



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Handreiking beheer van grondwaterkwaliteit onder de Omgevingswet

Beschouwd vanuit de omgang met historische verontreinigingen

Deze handreiking is een samenwerkingsproduct van het
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de decentrale overheden.

Versie 2.0, 2022

Status handreiking

Kennis- en communicatiemiddel, aangekondigd in de Memorie van Toelichting
bij de Aanvullingswet bodem en de Nota van Toelichting bij het Aanvullingsbesluit bodem.

Er kunnen aan deze handreiking geen rechten worden ontleend

Versies gebruikte wet- en regelgeving

Voor deze versie van de handreiking is gebruikt gemaakt van de volgende versies, van de Omgevingswet en onderliggende amvb's en Omgevingsregeling (met hierin opgenomen de regelgeving vanuit het Aanvullingsspoor Bodem), te downloaden via <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet>

- Geconsolideerde versie tekst van de Omgevingswet, d.d. 01-02-2022.
- Geconsolideerde versie van het Omgevingsbesluit, d.d. 14-04-2022.
- Geconsolideerde versie van het Besluit kwaliteit leefomgeving, d.d. 14-04-2022.
- Geconsolideerde versie van het Besluit activiteiten leefomgeving, d.d. 16-03-2022.
- Geconsolideerde versie van het Besluit bouwwerken leefomgeving, d.d. 14-04-2022.
- 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 wijzigt nog steeds. Uiteindelijk gaat het om de wet- en regelgeving zoals deze op de bij Koninklijk Besluit vastgestelde datum in werking treedt. Maar ook daarna moet rekening worden gehouden met aanpassingen van de teksten.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	6
1.1	Aanleiding	6
1.2	Omgevingswet: samenwerken aan maatschappelijke opgaven	7
1.3	Grondwater en grondwaterbeheer onder de Omgevingswet	7
1.4	Focus op omgang met historische verontreinigingen	9
1.5	Doel en status handreiking	10
1.6	Leeswijzer	10
2	Bodem onder de Omgevingswet	11
2.1	Inleiding: drie pijlers bodembeleid	11
2.2	Voorkomen van grondwaterverontreiniging: preventie-, voorzorg- en vervuiler-betaalt-beginsel	12
2.3	Rekening houden met de bodemkwaliteit bij het evenwichtig toedelen van functies aan locaties	15
2.4	Beheer historische verontreinigingen	16
2.4.1	Beheer historische verontreinigingen met het oog op de grondwaterkwaliteit (beleid)	16
2.4.2	Bodemsanering	17
2.4.3	Grondwatersanering	18
2.4.4	Omgang met verontreinigingspluimen	18
2.4.5	Gebiedsgerichte aanpak in een programma	19
2.4.6	Natuurlijke lozingen naar oppervlaktewater	20
2.4.7	Toevalsvondst van verontreiniging op of in de bodem	20
2.4.8	Risicotoolbox grondwater	21
2.5	Overgangsrecht en bruidsschat	22
2.5.1	Algemeen	22
2.5.2	Overgangsrecht vastgestelde gebiedsbeheerplannen Wbb	22
2.5.3	Voormalige stortplaatsen en overgangsrecht Wbb	23
2.5.4	Historische bodemverontreiniging zonder onaanvaardbaar risico	23
2.5.5	Bruidsschat voor lozingen	25
2.6	Conclusie	27
3	Doelstellingen grondwaterkwaliteit	29
3.1	Inleiding	29
3.2	Maatschappelijke opgaven, belangen en ambities	29
3.3	Europese doelstellingen grondwater	30
3.3.1	Inleiding	30
3.3.2	De Europese doelstellingen en verplichtingen	30
3.3.2.1	Goede chemische toestand grondwaterlichamen en geen achteruitgang	31
3.3.2.2	Ombuigen significante en stijgende trends	32
3.3.2.3	Voorkomen en beperken inbreng van verontreinigende stoffen (prevent and limit)	33
3.3.2.4	Beschermen grondwater dat wordt onttrokken voor menselijke consumptie	40
3.3.3	Monitoring Krw- en Gwr-doelstellingen	41
3.4	Conclusie	42
4	Taken, bevoegdheden en gebruik van het instrumentarium	45
4.1	Inleiding	45
4.2	Taken en bevoegdheden grondwaterkwaliteitsbeheer	45
4.2.1	Taken en bevoegdheden provincie	45
4.2.2	Taken en bevoegdheden gemeente	46
4.2.3	Taken en bevoegdheden watersysteembeheerders: waterschap en Rijkswaterstaat	47
4.3	Instrumentarium en gebruik hiervan in de praktijk	48

4.3.1	<i>Inleiding: samenwerken aan grondwaterkwaliteit</i>	48
4.3.2	<i>Omgevingsvisie door Rijk, provincies en gemeenten</i>	50
4.3.3	<i>Uitwerking in programma's</i>	52
4.3.4	<i>Decentrale regels: omgevingsverordening, omgevingsplan en waterschapsverordening</i>	55
4.3.4.1	<i>Omgevingsverordening</i>	55
4.3.4.2	<i>Omgevingsplan</i>	58
4.3.4.3	<i>Waterschapsverordening</i>	60
4.3.4.4	<i>Maatwerkmogelijkheid in decentrale regels</i>	62
4.3.5	<i>De omgevingsvergunning</i>	62
4.3.5.1	<i>Vergunningplichtige activiteiten en relatie grondwaterkwaliteit</i>	62
4.3.5.2	<i>Beoordelingsregels</i>	64
4.3.6	<i>Het projectbesluit</i>	66
4.4	<i>Conclusie</i>	66
5	Met elkaar in gesprek aan de hand van drie casussen	70
5.1	Inleiding	70
5.2	Casus: bouwen van woningen met in de buurt aanwezige verontreinigingen	70
5.3	Casus: Regels tegengaan verzilting door verticale drainage	72
5.4	Casus: historische verontreiniging richting waterwinlocatie	76
6	Conclusies en aanbevelingen	83
	Bijlagen	85
A	Bijlage VIII Kaderrichtlijn water	85
B	Literatuur en handige websites	86
C	Definities en begrippen	87
D	Lijst van afkortingen	91
E	Relevante artikelen Kaderrichtlijn water en Grondwaterrichtlijn	92

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De voorliggende handreiking sorteert voor op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Beschreven wordt hoe vanaf dat moment het grondwaterkwaliteitsbeheer eruitziet en op welke manier de Omgevingswet en haar instrumenten daarbij kunnen ondersteunen.

Belangrijkste wijzigingen en aanvullingen in deze versie 2.0

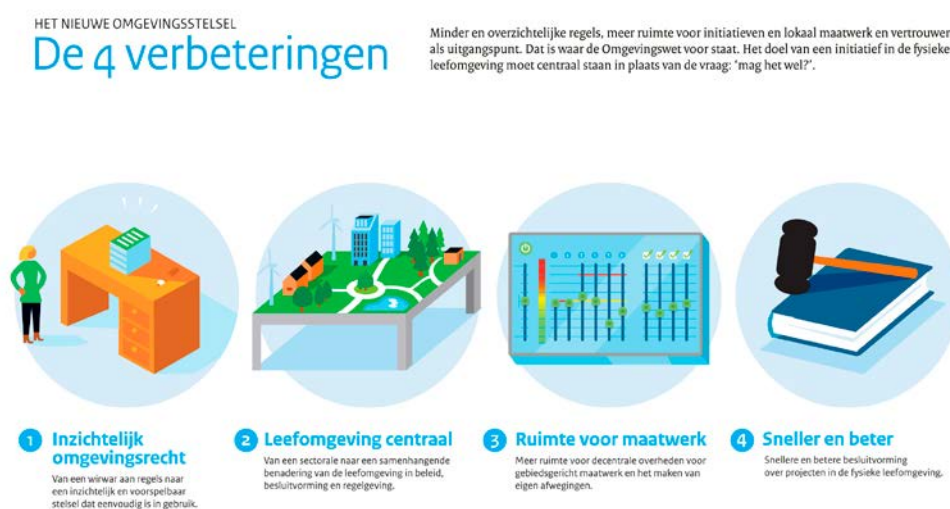
- De gehele tekst van de handreiking is, waar nodig, geactualiseerd. Redenen hiervoor zijn de sinds 2020 verschenen rapporten alsook aanvullingen / wijzingen in de wet- en regelgeving.
- In hoofdstuk 1 is kort opgenomen wat onder grondwaterbeheer moet worden verstaan, hierbij voorsortierend op de uitbreiding van de taakbeschrijving in hoofdstuk 4.
- In hoofdstuk 2 is een aantal paragrafen verduidelijkt. In paragraaf 2.5.5 is meer aandacht gegeven aan lozingen.
- In hoofdstuk 3 is aandacht gegeven aan de omgang met PFAS in relatie tot de te beschermen grondwaterkwaliteit. Meer algemeen zijn de in dit hoofdstuk beschreven Europese grondwaterdoelstellingen verder verduidelijkt.
- In hoofdstuk 4 is duidelijker beschreven wie welke taken heeft op het gebied van de bescherming van het grondwater, wetende dat grondwaterbeheer (met als onder het huidig recht) een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid is van alle bestuurorganen en wetende dat ieder bestuursorgaan ook specifiek toebedeelde grondwatertaken heeft.
- In hoofdstuk 5 is een aantal praktijksituaties (casus) beschreven. Hoe pakken deze uit onder het stelsel van de Omgevingswet?
- In het slothoofdstuk 6 zijn de conclusies en aanbevelingen aangevuld.

De Omgevingswet verandert de invulling van het beheer van de fysieke leefomgeving, waaronder ook het grondwaterkwaliteitsbeheer. Nieuwe instrumenten, bestaande Europese kaders en decentrale afwegingsruimte bieden de mogelijkheid om beheer op maat te leveren. Hierbij is het, conform de bedoeling van het nieuwe stelsel, de kunst los te komen van bestuurlijke grenzen, eigen belangen en oude wettelijke kaders. Niet de regelgeving staat centraal, maar de maatschappelijke opgaven zoals die door alle overheden zijn geformuleerd. Het nieuwe stelsel gaat uit van een paradigmawisseling: van bescherming van de fysieke leefomgeving door een werende benadering van activiteiten naar een beleidscyclus waarin de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat en er ruimte is voor ontwikkeling, ofwel: 'balans tussen beschermen en benutten'. Voor het beheer van het grondwater is dit niet anders.

1.2 Omgevingswet: samenwerken aan maatschappelijke opgaven

De Omgevingswet brengt de nodige veranderingen. Deels betreft het nieuwe instrumenten en regels, maar de grootste verandering wordt misschien wel veroorzaakt door de verbeterdoelen van de wet zoals weergegeven in figuur 1.1.

Figuur 1.1: verbeterdoelen van het nieuwe stelsel



De Omgevingswet geeft een impuls aan de bestuurlijke cultuur en ambtelijke samenwerking op het gebied van het omgevingsrecht.¹ Het nieuwe stelsel schept de juridische mogelijkheden, de stimulansen en de randvoorwaarden voor samenhangende en gebiedsgerichte oplossingen. Een belangrijk uitgangspunt is de verdere decentralisatie van regelgeving (subsidiariteit). Hierdoor ontstaat ruimte voor het regionale en lokale bestuur, en daarmee meer eigen afwegingsruimte. Dit past bij een veranderende rol van de overheid waarbij initiatieven in de fysieke leefomgeving vooral in de samenleving liggen. Het nieuwe stelsel stimuleert overheden en andere spelers in het fysieke domein om, uitgaande van ontwikkelingen en/of opgaven, de diverse sectorale belangen in samenhang te beschouwen.

1.3 Grondwater en grondwaterbeheer onder de Omgevingswet

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

Artikel 1.3 Ow (maatschappelijke doelen van de wet)

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

- Bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur;² en
- Doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

¹ Zie uitvoerig over het cultuuraspect: Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3 (MvT), hst. 1.

² Aangevuld via de Aanvullingswet natuur Omgevingswet (Stb. 2020, 310).

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

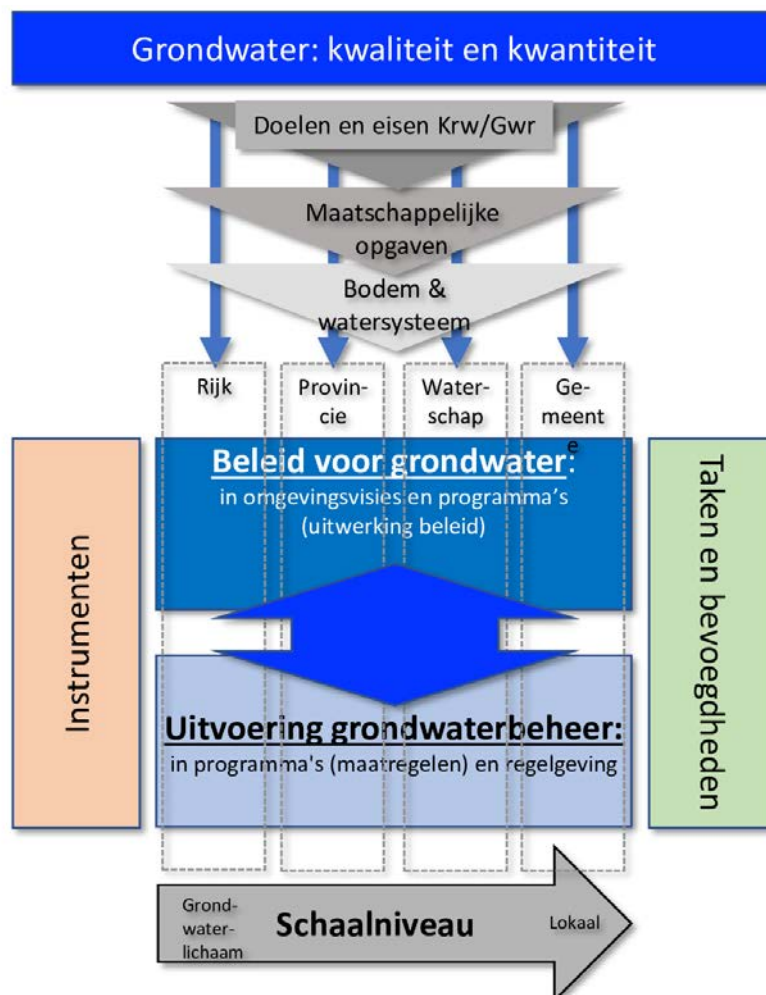
Verbinden van het water- en bodemsysteem

Voor een toekomstbestendig grondwaterkwaliteitsbeheer is het belangrijk om kennis te hebben van het samenhangende water- en bodemsysteem. Bodem en grondwater zijn met elkaar verweven en hebben wederzijds invloed op elkaar (zie par. 2.1 voor uitleg van de begrippen bodem en grondwater). Dit vraagt niet alleen om het verbinden van organisaties en opgaven, maar ook begrip voor elkaars positie, werkveld en belangen. Bodem en grondwater zijn lange tijd als afzonderlijke domeinen beschouwd. Het gevolg is dat het beleid en de regelgeving min of meer gescheiden zijn ontwikkeld. Onder de Omgevingswet bestaat de uitdaging er nu juist in om opgaven in 'onderlinge samenhang' te beschouwen, de overeenkomsten voor het voetlicht te brengen en hierop de fundamenteën te bouwen voor een meer integraal c.q. afgestemd beleid en regelgeving.

Wat is grondwaterbeheer?

In deze handreiking staat het grondwaterkwaliteitsbeheer centraal, en daarbij in het bijzonder de omgang met historische verontreinigingen. In figuur 1.2 wordt het grondwaterbeheer in bredere zin kort toegelicht, met daarbij verwijzingen naar de betreffende hoofdstukken in deze handreiking.³

Figuur 1.2: grondwaterbeheer in het kort



³ Voor meer informatie over andere onderdelen van het grondwaterbeheer (en ook grondwater-kwaliteitsbeheer) wordt verwezen naar de pagina Grondwater op het Informatiepunt Leefomgeving (<https://iplo.nl/thema/water/grondwater/>).

Toelichting kort

Grondwaterbeheer bestaat uit zowel kwaliteits- als kwantiteitsbeheer, en vormt een integraal onderdeel van het watersysteembeheer en het bodem-beheer (zie hst. 2). Alle overheidsorganen hebben taken in het grondwaterbeheer (zie hst. 4). De kwaliteitsbeheertaak wordt juridisch bepaald door de grondwater-doelstellingen zoals vastgelegd in de Krw en de Gwr (zie hst. 3) en het stelsel van de Omgevingswet zelf (zie hst. 4). Daarbij is grondwaterbeheer ook van belang bij het voorbereiden en uitvoeren van maatschappelijke opgaven (zie hst. 3). Het instrumentarium van de Omgevingswet biedt decentrale overheden verschillende instrumenten om grondwaterbeheer nader in te vullen. Overheden kunnen maatwerk leveren op het juiste schaalniveau: van grondwaterlichaam, regionaal tot lokaal niveau.

Onderlinge afstemming en samenwerking zijn hierbij cruciaal (zie hst. 4).

1.4 Focus op omgang met historische verontreinigingen

Tot de uitvoering van het kwalitatieve grondwaterbeheer behoort de omgang met historische grondwater-verontreinigingen, maar ook het reguleren van infiltraties en lozingen op en in de bodem. Grondwaterkwaliteitsbeheer gaat echter ook over het voorkomen van nieuwe verontreiniging van het grondwater en het omgaan met nieuwe bedreigingen voor de grondwaterkwaliteit, zoals zeer zorgwekkende stoffen (ZZS), medicijnresten, PFAS en opkomende stoffen. Daarnaast valt te wijzen op het landbouw-beleid dat wordt ondersteund door de Meststoffenwet en de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden. In deze handreiking ligt de focus op de omgang met historische verontreinigingen, een deelverzameling dus van het grotere geheel.

Met de Omgevingswet regelt het Rijk niet langer de landelijke invulling voor de aanpak van grondwater-verontreinigingen. Daarnaast worden alle gemeenten bevoegd gezag voor het uitvoeren van een eventuele bodemsanering. Gelet op deze wijzigingen gaat deze handreiking in op de omgang met de 'historische verontreinigingen'. De nadruk hierbij ligt op de inzet van het instrumentarium dat de Omgevingswet ter beschikking stelt om balans te vinden tussen het beschermen van de grondwaterkwaliteit enerzijds en het benutten van grondwater en de bodem anderzijds.

Handreiking heeft betrekking op de periode vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet

In de afgelopen decennia zijn op grond van de Wet bodembescherming (Wbb) verschillende bodemverontreinigingen aangepakt. Hierbij is een grote inspanning verricht om locaties met onaanvaardbare risico's op te pakken. Op basis van een drietal convenanten zijn alle bekende historische bodemverontreinigingen met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid (voorheen: humane risico's) en alle bekende locaties met risico's op verspreiding en ecologische risico's gesaneerd of beheerst.⁴

De uitvoering van de convenantafspraken vond plaats onder de Wet bodembescherming. Voor overgangsrechtssituaties is geregeld dat het Wbb-kader ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet blijft gelden.

Onder de Omgevingswet verschuift de focus van saneren naar beheer en ontwikkeling ofwel het realiseren van een bodemkwaliteit die past bij de functies of het gebruik van de locatie of het gebied. Het duurzaam bodembeheer heeft een directe relatie met de gewenste maatschappelijke functies en ontwikkelingen. Nu de aanpak van de onder de Wet bodembescherming beschikte spoedlocaties (humane spoed, spoed ten gevolge van verspreiding van verontreinigd grondwater en ecologische spoed) onder controle is, kan de regelgeving zich richten op de nog resterende ernstige verontreinigingen, waarbij geen onaanvaardbare risico's zijn.

Naast het moeten voldoen aan de wettelijke eisen en doelstellingen, zijn het vooral ook maatschappelijke, regionale en lokale opgaven, belangen en ambities die bepalen hoe het beheer ingevuld wordt en op welke

⁴ Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties, Stcrt. 2009, 18077, Convenant bodem en ondergrond 2016-2020, Stcrt. 2015, 14854 en Convenant bodem en bedrijfsleven 2015, Stcrt. 2015, 14097.

wijze kwaliteitsverbetering / aanpak van die historische grondwaterverontreiniging aan de orde is. Dat vraagt om samenwerking tussen de verschillende overheden. Ook omdat onder het nieuwe stelsel grondwaterkwaliteitsbeheer een zaak is van alle overheidslagen. Grondwaterkwaliteitsbeheer is namelijk onderwerp van zowel het watersysteem- als het bodembeheer.

Met het oog op het beschermen van de gezondheid en het beschermen van de kwaliteit van de bodem, heeft het Rijk regels gesteld aan de omgang met historische verontreinigingen in de vaste bodem. Voor het beheer van historische verontreinigingen in het grondwater gelden in het bijzonder de doelstellingen en daaraan gekoppelde verplichtingen uit de Kaderrichtlijn water (Krw) en de Grondwaterrichtlijn (Gwr) die zijn geïmplementeerd in de Omgevingswet.⁵ De rijksregels en Europese richtlijnen geven het juridische kader waarbinnen de gezamenlijke overheden hun beheer en beleidsvoornemens nader kunnen invullen.

1.5 Doel en status handreiking

Belangrijk doel van de voorliggende handreiking is dat deze voor alle overheden als hulpmiddel en naslagwerk kan dienen. De handreiking is aangekondigd in de Nota van Toelichting bij het Aanvullingsbesluit bodem. Van een juridische status is echter geen sprake. Deze gezamenlijk ontwikkelde handreiking geeft uitleg aan de praktijk over de inhoud en de bedoeling van het nieuwe stelsel en voorziet daarbij in concrete handvatten.

De handreiking richt zich vooral op overheden die gezamenlijk decentraal invulling willen geven aan grondwaterkwaliteitsbeheer.

1.6 Leeswijzer

De handreiking bestaat uit verschillende hoofdstukken:

- In hoofdstuk 2 is het bodem- en grondwaterbeleid onder de Omgevingswet beschreven, gebaseerd op de onderscheiden drie pijlers van het nieuwe bodembeleid.
- In hoofdstuk 3 staan de doelstellingen voor grondwaterkwaliteit centraal. Hierbij gaat het zowel om de maatschappelijke doelen, belangen en ambities als de Europees vastgelegde doelstellingen voor grondwater.
- In hoofdstuk 4 zijn de taken en bevoegdheden van de overheden alsmede het hen ter beschikking staande instrumentarium uiteengezet. De kerninstrumenten vormen hier de basis om samen invulling te geven aan de grondwateropgave.
- In hoofdstuk 5 is een aantal concrete praktijksituaties juridisch en beleidsmatig beschreven conform het nieuwe stelsel.
- Hoofdstuk 6 sluit af met de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

Aan het slot van de handreiking zijn diverse bijlagen opgenomen (zie inhoudsopgave).

⁵ Grondwater is in de Omgevingswet omschreven als het “water dat zich onder het bodemoppervlak in de verzadigde zone bevindt en dat in direct contact met de bodem of ondergrond staat”. Deze definitie sluit aan bij die van de Krw en is beperkter dan die van de Waterwet waarin al het water in de bodem (ook in de onverzadigde zone) tot het grondwater wordt gerekend.

2 Bodem onder de Omgevingswet

2.1 Inleiding: drie pijlers bodembeleid

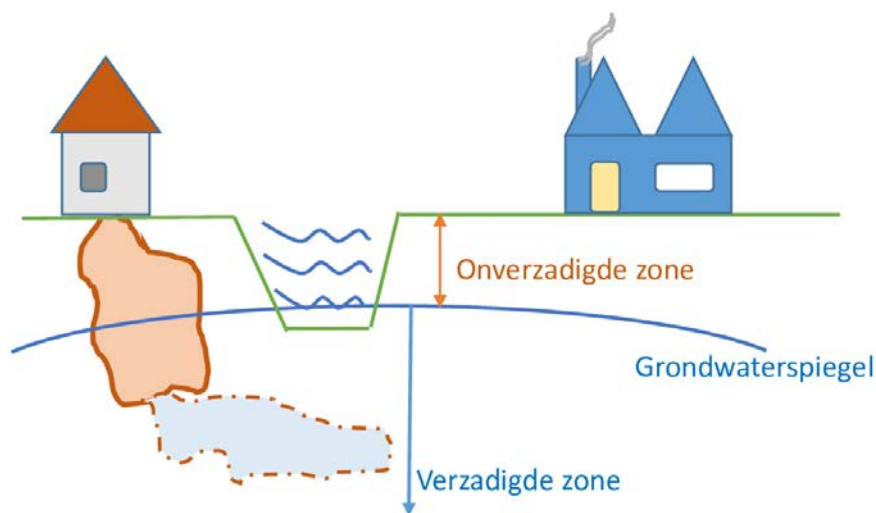
De bodem is een uniek maar traag systeem dat bovendien moeilijk herstelt. Verontreinigingen en aantasting van de bodem hebben langdurige effecten en kunnen tot hoge kosten leiden wanneer het gebruik van een locatie verandert of de locatie een maatschappelijk doel gaat dienen. Daarom is het belangrijk om in ieder geval, net als onder het huidige recht, nieuwe bodemverontreinigingen en -aantastingen te voorkomen (preventiebeginsel) en deze zoveel mogelijk ongedaan te maken als ze zich toch voordoen. Het beginsel van 'de vervuiler betaalt' is hierbij leidend.

