.⁷³ Deze bepalingen zijn inhoudelijk vergelijkbaar met die in de Onteigeningswet. Procedureel zijn er echter wezenlijke verschillen tussen de Omgevingswet en de Onteigeningswet.⁷⁴ De administratieve procedure ter verkrijging van een koninklijk besluit over de onteigening (met advies van de Raad van State) is vervallen. In het nieuwe stelsel besluit het bestuursorgaan waarvan het belang met de onteigening is gemoeid zelf om een onteigeningsbeschikking te nemen. Stel dat een drinkwaterbedrijf een keer met een onteigeningszaak te maken krijgt, is het goed dit te weten. Hierna wordt de essentie van de onteigeningsregeling kort toegelicht.

Artikel 11.14 Ow bepaalt dat de onteigenaar de rechtbank verzoekt de schadeloosstelling vast te stellen. Dit verzoek wordt ingediend nadat de onteigeningsbeschikking bekend is gemaakt. De eigenaar heeft recht op volledige schadeloosstelling van de werkelijke waarde van de te onteigenen zaak (artikel 15.17 en 15.22 Ow). Behalve eigenaren hebben ook erfpachters, opstallers, eigenaren van een heersend erf, rechthebbenden op rechten van gebruik en bewoning, bezitters, huurders en pachters, en bepaalde schuldeisers recht op schadeloosstelling (art. 15.27 Ow).

Vanaf het moment dat de onteigeningsbeschikking (conform het bestuursprocesrecht) is vastgesteld, kan een verzoek tot vaststelling van de schadeloosstelling worden ingediend bij de rechtbank. Bij aanvang van de verzoekprocedure vermeldt het verzoekschrift, naast onder meer de gronden van het verzoek, ook de schadeloosstelling die door de onteigenaar aan elk van de belanghebbenden wordt aangeboden (art. 15.37 Ow). De rechtbank benoemt een oneven aantal deskundigen om over de schadeloosstelling voor de te onteigenen zaak een schriftelijk bericht uit te brengen. Er wordt op de plaats van de onroerende zaak onderzoek gedaan in aanwezigheid van een rechter, vergezeld van de griffier van de rechtbank. De deskundigen maken vervolgens een deskundigenbericht waarin ook een begroting is opgenomen van de schadeloosstelling.

De rechtbank stelt zo spoedig mogelijk na het onderzoek een voorlopige schadeloosstelling vast voor elke belanghebbende. Dit is de 'tussenbeschikking voorlopige schadeloosstelling'. Die schadeloosstelling is in principe gelijk aan het aanbod dat is gedaan bij het verzoekschrift, tenzij de rechtbank aanleiding ziet de voorlopige schadeloosstelling vast te stellen op een ander bedrag of toe te wijzen aan een andere belanghebbende. De kosten van de schadeloosstellingsprocedure komen voor rekening van de onteigenaar. Ook de kosten van minnelijk overleg en de voorbereidingsprocedure komen in beginsel voor rekening van de onteigenaar. Na een mondelinge behandeling waarvoor ook de onteigenaar en de belanghebbenden worden uitgenodigd, volgt de eindbeschikking (art. 15.45 Ow). Hierin stelt de

⁷³ Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet in Stb. 2020, 112.

⁷⁴ Zie voor de belangrijkste verschillen en nog veel meer informatie het IPLO:

<https://iplo.nl/thema/ruimtelijke-ontwikkelingen/instrumenten-grondbeleid/onteigening/onteigening-verandert/>.

rechtbank de schadeloosstelling vast, waarbij de eerder ontvangen voorlopige schadeloosstelling wordt verrekend.

Tegen de uitspraak van de rechtbank staat alleen beroep in cassatie open, ofwel bij de Hoge Raad (art. 15:48 Ow).

3 Juridische bescherming bronnen en infrastructuur + samenwerken aan een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening

3.1 Inleiding

Drinkwaterbedrijven en overheden hebben een groot (nationaal en internationaal/Europees) 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;⁷⁵
- voldoende grondwater van goede kwaliteit;
- bescherming van de infrastructuur (ruimtelijk ordening) en
- de relatie drinkwater - natuur (natuurbeleid).

Overheden hebben een drinkwaterzorgplicht, de drinkwaterbedrijven verzorgen de uitvoering

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

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

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

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

⁷⁵ Nb: winningen uit oppervlaktewater vinden hoofdzakelijk plaats uit rijkswateren waarvoor de minister van IenW (in de praktijk RWS) bevoegd gezag is. Alleen de Drentse Aa en een water in Brabant zijn regionale wateren waarvoor het betreffende waterschap vergunningverlenend bevoegd gezag is.

In de volgende paragrafen komen de volgende onderwerpen aan bod:

- Betekenis Europese richtlijnen voor de bescherming van drinkwaterbronnen (par. 3.2);
- Ruimtelijke bescherming grondwaterbeschermingsgebieden (par. 3.3);
- Bescherming van de ondergrondse infrastructuur (leidingen) (par. 3.4);
- Voorkomen/beperken van bedreigende puntlozingen door derden (par. 3.5);
- Voorkomen/beperken gevolgen van diffuse lozingen (par. 3.6);
- Voorkomen nieuwe en beheren bestaande bodem-/grondwaterverontreiniging (par. 3.7);
- Aanleg bodemenergiesystemen (par. 3.8);
- Grondwaterwinningen en natuurbescherming (par. 3.9);
- Mijnbouwwetgerelateerde activiteiten (par. 3.10).

3.2 Betekenis Europese richtlijnen voor de bescherming van drinkwaterbronnen

De Europese richtlijnen die zien op de bescherming van de bronnen voor drinkwater (zowel grond- als oppervlaktewater) zijn de Kaderrichtlijn water (KRW), de Grondwaterrichtlijn 2006 (Gwr) en de Richtlijn Prioritaire Stoffen (RPS). Daarnaast is er ook de Drinkwaterrichtlijn⁷⁶ 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).

Deze verplichtingen zijn geïmplementeerd in de Omgevingswet en in het bijzonder het Bkl.⁷⁷

Inbreng in waterprogramma door drinkwaterbedrijven en overheden.

- Eind 2021 zijn de nieuwe waterprogramma's door het Rijk, provincies en waterschappen vastgesteld.⁷⁸ Zorg dat je bij het maken van de waterprogramma's 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 (zie ook paragraaf 2.4.2.6)

⁷⁶ Richtlijn 98/83/EG van de Raad van 3 november 1998 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water. Eind 2020 is een nieuwe Drinkwaterrichtlijn aangenomen: Richtlijn 2020/2184 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water. De nieuwe Drinkwaterrichtlijn moet uiterlijk op 12 januari 2023 in nationale wetgeving zijn omgezet. Op dat moment vervalt Drinkwaterrichtlijn 98/83, die tot dan blijft gelden.

⁷⁷ NvT Bkl, algemeen, p. 497. Zie ook hoofdstuk 11 bij de Nota van toelichting van het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

⁷⁸ Nu zijn dit de waterbeheerplannen (waterschap), regionale waterplannen (provincie), het Beheerplan voor de rijkswateren (RWS/Rijk) en de stroomgebiedbeheerplannen (Rijk).

Rol gebiedsdossier

In de waterprogramma's van het Rijk, de provincies en de waterschappen is aangegeven welke maatregelen genomen gaan worden in de planperiode om de KRW-doelen te bereiken. Eén van deze maatregelen is het opstellen of actualiseren van gebiedsdossiers (voor de Rijn en de Maas wordt gesproken over rivierdossiers, maar ook dat zijn gebiedsdossiers).⁷⁹ Hierin wordt door de betrokken partijen, waaronder drinkwaterbedrijven, informatie verzameld die van belang is voor de waterkwaliteit ter plaatse van de waterwinning voor de openbare drinkwatervoorziening, inclusief een inventarisatie van mogelijke bedreigingen voor de drinkwaterbron. Op basis van deze informatie worden mogelijke beschermingsmaatregelen, gericht op preventie en risicobeheersing, ontwikkeld en in het dossier opgenomen. Vervolgens nemen de betrokken partijen – uitgaande van het gebiedsdossier – een besluit over de daadwerkelijk uit te voeren maatregelen.⁸⁰ Deze maatregelen uit het gebiedsdossier kunnen worden opgenomen in een uitvoeringsprogramma (zoals een waterbeheerprogramma) of worden vastgelegd in de vorm van bestuurlijke afspraken. Hiermee krijgen de maatregelen juridische status.⁸¹ Het gebiedsdossier zelf heeft geen juridische status, ook niet in de Omgevingswet.

Volgens de toelichting bij het Bkl zijn gebiedsdossiers bestuurlijke afspraken die inhoudelijk input kunnen opleveren voor de op te stellen (uitvoerings-)programma's.⁸² Van belang is verder dat de regie voor de gebiedsdossiers bij de provincies ligt, uitgezonderd de rivierdossiers waarvoor RWS de regie voert.

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 oppervlakte-wateren (art. 2 RPS)	- Hoofdstuk 5 Wm - Bkwm 2009	Omgevingswet Art. 2.10 Bkl
Ecologische kwaliteit oppervlakte-water (Bijlage V KRW prioritair stoffen, nationale regeling overige stoffen door lidstaat)	- Waterwet (planstelsel) - Hoofdstuk 5 Wm - Bkwm 2009	Omgevingswet Art. 2.15 Ow Art. 2.11 Bkl
Kwantitatieve toestand Grondwater (KRW)		Art. 2.13 Bkl
Grondwater: chemische kwaliteit (grondwaterkwaliteitsnormen: bijlage I, drempelwaarden: art. 3 Gwr door lidstaat vastgesteld)	- Hoofdstuk 5 Wm - Bkwm 2009	Omgevingswet Art. 2.14 Bkl

⁷⁹ Zie Stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027, p. 120 onder f. Bij het opstellen van gebiedsdossiers wordt het Protocol gebiedsdossiers voor drinkwaterwinningen (vastgesteld door de Stuurgroep Water op 14 december 2016) gevolgd. Er is wel een verschil tussen beide soorten dossiers. Uitgaande van zonering van gebieden valt een gebiedsdossier (specifiek voor een winning) in zone II (regionaal) en die van een rivierdossier in zone III (landelijk stroomgebied, voor meerdere winningen).

⁸⁰ Definitie uit: S. Wuijts, Evaluatie en actualisatie protocol gebiedsdossiers, RIVM-rapport 609716002/2010, p. 7.

⁸¹ S. Wuijts en H.F.M.W. van Rijswijk, 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.

⁸² NvT Bkl, p. 295.

Belangrijke EU-verplichtingen	Implementatie huidige stelsel	Implementatie Ow
Register beschermde gebieden (art. 6 Krw)	- Art. 12.10 Wm	Art. 11.40 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 - Bkmw 2009	- Omgevingswet - Bkl - Omgevingswaarden in art. 2.15 Bkl en bijlage V - Art. 4.15 Bkl (geen achteruitgang) - Art. 4.21 Bkl
Maatregelenprogramma (art. 11 Krw)	- Waterwet (planstelsel)	- Omgevingswet (hst. 3)
Milieukwaliteitseisen (art. 16 lid 7 Krw)	- Hoofdstuk 5 Wm - Bkmw 2009	Bkl
Significante en aanhoudende trend (art. 5 Gwr)	Art. 10 lid 2 en 3 Bkmw 2009	Art. 4.17 en 4.18 Bkl
Het voorkomen en beperken van de inbreng van stoffen (prevent & limit, art. 6 Gwr)	Art. 5.2b lid 4 Wm jo. art. 16 Bkmw 2009	Bkl
Monitoring (Krw)	Art. 13 Bkmw 2009 'Protocol voor monitoring en toetsing drinkwaterbronnen Krw', vastgesteld in het Programmateam Water van het Ministerie van I&M op 17 september 2015	Paragraaf 11.2.3.1 Bkl
Gebiedsbescherming (Habitat- en Vogelrichtlijn)	Wet natuurbescherming ⁸³	Via Aanvullingswet natuur in Ow

Prevent & limit: inbreng gevaarlijke en verontreinigende stoffen voorkomen/beperken⁸⁴

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

De volgende typen verontreinigende stoffen⁸⁵ worden aangetroffen in grondwater:⁸⁶

- zogenaamde historische verontreinigingen (stoffen waarvoor geldt dat die veelal voor 1987 in de bodem en het grondwater gebracht zijn);
- bestrijdingsmiddelen, biociden en hun metabolieten;
- meststoffen (nitraat, fosfaat);
- chloriden, bromiden;
- zogenaamde opkomende stoffen, waaronder medicijnresten.

⁸³ Vóór 1 januari 2017 de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet.

⁸⁴ Zie uitvoerig over de bescherming van grondwater onder de Omgevingswet de 'Handreiking Beheer van grondwaterkwaliteit onder de Omgevingswet' (2022) en ook: M. Prins en P. de Putter, Grondwaterkwaliteit onder de Omgevingswet, Bodem, februari 2019, p. 9-12.

⁸⁵ Op <http://www.rivm.nl/rvs/Stoffenlijsten> staat een overzicht van alle stoffenlijsten en stofgroepen die het Nederlands stoffenbeleid onderscheidt.

⁸⁶ Handreiking Beheer van grondwaterkwaliteit onder de Omgevingswet' (2022), par. 3.3.2.3.

Er is een inbreng van een gevaarlijke stof als de stof zich boven de detectielimiet en natuurlijke achtergrondconcentratie in het grondwater bevindt.⁸⁷ Voor niet-gevaarlijke stoffen geldt dat niet elke concentratie in het grondwater een inbreng is. Pas als er een schadelijk effect te verwachten is ter plaatse van een receptor (zoals een drinkwaterinnamepunt) is er sprake van een inbreng (rekening houdend met verdunning/ natuurlijke afbraak). Een schadelijk effect kan zijn dat de goede chemische toestand van het grondwater verslechtert of er sprake is van een significante en aanhoudende stijgende trend in de concentraties van verontreinigende stoffen in het grondwater.

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

Risicotoolbox Grondwater

Het RIVM ontwikkelt momenteel, in opdracht van het Rijk (ministerie van IenW), een Risicotoolbox Grondwater (RTG). De RTG is een beslissingsondersteunend systeem voor provincies, waterschappen, gemeenten en omgevingsdiensten, dat als webapplicatie online beschikbaar zal komen voor inwerkingtreding van de Omgevingswet. Hiermee zijn de decentrale overheden straks in staat om invulling te geven aan hun grondwaterkwaliteitsbeheer. Niet omdat de RTG straks bepaalt wanneer maatregelen genomen moeten worden, maar door inzicht te geven in het effect van een grondwaterverontreiniging op de doelen dan wel taken waar een overheid verantwoordelijkheid voor draagt. Ook de Risicotoolbox Bodem wordt geactualiseerd en kan bijvoorbeeld helpen bij de vraag waar een bronaanpak loont.⁸⁸ Zodoende kan een overheid zelf een afweging maken en beleid ontwikkelen of een activiteit beoordelen.

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

- diffuse bronnen waarvan de aanpak technisch onmogelijk is;
- verwaarloosbare hoeveelheden of concentraties in relatie tot de mogelijke achteruitgang van de kwaliteit van het grondwater;
- Als het onevenredig kostbaar is om hoeveelheden verontreinigende stoffen uit vervuilde bodem of ondergrond te verwijderen, of anderszins het zorgen dat insijpeling daarvan kan worden beheerst onevenredig kostbaar is.

Wanneer een uitzondering wordt toegepast, moet er ook monitoring plaatsvinden van het betreffende grondwaterlichaam (zie art. 6 lid 3 Gwr, art. 10.14e Bkl). Een overzicht van de gedane beroepen op uitzonderingen van artikel 6 lid 3 Gwr (de zogenoemde 'inventaris') wordt opgenomen in het SGBP (art. 4.6 onder c Bkl). Artikel 6 lid 4 Gwr geeft niet aan welke gegevens de inventaris moet inhouden. Welke invulling de provincies geven aan de inventaris staat hen

⁸⁷ WFD CIS Guidance document nr. 17, Guidance on preventing or limiting direct and indirect inputs in the context of the Groundwater directive 2006/118/EC.

⁸⁸ Zie: <https://www.risicotoolboxbodem.nl/>.

dus in beginsel vrij.⁸⁹ De grondwaterfactsheets die onderdeel uitmaken van de regionale waterprogramma's kunnen hier bijvoorbeeld een rol vervullen.

Meer informatie over het beginsel van prevent & limit is te vinden in de Handreiking Beheer van grondwaterkwaliteit onder de Omgevingswet' (2022) op p. 35 e.v.⁹⁰

3.3 Ruimtelijke bescherming grondwaterbeschermingsgebieden

3.3.1 Inleiding

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. Het Rijk heeft de regulering van activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden via de taaktoedeling in art. 2.18 Ow en de instructieregel in art. 7.12 Bkl in hoofdzaak bij de provincies belegd.

Deze paragraaf gaat met name in op het beschermen van de drinkwaterbronnen in grondwaterbeschermingsgebieden. In paragraaf 3.4 wordt specifiek ingegaan op de ruimtelijke bescherming van de infrastructuur die nodig is voor de drinkwaterwinning (drinkwaterleidingen in de ondergrond).

⁸⁹ Zie Guidance on preventing or limiting direct and indirect inputs in the context of the groundwater directive (Guidance Document no 17), p. 34.

⁹⁰ Zie: <https://iplo.nl/@262784/update-handreiking-grondwaterkwaliteit/>.

Beschermingszones in oppervlaktewaterlichamen vastgelegd in het NWP

Het Rijk heeft de waterwinlocaties en de maatschappelijke functie onttrekking voor drinkwater vastgelegd in het Nationaal Waterprogramma 2022-2027.⁹¹

In het NWP 2022-2027 (hoofdstuk 16.1 Drinkwater) heeft Rijkswaterstaat vervolgens voor de innamepunten vanuit oppervlaktewaterlichamen beschermingszones ingesteld (zie kaart 14). Het gaat hier om beschermingszones rondom de onttrekkingspunten. Dit zijn gebieden waar calamiteiten binnen 6 uur een risico kunnen vormen voor de waterwinning. In deze beschermingszones maakt Rijkswaterstaat verscherpte afspraken om incidenten en calamiteiten te voorkomen en te kunnen beheersen.

Ook bij vergunningverlening en de beoordeling van ruimtelijke plannen van provincies en gemeenten maakt Rijkswaterstaat gebruik van de beschermingszones. In geval van eigen werkzaamheden in de beschermingszones, zoals baggeren en andere vormen van grondverzet, licht Rijkswaterstaat de drinkwaterbedrijven hierover in.

Naast deze beschermingszones bestaan er gerelateerde 100 meter-landzones. De betreffende gemeenten zijn verantwoordelijk voor de bescherming daarvan voor de drinkwatervoorziening. Dit kunnen zij doen door het stellen van regels in het omgevingsplan.

Er zijn wat dit betreft geen veranderingen met de komst van de Ow.

3.3.2 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). Voorheen gebeurde dit in de provinciale milieuverordening (PMV). De Omgevingswet noemt, net als voorheen de Wet milieubeheer, alleen het overkoepelende begrip grondwaterbeschermingsgebieden. In de provinciale omgevingsverordening zijn deze gebieden vervolgens onderverdeeld in aparte beschermingsniveaus (zie het slot van paragraaf 2.4.2.2 voor meer uitleg).

Strategische voorraden

In de Structuurvisie Ondergrond⁹² stond 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. De aanwijzing van de voorraden en de regels die daarbij horen zijn daarom met de inwerkingtreding van de Ow in de omgevingsverordening opgenomen.

Nb: voor oppervlaktewateren bestaat een vergelijkbare opgave.

Algemene regels

De Wet milieubeheer bevatte een aantal beperkingen aan de mogelijkheden om in de PMV regels te stellen over inrichtingen. Die beperkingen zijn onder de Omgevingswet losgelaten. Zo konden 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 de meeste gevallen wel mogelijk om in de

⁹¹ Zoals bepaald in art. 4.10 lid 1 en 2 Bkl.

⁹² Kamerstukken 2017-2018, 33 136, nr. C/16.

omgevingsverordening aanvullende inhoudelijke regels te stellen.⁹³ Dergelijke regels zijn *maatwerkregels* (art. 2.12 Bal) en gelden zowel voor *algemeen* geregelde milieubelastende activiteiten als *vergunningplichtige* milieubelastende activiteiten. Op grond van deze bevoegdheid kan de provincie dus extra eisen stellen aan bepaalde activiteiten in een grondwaterbeschermingsgebied die verder gaan dan de milieuregels van het Bal. Dat kan ook een extra meldplicht zijn (art. 2.14 Bal). Een maatwerkregel kan overigens wel een reden zijn voor schadevergoeding; zie daarover paragraaf 2.8.

Voorbeeld van een maatwerkregel + toelichting in de omgevingsverordening

‘In afwijking van artikel 4.360 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.’⁹⁴

Het aanbrengen van een vloeistofdichte bodembeschermende voorziening heeft een ruimtelijke impact op de omgeving en het beschermt het grondwaterbeschermingsgebied tegen schadelijke invloeden.

Vergunningen

Ook is het mogelijk om in de omgevingsverordening aanvullende vergunningplichten in te stellen (art. 2.15 Bal). Onder het oude recht bestond de mogelijkheid om in de PMV de bevoegdheid op te nemen om ontheffing te geven van de regels die in de PMV waren opgenomen (art. 1.3 Wm). Onder de Ow is deze bevoegdheid verruimd: de mogelijkheid om een extra vergunningplicht in te stellen, geldt ook voor milieubelastende activiteiten die al vergunningplichtig zijn op grond van het Bal.

Daarnaast heeft de provincie de mogelijkheid om, voor milieubelastende activiteiten die vergunningplichtig zijn op grond van het Bal, in de omgevingsverordening extra beoordelingsregels vast te stellen (art. 5.19 Ow en art. 8.11, lid 2 Bkl) en aanvullende bepalingen op te nemen over de voorschriften die aan die vergunning moeten worden verbonden (art. 5.34 Ow). Volgens art. 1.3c lid 2 Wm konden de regels over aan de vergunning te verbinden voorschriften geen betrekking hebben op inrichtingen die onder de bevoegdheid van een minister vielen. Deze beperking is niet teruggekeerd onder de Ow, 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 ook beschermen via instructieregels op de omgevingsplannen van gemeenten (art. 2.22 en 2.23 Ow). Voor regels over activiteiten met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties heeft het zelfs de voorkeur om instructieregels op het omgevingsplan te stellen (zie art. 4.2 lid 2 Ow). Dit betekent dat het verbod om bepaalde bedrijven op te richten in een grondwaterbeschermingsgebied, dat op grond van de Wm in de PMV kon worden opgenomen, onder de Ow bij voorkeur via een instructieregel op omgevingsplannen wordt geregeld. De wetgever beoogt hiermee om het omgevingsplan het centrale document te laten zijn, waarin alle functiegerichte regels over activiteiten worden gesteld. Dat houdt ook het verbieden van bepaalde bedrijfsactiviteiten op locaties in een grondwaterbeschermingsgebied in.

⁹³ Zie voor meer informatie over de grenzen aan maatwerk de website van iplo:

<https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/maatwerkregel/>.

⁹⁴ Het verschil met het artikel uit het Bal zit in de vloeistofdichte bodemvoorziening. Die biedt een betere bescherming dan de aaneengesloten bodemvoorziening.

Voorbeeld van een instructieregel in de omgevingsverordening

‘Voor zover een omgevingsplan betrekking heeft op een grondwaterbeschermingsgebied, laat dat plan geen milieubelastende activiteiten toe als bedoeld in bijlage X.’