Bestaande historische verontreinigingen, ontstaan voor de inwerkingtreding van de Wet bodembescherming (Wbb) op 1 januari 1987, blijven echter ook om aandacht vragen. Zij zijn immers randvoorwaardelijk voor het gebruik van de ondergrond. Het gaat om verontreinigingen die kleiner van omvang zijn, die op dit moment niet tot onaanvaardbare risico's leiden op verspreiding naar gevoelige gebieden en die geen onaanvaardbare risico's voor de gezondheid vormen.⁶

De begrippen bodem en grondwater

Bodem is in de Omgevingswet gedefinieerd als "het vaste deel van de aarde met de zich daarin bevindende vloeibare en gasvormige bestanddelen en organismen". Ook het grondwater maakt hier onderdeel van uit. Grondwater is onder de Ow gedefinieerd als het "water dat zich onder het bodemoppervlak in de verzadigde zone bevindt en dat in direct contact met de bodem of ondergrond staat". Hieruit wordt duidelijk dat het water dat zich boven de grondwaterspiegel bevindt juridisch beschouwd geen grondwater is. Maar het water in de onverzadigde zone – de zone tussen het maaiveld en de grondwaterspiegel – is natuurlijk wel een 'vloeibaar bestanddeel' van de bodem.

Figuur 2.1: grondwaterspiegel als grens tussen twee zones



Het grondwater is dus zowel onderdeel van de bodem als van het watersysteem c.q. een zogenoemd 'grondwaterlichaam'.⁷ Dit betekent dat er bij de uitvoering van taken en bevoegdheden overlap en interactie kan zijn tussen bestuurslagen. Zeker als het gaat om het beheer van de fysieke leefomgeving,

⁶ Onder de Wbb werden deze verontreinigingen aangepakt op een natuurlijk moment door het gebruik van (deel-) saneringsplannen en saneringen via algemene rijksregels van het Besluit uniforme saneringen (BUS).

⁷ Nederland kent 23 grondwaterlichamen (opgenomen als bijlage IV, onder B bij het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Grondwaterlichaam is in de Omgevingswet gedefinieerd als een 'afzonderlijke grondwatermassa in een of meer watervoerende lagen'.

waar bodem en watersystemen onderdelen van zijn, is afstemming en samenwerking evident. Onder het stelsel van de Omgevingswet verplicht het 'afstemmingsartikel' 2.2 hier ook toe.

Zie voor de uitleg van verschillende andere begrippen bijlage C van deze handreiking.

Ruimere definitie kiezen in eigen verordening is mogelijk

De begripsbepalingen voor grondwater en grondwaterlichaam zijn ontleend aan de Kaderrichtlijn water. De Waterwet kende een ruimere omschrijving van het begrip grondwater: 'water dat vrij onder het aardoppervlak voorkomt, met de daarin aanwezige stoffen'. Decentrale overheden hebben de mogelijkheid om die ruimere definitie in de eigen verordening op te nemen.⁸ Voordeel hiervan is dat dit discussies voorkomt bij onderwerpen als lozingen en infiltraties.

Met de Omgevingswet is er een nieuwe uitgangssituatie die het mogelijk maakt om voor de omgang met historische verontreinigingen de overstap te maken naar een integrale, meer gebiedsgerichte systematiek waarbij tevens eer gedaan wordt aan de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet (art. 1.3 Ow). Hierbij wordt voortgebouwd op de onder de Wbb reeds gemaakte keuze om de niet-spoedeisende gevallen pas aan te pakken wanneer sprake is van een activiteit/ontwikkeling op de betreffende locatie.⁹ Waar een verontreiniging een belemmering vormt voor het gebruik van de bodem, wordt deze op een natuurlijk moment aangepakt. Zo wordt op een doelmatige wijze werk met werk gemaakt.

Drie pijlers bodembeleid

Om de doelen van de wet te realiseren berust het nieuwe bodembeleid op drie pijlers:¹⁰

1. Beschermen bodem (waaronder grondwater) tegen nieuwe aantastingen en verontreinigingen (preventie).
2. Meewegen van bodemkwaliteit als onderdeel van een brede afweging van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in relatie tot functies (toedeling van functies aan locaties).
3. Duurzaam en doelmatig beheren van nog resterende historische bodemverontreinigingen.

In de volgende paragrafen worden deze drie pijlers kort toegelicht vanuit het grondwateroogpunt. De nadruk in deze handreiking ligt op de derde pijler.

2.2 Voorkomen van grondwaterverontreiniging: preventie-, voorzorg- en vervuiler-betaalt-beginsel

Met de eerste pijler worden nieuwe verontreinigingen en aantasting voorkomen door het stellen van regels voor activiteiten. Het gaat niet alleen om verontreinigingen door chemische stoffen maar ook om aantasting door het aanbrengen van veranderingen in de geologische opbouw (structuur) van de bodem of in de fysisch-mechanische eigenschappen van de bodem.¹¹ Invulling van de eerste pijler is in belangrijke mate in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) vormgegeven, in samenhang met overige preventieve regels voor activiteiten.

Speciale aandacht verdienen activiteiten die niet (meer) via rijksregels gereguleerd worden. Denk hierbij aan lozingen in/op de bodem, hergebruik van afvalwater op/in de bodem en infiltraties (die samenhangen met een grondwateronttrekking).

Het uitgangspunt van de Omgevingswet is om de verspreiding van stoffen naar water, bodem en lucht te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken. Dit is ook verwoord in de algemene zorgplicht (artikelen 1.6 en 1.7) van de wet. Dit uitgangspunt geldt voor *alle* stoffen, ook voor zeer zorgwekkende stoffen. Voor de activiteiten die onder rijksregels vallen, is dit uitgangspunt vertaald in de verplichting om alle passende

⁸ Zie de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet (artikelsgewijze toelichting bij het begrip grondwater): "Mocht in uitvoeringsregelgeving of decentrale regelgeving de noodzaak bestaan om ook het water in de onverzadigde zone binnen het begrip «grondwater» te vatten, dan kan daarin zo nodig een van de wet afwijkende begripsbepaling opgenomen worden" (Kamerstukken II, 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 618-619).

⁹ Door het gebruik van deelsaneringen en saneringen volgens de algemene regels van het Besluit uniforme saneringen (BUS).

¹⁰ Memorie van Toelichting bij de Aanvullingswet bodem Omgevingswet, Kamerstukken II, 2017/18, 34 864, nr. 3, p. 2 en 3.

¹¹ NvT Bal, Stb. 2018, 293, p. 595.

preventieve maatregelen te nemen, om de best beschikbare technieken toe te passen en om significante verontreiniging te voorkomen. In de regels over activiteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) is dit voor verschillende zeer zorgwekkende stoffen geconcretiseerd in emissiegrenswaarden of in middelvoorschriften, gericht op beperking van de emissie van deze stoffen.¹²

Decentrale regels in met name het omgevingsplan en de waterschapsverordening spelen ook een rol bij beperking van de emissie van zeer zorgwekkende stoffen of andere verontreinigende stoffen. Met name in relatie tot (brijn)lozingen is de doelstelling van prevent en limit (art. 6 Gwr) van belang. Het beoordelen van nieuwe activiteiten met het oog op het prevent and limit beginsel wordt verder toegelicht in par. 3.3.2.3 van deze handreiking. Ook kunnen keuzes over aanleg van riolering of de lozingspunten van een hemelwaterstelsel bepalend zijn voor de belasting van het lokale watersysteem met verontreinigende stoffen. Ook in het enkele geval dat een (nieuwe) milieubelastende activiteit of lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam die zeer zorgwekkende stoffen kan emitteren nog niet is geregeld in het Bal, kan deze worden geregeld in decentrale regelgeving. Hierin kunnen adequate verplichtingen worden opgelegd aan die activiteit om emissies te voorkomen of te minimaliseren. Dit kan ook vooruitlopend zijn op een eventuele opname van een nieuwe milieubelastende activiteit in het Bal.¹³

Als zich onverhoopt toch een nieuwe verontreiniging voordoet, is in beginsel (conform het subsidiariteitsbeginsel van de Omgevingswet) de gemeente bevoegd gezag om hierop te handhaven. Dit geldt zowel voor nieuwe bodem- als grondwaterverontreinigingen. De instrumenten die de gemeente kan inzetten zijn: de algemene zorgplicht (art 1.6 en 1.7 Ow), de specifieke zorgplicht Bal (art 2.11 Bal), ongewoon voorval (Hoofdstuk 19 Ow), verbod op activiteiten die aanzienlijke nadelige gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving (art. 1.7a Ow), tenzij er voor de verontreiniging al ergens (op Rijks- of decentraal/lokaal niveau) specifieke regels zijn gesteld (art. 1.8, lid 2) en eventueel de regels uit het omgevingsplan.

¹² NvT Bal, Stb. 2018, 293, p. 586.

¹³ NvT, Bal, Stb. 2018, 293, p. 588.

Tabel 2.1: Voorkomen nieuwe verontreinigingen (preventie)

	Huidig stelsel	Nieuwe stelsel
1	Zorgplicht art. 13 Wbb	Zie figuur 2.2 hieronder
2	Algemene regels aan lozingen in de bodem ('lozingsbesluiten' en Bbk)	Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en decentrale lozingsregels in de omgevings-verordening en/of het omgevingsplan.
3	Algemene regels ter bescherming van de bodem (art. 6 t/m 11 Wbb)	Algemene regels voor milieubelastende activiteiten (Bal) (incl. herstelsanering).
4	Meldplicht voor vergunning- en meldingsplichtige grondwateronttrekkingen (art. 28 Wbb)	Meldplicht sec keert niet terug, maar is onderdeel van de beoordelingsregels voor wateronttrekkingsactiviteiten van het Bkl (zie par. 4.3.6 van deze handreiking).
5	Vergunningverlening (stellen van voorschriften)	Omgevingswet, het Bal en (specifiek voor grondwateronttrekkingen [en hiermee samenhangende infiltraties]) de provinciale omgevingsverordening en de waterschapsverordening.
6	Nederlandse Richtlijn Bodembescherming (NRB)	NRB wordt ingetrokken. Aantal voorzieningen en maatregelen in algemene regels Bal. 'Goodhousekeeping' valt onder de specifieke zorgplicht Bal (art. 2.11 Bal). Voor het verlenen van vergunningen blijft het wel noodzakelijk dat er een BBT-document voor bodembescherming beschikbaar is. Daarom komt er een nieuw document voor bodembescherming genaamd Bodembescherming; combinaties van voorzieningen en maatregelen (BB-CVM).
7	Aanwijzing grondwaterbeschermingsgebieden in Provinciale milieuverordening (PMV)	Omgevingswet, concreet in de omgevingsverordening.
8	Maatwerk	Decentrale mogelijkheid tot stellen van maatwerkregels of -voorschriften, in afwijking van of in aanvulling op geregelde milieubelastende activiteiten in het Bal.

In onderstaande transponeringstabel is aangegeven op welke wijze de Wbb-zorgplicht van artikel 13 terugkomt onder het nieuwe stelsel van de Omgevingswet.

Tabel 2.2: Transponeringstabel art. 13 Wbb naar Ow-systematiek

Was	Wordt
Art. 13 Wbb	Algemene zorgplichten Ow (art. 1.6 en 1.7 Ow)
	Ongewoon voorval (hoofdstuk 19 Ow)
	Specifieke zorgplicht Bal (art. 2.11 ev Bal)
	Vangnetbepaling Ow (art. 1.7a) Uitwerking bij AMvB (art. 1.3 Omgevingsbesluit)
	Decentrale specifieke zorgplichten (omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening)
	Overgangsrecht (art 3.2a Aanvullingswet bodem)

In het tijdelijke omgevingsplan wordt (via de bruidsschat) een specifieke zorgplicht opgenomen die ook gaat over verontreiniging van de bodem (artikel 22.44). Deze specifieke zorgplichtbepaling komt groten-deels overeen met de specifieke zorgplichtbepaling in het Bal (art. 2.11 Bal). Artikel 22.44 bruidsschat geldt daarom niet voor milieubelastende activiteiten die zijn aangewezen in hoofdstuk 3 van het Bal.

De specifieke decentrale zorgplicht die gaat over bijvoorbeeld lozingsactiviteiten in een oppervlaktewater-lichaam, voor zover niet samenhangend met een in het Bal gereguleerde milieubelastende activiteit), is opgenomen in de waterschapsverordening via de bruidsschat voor de waterschappen.

De provincie kan, in aanvulling op de algemene zorgplicht, in de omgevingsverordening ook specifieke zorgplichten voor bepaalde activiteiten opnemen. Of provincies dit hebben gedaan, is na te gaan in hun omgevingsverordening.

De artikelen 13, 27 en 95 van de Wet bodembescherming zoals die luiden voor het tijdstip van inwerking-treding van deze wet 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).

2.3 Rekening houden met de bodemkwaliteit bij het evenwichtig toedelen van functies aan locaties

Boven en in de grond speelt al van oudsher een belangenconcurrentie, gezien de diversiteit aan belangen die het gebruik betreffen. Gelet op de maatschappelijke opgaves, zoals de energietransitie, het aanpakken van verziltingsproblemen en klimaatadaptatie, wordt de druk op de ondergrond alleen maar groter. Bij het stellen van regels in het omgevingsplan moet ook rekening worden gehouden met de bodemkwaliteiten. Dat hoort bij een zorgvuldige afweging van belangen zoals voorgeschreven in de Algemene wet bestuursrecht (Awb, 'zorgvuldigheidsbeginsel').

Met bodemkwaliteiten/bodemfuncties wordt zowel de fysische, ecologische als chemische kwaliteit van de bodem (en het zich daarin bevindende grondwater) bedoeld. Dit betekent dus dat de gemeente ook op de hoogte moet zijn van de grondwaterkwaliteit en daarmee ook de aanwezigheid van historische bodem- en grondwaterverontreinigingen.

Het zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties wordt in het omgevingsplan bereikt door activiteiten onderling evenwichtig over locaties te reguleren. Artikel 4.2 moet beschouwd worden als een taak waar het omgevingsplan, met de daarin gestelde regels, voor moet zorgen. Evenwichtig reguleren van activiteiten, impliceert een locatiegerichte benadering waarbij de schaarse ruimte binnen de fysieke leefomgeving op een zo goed mogelijke wijze wordt verdeeld, ingericht en benut. Deze taak ligt primair bij gemeenten, maar dient als vereiste ook in acht te worden genomen bij het vaststellen van projectbesluiten die strekken tot wijziging van het omgevingsplan door provincie, waterschap of Rijk (zie artikel 5.53, eerste lid, van de Omgevingswet).¹⁴ Hierbij hoort dan ook een zorgvuldige afweging van alle aanwezige belangen (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.

Regels aan activiteiten kunnen worden gesteld in de vorm van:¹⁵

- Gebods- of verbodsbepalingen (zoals een zorgplichtbepaling of een absoluut verbod om een activiteit uit te voeren);
- Direct werkende regels voor burgers en bedrijven (zoals algemene regels aan bepaalde activiteiten zonder dat hierbij een melding is vereist);
- Direct werkende regels met meldplicht voor burgers en bedrijven (idem, maar dan met een meldplicht voor de initiatiefnemer);
- Vergunningplicht voor bepaalde activiteiten en de beoordelingsregels die daarbij horen (omgevingsplanactiviteit);
- Decentrale omgevingswaarden;
- De aanwijzing van programma's met programmatische aanpak.

Gemeenten hebben daarbij ook de mogelijkheid zogenoemde maatwerkregels (art. 4.6 Ow) vast te stellen, mits de algemene rijksregels (uit het Bal) of de omgevingsverordening van de provincie daarvoor ruimte bieden.

¹⁴ Invoeringswet Omgevingswet, Memorie van Toelichting, TK 2017–2018, 34 986, nr. 3, p. 58 ev.

¹⁵ Handreiking Stedelijk Waterbeheer onder de Omgevingswet, par. 2.4.4 (te downloaden via o.a.: <https://iplo.nl/@247608/handreiking-stedelijk-waterbeheer-omgevingswet/>).

Voorbeeld: rekening houden met bodem- en watersysteem in omgevingsplan

Het is onder de Ow de uitdaging om driedimensionaal te 'ordenen' in het omgevingsplan. Voorheen kon de gemeente enkel interferentiegebieden aanwijzen. Onder de Omgevingswet is er meer ruimte om rekening te houden met andere functies en belangen. Er kunnen bepaalde watervoerende pakketten worden aangewezen voor de toepassing van bodemenergie. Of bepaalde diepten, waarbij rekening kan worden gehouden met het natuurlijke bodem- en watersysteem en zich daarin bevinden de afdekkingen. Aan een dergelijke ordening ligt vaak een beleidsplan (programma) ten grondslag. In Noord-Holland bijvoorbeeld hebben provincie en gemeenten hun gezamenlijke masterplan bodemenergie doorvertaald naar hun eigen juridische instrumentarium.

Zie voor het omgevingsplan meer uitgebreid in paragraaf 4.3.4.2 van deze handreiking. In het project 'Bodembeheer van de toekomst' is gewerkt aan voorbeeldregels in het omgevingsplan gericht op de bodem en de bodemkwaliteiten. Ook door de VNG is gewerkt aan een zogenoemd Cascoomgevingsplan inclusief zogenoemde staalkaarten die als inspiratie kunnen dienen voor het stellen van eigen gemeentelijke regels.¹⁶

2.4 Beheer historische verontreinigingen

2.4.1 Beheer historische verontreinigingen met het oog op de grondwaterkwaliteit (beleid)

De provincie is, net als onder de Waterwet, verantwoordelijk voor het strategische (grond-) waterbeleid, te verwoorden in haar omgevingsvisie (hoofdpijnen van het beleid) en het regionaal waterprogramma (uitwerking beleid + maatregelen). De kwaliteit van het grondwater in een grondwaterlichaam, waarop een historische verontreiniging in bodem of grondwater van invloed kan zijn, is een volwaardig onderdeel van het beheer van het watersysteem. Dit provinciale beleid wordt uitgewerkt in onder meer de verplichte waterprogramma's. Deze zullen (door de intrekking van de specifieke regeling in de Wbb) meer dan voorheen het geval was, ook aandacht besteden aan kwaliteitsaspecten.¹⁷ Waar nodig worden, naast eventuele preventiemaatregelen, maatregelen opgenomen gericht op het beheer of aanpak van historische verontreinigingen. Talloze maatregelen zijn denkbaar zoals het beheersen van verspreiding van verontreinigingen, het stellen van eisen aan activiteiten (bouwen, onttrekkingen en infiltraties), het toedelen van functies aan het grondwater, voorlichtingscampagnes, het toestaan of verbieden van onttrekkingen of lozingen, sanering, etc.

Er zullen ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet (bron)locaties zijn die naleveren aan het grondwater. Deze locaties zijn in beeld dan wel moeten in beeld zijn bij de provincie. De provincie maakt hiervoor beleid wanneer en in hoeverre er moet worden ingegrepen.

Vanuit de gemeentelijke 'zorg (beheer) voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving', waar de bodem (inclusief grondwater) onderdeel van is, heeft ook de gemeente actuele informatie nodig over de kwaliteit van die onderdelen van de fysieke leefomgeving. Deze gegevens dient de gemeente mee te nemen in het maken van strategisch beleid voor de lange termijn over haar grondgebied in de omgevingsvisie. Beleidsmatig geeft de gemeente dus in de omgevingsvisie aan wat haar ambities zijn met de fysieke leefomgeving, ook met betrekking tot het beheer van historische verontreinigingen, hierbij rekening houdend met de milieubeginselen (art. 3.3 Ow, zie nader par. 4.3.2). Hier zijn raakvlakken met het beheer van historische grondwaterverontreinigingen, waarvoor het regionale waterprogramma van de provincie richtinggevend is.

¹⁶ <https://vng.nl/onderwerpenindex/omgevingswet/omgevingsvisie-omgevingsplan-vergunning-en-programma/staalkaarten-en-casco>.

¹⁷ Vergelijk: Sterk Consulting, *Grondwater(kwaliteits)beheer door waterschappen. Een vergelijkend onderzoek*, uitgevoerd in opdracht van het Uitvoeringsprogramma Bodem en Ondergrond en de Unie van Waterschappen, Leiden, december 2020, hoofdstuk 3. Dit rapport is o.a. te vinden op de website van de Unie van Waterschappen.

Er is dus afstemming nodig bij het maken van beleid voor de fysieke leefomgeving, waar bodem- en watersystemen onderdelen van zijn.

Een bodemverontreiniging kan gevolgen hebben voor de grondwaterkwaliteit. Dit kan aanleiding zijn voor een sanering ten behoeve van de grondwaterkwaliteit. Een bron van verontreiniging die een bedreiging vormt voor de grondwaterkwaliteit kan zich zowel in de verzadigde als de zich boven de grondwaterspiegel aanwezige onverzadigde zone bevinden. Het beheer van de grondwaterkwaliteit raakt daarom ook het beheer van zowel in de vaste bodem als in het grondwater aanwezige verontreinigingen. Het beheer van de grondwaterkwaliteit is en blijft echter onderdeel van het beheer van het watersysteem.

De aanleiding voor een sanering ten behoeve van de grondwaterkwaliteit wordt in beginsel bepaald door de Europese doelstellingen en verplichtingen waarvoor de provincies verantwoordelijkheid dragen (zie hiervoor nader hoofdstuk 3).

Een sanering om de grondwaterkwaliteit te beschermen, behouden of verbeteren kan gericht zijn op een bron van (mobiele) verontreiniging in de vaste fase van de bodem (*bodemsanering*) en/of tot de in het grondwater (in de verzadigde zone) aanwezige verontreiniging (*grondwatersanering*). De Omgevingswet maakt een onderscheid in de regulering van beide vormen van saneren.

2.4.2 Bodemsanering

Het saneren van de bodem is onder de Omgevingswet een milieubelastende activiteit die door het Rijk is gereguleerd (paragraaf 3.2.23 Bal). In de aanwijzing van de milieubelastende activiteit *bodemsanering* in het Bal wordt de grondwatersanering uitgesloten (art. 3.48h, lid 2 Bal). Het Rijk heeft dus voor *grondwatersanering* geen algemene rijksregels gesteld (zie voor de toelichting hierop par. 2.4.3 hierna).

De milieubelastende activiteit saneren van de bodem wordt primair uitgevoerd om de locatie geschikt te maken voor bovengronds gebruik. Deze algemene regels kunnen ook gebruikt worden voor de uitvoering van een sanering die mede tot doel heeft om (een deel van) een verontreiniging weg te nemen ter verbetering van de kwaliteit van het grondwater (in de praktijk ook wel bronaanpak genoemd).

Het is dus wel mogelijk om onder deze activiteit de (zogenaamde) bron van een zich naar het grondwater verspreidende verontreiniging te verwijderen uit de vaste bodem. Hoewel de activiteit zich dan richt op het verwijderen van de vaste bodem, heeft de activiteit (indirect) wel een positieve invloed op de kwaliteit van het grondwater. Decentrale overheden kunnen de algemene rijksregels voor bodemsanering aanvullen dan wel aanpassen (maatwerkregels) of zelf decentrale regels stellen, die gericht zijn op de bescherming of verbetering van de grondwaterkwaliteit.

De milieubelastende activiteit saneren van de bodem geeft regels als saneren plaatsvindt. De regels geven niet aan wanneer saneren plaats moet vinden. Dat volgt uit het omgevingsplan. Het omgevingsplan kan een sanering voorschrijven, bijvoorbeeld bij de realisatie van een gebouw op een bodemgevoelige locatie. Wil een decentrale overheid een sanering in relatie tot grondwaterkwaliteit reguleren, dan zal dit dus uit de decentrale regels moeten volgen. Zowel gemeente, waterschap als provincie kunnen hiertoe regels stellen (zie hiervoor nader par. 4.3).

Onder de Omgevingswet wordt bij het omgaan met historische verontreinigingen in de vaste bodem meer verantwoordelijkheid neergelegd bij de eigenaren van de grond. Deze verschuiving is mogelijk, omdat de verontreinigingen met onaanvaardbare humane, ecologische of verspreidingsrisico's zijn aangepakt via het Wbb-regime (incl. de drie bodemconvenanten). Onder de Omgevingswet zal de eigenaar een bodemsanering volgens algemene rijksregels uitvoeren zoals deze in het Bal zijn bepaald (paragraaf 3.2.23 Bal). De aanpak vindt pas plaats op een natuurlijk moment en op een door hen gekozen wijze, binnen de ruimte die de wet biedt. Niet de overheid, maar de burger als opdrachtgever of eigenaar is daarmee primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van zijn bebouwing en zijn (onder)grond. Deze mogen evenwel geen onaanvaardbare veiligheids- en gezondheidsrisico's opleveren voor hemzelf of voor derden.¹⁸

¹⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 41.