3.3.3 Mogelijkheden van de gemeente en drinkwaterbedrijven

Ook als de provincie geen instructieregels over omgevingsplannen maakt met het oog op de ruimtelijke bescherming van grondwaterbeschermingsgebieden, kan de gemeente zelf de nodige regels opnemen. De gemeente heeft volgens art. 4.2 Ow de opdracht om voor het gehele gemeentelijke grondgebied in het omgevingsplan de regels te stellen die nodig zijn voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. In gebieden die door de provincie als grondwaterbeschermingsgebied zijn aangewezen, moeten de regels voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties leiden tot een balans tussen de gewenste ontwikkeling van een locatie en de bescherming van de grondwatervoorraad die voor de waterwinning voor drinkwater is bedoeld. Regels waaraan kan worden gedacht, hebben bijvoorbeeld betrekking op ondergrondse bouwwerken en/of het gebruik van de boven- en ondergrond.

Een omgevingsplan kan, net als de omgevingsverordening, maatwerkregels bevatten die de algemene regels over milieubelastende activiteiten van het Rijk (uit het Bal) aanvullen. Ook kan de gemeente extra vergunningplichten (art. 2.15 Bal) en meldplichten (art. 2.14 Bal) opnemen in het omgevingsplan. En verder kan de gemeente 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.⁹⁵

Het drinkwaterbedrijf wordt formeel niet betrokken bij de verplichte weging van het waterbelang (zie paragraaf 2.4.2.7) die de gemeente uitvoert voor de vaststelling van het omgevingsplan, maar drinkwaterbedrijven kunnen wel op informele wijze in overleg treden met gemeenten om hun drinkwaterbelangen kenbaar te maken. Verder is het zo dat de gemeente bij de weging van het waterbelang ook de input van de waterbeheerder mee moet nemen. In dat kader is het goed dat drinkwaterbedrijven met bijvoorbeeld waterschappen in overleg zijn om de drinkwaterbelangen daar bekend te maken. Het waterschap kan dit vervolgens inbrengen in de formele procedure bij de gemeente.

Tot slot valt hier te wijzen op de voor gemeenten ontwikkelde staalkaart ‘Drinkwater in het omgevingsplan’, vanaf eind van het tweede kwartaal 2023 te vinden op de website van Vewin (vewin.nl). Zie ook kort hierover paragraaf 2.4.2.3.

3.3.4 Mogelijkheden van de provincie en drinkwaterbedrijven

De omgevingsvisie en de omgevingsverordening zijn voor de ruimtelijke bescherming van grondwaterbeschermingsgebieden cruciaal. Het is daarom van groot belang dat de provincie en de drinkwaterbedrijven hier stevig op inzetten als het gaat om de ruimtelijke bescherming van grondwaterbeschermingsgebieden. De omgevingsvisie bevat het beleid voor de fysieke leefomgeving voor de komende jaren, dat wordt vertaald in concrete regels in de omgevingsverordening. De Omgevingswet biedt de provincies ten opzichte van het oude recht meer mogelijkheden om beschermende regels te stellen. Het is voor de drinkwaterbedrijven in dat kader belangrijk om in een vroeg stadium met de provincie in overleg te treden over de gewenste regels. Als dit naar de mening van het drinkwaterbedrijf niet leidt tot het gewenste resultaat, kan vervolgens worden geprobeerd om deze regels alsnog in het omgevingsplan van

⁹⁵ Zie voor meer informatie de website van iplo: <https://iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/omgevingsplanactiviteit/dit-houdt-de-omgevingsplanactiviteit-in/>.

de gemeente te laten opnemen. Dat zal echter meer moeite kosten, omdat gemeenten waarschijnlijk niet snel strengere regels in het omgevingsplan willen opnemen dan de provincie via instructieregels eist.

Ruimtelijke bescherming grondwaterbeschermingsgebieden en opties voor drinkwaterbedrijven

	Instrumentarium	Beïnvloeding door drinkwaterbedrijf	Nadere toelichting
Gemeente	- Omgevingsvisie - 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.	E.v.t. informeel overleg met het waterschap zodat deze het drinkwaterbelang mee kan nemen bij de verplichte weging van het waterbelang door de gemeente
Provincie	- Omgevingsvisie - Omgevingsverordening	- Zienswijze op ontwerp - Geen beroep mogelijk	Voorafgaand aan de ontwerp-omgevingsverordening kan al met de provincie worden overlegd
Rijk	Omgevingsvisie	- Zienswijze op ontwerp - Lobbywerk	Voorafgaand aan de ontwerp-omgevingsvisie kan al worden overlegd met het ministerie

3.4 Bescherming van de ondergrondse infrastructuur (leidingen)

Het Nederlandse waterleidingnet bestaat op dit moment uit zo'n 120.000 km aan transport- en hoofdleidingen. Het wordt steeds belangrijker om deze infrastructuur goed te beschermen. Immers, de ondergrond wordt steeds drukker. Er zijn veel maatschappelijke ontwikkelingen die een grote impact hebben op de mogelijkheden van de ondergrondse infrastructuur. Zo wordt de bodem vanwege de energietransitie veel vaker gebruikt voor de aanleg van bodemenergiesystemen. En ook komen er steeds meer kabels in de ondergrond voor bijvoorbeeld snelle internetverbindingen. Maar ook bovengrondse ontwikkelingen, zoals de woningbouwopgave, zijn van grote invloed op de ondergrondse infrastructuur. Dit leidt bijvoorbeeld tot het bouwrijp maken van de bodem, de aanleg van riolering, kabels voor elektra, drinkwatervoorzieningen etc.

De toegenomen drukte in de ondergrond levert verschillende knelpunten op. Als een drinkwaterleiding bijvoorbeeld te dicht bij een leiding voor het warmtenet komt te liggen, warmt de drinkwaterleiding te veel op. Bij een te hoge temperatuur kan de kwaliteit van het drinkwater niet meer worden gegarandeerd. Verder nemen de kosten toe bij onderhoudswerkzaamheden aan drinkwaterleidingen omdat er rekening moet worden gehouden met een veelheid aan andere kabels en leidingen.

Afstemming provincie en gemeente

Vanwege de toegenomen drukte in de ondergrond is het van groot belang ruimtelijke belemmeringen in beeld te krijgen en de ondergrondse infrastructuur op elkaar af te stemmen. Het is in dat kader belangrijk dat drinkwaterbedrijven in een vroegtijdig stadium worden betrokken bij de planvorming van met name provincies en gemeenten. Op die manier kunnen ruimtelijke ontwikkelingen, zowel bovengronds als ondergronds, goed op elkaar worden afgestemd. Zo kan bijvoorbeeld bij de gemeente worden ingebracht dat het belangrijk is om drinkwaterleidingen zoveel mogelijk aan te leggen onder een groenstrook of in de schaduw van struiken en bomen. Hierdoor blijven de drinkwaterleidingen in de zomer koel en wordt een te hoge drinkwatertemperatuur voorkomen. Dit uitgangspunt neemt de gemeente dan op in de

omgevingsvisie. Op basis daarvan kan de gemeenteraad dan vervolgens in het omgevingsplan een gebied aanwijzen dat is bedoeld als leidingenstrook (beperkingengebied leidingen). En daarbij aangeven op welke plaatsen specifiek leidingen gelegd mogen worden. Ook kunnen beperkingen in gebruik en bouwmogelijkheden op en rondom de leidingen worden opgelegd, zoals een vergunningplicht voor bouwen of graven. Zie voor een voorbeeld van een vergunningplicht paragraaf 5.2.32 Staalkaart omgevingsplan van de VNG (bijlage 5).⁹⁶ De gemeente kan bij zo'n vergunningplicht het drinkwaterbedrijf aanwijzen als adviseur als de leidingenstrook is aangewezen voor een drinkwaterleiding.

Verder blijft het belangrijk om op meer regelmatige basis in contact te blijven. Op die manier kunnen het drinkwaterbedrijf, de provincie, de gemeente en ook het waterschap elkaar vroegtijdig informeren over geplande en te verwachten werkzaamheden.

AVOI, APV, Bestemmingsplan -> Omgevingsplan

Veel gemeenten hadden voorheen regels over kabels en leidingen opgenomen in een AVOI (Algemene verordening ondergrondse infrastructuur) of in de APV (Algemene plaatselijke verordening). En ook het bestemmingsplan bevatte vaak regels over kabels en leidingen. Het aanleggen van een leiding, waaronder dus ook een drinkwaterleiding, is een wijziging van de fysieke leefomgeving. Daarom is het onder de Omgevingswet verplicht om regels hierover op te nemen in het omgevingsplan van de gemeente (zie ook bijlage 5 Staalkaart omgevingsplan van de VNG en de al eerder aangehaalde staalkaart 'Drinkwater in het omgevingsplan'). Er zijn wel andere regels die wellicht achterblijven in de AVOI en in de APV, maar dat geldt dus niet voor drinkwaterleidingen. Er is overigens nog wel discussie over de vraag in hoeverre de regels over kabels en leidingen die in een AVOI staan, moeten worden opgenomen in het omgevingsplan. Dit is wel het uitgangspunt onder de Omgevingswet, maar er zijn ook gemeenten die hier anders tegen aan kijken. Dit kan tot gevolg hebben dat een deel van de gemeenten deze regels wel overhevelt naar het omgevingsplan en een deel niet. Dit komt de harmonisatie niet ten goede omdat de regels uit het omgevingsplan via het DSO zijn ontsloten en de regels uit een AVOI niet. Het is daarom belangrijk om de ontwikkelingen hieromtrent goed in de gaten te houden.

Verder is nog van belang op te merken dat regels over telecomkabels (elektronisch communicatienetwerk) niet in het omgevingsplan mogen worden opgenomen. Artikel 1.4 Ow regelt namelijk dat de Omgevingswet niet van toepassing is als een andere wet een onderwerp al uitputtend regelt. De Telecommunicatiewet bevat in artikel 5.4, vierde lid, een uitputtende regeling voor een verordening over werkzaamheden voor een elektronisch communicatienetwerk. Alle bepalingen over telecomkabels moeten dus in een aparte verordening blijven staan, in veel gevallen is dat een AVOI.

Voorkomen van schade door graafwerkzaamheden

Toename van graafwerkzaamheden in de bodem voor de ondergrondse infrastructuur kan leiden tot zowel schade aan de drinkwaterleidingen alsook aan andere kabels en leidingen. Om dit te voorkomen, zijn er de Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken (Wibon) en het onderliggende Besluit informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken (Bibon). Deze regelingen staan ook wel bekend als de grondroerdersregeling. De Wibon heeft als doel het beperken van schade als gevolg van graafwerkzaamheden. In artikel 2 van deze wet staat dat zowel de opdrachtgever als de feitelijke uitvoerder (grondroerder) bij graafwerkzaamheden zorgvuldig te werk moeten gaan. Het gaat daarbij om het voorkomen van schade aan alle soorten kabels en leidingen (water, elektriciteit, gas, telecommunicatie etc.). Het zorgvuldig te werk gaan, houdt onder andere in dat grondroerders de volgende verplichtingen hebben:

⁹⁶ Te vinden via: <https://vng.nl/nieuws/integrale-staalkaartenhandboek-omgevingsplan-beschikbaar>.

- vóór aanvang van de werkzaamheden wordt een graafmelding gedaan (via het systeem MOOR: <https://moorwerkt.nl/>);
- er wordt onderzoek verricht naar de precieze ligging van de al aanwezige netten bij het Kadaster;
- de informatie van het Kadaster moet op de graaflocatie aanwezig zijn.

Het Agentschap Telecom controleert of uitvoerders van graafwerkzaamheden zich aan de Wibon houden. Bij overtredingen kunnen er boetes worden opgelegd door het Agentschap Telecom.

Verder zijn netbeheerders op grond van de Wibon verplicht om informatie te geven over de ligging van hun kabels en leidingen. Uitwisseling van informatie helpt schade voorkomen. Deze informatie moet worden gemeld bij het Kadaster. Het Kabels en Leidingen Informatiecentrum (KLIC)⁹⁷ regelt de digitale informatie-uitwisseling over kabels en leidingen. Het KLIC is een onderdeel van het Kadaster.

De Wibon gaat niet op in de Omgevingswet. Het blijft dus een zelfstandige wet. Omdat op grond van de Wibon geen voorafgaande beoordeling plaatsvindt door de gemeente over de risico's van graafwerkzaamheden, nemen gemeenten vaak aanvullend een vergunningplicht op in het omgevingsplan (zie kopje 'Afstemming provincie en gemeente'). Ook hier geldt dat er een spanningsveld kan ontstaan tussen het werken met verschillende systemen. De regels die een gemeente hierover in het omgevingsplan heeft opgenomen, zijn ontsloten via het DSO. Graafwerkzaamheden op grond van de Wibon gaan echter niet via het DSO, maar via het eerdergenoemde systeem MOOR. Sommige gemeenten willen misschien voorkomen dat er met verschillende systemen wordt gewerkt en zullen proberen om alles via het DSO te laten verlopen. Ook hier geldt daarom dat het belangrijk is om ontwikkelingen op dit gebied goed in de gaten te houden. Vooral ook omdat graafwerkzaamheden erg vaak voorkomen en van grote invloed kunnen zijn op de aanwezige drinkwaterleidingen.

Drinkwatervoorziening en relatie met beleid (top)vitale infrastructuur

De drinkwatervoorziening is op grond van het Deltaprogramma 2015 aangemerkt als een vitale en kwetsbare functie.⁹⁸ Daarmee wordt bedoeld dat de drinkwatervoorziening cruciaal is voor de rampenbeheersing bij overstromingen. Het doel van het Deltaprogramma is om kwetsbare functies beter bestand te maken tegen overstromingen. Het streven is om uiterlijk in 2050 een zogenaamde waterrobuuste inrichting van Nederland te realiseren. Het blijven functioneren van de (nood)drinkwatervoorziening bij overstromingen valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van I&W. Dit gebeurt binnen de wettelijke bevoegdheden van de Drinkwater-wet en in het kader van het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie.⁹⁹ Drinkwaterbedrijven hebben los daarvan ook bij overstromingen wel een wettelijke leveringsverplichting.

Voor verschillende overstromingsscenario's zijn impactanalyses uitgevoerd.¹⁰⁰ Daaruit blijkt dat bij een extreme overstroming de reguliere drinkwatervoorziening grootschalig uitvalt met maatschappelijke ontwrichting tot gevolg. In 2018 heeft het RIVM in opdracht van het ministerie van IenW en in samenwerking met de drinkwatersector een nationale impactanalyse naar overstromingen op de drinkwatervoorziening opgeleverd.¹⁰¹ Aan de hand van de nadere regionale uitwerking nemen de drinkwaterbedrijven – waar nodig – extra passende maatregelen en afspraken

⁹⁷ Zie: <https://www.kadaster.nl/zakelijk/registraties/landelijke-voorzieningen/klic>.

⁹⁸ Meer informatie: <https://www.deltaprogramma.nl/deltaprogramma>.

⁹⁹ Meer informatie: <https://www.deltaprogramma.nl/themas/ruimtelijke-adaptatie/deltaplan>.

¹⁰⁰ Zie bijvoorbeeld: Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie, Aanpak nationale Vitale en Kwetsbare functie, tweede voortgangsrapportage d.d. 31 maart 2016.

¹⁰¹ <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2018-0171.pdf>.

op in het leveringsplan, dat ze elke 4 jaar moeten opstellen. Daarin wordt dan vastgelegd hoe het drinkwaterbedrijf zoveel als mogelijk de continuïteit van de drinkwatervoorziening borgt onder verstoorde omstandigheden, waaronder overstromingen. Ten behoeve daarvan wordt ook een Verstoringsrisicoanalyse (VRA) opgesteld. De uitgewerkte overstromingsscenario's en de maatregelen die in het leveringsplan en de bijbehorende VRA zijn opgenomen, hebben ook betrekking op het handelen bij calamiteiten.¹⁰²

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.

Onder de Omgevingswet maakt de verlegplicht bij Rijksinfrastructuur deel uit van algemene regels. Om de verlegplicht juridisch te kunnen afdwingen, zijn bepalingen opgenomen in art. 6.15, 7.15 en 8.14 Bal. Die bepalingen houden in dat het bevoegd gezag probeert om met het drinkwaterbedrijf overeenstemming te bereiken over de termijn waarop de leiding verlegd moet worden. Als dat niet lukt, stelt het bevoegd gezag die termijn bij maatwerkvoorschrift vast. Hiertegen kan het drinkwaterbedrijf bezwaar maken en beroep instellen.

Bij bijvoorbeeld dijkprojecten van het waterschap is de situatie onder de Omgevingswet ten opzichte van het oude recht 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. Het waterschap kan de vergunning overigens alleen intrekken in gevallen of op gronden die in de waterschapsverordening zijn bepaald (art. 5.40, tweede lid, onder f Ow). Overheden en drinkwaterbedrijven kunnen in het voortraject samen nagaan hoe zij de openbare drinkwatervoorziening duurzaam kunnen veiligstellen en maatschappelijke kosten kunnen voorkomen of beperken. Een drinkwaterbedrijf heeft daarnaast verschillende formele inspraakmogelijkheden. Dit is uitgewerkt in de tabel hieronder.

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

Bescherming ondergrondse infrastructuur (leidingen) en opties voor drinkwaterbedrijven

Bestuurs- orgaan	Instrumentarium	Advies (informeel) en formele inspraak door drinkwaterbedrijf	Nadere toelichting
Gemeente	- omgevingsvisie - omgevingsplan	- zienswijze/beroep (omgevingsplan)	voorafgaand aan het ontwerp-omgevingsplan kan al met de gemeente worden overlegd
Waterschap	- waterschaps- verordening - intrekken vergunning	- zienswijze (verordening) - bezwaar/beroep (intrekken vergunning)	voorafgaand aan de ontwerp-waterschapsverordening kan al met het waterschap worden overlegd
Provincie	- omgevingsvisie - omgevingsverordening - intrekken vergunning	- zienswijze (verordening) - bezwaar/beroep (vergunning)	voorafgaand aan de ontwerp-omgevingsverordening kan al met de provincie worden overlegd
Rijk	- algemene regels - maatwerkvoorschrift	- bezwaar/beroep (maatwerkvoorschrift)	

¹⁰² <https://www.deltaprogramma.nl/documenten/publicaties/2021/09/21/dp2022-f-voortgangsrapportage-nationale-aanpak-vitaal-en-kwetsbaar-2020-2021>.

3.5 Voorkomen/beperken van bedreigende puntlozingen door derden

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

1. Lozingen op een oppervlaktewaterlichaam of rechtstreeks op een zuiveringstechnisch werk (dus niet via de gemeentelijke riolering) zijn lozingsactiviteiten. Deze worden behandeld in paragraaf 3.5.2.
2. Lozingen in de bodem en op de riolering zijn milieubelastende activiteiten. Een milieubelastende activiteit is gedefinieerd als een activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewater-lichaam of een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit. Paragraaf 3.5.1 behandelt de regels voor puntlozingen in de bodem.

3.5.1 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 voorheen deed.

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

Voor de bedrijfstakken die niet langer door het Rijk worden geregeld, is wel in overgangsrecht voorzien. Dit overgangsrecht houdt in dat de voormalige rijksregels van rechtswege in ieder omgevingsplan worden opgenomen. Dit wordt de 'bruidsschat' genoemd. De inhoud van de bruidsschat is in september 2020 gepubliceerd als onderdeel van het Invoeringsbesluit Omgevingswet.¹⁰³ (zie bijlage 5 voor een nadere toelichting).

Bal: specifieke zorgplicht

De centrale regel voor milieubelastende activiteiten in het Bal is de specifieke zorgplicht van art. 2.11. Deze zorgplicht is vergelijkbaar met die van het voormalige 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

¹⁰³ Staatsblad 2020, 400, <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/stb-2020-400.html>. Het Invoeringsbesluit Omgevingswet, inclusief de bruidsschat, is sindsdien enkele keren gewijzigd. De geconsolideerde versie is te raadplegen op: <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/totstandkoming/hoofdpijnen-invoeringsbesluit/bruidsschat/>.

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

Bal: structuur, algemene regels en vergunningplichten

Het Bal heeft een structuur die het eenvoudiger maakt om na te gaan welke regels gelden voor een bedrijf. Ieder bedrijf (en iedere toezichthouder) moet eerst in hoofdstuk 3 Bal kijken of het bedrijf door het Rijk gereguleerd is.¹⁰⁴ Als de juiste paragraaf in hoofdstuk 3 is gevonden, staat in die paragraaf:

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

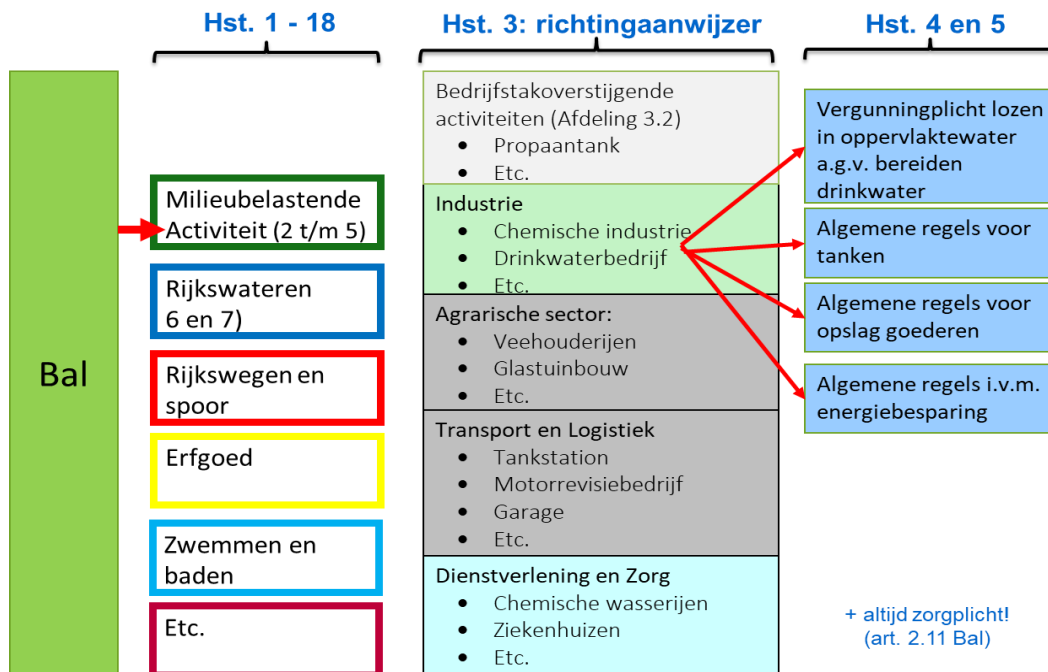
Voorbeeld: drinkwaterbedrijf

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

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

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

Figuur 3.1: systeem van het Bal (hst. 2 t/m 5) schematisch



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

¹⁰⁴ De titels van de verschillende afdelingen van hoofdstuk 3 helpen daarbij (zoals afdeling 3.4: Industrie en afdeling 3.6: Agrarische sector).

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

Bal: meldingen en informatieplichten

Alle bedrijven die onder het Bal vallen moeten voordat zij hun activiteiten starten of wijzigen informatie aan het bevoegd gezag sturen. Dit betreft enerzijds informatieplichten over het bedrijf en de locatie waar het bedrijf actief zal worden (geregeld in hoofdstuk 3 Bal). Daarnaast gelden voor de verschillende activiteiten die een bedrijf kan 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.¹⁰⁵

Voorbeeld informatieplicht en melding

Het drinkwaterbedrijf uit het vorige voorbeeld moet op grond van art. 3.96 Bal informatie geven over de locatie en startdatum, en moet een melding doen op grond van onder andere art. 4.1054 Bal voor het opslaan van goederen.

Bal: maatwerk

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

Maatwerk komt onder de Omgevingswet in twee vormen voor: maatwerkvoorschriften en maatwerkregels. Zie hiervoor paragraaf 2.4.2.8.

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

Bevoegd gezag vergunning en meldingen/maatwerkvoorschriften

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

¹⁰⁵ Meldingen moeten op grond van afdeling 10.5 Ob worden gepubliceerd. Zo kunnen omwonenden en andere belanghebbenden kennisnemen van de voorgenomen activiteiten.

Besluit kwaliteit leefomgeving: beoordelingsregels

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

Bruidsschat omgevingsplan

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

De bruidsschat is op basis van de huidige inzichten in het tijdelijke deel van het omgevingsplan opgenomen. Dit betekent dat gemeenten voor eind 2029 in ieder geval de regels van de bruidsschat moeten overhevelen naar het nieuwe deel, om ze te kunnen behouden.¹⁰⁶ Zie bijlage 5 voor een nadere toelichting.

3.5.2 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 – lozingen die dus niet samenhangen met een milieubelastende activiteit – zijn geregeld in de hoofdstukken 6 en 7 Bal.¹⁰⁷ Overige lozingen in regionale wateren moeten worden geregeld door de waterschappen, in hun waterschapsverordening.

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

De waterbeheerder is het bevoegd gezag voor de algemene regels en omgevingsvergunningen voor lozingsactiviteiten: Rijkswaterstaat voor lozingen op rijkswateren en het waterschap voor lozingen op regionale wateren. Samengestelde vergunningplichtige handelingen (bijvoorbeeld een vergunning van een bedrijf voor twee lozingsactiviteiten, een op rijkswater en een op regionaal water) kunnen nog steeds in één vergunning worden geregeld, net als voorheen 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

¹⁰⁶ Een Koninklijk Besluit zal de einddatum van 2029 nog vastleggen (artikel 22.5 Ow).

¹⁰⁷ Hoofdstuk 6 van het Bal bevat regels over activiteiten in of bij waterstaatswerken in beheer van het Rijk. Hoofdstuk 7 regelt activiteiten in de Noordzee.

in principe bevoegd gezag. Een uitzonderingen hierop zijn bijvoorbeeld lozingen vanuit IPPC-installaties (zie verder art. 4.2 en 4.4 Ob).¹⁰⁸

Indirecte lozingen (lozingen die niet rechtstreeks in oppervlaktewater terecht komen, maar via de gemeentelijke riolering) zijn geen lozingsactiviteiten maar milieubelastende activiteiten. Hiervoor is dus veelal de gemeente bevoegd gezag. Het bestaande adviesrecht van de waterbeheerder voor vergunningplichtige indirecte lozingen is voortgezet (art. 4.35 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, lid 4 en 5 Ow).

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

- *Omgevingsvergunning voor lozingsactiviteiten.* De omgevingsvergunning voor lozingsactiviteiten is in de meeste gevallen gekoppeld aan een heel bedrijf op een bepaalde locatie, en dus niet meer aan specifieke afvalwaterstromen. De regel is dat bedrijven die voor de milieubelastende activiteit omgevingsvergunningplichtig zijn en relevante lozingen kunnen doen op oppervlaktewater, ook vergunningplichtig zijn voor de lozingsactiviteit. Zo geldt voor bijvoorbeeld papierfabrieken zowel een vergunningplicht voor milieubelastende activiteiten als een vergunningplicht voor lozingsactiviteiten (art. 3.125 lid 2 Bal). Dat betekent dat alle lozingen van de papierfabriek onder de lozingsvergunning vallen.¹⁰⁹
- *Lozingsroutes.* In het Bal zijn bij de algemene regels voor activiteiten vaak verplichte lozingsroutes op de vuilwaterriolering voorgeschreven.¹¹⁰ Zo'n voorgeschreven lozingsroute houdt ook een verbod in om een andere lozingsroute te gebruiken. Op grond van hetzelfde artikel is het dus verboden om het afvalwater in het oppervlaktewater te lozen. Als dit laatste toch gewenst is, dan kan dat via een maatwerkvoorschrift worden toegestaan. In theorie zouden dan twee maatwerkvoorschriften nodig zijn: een van de gemeente om de verplichte lozing op het vuilwaterriool op te heffen, en een van de waterbeheerder om de lozing op oppervlaktewater toe te staan. Dat is onhandig en daarom is bij iedere voorgeschreven lozingsroute geregeld dat een maatwerkvoorschrift dat een andere lozingsroute toestaat, ook de verplichte lozingsroute opheft ("moet" wordt "kan").
- *Beoordelingsregels.* Bij de beoordeling van een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit moet worden getoetst of de activiteit in overeenstemming is met de doelen van het waterbeheer (art. 8.84 Bkl). De relevante beoordelingsregels voor milieubelastende activiteiten zijn ook van toepassing op lozingsactiviteiten (art. 8.88 Bkl). In bijlage XVIII Bkl zijn de informatiedocumenten opgenomen waarmee rekening moet worden gehouden. Daarin zijn onder meer de Algemene BeoordelingsMethodiek (ABM) en het Handboek Immissietoets genoemd.¹¹¹
 - Nb: het Handboek Immissietoets (vernieuwd in 2019), is voorzien van een grotere rol voor het meewegen van het belang van benedenstrooms gelegen waterwinlocaties.

¹⁰⁸ Zie meer over de 'meervoudige aanvraag' paragraaf 2.5.1 van dit handboek.

¹⁰⁹ 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. 3.141 Bal).

¹¹⁰ Zie bijvoorbeeld art. 4.406 Bal: het afvalwater afkomstig van de voedingsmiddelenindustrie wordt geloosd in het vuilwaterriool.

¹¹¹ Deze documenten zijn te vinden op <https://iplo.nl/thema/water/applicaties-modellen/vergunningverlening-toetsing-handhaving/immissietoets/>.

Het handboek is aangevuld met een informatieplicht voor de initiatiefnemer. De initiatiefnemer moet in de fase van het vooroverleg het relevante drinkwaterbedrijf informeren over de voorgenomen lozing. Dit moet wanneer uit de immissietoets blijkt dat de voorgenomen lozing negatieve effecten op een waterwinlocatie kan hebben.¹¹²

- *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 golden deze regels alleen voor luchtmissies. Paragraaf 5.4.3 Bal is bij verschillende bedrijfstakken die ook lozen op oppervlaktewater ‘aangezet’. Een bedrijf dat ZZS loost, is verplicht om iedere 5 jaar een vermijdings- en reductieprogramma op te stellen (art. 5.23 en 5.24 Bal). Dit is onderdeel van de stap ‘continu verbeteren’.

Bruidsschat waterschapsverordening

De algemene regels over puntlozingen in oppervlaktewater die niet op rijksniveau terugkeren, worden bij inwerkingtreding van het nieuwe stelsel van rechtswege toegevoegd aan iedere waterschapsverordening. Dit betreft onder andere de lozingen van grondwater bij ontwatering, afstromend regenwater en huishoudelijk afvalwater in oppervlaktewater. De bruidsschat bevat ook een vangnetvergunningplicht: er is een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit vereist voor alle lozingen in oppervlaktewater die niet onder het Bal of de algemene regels van de bruidsschat vallen. In verband daarmee bevat de bruidsschat ook de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning (art. 2.64 van de bruidsschat waterschapsverordening). Dit artikel verklaart artikel 8.88 Bkl van overeenkomstige toepassing.

De lozingsregels in de waterschapsverordening via de bruidsschat zijn aanvullend op de rijksregels in het Bal. Daarnaast kan het waterschap in de waterschapsverordening grenzen stellen aan de hoeveelheid water dat wordt geloosd, ook voor bedrijven die onder het Bal vallen. Bijvoorbeeld als het ontvangende oppervlaktewater onvoldoende capaciteit heeft voor de betreffende lozing.

Na inwerkingtreding mogen waterschappen zelf bepalen wat ze met de bruidsschat doen. Zij kunnen de regels die ze goed vinden behouden, of (door wijziging van de waterschapsverordening) regels die ze (locatiespecifiek) beter kunnen maken aanpassen en regels die ze overbodig vinden schrappen. Anders dan bij gemeenten, komt de bruidsschat voor waterschappen in het nieuwe deel van de waterschapsverordening terecht. Waterschappen hoeven dus niets te doen om de regels van de bruidsschat die ze willen behouden, te laten voortbestaan. Zie bijlage 5 voor een nadere toelichting op de bruidsschat.

3.5.3 Samenwerken aan schoon water

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

Tabel 3.2: voorkomen/beperken bedreigende puntlozingen door derden en opties voor drinkwaterbedrijven

¹¹² Zie paragraaf 4.3.2 van het Handboek Immissietoets.

Bestuurs- orgaan	Instrumentarium	Advies (informeel) en inspraak drinkwaterbedrijf	Nadere toelichting
Gemeente	omgevingsplan incl. maatwerkregels	- zienswijze op ontwerp - beroep bij Raad van State	voorafgaand aan het ontwerp omgevingsplan kan al met de gemeente worden overlegd
	omgevingsvergunning MBA	zienswijze of bezwaar, beroep	zienswijze als afd. 3.4 Awb van toepassing is
	maatwerkvoorschrift	verzoek om maatwerk	n.a.v. een gepubliceerde melding, maar kan ook later
	handhaving algemene regels	verzoek om handhaving	
Waterschap	waterschaps- verordening incl. maatwerkregels	- zienswijze op ontwerp - geen beroep mogelijk	voorafgaand aan de ontwerp- waterschapsverordening kan al met het waterschap worden overlegd
	omgevingsvergunning lozingsactiviteit	zienswijze of bezwaar, beroep	zienswijze, als afd. 3.4 Awb van toepassing is
	maatwerkvoorschrift	verzoek om maatwerk	n.a.v. een gepubliceerde melding, maar kan ook later
	handhaving algemene regels	verzoek om handhaving	
Provincie	omgevingsverordening: maatwerkregels	- zienswijze op ontwerp - geen beroep mogelijk	voorafgaand aan de ontwerp omgevingsverordening kan al met de provincie worden overlegd
	vergunning / algemene regels / maatwerk- voorschrift	zie bij gemeente	soms is de provincie bevoegd gezag voor de MBA, bijvoorbeeld 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, bijvoorbeeld defensie
	algemene rijksregels	inbreng via internet- consultatie	toekomstige wijzigingen van het Bal gaan altijd in consultatie, de drinkwaterbedrijven kunnen dan een reactie indienen

3.6 Voorkomen/beperken gevolgen van diffuse lozingen

Onder diffuse lozingen vallen lozingen die niet op één punt in de bodem of het oppervlaktewater terecht komen (bijvoorbeeld via een lozingspijp), maar verspreid. Denk aan het gebruik van meststoffen of gewasbeschermingsmiddelen op landbouwgronden. Het Bal regelt een aantal diffuse lozingen van de landbouwsector, via algemene regels voor bijvoorbeeld het gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen bij teelt in de open lucht (par. 4.64 Bal). Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 3.6 van deze handreiking. Het kan zijn dat het waterschap in de waterschapsverordening aanvullende of strengere regels stelt ten aanzien van deze diffuse lozingen op regionaal water. Raadpleeg op de specifieke

locatie daarom de geldende waterschapsverordening. Daarnaast blijven ook de Meststoffenwet en de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden van belang. Deze beide wetten worden niet geïntegreerd in de Omgevingswet en komen daarom niet aan bod in deze handreiking.

Diffuse lozingen kunnen ook worden beperkt door maatregelen in het ruimtelijke spoor. Of er gewasbeschermingsmiddelen of meststoffen worden gebruikt, hangt immers sterk samen met de regels die de gemeente stelt aan activiteiten met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan een locatie (art. 4.2 Ow). Gemeenten kunnen, met de toedeling van functies aan locaties, sturen op de mate waarin diffuse lozingen zijn te verwachten. De provincie kan, met het oog op het belang van de bescherming van de grondwaterkwaliteit, ook instructieregels over het omgevingsplan stellen, waarin wordt gestuurd op de regels en de functietoedeling.

3.7 Voorkomen nieuwe en beheren bestaande bodem-/grondwaterverontreiniging

Voor het bodembeleid wordt een apart traject doorlopen: het aanvullingsspoor bodem. Dit aanvullingsspoor bestaat uit de Aanvullingswet bodem en het bijhorende aanvullingsbesluit en een aanvullingsregeling. Deze regelgeving gaat op in de Omgevingswet.

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

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

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

Pijler 1: voorkomen nieuwe aantastingen en verontreinigingen (preventie)

De bescherming van de bodem vindt plaats met behulp van algemene regels gericht op preventie, waaronder de specifieke zorgplicht voor bodem. Voor bodem- en grondwaterbedreigende activiteiten,¹¹³ zoals de opslag van bulkvloeistoffen (benzine, chemicaliën en dergelijke), is ervoor gekozen om deze preventieve regels te stellen op rijksniveau (in het Bal). Bij deze algemene rijksregels over milieubelastende activiteiten is er ruimte voor aanvullende (of afwijkende) decentrale regels. Dit is expliciet in de desbetreffende rijksregels aangegeven.

Naast de zorgplicht vindt preventie ook plaats vanuit de lozingsregels, de vergunning- en meldplicht en het aanwijzen van grondwaterbeschermingsgebieden.

De artikelen 13, 27 en 95 van de Wet bodembescherming zoals die luiden voor het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet blijven van toepassing op voor dat tijdstip veroorzaakte verontreiniging of aantasting als bedoeld in artikel 13 van de Wet bodembescherming die na dat tijdstip wordt ontdekt (artikel 3.2a Aanvullingswet bodem).

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. 4.2 Ow), zoals dat moet plaatsvinden in het

¹¹³ Denk aan verontreinigingen door chemische stoffen, aantasting door het aanbrengen van veranderingen in de geologische opbouw (structuur) van de bodem of in de fysisch-mechanische eigenschappen van de bodem. NvT Bal, Stb. 2018, 293, p. 595.

gemeentelijke omgevingsplan moet ook rekening worden gehouden met de kwaliteit van de bodem, grondwater hieronder begrepen. Voor de *bovengrond* zijn er duidelijke functies, zoals industrie, wonen en natuur aan te wijzen. Voor de *ondergrond* spelen er eerder (maatschappelijke) thema's gericht op de diensten die de bodem kan leveren, zoals drinkwaterwinning, bodemenergie, grondwaterafhankelijke natuur en/of ondergronds bouwen.

Het zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties wordt in het omgevingsplan bereikt door activiteiten onderling evenwichtig over locaties te reguleren. Primair ligt deze taak bij gemeenten, maar ook bij het vaststellen van projectbesluiten die strekken tot wijziging van het omgevingsplan door provincie, waterschap of Rijk (zie artikel 5.52, eerste lid, van de Omgevingswet). In alle gevallen moet een zorgvuldige afweging van alle aanwezige belangen plaatsvinden (zorgvuldigheidsbeginsel Awb).

De gemeente kan dus de bodemkwaliteiten/bodemfuncties betrekken bij het stellen van regels aan activiteiten in de bodem en ondergrond. Het in standhouden van een bepaald onderdeel van de fysieke leefomgeving, zoals de bodem, is ook een activiteit, waaraan regels kunnen worden gekoppeld.¹¹⁴

De provincie wijst in ieder geval grondwaterbeschermingsgebieden aan met het oog op de bescherming van drinkwaterwinningen. En in de omgevingsverordening zal de provincie regels opnemen ter bescherming van de grondwaterkwaliteit met het oog op de waterwinning in deze grondwaterbeschermingsgebieden. Desgewenst kan de provincie hiertoe in haar verordening instructieregels opnemen richting het gemeentelijke omgevingsplan en/of de waterschapsverordening.

Pijler 3: Beheer van historische verontreinigingen

Het beheer van de historische verontreinigingen in de vaste bodem, waar deze tot risico's voor de gezondheid en milieu leiden, berust bij de gemeente. Praktisch alle bekende locaties met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid, de ecologie en onaanvaardbare verspreidingsrisico's zijn aangepakt. Onder de Omgevingswet geldt niet langer een dwingende saneringsplicht voor ernstige, niet spoedeisende gevallen en de niet ernstige verontreinigingen. Als een verontreiniging een belemmering vormt voor het gebruik van de bodem, wordt deze op een natuurlijk moment aangepakt (activiteit).¹¹⁵

Meer info over het Beheer van historische verontreinigingen

In de Handreiking Beheer Grondwaterkwaliteit onder de Omgevingswet (2022) wordt uitgebreid ingegaan op de derde pijler. Meer informatie is daar dus te lezen, zie vooral paragraaf 2.4 van die handreiking.

Beheeropgave en relatie met Europese richtlijnen (KRW en Gwr)

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

- Hoofddoel KRW/Gwr is dat grondwaterlichamen *als geheel* in een goede chemische en kwantitatieve toestand gehouden dan wel gebracht moeten worden (vgl. 4.23 Ow).

¹¹⁴ Handreiking Beheer van grondwaterkwaliteit onder de Omgevingswet' (2022), p.13 e.v. Zie: <https://iplo.nl/@262784/update-handreiking-grondwaterkwaliteit/>.

¹¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 864, nr. 3, p. 17 e.v. (memorie van toelichting aanvullingswet bodem).

Hieraan is het 'beginsel van geen achteruitgang' gekoppeld. De goede toestand wordt bepaald a.d.h.v. representatieve monitoringpunten die vrijwel altijd in landelijk gebied zijn gelegen. In stedelijk gebied zal zich hier (juridisch) niet snel een probleem voordoen. Daarbij wordt de goede toestand bepaald aan de hand van 'slechts' 8 stoffen (nitraat en werkzame stoffen van gewasbeschermingsmiddelen en biociden + drempelwaarden voor de stoffen Cl, Ni, As, Cd, Pb en P-tot). Ergo: de doelstelling 'goede toestand' zal niet snel een probleem vormen in relatie tot het beheer van historische verontreinigingen.

- In relatie tot *alle* locaties en *alle* stoffen geldt altijd de doelstelling van 'prevent and limit'. Dat betekent dat de inbreng ('lozing') van *gevaarlijke* stoffen moet worden voorkomen en van *verontreinigende* stoffen moet worden voorkomen of beperkt (zie bijlage VIII Krw). Het lekken van een 'vaste bodemverontreiniging' naar grondwater is in beginsel ook een 'inbreng'.¹¹⁶ Maatregelen nemen is dan verplicht, tenzij er een (goed gemotiveerd) beroep mogelijk is op door de Gwr geboden uitzonderingen (art. 6 Gwr). Maatregelen zijn niet nodig als:
 - Het om diffuse bronnen gaat waarvan de aanpak technisch onmogelijk is;
 - Het om verwaarloosbare hoeveelheden of concentraties gaat in relatie tot de mogelijke achteruitgang van de kwaliteit van het grondwater;
 - Het onevenredig kostbaar is om hoeveelheden verontreinigende stoffen uit vervuilde bodem of grondwater te verwijderen.
- Daarbij mag het niveau van de voor drinkwaterbereiding nodige zuiveringsinspanning niet toenemen. Op termijn moet met 'eenvoudige zuivering' kunnen worden volstaan.

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

Grondwaterbescherming en inzet instrumentarium

In relatie tot het grondwaterkwaliteitsbeheer vervullen de provincies een centrale rol. In principe zorgen zij voor de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen (art. 2.18, lid 1, sub a Ow). Daarnaast hebben zij, naast een toezichthoudende taak (art. 2.18 lid 1 sub d, onder 2), de zorg voor het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in (aangewezen) grondwaterbeschermingsgebieden met het oog op de winning daarvan voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water (art. 2.18 lid 1 sub c). Ook zijn de provincies belast met het uitvoeren van het monitoringprogramma van de Kaderrichtlijn Water (art. 11.33 lid 2 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. 4.4 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.

¹¹⁶ Het richtsnoer behorende bij dit artikel uit de Gwr geeft handvatten hoe bepaald kan worden of er sprake is van een inbreng zoals door de Gwr bedoeld. European Communities, *Guidance on preventing or limiting direct and indirect inputs in the context of the groundwater directive 2006/118/EC*, Guidance Document No. 17.

Als de Krw- en Gwr-doelen in gevaar komen – dit blijkt uit de monitoring – dan is het aan de provincies om de noodzakelijke maatregelen te nemen. Deze worden opgenomen in het regionale waterprogramma (waarvan het maatregelen-programma als bedoeld in art. 11 van de Krw onderdeel uitmaakt). Het Bkl heeft de Europese verplichtingen overgenomen. De “herimplementatie van de KRW en Gwr is daarmee in beginsel compleet (ook zonder de Aanvullingswet bodem Omgevingswet).”¹¹⁷

De waterschappen geven in hun waterbeheerprogramma mede uitvoering aan het regionale waterprogramma. Zij zullen bij de vormgeving van het grondwaterbeheer rekening moeten houden met bestaande grondwaterverontreinigingen. Ook gemeenten zullen in beleid en regelgeving rekening moeten houden met deze verontreinigingen, al was het maar omdat zij voor het omgevingsplan tot een evenwichtige toedeling van functies moeten komen. Ondergrondse functies horen hier ook bij. Bovenstaande vraagt een goede regionale en lokale samenwerking tussen provincie, waterschap en gemeente, waarbij er, gezien de verantwoordelijkheid ten aanzien van de KRW- en Gwr-verplichtingen, een belangrijke regisserende en coördinerende rol is toebedacht aan de provincies (zie ook art. 2.18, lid 1 onder a Omgevingswet).

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

Instrumentarium Omgevingswet

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

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

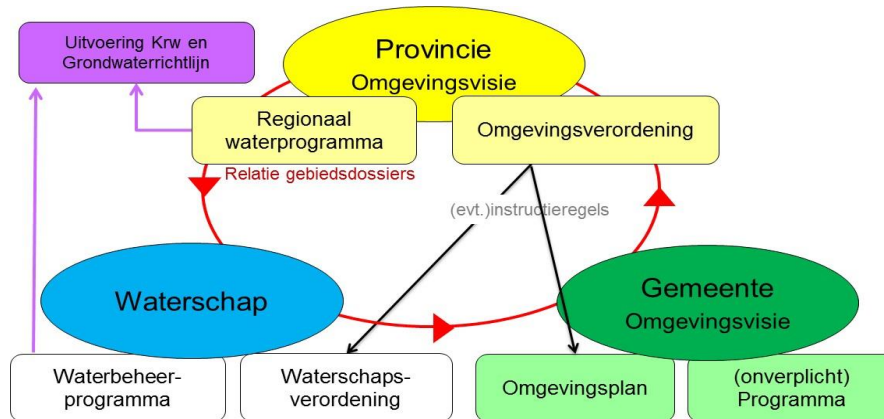
Vervolgens is het aan provincies en waterschappen om in hun eigen waterprogramma aandacht te besteden aan de bescherming van de grondwaterkwaliteit. Waar nodig zullen deze programma’s ook maatregelen bevatten gericht op het beheer van historische verontreinigingen. Voor zowel het opstellen als uitvoeren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

¹¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 864, nr. 3, p. 46 (memorie van toelichting aanvullingswet bodem).

waterbeheerprogramma. In beide programma's zou in ieder geval een verwijzing naar de gebiedsdossiers moeten worden opgenomen.