2.4.3 Grondwatersanering

Een grondwatersanering wordt, in tegenstelling tot een bodemsanering, niet langer door het Rijk gereguleerd.¹⁹ Voor een grondwatersanering zijn er geen algemene rijksregels opgenomen. In de praktijk werd voor mobiele verontreinigingen beperkt gebruik gemaakt van de rijksregels in het Besluit uniforme saneringen. Deze saneringen zijn meestal complex en vragen om lokaal maatwerk. De fysische en hydrologische plaatselijke omstandigheden en de stoffeigenschappen van de desbetreffende (mobiele) verontreiniging bepalen in belangrijke mate de gewenste aanpak van de verontreiniging. Er is dan ook een veelheid aan saneringstechnieken. Daarom heeft het Rijk hiervoor geen landelijke regels gesteld.

Een grondwatersanering is een maatregel om de grondwaterkwaliteit te verbeteren. De noodzaak voor een grondwatersanering kan volgen uit het regionaal waterprogramma van de provincie, dat invulling moet geven aan de verplichtingen vanuit Europese regelgeving (art 3.8 Ow). Daarnaast kan een grondwaterkwaliteitsverbetering wenselijk zijn vanuit andere beleidsprogramma's van een gemeente, waterschap of provincie. Het uitvoeren van een grondwatersanering is een activiteit/maatregel waarvan de regulering is overgelaten aan provincie, gemeente en waterschap.

Naast het regionaal waterprogramma kan het waterbeheerprogramma ook maatregelen ter uitvoering van de Kaderrichtlijn Water en de Grondwaterrichtlijn voor grondwater bevatten. De provincie heeft de bevoegdheid aanvullende instructieregels op te stellen voor de waterbeheerprogramma's van de waterschappen in hun gebied. Het waterschap moet bij het vaststellen van het waterbeheerprogramma ook rekening houden met het regionaal waterprogramma. Dit vraagt om afstemming en regie van de overheden. In hoofdstuk 4 van deze handreiking wordt het instrumentarium nader beschreven.

De regels die moeten doorwerken naar burgers en bedrijven volgen uit de decentrale regels (omgevingsplan, omgevingsverordening en waterschapsverordening) (zie hoofdstuk 4).

2.4.4 Omgang met verontreinigingspluimen

Ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen zich verontreinigingspluimen in het grondwater bevinden. Dit zijn enerzijds aangepakte locaties met een restverontreiniging in het grondwater waarvoor nazorgverplichtingen gelden. Daarnaast kunnen er ook locaties zijn waarbij er een stabiele eindsituatie moet worden bereikt. In deze gevallen is er sprake van een lopende sanering (overgangsrecht). Anderzijds betreft het locaties die gesaneerd zijn, maar waarbij de restverontreiniging niet meer wordt gemonitord of het betreft locaties ernst, niet spoed met mobiele eigenschappen. Tot slot kunnen er zich verontreinigingspluimen in het grondwater bevinden, zonder duidelijke puntbron.

Rekening houden met verontreiniging bij activiteiten

Een initiatiefnemer moet rekening houden met de aanwezigheid van verontreinigd grondwater bij activiteiten die invloed (kunnen) hebben op de grondwaterkwaliteit.

Via de Aanvullingswet en -besluit bodem heeft de wetgever geen regels gesteld aan de beïnvloeding van verontreinigingspluimen door het onttrekken van grondwater. Op grond van de Wet bodembescherming werd door bevoegd gezag Wbb getoetst of bij een grondwateronttrekking die een verontreiniging verplaatste dan wel verminderde, het belang van de bodem werd geschaad (art. 28 lid 3 en 4 Wbb oud). Een dergelijke beoordeling vindt onder de Omgevingswet voor vergunningplichtige provinciale grondwateronttrekkingen plaats op grond van de beoordelingsregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Een vergunning mag alleen worden verleend indien deze verenigbaar is met de doelen voor het beschermen en behouden van de kwaliteit van het watersysteem, het vervullen van maatschappelijke functies door het watersysteem, zoals drinkwater, maar ook de in het regionale waterprogramma opgenomen maatregelen (vgl. art. 8.84 Bkl). Dat betekent dus ook dat een indirect effect als gevolg van het verplaatsen of verspreiden van een verontreinigingspluim bij deze beoordeling meegewogen moet worden.

¹⁹ In de milieubelastende activiteit 'saneren van de bodem' is grondwatersanering uitgesloten (art. 3.48h, lid 2 Bal). Hetzelfde geldt voor het beperken of ongedaan maken van verontreiniging van de waterbodem).

Ditzelfde geldt voor de waterschappen. Ook zij houden bij de beoordeling van niet door het Rijk vergunningplichtig gestelde grondwateronttrekkingen (en het brengen van water in de bodem ter aanvulling van het grondwater (infiltreren) in samenhang met het onttrekken van grondwater door een daarvoor bestemde voorziening) rekening met de gevolgen hiervan voor de grondwaterkwaliteit (geregeld in de bruidsschat voor de waterschapsverordening).²⁰

Bij het graven in de bodem wordt geen onderscheid gemaakt tussen graven boven en onder de grondwaterstand. Ook de aanwezigheid van een verontreiniging in het grondwater is geen bezwaar om gebruik te maken van de activiteiten graven in de bodem onder of boven de interventiewaarde bodemkwaliteit.

Als gegraven wordt dieper dan het grondwaterniveau, kan sprake zijn van graven 'in den natte' (zonder geforceerde bemaling) of van graven 'in den droge' (met geforceerde bemaling / open putbemaling al dan niet met drains of onttrekkingsfilters). Als sprake is van graven 'in den natte' zullen ook in geval van (de nabijheid van) een grondwaterverontreiniging, de gevolgen voor het verspreiden van het grondwater meestal beperkt zijn. Als sprake is van graven 'in den droge' en dus sprake is van bemaling om de grondwaterstand te verlagen, kunnen de effecten op een eventueel aanwezige grondwaterstand wel groter zijn. Het onttrekken van grondwater is echter een wateractiviteit (c.q. een wateronttrekkingsactiviteit) met afzonderlijke regels. Bij graven met een bodemkwaliteit waarbij overschrijding is geconstateerd van de interventiewaarde (vaste bodem) is sprake van een erkenningsplicht voor de uitvoering (BRL SIKB 7000) en milieukundige begeleiding, onderdeel processturing (BRL SIKB 6000) waardoor extra kwaliteitsborging plaatsvindt op het zorgvuldig graven en omgang met het grondwater.²¹

Naast de specifieke zorgplicht, kan de waterbeheerder extra maatwerkregels stellen aan de bemaling c.q. lozing. Indien naar het oordeel van gemeente of provincie, kunnen aan het graven alsnog maatwerkregels of maatwerkvoorschriften worden vastgesteld ter voorkoming van negatieve gevolgen voor de grondwaterkwaliteit (met name voorkoming van verspreiding van grondwaterverontreiniging), bijvoorbeeld in gebieden met kwel of in directe nabijheid van een grondwaterverontreiniging.²²

Rekening houden met verontreinigingspluimen i.r.t. aanvullende trendbeoordelingen

Door middel van monitoring worden de concentraties van verontreinigende stoffen uit bestaande verontreinigingspluimen in een grondwaterlichaam waarvoor aanvullende trendbeoordeling (als bedoeld in artikel 5, vijfde lid, van de Grondwaterrichtlijn [Gwr]) nodig is, bewaakt. Deze trendbeoordeling is nodig om het effect te beoordelen van bestaande verontreinigingspluimen *als* deze het bereiken van de doelstellingen, bedoeld in artikel 4 van de Krw, bedreigen. Regels hierover zijn opgenomen in hoofdstuk 10 van het Bkl.²³ In de praktijk werd gebruik gemaakt van de beoordelingssystematiek van de Wbb om pluimen te beoordelen. Door het vervallen van de Wbb dient de provincie, overgangsrechtsituaties uitgezonderd, een nieuw kader te maken om het effect van verontreinigingspluimen te beoordelen in het licht van art 5 lid 5 Gwr, alvorens te bepalen welke daarvan gemonitord dienen te worden.

Het Krw-monitoringsprogramma bevat de nadere uitwerking van de methode van monitoring van de parameters in het geval er aanvullende trendbeoordelingen als bedoeld in artikel 5, vijfde lid, van de Grondwaterrichtlijn nodig zijn. Zie paragraaf 3.3.3 voor meer informatie over monitoring.

2.4.5 Gebiedsgerichte aanpak in een programma

Onder de Omgevingswet lijkt een gebiedsgerichte benadering het meest geschikt om verontreinigingspluimen te beheren of beheersen. Het gebiedsgericht beheer van historische grondwaterverontreiniging zal onder de Omgevingswet mogelijk blijven, in de vorm van een programma. Een of meer bestuursorganen kunnen al dan niet gezamenlijk hiertoe maatregelen vaststellen in een programma. Door privaatrechtelijke afspraken kan een bestuursorgaan vervolgens met burgers of bedrijven afspraken maken om deelgenoot te

²⁰ Invoeringsbesluit Omgevingswet, afdeling 7.2, art. 1.2.1 (Beoordelingsregel omgevings-vergunning wateractiviteiten). Hierin zijn o.a. de bekende doelen van de Waterwet te herkennen.

²¹ NvT Abb, Staatsblad 2021, 98, p. 181

²² NvT Abb, Staatsblad 2021, 98, p. 181

²³ Dit onderdeel is het equivalent van art. 13 Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009.

worden van de gebiedsgerichte aanpak. Ook kunnen de gestelde doelen uit het programma leiden tot regels voor burgers en bedrijven in verordeningen, waaronder het omgevingsplan.

Onder de Wbb bestond de mogelijkheid om historische verontreinigingspluimen al gebiedsgericht en in samenhang te beheren (o.g.v. art. 55c Wbb e.v.). Deze vastgestelde ggb-plannen zullen vier jaar na inwerking-treding van de Omgevingswet van rechtswege worden aangemerkt als een (onverplicht) programma.²⁴ In paragraaf 2.5.2 wordt ingegaan op ggb-plannen in relatie tot het overgangsrecht van de Aanvullingswet bodem.

2.4.6 Natuurlijke lozingen naar oppervlaktewater

Een beheermaatregel die onderdeel kan zijn van een gebiedsgerichte aanpak is de natuurlijke lozing (uit bodem en grondwater) naar oppervlaktewater (NLO). Deze maatregel kan voor vluchtige stoffen een kosteneffectieve aanpak zijn. Het inzetten van een dergelijke maatregel vraagt afstemming met de gebiedspartners.

Verontreinigd grondwater kan via de bodem, via een passage van de waterbodem of de oever, opkwellen in oppervlaktewater. Deze gecontroleerde en met waterbeheerders overeengekomen maatregel kan voor vluchtige stoffen in combinatie met een natuurlijk afbraak van die stoffen een kosteneffectieve aanpak zijn. De grondwaterverontreiniging kan de kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen beïnvloeden maar dat verschilt per locatie en vraagt om een maatwerkbeoordeling.

De natuurlijke lozing is dus een gebiedsafhankelijke beheersmaatregel en is veelal maatwerk. Per situatie wordt gekeken of de maatregel effectief is in vergelijking met een (aanvullende) bronsaneringsmaatregel of kunnen stoppen of verminderen van de verspreiding verontreinigd grondwater in de bodem op basis van de beste beschikbare technieken. Er mogen geen risico's ontstaan voor de kwaliteit van het oppervlaktewater (m.n. in kwel- en zandgebieden).

Er is een afwegingsmethodiek²⁵ ontwikkeld, die de verantwoordelijke partijen kunnen gebruiken om inzicht te krijgen in de haalbaarheid van de beheersmaatregel.

Deze afwegingsmethodiek wordt door het Rijk gehanteerd en kan ook gebruikt worden voor het beheer van de regionale wateren als onderdeel van het beleid van een waterschap in gebiedsprocessen.

2.4.7 Toevalsvondst van verontreiniging op of in de bodem

De Omgevingswet voorziet in een bijzondere regeling voor toevalsvondsten. Dit zijn tot op heden nog niet ontdekte (al dan niet historische) gevallen van bodemverontreiniging (afdeling 19.2a Ow). Bij een dergelijke toevalsvondst gaat het om het onverwacht aantreffen van bodemverontreiniging met *onaanvaardbare risico's voor de gezondheid* vanwege blootstelling aan die verontreiniging. Het kan daarbij gaan om directe blootstelling vanwege uitdampende stoffen, maar ook indirecte blootstelling als de kwaliteit van drinkwater-voorraden aanzienlijk wordt bedreigd wanneer een aangetroffen verontreiniging het grondwater kan bereiken. Het gaat hier dus niet om onaanvaardbare risico's van verspreiding.

De eigenaar moet de onaanvaardbare risico's voor de gezondheid wegnemen. Soms volstaat een eenvoudige maatregel, zoals ventilatie bij uitdamping. Soms zijn tijdelijke beveiligingsmaatregelen nodig. Bijvoorbeeld het plaatsen van een hek om een braakliggend terrein, om te voorkomen dat spelende kinderen in aanraking komen met de verontreiniging. Als de eigenaar geen maatregelen neemt, moet de gemeente ingrijpen en kan zij de eventuele kosten verhalen.

Bij een toevalsvondst is er een onderscheid tussen het ongedaan maken van de verontreiniging en het treffen van tijdelijke beschermingsmaatregelen. De regeling vraagt niet dat de eigenaar de verontreiniging ongedaan maakt. Het ongedaan maken van de verontreiniging valt dus niet onder de tijdelijke beschermingsmaatregelen, maar kan op een later moment plaatsvinden, afhankelijk van de afweging die daarover wordt gemaakt in decentrale regels. Indien er sprake is van een verontreiniging in het grondwater en/of die

²⁴ Ggb staat voor gebiedsgericht grondwaterbeheer.

²⁵ [Natuurlijke lozing van verontreinigd grondwater - Bodem+ \(bodemplus.nl\)](#).

de kwaliteit van drinkwatervoorraden aanzienlijk bedreigen, vindt er overleg plaats tussen de gemeente en de provincie (artikel 19.3 Ow doormeldings- en informatieplicht bevoegd gezag). Er kan voor het ongedaan maken van de verontreiniging gebruik worden gemaakt van de in het Bal gereguleerde milieubelastende activiteit bodemsanering, eventueel aangevuld met regels in de omgevingsverordening dan wel omgevingsplan. Het verdient aanbeveling vooraf na te denken over een (handelings)kader als er onverhoopt een dergelijke toevalsvondst aan het licht komt.

2.4.8 Risicotoolbox grondwater

De [Risicotoolbox grondwater](#) (RTB grondwater) is een beslissingsondersteunend systeem waarmee de bevoegde overheid, de beheerder van het grondwater of de gebruiker van grondwater in staat worden gesteld te beoordelen in hoeverre de grondwater kwaliteit geschikt is voor de (beoogde) functie of gebruik en of er risico's zijn als gevolg van grondwaterverontreiniging of vanwege een dynamische situatie.

De actualisatie van het bodeminstrumentarium valt onder het project NIBO van het RIVM. Naast de RTB grondwater, wordt er gewerkt aan:

- Sanscrit wordt een 'bevroren versie', bedoeld voor bijv. herbeoordelingen in het overgangsrecht.
- Een Sanscrit 2.0. Een adviserend instrument wat inzicht geeft in de risico's. Idem m.b.t. de ondersteunende modules als module diffuus lood, Volasoil of Triade.
- Een instrument t.b.v. beslissingen voor bouwen op verontreinigde grond (werknaam: 'Concrit').
- De risicotoolbox bodem blijft bestaan i.v.m. uitvoering Besluit bodemkwaliteit.

[RisicotoolboxBodem.nl](#) | [Risicotoolbox Bodem](#).

Status, reikwijdte en randvoorwaarden voor de beoordeling

Het doel van de RTB grondwater is om de risico's van chemische verontreiniging (contaminanten) in grondwater te kunnen duiden. Anders dan de Circulaire Bodemsanering 2013 onder de Wet bodembescherming wordt met de RTB grondwater niet bepaald of en wanneer maatregelen zoals grondwaterbeheer of -sanering genomen moeten worden. De RTB grondwater geeft inzicht in de mogelijkheden en beperkingen van het gebruik van het grondwater en in risico's voor verschillende beschermdoelen. Op basis hiervan kan het regionale bevoegd gezag beleidskeuzes maken, waarbij grondwaterbeheer of -sanering tot de mogelijkheden behoort. De RTB grondwater is dus een beslissingsondersteunend systeem. Ook gemeenten kunnen gebruik maken van de RTB grondwater om inzicht te krijgen in de (on)mogelijkheden van het gebruik van het grondwater (en het toedelen van functies aan locaties).

De risicobeoordeling heeft geen betrekking op de saneringsafweging van gevallen van bodem- en grondwaterverontreiniging waarop het overgangsrecht van toepassing is. Daarvoor is Sanscrit het voorgeschreven afwegingsinstrumentarium.

Alhoewel de RTB grondwater handvatten biedt die bij de beoordeling van 'prevent' en zeker van 'limit' gebruikt zouden kunnen worden, maakt beoordeling van het criterium voor prevent and limit op dit moment geen onderdeel uit van de RTB grondwater.

De beoordeling van de grondwaterkwaliteit binnen de RTB grondwater verloopt, in analogie met de Risicotoolbox bodem (RTB bodem), via een getrapte procedure. Het idee van een dergelijke getrapte procedure is dat de beoordeling in de eerste stap simpel en generiek is. In iedere verdere stap wordt de beoordeling locatiespecifieker en realistischer en daarmee ingewikkelder. Als in een specifieke stap niet of onvoldoende kan worden aangetoond dat er geen 'onaanvaardbare risico's' zijn, kan in een volgende stap de beoordeling verder worden uitgewerkt. Als in Stap 3 een onaanvaardbaar risico niet kan worden uitgesloten, wordt verondersteld dat er sprake is van een onaanvaardbaar risico. In dat geval moet het bevoegd gezag beslissen of er actie nodig is en zo ja, welk type actie.

De RTB geeft dus een uitslag over eventuele risico's maar de saneringsafweging volgt uit de beoordeling van het bevoegd gezag.

2.5 Overgangsrecht en bruidsschat

2.5.1 Algemeen

Het overgangsrecht voor historische verontreinigingen is geregeld in hoofdstuk 3 van de Aanvullingswet bodem Omgevingswet.²⁶ Voor deze gevallen blijft het instrumentarium van de Wet bodembescherming (en het bevoegd gezag Wbb) gelden ('eerbiedigende werking'). Het overgangsrecht werkt door totdat het besluit tot instemming met een evaluatieverslag of een nazorgplan onherroepelijk is geworden. Ook blijft de Wet bodembescherming van toepassing op in het evaluatieverslag of in het nazorgplan opgenomen maatregelen of beperkingen.²⁷

Artikel 3.1 Aanvullingswet bodem Omgevingswet (eerbiedigend overgangsrecht saneringen)

1. Het recht zoals dat gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet blijft van toepassing op gevallen van ernstige verontreiniging als bedoeld in de Wet bodembescherming of saneringen als bedoeld in die wet waarvoor voor dat tijdstip:
 - a. een besluit is genomen dat spoedige sanering noodzakelijk is krachtens artikel 29 juncto artikel 37, eerste lid, van de Wet bodembescherming,
 - b. een saneringsplan is ingediend als bedoeld in artikel 39 van de Wet bodembescherming, of
 - c. een saneringsplan voor een gedeelte van de verontreiniging van de bodem is ingediend als bedoeld in artikel 40 van de Wet bodembescherming, uitsluitend voor het gedeelte waarop het saneringsplan betrekking heeft.
2. Het recht zoals dat gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet blijft van toepassing op saneringen als bedoeld in de Wet bodembescherming waarvoor voor dat tijdstip een melding is gedaan als bedoeld in artikel 39b, derde lid, van die wet.

Gesaneerde locaties met (grote) restverontreiniging in grondwater, zonder dat daar in het evaluatieverslag of in het nazorgplan maatregelen of beperkingen zijn opgenomen vallen niet onder het overgangsrecht, maar onder het regime van de Omgevingswet. Voor eventuele grondwatersaneringsmaatregelen onder de Omgevingswet betekent dit dat in beginsel het regionale waterprogramma en de betreffende provinciale omgevingsverordening het juridische kader bieden.²⁸

2.5.2 Overgangsrecht vastgestelde gebiedsbeheerplannen Wbb

Voor gebiedsbeheerplannen die o.g.v. art. 55e Wbb zijn vastgesteld, geldt bijzonder overgangsrecht. Deze beheerplannen worden van rechtswege 4 jaar na inwerkingtreding van de Ow gelijkgesteld met een onverplicht programma (art. 3.5 Aanvullingswet Bodem Omgevingswet). Gelijkstelling betekent dat het gebiedsplan in juridisch opzicht wordt beschouwd als een programma en onder de Ow dezelfde rechtsgevolgen heeft als een programma onder de Ow.²⁹

Dit sluit aan op de lijn om grondwaterverontreinigingen programmatisch aan te pakken onder de Ow. Er is daarmee een relatie met de verplichte waterprogramma's onder de Ow (zie paragraaf 4.3.3). Nederland kent ongeveer 24 gebiedsgericht beheerplannen die o.g.v. art. 55d Wbb zijn vastgesteld.³⁰

²⁶ Aanvullingswet bodem Omgevingswet, Stb. 2020, 87, art. 3.1 t/m 3.7.

²⁷ Aanvullingswet bodem Omgevingswet, Stb. 2020, 87, p. 84.

²⁸ Op het moment van schrijven van deze handreiking ontbreekt de I&W beleidslijn mbt de uitleg van de reikwijdte van het overgangsrecht. Hierin kunnen nog wijzigingen plaatsvinden. Actuele informatie is te vinden op [Overgangsrecht saneringen Aanvullingswet bodem - Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\).t](#)

²⁹ Een onverplicht programma onder de Ow is zelfbindend voor het vaststellend bestuursorgaan, er is wel een (buitenwettelijke) uitvoeringsplicht, bij overschrijding van een eventueel vastgestelde (decentrale) omgevingswaarde geldt er een programmaplicht.

³⁰ Zie [voortgang-aanpak-bodemverontreiniging-met-onaanvaardbare-risico2021_definitief_versie-3-o_schoon \(1\).pdf \(rws.nl\)](#), Tabel 7 op pagina 17.

De omzetting naar een onverplicht programma vindt van rechtswege plaats. Toch is er een aantal praktische punten waar de gebiedsbeheerder rekening mee moet houden:

- Onderzoek relatie met verplicht waterprogramma provincie;
- Onderzoek of nadere (bestuurlijke) afspraken met andere overheden nodig zijn;
- Onderzoek of benodigde algemene regels in de daarvoor bestemde Ow instrumenten moeten landen (omgevingsplan, omgevingsverordening en waterschapsverordening);
- Tot 4 jaar na inwerkingtreding van de Ow kunnen beschikte spoedlocaties worden opgenomen in het ggb-plan;
- De gebiedsbeheerder is en blijft zelf verantwoordelijk voor het uitvoeren van het ggb-plan, ook als het een onverplicht programma onder de Ow wordt.

Het Wbb-bevoegd gezag heeft met gebiedsgericht grondwaterbeheer (ggb) een faciliterende en toetsende rol bij een initiatief. Bij overschrijding van de voor het gebied gestelde waarden zullen er aanvullende maatregelen moeten worden genomen die volgen uit het terugvalscenario uit het vastgestelde plan.

2.5.3 Voormalige stortplaatsen en overgangsrecht Wbb

In de meeste gevallen zijn voormalige stortplaatsen niet beschikt op grond van de Wbb. Als de locatie niet beschikt is, dan valt deze ook niet onder het overgangsrecht van de Aanvullingswet bodem, maar is het Ow-regime van toepassing.

De voormalige stortplaats wordt dan beschouwd als een bodemdossier in het kader van de ‘warme overdracht’, dat wordt overgedragen van bevoegd gezag Wbb naar gemeente en waarvoor de gemeente de verantwoordelijkheid overneemt. Het verdient aanbeveling om hierbij aandacht te hebben voor locaties waarbij in de toekomst nog risico's te verwachten zijn. De gemeente zal hier, indien nodig, beleid voor moeten opstellen.

Een gemeente zal deze dossiers bekijken vanuit het oogpunt beschermen bodemkwaliteit en gezondheidsrisico's, maar niet zozeer naar potentiële uitloging naar het grondwater. Daarom kan de provincie net zo goed een reden zien om (instructie)regels te stellen op of nabij stortplaatsen vanwege de bescherming van de grondwaterkwaliteit.