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

Figuur 3.2: afstemming en samenwerking in het Omgevingswetstelsel¹¹⁸



Wat het stellen van regels betreft is de gemeente 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 op voor het beheer van het grondwater. Zo kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat bodem- of grondwaterbedreigende activiteiten in de nabijheid van kwetsbare gebieden worden gerealiseerd. Daarnaast kan op die manier rekening worden gehouden met historische bodemverontreinigingen, die van invloed zijn op het huidige of het toekomstige gebruik. Provincies en waterschappen hebben in de eigen verordening eveneens de mogelijkheid regels te stellen aan activiteiten die de grondwaterkwaliteit kunnen bedreigen. Waar nodig in verband met de bescherming van de grondwaterkwaliteit c.q. het beheer van historische grondwaterverontreinigingen, bevatten het omgevingsplan en de waterschapsverordening regels die voortvloeien uit door de provincie gestelde instructieregels (ex art. 2.27 Ow).¹¹⁹ Een drinkwaterbedrijf zou in voorkomende gevallen op dergelijke instructieregels kunnen aandringen, maar het is dan weer de vraag wat dit betekent voor de bestuurlijke verhoudingen c.q. het vertrouwen waar de Omgevingswet juist op is gestoeld.

¹¹⁸ Uit: M. Prins en P. de Putter, Grondwaterkwaliteit onder de Omgevingswet, in: Bodem, februari 2019, p. 9-12.

¹¹⁹ Aanvullingswet bodem, Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 426-427.

Voorkomen en beheren bodem-/grondwaterverontreiniging en opties voor drinkwaterbedrijven

<i>Bestuurs- orgaan</i>	<i>Instrumentarium</i>	<i>Advies (informeel) en inspraak drinkwaterbedrijf</i>	<i>Nadere toelichting</i>
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 instructieregels stellen over o.a. het omgevingsplan, maatwerkregels en vergunningen van de gemeente
	regionaal waterprogramma	- zienswijze op ontwerp geen beroep mogelijk	Gebiedsgerichte aanpak is ook mogelijk onder de Omgevingswet
	instructie	- verzoek om instructie	De provincie kan een gemeente in een specifiek geval instrueren om bepaalde maatregelen te nemen
Rijk	algemene rijksregels		

3.8 Aanleg en gebruik van bodemenergiesystemen

Een bodemenergiesysteem is in het Bal gedefinieerd als een installatie waarmee gebruik wordt gemaakt van de bodem voor de levering van warmte of koude voor de verwarming of koeling van ruimten. Er zijn gesloten en open bodemenergiesystemen. Een gesloten systeem werkt met een gesloten circuit van leidingen. Bij een open systeem wordt grondwater onttrokken en na gebruik weer in de bodem gebracht. Beide type bodemenergiesystemen zijn in het Bal benoemd als een milieubelastende activiteit (art. 3.18 Bal). Dat is anders dan onder de Waterwet, waar open bodemenergiesystemen als wateronttrekkingsactiviteit zijn geclassificeerd (zie art. 6.4 Wtw). Regels over bodemenergiesystemen hebben naast doelmatig gebruik van bodemenergie ook bescherming van de kwaliteit van het grondwater als doel. Boringen die worden gedaan om te onderzoeken of een locatie geschikt is voor een bodemenergiesysteem vallen ook onder de milieubelastende activiteit. Bij boringen is vooral van belang dat er geen beschadiging van waterscheidende (ondoorlatende) lagen en archeologische objecten plaatsvindt.¹²⁰

Bevoegdheid, vergunningplicht en algemene regels

Voor open bodemenergiesystemen is en blijft de provincie (GS) bevoegd gezag (art. 2.5 Bal). Open bodemenergiesystemen kunnen immers effect hebben op het diepe grondwater. Dit is een uitzondering op de hoofdregel dat bevoegdheden in beginsel bij de gemeente liggen. Voor gesloten bodemenergiesystemen is de gemeente (B&W) wel bevoegd gezag. Er geldt een vergunningplicht voor het aanleggen en gebruiken van een open bodemenergiesysteem (art. 3.19 Bal). In de provinciale omgevingsverordening kan in bepaalde gevallen (vergelijkbaar met de regeling onder de Waterwet) worden afgeweken van de vergunningplicht als de

¹²⁰ Boringen mogen niet zomaar plaatsvinden, maar dienen volgens bepaalde protocollen te worden uitgevoerd. Zie hiervoor par. 4.3 van dit handboek.

grondwateronttrekking minder is dan 10 m³/u (art. 2.16 Bal). Redenen om af te wijken zijn het doelmatig gebruik van bodemenergie of doelmatig waterbeheer.

Ook het lozen van afvalwater afkomstig van een open bodemenergiesysteem op een oppervlaktewaterlichaam is vergunningplichtig (art. 3.19 lid 2 Bal). De vergunningplicht voor gesloten bodemenergiesystemen met een bodemzijdig vermogen van 70 kW of meer is via het Invoeringsbesluit alsnog geschrapt uit het Bal. De gemeente kan deze regel terug laten komen in het omgevingsplan.¹²¹

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

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

Interferentie en aanwijzing interferentiegebieden

De werking van een bodemenergiesysteem wordt verstoord als tussen nabijgelegen bronnen uitwisseling van koude en warmte plaatsvindt (negatieve interferentie). Voor gebieden waar grootschalig gebruik van bodemenergiesystemen wordt verwacht, kunnen gemeenten en provincies interferentiegebieden aanwijzen in respectievelijk het omgevingsplan en de omgevingsverordening. In het nieuwe stelsel geldt er vanuit het Rijk geen vergunningplicht meer voor het aanleggen en gebruiken van een gesloten bodemenergiesysteem in een interferentiegebied, dit wordt een bevoegdheid van de gemeente. Gemeenten kunnen in het omgevingsplan gebieden aanwijzen waar een vergunningplicht geldt (volgens artikel 22.260 bruidsschat omgevingsplan). Provincies kunnen hetzelfde doen in de omgevingsverordening. Als dit gebeurt, is er sprake van maatwerk in aanvulling op de regels van het Bal.

Grondwaterbeschermingsgebieden

De provincie kan in de omgevingsverordening regels stellen over het aanleggen en gebruiken van bodemenergiesystemen in een grondwaterbeschermingsgebied. Zo zal in veel, zo niet alle omgevingsverordeningen een verbod worden opgenomen voor het installeren, in gebruik nemen en gebruiken van een bodemenergiesysteem in grondwaterbeschermingszones (zowel voor open als gesloten systemen). 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.¹²²

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

¹²¹ Nota van toelichting bij Besluit activiteiten leefomgeving, 31 augustus 2018, Stb 2018/294, p. 544.

¹²² Meer informatie is te vinden op www.energieakkoordser.nl

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 en opties voor drinkwaterbedrijven

Bestuursorgaan	Instrumentarium	Advies (informeel) en Formele inspraak door drinkwaterbedrijf	Nadere toelichting
Gemeente	<ul style="list-style-type: none"> - Vergunning gesloten systemen, algemene regels - Omgevingsvisie 	<ul style="list-style-type: none"> - bezwaar / verzoek om maatwerk - Zienswijze op ontwerp-omgevingsvisie 	Voorafgaand aan het ontwerp-omgevingsplan kan al met de gemeente worden overlegd
Provincie	<ul style="list-style-type: none"> - Vergunning open systemen, algemene regels - Omgevingsvisie - Omgevingsverordening 	<ul style="list-style-type: none"> - 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	<ul style="list-style-type: none"> - Omgevingsvisie (NOVI) 	<ul style="list-style-type: none"> - Zienswijze op ontwerp-omgevingsvisie 	

3.9 Grondwaterwinnings 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 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 Europees 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 vanaf 1 juli 2023 te vinden in de Omgevingswet. De natuurregelgeving is uitgewerkt in amvb's en ministeriële regelingen. 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).

Omgevingsvisie

De natuurbelangen van de fysieke leefomgeving worden opgenomen in de omgevingsvisie. Zowel het Rijk als de decentrale overheden stellen een omgevingsvisie op. In een omgevingsvisie worden alleen onderwerpen opgenomen die binnen de bevoegdheid van het bestuursorgaan vallen. De Omgevingswet kent geen verplichting tot het actualiseren van de omgevingsvisie. Dat betekent niet dat de visie niet geactualiseerd wordt. Van ieder

bestuursorgaan wordt verwacht na te gaan of de omgevingsvisie nog actueel is en, als dat niet het geval is, de omgevingsvisie te wijzigen.

Het Rijk legt instandhoudingsdoelen voor de Natura 2000-gebieden vast. Op grond van artikel 2.19 Ow moeten deze doelen zo veel mogelijk worden gekwantificeerd. Juridische doorwerking van de doelen vindt plaats via de aanwijzingsbesluiten voor Natura 2000-gebieden.

Natura 2000-gebieden

Natura 2000-gebieden worden aangewezen door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Onder de Omgevingswet kan iedereen een zienswijze indienen op het ontwerp van de aanwijzing (art. 16.23 Ow). Voor deze gebieden worden instandhoudingsdoelen vastgesteld. Provincies dragen zorg voor het nemen van maatregelen ter bescherming van de natuur, waaronder het nemen van passende maatregelen en instandhoudingsmaatregelen als bedoeld in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (art. 2.18 Ow). Het Rijk is verplicht deze maatregelen te treffen als het een Natura 2000-gebied betreft dat in beheer is bij het Rijk (zoals defensie terreinen of rijkswateren).

Het Rijk en de provincies zijn verplicht een beheerplan vast te stellen voor de gebieden waar zij verantwoordelijk voor zijn. 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 zijn opgenomen in het Bkl.

Natuurnetwerk Nederland

Het Natuurnetwerk Nederland is een samenhangend landelijk ecologisch netwerk voor de bescherming, de instandhouding en zo nodig het herstel van een gunstige staat van instandhouding van flora en fauna, typen natuurlijke habitats en leefgebieden van soorten die van nature in Nederland voorkomen. Gebieden die tot het natuurnetwerk behoren worden aangewezen door de provincies. In de omgevingsverordening worden de wezenlijke kenmerken en waarden van de gebieden opgenomen (art. 7.73 Bkl). Hierin worden ook regels gesteld die nodig zijn om de kenmerken en waarden te beschermen. Dit wil zeggen dat er in beginsel in ieder geval geen activiteiten met mogelijke negatieve gevolgen voor de wezenlijke kenmerken of waarden vanbinnen het natuurnetwerk worden toegelaten. Dit is enkel toegestaan voor zover er compenserende maatregelen worden getroffen, op zo'n manier dat de kwaliteit, oppervlakte en samenhang van het natuurnetwerk behouden blijft. Dit zijn zogeheten getrapte instructieregels. Dit zijn regels over de door de provincie vast te stellen instructieregels over gemeentelijke omgevingsplannen. Dat betekent dat de uiteindelijke regels ter bescherming van het natuurnetwerk in het omgevingsplan zijn opgenomen.

Zorgplicht, algemene regels en vergunning

De algemene zorgplicht van de Omgevingswet houdt in dat een ieder verplicht is voldoende zorg te dragen voor de fysieke leefomgeving (art. 1.6 Ow). Wat de zorgplicht inhoudt voor activiteiten binnen Natura 2000 gebieden is nader uitgewerkt in de specifieke zorgplicht in artikel 11.27 Bal. Deze specifieke zorgplicht geldt voor iedereen die een activiteit verricht met mogelijke verslechterende of significant versturende gevolgen voor een Natura 2000-gebied. Naast de zorgplicht bevat het Bal ook algemene regels en vrijstellingen voor Natura 2000-activiteiten en algemene regels voor activiteiten met mogelijke nadelige gevolgen voor een bijzonder nationaal natuurgebied.

Onder de Omgevingswet geldt een vergunningplicht voor verrichten van Natura 2000-activiteiten, oftewel het verrichten van activiteiten in of bij een Natura 2000-gebied (art. 5.1 Ow). De vergunningplicht geldt alleen voor activiteiten die verslechterende of significant versturende gevolgen voor een Natura 2000-gebied kunnen hebben (art. 11.1, eerste lid Bal). Om deze reden onderzoekt een initiatiefnemer voorafgaand aan de activiteit of het een negatief effect kan hebben op de natuurlijke kenmerken van het gebied (art. 11.6, tweede lid Bal). Via deze 'voortoets' kan een initiatiefnemer bij het bevoegd gezag nagaan of de activiteit van de

vergunningplicht is uitgesloten of dat er eventueel wel een vergunning moet worden aangevraagd wegens de aanwezige kans op negatieve effecten.

Is er sprake van mogelijke negatieve effecten, dan is het van belang of deze effecten significant zijn. Wanneer een dergelijk effect niet uitgesloten is, zal als onderdeel van de vergunningaanvraag een passende beoordeling moeten worden uitgevoerd (art. 16.53c Ow en art. 10.24 Bkl, zie ook art. 6 lid 3 Habitatrictlijn). Dit kan gedaan worden door het bestuursorgaan dat het plan vaststelt, de aanvrager van de omgevingsvergunning of het bevoegd gezag voor het projectbesluit. In de passende beoordeling wordt uiteengezet hoe de activiteit kan worden uitgevoerd, op zo'n manier dat is verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zullen worden aangetast. Mitigerende maatregelen maken hier vaak deel van uit. Wanneer de passende beoordeling dit onvoldoende verzekerd, kan de vergunning alleen nog worden verleend als de activiteit door de ADC-toets komt (Alternatieven voor het project, Dwingende reden van openbaar belang, Compenserende maatregelen, zie art. 8.74b Bkl). Daarbij is van belang dat in artikel 2 Dww de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening als een dwingende reden van groot algemeen belang is aangemerkt.

De beslistermijn voor enkelvoudige aanvragen van een vergunning voor een Natura 2000-activiteit is acht weken, eenmalig te verlengen met ten hoogste zes weken. Bij een meervoudige vergunningaanvraag, waarbij advies met instemming is vereist, bedraagt de beslistermijn twaalf weken, eenmalig te verlengen met zes weken.

Voor sommige activiteiten geldt direct een vrijstelling van de vergunningplicht. Dit is van toepassing op activiteiten die in overeenstemming zijn met het beheerplan, voor activiteiten die zijn aan te merken als 'bestaand gebruik' en voor activiteiten die zijn aangewezen in een programma. Daarnaast kunnen activiteiten worden vrijgesteld van de vergunningplicht in een provinciale omgevingsverordening of een ministeriële regeling. Vrijstellingen kunnen ook worden vastgelegd in een gedragscode.

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

Grondwaterwinningen, natuurbescherming en opties voor drinkwaterbedrijven

Bestuurs- orgaan	Instrumentarium	Advies (informeel) en formele inspraak door drinkwaterbedrijf	Nadere toelichting
Gemeente	<ul style="list-style-type: none"> - Omgevingsvisie - Omgevingsplan 	<ul style="list-style-type: none"> - Zienswijze (omgevingsvisie) - Zienswijze en beroep (omgevingsplan) 	Het omgevingsplan is vooral relevant voor Natuurnetwerk Nederland
Provincie	<ul style="list-style-type: none"> - Omgevingsvisie - Omgevingsverordening - Beheerplan - Omgevingsvergunning Natura 2000-activiteit 	<ul style="list-style-type: none"> - Zienswijze (omgevingsvisie, omgevingsverordening) - Zienswijze en beroep (beheerplan, beroep geldt enkel voor de in het beheerplan vastgelegde vrijstellingen) - Bezwaar en beroep (omgevingsvergunning) 	
Rijk	<ul style="list-style-type: none"> - Omgevingsvisie - Beheerplan - Omgevingsvergunning Natura 2000-activiteit 	<ul style="list-style-type: none"> - Zienswijze (omgevingsvisie, beheerplan) - Zienswijze en beroep (beheerplan, beroep geldt enkel voor de in het beheerplan vastgelegde vrijstellingen) - Bezwaar en beroep (omgevingsvergunning) 	

3.10 Mijnbouwwet gerelateerde activiteiten

Activiteiten als de winning van geothermie en de oliewinning vallen onder de Mijnbouwwet- en regelgeving en vormen dus een verantwoordelijkheid van het Rijk. Voor zowel de *opsporing* als de *winning* van delfstoffen of warmte is een vergunning vereist op grond van de Mijnbouwwet.¹²³ Dit blijft zo onder de Omgevingswet.

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

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

Voor het uitvoeren van de boring door middel van steeds verplaatsbare mijnbouwwerken¹²⁴ zijn op rijksniveau regels vastgesteld (art. 3.320 en 3.322 Bal jo paragraaf 4.109 Bal). Het aanleggen en exploiteren van een mijnbouwwerk is vergunningplichtig. Voor het testen, onderhouden, repareren of buiten gebruik stellen van een bestaand boorgat geldt een plicht tot het aanleveren van gegevens en bescheiden. De Minister van EZK is bevoegd gezag voor

¹²³ 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.

¹²⁴ Er is een definitie opgenomen in de Ow van mijnbouwwerk en mijnbouwinstallatie (in/boven water).

- *Oliewinning*: voor het winnen van olie zijn er geen nieuwe ontwikkelingen voorzien. Vergunningen die eventueel worden aangevraagd, zullen worden afgewogen tegen alle dan reeds aanwezige ondergrondfuncties.
- De opsporing en winning van schaliegas in Nederland wordt uitgesloten.¹³²

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

Voorkomen aantasting grondwaterlichaam door Mijnbouwwet-gerelateerde activiteiten en opties voor drinkwaterbedrijven

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

¹³² Toelichting Novi, p. 39. [Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties | Nationale Omgevingsvisie Toelichting \(overheid.nl\)](#).

4 Juridische verplichtingen voor drinkwateractiviteiten

In dit hoofdstuk worden voor de negen meest voorkomende activiteiten van drinkwaterbedrijven de juridische verplichtingen beschreven. Hierbij is voor elke activiteit het aanstaande recht uiteengezet.¹³³ Elke activiteit is in een afzonderlijke paragraaf als factsheet beschreven. Na een korte algemene toelichting zijn steeds de juridische verplichtingen, het bijhorende bevoegde gezag, de geldende procedures en het toetsingskader uiteengezet. De laatste kolom bevat een nadere toelichting en opmerkingen.

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

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

¹³³ Nb: in de vorige versie van het VEWIN-handboek waren per activiteit zowel het 'oude' als het nieuwe stelsel beschreven (in een 'was-wordt-tabel'). Wie wil weten hoe het was onder het oude recht kan altijd nog in die versie van het handboek terecht.

4.1 Activiteit: aanleg en verwijderen (transport)leidingen

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

Onderdeel	Uitwerking onder de Omgevingswet	Opmerkingen /toelichting
Algemene toelichting	<p>Drinkwaterbedrijven beschikken over een uitgebreide infrastructuur voor de productie en distributie van drinkwater.</p> <p>De centrale wet bij werkzaamheden aan kabels en leidingen is de Wibon (zie par. 3.4). Op basis hiervan moet een initiatiefnemer een graafmelding doen bij het Kadaster.</p> <p>Gemeenten stellen in het algemeen regels over het aanleggen van kabels en leidingen in de openbare weg. Afhankelijk van de locatie waar de leiding wordt aangelegd, kunnen daarnaast aanvullende vergunning- of meldplichten gelden die zijn opgenomen in het omgevingsplan. Bijvoorbeeld als leidingen in de buurt van een (spoor)weg, waterkering of watergang liggen.</p> <p>Via het aanvullingsspoor bodem is het Besluit Uniforme Saneringen opgegaan in de Omgevingswet. Daarbij is een duidelijk onderscheid gemaakt tussen graven enerzijds en saneren anderzijds. Deze beide activiteiten zijn als twee afzonderlijke milieubelastende activiteiten opgenomen. Vervolgens bestaat er binnen de activiteit graven opnieuw een tweedeling:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ graven in de bodem die is verontreinigd kleiner dan of gelijk aan de interventiewaarde; ▪ graven in de bodem die verontreinigd is tot boven de interventiewaarde. <p>Voor de tweede categorie gelden strengere regels. Meer informatie staat op de website van IPLO.¹³⁴</p>	<p>Onder de Omgevingswet blijft de Wibon als zelfstandige wet bestaan naast de Omgevingswet. De overige regelgeving is wel geïntegreerd in het nieuwe stelsel.</p> <p>Er zijn geen specifieke regels over het beheer van leidingen. In een verleende omgevingsvergunning (zoals een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit) kunnen wel voorschriften zijn opgenomen over het beheer.</p> <p>In het algemeen gelden voor het verwijderen van leidingen dezelfde regels als voor het aanleggen. Bij het buiten gebruik stellen van een leiding moet deze in principe worden verwijderd, tenzij het verwijderen van de bouwstoffen grotere nadelige gevolgen heeft voor de fysieke leefomgeving dan het niet verwijderen (art. 4.1262, lid 2 Bal). Zie paragraaf 3.4 voor de verlegplicht voor leidingen bij infrastructuur en waterkeringen.</p>

¹³⁴ <https://iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/verandert-graven-bodem/>.

Onderdeel	Uitwerking onder de Omgevingswet	Opmerkingen /toelichting
Juridische verplichting (en)	1. Omgevingsvergunning omgevingsplanactiviteit (art. 5.1, lid 1, onder a Ow)	In het omgevingsplan kunnen leidingtracés worden aangegeven. Voor werkzaamheden aan deze leidingtracés is meestal een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit nodig.
	2. Graafmelding (art. 8 Wibon)	Geen wijzigingen: de Wibon gaat niet op in de Omgevingswet
	3. Algemene regels milieubelastende activiteit Graven in bodem met een kwaliteit onder de interventiewaarde bodemkwaliteit (§ 3.2.21 Bal, informatieplicht) of boven de interventiewaarde bodemkwaliteit (§ 3.2.22 Bal, meldingsplicht)	Het Bal bevat algemene regels voor zowel graven in bodem die schoner is dan de interventiewaarde als graven in bodem die de interventiewaarden overschrijdt. De bijbehorende algemene regels staan in § 4.119 en 4.120. Voor graven onder de interventiewaarden is geen melding vereist.
	4. Ontgrondingsactiviteit	Bij graafwerkzaamheden voor het aanleggen of verwijderen van drinkwaterleidingen is in principe ook sprake van een ontgrondingsactiviteit. Maar in art. 16.7 onder e Bal zijn ontgrondingen voor het aanleggen of verwijderen van buizen vrijgesteld van de vergunningplicht. De provincie kan hier in de omgevingsverordening wel van afwijken door bepaalde ontgrondingsactiviteiten toch vergunningplichtig te maken. Dat kan alleen als dit doelmatig en doeltreffend is (art. 16.9 Bal).
	Als de leiding in/bij een weg ligt: <i>Gemeentelijke weg:</i> 5. Omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit o.g.v. omgevingsplan	De regels hierover die voorheen waren opgenomen in een AVOI of de APV zijn nu in de meeste gevallen opgenomen in het omgevingsplan van de gemeente.
	<i>Rijksweg:</i> 6. Melding en algemene regels beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een weg in beheer bij het Rijk.	Algemene regels en meldplicht, zie § 8.2.2 Bal
<i>Provinciale weg:</i> 7. Omgevingsvergunning of algemene regels o.g.v. omgevingsverordening		

Onderdeel	Uitwerking onder de Omgevingswet	Opmerkingen /toelichting
	<p><i>Waterschapsweg:</i> 8. Omgevingsvergunning of algemene regels o.g.v. waterschapsverordening</p>	Er zijn vijf waterschappen die wegen beheren: Hollands Noorderkwartier, Rivierenland, Hollandse Delta, Schieland en de Krimpenerwaard, Zuiderzeeland. Met het oog op deregulering geldt vaak een meldplicht in plaats van een vergunning, mits aan algemene regels wordt voldaan.
	<p>Als de leiding bij een spoor ligt:</p> <p><i>Hoofdspoorweg:</i> 9. Omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit m.b.t. een hoofdspoorweg (par. 9.2.1 Bal) 10. Melding beperkingengebiedactiviteit</p>	Er gelden algemene regels en voor sommige situaties is een vergunning nodig (art. 9.20 Bal). Voor de overige situaties is een melding nodig (art. 9.21 Bal). Er is een aantal uitzonderingen op de meldplicht (art. 9.21, lid 4 Bal)
	<p><i>Lokale spoorweg:</i> 11. Omgevingsvergunning beperkingengebiedactiviteit m.b.t. een lokale spoorweg (afd. 9.3 Bal)</p>	De provincie kan in de omgevingsverordening gevallen aanwijzen waarin geen omgevingsvergunning is vereist. Datzelfde kunnen gemeenten in gebieden die zijn aangewezen op grond van artikel 20, lid 3 van de Wet personenvervoer 2000. (vervoerregio).
	<p>Als de leiding in of bij een watergang of waterkering ligt:</p> <p><i>Rijkswater / rijkswaterkering:</i> 12. Melding of omgevingsvergunning beperkingengebiedactiviteit m.b.t. een waterstaatswerk in beheer bij het Rijk</p>	De nieuwe regels over leidingen in wateren en waterkeringen in beheer bij het Rijk staan in paragraaf 6.2.1 en 7.2.1 Bal.
	<p><i>Regionaal water / waterkering:</i> 13. Omgevingsvergunning of melding waterschapsverordening</p> <p>Als de leiding in een grondwaterbeschermingsgebied ligt: 14. Mogelijk een omgevingsvergunning of algemene regels o.g.v. provinciale omgevingsverordening</p>	De regels voor de aanleg van leidingen (horizontale boringen) staan in de omgevingsverordening en verschillen per provincie. Er geldt vaak een uitzondering op de vergunningplicht voor activiteiten die noodzakelijk zijn voor de openbare drinkwaterproductie.
Bevoegd gezag	<p>1. B&W 2. Minister BZK (Kadaster) 3. GS of B&W</p>	Onder de Omgevingswet is er niets veranderd aan de bevoegdheden voor leidingen.

Onderdeel	Uitwerking onder de Omgevingswet	Opmerkingen /toelichting
	4. GS 5. B&W 6. Minister I&W (Rijkswaterstaat) 7. GS 8. DB waterschap 9-10. ProRail (namens de minister van I&W) ¹³⁵ 11. GS of DB vervoerregio 12. Minister I&W (Rijkswaterstaat) 13. DB waterschap 14. GS	
Procedure	1. Reguliere procedure: 8 weken, eenmalige verlenging met 6 weken mogelijk (art. 16.64 Ow) 2. Hoogstens 20 werkdagen van tevoren melden, uiterlijk twee werkdagen van tevoren (art. 8 en 13 Wibon) 3. 4 weken (4.1225 Bal) 4. 8 weken (art. 16.64 Ow) 5. 8 weken (art. 16.64 Ow) 6. 4 weken (art. 8.20 Bal) 7. 8 weken (art. 16.64 Ow) 8. 8 weken, termijn melding staat in waterschapsverordening 9. 8 weken (art. 16.64 Ow) 10. 4 weken (art. 9.21 Bal) 11. 8 weken (art. 16.64 Ow) 12. 8 weken, melding 4 weken (& 6.2.1 en 7.2.1 Bal)	<p>De Omgevingswet heeft de procedures geharmoniseerd. In het omgevingsplan, de omgevingsverordening of waterschapsverordening kan daarom niet meer de beslistermijn voor de omgevingsvergunning worden geregeld. De termijn voor een meldplicht kan wel vrij worden gekozen door de decentrale overheden.</p> <p>Als je meerdere omgevingsvergunningplichtige activiteiten tegelijkertijd aanvraagt, krijg je één omgevingsvergunning voor het samenstel. Bijvoorbeeld als een leiding door meerdere gemeenten loopt. De vergunning wordt dan verleend door de gemeente waar de activiteit in hoofdzaak (= voor het grootste gedeelte) plaatsvindt.</p> <p>Wateractiviteiten moeten echter altijd los worden aangevraagd. Als een wateractiviteit tegelijkertijd met een andere activiteit wordt aangevraagd, is wel afdeling 3.5 Samenhange besluiten van de Awb van toepassing. Dit houdt onder andere in dat als op één van beide vergunningen de uitgebreide procedure van toepassing is, die</p>

¹³⁵ Zie voor meer informatie: <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/vergunningverlening-toezicht-handhaving/ministeries-uitvoeringsdiensten-vth-keten/prorail/#:~:text=ProRail%20als%20bevoegd%20gezag%20namens%20de%20minister%20van%20IenW&text=De%20exacte%20regels%20voor%20de,lid%204%20van%20het%20Omgevingsbesluit.>

Onderdeel	Uitwerking onder de Omgevingswet	Opmerkingen /toelichting
	13. 8 weken, termijn melding staat in waterschapsverordening 14. 8 weken, termijn melding staat in omgevingsverordening	procedure ook voor de andere vergunning geldt. De gemeente (of soms de provincie of de minister van BZK) moet zorgdragen voor de coördinatie van dit proces. ¹³⁶
Toetsingskader	<p>1. Verschilt per gemeente, zie het omgevingsplan. Beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning omgevingsplanactiviteit in afd. 8.1 Bkl.</p> <p>2, 3, 6, 10: Niet van toepassing.</p> <p>5. Verschilt per gemeente, zie het omgevingsplan. Beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning omgevingsplanactiviteit in afd. 8.1 Bkl.</p> <p>4, 7. Zie omgevingsverordening.</p> <p>8. Zie waterschapsverordening.</p> <p>9, 11: Behoeden van de staat en werking van hoofdspoorwegen en lokale spoorwegen voor nadelige gevolgen van activiteiten rond die spoorwegen (art. 8.2 Bkl).</p> <p>12. Waterveiligheid, waterkwaliteit en functievervulling watersystemen (art. 8.84 Bkl).</p> <p>13. Zie waterschapsverordening.</p> <p>14. Omgevingsverordening, bescherming van gebieden die bestemd zijn voor de winning van grondwater voor de drinkwatervoorziening.</p>	Denk bij het beperken van schade of overlast ook aan het beschermen van archeologische waarden en ondergrondse ordening.

¹³⁶ Meer informatie staat op de website van iplo: <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/vergunningverlening-toezicht-handhaving/bevoegd-gezag-omgevingswet/bevoegd-gezag-aanvraag-omgevingsvergunning/bepalen-bevoegd-gezag-omgevingsvergunning/>.

4.2 Activiteit: aanleg/installatie en gebruik pompstation

Tabel 4.2: aanleg / installatie pompstation

Onderdeel	Uitwerking stelsel Omgevingswet	Opmerkingen / toelichting
Algemene toelichting	<p>Pompstations zijn er in verschillende soorten en maten, maar de vroegere indeling onder het Activiteitenbesluit is vervallen.</p> <p>Bij de productie van drinkwater worden stoffen gebruikt die kwalificeren als gevaarlijke stoffen (stoffen die zijn ingedeeld volgens het Besluit verpakking en aanduiding milieugevaarlijke stoffen en preparaten). Het Bal bevat regels over de opslag van deze stoffen.</p>	<p>In het Bal is de locatie waar bewerking (bereiding) van drinkwater voor de openbare drinkwatervoorziening plaatsvindt (dit is de productielocatie) aangewezen als milieubelastende activiteit (art. 3.93 Bal). Echter niet ieder pompstation is een locatie waar een bewerking plaatsvindt. Bij pompstations en distributiepompstations vindt geen bewerking plaats, dus art. 3.93 Bal gaat hier niet over.¹³⁷ Daarom moet hiervoor decentraal gekeken worden welke regels er gelden voor pompstations en distributiepompstations. Dit betekent dat in het omgevingsplan van de gemeente regels kunnen staan.</p> <p>In het stelsel van de Omgevingswet zijn de regels over opslag van gevaarlijke stoffen te vinden in afdeling 3.2 Bal (activiteiten die een bedrijfstak overstijgen), met name paragraaf 3.2.8 (opslagtank voor vloeistoffen en tankcontainer of verpakking die wordt gebruikt als opslagtank voor vloeistoffen) en 3.2.9 (opslaan van gevaarlijke stoffen in verpakking). Deze paragrafen bevatten de aanwijzing van vergunningplichtige gevallen en de richtingaanwijzer naar de relevante paragrafen van hoofdstuk 4 Bal.</p> <p><i>Voorbeelden van in opslag aanwezige gevaarlijke stoffen</i> Actief poederkool, filterzand- en grind, entzand, entmateriaal calciëet, polyaluminiumchloride, polyacrylamide, antiscalant, zout, calciumhydroxyde, ijzerchloride, ijzerchloridesulfaat, natronloog, zwavelzuur, zoutzuur, kooldioxide, zuurstof, natriumchloriet, natriumhypochloriet, waterstofperoxide, antraciet, calciumcarbonaat, calciumoxide, kaliumpermanganaat en reststoffen zoals waterrijzer (slib in spoelwatervijvers) en kalkpellets.</p>

¹³⁷ Staatsblad 2018, Bal, p. 827 e.v.

Onderdeel	Uitwerking stelsel Omgevingswet	Opmerkingen / toelichting
Juridische verplichting (en)	1. Pompstation en 2. Distributiepompstation: Decentrale regelgeving (niet in Bal) 3. Productielocatie: - Milieubelastende activiteit (art. 3.93 Bal): informatieplicht (art. 3.96 Bal) - Gevaarlijke stoffen: <ul style="list-style-type: none"> o Omgevingsvergunning milieubelastende activiteit bij bepaalde stoffen en hoeveelheden (art. 3.25 en 3.28 Bal) o Algemene regels opslag (m.n. paragraaf 4.93, 4.96 en 4.98 Bal), inclusief meldplicht als de activiteit niet vergunningplichtig is. 	<p>Onder de Omgevingswet komt het begrip inrichting niet terug. Het bredere begrip milieubelastende activiteit (mba) wordt gehanteerd. Een (distributie)pompstation is een mba. In het Bal is deze activiteit niet aangewezen, dus vindt regulering plaats op decentraal niveau. Dit betekent dat in het omgevingsplan van de gemeente regels kunnen staan. In de bruidsschat omgevingsplan zijn geen regels opgenomen over elektrische pompen. Sommige distributiepompstations hebben een noodstroomvoorziening die werkt op diesel/benzine/gas (gevaarlijke stoffen). Als deze brandstoffen bij het pompstation worden opgeslagen in een hoeveelheid die de drempelwaarde overschrijdt (bij vloeibare brandstoffen: 250 l) dan valt de activiteit onder paragraaf 3.2.7 of 3.2.8 Bal. In die paragrafen staat of er een vergunningplicht geldt en aan welke regels van hoofdstuk 4 Bal moet worden voldaan. De zorgplicht van art. 2.11 Bal is ook dan van toepassing.</p> <p>De productielocatie (voor het bewerken van drinkwater) is een in het Bal aangewezen milieubelastende activiteit (art. 3.93 Bal). De aanwijzing omvat ook andere milieubelastende activiteiten die worden verricht op dezelfde locatie die dat bewerken functioneel ondersteunen. In het Bal zijn regels opgenomen voor het kleinschalig tanken (paragraaf 4.39), het grootschalig tanken (paragraaf 4.40), het opslaan van goederen (paragraaf 4.104) en energiebesparing (paragraaf 5.4.1). Ook is aangegeven dat voor het lozen op oppervlaktewater een vergunning nodig is. Melding (Bal, onder milieubelastende activiteit en gevaarlijke stoffen) moet vier weken van tevoren worden gedaan.</p> <p>In de Ow/het Bal is de omvang van de vergunningplicht beperkt tot de opslagtank (en niet de gehele inrichting). De gemeente kan wel aanvullende regels stellen in het omgevingsplan (bv. een extra vergunningplicht).</p>
	Bouw 4. Omgevingsvergunning voor bouwwerken (art. 5.1 lid 1 onder 1 Ow) of vergunningvrije OPA-activiteit (zie art. 2.15g onder p Bbl voor afmetingen)	<p>Onder de Omgevingswet is onderscheid gemaakt tussen bouwactiviteiten en omgevingsplanactiviteiten (ruimtelijke activiteiten).</p> <p>Het verbod om zonder omgevingsvergunning (voor bouwwerken en / of afwijken van</p>

Onderdeel	Uitwerking stelsel Omgevingswet	Opmerkingen / toelichting
	<p>5. Omgevingsvergunning voor omgevingsplanactiviteit (art. 5.1 lid 1 onder a Ow, Ruimtelijke activiteiten)</p>	<p>het omgevingsplan) een omgevingsplanactiviteit te verrichten, geldt niet voor een omgevingsplanactiviteit voor zover de activiteit betrekking heeft op de bouwwerken genoemd in artikel 2.29 Bbl. Deze bouwvergunningvrije bouwwerken zijn zeer waarschijnlijk niet aan de orde bij pompstations.</p> <p>Voor alle pompstations ((distributie-)pompstations, productielocatie) is wel een omgevingsvergunning bouwwerk nodig voor de aanleg van het pompstation. Er is onder de Omgevingswet geen verplichting meer om de melding voor een milieubelastende activiteit tegelijk in te dienen met de aanvraag om een omgevingsvergunning bouwen.</p> <p>Voor het bouwwerk geldt dat wanneer dit een voorziening voor drinkwater (een watervoorziening voor menselijke consumptie en voor hygiëne) heeft, deze moet voldoen aan NEN 1006 (art 3.109 Bbl (drinkwatervoorziening)). Het doel van deze eis is te bereiken dat de drinkwatervoorziening van een bouwwerk niet leidt tot een relevant kwaliteitsverlies van het drinkwater.</p> <p><i>De omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit</i> De gemeente kan in het omgevingsplan bepalen dat bepaalde activiteiten vergunningplichtig zijn (de binnenplanse omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit). Daarnaast kan van iedere regel in het omgevingsplan met een omgevingsvergunning worden afgeweken (de buitenplanse omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit). Raadpleeg dus altijd het omgevingsplan. De omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit en de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit kunnen in één aanvraag worden gedaan. Dan wordt er ook één omgevingsvergunning verleend.</p> <p><i>Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb)</i> De Wkb treedt tegelijk met de Ow in werking. De wet verplaatst de toetsing aan de bouwtechnische eisen van een bouwwerk van de gemeente naar een onafhankelijke partij, de zogenoemde kwaliteitsborger. De toets op de bouwplannen via een</p>

Onderdeel	Uitwerking stelsel Omgevingswet	Opmerkingen / toelichting
		<p>omgevingsvergunning wordt vervangen door een private kwaliteitstoets. Voor de betreffende bouwwerken geldt wel een meldplicht, zodat de gemeente kan controleren of de private toets wel is uitgevoerd. De private kwaliteitstoets geldt niet direct voor alle bouwwerken, maar wordt in fases ingevoerd.</p> <p>Vanaf het moment van invoering van de Wkb gelden de nieuwe regels voor kwaliteitsborging voor vergunningen die vanaf dat moment worden aangevraagd. Voor vergunningen die eerder zijn aangevraagd, blijft het oude stelsel gelden. Op de website van het Instituut voor Bouwkwaliteit (https://www.stichtingibk.nl/) is meer informatie te vinden.</p>
	6. zie 7. lozingen	
	7. aanleg kabels/leidingen zie 4.1.	
Bevoegd gezag	1, 2, 3, 4 en 5 gemeente 6. zie 7. Lozingen 7. zie 4.1 kabels/leidingen	
Procedure	1,2 zie decentrale regelgeving (omgevingsplan) 3. 8 weken 4, 5. 4 weken (melding) 8 weken (vergunning) 6. zie 7. Lozingen 7. zie 4.1 kabels/leidingen	<p><i>Gevaarlijke stoffen</i> - reguliere procedure</p> <p>In het Omgevingswetstelsel geldt de uitgebreide procedure alleen voor IPPC-installaties en Seveso-inrichtingen, of als een milieueffectrapportage is vereist.</p>
Toetsingskader	1 en 2. zie decentrale regelgeving (omgevingsplan) 3. Zie afdeling 8.5 Bkl. De grenswaarde voor externe veiligheid staat nu in art. 8.12 Bkl. 4 en 5: omgevingsplan / evenwichtige toedeling van functies aan locaties. 6. zie 7. Lozingen 7. zie 4.1 kabels/leidingen	Voor zover op dit moment bekend vallen productielocaties van drinkwaterbedrijven niet onder het 'Besluit externe veiligheid inrichtingen' (Bevi), maar helemaal uit te sluiten is dit niet.

4.3 Activiteit: boringen in de bodem

Tabel 4.3: boringen in de bodem

Onderdeel	Uitwerking Omgevingswet stelsel	Opmerkingen /toelichting
Algemene toelichting	<p>Onder boringen verstaan we de diepe verticale boringen. De horizontale boringen voor de aanleg van leidingen zijn niet beschreven in deze tabel.</p> <p>Drinkwaterbedrijven voeren boringen uit t.b.v. de waterwinning. Deze boringen vinden plaats in grondwaterbeschermingsgebieden. Onder deze gebieden vallen waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden (25- en 100-jaarszones), boringsvrije zones en (soms) intrekgebieden.</p>	<p>Onder de Omgevingswet wordt de bescherming in grondwaterbeschermingsgebieden voortgezet, in de omgevingsverordening. De Omgevingswet biedt de provincies andere mogelijkheden, zie paragraaf 3.3.</p> <p>In een enkel geval worden bodemenergiesystemen aangelegd door het drinkwaterbedrijf zelf, zie paragraaf 3.8</p>
Juridische verplichting (en)	<p>1. Omgevingsvergunning of algemene regels (Omgevingsverordening provincie).</p>	<p>Provincie blijft regels voor grondwaterbeschermingsgebieden stellen in de omgevingsverordening. De Omgevingswet biedt de provincies meer mogelijkheden dan het oude recht om regels te stellen.</p> <p><i>1. Algemene regels:</i> De milieuregels van het Rijk, opgenomen in het Bal, maken het in principe altijd mogelijk om in de omgevingsverordening aanvullende inhoudelijke regels te stellen. Dergelijke regels zijn <i>maatwerkregels</i> (art. 2.12 Bal) en gelden zowel voor <i>algemeen</i> geregelde milieubelastende activiteiten als <i>vergunningplichtige</i> milieubelastende activiteiten. Een maatwerkregel kan overigens wel een reden zijn voor schadevergoeding; zie daarover paragraaf 2.8.</p> <p><i>2. Vergunningen:</i> Ook is het mogelijk om in de omgevingsverordening aanvullende vergunningplichten in te stellen (art. 2.15 Bal). De mogelijkheid om een extra vergunningplicht in te stellen geldt ook voor milieubelastende activiteiten die al vergunningplichtig zijn op grond van het Bal.</p> <p>Daarnaast heeft de provincie de mogelijkheid om, voor milieubelastende activiteiten die vergunningplichtig zijn op grond van het Bal, in de omgevingsverordening extra</p>

Onderdeel	Uitwerking Omgevingswet stelsel	Opmerkingen /toelichting
		beoordelingsregels vast te stellen (art. 5.19 Ow en art. 8.9 Bkl) en aanvullende bepalingen op te nemen over de voorschriften die aan die vergunning moeten worden verbonden (art. 5.34 Ow).
	2. Vrijstelling (Omgevingsverordening provincie) voor drinkwaterbedrijven voor de eigen activiteiten voor de drinkwaterwinning.	In de omgevingsverordening kan een vrijstelling voor drinkwaterbedrijven zijn opgenomen voor de eigen activiteiten voor de drinkwaterwinning. Per verordening (provincie) en per grondwaterbeschermingsgebied (waterwingebied, grondwaterbeschermingszone, boringsvrije zone) kan dit verschillend geregeld zijn. Het is raadzaam de verordening te raadplegen om te beoordelen welke handeling er precies is vrijgesteld in welke zone.
	3. Omgevingsvergunning voor omgevingsplanactiviteit (aanlegactiviteit of iets anders)	
	4. Drinkwaterbedrijf = milieubelastende activiteit	
	5. Zie 7. Lozingen	
	6. Certificering en erkenning op grond van hoofdstuk 2 Besluit bodemkwaliteit (Kwalibo)	Bepaalde werkzaamheden, zoals het uitvoeren van boringen, mogen alleen door gecertificeerde bodemintermediairs worden uitgevoerd. Bij het uitvoeren van de werkzaamheden moeten de betreffende protocollen worden toegepast (zoals BRL SIKB 2100 en protocol 2101 mechanisch boren). De regels in het Besluit bodemkwaliteit voor de kwaliteit van de uitvoering van werkzaamheden in het bodembeheer (erkenningsregeling Kwalibo) gaan vooralsnog niet over naar de Omgevingswet.
	7. Zorgplicht Omgevingswet (art. 1.6 en 1.7) en verbod activiteit met aanzienlijke nadelige gevolgen (art. 1.7a)	De zorgplicht heeft een vangnetfunctie. Als door de boring een bodem- of grondwaterverontreiniging ontstaat, dient de veroorzaker alle redelijkerwijs van hem te verwachten maatregelen te nemen om de verontreiniging zo veel mogelijk ongedaan te maken of te beperken.
Bevoegd gezag	1. provincie 2. provincie 3. gemeente 4. gemeente 5. zie 7. lozingen 6. Minister van IenW	

Onderdeel	Uitwerking Omgevingswet stelsel	Opmerkingen /toelichting
	7. De gemeente en provincie (zorgplicht), de provincie en bepaalde gemeenten (sanering Wbb).	
Procedure	<ol style="list-style-type: none"> 1. 8 weken 2. nvt 3. 8 weken (+ 6 weken verlenging) 4. in principe 8 weken (+ 6 weken verlenging) 5. Zie 7. lozingen 6. 8 weken (Besluit Bodemkwaliteit) 7. Zorgplicht: nvt 	
Toetsingskader	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zie omgevingsverordening 2. nvt 3. zie omgevingsplan of evenwichtige toedeling van functies aan locaties. 4. BBT, nadelige gevolgen voor milieu (art. 8.9 Bkl) 5. zie 7. lozingen 6. zie art. 10 en 11 Besluit Bodemkwaliteit 7. zorgplicht en oogmerken 	

4.4 Activiteit: onttrekken grondwater

Tabel 4.4: onttrekken grondwater

Onderdeel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen /toelichting
Algemene toelichting	<p>Onttrekkingen van grondwater (een wateronttrekkingsactiviteit genoemd) door een drinkwaterbedrijf komen kort gesteld om twee redenen voor, t.b.v.:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) De drinkwatervoorziening (doel: grondwatergebruik); 2) Het drooghouden van sleuven (leidingaanleg) en bouwputten (bouwputbemaling) (doel: grondwater weren). <p>Nb: het oppompen van oevergrondwater is juridisch ook een vorm van een grondwateronttrekking. Het gaat in de regel om rivierwater dat jarenlang is gefilterd door de bodem. Omdat het hier om 'natuurlijk infiltreren' gaat (het oppervlaktewater zijgt gewoon de bodem in), is hier strikt genomen van een inbreng ('infiltratie') zoals gedefinieerd in de Omgevingswet geen sprake (zie de definitie van wateronttrekkingsactiviteit).</p>	<p>Inhoudelijk is er geen wijziging ten opzichte van de regeling onder de Waterwet. Procedureel is van belang dat de provincie bevoegd gezag is en blijft voor de onttrekkingen i.v.m. de openbare drinkwatervoorziening. Voor de overige onttrekkingen heeft het drinkwaterbedrijf te maken met het waterschap (en mogelijk een zeer enkele keer met RWS als er een onttrekking in rijkswater zou plaatsvinden). Grootste verandering is dat de Awb-voorbereidingsprocedure verkort wordt (van Titel 4.1 onder de Waterwet naar Afd. 3.4 Awb onder de Ow). Alleen wanneer een onttrekking van grondwater MER-plichtig is, is de lange procedure (inclusief een ontwerpvergunning waarop zienswijzen kunnen worden ingebracht) van toepassing. Formeel is dan dus de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure (UOV) van toepassing.</p> <p>Voor het lozen van vrijkomend grondwater: zie tabel 4.7.</p>
Juridische verplichting (-en)	<p><i>Onttrekking t.b.v. openbare drinkwatervoorziening</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Omgevingsvergunning wateronttrekkingsactiviteit (art. 16.1 jo. 16.3 Bal) 2. M.e.r.beoordeling 	<p>De indieningsvereisten voor de vergunning zijn opgenomen in de Omgevingsregeling. Inhoudelijk doen zich hierbij geen noemenswaardige wijzigingen voor behalve dan de eis dat bij de aanvraag aangegeven moet worden 'of en zo ja hoe' de omgeving bij de aanvraag is betrokken (art. 7.4 Omgevingsregeling). De indieningsvereisten zijn als afzonderlijke vragen voor de aanvraag ook opgenomen in het DSO.</p> <p>Hiervoor moet het Omgevingsbesluit worden geraadpleegd. Inhoudelijk doen zich hier wat de m.e.r.-plicht betreft geen wijzigingen voor met het oude stelsel. Een m.e.r.-rapportage is verplicht als de activiteit betrekking heeft op een hoeveelheid water van 10 miljoen m³ of meer per jaar (Omgevingsbesluit, afd. 11.2 en Bijlage V, cat. K1 (M.e.r.-rapportage)).</p>