Kortom: in veel gevallen zal de bevoegdheid om nadere regels te stellen overgaan naar de gemeente, maar in sommige situaties is ook afstemming met provincie nodig. Vanuit het project Bodembeheer van de Toekomst is nagedacht hoe een gemeente met een dergelijke stortplaats kan omgaan binnen het omgevingsplan. Zie voor voorbeelden en toelichting op [Bouwsteen Stortplaatsen • Samen de diepte in](#). Voor stortplaatsen waar wél een beschikking op is genomen, geldt mogelijk overgangsrecht Wbb. Dat zijn vaak beschikkingen die betrekking hebben op het grondwater onder de stortplaats of de verontreiniging van de deklaag. Het stortmateriaal maakt vaak geen deel uit van de beschikking.

2.5.4 Historische bodemverontreiniging zonder onaanvaardbaar risico

Locaties met een beschikking ernstige bodemverontreiniging zonder spoed en die nog niet in uitvoering zijn, vallen niet onder het overgangsrecht. De gemeente krijgt een zogenaamde bruidsschat mee voor beschikte locaties ernst maar waarvoor geen spoedige sanering noodzakelijk is. Deze bruidsschatregels worden automatisch (van rechtswege) onderdeel van het tijdelijke omgevingsplan. De gemeente moet deze regels omzetten naar het nieuwe omgevingsplan of schrappen.

§2.3.6a.4 Historische bodemverontreiniging zonder onaanvaardbaar risico

Artikel 2.3.6a.4.1 (toepassingsbereik)

Deze paragraaf is van toepassing op locaties waarvoor voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet een beschikking als bedoeld in artikel 29 van de Wet bodembescherming is verleend, waarin is vastgesteld dat het huidige dan wel voorgenomen gebruik van de bodem of de mogelijke verspreiding van de verontreiniging niet leiden tot zodanige risico's voor mens, plant of dier dat spoedige sanering noodzakelijk is.

Artikel 2.3.6a.4.2 (specifieke zorgplicht)

Degene die op de locatie, bedoeld in artikel 2.3.6a.4.1, een activiteit verricht, neemt in het belang van bescherming van de bodem maatregelen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd om verdere verontreiniging van de bodem te voorkomen of te beperken, of – indien dat redelijkerwijs mogelijk is in samenhang met de activiteit die wordt verricht - ongedaan te maken. Onder verontreiniging van de bodem wordt tevens verstaan de verontreiniging van het grondwater.

Deze regels hebben een tweeledig doel. Ten eerste om de in het verleden beschikte locaties, die niet onder overgangsrecht vallen, kenbaar te houden onder de Omgevingswet en het instrumentarium van de Omgevingswet te kunnen toepassen. Ten tweede om een (licht) beschermingsregime van toepassing te laten zijn op deze locaties, aangezien het gaat om niet eerder gesaneerde locaties waar nog bodemverontreiniging aanwezig is. Op verzoek van de VNG is er met de bruidsschat een algemene regel in het tijdelijk deel van het omgevingsplan gezet die aan een initiatiefnemer op die locaties waarop ooit een beschikking op grond van de Wet bodembescherming is genomen, een basisbeschermingsregime oplegt in afwachting van sanering.

Voor wat betreft het tweede doel (beschermen in afwachting van sanering) geldt dat het mogelijk is om het lichte basisregime dat geldt op deze locaties te concretiseren, verder aan te vullen of toe te spitsen op de individuele locatie. Dat kan door middel van een maatwerkvoorschrift, dat voor een initiatiefnemer voldoende concreet maakt welke actie het bevoegd gezag verwacht. Bij de activiteiten bouwen, saneren of graven voorziet de Omgevingswet al in die mogelijkheid, daarom heeft dit artikel vooral betekenis als sprake is van een andere activiteit dan bouwen, saneren of graven. Ook kan dit basisregime een aangrijpingspunt bieden voor een individueel maatwerkvoorschrift om in sommige situaties van een initiatiefnemer te verlangen dat die als onderdeel van een voorgenomen activiteit van de gelegenheid gebruik maakt om aanwezige verontreiniging van de bodem te verwijderen of mitigerende maatregelen te treffen. Gelet op die inkadering is voornamelijk bedoeld op situaties waarin de extra moeite en kosten van het beperken of verwijderen van verontreiniging niet onevenredig belastend zijn voor de initiatiefnemer. Dit basisregime is zodanig ingekaderd dat er geen sprake is van een zelfstandige saneringsplicht.³¹

Deze bruidsschatregel is met name relevant bij locaties met bronnen die het grondwater verontreinigen. De bruidsschatregel kan worden benut om invulling te geven aan eventuele instructieregels van de provincie ten aanzien van grondwater of om ambities ten aanzien van het grondwater te helpen realiseren.

Met name bij grondwaterverontreiniging met een bronzone in de vaste bodem en een pluim in het grondwater zijn zowel de gemeente als de provincie in beeld. Er zal hierover afstemming tussen decentrale overheden moeten plaatsvinden. Als bekend is op welke locaties er verontreinigingen zijn die een nadelige invloed hebben op de grondwaterkwaliteit, dan kan daar bij activiteiten, zoals bouwmomenten, rekening mee worden gehouden.³²

In de provincie Limburg worden historische grondwaterverontreinigingen praktisch aangepakt. De provincie heeft per gemeente de locaties met mobiele verontreinigingen in kaart gebracht. Vervolgens worden met de gemeenten afspraken gemaakt hoe hier bij nieuwe ontwikkelingen mee om te gaan.

Er zijn verschillende manieren om met de bruidsschatregel om te gaan (schrappen, behouden, aanpassen). In het juridische frame, dat is ontwikkeld binnen het project Bodembeheer van de Toekomst, is dit nader uitgewerkt. In plaats van het aanpassen van de bruidsschatregel zelf, kan ook worden gekozen voor een maatwerkvoorschrift op de bruidsschatregel. Bijvoorbeeld om een locatie expliciet aan de bruidsschatregel te koppelen, of om de maatregelen te concretiseren. In paragraaf 4.3.4.2 omgevingsplan wordt uitgelegd op welke manier deze bruidsschatregel maar ook andere regels in het omgevingsplan hiervoor gebruikt kunnen worden.

³¹ NvT Abb, Staatsblad 2021 98, p. 91

³² NvT Abb, Staatsblad 2021 98, p. 142.

2.5.5 Bruidsschat voor lozingen

Graven en saneren zijn milieubelastende activiteiten waarbij afvalwater kan vrijkomen. Lozing van dit afvalwater kan via verschillende lozingsroutes plaatsvinden. Het lozen van afvalwater afkomstig van graven of saneren, op een oppervlaktewaterlichaam (of een zuiveringstechnisch werk) is een lozingsactiviteit. Het lozen van afvalwater afkomstig van graven of saneren, op of in de bodem of op een vuilwaterriool valt onder de milieubelastende activiteiten graven of saneren in het Besluit activiteiten leefomgeving, maar is verder niet gereguleerd via rijksregels (muv de specifieke zorgplicht art 2.11 Ba). Bij het graven en saneren kan het verschillen wat de gewenste lozingsroute is.

Of de lozing van vrijkomend afvalwater aandacht nodig heeft, zal vooral afhankelijk zijn van de lokale situatie. Een regeling via algemene rijksregels of door het Rijk ingestelde vergunningplichten ligt daarom niet voor de hand. In lijn met het uitgangspunt “decentraal, tenzij” kan het stellen van regels beter worden overgelaten aan de gemeente en het waterschap (bij een lozing op oppervlaktewater in beheer van het waterschap).

Het Rijk stelt alleen regels in hoofdstuk 6 en 7 het Besluit activiteiten leefomgeving aan lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk, omdat in dat geval de Minister van Infrastructuur en Waterstaat waterbeheerder van het oppervlaktewaterlichaam is.³³

Onder de Omgevingswet verhuist een aantal regels van het Rijk naar gemeenten en waterschappen. Dit heet ook wel de ‘bruidsschat’. Voorheen waren de lozingen in het Activiteitenbesluit en Besluit lozen buiten inrichtingen geregeld. Deze lozingsregels worden via de zogenoemde bruidsschat aan gemeente (Bruidsschat omgevingsplan) en waterschap (Bruidsschat waterschapsverordening) meegegeven.

In paragraaf 22.3.8.1 van de bruidsschat omgevingsplan zijn regels opgenomen voor het lozen van grondwater op of in de bodem bij ontwatering en sanering.

Voor het lozen van grondwater bij een bodemsanering gelden als emissiegrenswaarden de in bijlage XIX Bkl opgenomen toetsingswaarden voor te infiltreren water. Hiermee wordt voorkomen dat een dergelijke lozing van grondwater kan leiden tot verontreiniging van het grondwater.

Het lozen van afvalwater dat vrijkomt bij het uitvoeren van een grondwatersanering wordt niet langer door algemene rijksregels gereguleerd. Voor lozingen van dit afvalwater is het aan gemeenten (voor lozingen in de bodem en in het openbare vuilwaterriool) en de waterschappen (voor lozingen in regionale wateren) in navolging van het Besluit activiteiten leefomgeving regels te stellen in het omgevingsplan respectievelijk de waterschapsverordening.³⁴

Voor afvalwater afkomstig van ontwatering, zoals bij graafwerkzaamheden, zijn in de bruidsschat geen emissiegrenswaarden opgenomen. Bij ontwatering kan er echter wel verontreinigd grondwater vrijkomen dat geloosd wordt op of in de bodem. Dit kan leiden tot een risico op verontreiniging van het grondwater en kan aanleiding geven tot het stellen van regels door gemeenten. Het vrijkomen van verontreinigd grondwater bij ontwatering kan aan de orde zijn als er gegraven wordt in de bodem. Dit risico is hoger als er gegraven wordt in een bodem met een kwaliteit boven de interventiewaarde dan beneden de interventiewaarde bodemkwaliteit.

De gemeente kan daarom de bruidsschatregels aanvullen, behouden of verwijderen. Zowel de gemeente als de provincie (via instructieregels vanwege belang beschermen grondwater) kunnen nadere eisen stellen aan het lozen van afvalwater afkomstig van graven > I.

De regels van de bruidsschat bij het omgevingsplan zijn van tijdelijke aard nu deze onderdeel uitmaken van het tijdelijke deel van het omgevingsplan. De gemeenten dienen deze regels daarom actief om te zetten in [het omgevingsplan \(vóór 2030\)](#). Voor de waterschappen geldt dat hun bruidsschat deel uitmaakt van het nieuwe deel van de waterschapsverordening. Zij hebben na inwerkingtreding van het nieuwe stelsel twee

³³ NvT Abb, Staatsblad 2021 98, p. 144

³⁴ NvT Abb, Staatsblad 2021 98, p. 146

jaar de tijd de bruidsschat, al dan niet aangepast naar eigen wensen en inzichten, om te zetten naar eigen regels in de [waterschapverordening](#). Er kan daarbij rekening worden gehouden met de gebiedsspecifieke lokale omstandigheden. Echter, omdat hun bruidsschat onderdeel is van het nieuwe deel van de waterschapsverordening vervallen de bruidsschatregels niet op 1 januari 2025.

Voor vrijwel iedere regel over lozingen in de bruidsschat voor het omgevingsplan, bestaat ook een regel in de bruidsschat voor de waterschapsverordening. De regels voor lozen van grondwater bij sanering of ontwatering op oppervlaktewater staan in afdeling 2.2 van de bruidsschat waterschapsverordening. Het is daarmee raadzaam dat gemeente en waterschappen bij wijziging van de bruidsschatregels voor lozen dit in onderlinge afstemming doen zodat er geen ongewenste gevolgen optreden voor burgers en bedrijven indien regels van elkaar gaan afwijken.

De provincies krijgen geen bruidsschat, ook niet vanuit het Aanvullingsspoor bodem. De provincie zal, indien nodig, regels stellen in de omgevingsverordening. Zowel voor wat betreft (lozingen bij) grondwatersanering als de regels t.a.v. (directe) lozingen in de bodem (lees in het grondwater) alsook de hierbij horende beoordelingsregels e.d.

Zo dient de provincie aandacht te hebben voor het verbod om rechtstreeks verontreinigende stoffen te lozen in het grondwater, zoals bedoeld in artikel 11, derde lid, onder j Krw. Hiervoor zijn geen algemene rijksregels gesteld; ook ontbreken dusdanige regels in de bruidsschat van het omgevingsplan. Voorheen was dit verbod opgenomen in artikel 2.2, tweede lid van het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Besluit lozen buiten inrichtingen. Aangezien primair de provincie met het regionaal waterprogramma moet voldoen aan de Krw en Gwr, is het aan de provincie om dit verbod op het rechtstreeks lozen van verontreinigende stoffen te implementeren door (instructie)regels op te nemen in de omgevingsverordening. Ook gemeenten kunnen zelf bodem-/grondwaterlozingsregels opnemen in hun omgevingsplan.

Brijnlozingen onder de Omgevingswet

Brijn ontstaat bijvoorbeeld bij bereiding van grond- of oppervlaktewater voor drinkwater, gietwater voor gewassen, veedrenking (het gebruik van grondwater als drinkwater voor vee) of koelwater.³⁵ Voor het lozen van brijn geldt op grond van de zorgplicht in principe een lozingsverbod. Het bevat hoge zoutconcentraties en andere stoffen, die bij de behandeling van het water zijn verwijderd. Als er geloosd wordt, moet dat volgens de Beste beschikbare technieken (BBT).

Het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) is helder over het lozen van brijn afkomstig van het zuiveren van grondwater voor het bereiden van natriumarm gietwater. Artikel 3.206 (onder p) jo. 4.801 Bal bepaalt dat, met het oog op het doelmatig beheer van afvalwater, brijn afkomstig van het zuiveren niet geloosd wordt. De Nota van Toelichting bij artikel 4.801 vermeldt dat, gezien het grote volume en de vervuiling met zouten, "behandeling in een rioolwaterzuivering weinig zinvol is, omdat zouten daarin niet verwijderd worden, en lozen tot onnodige hydraulische belasting van de zuivering leidt. Vanwege de vervuiling met zouten is lozen op een oppervlaktewaterlichaam ongewenst. Lozen in de bodem is ook ongewenst omdat dit in strijd is met een duurzaam bodemgebruik en op gespannen voet staat met het standstill-beginsel van grondwaterrechtlijn en de kaderrichtlijn water. Daarom is een verbod voor lozen opgenomen. Degene die de activiteit verricht zal dus in beginsel in een andere verwijdering van brijn moeten voorzien dan door het lozen. Mocht hij in zijn specifieke situaties wel tot lozen over willen gaan, dan kan een maatwerkvoorschrift worden aangevraagd om van het verbod af te wijken. Ook kan afwijking eventueel bij maatwerkregel worden toegestaan, indien gelet op de kenmerken van het gebied enige lozing van zout water niet bezwaarlijk is."³⁶

³⁵ Brijn is een restproduct als grondwater bereid wordt voor bepaalde toepassingen. Brijn heeft een relatief hoog zoutgehalte. Het gaat bijvoorbeeld om het toepassen van grondwater als gietwater, of als water voor veedrenking. Brijn kan ook ontstaan bij de behandeling van grondwater voor andere doeleinden. Zoals de behandeling van grondwater om drinkwater te maken.

Of om het te gebruiken als koelwater in bijvoorbeeld datacentra (zie: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/luicht-water/handboek-water/activiteiten/lozen-afvalwater-1/lozen-brijn/>).

³⁶ NvT Bal, Staatsblad 2018, 293, p. 1204.

Zoals de NvT vermeldt kan een brijnlozing onder bepaalde voorwaarden worden toegestaan, hetzij via een maatwerkvoorschrift dan wel (gebiedsgericht en generiek) via maatwerkregels. Maar die toelichting gaat enkel over de in het Bal gereguleerde activiteit (gietwatergebruik door de glastuinbouw). Voor andere toepassingen waarbij ook brijnlozingen kunnen plaatsvinden dan wel mogelijk worden voorgenomen, kent het Bal geen specifieke regels (anders dan de algemene zorgplichten van art. 1.6 en 1.7 van de wet). Hier is het aan decentrale overheden zelf met beleid en regels te komen, maar daarbij moet worden bedacht dat de Krw-/Gwr-bepalingen in acht moeten worden genomen.³⁷ Zo is hier het 'beginsel van prevent en limit' cruciaal (zie hiervoor specifiek par. 3.3.2.3 van deze handreiking).

2.6 Conclusie

Uitgangspunt is om onder de Omgevingswet de omgang met historische verontreinigingen meer te benaderen vanuit zowel de eigen lokale ambities en opgaven als Europese doelen voor grondwaterkwaliteit. Zo kan een eventuele aanpak van die verontreiniging integreren met de ruimtelijke ontwikkelingen en het beheer van een gebied (doelmatigheidsprincipe).

Het grondwater is zowel onderdeel van de bodem als van het watersysteem (een grondwaterlichaam). Dit betekent dat er afstemming tussen de decentrale overheden nodig is bij het maken van beleid voor de fysieke leefomgeving, waar bodem- en watersystemen onderdelen van zijn. Op grond van de Omgevingswet is grondwater al het water dat zich in de verzadigde zone bevindt, aansluitend bij de Krw-definitie van grondwater. Decentrale overheden kunnen een ruimere definitie in hun eigen verordening opnemen door ook water in de onverzadigde zone tot het grondwaterbegrip te rekenen.

De kwaliteit van het grondwater in een grondwaterlichaam, waarop een historische verontreiniging van invloed kan zijn, is een volwaardig onderdeel van het strategisch beheer van het watersysteem door de provincie. Dit provinciale beleid wordt uitgewerkt in onder meer de verplichte waterprogramma's. Vanuit de gemeentelijke 'zorg (beheer) voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving', waar de bodem (inclusief grondwater) onderdeel van uitmaakt, maken gemeenten strategisch beleid in de omgevingsvisie. Beleidsmatig geeft de gemeente hierin aan wat haar ambities zijn voor de fysieke leefomgeving, ook met betrekking tot het beheer van historische verontreinigingen in relatie tot maatschappelijke opgaves.

Een bodemverontreiniging kan gevolgen hebben voor de grondwaterkwaliteit. Dit betreft niet alleen een in het grondwater (verzadigde zone) aanwezige verontreiniging, maar ook een verontreiniging in de bodem wanneer deze, al dan niet via de vaste fase van de bodem, in het grondwater terecht is gekomen en zich in of met het grondwater kan verspreiden. Het beheer van de grondwaterkwaliteit raakt dan ook het beheer van zowel in de vaste bodem als in het grondwater aanwezige verontreinigingen. Het grondwaterkwaliteitsbeheer is en blijft echter onderdeel van het beheer van het watersysteem.

De aanleiding voor een eventuele sanering van het grondwater wordt in beginsel bepaald door de Europese doelstellingen en verplichtingen waarvoor de provincies primair verantwoordelijkheid dragen. Een sanering om de grondwaterkwaliteit te beschermen kan gericht zijn op een bron van verontreiniging in de vaste fase van de (onverzadigde zone) bodem (bodemsanering) of tot de in het grondwater (verzadigde zone) aanwezige verontreiniging (grondwatersanering).

Anders dan onder de Wet bodembescherming, wordt via het Aanvullingsspoor bodem de bevoegdheid voor de regulering van de aanpak van bodem- en grondwaterverontreiniging opgeknipt. Het Rijk geeft algemene regels voor een bodemsanering via het Bal met het oog op het beschermen van de gezondheid en het beschermen van de kwaliteit van de bodem. De gemeente kan hiervoor aanvullende regels stellen, ook vanuit het oogmerk verbeteren van de grondwaterkwaliteit. De milieubelastende activiteit saneren van de bodem geeft regels als saneren plaatsvindt. De regels geven niet aan wanneer saneren plaats moet

³⁷ Het in COASTAR-verband gepubliceerde onderzoeksrapport 'Bestuurlijk-juridisch onderzoek naar het grootschalig opslaan van zoet water in de (brakke) ondergrond', kenmerk: KWR2018.070, juni 2018, par. 3.3. Te downloaden via deze pagina: <https://www.coastar.nl/publicaties/>. Zie dat rapport voor meer informatie over brijnlozingen.

vinden. Dat volgt uit het omgevingsplan. De provincie kan, indien nodig, (instructie)regels stellen voor bodem- en grondwatersanering ten behoeve van de grondwaterkwaliteit. Dit maakt dat afstemming tussen deze bestuursorganen, al in de beleidsvormingsfase, nodig is.

Afstemming, beleidsvorming en uitwerking in uitvoeringsregels vinden plaats door gebruik te maken van de instrumenten van de Omgevingswet. Hierbij zijn de omgevingsvisie, de programma's en decentrale regels (omgevingsplan, omgevingsverordening en waterschapsverordening) de meest in het oog springende instrumenten die ingezet kunnen worden. In hoofdstuk 4 wordt het in te zetten instrumentarium nader toegelicht. Eerst worden hierna in hoofdstuk 3 de doelstellingen voor de grondwaterkwaliteit beschreven.

3 Doelstellingen grondwaterkwaliteit

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de grondwaterkwaliteitsopgaven centraal. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen het realiseren van:

1. Eigen maatschappelijke opgaven, belangen en ambities, in relatie tot het gebruik en de bescherming van bodem en grondwater. Dit kunnen lokale, regionale of landelijke opgaves zijn. De beschrijving ervan volgt in paragraaf 3.2.
2. Europese doelstellingen voor de bescherming van de grondwaterkwaliteit, vastgelegd in de Kaderrichtlijn water (Krw) en de Grondwaterrichtlijn (Gwr). Deze doelen worden in paragraaf 3.3 kort beschreven.

Het gaat hierbij om de doelstellingen zoals die ook al golden vóór de Omgevingswet.

De maatschappelijke doelstellingen én de Europese doelstellingen vormen, naast de randvoorwaarden van het bodem- en watersysteem, de randvoorwaarden waarbinnen overheden samenwerken. De toedeling van taken en het hierbij beschikbare instrumentarium van de Omgevingswet bieden hiertoe alle mogelijkheden zoals verder zal blijken uit hoofdstuk 4.

3.2 Maatschappelijke opgaven, belangen en ambities

De bodem en ondergrond levert diensten en daarmee een belangrijke bijdrage aan het realiseren van [maatschappelijke behoeften](#) zoals energievoorziening, drinkwatervoorziening, wateropslag, waterberging, voedselveiligheid, grondwaterreserves, natuur, klimaatmitigatie en klimaatadaptatie. Ook het tegengaan van verzilting van grondwaterlichamen kan hiertoe worden gerekend. Een duurzaam, efficiënt beheer en gebruik van de bodem en ondergrond biedt daarmee een belangrijke bijdrage aan gezondheid, welzijn en welvaart.

In het verleden zijn bodemverontreinigingen ontstaan door allerlei activiteiten op en in de bodem. Onder de Wbb zijn stappen gezet om deze historische last te verminderen. Locaties met onaanvaardbare humane, ecologische en verspreidingsrisico's (spoedlocaties) worden, conform de gemaakte afspraken in de bodemconvenanten, voor inwerkingtreding van de Omgevingswet aangepakt of beheerst.

De kwaliteit van de bodem stelt echter nog steeds randvoorwaarden aan het gebruik en de te realiseren maatschappelijke behoeften. Tegelijk wordt het steeds drukker in de ondergrond. Het beheer van de ondergrond vraagt meer aandacht. Het gebruik van de bodem op de ene plek kan een ander gebruik op dezelfde of een nabijgelegen locatie belemmeren. Het is dan ook noodzakelijk zorgvuldig af te wegen welk gebruik waar en onder welke randvoorwaarden kan worden toegestaan, rekening houdend met al bestaande gebruiksfuncties en mogelijk aanwezige verontreinigingen. Het is in de praktijk met name aan provincies en gemeenten om in hun beleid (omgevingsvisies), programma's en verordeningen de verschillende belangen op zorgvuldige wijze tegen elkaar af te wegen.³⁸ Goed bestuur is zorgvuldig omgaan met alle in het geding zijnde belangen. Daarbij is het aan te bevelen bodem en (grond)water als één systeem te beschouwen: 'bodem- en watersysteem' (zie par. 1.3).