Onderdeel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen /toelichting
		Wat de M.e.r.-beoordelingsplicht en vormvrije m.e.r.-beoordeling betreft is van belang dat er hiervoor geen drempelwaarde meer wordt toegepast. Ergo: onder de Ow is de aanwijzing voor de mer-plicht gelijk gebleven. De aanwijzing voor de mer-beoordelingsplicht blijft ook bestaan, alleen dan zonder een drempel (zie NvT bij Bkl, p. 192-193 en MvT bij Ow, p. 222).
	<i>Onttrekking t.b.v. drooghouden sleuven en bouwputten</i>	
	1. Omgevingsvergunning wateronttrekkingsactiviteit of melding: check waterschapsverordening. Nb: de Algemene Regels maken onderdeel uit van de waterschapsverordening	Ten opzichte van de regeling onder de Waterwet (en de Waterschapswet / keur) doen zich hier geen (noemenswaardige) wijzigingen voor. Naast een vergunningplicht kunnen in de waterschapsverordening meldplichten worden opgenomen. Afhankelijk van de specifieke verordening (die verschillen nog wel eens per waterschap) kan het zijn dat voor onttrekkingen die onder algemene regels vallen maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld. Als er een vergunningplicht geldt volgens de waterschapsverordening voor het onttrekken van grondwater, dan geldt ook hier een m.e.r.-beoordelingsplicht.
	1. Zie waterschapsverordening (lozen op oppervlaktewater) of omgevingsplan (lozen op bodem of riolering)	Zie opmerkingen over bruidsschat in tabel 4.7 (lozen).
Bevoegd gezag	De provincie (GS) is bevoegd voor de onttrekkingsvergunning i.v.m. de openbare drinkwatervoorziening Voor de overige grondwateronttrekkingen zal meestal het waterschap BG zijn (bij de zeer schaars voorkomende onttrekkingen in Rijkswater is dit de minister van I&W/RWS)	Geen wijzigingen t.o.v. het oude stelsel
Procedure	<i>Onttrekking t.b.v. openbare drinkwatervoorziening</i> Titel 4.1 Awb (korte procedure) Nb: waterschap heeft adviesrol o.g.v. art. 4.24, lid 1 onder d Ob <i>Overige onttrekkingen van grondwater</i> Titel 4.1 Awb	Hier doet zich onder de Omgevingswet een belangrijke verandering voor: de voorbereidingsprocedure wordt sterk verkort (zie de algemene toelichting hiervoor). De adviesrol van het waterschap blijft bestaan. GS stelt het waterschap hiertoe in de gelegenheid.

Onderdeel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen /toelichting
Toetsingskader	<p>Het beoordelingskader is te vinden in de art. 8.83, 8.84 en 8.89, lid 2 en 3 Bkl.</p> <p>Via de bruidsschat voor de waterschapsverordening zijn deze beoordelingsregels ook van toepassing voor onttrekkingen waarvoor het waterschap bevoegd gezag is.</p>	<p>De beoordelingsregels voor grondwateronttrekkingen en infiltraties zijn opgenomen aan het eind van hoofdstuk 8 van het Bkl. Deze zijn alleen van toepassing voor de in het Bal geregelde onttrekkingen (waarvoor de provincie dan wel RWS bevoegd gezag is). Via de bruidsschat voor de waterschapsverordening zijn deze beoordelingsregels echter ook van toepassing voor onttrekkingen waarvoor het waterschap bevoegd gezag is. De provinciale omgevingsverordening kan aanvullende beoordelingsregels bevatten voor de vergunningen die onder provinciale bevoegdheid vallen.</p> <p>Ten opzichte van de regeling onder de Waterwet zijn de beoordelingsregels nagenoeg gelijk gebleven (er is sprake geweest van een beleidsneutrale omzetting). Nieuw is wel dat art. 8.89 lid 1 Bkl bepaalt dat de omgevingsvergunning alleen verleend wordt als de activiteit verenigbaar is met de dragende functie van het watersysteem.</p> <p>In de watervergunning kunnen o.g.v. art. 5.34, lid 1 Ow, naast de reguliere voorschriften, ook voorschriften worden gesteld die betrekking hebben op:</p> <ul style="list-style-type: none"> - financiële zekerheidsstelling voor de nakoming van krachtens de vergunning geldende verplichtingen of voor de dekking van aansprakelijkheid voor schade, voortvloeiend uit door de vergunde handeling of het staken van die handeling veroorzaakte nadelige gevolgen voor het watersysteem (art. 13.5 Ow jo. art. 8.5 t/m 8.11 Ob); - het na het staken van de vergunde handeling wegnemen, compenseren of beperken van door de vergunde handeling of het staken van die handeling veroorzaakte nadelige gevolgen voor het watersysteem. <p>Overigens kunnen alle voorschriften worden gesteld die nodig zijn om de voorzienbaar nadelige gevolgen van de onttrekking te mitigeren. Te denken valt aan het treffen van compensatiemaatregelen zoals wateraanvoer. Dit volgt bijvoorbeeld alleen al uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (Awb). Als de onttrekking niet verenigbaar is met de doelen van de wet, dan zal de vergunning moeten worden geweigerd.</p>

4.5 Activiteit: infiltreren oppervlaktewater in de bodem

Tabel 4.5: infiltreren oppervlaktewater in de bodem

Onderdeel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen / toelichting
Algemene toelichting	Drinkwaterbedrijven gebruiken ook oppervlaktewater voor de bereiding van drinkwater. Deels komt het voor (denk aan de duinen) dat dit oppervlaktewater in de bodem wordt gebracht voor de aanvulling van het grondwater, met het oogmerk dit later weer als grondwater te onttrekken. Voor deze activiteit is vooral van belang dat er geen gevaar mag zijn voor verontreiniging van het grondwater.	Deze activiteit werd onder de Waterwet infiltreren van water genoemd (gedefinieerd in art. 1.1 Waterwet). De Omgevingswet spreekt over “het in de bodem brengen van water ter aanvulling van het grondwater, in samenhang met het onttrekken van grondwater door een daarvoor bestemde voorziening” (art. 16.3 Bal). Inhoudelijk doen zich tussen beide stelsel geen wijzigingen voor. Procedureel is van belang dat de provincie bevoegd gezag is en blijft. Grootste verandering is dat de Awb-voorbereidingsprocedure verkort wordt (van Titel 4.1 onder de Waterwet naar Afd. 3.4 Awb onder de Ow, tenzij er een m.e.r.-plicht geldt: dan is afd. 3.4 Awb van toepassing). Zie hiervoor ook de algemene toelichting in par. 4.4.
Juridische verplichting (en)	1. Omgevingsvergunning wateronttrekkingsactiviteit (art. 16.1 jo. 16.3 Bal)	De indieningsvereisten voor de vergunning zijn opgenomen in hoofdstuk 7 van de Omgevingsregeling. Inhoudelijk doen zich hierbij geen noemenswaardige wijzigingen voor, behalve dan de eis dat bij de aanvraag aangegeven moet worden ‘of en zo ja hoe’ de omgeving bij de aanvraag is betrokken (art. 7.4 Omgevingsregeling). De indieningsvereisten zijn als afzonderlijke vragen voor de aanvraag ook opgenomen in het DSO.
	2. M.e.r.-beoordeling	Zie hiervoor par. 4.4 (onttrekken grondwater).
	3. Meten en registreren	Nadat een grondwateronttrekking of infiltratie is begonnen moeten jaarlijks meetresultaten van elk kwartaal naar het bevoegd gezag (Rijkswaterstaat, provincie of waterschap) worden gestuurd, tenzij in de omgevingsverordening of waterschapsverordening anders is bepaald. Elk kwartaal moet de hoeveelheid onttrokken grondwater worden gemeten (met een nauwkeurigheid van ten minste 95%). Binnen een maand na elk kalenderjaar (uiterlijk dus op 31 januari) worden de resultaten van de kwartaalmetingen naar het bevoegd gezag toegestuurd.

Onderdeel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen / toelichting
		In de bruidsschat voor de waterschapsverordening staat in artikel 3.5 standaard een bepaling over meten en registreren (vergelijkbaar met de oude regeling onder het Waterbesluit en de Waterregeling). Maar kijk altijd in de betreffende waterschapsverordening of er een meet- en registratieplicht geldt. Ook in de provinciale omgevingsverordening staat of er een meet- en registratieplicht geldt. Voor alle grondwateronttrekkingen en infiltraties van water in rijkswateren geldt een meet- en registratieplicht (art. 6.37a Bal). Het bevoegd gezag kan ook in de voorschriften bij de omgevingsvergunning meet- en/of registratieverplichtingen opnemen.
Bevoegd gezag	Provincie (GS)(art. 4.3 Ob)	Geen wijzigingen
Procedure	Titel 4.1 Awb Nb: waterschap heeft adviesrol o.g.v. art. 4.24 Ob	Hier doet zich onder de Omgevingswet een belangrijke verandering voor: de voorbereidingsprocedure wordt sterk verkort (zie ook de algemene toelichting hiervoor en in par. 4.4). GS stelt het waterschap in de gelegenheid advies uit te brengen.
Toetsingskader	Het beoordelingskader is te vinden in de art. 8.83, 8.84 en 8.89, lid 2 en 3 en (specifiek voor infiltraties) art 8.94 Bkl.	Op grond van art. 8.94 Bkl moeten, om gevaar voor verontreiniging van het grondwater te beperken en om verspreiding van het in de bodem te brengen water zo veel mogelijk te beheersen, in de vergunningvoorschriften worden gesteld aan de: <ul style="list-style-type: none"> ▪ de kwaliteit van het in de bodem te brengen water; ▪ de beheersing van de hydrologische situatie; ▪ de beëindiging van het in de bodem brengen van het water; en ▪ de controle van de kwaliteit van het grondwater. <p>De Bkl-beoordelingsregels betreffen een voortzetting van artikel 6.26, derde lid, van de Waterwet en de regels uit het Infiltratiebesluit bodembescherming. Voor een inhoudelijke toelichting wordt verwezen naar de nota van toelichting bij dat besluit (Stb. 1993, 233). Bij art. 8.89 lid 2 Bkl hoort bijlage XIX (toetsingswaarden voor het te infiltreren water).</p> <p>In de vergunning worden voorschriften opgenomen die controle van de grondwaterkwaliteit borgen, in de regel zijn dit monitoringsvoorschriften. Zie verder par. 4.4 ('onttrekken grondwater') voor de mogelijkheden van vergunningvoorschriften.</p>

4.6 Activiteit: onttrekken oppervlaktewater

Tabel 4.6: juridische aspecten bij onttrekken aan oppervlaktewater

Onderdeel	Uitwerking stelsel Omgevingswet	Opmerkingen /toelichting
Algemene toelichting	In Nederland heeft ca. 40% van het drinkwater oppervlaktewater als bron. Het onttrekken vindt hoofdzakelijk plaats uit de rivieren (Rijkswateren), deels uit de regionale wateren. Drinkwaterinnamepunten worden aangewezen in de wettelijk verplichte waterprogramma's (Omgevingswet). Voor Rijkswater is dit het Nationaal Waterprogramma (Omgevingswet). Voor de regionale wateren het regionaal waterprogramma.	
Juridische verplichting (en)	<p>1. Onttrekken aan Rijkswateren (art. 6.36 Bal)</p> <p>- <i>Vergunningplichtig</i> als:</p> <p>a. het innamedebit meer is dan 1.800 m³/u, de instroomsnelheid meer is dan 0,15 m/s, en de activiteit wordt verricht in de Waddenzee, de Eems, de Dollard, de Westerschelde, de Oosterschelde, het Grevelingenmeer, de Nieuwe Waterweg, het Calandkanaal, het Breediep, de Nieuwe Maas ten westen van de A16, de Buitenhaven van IJmuiden, het Slijkgat of het Veerse Meer;</p> <p>b. het innamedebit meer is dan 100 m³/u en de activiteit wordt verricht in een ander oppervlaktewaterlichaam dan genoemd onder a;</p> <p><i>Nb: dit betreft het IJsselmeer</i></p> <p>c. de instroomsnelheid meer is dan 0,30 m/s; of</p> <p>d. water wordt onttrokken in samenhang met een vergunningplichtige lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam (art. 6.36 Bal).</p>	<p>De Rijkswateren zijn opgesomd in Bijlage II bij het Omgevingsbesluit.</p> <p>De grootste verandering onder de Omgevingswet (Bal) is dat er opnieuw is gekeken naar de grenzen voor de vergunningplicht bij onttrekkingen aan Rijkswater.</p> <p><i>Watertekort of dreigend watertekort</i> In geval van een watertekort of dreigend watertekort kan de Minister van I&W verbieden water te onttrekken aan oppervlaktewaterlichamen in beheer bij het Rijk. (art. 3.14 Bkl jo. art. 6.38 Bal).</p>

Onderdeel	Uitwerking stelsel Omgevingswet	Opmerkingen /toelichting
	<p>- <i>Niet-vergunningplichtige onttrekkingen</i> Voor niet-vergunningplichtige onttrekkingen geldt enkel de zorgplicht van art. 6.6 Bal. Het BG (Minister I&W/RWS) kan hierbij maatwerkvoorschriften stellen.</p>	
	<p>2. Onttrekken aan regionaal water - vergunning- of meldplicht blijkt uit waterschapsverordening van het betreffende waterschap. De Algemene Regels maken onderdeel uit van de waterschapsverordening.</p>	Ook waterschappen kunnen een onttrekkingsverbod instellen, bijvoorbeeld i.g.v. droogte.
Bevoegd gezag	<p>1. Onttrekken aan Rijkswater - Minister van I&W (art. 6.3 Bal)</p> <p>2. Onttrekken aan regionaal water - Waterschap</p>	
Procedure	<p>1. Onttrekken aan Rijkswater - Vergunning: reguliere procedure (8 weken)</p> <p>Nb: er is geen meldplicht, enkel de zorgplicht (zie hiervoor)</p> <p>2. Onttrekken aan regionaal water - Waterschap: reguliere procedure (8 weken)</p>	
Toetsingskader	<p>1. Onttrekken aan Rijkswater Beoordelingsregels Bkl (art. 8.84 Bkl): de vergunning wordt alleen verleend als de activiteit verenigbaar is met het belang van:</p> <ol style="list-style-type: none"> het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste; het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen; en het vervullen van maatschappelijke functies door watersystemen. 	<p>Bij de beoordeling van een vergunningaanvraag wordt rekening gehouden met de wettelijk voorgeschreven waterprogramma's die betrekking hebben op het betreffende Krv-oppervlaktewaterlichaam of grondwaterlichaam.</p> <p>De beoordelingsregels worden via de bruidsschat van rechtswege toegevoegd aan de waterschapsverordening.</p> <p>Zie nader over de bruidsschat par. 3.5 en bijlage 5.</p>

Onderdeel	Uitwerking stelsel Omgevingswet	Opmerkingen /toelichting
	<p>Daarbij is de zorgplicht van art. 6.6 Bal altijd van toepassing, dus naast de regels hiervoor.</p> <p>2. Onttrekken aan regionaal water De beoordelingsregels van het Bkl gelden niet voor deze activiteit. Daarvoor moet in de waterschapsverordening worden gekeken. Daarbij hebben waterschappen veelal een beleidsregel die als beoordelings-/toetsingskader wordt gebruikt.</p>	

4.7 Activiteit: lozingen in bodem, oppervlaktewater of riolering

Tabel 4.7: lozingen in bodem, oppervlaktewater of riolering

Onderdeel	Uitwerking onder de Omgevingswet	Opmerkingen /toelichting
Algemene toelichting	Bij het produceren van drinkwater ontstaan afvalwaterstromen, die veelal geloosd worden op oppervlaktewater. Maar drinkwaterbedrijven kunnen ook andere lozingen veroorzaken: denk aan het afstromend hemelwater vanaf de daken van de productielocatie, of lozingen bij sleufbemalingen tijdens de vervanging van een deel van het leidingnet.	Onder de Omgevingswet zijn alleen de lozingen in oppervlaktewater bij de productie van drinkwater op rijksniveau geregeld. De andere genoemde lozingen vallen niet meer onder rijksregels, maar onder de waterschapsverordening of het omgevingsplan. De bruidsschat bevat hiervoor het overgangsrecht.
Juridische verplichting (en)	1. Omgevingsvergunning lozingsactiviteit bij productie drinkwater (art. 3.94 Bal)	
	2. Productielocatie: voor het lozen van afstromend hemelwater of grondwater bij ontwatering zie waterschapsverordening (lozen op oppervlaktewater) of omgevingsplan (lozen op bodem of riolering)	De regels over lozen van afstromend hemelwater en grondwater bij ontwatering zijn gedecentraliseerd. Er is overgangsrecht in de vorm van de bruidsschat: de voormalige rijksregels over deze lozingen zijn van rechtswege in iedere waterschapsverordening en ieder omgevingsplan gezet. Na inwerkingtreding van het nieuwe stelsel kunnen gemeenten en waterschappen de bruidsschatregels aanpassen.
	3. Sleufbemaling bij aanleg / vervanging distributienet: zie waterschapsverordening (lozen op oppervlaktewater) of omgevingsplan (lozen op bodem of riolering)	Zie opmerkingen over bruidsschat hierboven.
	2. Omgevingsvergunning beperkingengebiedactiviteit voor de uitstroomvoorziening bij lozen op rijkswater (art. 6.54 Bal)	Onder de Omgevingswet zijn uitstroomvoorzieningen die lozen op rijkswater vergunningplichtig, voorheen vielen deze onder algemene regels.
	3. Omgevingsvergunning of melding beperkingengebiedactiviteit waterschapsverordening voor uitstroomvoorziening bij lozen op regionaal water	
Bevoegd gezag	<ul style="list-style-type: none"> - bij lozen op oppervlaktewater: waterschap of RWS - bij lozen op de bodem of de riolering: gemeente - voor uitstroomvoorzieningen op oppervlaktewater: waterschap of RWS 	Bij lozen op regionaal water is het waterschap bevoegd gezag, bij lozen op Rijkswater is het Rijk bevoegd gezag. De waterbeheertaken van het Rijk worden uitgevoerd door RWS.

Onderdeel	Uitwerking onder de Omgevingswet	Opmerkingen /toelichting
Procedure	<ul style="list-style-type: none"> - omgevingsvergunning voor lozen of een beperkingengebiedactiviteit wordt voorbereid met de reguliere procedure: 8 weken, eenmalige verlenging met 6 weken mogelijk (art. 16.64 Ow) 	
Toetsingskader	<ul style="list-style-type: none"> - omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten worden getoetst aan art. 8.84 Bkl - omgevingsvergunning lozingsactiviteit: toepassing BBT en handboek immissietoets (art. 8.88 Bkl) 	Daarnaast moet getoetst worden aan de relevante water(beheer)programma's en mag de omgevingsvergunning er o.a. niet toe leiden dat de omgevingswaarden voor water niet worden bereikt en een goed ecologisch potentieel niet wordt bereikt.

4.8 Activiteit: natuurbescherming en betekenis voor winningen

Tabel 4.8: juridische aspecten natuurbescherming en betekenis voor winningen

Onderdeel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen /toelichting
Algemene toelichting	<p>De activiteiten voor waterwinning voor drinkwater kunnen gevolgen hebben voor beschermde gebieden en soorten. Een grondwateronttrekking kan bijvoorbeeld tot verdroging en verzilting binnen een Natura 2000-gebied leiden, wat effect kan hebben op instandhoudingsdoelstellingen voor (natte) landnatuur die voor dat gebied gelden. Bij de aanleg van infrastructuur kan (het leefgebied van) een soort worden verstoord, etc.</p> <p>In deze tabel zijn de verplichtingen beschreven voor:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) werken met gevolgen voor een Natura 2000-gebied; 2) werken binnen het bijzonder nationaal Natuurnetwerk Nederland 3) werken met gevolgen voor beschermde soorten. 	<p>Besluiten die op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) zijn genomen blijven ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet geldig.</p> <p>NB: Het is niet van belang of een activiteit precies binnen de begrenzing van een Natura 2000-gebied valt. Gevolgen voor het gebied kunnen ook optreden als activiteiten buiten het gebied zelf worden verricht (externe werking).</p>
Juridische verplichting (en)	<p>1. Activiteiten met gevolgen voor habitat/soorten in Natura 2000-gebied</p> <p>1a. Enkelvoudige aanvraag omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit (art. 5.1, eerste lid, onder e Ow);</p> <p>1b. Meervoudige aanvraag omgevingsvergunning (art. 5.1 en art. 5.7 Ow)</p> <p>2. Activiteiten in Natuurnetwerk Nederland</p> <p>Omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (art. 5.1, eerste lid, onder a Ow)</p>	<p>Een omgevingsvergunning voor een natuuractiviteit kan los of samen met andere activiteiten worden aangevraagd.</p> <p>NB: Wateractiviteiten (zoals grondwateronttrekkingen) kunnen niet in dezelfde aanvraag als de natuuractiviteit worden opgenomen (5.7 lid 2 Ow).</p> <p>Voor informatie over de voortoets, de habitattoets en getrapte instructieregels, zie par. 3.9.</p> <hr/> <p>Een omgevingsvergunning voor een natuuractiviteit kan los of samen met andere activiteiten worden aangevraagd.</p>

Onderdeel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen /toelichting
	<p>3. Soortenbescherming</p> <p>3a. Enkelvoudige aanvraag omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit (art. 5.1, tweede lid, onder g);</p> <p>3b. Meervoudige aanvraag omgevingsvergunning (art. 5.1, tweede lid, onder g en art. 5.7 Ow)</p> <p>4. Algemene zorgplicht (art. 1.6 t/m 1.8 Ow)</p> <p>5. Specifieke zorgplicht (art. 11.6 Bal)</p>	<p>NB: Wateractiviteiten (zoals grondwateronttrekkingen) kunnen niet in dezelfde aanvraag als de natuuractiviteit worden opgenomen (5.7 lid 2 Ow).</p> <p>Als wordt gewerkt volgens een goedgekeurde gedragscode of als mitigerende maatregelen worden genomen is geen omgevingsvergunning voor een Natura 2000- of flora- en fauna-activiteit nodig. Drinkwaterbedrijven hebben een eigen Gedragscode Drinkwaterbedrijven.</p> <p>Overtreding van de algemene zorgplicht is niet strafrechtelijk handhaafbaar, alleen bestuursrechtelijk. De specifieke zorgplicht van art. 11.6 Bal is strafrechtelijk handhaafbaar in onmiskenbare gevallen of als een opgelegd maatwerkvoorschrift niet wordt nageleefd.¹³⁸</p>
Bevoegd gezag	<p>1a. Voor losse vergunningaanvraag Natura 2000-activiteit: Provincie (GS), tenzij het gaat om een Natura 2000-activiteit van nationaal belang. In dat geval is de Minister van LNV bevoegd gezag (art. 4.6, eerste lid, onder e en 4.12, tweede en derde lid Ob).</p> <p>1b. Voor de omgevingsvergunning die ziet op meerdere activiteiten: Bestuursorgaan die voor ten minste een van de activiteiten bevoegd is (art. 5.12 Ow) .</p> <p>2. Gemeente (B&W) (art. 5.8 Ow)</p> <p>3a. Voor losse vergunningaanvraag flora- en fauna-activiteit: Provincie (GS), tenzij het gaat om een Natura 2000-activiteit van nationaal belang. In dat geval is de Minister van LNV bevoegd gezag (art. 4.6, eerste lid, onder e en 4.12, tweede en derde lid Ob)</p> <p>3b. Voor de omgevingsvergunning die ziet op meerdere activiteiten: Bestuursorgaan die voor ten minste een van de activiteiten bevoegd is (art. 5.12 Ow)</p>	<p>1b en 3b. GS of Minister LNV hebben advies met instemming (16.16 Ow en art. 4.25, eerste lid, onder e Ob en art. 4.31, eerste lid onder b Ob)</p>

¹³⁸ Consultatieversie Aanvullingsbesluit natuur, Algemeen deel NvT, p. 15.

Onderdeel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen /toelichting
	4. Provincie (GS) en in uitzonderingsgevallen de Minister van LNV (art. 18.2 lid 6 Ow in samenhang met art. 11.3 en 11.4 Bal)	
Procedure	<p>1a. Reguliere procedure: 8 weken, tenzij een passende beoordeling moet worden gemaakt. Eenmalige verlenging met 6 weken mogelijk (art. 16.64 Ow).</p> <p>1b. 12 weken (4 weken extra omdat instemming van GS of Minister is vereist), te verlengen met 6 weken (art. 16.64 en art. 16.16 Ow).</p> <p>2. Reguliere procedure: 8 weken, eenmalige verlenging met 6 weken mogelijk (art. 16.64 Ow)</p> <p>3a. Reguliere procedure: 8 weken, eenmalige verlenging met 6 weken mogelijk (art. 16.64 Ow)</p> <p>3b. 12 weken (4 weken extra omdat instemming van GS of Minister is vereist), te verlengen met 6 weken (art. 16.64 en art. 16.16 Ow).</p> <p>4. Niet van toepassing</p>	<p>Afd. 3.4 Awb is alleen van toepassing bij significante gevolgen, waarvoor bij de voorbereiding van de omgevingsvergunning een passende beoordeling wordt gemaakt (art. 10.24 lid 1 onder j Ob). In dat geval geldt een beslistermijn van 6 maanden; verlenging met 6 weken mogelijk (art. 3:18 lid 1 Awb en art. 16.66 lid 3 Ow).</p> <p>NB. De gemeenteraad heeft een adviserende rol voor zover de aanvraag betrekking heeft op een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor het college van B&W bevoegd gezag is (art. 4.21 Ob).</p>
Toetsingskader	<p>1. ADC-toets (art. 8.74b Bkl)</p> <p>2. <i>Binnenplans</i>: beoordelingsregels staan in omgevingsplan (mogelijk op grond van instructieregels van de provincie); <i>Buitenplans</i>: evenwichtige toedeling van functies aan locaties (art. 5.21 Ow)</p> <p>3. Beoordelingsregels op grond van Paragraaf 8.6.2 Bkl</p> <p>4. Niet van toepassing</p>	Voor meer informatie over de ADC-toets, zie par. 3.9.

4.9 Activiteit: omgaan met schadeclaims

Tabel 4.9: omgaan met schadeclaims

Onderdeel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen / toelichting
Algemene toelichting	<p>Door eigen activiteiten van drinkwaterbedrijven kan schade voor derden/omwonenden optreden. In de praktijk komt vooral schade a.g.v. grote grondwateronttrekkingen wel voor. Concreet valt dan te wijzen op verdrogingschade, droogteschade en zettingsschade aan gebouwen/infrastructuur. Schadelijdende partijen zijn achtereenvolgens natuurbeschermingsorganisaties, landbouw en eigenaren van woningen, bedrijfs- en andere gebouwen (opstallen). De omgekeerde situatie komt in de praktijk ook voor. Als een (met name grote) grondwateronttrekking wordt verminderd of beëindigd kan vernattings- of natschade (wateroverlast) optreden.</p> <p>Schade kan ook ontstaan bij de aanleg en verwijdering van transportleidingen.</p> <p>In de Ow is, net als onder de Wm, een regeling voor beschermingsschade opgenomen.</p>	<p><i>Schade eerst zoveel mogelijk voorkómen</i></p> <p>Bij de aanvraag voor de omgevingsvergunning voor een wateronttrekkingsactiviteit) moet het drinkwaterbedrijf aangeven op welke wijze eventuele schade zoveel mogelijk met mitigerende/compenserende maatregelen wordt voorkomen. Het bevoegde gezag voor onttrekkingen van grondwater en hiermee samenhangende inbreng van water in de bodem ter aanvulling van het grondwater voor de drinkwatervoorziening (de provincie/GS) en voor andere onttrekkingen (het waterschap) neemt voorschriften op in de vergunning om overlast en schade zoveel mogelijk te voorkomen. Zie nader hierover: par. 4.4.</p> <p>Desalniettemin kan het voorkomen dat schade ontstaat:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Als de schade samenhangt met een rechtmatig genomen besluit (zoals een omgevingsvergunning of een peilbesluit), dan voorziet de Omgevingswet in een schadevergoedingsregeling (hst. 15 Ow). - Waar een dergelijke bestuursrechtelijke regeling ontbreekt resteert voor een schadelijdende partij een actie o.g.v. een onrechtmatige daad (art. 6:162 BW) bij de civiele rechter. Deze regeling is door de Ow niet gewijzigd <p>In paragraaf 2.8 van dit handboek is de schadevergoedingsregeling, voor zover relevant voor drinkwaterbedrijven, toegelicht</p>
Juridische verplichting (-en)	<p><i>Schade door grondwateronttrekking</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Omwonenden moeten zowel vergunde als gemelde onttrekking gedogen, maar met recht op schadevergoeding (art. 10.3, lid 3 Ow) - Vergoeding o.g.v. art. 15.12 Ow door drinkwaterbedrijf 	<p>De Ow gaat uit van vergoeding van de volledige schade (art. 15.14, lid 1 Ow).</p> <p>Een schadelijdende partij kan i.g.v. vermeende schade a.g.v. een vergunde of gemelde grondwateronttrekking de provincie (GS) verzoeken een onderzoek in te stellen (art. 15.16 Ow). Als bij meerdere onttrekkingen in een gebied uit het onderzoek niet duidelijk wordt door welke onttrekking de schade wordt</p>

Onderdeel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen / toelichting
		<p>veroorzaakt, kan de claimant om schadevergoeding verzoeken. Hij draagt zijn rechten daarbij over aan de provincie (art. 15.16, lid 2 Ow)</p> <p>Onder omstandigheden kon een schadelijdende partij (als eigenaar van een onroerende zaak) onder de Waterwet vorderen (bij de rechtbank) dat de vergunninghouder de onroerende zaak in eigendom overneemt (art. 7.18, derde lid Wtw). Deze bepaling komt niet terug onder de Ow.</p>
	<p><i>Schade door beëindigen/verminderen grondwateronttrekking</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Geen schaderegeling in Omgevingswet - Voor schadelijdende partij resteert actie o.g.v. onrechtmatige daad (zie echter toelichting hiernaast) 	<p>Een onttrekkingsvergunning geeft het recht te onttrekken; van een verplichting om altijd te blijven onttrekken is geen sprake. Zo stelde de rechter in de Delftse DSM-zaak.¹³⁹ Het staat de vergunninghouder dus vrij een onttrekking te verminderen of te beëindigen. De provincie kan d.m.v. vergunningvoorschriften wel rekening houden met een mogelijke afname of beëindiging van de onttrekking(en).</p> <p><i>Wel of geen actie mogelijk o.g.v. een onrechtmatige daad?</i></p> <p>In de DSM-zaak stelde de rechtbank dat er geen mogelijkheden zijn schade te verhalen via het privaatrecht ofwel via de weg van de zogenoemde 'onrechtmatige daadactie'. De rechter wijst namelijk op de aanwezige bestuursrechtelijke mogelijkheden de vergunning alsnog aan te scherpen. Om die reden is de weg van het privaatrecht afgesloten ('Tweewegenleer'). Dit verandert niet onder de Omgevingswet.</p>
	<p><i>Beschermingsschade binnen grondwaterbeschermingsgebied</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - heffing ter bestrijding van kosten voor vergoeden van schade (art. 13.4 Ow). 	<p>Wanneer bijvoorbeeld de grens van een grondwaterbeschermingsgebied wordt uitgebreid en een bedrijf daardoor binnen het aangewezen gebied komt te liggen, dan zal het bedrijf mogelijk extra maatregelen moeten nemen. De kosten van deze maatregelen moeten dan door het drinkwaterbedrijf (de grondwateronttrekker) worden vergoed. De provincie kan voor de hierbij gemoeide kosten een speciale</p>

¹³⁹ Rechtbank Den Haag, 20 juni 2007, zaaknr. 26233, r.o. 4.2 (nb: niet te vinden via rechtspraak.nl). Zie verder hierover: P. de Putter en A. Tuinenburg, 'Omgaan met af te bouwen grondwateronttrekkingen: juridisch of bestuurlijk spoor?', Water Governance 2016/1, p. 20-25 (incl. nawoord van R. Tummers op p. 25).

Onderdeel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen / toelichting
		heffing instellen, maar in de praktijk worden hiervoor schadevergoedingsafspraken gemaakt, bijvoorbeeld in de vorm van een convenant. Aangenomen mag worden dat de voor drinkwaterbedrijven bekende praktijk van privaatrechtelijke 'schadeafspraken' ook onder de Omgevingswet blijft bestaan. Nb: zie ook par. 2.8 van dit handboek.
	<i>Planschade o.g.v. omgevingsplan</i> - Regeling Afd. 15.1 Ow	Nadeelcompensatieregeling, zie par. 2.8 van dit handboek.
	<i>Schade door aanleg leidingen</i> - Bij machinale graafwerkzaamheden moet zorgvuldig worden gewerkt (art. 2 WIBON)	Uitvoerders van graafwerkzaamheden moeten informatie over hun netten verplicht melden. Het KLIC (onderdeel van het Kadaster) regelt de digitale informatie-uitwisseling over kabels en leidingen. Nb: de WIBON blijft naast de Omgevingswet bestaan. Zie nader par. 3.4 van dit handboek.
Bevoegd gezag	<i>Schade door grondwateronttrekking</i> - GS bevoegd gezag voor vergunning i.v.m. een grondwateronttrekking voor de drinkwatervoorziening en het waterschap bij andere ontstekkingen - Bijzondere regeling van art. 7.18 Wtw. Evt. GS in beeld voor onderzoek naar oorzaak schade (art. 15.16 Ow) <i>Schade door beëindigen/verminderen grondwateronttrekking</i> - GS bevoegd gezag voor vergunning i.v.m. een grondwateronttrekking voor de drinkwatervoorziening en het waterschap bij andere ontstekkingen <i>Planschade o.g.v. omgevingsplan</i> - Gemeente	
Procedure	<i>Schade door grondwateronttrekking</i> - Bezwaar mogelijk bij bestuursorgaan, daarna beroep mogelijk bij civiele rechter, vanwege geldende gedoogplicht (art. 15.15 Ow)	Nb: in de praktijk proberen drinkwaterbedrijven de gang naar de rechter te voorkomen, bijvoorbeeld door het sluiten van convenanten en schadevergoedingsovereenkomsten.

Onderdeel	Uitwerking nieuw stelsel	Opmerkingen / toelichting
	<p><i>Schade door beëindigen/vermindere grondwateronttrekking</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Geen specifieke regeling in de Ow. Wel mogelijk dat het BG (alsnog) vergunning-voorschriften wijzigt/aanvult door BG. - Zie toelichting onder 'juridische verplichtingen' <p><i>Planschade o.g.v. omgevingsplan</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Zienswijzen indienen op ontwerp-omgevingsplan door claimant. Na vaststelling staat eventueel beroep open bij de bestuursrechter. 	<p><i>Verjaring</i></p> <p>Een schadevergoedingsclaim kan worden afgewezen, indien vijf jaren zijn verlopen na de dag waarop de schade zich heeft geopenbaard dan wel nadat de benadeelde redelijkerwijs op de hoogte had kunnen zijn van de schade, doch in elk geval na verloop van twintig jaren na de schadeveroorzakende gebeurtenis.</p> <p>Onder de Omgevingswet is dit niet anders.</p>
Toetsingskader	<p><i>Omgevingswet</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Het toetsingskader wordt voor de toepassing van Afdeling 5.1 (nadeelcompensatie) gegeven in de artikelen 15.2 t/m 15.7 Ow. - Voor toepassing van Afdeling 15.2 (schade bij gedoogplichten) geldt het toetsingskader van de artikelen 15.13 en 15.14. 	<p><i>Waterwet</i></p> <p>De criteria van art. 7.14 Wtw zijn de standardeisen die gelden bij nadeelcompensatie.</p> <p><i>Omgevingswet</i></p> <p>Het belangrijkste verschil met de Waterwet is dat schade die voortkomt uit de inzet van een gedoogplicht door de civiele rechter wordt behandeld. Verder is van belang dat er voor het 'normaal maatschappelijk risico' een vast percentage is vastgelegd: 4%.</p>

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 dit belang veiliggesteld 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.

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 welke instrumenten inzetbaar zijn om het drinkwaterbelang goed te borgen (paragraaf 5.2).
- De belangrijkste principes van de Omgevingswet en de betekenis hiervan voor de organisatie/bedrijfsvoering van drinkwaterbedrijven en overheden (paragraaf 5.3).
- De overall belangrijkste conclusies en aanbevelingen (paragraaf 5.4).

5.2 Borging drinkwaterbelangen in het instrumentarium van de Omgevingswet

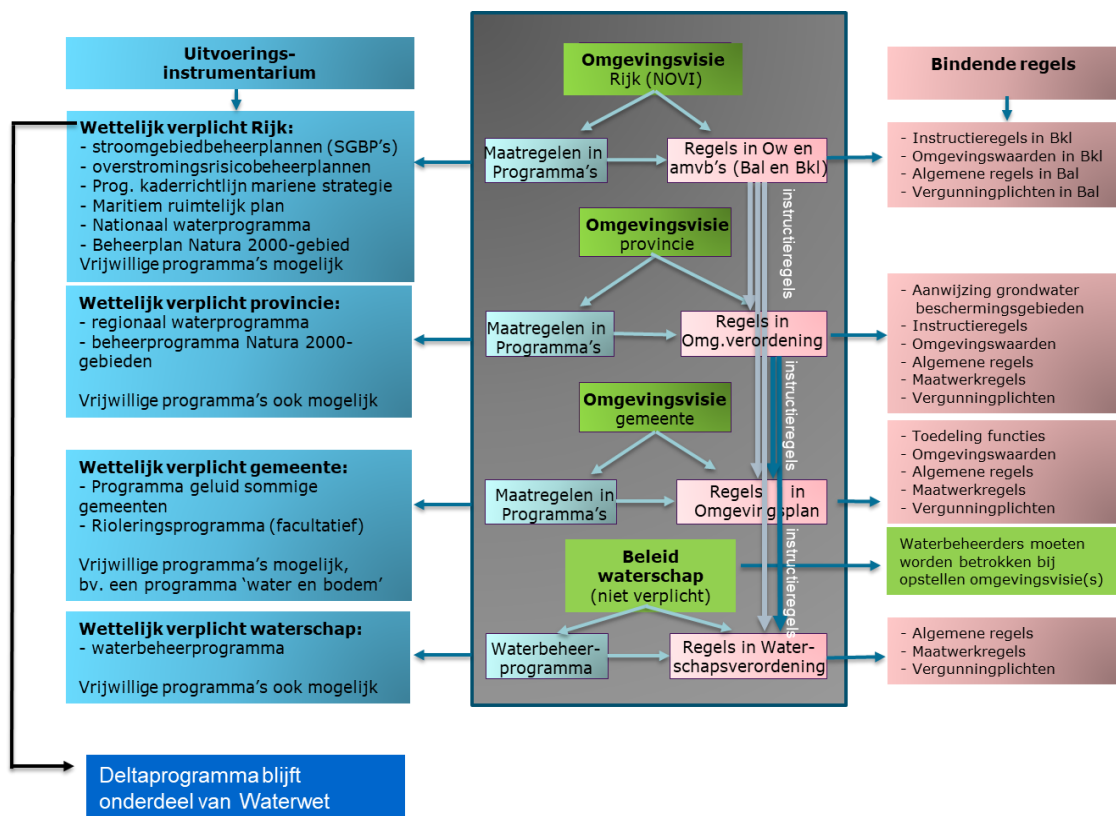
Juridisch-inhoudelijk zijn er door de komst van het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht wel veranderingen, maar veel blijft toch ook min of meer hetzelfde. De watersysteembenadering blijft gewoon bestaan, aan de Europese verplichtingen zal moeten blijven worden voldaan, er blijft een systeem van beleidsvorming 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 handboek bij helpen.
2 Omgevingsvisie geldt als het kerninstrument voor het beleid, met daarna concretisering via programma's en verordeningen (waaronder het omgevingsplan). Vroegtijdige publieksparticipatie is bij de ontwikkeling van deze kerninstrumenten verplicht gesteld	Verplichte integrale visie op voorheen sectorale domeinen. Voorstelbaar is dat de omgevingsvisie de beleidsdomeinen bodem, ondergrond en grondwater integraal beschouwt. Voor drinkwaterbedrijven liggen hier kansen door proactief richting met name gemeenten te handelen. Actief omgevingsmanagement is cruciaal, daarbij gebruik makend van de verplichte publieksparticipatie	Beleidsgrenzenoverschrijdende samenwerking en afstemming. Dat veronderstelt het leren kennen en begrijpen van elkaars 'werelden'. Daarnaast kan de verplichte water (- en bodem)-toets helpen als instrument om ook het drinkwaterbelang een expliciete plek te geven. Daarbij is het van belang om goede / uitgebreidere gebiedsdossiers te hebben die mede als kennis- en informatietool dienen.
3 Instructieregels in Bkl en omgevingsverordening.	Instructieregels werken door naar omgevingsplan en/of waterschapsverordening.	Regionaal nadenken over de vraag waarvoor en waarom instructieregels echt nodig zijn.
4 Kortere vergunning-procedures, bv. voor grondwateronttrekkingen (tenzij er een m.e.r.-rapportageplicht geldt)	Snellere beslistermijnen.	Vroeg vooroverleg (participatie), goed onderzoek en informatie-uitwisseling ('data op orde'). Overheden en bedrijven kunnen elkaar hier helpen.
5 Decentralisatie: verschillende activiteiten worden niet meer door het Rijk gereguleerd, maar overgelaten aan 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 het omgevingsplan (lozingen in bodem en riolering) en de waterschapsverordening (lozingen in oppervlaktewater. De bruidsschat voor zowel het omgevingsplan als de waterschapsverordening geven hiervoor de basis. Afwijken kan. - 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 gebiedsspecifieke 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 2.4.1). De kern van de figuur is de lange rechthoek in het midden. Links van het schema wordt duidelijk gemaakt aan welke programma's te denken valt. De rechterzijde van de figuur geeft de mogelijkheden weer om bindende regels te stellen. Aan de hand van deze figuur en tabel 5.1 is het mogelijk gestructureerd na te gaan wat op welk niveau geregeld kan of moet worden, wetende dat de bedoeling van de Omgevingswet is om – naast het vertrouwen in een goede samenwerking – zoveel mogelijk te regelen op het gemeentelijke niveau (en daar waar het typische wateractiviteiten betreft) en het niveau van het waterschap. Dat hier veel meer bij komt kijken dan enkel wet- en regelgeving is evident. Zie hiervoor met name par. 2.2 van dit handboek waar o.a. de gewenste cultuurverandering wordt beschreven, inclusief de betekenis hiervan voor de praktijk. Ook paragraaf 5.3 hierna gaat nader in op het belang van een goed georganiseerd omgevingsmanagement.

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



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

De wettelijke mogelijkheden en instrumenten zijn vooral belangrijk om een minimaal beschermingsniveau te garanderen en om overtredingen aan te pakken. De sturingsfilosofie die onder de Omgevingswet ligt, leidt er echter toe dat meer energie in de voorkant gestoken moet worden om te bereiken dat de wettelijke stokken minder vaak gebruikt hoeven te worden. Van wetgeving alleen worden bronnen niet schoner en door wetgeving alleen ontstaan geen goede samenwerkingsrelaties (zie ook par. 2.2 en 4.1 van dit handboek).

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

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

Principes Omgevingswet en de betekenis hiervan voor de praktijk

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

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

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

Belangrijkste principes van de Omgevingswet	Belangrijkste gevolgen voor de praktijk	Dat vraagt om:
<p>1</p> <ul style="list-style-type: none"> - De wet gaat uit van vertrouwen in plaats van onderling wantrouwen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nauwere samenwerking - Meer bereiken door bestuurlijke afspraken dan via eenzijdige wet- en regelgeving. 	<ul style="list-style-type: none"> - 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.
<p>2</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verdergaande decentralisatie. - Minder sturing door het Rijk en meer bestuurlijke afwegingsruimte op lokaal en regionaal niveau. 	<ul style="list-style-type: none"> - Regionaal en lokaal oplossingen vinden - Intensievere samenwerking - Voor drinkwaterbedrijven nadrukkelijk aan de orde vanwege herziening bodemwetgeving. 	<ul style="list-style-type: none"> - 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.
<p>3</p> <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
<p>4</p> <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 Belangrijkste overall conclusies en aanbevelingen

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

instrumentarium wordt omgegaan. Ook bij de toepassing hiervan zullen de werkwijzen van de Omgevingswet en de uitgangspunten van de stelselherziening centraal moeten staan.

In figuur 5.2 zijn zowel de meest inhoudelijke als belangrijkste procesmatige wijzigingen door de komst van de Omgevingswet op een rij gezet. Een toelichting op de verschillende elementen uit figuur 5.2 is in dit handboek terug te vinden en wordt hier niet opnieuw gedaan. Wel wordt de misschien wel belangrijkste verandering nog eens onderstreept: een meer integrale benadering vraagt een verandering van de bestuurscultuur, ondersteund door inzet van hiertoe ter beschikking staande instrumenten. In de praktijk gaat het voor de drinkwaterbedrijven met name om de 'driehoeksverhouding' tussen de omgevingsvisies, de uitvoeringsprogramma's en de verordeningen van gemeente, provincie en het waterschap. Achtereenvolgens beschrijven deze het beleid (op hoofdlijnen), de te treffen maatregelen en de juridisch bindende regels die aan activiteiten worden gesteld. De wetgever heeft daarbij zoveel mogelijk gekozen voor een decentralisatie van regelgeving. Anders gezegd: minder Rijk en meer ruimte voor het regionale en lokale bestuur waardoor met name ook meer eigen afwegingsruimte ontstaat. Die keuze past bij een veranderende rol van de overheid waarbij initiatieven in de fysieke leefomgeving vooral in de samenleving liggen.