³⁸ Zoals altijd bij overheidsbesluiten zijn hier de 'algemene beginselen van behoorlijk bestuur' leidend. Meer specifiek zijn hier bijvoorbeeld ook de watertoets ('weging van het waterbelang' zoals geregeld in art 5.37 Bkl), instructieregels van Rijk (Bkl) en/of provincie (omgevingsverordening) en de zorgplicht op grond van de Drinkwaterwet van belang. Goed bestuur is zorgvuldig omgaan met alle in het geding zijnde belangen. Deze verplichting volgt uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

3.3 Europese doelstellingen grondwater

3.3.1 Inleiding

Bescherming van de grondwaterkwaliteit heeft nadrukkelijk een Europese dimensie. In de Krw en de Gwr zijn doelstellingen opgenomen om de kwaliteit van het grondwater te beschermen en te verbeteren. Deze Europese doelen zijn geïmplementeerd in de Omgevingswet, concreet in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl, hst. 2 en 4) dat op dit punt vergelijkbaar is met het vroegere Bkmw 2009.³⁹ In paragraaf 3.3.2 worden de verplichtingen uit de Krw en de Gwr kort beschreven in relatie tot de Omgevingswet. Om te kunnen beoordelen of de gestelde grondwaterdoelstellingen worden gerealiseerd, is monitoring verplicht voorgeschreven. Hierop wordt ingegaan in paragraaf 3.3.3.

Concreet werk maken van de doelstellingen: beleid, maatregelen en regelgeving

Op grond van de Europese richtlijnen wordt met een planmatige aanpak gewerkt aan het realiseren van een goede grondwatertoestand. Deze bieden het kader voor het beheer van historische verontreinigingen waar deze de grondwaterkwaliteit beïnvloeden, in zowel de vaste bodem als in het grondwater.⁴⁰ De wettelijk voorgeschreven waterprogramma's spelen een belangrijke rol bij het halen van deze doelstellingen.

Het is in de praktijk aan de provincies en de waterschappen om in onderlinge afstemming te bezien welke maatregelen nodig zijn en in welk specifiek programma deze worden opgenomen (artikel 4.3 en 4.4 Bkl). De basis voor het te voeren beleid wordt beschreven in de omgevingsvisie van de provincie (gemeenten en waterschappen houden hier vervolgens rekening mee). Waar nodig worden in de decentrale verordeningen regels gesteld aan potentieel grondwaterbedreigende activiteiten. Voor de nadere invulling hiervan wordt verwezen naar hoofdstuk 4, met name par. 4.3. Het is nadrukkelijk aan alle overheden samen om beleid te ontwikkelen op de bescherming van het grondwater. De regisserende rol is hierbij voor de provincies (art. 2.18, lid 1 onder a Ow).

3.3.2 De Europese doelstellingen en verplichtingen

In deze paragraaf wordt kort beschreven welke relevante Krw- en Gwr-grondwaterdoelstellingen er zijn en welke verplichtingen en maatregelen hieruit voortvloeien. Hierbij is zijdelings ook de Richtlijn prioritair stoffen (RPS) relevant. Op voorhand is het hierbij van belang helder te maken dat het beheer van de grondwaterkwaliteit onderdeel is en blijft van het beheer van watersystemen. Dat kan ertoe leiden dat bodemverontreinigingen beheerd c.q. aangepakt moeten worden als deze de grondwaterkwaliteit (dreigen te) beïnvloeden. Dit volgt uit de implementatie van het Europese recht. De verantwoordelijkheid voor een goede grondwaterkwaliteit berust (zoals dat gold voor inwerkingtreding van de Omgevingswet) bij de provincies en daar waar vanuit historische verontreinigingen de grondwaterkwaliteit negatief wordt beïnvloed, zal door de provincie met de betreffende gemeente(n) moeten worden afgestemd over de te nemen maatregelen. Hierbij zal de watersysteembeheerder, in de regel het waterschap, ook worden betrokken.⁴¹

De Krw- en Gwr-grondwaterdoelstellingen, die hierna in subparagrafen worden uitgewerkt, zijn (kort gesteld):

1. Realiseren goede toestand (kwantiteit en kwaliteit) van grondwaterlichamen;
2. Geen achteruitgang toestand grondwaterlichamen;
3. Ombuigen van significante en stijgende trends;
4. Voorkomen en beperken inbreng van verontreinigende stoffen in het grondwater.

En specifiek voor water dat bestemd is voor menselijke consumptie (drinkwater, maar bijvoorbeeld ook water dat door de voedings- en genotmiddelenindustrie wordt onttrokken):

5. Voorkomen van achteruitgang van de kwaliteit van water dat onttrokken wordt voor menselijke

³⁹ Zie hoofdstuk 11 bij de Nota van toelichting van het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

⁴⁰ NvT Abb, Staatsblad 2021, 98, p. 114.

⁴¹ NvT Abb, Staatsblad 2021, 98, p. 109

- consumptie voor stoffen waarvoor zuivering nodig is;
6. Streven naar verbetering van de kwaliteit van het water dat wordt onttrokken voor menselijke consumptie teneinde de zuiveringsinspanning te verlagen.

Omgevingswaarden en ‘andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving’

De Ow maakt voor waterkwaliteit een onderscheid tussen omgevingswaarden (art. 2.9 Ow) en ‘andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving’. 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. Zie voor monitoring paragraaf 3.3.3.

Wat omgevingswaarden zijn wordt duidelijk uit lezing van de artikelen 2.9 en 2.10 Ow.

Artikel 2.9 (omgevingswaarden)

1. Op grond van deze afdeling worden omgevingswaarden vastgesteld met het oog op de doelen van de wet.
2. Een omgevingswaarde bepaalt voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan:
 - a. de gewenste staat of kwaliteit,
 - b. de toelaatbare belasting door activiteiten,
 - c. de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen.
3. Een omgevingswaarde wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen.

Artikel 2.10 (aard, termijn en locaties van omgevingswaarden en onderbouwing)

1. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde wordt bepaald:
 - a. of deze waarde een resultaatverplichting, inspanningsverplichting of andere, daarbij te omschrijven verplichting met zich brengt,
 - b. de locaties waarop de omgevingswaarde van toepassing is.
2. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde kan een termijn worden gesteld waarbinnen aan de verplichting, bedoeld in het eerste lid, onder a, moet zijn voldaan.
3. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde wordt onderbouwd welke taken en bevoegdheden op grond van deze of een andere wet in ieder geval worden ingezet om de omgevingswaarde te verwezenlijken.

3.3.2.1 Goede chemische toestand grondwaterlichamen en geen achteruitgang

Beschrijving doelstellingen

Elk van de 23 grondwaterlichamen (opgenomen in Bijlage IV Bkl) moet in een goede chemische en kwantitatieve toestand gehouden dan wel gebracht worden. Deze doelstelling is vertaald naar omgevingswaarden. De omgevingswaarde ‘een goede chemische toestand grondwaterlichaam’ (art. 2.14 Bkl) is opgebouwd uit verschillende omgevingswaarden per parameter. De goede chemische toestand van het grondwaterlichaam wordt bepaald aan de hand van 8 stoffen (zie hiervoor specifiek Bijlage IV van het Bkl).⁴² Aan de goede chemische en kwantitatieve toestand is het ‘beginsel van geen achteruitgang’ gekoppeld (art. 4.15 Bkl). Art. 4.15 lid 2 van het Bkl beschrijft de criteria waarmee de overheid voldoet aan de doelstelling ‘geen achteruitgang’. Er geldt hier ‘one out, all out’ wat wil zeggen dat elke voorwaarde en elke eis gerealiseerd moet worden om te kunnen spreken van een goede chemische toestand.

De goede chemische toestand van het grondwaterlichaam wordt bepaald a.d.h.v. een beperkt aantal representatieve monitoringpunten die vrijwel altijd in landelijk gebied zijn gelegen. Als de kwaliteit daar

⁴² Nitraat en werkzame stoffen van gewasbeschermingsmiddelen en biociden + drempel-/omgevingswaarden voor de stoffen Cl, Ni, As, Cd, Pb en P-tot.

goed is, dan is aan deze doelstelling voldaan. Het effect van historische verontreinigingen, die zich vaak in stedelijk gebied bevinden, zal voor deze doelstelling (juridisch) niet snel een probleem vormen. Het is vanzelfsprekend wel zaak dit te beoordelen vanuit de regionale waterprogramma's.

Een activiteit mag in beginsel niet tot gevolg hebben dat in een grondwaterlichaam een maximale concentratie voor een stof met een omgevingswaarde wordt overschreden op een monitoringslocatie, of dat deze overschreden blijft. In de situatie waarin de concentratie voor een van deze stoffen reeds wordt overschreden, is in elk geval een voorzienbare verhoging van de concentratie verboden.⁴³ Ook is het niet toegestaan dat de betreffende activiteit het tijdig voldoen aan die maximale concentratie in gevaar kan brengen. Dit geldt voor zowel activiteiten op de landbodem als op de waterbodem.

Overschrijding van een van de bovenstaande maximale concentraties betekent echter niet altijd dat sprake is van een ontoereikende chemische grondwatertoestand. Als alternatief vereiste om te voldoen aan een goede chemische grondwatertoestand, geldt dat voldaan is aan de voorwaarden van art. 4, lid 2, onder c, en lid 5, Gwr.

Deze voorwaarden houden onder meer in:

- dat de overschrijdingen geen significant milieurisico vormen,
- de concentraties van Krw-verontreinigende stoffen geen gevolgen van zout of andere intrusies vertonen en ook voldoen aan de andere in de Grondwaterrichtlijn opgenomen eisen,
- het benodigde zuiveringsniveau van uit grondwater gewonnen drinkwater niet hoger wordt en
- de geschiktheid voor menselijk gebruik van het grondwater niet significant wordt aangetast.

Voor deze doelstelling zijn zoals gezegd een beperkt aantal stoffen van belang. Zo behoren PFAS (nog) niet tot de in grondwater genormeerde stoffen.

Concreet werk maken van de doelstelling

Met de uitvoering van de wettelijk verplichte waterbeheerprogramma's, regionale waterprogramma's en het nationale waterprogramma (art 4.3, 4.4 en 4.10 Bkl) wordt invulling gegeven aan deze doelstellingen. Het voortouw ligt bij de provincies ofwel de regionale waterprogramma's.

3.3.2.2 Ombuigen significante en stijgende trends

Beschrijving doelstelling

Verwant aan de doelstelling uit paragraaf 3.3.2.1 is de doelstelling dat elke significante en aanhoudend stijgende trend van de concentratie van een verontreinigende stof als gevolg van menselijke activiteiten moet worden omgebogen. Er mogen zich geen stijgende trends voordoen die een significant schaderisico opleveren voor de kwaliteit van een aquatisch of terrestrisch ecosysteem, de gezondheid of het rechtmatig gebruik, feitelijk of potentieel, van het watermilieu. Het is dus van belang om trends te voorkomen die tot dergelijke risico's leiden; niet iedere trend hoeft voorkomen te worden. Deze verplichting ziet alleen op de concentraties van de in grondwater genormeerde⁴⁴ stoffen (art. 4 lid 1 onder b onder iii Krw in samenhang met art. 17 Krw en art. 5 Gwr).

Er is sprake van een significant risico als er een dreiging of overschrijding van het beginpunt voor een trend-omkering is, en als de vereiste maatregelen die volgen uit artikel 11 Krw niet zijn genomen. De bedoeling hiervan is dat grondwaterverontreinigingen geleidelijk verminderen. Het Bkl geeft, op basis van art. 5 Gwr, een nadere invulling aan deze doelstelling (art. 4.17 Bkl). Omdat deze doelstelling aan de goede chemische en kwantitatieve toestand van het grondwaterlichaam is gekoppeld (zie paragraaf 3.3.2.1), kan worden gesteld dat zich hier in relatie tot het beheer van historische verontreinigingen niet snel een probleem zal voordoen. Ook voor deze doelstelling zijn immers maar een beperkt aantal stoffen van belang.

⁴³ De op elke monitoringslocatie gemeten waarden moeten ieder apart in aanmerking worden genomen. HvJ EU 28 mei 2020, zaak C-535/18.

⁴⁴ Zie paragraaf 3.3.2.1 hiervoor.

Door monitoring worden de concentraties van verontreinigende stoffen uit bestaande verontreinigingspluimen in een grondwaterlichaam waarvoor aanvullende trendbeoordeling (als bedoeld in artikel 5, vijfde lid, van de Grondwaterrichtlijn) nodig is, bewaakt. Deze beoordeling is nodig om het effect te beoordelen van bestaande verontreinigingspluimen als deze het bereiken van de doelstellingen, bedoeld in artikel 4 van de Krw, bedreigen. Regels hierover zijn opgenomen in hoofdstuk 10 van het Bkl.

Concreet werk maken van de doelstelling

Voor het realiseren van deze doelstelling moet de provincie in het regionaal waterprogramma maatregelen opnemen. Trendomkering ziet alleen op de omgevingswaarden voor de goede chemische toestand van grondwaterlichamen (opgenomen in Bijlage IV tabellen A en B van Bkl). Artikel 4.17, lid 3 van het Bkl beschrijft hoe de provincie dit beginpunt moet bepalen. Het beginpunt bedraagt 75% van de concentraties, bedoeld in bijlage IV, tabellen A en B.

Als het gaat om de aanvullende trendbeoordelingen (art. 5 lid 5 Gwr) werd in de praktijk gebruik gemaakt van de beoordelingssystematiek van de Wbb om pluimen te beoordelen. Door het vervallen van de Wbb dient de provincie, overgangsrechtelijke situaties uitgezonderd, een nieuw kader te maken om het effect van verontreinigingspluimen te beoordelen, ook in het stedelijke gebied, alvorens te bepalen welke daarvan gemonitord dienen te worden. Zie paragraaf 2.4.4 en 3.3.3 over monitoring.

3.3.2.3 Voorkomen en beperken inbreng van verontreinigende stoffen (prevent and limit)

Beschrijving doelstelling

De in artikel 4 Krw opgenomen doelstelling om de inbreng van verontreinigende stoffen in het grondwater te voorkomen of te beperken, is verder uitgewerkt via artikel 6 Gwr. In dit artikel is opgenomen dat lidstaten alle nodige maatregelen moeten treffen om te voorkomen dat gevaarlijke stoffen⁴⁵ in het grondwater worden ingebracht en de inbreng van verontreinigende stoffen te beperken ('beginsel van prevent and limit').

Artikel 6 Gwr is mede de basis voor het huidige preventiebeleid (beperken en voorkomen van verontreiniging). Dit beginsel werkt door in vergunningverlening en generieke maatregelen. Ook de beoordeling van bijvoorbeeld brijnlozingen of hergebruik van afvalwater op/in de bodem⁴⁶, vallen onder de scope van art. 6 Gwr. Omdat de focus in deze handreiking gericht is op de omgang met historische verontreiniging, wordt de beoordeling van nieuwe activiteiten enkel kort aangestipt. Maar ook hier is afstemming tussen de verschillende overheden nodig.

De volgende typen verontreinigende stoffen⁴⁷ worden aangetroffen in grondwater:

- 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.

De doelstelling van art. 6 Gwr speelt niet op het schaalniveau van het grondwaterlichaam, maar gaat in de breedste zin over verontreinigingen op elke plek in het grondwater.

Met het begrip 'inbreng' (input) worden, volgens het bij artikel 6 Gwr behorende Guidance (richtsnoer),⁴⁸ niet alleen nieuwe activiteiten die verontreinigingen kunnen veroorzaken of directe lozingen bedoeld, maar worden hieronder ook de bestaande historische grondwaterverontreinigingen verstaan.

⁴⁵ Zie Bijlage C voor de Definities van gevaarlijke en verontreinigende stoffen.

⁴⁶ Zie voor de regeling van brijnlozingen specifiek paragraaf 2.5.5 van deze handreiking.

⁴⁷ Op <http://www.rivm.nl/rvs/Stoffenlijsten> staat een overzicht van alle stoffenlijsten en stofgroepen die het Nederlands stoffenbeleid onderscheidt.

⁴⁸ WFD CIS Guidance document nr. 17, Guidance on preventing or limiting direct and indirect inputs in the context of the Groundwater directive 2006/118/EC.

Hierdoor moeten ook de historische verontreinigingen in het licht van artikel 6 Gwr worden beschouwd.

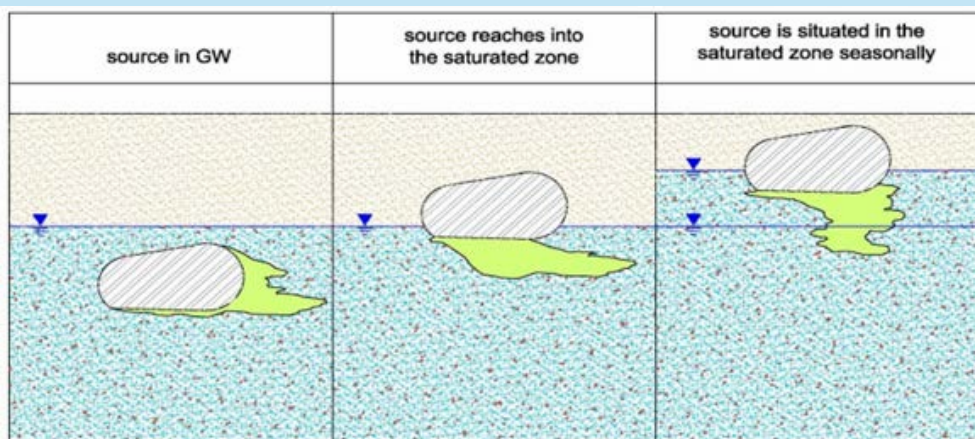
Wanneer is er sprake van een inbreng?

Met het begrip 'inbreng' (input) worden, volgens de Guidance documents, niet alleen nieuwe verontreinigingen of directe lozingen bedoeld, maar ook worden hieronder verstaan de bestaande historische grondwaterverontreinigingen (althans de bronnen en bronzones). Er is een inbreng van een gevaarlijke stof als de stof zich boven de detectielimiet en natuurlijke achtergrondconcentratie in het grondwater bevindt.⁴⁹ 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).

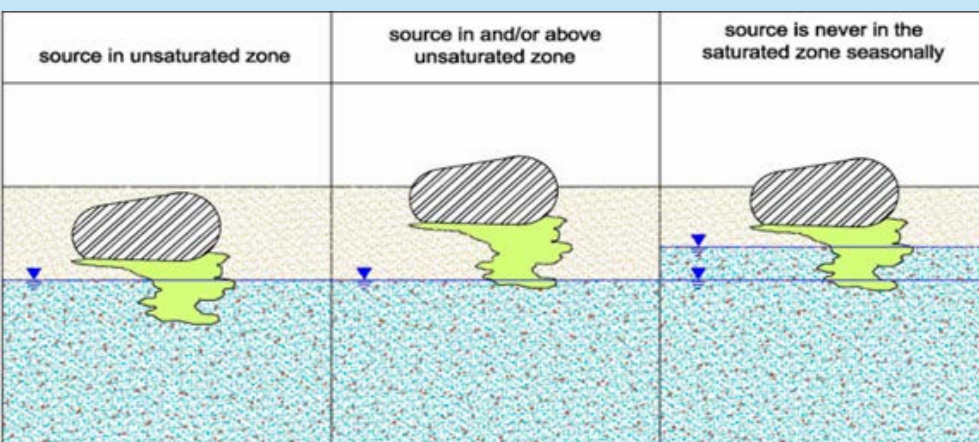
Een schadelijk effect kan zijn dat de goede chemische toestand van het grondwater verslechtert of er sprake is van een significante en aanhoudende stijgende trend in de concentraties van verontreinigende stoffen in het grondwater.

Er is een onderscheid tussen een directe dan wel een indirecte inbreng zoals figuur 3.1 en 3.2 hieronder illustreren (bron: Gwr, Guidance Document no. 17).⁵⁰

Figuur 3.1: directe inbreng (bron zit geheel, gedeeltelijk of tijdelijk in het grondwater)



Figuur 3.2: indirecte inbreng (bron bevindt zich in de onverzadigde zone of (deels) daarbuiten)



⁴⁹ 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.

⁵⁰ 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.

De Gwr maakt onderscheid tussen gevaarlijke verontreinigende stoffen waarvan inbreng voorkomen moet worden en niet gevaarlijke verontreinigende stoffen waarvan een inbreng beperkt moet worden (zie hiervoor Bijlage VIII Krw, tevens opgenomen als bijlage E bij deze handreiking). Ook de inbreng van de vaste bodem naar grondwater valt onder inbreng.

Hieronder wordt eerst ingegaan op artikel 6 Gwr in relatie tot historische verontreinigingen. Daarna zal kort worden stil gestaan bij de doorwerking van artikel 6 Gwr bij het beoordelen van nieuwe activiteiten die verontreiniging van grondwater kunnen veroorzaken.

Concreet werk maken van de doelstelling bij historische verontreiniging

Met de uitvoering van de verplichte waterprogramma's (Wbp, Rwp en Nwp) wordt invulling gegeven aan deze doelstelling. De provincie heeft hier een regierol. Uiteindelijk dient, van-wege de verantwoordelijkheid die de provincie hier heeft, het regionaal waterprogramma (zie art. 3.8 Ow) te borgen dat met het totaal aan maatregelen uitvoering gegeven wordt aan de Gwr.

Wanneer er van een inbreng door een historische verontreiniging sprake is, zijn maatregelen verplicht. Door middel van de instructieregel van art. 4.12a Bkl geeft het Rijk mee dat een sanerende maatregel ook onder de Omgevingswet aan de orde kan blijven. Hiervoor zijn signaleringsparameters vastgesteld, waarvoor bij overschrijding een nadere beoordeling nodig is.⁵¹ De beoogde strekking van de instructieregel is om in ieder geval voor locaties met een (historische) grondwaterverontreiniging een risicobeoordeling te maken als de verontreiniging de aangegeven signaleringsparameters beoordeling grondwatersanering overschrijden. Die risicobeoordeling kan leiden tot de conclusie dat de provincie in het kader van beheer van grondwaterkwaliteit een sanerende maatregel moet treffen. Hiermee wordt het staande beleid van de Circulaire bodemsanering 2013 voortgezet.⁵² Alleen wanneer er een goed gemotiveerd beroep gedaan kan worden op de door de Gwr geboden uitzonderingsbepalingen, zijn maatregelen niet vereist.

Uitzonderingen op het nemen van maatregelen zijn volgens de Gwr mogelijk als:

- Het om diffuse bronnen gaat waarvan de aanpak technisch onmogelijk is (art 6 lid 2 Gwr);
- Het om verwaarloosbare hoeveelheden of concentraties gaat in relatie tot de mogelijke achteruitgang van de kwaliteit van het grondwater (art 6 lid 3 sub b Gwr). Dat is alleen mogelijk als enig onmiddellijk of toekomstig gevaar van achteruitgang van de kwaliteit van het ontvangende grondwater uitgesloten is;
- Het onevenredig kostbaar is om hoeveelheden verontreinigende stoffen uit vervuilde bodem of grondwater te verwijderen, of anderszins het zorgen dat insijpeling daarvan kan worden beheerst onevenredig kostbaar is (art. 6 lid 3 sub e Gwr). Kosteneffectiviteit en doelmatigheid zijn dan ook aspecten die in de afweging meegenomen mogen worden.

De motivering voor een beroep op een uitzonderingsbepaling uit artikel 6 lid 3 Gwr wordt opgenomen in het regionale waterprogramma⁵³ en landt uiteindelijk ook in de aan Brussel door te sturen stroomgebied-beheerplannen (sgbp's) van het Rijk.

⁵¹ NvT Abb, Staatsblad 2021, 98, p. 118.

⁵² NvT Abb, Staatsblad 2021, 98, p. 124.

⁵³ Of nationaal waterprogramma (art. 4.4 en art. 4.10, derde lid onder b Bkl).

In het stroomgebiedsbeheerplan Rijn 2015-2021 is het volgende opgenomen:

Binnen het Nederlands beleid laten de uitzonderingen voor wat betreft de historische verontreinigingen (vóór 1987) zich als volgt vertalen:

- Indien een verontreiniging niet ernstig, of ernstig maar niet-spoedeisend is, is in de Nederlandse situatie geen sanering noodzakelijk. Dit houdt in dat sprake is van een minimale toename van de omvang (minder dan 1.000 m³ per jaar), geen bedreiging plaatsvindt van kwetsbare gebieden en geen sprake is van humane en ecologische risico's. De afweging wordt hierbij door het bevoegd gezag genomen op basis van een onderzoek naar de omvang en risico's van de verontreiniging. De afweging of beschikking kan worden beschouwd als een beroep op de uitzonderingspositie artikel 6 lid 3 sub b.
- Indien een verontreiniging ernstig en spoedeisend is, dan beschikt het bevoegd gezag ook op de saneringsdoelstelling. In deze beschikking geeft het bevoegd gezag aan tot hoever (omvang en concentratie) een verontreiniging moet worden gesaneerd. Daarbij vindt een afweging plaats op kosteneffectiviteit en functiegerichtheid. De afweging of beschikking kan, ook in geval geen volledige verwijdering van de verontreiniging plaatsvindt, worden beschouwd als een beroep op de uitzonderingsbepaling opgenomen in artikel 6 lid 3 sub e.