Figuur 5.2: belangrijkste conclusies en aanbevelingen stelsel Omgevingswet

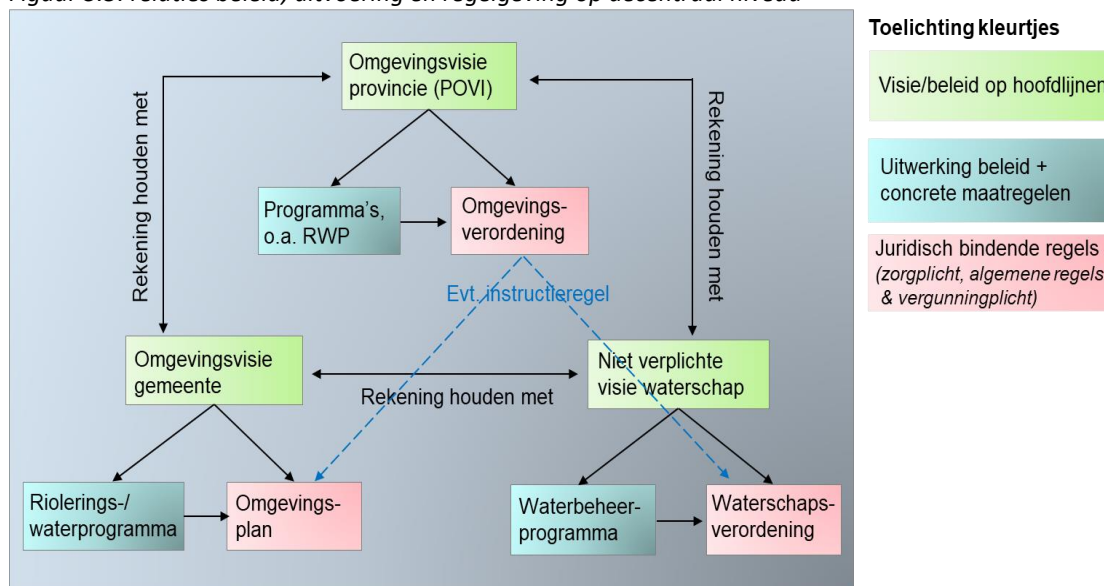
Inhoudelijk	Procesmatig / relaties
<ul style="list-style-type: none">▪ Integrale benadering▪ Deels nieuwe instrumenten▪ Nieuwe / andere begrippen▪ Omkering stelsel regulering▪ Van inrichting naar mba▪ Meer maatwerk mogelijk▪ Lozingen deels gedecentraliseerd + bruidsschat▪ Vaker reguliere procedure▪ Civiele rechter bij schadeclaims i.g.v. inzet gedoogplichten	<ul style="list-style-type: none">▪ Ow stimuleert cultuurverandering▪ Minder regels, meer op basis van afspraken▪ Meer betrokkenheid mogelijk aan de voorkant (participatie)▪ Regionaal en lokaal oplossingen vinden▪ Wetgeving is niet alles<ul style="list-style-type: none">- Denk en werk meer vanuit maatschappelijke doelen en opgaven- Werk op basis van vertrouwen▪ Kijk kritisch naar de eigen organisatie

Een meer samenhangend beleid en daarop geënte doorwerking in maatregelen (programma's) en regelgeving (verordeningen) kan ertoe leiden dat er in de praktijk voor gekozen wordt de beleidsdomeinen bodem, ondergrond en grondwater meer integraal te beschouwen. Hiermee kan worden bereikt dat de blik op het 'water- en bodemsysteem' wordt gericht in plaats van op de afzonderlijke sectoren. Hiervoor pleit onder andere dat de taken en bevoegdheden over verschillende bestuursorganen verdeeld blijven. Misschien nog wel belangrijker is dat water en bodem nu eenmaal een onlosmakelijk geheel vormen dat als zodanig beschermd en beheerd dient te worden. De laatste paar jaar is de roep ook steeds luider om te denken en werken vanuit het water- en bodemsysteem, niet in de laatste plaats ter bescherming van de

drinkwatervoorraad.¹⁴⁰ Hier wordt gewezen op de in november 2022 gepubliceerde Beleidsbrief Water en Bodem sturend.

In figuur 5.3 is nog eens de relatie verbeeld tussen de belangrijke verschillende kerninstrumenten op decentraal c.q. regionaal en lokaal niveau. Voor de beschrijving van de instrumenten wordt verwezen naar paragraaf 2.4 van dit handboek.

Figuur 5.3: relaties beleid, uitvoering en regelgeving op decentraal niveau



Tot slot: vroegtijdig samenwerken en meedoen is alles

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

¹⁴⁰ Zie bijvoorbeeld de Deltacommissaris Peter Glas: <https://www.h2owaternetwerk.nl/h2o-actueel/deltacommissaris-water-en-bodemsysteem-leidend-bij-woningbouwopgave>.

Bijlagen

1. Nieuw begrippenkader Omgevingswet
2. Transponeringstabel naar onderwerp
3. Lijst van interessante literatuur en websites
4. Brochure RIVM over de zorgplicht van de Drinkwaterwet
5. Bruidsschat
6. Betrokkenen bij ontwikkeling handboek
7. Lijst van afkortingen

Bijlage 1: 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.
Binnenplanse omgevingsplan-activiteit	Een activiteit waarvoor de gemeente in het omgevingsplan bepaalt dat het uitvoeren zonder omgevingsvergunning verboden is.	Zie verder: de IPLO-pagina Omgevingsplanactiviteit
Buitenplanse omgevingsplan-activiteit	Een activiteit die in strijd is met de regels van het omgevingsplan en niet vergunningvrij is voor het bouwen.	Zie verder: de IPLO-pagina Omgevingsplanactiviteit
Bruidsschat	De bruidsschat is een bijzondere vorm van overgangsrecht, die vooral is bedoeld om juridische gaten te voorkomen. Het Rijk heeft (via het Invoeringsbesluit Omgevingswet) een pakket regels samengesteld dat automatisch onderdeel uitmaakt van het (gemeentelijke) omgevingsplan of de waterschapsverordening.	In beide bruidsschatten staan bijvoorbeeld veel lozingsregels die zijn overgenomen uit het Activiteitenbesluit, het Besluit lozen buiten inrichtingen (Blbi) en het Besluit lozing afvalwater huishoudens (Blah). Over beide bruidsschatten is, naast de informatie in dit handboek (o.a. bijlage 5), veel informatie te vinden op https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/totstandkoming/hoofdpijnen-invoeringsbesluit/bruidsschat/
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	Activiteit inhoudende het brengen van stoffen, warmte of water met behulp van een werk, niet zijnde een openbaar vuil-	Dit betreft een zuiveringstechnisch werk dat in exploitatie is bij of namens een waterschap. Het lozen op een zuiveringstechnisch werk waarbij is

Begrip	Definitie	Toelichting/verschil met huidig stelsel
werk	waterriool, 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.	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.
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.
Toepasbare regels	Toepasbare regels zijn de vertaling van juridische regels naar begrijpelijke vragenbomen voor initiatiefnemers.	Toepasbare regels worden in het Omgevingsloket gebruikt in de drie onderdelen Vergunningcheck, Aanvragen en Maatregelen op maat.
Vergunningcheck	Met de vergunningcheck kunnen burgers en bedrijven controleren of en welke verplichtingen gelden voor hun initiatief. Dit gebeurt via vragenbomen met eenvoudige vragen en antwoorden.	De vergunningcheck is één van de gebruikersfuncties in het Omgevingsloket. Uit de vergunningcheck kunnen verschillende conclusies volgen voor een initiatief: vergunningplicht, meldingsplicht, informatieplicht, verbod of plichtenvrij.
Water-activiteit	<ul style="list-style-type: none"> - Beperkingengebiedactiviteit m.b.t. een waterstaatswerk; - Beperkingengebiedactiviteit m.b.t. een installatie, niet zijnde een mijnbouwinstallatie, in een waterstaatswerk; - Lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of 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 onder het systeem van de Waterwet regels stellen in de eigen (integrale) verordening, waar de keur onderdeel van uitmaakt.</p>
Wateronttrekkingsactiviteit	Activiteit inhoudende: <ul 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 2: Transponeringstabel naar onderwerp

Hieronder is een transponeringstabel opgenomen met de voor de drinkwaterbedrijven belangrijkste onderwerpen.

Onderwerp	Regeling in huidig stelsel	Regeling onder Ow
Begrippen (die deels anders worden)	Zie Bijlage 1 van dit handboek	Idem
Doelstellingen watersystemen	Art. 2.1 Waterwet	Art. 1.3 /4.23 Ow
Plannen (beleid)	Hoofdstuk 4 Waterwet - Nationaal waterplan - Regionaal waterplan - Waterbeheerplan	Hoofdstuk 3 Ow - Nieuw: Omgevingsvisie (Novi, Povi en Govi) - Nationaal waterprogramma - Regionaal waterprogramma - waterbeheerprogramma
Verdringingsreeks	Artikel 2.9 Waterwet	Artikel 2.42, lid 1 en 2 Ow
Waterkwaliteitsnormen	Artikel 2.10 Waterwet	Artikel 2.15, lid 1 sub b Ow
Monitoring	Artikel 2.14 Waterwet i.c.m. Bkmw 2009	Hoofdstuk 20 Ow (art. 20.1, 20.2 en 20.6) en Bkl
Vergunningplicht lozen	Artikel 6.2 Waterwet	Artikel 5.1 lid 2 Ow
Toetsingskader vergunningen	Artikel 6.21 Waterwet	Artikel 5.18/5.24 Ow
Schadevergoeding / nadeelcompensatie	Art. 7.14 Waterwet	Artikel 15.1 Ow
Schade door grondwateronttrekking	Art. 7.18 Waterwet	Hoofdstuk 15 Ow
Onderzoek naar schade i.v.m. grondwateronttrekking	Art. 7.19 Waterwet	art. 15.16 Ow
Gedoogplichten	Hoofdstuk 5 Waterwet	Hoofdstuk 10 Ow
Grondwateronttrekking (in samenhang met infiltreren)	Artikel 6.4 Waterwet	Artikel 5.1 Ow (wateronttrekkingsactiviteit)
Onttrekking uit oppervlaktewater	Artikel 6.5 Waterwet	Artikel 5.1 Ow (wateronttrekkingsactiviteit)
Projectplan	Artikel 5.4 Waterwet	Paragraaf 5.2.1 Ow (Projectbesluit)
Toezicht en handhaving	Hoofdstuk 8 Waterwet	Hoofdstuk 18 Ow
Normen functievervulling	Artikel 2.11 Waterwet	Artikel 2.12 en 2.15 Ow
Interbestuurlijke samenwerking	Artikel 3.7 en 3.8 Waterwet	Artikel 2.2 Ow
Deltaprogramma, deltacommissaris	Hoofdstuk 3 Waterwet	Blijft (voorlopig) achter in Waterwet
Ongewoon voorval waterbodem of oever	Artikel 5.15 t/m 5.19 Waterwet	Artikel 19.3 t/m 19.7 Ow

Bijlage 3: Interessante literatuur en websites

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.
- H.J.M. Havekes, P.J. de Putter en W.J. Wensink (eindredactie), Wegwijzer van Waterwet naar Omgevingswet, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2018.
- H.J.M. Havekes, P.J. de Putter en W.J. Wensink (red.), Praktijkboek Waterbeheer onder de Omgevingswet, Boom juridisch, Den Haag 2022.
- Minister en staatssecretaris van IenW, Beleidsbrief Water en Bodem sturend, 25 november 2022.
- Ministerie van IenW, 'Handreiking Beheer van grondwaterkwaliteit onder de Omgevingswet' (2022) van belang.
- Ina Kraak en Willem Wensink, De Omgevingswet: waterbestendig of waterdoorlatend?, TO december 2016 nr. 6.
- M. Prins en P. de Putter, Grondwaterkwaliteit onder de Omgevingswet, in: Bodem, februari 2019, p. 9-12.
- 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.
- Vewin/ drinkwatersector, Staalkaart 'Drinkwater in het omgevingsplan' (conceptversie), opgesteld voor gemeenten, 2022. Nb: de eindversie verschijnt eind Q2 2023 op de website van Vewin.
- S. Wuijts en H.F.M.W. van Rijswijk, Drinkwateraspecten en de Kaderrichtlijn Water. Bescherming van drinkwater uit oppervlaktewater, RIVM-rapport 734301028/2007, 2007.
- S. Wuijts, J.F. Schijven, N.G.F.M. van der Aa, H.H.J. Dik, C.W. Versluijs, H.J. van Wijnen, Bouwstenen Leidraad Grondwaterbescherming, RIVM-rapport 734301029/2007, 2007.
- S. Wuijts et al., Naar een brede zorgplicht voor drinkwaterbronnen. Doorwerking Drinkwaterwet bij de bescherming van drinkwaterbronnen, RIVM-rapport 609716005/2013, 2013.
- S. Wuijts, Evaluatie en actualisatie protocol gebiedsdossiers, RIVM-Rapport 609716002/2010, 2010.

Overzicht van interessante websites over de Omgevingswet

- www.iplo.nl (Informatiepunt Leefomgeving).
- [De Omgevingswet - Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#). Hier staan de geconsolideerde versies van de Omgevingswet, de Invoeringswet Omgevingswet), de vier amvb's en de Omgevingsregeling
- [Water - Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#). Hier staat de pagina Water
- www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl (implementatie Omgevingswet).

Bijlage 4: RIVM-brochure Zorgplicht drinkwater'

De RIVM-brochure 'Zorgplicht drinkwater, wat betekent dit voor u?' is online te vinden via bit.ly/zorgplichtdrinkwater.

Bijlage 5: Bruidsschat

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet verhuist een aantal regels van het Rijk naar gemeenten en waterschappen. Het Rijk zorgt met het Invoeringsbesluit Omgevingswet er voor dat deze regels automatisch in het omgevingsplan (voor de gemeenten) en de waterschapsverordening (voor de waterschappen) komen. Het is een bijzondere vorm van overgangsrecht en wordt de 'bruidsschat' genoemd.

De bruidsschat voor waterschappen bestaat voor een groot deel uit lozingsregels die volgens het oude recht op rijksniveau waren gesteld in het Activiteitenbesluit, de Activiteitenregeling, het Besluit en de Regeling lozen buiten inrichtingen en het Besluit en de Regeling lozing afvalwater huishoudens. De bruidsschatregels voor de gemeenten vinden onder andere hun oorsprong in het Activiteitenbesluit, het Bouwbesluit 2012 en het Besluit omgevingsrecht.

De inhoud van de bruidsschat is in september 2020 gepubliceerd als onderdeel van het Invoeringsbesluit Omgevingswet.¹⁴¹ Het Invoeringsbesluit Omgevingswet, inclusief de bruidsschat, is sindsdien enkele keren gewijzigd.¹⁴²

De bruidsschat omgevingsplan bestaat uit de volgende onderdelen:

- voorrangsbepalingen en overgangsrecht (afdeling 22.1);
- regels over bouwwerken, open erven en terreinen (afdeling 22.2);
- regels over milieubelastende activiteiten, waaronder geluid, geur, lozen op riolering of bodem, opslaan van vaste mest en het kleinschalig houden van dieren (afdeling 22.3);
- regels over aanleggen of wijzigen van wegen of spoorwegen zonder geluidproductieplafond (afdeling 22.4);
- regels over gemeentelijke omgevingsvergunningen (afdeling 22.5);
- begrippen (bijlage I en II); en
- geometrische begrenzing zinkassengebied voor aantal gemeenten (bijlage III).

De bruidsschat waterschapsverordening bestaat uit de volgende onderdelen:

- algemene bepalingen: begrippen en beoordelingsregels (hoofdstuk 1);
- regels over lozingen op oppervlaktewater of een zuiveringstechnisch werk (hoofdstuk 2);
- regels over wateronttrekingsactiviteiten (hoofdstuk 3);
- aanvraagvereisten omgevingsvergunning voor beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een waterstaatswerk (hoofdstuk 4);
- begrippen (bijlage I); en
- aangewezen en niet-aangewezen oppervlaktewaterlichamen (bijlage II).

De bruidsschatregels voor gemeenten komen in het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Dit tijdelijke deel vervalt eind 2029. Gemeenten moeten vóór die tijd een afweging maken hoe ze de onderwerpen van de bruidsschat willen regelen. Zij kunnen de bruidsschatregels naar eigen keuze handhaven, wijzigen, of laten vervallen.

¹⁴¹ Staatsblad 2020, 400, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2020-400.html>.

¹⁴² De geconsolideerde versie van de bruidsschat is te raadplegen op: <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/totstandkoming/hoofdlijnen-invoeringsbesluit/bruidsschat/>.

De bruidsschatregels voor de waterschappen hebben geen einddatum; ze blijven gelden zo lang het waterschap ze niet aanpast of intrekt.

De gemeenten en waterschappen besluiten voortaan hoe ze de onderwerpen regelen die zij via de bruidsschat hebben gekregen. Het gaat namelijk om regelgeving die niet meer van het Rijk is. De enige randvoorwaarde is dat er in de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) bepaalde eisen staan waaraan de inhoud van het omgevingsplan en de waterschapsverordening moeten voldoen.

Het kan zijn dat de standaardtekst van de bruidsschatregels (op termijn) door een gemeente of waterschap wordt aangepast. Als een drinkwaterbedrijf wil weten welke regels gelden in het omgevingsplan of waterschapsverordening op een specifieke locatie of in een specifiek gebied, dan zijn deze te vinden via het Omgevingsloket van het DSO. Het kan zijn dat een drinkwaterbedrijf van mening is dat op een specifieke locatie strengere regels dienen te gelden (een strenger beschermingsniveau) in het omgevingsplan. De gemeente heeft de beleidsvrijheid om de regels afhankelijk van de locatie aan te passen. Dit kan een reden zijn voor het drinkwaterbedrijf om de aanpassingen van het omgevingsplan actief te volgen en de belangen en wensen daarbij actief kenbaar te maken aan de gemeente.

De volgende regels kunnen van belang zijn voor drinkwaterbedrijven:

Bruidsschatregels omgevingsplan

- Algemene regels over het bouwen en in stand houden van bouwwerken, bijvoorbeeld die over aansluiting op distributienet voor drinkwater (artikel 2.11).
- Lozen van grondwater bij sanering of ontwatering op de bodem of riolering (§ 22.3.8).
- Lozen bij schoonmaken drinkwaterleidingen op de bodem of riolering (§ 22.3.8.8).
- Vergunningplichten voor milieubelastende activiteiten: omgevingsvergunning voor het installeren van een gesloten bodemenergiesysteem (artikel 22.260).

Bruidsschatregels waterschapsverordening

- Lozen van grondwater bij grondwatersanering en ontwatering op regionaal water (afdeling 2.2).
- Onttrekken van grondwater en infiltreren van water: gegevens en bescheiden (artikel 3.1), aanvraagvereisten (artikel 3.2), beoordelingsregel omgevingsvergunning (artikel 3.3), voorschriften (artikel 3.4) meten en registreren (artikel 3.5).
- Lozen bij schoonmaken drinkwaterleidingen op regionaal water (afdeling 2.11).
- Aanvraagvereisten omgevingsvergunning beperkingengebiedactiviteiten (artikel 2.63).

Of de regels van belang zijn voor het drinkwaterbedrijf en in welke mate, hangt af van de specifieke locatie(s) binnen de betreffende gemeente, welke problematiek er speelt en welke beleidskeuzes de gemeente heeft gemaakt.

Als de gemeente besluit om de bruidsschatregels aan te passen, worden de stappen doorlopen van het wijzigen van het omgevingsplan.¹⁴³ Vroegtijdige publieksparticipatie is verplicht (art. 10.2, 10.3a en 10.3b Omgevingsbesluit). Deze verplichting houdt in dat bij het vaststellen van de wijziging de gemeente aan geeft hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en

¹⁴³ Zie uitgebreid de Procesbeschrijving voor het wijzigen van het omgevingsplan (VNG), te vinden op: <https://vng.nl/nieuws/procesbeschrijving-voor-het-wijzigen-van-het-omgevingsplan>

andere bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten hiervan zijn. Of het drinkwaterbedrijf actief wordt benaderd door de gemeente is per gemeente verschillend en afhankelijk van het gemeentelijk participatiebeleid. Het ontwerp-wijzigingsbesluit van het omgevingsplan wordt voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb. Het drinkwaterbedrijf kan een zienswijze indienen om de belangen kenbaar te maken.

Bijlage 6: Betrokkenen bij ontwikkeling handboek

Opstellers handboek

- Peter de Putter (Sterk Consulting, projectleiding)
- Simon Handgraaf (FLO Legal)
- Miriam Aerts (Sterk Consulting)
- Christine Jongma (FLO Legal)
- Frédérique Minderhoud (FLO Legal)
- Suze Meijaard (FLO Legal)

Begeleidingscommissie: Vewin en drinkwaterbedrijven

- Mirja Baneke (Vewin, projectleider)
- Harrie Timmer (Vewin)
- Roald Leemrijse (Wmd)
- Marty van Opdorp (Brabant Water)
- Hanneke Vreugdenhil (Vitens)
- Sander Smeets (PWN)
- Rob Eijsink (Vewin)
- Eddy Yedema (Waternet)
- Mirjam van Roode (WML)
- Maryse van den Heuvel (Evides)
- Marc Koenders (WMD)
- Gerda Brilleman (Waterbedrijf Groningen)
- Henri de jong (Oasen)
- Iris Michels (Dunea)
- Eric van de Lockant (Brabant Water)
- Martin Matthijsse (Dunea)
- Ina Kraak (Vitens)
- H. Kuipers (Waterbedrijf Groningen)
- Anneke de Groot (PWN)
- Birgit Boeijen (WML)
- Janneke van Spijker (Oasen)
- Cynthia van Slee (Oasen)

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
Bovi	Blauwe omgevingsvisie
DSO	Digitaal Stelsel Omgevingswet
Dww	Drinkwaterwet
EB	Programmadirectie Eenvoudig Beter
EEZ	Exclusieve Economische Zone
EHS	Ecologische hoofdstructuur
EZ	Economische Zaken (Ministerie of Minister van)
GRP	Gemeentelijk Rioleringsplan
GS	Gedeputeerde Staten
Gwr	Grondwaterrichtlijn
I&M	Infrastructuur en Milieu (Ministerie of Minister van)
IenW	Infrastructuur en Waterstaat (Ministerie of Minister van)
Inv. wet	Invoeringswet Omgevingswet
Inv.besluit	Invoeringsbesluit Omgevingswet
IPPC	Integrated Pollution and Prevention Control
IPLO	Informatiepunt leefomgeving (IPLO.nl)
IPO	Interprovinciaal overleg
KLIC	Kabels en Leidingen Informatie Centrum
Krw	Kaderrichtlijn water
MBA	Milieubelastende activiteit
Mbw	Mijnbouwwet
MER	Milieueffectrapportage
MvT	Memorie van Toelichting
NOVI	Nationale Omgevingsvisie
NvT	Nota van Toelichting
Ob	Omgevingsbesluit
Opa	Omgevingsplanactiviteit
Ow	Omgevingswet
PMV	Provinciale milieuverordening
RO	Ruimtelijke Ordening
RPS	Richtlijn Prioritaire Stoffen
Rud	Regionale uitvoeringsdienst
RWS	Rijkswaterstaat
SGBP	Stroomgebiedbeheerplan
Stcrt.	Staatscourant

Strong	Structuurvisie ondergrond
UvW	Unie van waterschappen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wbb	Wet bodembescherming
Wbr	Wet beheer rijkswaterstaatswerken
WIBON	Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten
WION	Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten
WKO	Warmte- en koudeopslag
Wm	Wet milieubeheer
Wnb	Wet natuurbescherming
Wro	Wet ruimtelijke ordening
Wtb	Waterbesluit
Wtr	Waterregeling
Wtw	Waterwet
ZZS	Zeer zorgwekkende stoffen