In de stroomgebiedsbeheerplannen 2022 is de volgende voetnoot opgenomen:

Het gaat om 'beschikkingen ernst en spoed' (art 29 jo 37 Wbb), die bevoegd gezag Wet bodembescherming neemt en registreert in Kadaster. De Wet bodembescherming vervalt vanaf 2022. Dan wordt het beheer van grondwaterverontreinigingen onderdeel van het watersysteembeheer dat door provincies wordt vormgegeven in hun regionale waterprogramma's. Als gebruik wordt gemaakt van een uitzondering op het treffen van maatregelen (zoals bedoeld in artikel 6 Grondwaterrichtlijn), bepaalt de Omgevingswet dat dit wordt gemotiveerd in het waterprogramma.

stroomgebiedbeheerplannen-rijn-maas-schelde-en-eems-2022-2027_1.pdf (rws.nl)

NB: met 2022 wordt bedoeld, op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt.

Wanneer een beroep op een van de uitzonderingen wordt gedaan, moet er ook passende monitoring plaatsvinden van het betreffende grondwaterlichaam (zie art. 6 lid 3 Gwr). Een overzicht van de gedane beroepen op uitzonderingen (ook wel een 'inventaris' genoemd) 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 dus in beginsel vrij.⁵⁴ De grondwaterfactsheets die onderdeel uitmaken van de regionale waterprogramma's kunnen hier bijvoorbeeld een rol vervullen.

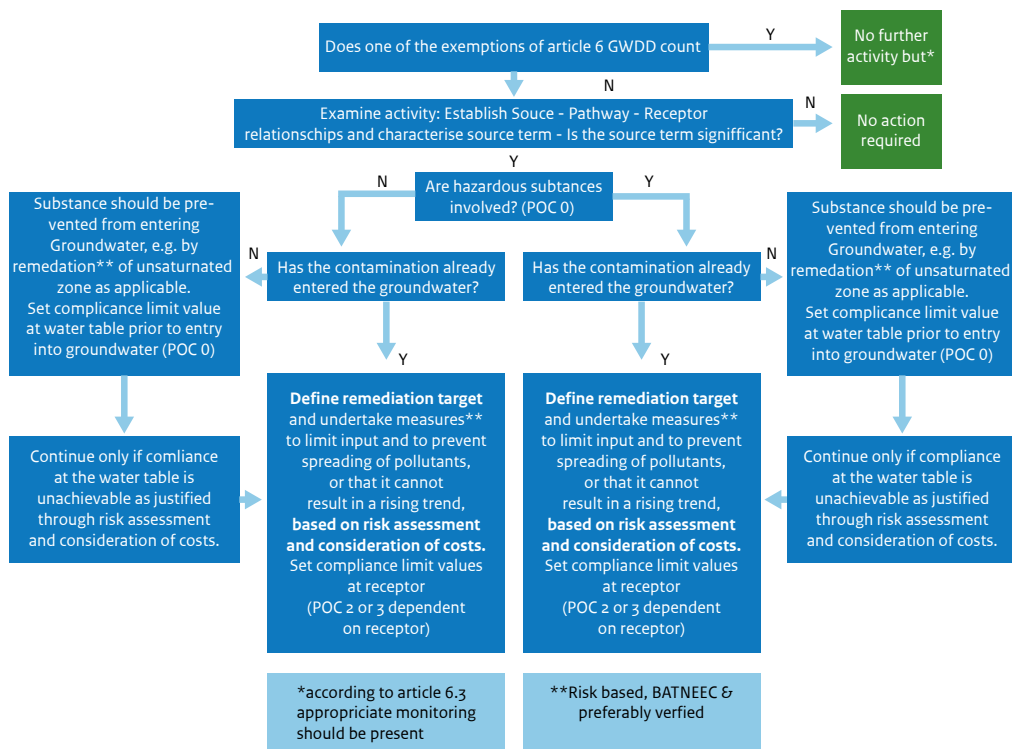
Handvatten in de Guidance on preventing of limiting direct and indirect inputs

Het richtsnoer behorende bij dit Gwr-artikel geeft handvatten hoe gehandeld kan worden bij reeds bestaande verontreinigingen.⁵⁵ In figuur 6 van het richtsnoer wordt een stroomschema meegegeven. Het verdient aanbeveling dat provincies dit stroomschema betrekken bij hun beleidsvorming. Dit stroomschema maakt geen onderscheid in de benadering voor gevaarlijke of niet gevaarlijke stoffen (zie figuur 3.3 hieronder).

⁵⁴ Zie Guidance on preventing or limiting direct and indirect inputs in the context of the groundwater directive (Guidance Document no 17), p. 34.

⁵⁵ Figure 6 from the Guidance on preventing or limiting direct and indirect inputs in the context of the groundwater directive 2006/118/EC, Guidance Document No. 17.

Figuur 3.3 weergave stroomschema historische verontreinigingen uit richtsnoer directe en indirecte inbreng ("inputs")



Signaleringsparameters beoordeling grondwatersanering

De interventiewaarden uit de Circulaire bodemsanering komen als signaleringsparameters beoordeling grondwatersanering terug via de instructieregel van art. 4.12a Bkl (in de Bijlage Vd in het Bkl).⁵⁶ De signaleringsparameters dienen als signaal voor het beoordelen van risico's van verspreiding van (historische) verontreiniging in het grondwater, van de noodzaak van curatieve maatregelen (saneren) en het type maatregel.

De signaleringsparameters zijn nadrukkelijk geen omgevingswaarden.

De signaleringsparameters zijn (net als voorheen in de Circulaire bodemsanering 2013), primair gericht op bescherming van de functionele eigenschappen die de bodem voor mens, plant of dier heeft. Indien de grondwaterkwaliteit (een of meerdere van) deze signaleringsparameters overschrijdt, wordt door het bevoegd gezag beoordeeld of het treffen van een saneringsmaatregel noodzakelijk is ter bescherming van de functionele eigenschappen die de bodem voor mens, plant of dier heeft.⁵⁷

De signaleringsparameters beoordeling grondwatersanering zijn opgenomen in bijlage Vd van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Maar ook als er onder de signaleringsparameter wordt gebleven, kan het noodzakelijk zijn dat maatregelen worden vastgesteld. Reden hiervoor kunnen bijvoorbeeld zijn andere doelstellingen van de Kaderrichtlijn water uit hoofdstuk 4 Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals de doelstelling voor water dat bestemd is voor menselijke consumptie of bij overschrijding van een risicogrenswaarde gekoppeld aan het grondwatergebruik, zoals irrigatie of veedrenking. Hiervoor kunnen de risicogrenswaarden gebruikt worden die het RIVM heeft afgeleid. Deze zijn te vinden via de RTB grondwater.

⁵⁶ Nvt Abb, Staatsblad 2021, 98, p. 131.

⁵⁷ NvT Abb, Staatsblad 2021, 98, p. 143.

De benoemde stoffen uit bijlage Vd van het Bkl zijn een concrete uitwerking van stoffen die behoren tot de stofgroepen zoals genoemd in bijlage VIII van de Krw (zie bijlage E bij deze handreiking). Echter, de stofgroepen nr. 11 en 12 uit deze lijst zijn niet opgenomen in de stoffenlijst van signaleringsparameters. Reden hiervoor is dat deze stoffen via het landbouwbeleid zijn gereguleerd. De signaleringsparameters komen niet altijd overeen met de drinkwaternormen uit het Drinkwaterbesluit. De norm volgens dit besluit is van toepassing op de drinkwaterkwaliteit op het leveringspunt (de 'kraan') en niet de kwaliteit van het opgepompte 'ruwe' grondwater. Deze norm behoort daarom niet tot het bodembeleid.

De lijst van stoffen waarvoor parameters zijn vastgesteld is niet uitputtend. Bevoegd gezag zal zich ervan moeten vergewissen of er in het betreffende gebied andere stoffen aanwezig zijn waarvoor een afweging of maatregelen moeten worden genomen noodzakelijk is. Voor nu wordt gebruik gemaakt van de normenlijst en -waarden zoals deze gelden in de Circulaire bodemsanering 2013. Gewenste verbeteringen worden op een later moment meegenomen in het traject van de aanpassingen van het normenkader op het gebied van grondwaterkwaliteit. Normen die niet in het Aanvullingsbesluit bodem zijn opgenomen, kunnen worden gebruikt bij de onderbouwing van een duurzaam bodembeheer en voor de gewenste gebiedskwaliteit in omgevingsvisies, omgevingsplannen en omgevingsverordeningen. Veel van deze normen, zoals de streefwaarden grondwater of de voormalige Indicatieve Niveaus voor Ernstige Verontreiniging (INEV's) zijn beschikbaar in het normenzoeksysteem op de website van het RIVM: <https://rvs.rivm.nl/normen>.

De uitwerking van de instructieregel art 4.12a Bkl wordt verder uitgewerkt in paragraaf 4.3.3 (waterprogramma's).

Concreet werk maken van de doelstelling bij beoordeling nieuwe activiteiten

Ook bij de beoordeling van nieuwe activiteiten speelt het kader van artikel 6 Gwr een rol. Als dit activiteiten zijn die door de decentrale overheden worden gereguleerd, zullen deze overheden artikel 6 Gwr in ogenschouw moeten nemen. Dit speelt bijvoorbeeld bij brijnlozingen maar ook bij vraagstukken rondom 'infiltratie' in de bodem en hergebruik van (gezuiverd) afvalwater/effluent.

Voor rechtstreekse lozingen in het grondwater dienen de lidstaten op grond van de Krw een verbod in te stellen, behoudens een aantal specifiek benoemde activiteiten waarvoor een lidstaat toestemming mag geven (art. 11, lid 3, onder j Krw).

Bijkomend moet op grond van de Gwr de inbreng van gevaarlijke stoffen in het grondwater worden voorkomen en van verontreinigende stoffen worden voorkomen of beperkt.

In artikel 6 eerste lid van de Gwr is aangegeven dat lidstaten moeten afleiden welke stoffen zij als gevaarlijk beschouwen (waarvoor inbreng dus moet worden voorkomen). Bijlage VIII van de Krw bevat een overzicht van stofgroepen die in ieder geval als verontreinigend worden beschouwd. Daarbij moet met name rekening worden gehouden met de gevaarlijke stoffen van de stofgroepen onder punt 1 t/m 6, en waarbij de lidstaten kunnen bepalen welke stoffen uit de groepen onder punten 7 t/m 9 als gevaarlijk beschouwd worden. Nederland heeft dat nog niet gedaan.

De inbreng van gevaarlijke stoffen is niet toegestaan en de inbreng van andere verontreinigende stoffen moet worden beperkt. Hierbij moet worden bedacht dat de Krw een verbod kent op de rechtstreekse lozing van verontreinigende stoffen in het grondwater onder voorbehoud van een aantal specifiek benoemde activiteiten (art. 11 lid 3, sub j). Figuur 3.4 helpt bij de vraag of een inbreng is toegestaan. Daarbij echter bepaalt artikel 4, lid 1, onder b, sub i Krw voor grondwater dat de lidstaten de nodige maatregelen ten uitvoer leggen "met de bedoeling de inbreng van verontreinigende stoffen in het grondwater te voorkomen of te beperken en de achteruitgang van de toestand van alle grondwaterlichamen te voorkomen onder voorbehoud van (...) de toepassing van artikel 11, lid 3, onder j)."

Risicovolle stoffen die bijvoorbeeld via brijnlozingen kunnen worden geloosd in het grondwater zijn, naast chloride, (zware) metalen, zoals cadmium, nikkel, lood, koper, zink, aluminium en arseen. Cadmium en

arseen zijn volgens Bijlage VIII van de Krw verontreinigende stoffen, waarvan lozing in het grondwater niet is toegestaan. Voor de andere stoffen geldt dat er op dit moment geen helder onderscheid is tussen wat gevaarlijke en wat andere verontreinigende stoffen zijn. Op zich echter maakt dat weinig uit: brijn bevat stoffen c.q. kan stoffen bevatten waarvan het niet is toegestaan deze in het grondwater (als onderdeel van de bodem) te lozen. Dat verklaart dan ook de beleidsmatige wens deze lozingen geheel te beëindigen. Omdat de eis van prevent & limit voor alle stoffen geldt en op elke locatie binnen een grondwaterlichaam, is saldering – nadelige effecten op één plek wegstrepen tegen de voordelen op een andere (nabije) plek – niet mogelijk. Maar wellicht kan er een beroep worden gedaan op de uitzonderingsbepalingen van de Gwr.

Beroep mogelijk op de uitzonderingsbepalingen van de Krw/Gwr

Lidstaten kunnen op grond van art. 6 derde lid onder a t/m f Gwr beslissen dat de voorgeschreven maatregelen (om de inbreng van verontreinigende stoffen in het grondwater te voorkomen of te beperken) niet gelden.

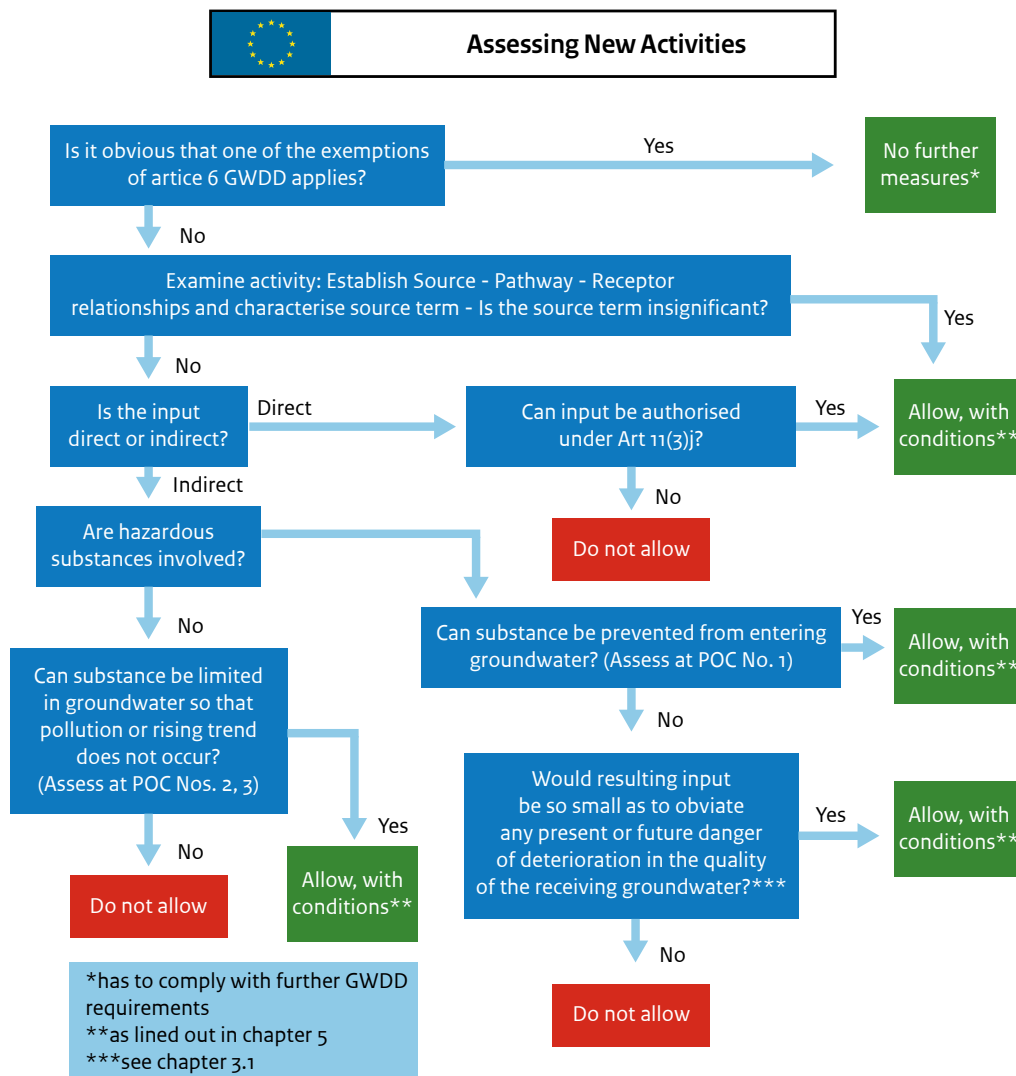
Artikel 11 Krw schrijft beheersingsmaatregelen voor, met inbegrip van een verplichte voorafgaande toestemming voor de kunstmatige aanvulling of vergroting van grondwaterlichamen. Het gebruikte water mag afkomstig zijn van al het oppervlakte- of grondwater (nb: andere watertypen worden hier niet genoemd), mits het gebruik van de bron niet verhindert dat de milieudoelstellingen voor de bron of het aangevulde of vergrote grondwaterlichaam worden bereikt. Deze beheersingsmaatregelen moeten regelmatig worden getoetst en zo nodig bijgesteld. Hierbij is cruciaal ook de kwaliteit van het ontvangende grondwater te kennen. Hierdoor ontstaat immers een beeld van de regionale achtergrondwaarden aan de hand waarvan kan worden bepaald wat er eventueel kan worden geloosd.

Ook hier geldt dat alleen van deze uitzonderingen gebruik mag worden gemaakt wanneer de bevoegde instanties van de lidstaten hebben vastgesteld dat er een efficiënte monitoring van de betrokken grondwaterlichamen wordt uitgevoerd. Tot slot is ook van belang dat een inventaris (art. 6, lid 4 Gwr) wordt bijgehouden van de bedoelde uitzonderingen met het oog op kennisgeving, op verzoek, aan de Europese Commissie.

Handvatten in de Guidance on preventing of limiting direct and indirect inputs

Het richtsnoer behorende bij dit Gwr-artikel geeft handvatten hoe gehandeld kan worden bij nieuwe activiteiten.

Figuur 3.4: beslisboom wel / niet toestaan activiteiten onder beginsel van prevent & limit⁵⁸



3.3.2.4 Beschermen grondwater dat wordt onttrokken voor menselijke consumptie

Beschrijving doelstelling

Deze doelstellingen komen erop neer dat achteruitgang van de kwaliteit van water bestemd voor menselijke consumptie voorkomen moet worden. Daarbij moet tevens worden gestreefd naar een verbetering van de kwaliteit teneinde de zuiveringsinspanning te verminderen. Deze doelstelling speelt daar waar er een waterwinlocatie in een grondwaterlichaam gelegen is. De doelstelling geldt voor alle stoffen die een risico kunnen vormen voor de duurzame drinkwatervoorziening en waarvoor zuivering nodig kan zijn. Daartoe behoren bijvoorbeeld ook de zogenoemde 'opkomende stoffen'.

Achteruitgang wordt bepaald over een planperiode van de Krv op basis van monitoring die de provincie uitvoert. Als een verontreinigingspluim een waterwinlocatie beïnvloedt, kan er sprake zijn van achteruitgang, ook bij lage concentraties. Een sanering is hierbij niet per definitie verplicht, maar het behalen van de doelstelling van geen achteruitgang wel. Zie ook de casus beschreven in paragraaf 5.4 van deze handreiking.

⁵⁸ Uit: European Commission, Common implementation strategy for the water framework directive (200/60/EC), Guidance Document No. 17, p. 22.

Concreet werk maken van de doelstelling en de rol van gebiedsdossiers

Door middel van de Krw-monitoring⁵⁹ wordt informatie verkregen of er voldaan wordt aan deze doelstellingen en wanneer maatregelen aan de orde zijn. Het regionale waterprogramma speelt hierbij een sleutelrol.⁶⁰ Grondwaterlichamen waaruit water bedoeld voor menselijke consumptie wordt onttrokken worden opgenomen in het door de provincies beheerde register beschermde gebieden (art. 11.34 Bkl). Bovendien moeten deze waterlichamen worden aangewezen en gemonitord (art. 7 Krw). In de waterprogramma's van het Rijk, de provincies en de waterschappen worden de maatregelen opgenomen om aan de doelstellingen te voldoen.

Eén van de praktijkmaatregelen is het opstellen of actualiseren van gebiedsdossiers. Hierin wordt door de betrokken partijen, waaronder drinkwaterbedrijven, informatie verzameld die van belang is voor de waterkwaliteit ter plaatse van de waterwinning voor de openbare drinkwatervoorziening, inclusief een inventarisatie van mogelijke bedreigingen voor de drinkwaterbron. Op basis van deze informatie worden vervolgens mogelijke beschermingsmaatregelen, gericht op preventie en risicobeheersing, ontwikkeld. De maatregelen worden opgenomen in het regionale waterprogramma, het waterbeheerprogramma of worden vastgelegd in de vorm van bestuurlijke afspraken. De regie voor de gebiedsdossiers ligt bij de provincies. Zie meer uitgebreid over gebiedsdossiers: paragraaf 4.3.3.

3.3.3 Monitoring Krw- en Gwr-doelstellingen

Monitoring is geregeld in hoofdstuk 20 van de Ow en in hoofdstuk 11 van het Bkl. Monitoring is verplicht als er een omgevingswaarde is vastgesteld. Dit geldt voor de waterkwaliteitsdoelstellingen. Voor grondwaterkwaliteit is met name de monitoring ter uitvoering van de Krw van belang; deze verantwoordelijkheid ligt bij provincies (art. 11.33, lid 2 Bkl). Dit is uitgewerkt in paragraaf 11.2.3.1 Bkl. Deze paragraaf bevat in grote lijnen dezelfde regels als het vroegere Bkwmw 2009 en de Regeling monitoring kaderrichtlijn water. Zie specifiek de artikelen 11, 28, 11.29 en 11.30 Bkl waarin de nadere eisen voor het monitoringsprogramma zijn opgenomen. Onderdeel hiervan zijn de methoden waarmee bepaald kan worden of voldaan wordt aan de omgevingswaarden en andere doelstellingen.

De minister van IenW stelt voor ieder stroomgebiedsdistrict het Krw-monitoringsprogramma vast. Hierin is onder meer beschreven hoe de toestand van grondwaterlichamen wordt gemeten (incl. de stoffen die zijn aangewezen als indicatoren voor een mogelijke bedreiging voor de kwaliteit van grondwater dat wordt gebruikt voor de bereiding van drinkwater) en hoe wordt vastgesteld of de doelen van de Krw, de Richtlijn Prioritaire Stoffen (RPS) en de Gwr zijn gehaald. Ook bevat het monitoringprogramma de wijze waarop wordt vastgesteld of sprake is van 'geen achteruitgang' van een waterlichaam.

Op grond van artikel 20.1, derde lid Ow zijn in artikel 11.27 Bkl (voor zover het om grondwater gaat) *parameters* aangewezen die door monitoring moeten worden bewaakt:

- a. de stoffen in de aandachtstoffenlijst, bedoeld in artikel 8 ter, eerste lid, van de Richtlijn prioritaire stoffen;
- b. de indicatoren die een mogelijke bedreiging vormen voor de kwaliteit van grondwater dat wordt onttrokken voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water;
- c. de tendensen over de concentraties van stoffen in grondwaterlichamen;
- d. de concentraties van verontreinigende stoffen uit bestaande verontreinigingspluimen in een grondwaterlichaam waarvoor aanvullende trendbeoordelingen als bedoeld in artikel 5, vijfde lid, van de Grondwaterrichtlijn nodig zijn.

Hoewel de wettelijke verplichting niet wezenlijk verandert door de Omgevingswet – de verplichtingen uit de Grondwaterrichtlijn blijven onveranderd – verandert er door het vervallen van de Wbb wel wat. De 'aanvullende trendbeoordelingen' (art. 13 Bkwmw 2009, art. 5, vijfde lid Gwr) voor aangetroffen verontreinigende stoffen in grondwaterlichamen maken nu explicieter onderdeel uit van de monitoring

⁵⁹ Ogv art. 11.28, lid 3 onder b Bkl.

⁶⁰ Het RIVM heeft het model GRADE in ontwikkeling dat inzicht geeft bij welke concentratie een verontreinigingspluim een waterwinlocatie kan beïnvloeden: [F.A. Swartjes et al., Opties voor een adequaat beoordelingskader voor grondwaterkwaliteit. Normen en instrumentarium voor de beoordeling van de grondwaterkwaliteit in de Omgevingswet. RIVM Rapport 2017-0129](#). Dit model, dat gebruikt kan worden om risicogrenswaarden voor verontreinigingspluimen af te leiden, wordt gebruikt bij de ontwikkeling van de Risicotoolbox Grondwater.

(art. 11.27 onder f Bkl). Het is daardoor nodig om het effect te beoordelen van bestaande verontreinigingspluimen op het bereiken van alle KRW-doelstellingen en de noodzaak om maatregelen vast te stellen.

Ondanks dat het Bkmw 2009 beleidsneutraal is omgezet in het Bkl, dienen verontreinigingspluimen uit puntbronnen en (rest)verontreiniging in de bodem van verontreinigde bodems te worden beoordeeld. Het KRW-monitoringsprogramma bevat de nadere uitwerking van de methode van monitoring van de parameters in het geval er aanvullende trendbeoordelingen als bedoeld in artikel 5, vijfde lid, van de Grondwaterrichtlijn nodig zijn. Het deel van het monitoringsprogramma dat de methode bevat voor het uitvoeren van aanvullende trendbeoordelingen moet wel op grond van artikel 11.28, derde lid, onder b Bkl door GS vastgesteld worden.

De aanvullende trendbeoordeling is erop gericht vast te stellen dat de verontreinigingspluimen vanuit verontreinigde locaties zich:

- niet verder verspreiden;
- niet leiden tot verslechtering van de chemische toestand van het grondwaterlichaam, en
- geen risico vormen voor de menselijke gezondheid en het milieu.

Door het vervallen van de Wbb moet de provincie in beginsel alle verontreinigingspluimen, ook in het stedelijke gebied, beoordelen alvorens te bepalen welke daarvan gemonitord dienen te worden. De provincies moeten hiervoor nog wel een (beoordelings)methode ontwikkelen. Dit kan per individuele pluim of als cluster in een gebied, vergelijkbaar met gebiedsgericht grondwaterbeheer onder de Wbb. Aanvullende trendbeoordeling verplicht tot monitoring en die kan weer informatie aanleveren waaruit blijkt dat er idd een bedreiging is voor het KRW doel en derhalve een noodzaak bestaat om vanuit de KRW-doelen maatregelen vast te stellen die wel eventueel gericht zijn op aanpak/beheersing. Onder de Wbb werden de historische verontreinigingspluimen veelal gebiedsgericht en in samenhang aangepakt dan wel beheerd. Volgens de NvT bij het Aanvullingsbesluit bodem lijkt ook onder de Omgevingswet een gebiedsgerichte benadering het meest geschikt om verontreinigingspluimen te beheren of beheersen.⁶¹ Eén of meerdere bestuursorganen kunnen al dan niet gezamenlijk hiertoe maatregelen vaststellen in een programma.

Tot slot: overgangsrecht

Artikel 8.2.10 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet bevat overgangsrecht voor het huidige monitoringsprogramma.⁶² Dit artikel regelt dat het door de minister van IenW vastgestelde monitoringsprogramma juridisch blijft gelden. Het wordt gelijkgesteld aan een monitoringsprogramma van artikel 11.28 Bkl.⁶³ De methode voor aanvullende trendbeoordelingen moet zoals hiervoor aangegeven door GS worden vastgesteld (art. 11.28, lid 3 onder b Bkl). Hiervoor is geen overgangsrecht.

3.4 Conclusie

Taken in verband met de grondwaterkwaliteit komen voort uit door overheden zelf geformuleerde maatschappelijke opgaven, belangen en ambities en (in ieder geval) uit Europese doelstellingen voor de bescherming van de grondwaterkwaliteit, zoals bepaald in de KRW, de Gwr (en in mindere mate de Richtlijn prioritaire stoffen (Rps)). De toegelichte KRW- en Gwr-grondwaterdoelstellingen zijn:

1. Realiseren goede toestand (kwantiteit en kwaliteit) van grondwaterlichamen;
2. Geen achteruitgang van de toestand van grondwaterlichamen;
3. Ombuigen van significante en stijgende trends;
4. Voorkomen en beperken inbreng van verontreinigende stoffen in het grondwater (beginsel van 'prevent & limit').
5. Voorkomen van achteruitgang van de kwaliteit van water dat onttrokken wordt voor menselijke consumptie voor stoffen waarvoor zuivering nodig is;
6. Streven naar verbetering van de kwaliteit van het water dat wordt onttrokken voor menselijke consumptie teneinde de zuiveringsinspanning te verlagen.

⁶¹ NvT Abb, Staatsblad 2021, 98, p. 142.

⁶² Onder de Waterwet is het monitoringsprogramma vastgesteld in het Besluit vaststelling monitoringsprogramma kaderrichtlijn water.

⁶³ Het overgangsrecht geldt ook voor de protocollen en andere documenten die volgens artikel 1 van het Besluit vaststelling monitoringsprogramma kaderrichtlijn water deel uitmaken van het monitoringsprogramma, zolang het monitoringsprogramma niet wordt aangepast.

De Europese doelen zijn geïmplementeerd in de Omgevingswet, concreet in het Bkl (vergelijkbaar met het vroegere Bkmw 2009). In dit hoofdstuk zijn deze grondwaterdoelstellingen beschreven waarbij is vermeld welke verplichtingen en maatregelen hieruit voortvloeien. De maatschappelijke en Europese doelstellingen vormen samen de randvoorwaarden waarbinnen overheden samenwerken. Het is en blijft noodzakelijk zorgvuldig af te wegen welk gebruik waar en onder welke randvoorwaarden kan worden toegestaan, rekening houdend met al bestaande gebruiksfuncties en mogelijk aanwezige verontreinigingen. Goed bestuur is zorgvuldig omgaan met alle in het geding zijnde belangen in het 'bodem- en watersysteem'. Met de uitvoering van de wettelijk verplichte waterbeheerprogramma's, regionale waterprogramma's en het nationale waterprogramma wordt werkt gemaakt van deze doelstellingen.

Hoewel niet nieuw, vraagt de vierde genoemde doelstelling voor de praktijk wat extra aandacht. Deze doelstelling van artikel 6 Gwr speelt immers niet op het schaalniveau van het grondwaterlichaam, maar gaat om de belasting van het grondwater op lokale schaal. Bepaald is dat de inbreng van gevaarlijke verontreinigende stoffen (zoals ZZS waaronder ook PFAS) moet worden voorkomen en die van niet gevaarlijke verontreinigende stoffen moet worden beperkt. Inbreng van een historische verontreiniging naar grondwater is ook een inbreng. Wanneer er van zo'n inbreng sprake is, zijn maatregelen verplicht, maar die verplichting geldt niet als er een goed gemotiveerd beroep gedaan kan worden op de door de Gwr zelf geboden uitzonderingsbepalingen. Het richtsnoer behorende bij dit Gwr-artikel geeft handvatten hoe gehandeld kan worden bij reeds bestaande verontreinigingen. Deze kunnen immers niet meer voorkomen worden. Het handvat maakt voor gevaarlijke of niet gevaarlijke stoffen geen onderscheid in de benadering als het gaat om historische verontreinigingen.

Uitzonderingen op het nemen van maatregelen zijn volgens de Gwr mogelijk als het:

- om diffuse bronnen gaat waarvan de aanpak technisch onmogelijk is;
- om verwaarloosbare hoeveelheden of concentraties gaat in relatie tot de mogelijke achteruitgang van de kwaliteit van het grondwater;
- onevenredig kostbaar is om hoeveelheden verontreinigende stoffen uit vervuilde bodem of grondwater te verwijderen, of anderszins het zorgen dat insijpeling daarvan kan worden beheerst onevenredig kostbaar is. Kosteneffectiviteit en doelmatigheid zijn dan ook aspecten die in de afweging meegenomen mogen worden.

De motivering voor een beroep op zo'n uitzonderingsbepaling wordt opgenomen in het regionale waterprogramma en landt uiteindelijk ook in de stroomgebiedbeheerplannen (sgbp's) van het Rijk. Wanneer een beroep op een van de uitzonderingen wordt gedaan, moet er monitoring plaatsvinden van het betreffende grondwaterlichaam. Een overzicht van de uitzonderingen (incl. een door de provincie bij te houden 'inventaris') wordt opgenomen in de sgbp's.

De bekende interventiewaarden worden signaleringsparameters

De interventiewaarden uit de Circulaire bodemsanering 2013 komen als 'signaleringsparameters beoordeling grondwatersanering' terug in het Aanvullingsbesluit bodem en dus uiteindelijk in het Bkl. Bij de beoordeling of een grondwatersanering van een historische grondwaterverontreiniging nodig is, wordt rekening gehouden met de signaleringsparameters beoordeling grondwatersanering (uit bijlage Vd bij het Bkl). Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van de in hoofdstuk 2 toegelichte Riscotoolbox Grondwater in combinatie met het provinciale kader van het regionale waterprogramma en omgevingsverordening. De RTB grondwater geeft een uitslag over eventuele risico's maar de saneringsafweging volgt uit de beoordeling van het bevoegd gezag. Die beoordeling kan leiden tot de conclusie dat in het kader van beheer van grondwaterkwaliteit een sanerende maatregel aan de orde is. Hiermee wordt het staande beleid van de Circulaire bodemsanering 2013 voortgezet. Maar ook als er onder de signaleringsparameter wordt gebleven, kan het noodzakelijk zijn dat maatregelen worden vastgesteld. Redenen hiervoor kunnen bijvoorbeeld zijn andere doelstellingen van de Kaderrichtlijn water uit hoofdstuk 4 van het Bkl, zoals de doelstelling voor water dat bestemd is voor menselijke consumptie of bij overschrijding van een risicogrenswaarde gekoppeld aan het grondwatergebruik, zoals irrigatie of veedrenking. Hiervoor kunnen de risicogrenswaarden gebruikt worden die het RIVM heeft afgeleid.⁶⁴

⁶⁴ [Functiespecifieke risicogrenswaarden voor grondwaterkwaliteit : Verkenning en methodiekontwikkeling | RIVM.](#)

Monitoring

Monitoring is volgens de Omgevingswet verplicht als er een omgevingswaarde is vastgesteld. Dit geldt voor de waterkwaliteitsdoelstellingen. Voor grondwaterkwaliteit is met name de monitoring ter uitvoering van de Krw van belang. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de provincies.

Op grond van artikel 20.1, derde lid Ow zijn in artikel 11.27 Bkl *parameters* (geen omgevingswaarden in de zin van de Ow) aangewezen die door monitoring moeten worden bewaakt:

- a. de stoffen in de aandachtstoffenlijst, bedoeld in artikel 8 ter, eerste lid, van de Richtlijn prioritaire stoffen;
- b. de indicatoren die een mogelijke bedreiging vormen voor de kwaliteit van grondwater dat wordt onttrokken voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water;
- c. de tendensen over de concentraties van stoffen in grondwaterlichamen;
- d. de concentraties van verontreinigende stoffen uit bestaande verontreinigingspluimen in een grondwaterlichaam waarvoor aanvullende trendbeoordelingen als bedoeld in artikel 5, vijfde lid, van de Grondwaterrichtlijn nodig zijn.

Hoewel de wettelijke verplichting niet wezenlijk verandert door de Omgevingswet – de verplichtingen van de Gwr blijven onveranderd – verandert er door het vervallen van de Wbb wel wat. De ‘aanvullende trendbeoordelingen’ (zie art. 5, vijfde lid Gwr) voor aangetroffen verontreinigende stoffen in grondwaterlichamen maken nu explicieter onderdeel uit van de monitoring (de methode hiervoor moet door de provincies (GS) worden vastgesteld). Het is nodig om het effect te beoordelen van bestaande verontreinigingspluimen op het bereiken van alle Krw-doelstellingen en de noodzaak om maatregelen vast te stellen. Door het vervallen van de Wbb moet de provincie in beginsel alle verontreinigingspluimen, ook in het stedelijke gebied, beoordelen alvorens te bepalen welke daarvan gemonitord dienen te worden. Dit kan per individuele pluim of als cluster, vergelijkbaar met gebiedsgericht grondwaterbeheer onder de Wbb. De aanvullende trendbeoordeling is erop gericht vast te stellen of de verontreinigingspluimen vanuit verontreinigde locaties zich:

- niet verder verspreiden;
- niet leiden tot verslechtering van de chemische toestand van het grondwaterlichaam, en
- geen risico vormen voor de menselijke gezondheid en het milieu.

Onder de Wbb werden de historische verontreinigingspluimen veelal gebiedsgericht en in samenhang aangepakt. Ook onder de Omgevingswet lijkt een gebiedsgerichte benadering het meest geschikt om verontreinigingspluimen of gebieden waar belangen spelen m.b.t. het gebruik van grondwater te beheren of te beheersen. Eén of meerdere bestuursorganen kunnen al dan niet gezamenlijk hiertoe maatregelen vaststellen in een programma.

Hierbij is het tot slot van belang in te zien dat het beheer van de grondwaterkwaliteit onderdeel is en blijft van het beheer van watersystemen. Dit kan ertoe leiden dat bodemverontreinigingen beheerd moeten worden als deze de grondwaterkwaliteit (dreigen te) beïnvloeden.

4 Taken, bevoegdheden en gebruik van het instrumentarium

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de taken, bevoegdheden en het beschikbare instrumentarium van de Omgevingswet uiteengezet. De beschrijving hiervan is zoveel mogelijk direct gerelateerd aan het grondwaterkwaliteitsbeheer. Meer algemene beschrijvingen over deze onderwerpen, zoals procedurele vereisten en verplichte participatie, zijn elders te vinden.⁶⁵ De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt:

- In paragraaf 4.2 zijn de grondwatergerelateerde taken van de provincies, gemeenten en waterschappen toegelicht.
- In paragraaf 4.3 is, aan de hand van de zes kerninstrumenten van de wet, beschreven op welke wijze de bescherming en benutting van het grondwater vorm moet of kan krijgen. Hierbij is tevens aandacht voor ondersteunende wetsinstrumenten zoals de mogelijkheid van (generiek of individueel) maatwerk en het stellen van instructieregels die nodig (kunnen) zijn om taken uit te voeren of regels te stellen.
- Paragraaf 4.4 sluit af met de belangrijkste conclusies.

Belangrijke pijler onder de Omgevingswet is dat er balans ontstaat en blijft bestaan tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (art. 1.3 Ow). Sommige maatschappelijke opgaven, zoals de energietransitie of verdergaand ondergronds bouwen, leiden ertoe dat de ondergrond meer en meer wordt benut en dat kan op gespannen voet staan met het beschermen van de kwaliteit van het grondwater. Zorgvuldig belangen tegen elkaar afwegen is niet voor niets een kerntaak van alle overheden. Met gedegen kennis over negatieve en positieve effecten van activiteiten op het bodem- en watersysteem, met inachtneming van ieders belang en ambities in de fysieke leefomgeving, zal in gezamenlijkheid invulling gegeven moeten worden aan het grondwaterkwaliteitsbeheer. Net als onder het oude recht is het beheer van grondwater verdeeld geregeld over de diverse bestuursorganen.

4.2 Taken en bevoegdheden grondwaterkwaliteitsbeheer

4.2.1 Taken en bevoegdheden provincie

In het licht van de Kaderrichtlijn water (Krw) en de Grondwaterrichtlijn (Gwr) is er voor de provincie een belangrijke regisserende en coördinerende rol toebedeeld (art. 2.18, lid 1 onder a Ow). Daarbij heeft de provincie tot taak toezicht uit te oefenen op het beheer van watersystemen voorzover dat is toegedeeld aan de waterschappen (art. 2.18, lid 1 onder d Ow). Grondwaterlichamen maken onderdeel uit van de regionale watersystemen waarover de waterschappen het beheer voeren, waaronder ook kwaliteitsbeheer. Provincies kunnen er bijvoorbeeld op toezien dat de waterschappen bij hun vergunningverlening het belang van bescherming van de grondwaterkwaliteit meenemen, zeker ook waar het onttrekkingen (en hiermee samenhangende infiltraties) betreft. Maar toezicht kan verder gaan dan dat, zij het dat de Omgevingswet eerst en bovenal vraagt om onderlinge afstemming en samenwerking. Dat komt tot uiting bij het formuleren van beleid en het stellen van regels aan (potentieel) grondwaterbedreigende activiteiten.

De provincie heeft verder de taak om, in verband met de winning van grondwater voor bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water, de kwaliteit van het grondwater in aan te wijzen grondwaterbeschermingsgebieden te beschermen (art. 2.18 Ow). Die aanwijzing vindt plaats in de omgevingsverordening waar ook regels worden gesteld ter bescherming van de grondwaterkwaliteit in deze gebieden. De hoofdlijnen van het grondwaterbeleid zijn verwoord in de omgevingsvisie (art. 3.1 Ow). Uit artikel 3.8 Ow (waar de vaststelling van het verplichte regionale waterprogramma is geregeld) volgt dat de provincie verantwoordelijk is voor het realiseren van de grondwaterdoelen van de Krw en de Gwr (zie hierover hoofdstuk 3).

⁶⁵ Zie met name informatie op <https://iplo.nl/>.

Grondwatertaken en -bevoegdheden provincie

Een *specifiek* toebedeelde taak voor het realiseren van de grondwatergerelateerde Krw- en Gwr-doelen, zowel binnen als buiten grondwaterbeschermingsgebieden:

1. Gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen (art. 2.18 Ow).
2. Beschermen grondwaterkwaliteit in grondwaterbeschermingsgebieden in verband met de winning van grondwater voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water (art. 2.18 Ow).
3. Vaststellen omgevingsvisie waarin de hoofdlijnen van het grondwaterbeleid zijn verwoord, rekening houdend met milieubeginselen (art. 3.1 en 3.3 Ow).
4. Vaststellen regionaal waterprogramma, mede ter uitvoering van o.a. de Krw en Gwr (art. 3.8 Ow).
5. Krw-monitoring grondwater (zie par. 3.3.3 van deze handreiking).
6. Bevoegd gezag voor onttrekkingen van grondwater i.v.m. de openbare drinkwatervoorziening en industriële toepassingen > 150.000 m³ p/j (art. 16.1 t/m 16.5 Bal), alsook voor de milieubelastende activiteit open bodemenergiesystemen (art. 3.18 e.v. Bal).

In de omgevingsvisie worden de hoofdlijnen van het grondwaterbeleid verwoord die zogezegd de 'haakjes' vormen voor de maatregelen in het programma en de bindende regels in de omgevingsverordening (zie hierover nader par. 4.3.2). Met haar regionale waterprogramma geeft de provincie onder meer uitvoering aan de Krw en de Gwr. In dit programma worden de maatregelen opgenomen die nodig zijn om de doelen te realiseren (zie nader over het programma: paragraaf 4.3.3).

Tot slot wordt hier opgemerkt dat de provincie bevoegd gezag is voor onttrekkingen van grondwater voor de openbare drinkwatervoorziening en voor industriële toepassingen van meer dan 150.000 m³ p/j (hst. 16 Bal).⁶⁶ Ook is zij bevoegd gezag voor de open bodem-energiesystemen die als milieubelastende activiteit zijn aangewezen in het Bal (art. 2.5 jo. par. 3.2.6 en par. 4.112 Bal).

4.2.2 Taken en bevoegdheden gemeente

Ook gemeenten hebben taken en bevoegdheden met betrekking tot de grondwaterkwaliteit. Allereerst is er de omgevingsvisie (zie par. 4.3.2). Ter uitwerking van de omgevingsvisie kan de gemeente programma's vaststellen. In relatie tot water en bodem geldt er hiertoe geen verplichting.

Taken en -bevoegdheden gemeente

1. Algemene taak 'zorg (beheer) van de fysieke leefomgeving'. Betreft beheer van de fysieke leefomgeving, waarvan het bodem- en grondwatersysteem onderdeel van is (art 2.3 Ow).
2. Algemene taak om een omgevingsvisie voor de fysieke leefomgeving vast te stellen. Hierbij moet rekening worden gehouden met een viertal milieubeginselen (art. 3.3 Ow). Zie hiervoor nader par. 4.3.2.
3. Bevoegdheid om programma's vast te stellen, daar waar nodig (art 3.4 Ow).
4. Specifieke taken op het gebied van het beheer van watersystemen en waterketenbeheer, waaronder de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater en de grondwater(peil)zorgplicht. Dit zijn reeds bestaande taken waar de Ow geen wijzigingen in aanbrengt (art 2.16 Ow).
5. Vaststellen van een omgevingsplan (art. 2.4 Ow). Deze verordening bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente in ieder geval de regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (art. 4.2 Ow). In het omgevingsplan wordt ook rekening gehouden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen, waaronder ook de gevolgen voor de grondwaterkwaliteit (instructieregel: art. 5.37 Bkl ['watertoets']).
6. Bevoegd gezag voor lozingen op of in de bodem en rioollozingen.
7. Bevoegdheid tot het treffen van maatregelen en geven van aanwijzingen bij een ongewoon voorval (art. 19.4 Ow).
8. Bevoegdheid tot het treffen van tijdelijke beveiligingmaatregelen bij een toevalsvondst (art 19.9a t/m 19.9d Ow).

⁶⁶ De provinciale grondwaterbeschermingsheffing en de grondwateronttrekkingsheffing zijn beleidsneutraal overgezet naar de Omgevingswet (art. 13.4 resp. art. 13.4b Ow).

In het omgevingsplan zorgt de gemeente voor een evenwichtige toedeling van functies door het stellen van regels aan activiteiten. Steeds vaker leggen functies een claim op de ondergrond en dit vraagt om een zorgvuldige afweging en inbedding. Indien een bepaalde functie of activiteit randvoorwaarden stelt aan zowel de bodem- als grondwaterkwaliteit, kan de gemeente hiervoor regels in haar omgevingsplan opnemen. Ook maatschappelijke opgaven kunnen hiertoe aanleiding geven, bijvoorbeeld omdat deze een bepaalde grondwaterkwaliteit verlangen. Het kan ook zijn dat de gemeente werk moet maken van door de provincie (in de omgevingsverordening) vastgestelde instructieregels.

Belang van goede bodeminformatie

Bodeminformatiebeheer is geen apart wettelijke benoemde taak, maar is wel relevant. Voor de gemeenten is het dan ook van belang dat zij goede informatie hebben over de aanwezige grondwaterkwaliteit en mogelijke belastingen. Dit is een groot aandachtspunt voor de uitvoeringspraktijk, waarin gemeenten, waterschappen en provincie gezamenlijk in moeten optrekken. Zonder goede informatie kan de gemeente geen deugdelijk beleid maken. En waterschappen ook niet mbt hun onttrekkingen.

De uitdaging voor overheden is na te denken vanuit eigen ambities en gestelde doelen en de aanwezige (grondwater)verontreinigingen in dat perspectief te bezien. Gemeenten zullen daarom ook al in hun omgevingsvisie rekening moeten houden met het aspect grondwaterkwaliteit als onderdeel van de fysieke leefomgeving. Voorgenomen ontwikkelingen kunnen immers van (negatieve) invloed zijn op de kwaliteit van het lokaal/regionaal aanwezige grondwater.

4.2.3 Taken en bevoegdheden watersysteembeheerders: waterschap en Rijkswaterstaat

Het beheer van de grondwaterkwaliteit, en daarmee ook de in het grondwater aanwezige verontreinigingen, is nadrukkelijker dan onder het oude stelsel onderdeel van het beheer van watersystemen. Onder het 'beheer van watersystemen' verstaat de Omgevingswet het 'samenstel van aan watersystemen verbonden taken, gericht op het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van die watersystemen en de vervulling van de op grond van deze wet aan die watersystemen toegekende maatschappelijke functies'. Tot het watersysteem behoren zowel oppervlaktewaterlichamen als grondwaterlichamen. Hieruit volgt voor met name het waterschap (als regionaal watersysteembeheerder) een duidelijke rol in het beheer van ook de grondwaterkwaliteit.

Grondwatertaken en -bevoegdheden waterschap en RWS

Het waterschap zal zich als algemeen watersysteembeheerder de bescherming van de grondwaterkwaliteit moeten aantrekken. Het gaat dan vooral om het:

- Inbrengen van de eigen ambitie/visie – soms blauwe omgevingsvisie genoemd (Bovi) - op het grondwater in de omgevingsvisies van provincies en gemeenten;
 - **NB:** door de Unie van Waterschappen wordt op het moment van schrijven van deze handreiking een visie ontwikkeld op het beheer van grondwater en de plek van de waterschappen hierin.
- Bij het ontwikkelen van het waterbeheerprogramma rekening houden met en mede uitvoering te geven aan de in het regionale waterprogramma opgenomen maatregelen ter uitvoering van de Krw en de Gwr (art. 3.7 Ow en art. 4.3 Bkl). Artikel 4.3 Bkl vermeldt expliciet dat het waterbeheerprogramma maatregelen bevat als bedoeld in de artikelen 4, vijfde lid, en 6, eerste lid, van de Gwr, samenhang met artikel 11 van de Krw.
- In onderlinge afstemming met provincies en gemeenten stellen van regels aan grondwaterbedreigende activiteiten in de waterschapsverordening. **NB:** het waterschap is bevoegd gezag voor vrijwel alle onttrekkingen van grondwater.⁶⁷
- Bij de beoordeling van wateractiviteiten (met name onttrekkingen van grondwater) rekening houden met de gevolgen voor de grondwaterkwaliteit (en dus ook aanwezige grondwaterverontreinigingen). Waterschappen moeten daartoe in beginsel zelf een beoordelingskader te ontwikkelen, zij het dat via de bruidsschat voor wateronttrekkingsactiviteiten beoordelingsregels aan de waterschapsverordening worden toegevoegd (zie hierover nader par. 4.3.5.2).

⁶⁷ Uitgezonderd die onttrekkingen waarvoor de provincie bevoegd gezag is (hst. 16 Bal) en waarvoor RWS bevoegd gezag is (hst. 6 Bal).

Specifiek voor Rijkswaterstaat

- Ook het nationale waterprogramma (Nwp) zal voor de rijkswateren maatregelen bevatten ter uitvoering van beide richtlijnen (art. 4.10 Bkl). Nb: het zesjaarlijkse 'Beheerplan voor de Rijkswateren' keert niet afzonderlijk terug. De RWS-maatregelen staan in het Nationaal waterprogramma 2022-2027).⁶⁸
- Bevoegd gezag voor wateronttrekkingsactiviteiten (waaronder grondwater-onttrekkingen) in rijkswater. Hiervoor zijn regels opgenomen in hoofdstuk 6 van het Bal (art. 6.34). Deze regels zijn gesteld met het oog op (art. 6.2 Bal):⁶⁹
 - 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.

Voor met name de waterschappen, die onder het stelsel van de Wet bodembescherming nauwelijks een rol hadden in de aanpak van grondwaterverontreinigingen, verandert er hierdoor wel wat. Meer dan voorheen het geval was, zullen zij bij de vormgeving van het grondwaterbeheer rekening moeten houden met bestaande grondwaterverontreinigingen. Hiervoor is afstemming nodig met de provincie(s) en de gemeenten om uiteindelijk als gezamenlijke overheden één grondwaterbeleid te voeren. Daarbij heeft de provincie een belangrijke regisserende en coördinerende rol (art. 2.18 Ow).

In hoofdstuk 5 van deze handreiking is een casus over verzilting opgenomen, een vraagstuk dat zich vooral voordoet in de lagere delen van Nederland. Bepaalde activiteiten zoals verticale drainage en grondperforaties kunnen het proces van verzilting versnellen. Hiervan kunnen bepaalde vormen van grondgebruik last ondervinden. Waterschappen kunnen dit soort activiteiten in hun waterschapsverordening reguleren om het grondwater te beschermen. Dit volgt uit de algemene watersysteembeheertaak. In paragraaf 4.3.4.3 wordt hier nader op ingegaan.

4.3 Instrumentarium en gebruik hiervan in de praktijk

4.3.1 Inleiding: samenwerken aan grondwaterkwaliteit

Een integrale en gebiedsgerichte werkwijze leidt in de praktijk tot meer samenwerking tussen de beleidsdomeinen bodem, water en ondergrond. Het beheer van de bodem in het algemeen en die van de grondwaterkwaliteit in het bijzonder is onderdeel van (het beheer van) de fysieke leefomgeving. Het nieuwe stelsel verplicht om als (gezamenlijke) overheden een visie te ontwikkelen op het beheer van het bodem en watersysteem in de eigen omgevingsvisie (afgestemd met de waterbeheerder), de grondwaterkwaliteit hieronder begrepen.⁷⁰

De vernieuwing van het bodembeleid en de inpassing in het stelsel van de Omgevingswet leiden ertoe dat bodemkwaliteit als zodanig onderdeel is van de onder de Omgevingswet gevraagde integrale afweging. Dit komt concreet tot uitdrukking in de verplichte omgevingsvisie van met name de provincies en de gemeenten (beleid op hoofdlijnen), de al dan niet verplicht vast te stellen programma's van de decentrale overheden (uitvoering in de vorm van maatregelen) en de regels die worden gesteld in de omgevingsverordening, het omgevingsplan en de waterschapsverordening (juridisch bindende regels aan onder meer grondwaterkwaliteit bedreigende activiteiten). Daarbij zijn, waar aan de orde, de rijksregels van belang. Met dit instrumentenpalet worden de eigen ambities verwoord en uitgewerkt en met het instrumentarium wordt uitvoering gegeven aan de Europese doelstellingen (zie par. 3.3).⁷¹

De wet kent zes kerninstrumenten waarmee een groot deel van het omgevingsrecht kan worden vormgegeven, ook het bodem- en grondwaterkwaliteitsbeheer.

⁶⁸ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/03/18/bijlage-nationaal-water-programma-2022-2027>.

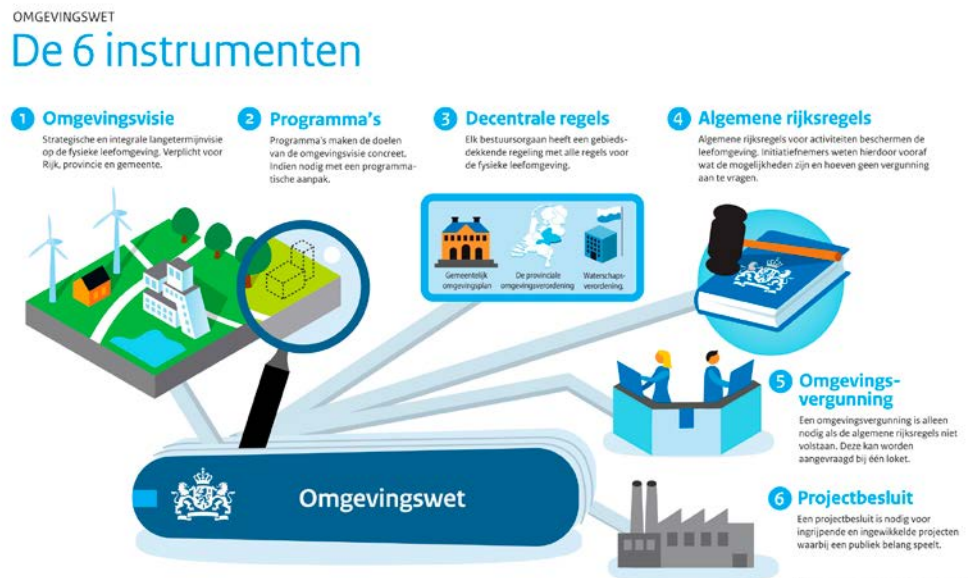
⁶⁹ Identiek aan het beoordelingskader van art. 2.1 Waterwet.

⁷⁰ NvT Abb, Stb. 2021, 98, p.163.

⁷¹ NvT Abb, Stb. 2021, 98, p 157.

Figuur 4.1: de zes kerninstrumenten van de Omgevingswet

De instrumenten passen in de beleidscyclus van de Omgevingswet. Deze wordt hieronder in algemene zin kort toegelicht, gebaseerd op de toelichting bij de Omgevingswet.



Figuur 4.2: de beleidscyclus van de Omgevingswet



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

4.3.2 Omgevingsvisie door Rijk, provincies en gemeenten

De integrale omgevingsvisie is verplicht gesteld voor Rijk (Novi), provincies (Povi) en gemeenten (Govi) en bindt enkel de overheid die de visie heeft vastgesteld. In een omgevingsvisie worden de ambities en beleidsdoelen beschreven voor de kwaliteit van het bodem- en watersysteem, welke verder worden uitgewerkt in het omgevingsplan of de omgevingsverordening.⁷²

Waterschap geen verplichting tot maken omgevingsvisie

Waterschappen maken geen integrale omgevingsvisie. Maar zij moeten wel worden betrokken bij het opstellen van de omgevingsvisies (art 2.2 Ow). Menig waterschap heeft overigens wel een visie op het beheer van watersystemen ('Blauwe omgevingsvisie' of 'Bovi') en gebruikt deze in het gesprek met provincies en gemeenten om tot integrale omgevingsvisies te komen. De eigen visie vormt ook input voor het eigen waterbeheerprogramma.

In de omgevingsvisie zijn de hoofdlijnen 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). Bij het vaststellen van de omgevingsvisie moet rekening worden gehouden met een aantal beginselen die juist ook in relatie tot het beschermen van de grondwaterkwaliteit essentieel zijn, te weten het:

- Voorzorgbeginsel;
- Preventiebeginsel;
- Beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden;
- Beginsel 'de vervuiler betaalt'.

In omgevingsvisies kan aan de hand van deze beginselen worden bedacht wat wijsheid is, rekening houdend met al plaatsvindende dan wel voorzienbare ontwikkelingen.

Concreet omgaan met de milieubeginselen: voorbeelden

Voorstelbaar is dat een provincie of gemeente uit voorzorg en vanwege het beginsel van preventie liever geen industrie of bijvoorbeeld (vanwege het gebruik van bestrijdings-middelen) bloembollenteelt plant in gebieden waar bescherming van de grondwaterkwaliteit (extra) belangrijk is. De lokale omstandigheden spelen bij dit soort overwegingen altijd een belangrijke rol. Zeker waar er bijvoorbeeld drinkwaterbelangen spelen of daar waar de voedings- en genotmiddelenindustrie grondwater onttrekt (ook dat is 'water bestemd voor menselijke consumptie') mag worden verwacht dat de omgevingsvisie(s) richting geven aan de gewenste (en ook niet gewenste) ontwikkelingen, daarbij o.a. rekening houdend met het grondwaterbelang.

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.⁷³

Daarnaast zijn er ook andere hulpmiddelen ontwikkeld. Enerzijds een grondwatervisual om met alle stakeholders tav grondwater het gesprek aan te gaan. Anderzijds een wegwijzer ten behoeve van het uitwerken van een (onverplicht) programma.⁷⁴

Uit de milieubeginselen alleen al vloeit voort dat overheden de zorg hebben voor het formuleren van hun visie op de bescherming en het beheer van de grondwaterkwaliteit. Enerzijds gaat het daarbij om beleid teneinde verdere verontreiniging te voorkomen. Anderzijds wordt een visie verwacht op het beheer van de historische bodem- en grondwaterverontreinigingen.

In relatie tot bodem- en grondwaterkwaliteit bevat de omgevingsvisie van:

⁷² NvT Abb, Stb. 2021, 98, p 128.

⁷³ Zie hiervoor (te downloaden): <https://iplo.nl/thema/water/grondwater/grondwater-omgevingsvisie/>.

⁷⁴ Zie [Hulpmiddelen voor grondwater - Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#).

- **Rijk:** de hoofdlijnen van het nationale milieu- en waterbeleid. Ook bevat deze de landelijke reserves zoals de strategische grond- en oppervlaktewatervoorraden (zie NOVI)
 - In de NOVI is opgenomen dat het van nationaal belang is “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. (...) Naast voldoende (grond)water is het van nationaal belang dat we in Nederland een goede waterkwaliteit (oppervlakte- en grondwater) behouden en realiseren. Een goede waterkwaliteit is nodig om het water te kunnen inzetten voor verschillende gebruiksfuncties, inclusief de ontwikkeling van natuur en biodiversiteit. Europese richtlijnen (zoals de KRW29, KRM30 en Natura 2000) dragen hier in belangrijke mate aan bij. Drinkwater is een eerste levensbehoefte en een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening is dan ook van nationaal belang. Behalve de beschikbaarheid van voldoende zoetwater en de kwaliteit van de drinkwaterbronnen moet ook de kwaliteit en leveringszekerheid van het drinkwater zelf worden gewaarborgd.”⁷⁵
- **Provincie:** de hoofdlijnen van het grondwaterbeschermingsbeleid en de ambities voor de ondergrond (zoals drinkwatervoorziening, bodemenergie en grondwater-afhankelijke natuur). De provincie zal ter uitvoering van haar taken in de omgevingsvisie onder meer aandacht besteden aan bodemkwaliteit in relatie tot de algehele grondwaterkwaliteit en specifiek waar dit bestemd is voor menselijke consumptie, grondwateronttrekkingen, infiltraties en natuur. De provincie kan via bijvoorbeeld instructieregels in de omgevingsverordening dit beleid laten doorwerken naar beleid van gemeenten en waterschappen. Of dit gebeurt is aan elk der provincies om te bepalen, in overleg met waterschap(pen) en gemeenten.
- **Gemeente:** de hoofdlijnen van het beheer en de bescherming van de bodemkwaliteit in de gemeente, waaronder bijvoorbeeld een visie op het omgaan met de historische verontreinigingen. In de omgevingsvisie kunnen ook de ambities voor de bodem en het gebruik van de ondergrond worden vastgelegd (denk aan de drinkwaterwinning). De gemeentelijke omgevingsvisie legt bijvoorbeeld de basis voor het evenwichtig toedelen van functies aan locaties in het omgevingsplan. Hierbij kan de gemeente de chemische kwaliteit, de ecologische en fysische kwaliteit van de bodem betrekken. Dat is zeker van belang als er functies c.q. activiteiten in het verschiets liggen die een nadelig effect kunnen hebben op de bodem- en grondwaterkwaliteit.

Het ligt voor de hand, gegeven het integrale karakter van de omgevingsvisie, dat deze omgevingsvisie de beleidsdomeinen bodem, ondergrond en grondwater integraal beschouwt.

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.

Motiveringsplicht vroegtijdige publieksparticipatie voor omgevingsvisie, programma's, omgevingsplan, omgevingsverordening en waterschapsverordening⁷⁶

De motiveringsplicht voor vroegtijdige publieksparticipatie is niet alleen verplicht gesteld voor de omgevingsvisie. Beide verplichtingen gelden ook voor een programma (waaronder het rioleringsprogramma en het waterbeheerprogramma), omgevingsplan, omgevingsverordening en waterschapsverordening. Bij het vaststellen hiervan moet worden aangegeven op welke wijze invulling is gegeven aan het toepasselijke decentrale participatiebeleid. De betreffende overheid legt in het participatiebeleid vast hoe invulling wordt gegeven aan participatie. Zo is voor alle betrokkenen inzichtelijk hoe zij

⁷⁵ NOVI (2020), p. 58-59. In de NOVI wordt ook regelmatig verwezen naar de beleidsuitgangspunten uit de Structuurvisie Ondergrond (STRONG) van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Den Haag 2018. Zie bijvoorbeeld NOVI, p. 137.

⁷⁶ Zie: Nota van Toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet (Stb. 2020, 400, p. 1217-1218).

bij de voorbereiding betrokken worden. Dezelfde eisen gelden voor een programma, omgevingsplan, omgevingsverordening en waterschapsverordening. Het is aan de overheden om te bepalen hoe het participatiebeleid eruit komt te zien.

NB: deze verplichting loopt vooruit op het in voorbereiding zijnde 'wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau'. Dit wetsvoorstel regelt dat gemeenten, provincies en waterschappen werk maken van hun participatiebeleid door in hun participatieverordening aan te geven op welke wijze inwoners en maatschappelijke partijen in de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid worden betrokken.

4.3.3 Uitwerking in programma's

De omgevingsvisie wordt operationeel gemaakt in programma's die kunnen of moeten worden opgesteld door het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen (art. 3.4 e.v. Ow). De abstracte beleidsdoelen uit de omgevingsvisie kunnen in een programma verder worden uitgewerkt. Het programma is een beleidsdocument en bindt alleen het vaststellende bestuursorgaan. Hierop is 1 uitzondering: in de waterbeheerprogramma's dient rekening te worden gehouden met het regionaal waterprogramma voor zover het de uitvoering van de Krw-verplichtingen betreft.

Het programma bevat de bundeling van maatregelen voor bescherming, beheer, gebruik en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Deze maatregelen kunnen zowel juridisch als niet-juridisch van aard zijn. Het programma onder de Ow bevat dus een of meer van de volgende onderdelen (art. 3.5 Ow):

1. De uitwerking van het beleid voor ontwikkeling, gebruik, beheer, bescherming en behoud van de fysieke leefomgeving;
2. Maatregelen om aan de gestelde omgevingswaarden te voldoen;
3. Maatregelen om een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken (art. 3.2 Ow).

De Omgevingswet kent vier varianten van het programma:

- Verplicht (volgend uit EU-regelgeving);
- Verplicht (bij dreigende overschrijding omgevingswaarden);
- Programmatische aanpak;
- Vrijwillig (onverplicht).

Tabel 4.1: verplichte programma's volgend uit Europese waterrichtlijnen, relevant voor grondwaterkwaliteit

Bestuurslaag	Omschrijving	Artikel in Ow	Artikel Bkl
Rijk	Stroomgebiedsbeheerplannen (SGBP)	Art. 3.9	Art. 4.6
	Nationaal waterprogramma (NWP)	Art. 3.9	Art. 4.10
Provincie	Regionaal waterprogramma	Art. 3.8	Art. 4.4
Waterschap	Waterbeheerprogramma	Art. 3.7	Art. 4.3

Het nationaal waterprogramma, regionaal waterprogramma en waterbeheerprogramma vormen samen het Krw-maatregelenprogramma als bedoeld in art. 11 Krw.⁷⁷ Het is ook mogelijk om met meerdere bestuursorganen gezamenlijk een programma vast te stellen of te combineren. Zo heeft de provincie Utrecht haar verplichte waterprogramma gecombineerd met het provinciale bodemprogramma (multi sectoraal).

In het Bkl zijn instructieregels van het Rijk over de water(beheer)programma's opgenomen. Hierin is geregeld hoe de omgevingswaarden die het Rijk voor grond- en oppervlaktewater-kwaliteit heeft vastgesteld doorwerken naar de programma's. Via het Aanvullingsbesluit bodem wordt daar een instructieregel o.g.v. art. 4.12a Bkl aan toegevoegd:

⁷⁷ Het onder de Waterwet bekende Beheerplan voor de Rijkswateren (BPRW) komt niet als apart programma terug onder de Omgevingswet, maar is integraal onderdeel van het Nationaal waterprogramma 2022-2027.

Artikel 4.12a Bkl (signaleringsparameter beoordeling grondwatersanering)

‘Bij de beoordeling of als maatregel in een waterbeheerprogramma, een regionaal water-programma of het nationale waterprogramma, een grondwatersanering van historische grondwaterverontreiniging nodig is, wordt rekening gehouden met de signaleringsparameters voor grondwaterkwaliteit, bedoeld in bijlage Vd.’

Door middel van de instructieregel van art. 4.12a Bkl geeft het Rijk mee dat een sanerende maatregel ook onder de Omgevingswet aan de orde kan blijven. De beoogde strekking van de instructieregel is om in ieder geval voor locaties met (historische) grondwaterverontreiniging een risicobeoordeling te maken als de verontreiniging de aangegeven signaleringsparameters beoordeling grondwatersanering overschrijden. Die risicobeoordeling kan leiden tot de conclusie dat de provincie in het kader van beheer van grondwaterkwaliteit een sanerende maatregel moet treffen. Hiermee wordt het staande beleid van de Circulaire bodemsanering 2013 voortgezet.⁷⁸ Deze beoordeling wordt uitgevoerd met behulp van een daarvoor ontwikkelde tool, de Risicoolbox grondwater en afgezet tegen het provinciale kader uit het regionale waterprogramma in combinatie met regels in de omgevingsverordening. Voor nadere informatie over de signaleringsparameters wordt verwezen naar paragraaf 3.3.2.3 van deze handreiking.

Voor de bescherming en benutting van het grondwater speelt het regionale waterprogramma een centrale rol. Hiermee geeft de provincie onder meer uitvoering aan de Krw en de Gwr. In dit programma worden de maatregelen opgenomen die nodig zijn om de doelen te realiseren (zie par. 3.3.2 van de handreiking). In samenspraak met gemeenten en waterbeheerders, bezien de provincies (vanwege hun regisserende en coördinerende rol) welke maatregelen in welk waterprogramma opgenomen worden. Het gaat dan onder meer om de verplichting tot het nemen van maatregelen om de inbreng van Krw-verontreinigende stoffen in het grondwater te voorkomen of te beperken.⁷⁹

Centrale rol regionaal waterprogramma

In relatie tot het grondwaterbeheer heeft het regionaal waterprogramma een centrale positie. Dit programma heeft een sterke relatie met de bescherming en benutting van grondwater in het algemeen en de omgang met historische grondwaterverontreinigingen in het bijzonder. Het programma bevat o.a.:⁸⁰

- Maatregelenpakket ter uitvoering van art. 6 Gwr;
- Maatschappelijke functies watersysteem;
- Kader voor mogelijke saneringsmaatregelen op basis van de instructieregel voor signaleringsparameters (art. 4.12a Bkl);
- Eventueel beroep op de uitzonderingsbepaling van art. 6 Gwr;
- Factsheets toestand grondwaterlichamen en verwijzing naar gebiedsdossiers;
- Toetsingskader voor wateractiviteiten (waaronder wateronttrekkingsactiviteiten);
- Uitvoering monitoringprogramma (incl. aanvullende trendmonitoring (art. 5 lid 5 GWR) aanwezigheid verontreinigingspluimen in grondwaterlichaam);
- Kader om het effect van verontreinigingspluimen te beoordelen tbv art 5 lid 5 Gwr

Passend maatregelenpakket

Conform de uitgangspunten van de Omgevingswet is het aan de provincies – gezien hun verantwoordelijkheid – beleid te ontwikkelen voor het beheer van historische grondwaterverontreinigingen, met passende maatregelen in het waterprogramma en eventuele instructieregels in de omgevingsverordening.⁸¹ Een maatregel kan ertoe leiden dat in de omgevingsverordening, de waterschapsverordening en/of het omgevingsplan regels gesteld kunnen worden aan activiteiten die potentieel de grondwaterkwaliteit bedreigen. Ook het zogenoemde gebiedsgerichte grondwaterbeheer blijft mogelijk als maatregel, maar nu

⁷⁸ NvT Abb, Stb 2021 98, p. 139.

⁷⁹ NvT Bkl, Stb 2018 292, p. 278.

⁸⁰ Zie art. 4.4, 4.4a en 5 Bkl.

⁸¹ NvT Abb, Stb 2021 98, p. 158.

in de vorm van een (onverplicht)programma. De maatregelen in de waterprogramma's worden niet per se door de overheid zelf uitgevoerd. Een maatregel kan ook een voornemen bevatten om regels te stellen aan activiteiten die een bedreiging of juist een kans vormen voor verbetering van het grondwater. Dit kunnen activiteiten zijn waar de provincie zelf bevoegd gezag voor is. Regeling vindt dan plaats in de omgevingsverordening. Denk hierbij aan de verplicht voorgeschreven aanwijzing van grondwater-beschermingsgebieden, maar ook aan grondwateronttrekkingen voor grootschalige industriële toepassingen of de drinkwatervoorziening. Het kunnen echter ook activiteiten zijn waarvoor de gemeente of waterschap bevoegd gezag is. Denk aan een bodemsanering die in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) als een milieubelastende activiteit is geregeld of lozingen, die met de komst van de Omgevingswet verder zijn gedecentraliseerd. De aanleiding voor een bodemsanering is het geschikt maken voor gebruik, maar denkbaar is dat de provincie in sommige gevallen het liefst ook ziet dat de bron wordt aangepakt (bijvoorbeeld wanneer zich een natuurlijk moment voordoet) omdat deze een inbreng naar het grondwater veroorzaakt.⁸² Een provinciale instructieregel kan ook zijn dat een waterschap (extra) beoordelingsregels vaststelt aan grondwateronttrekkingen of de hiermee verband houdende inbreng van water in de bodem ('infiltratie') waarvoor de waterschappen bevoegd gezag zijn.

Ook als onder de signaleringsparameters beoordeling grondwatersanering wordt gebleven, kan het noodzakelijk zijn dat maatregelen worden getroffen. De provincie heeft in beginsel de mogelijkheid bijvoorbeeld kleinschaligere, kwetsbare functies toe te delen aan gebieden, zoals bepaalde particuliere waterwinningen, of het aanwijzen van specifiek te beschermen natuurgebieden of (kwetsbaar) oppervlaktewater. Ondersteuning kan gezocht worden in de risicogrenswaarden die het RIVM heeft afgeleid voor een zevental beschermingsdoelen, waaronder ecologie en gezondheid.⁸³

Kennis over de grondwaterlichamen: factsheets

Voor ieder van de 23 Nederlandse grondwaterlichamen is, als onderdeel van de regionale waterprogramma's (provincies) een factsheet opgesteld waarin is opgenomen:

- De karakteristieke eigenschappen van het grondwaterlichaam, waaronder ligging, oppervlak, laagindeling (te onderscheiden watervoerende pakketten), diepte en dikte, begrenzing aan boven en onderzijde, grondwatersamenstelling (zoet of zout).
- Belastingen en andere belangrijke menselijke activiteiten inclusief de effecten daarvan op de toestand. Daarbij worden onderscheiden: puntbronnen, diffuse bronnen, wateronttrekkingen, kunstmatige aanvullingen, intrusies en andere belastingen.
- De toestand van het grondwaterlichaam in relatie tot de te realiseren doelen (kwaliteit en kwantiteit) plus een risicobeoordeling ('at risk beoordeling') die ingaat op de verwachte kwaliteitsontwikkeling en risico's op normoverschrijdingen in de (nabije) toekomst.
- Lokale en regiospecifieke maatregelen die bovenop het generieke beleid worden genomen om een goede toestand van het grondwater te bereiken en/of te behouden.

In de factsheets voor grondwater kan een eventueel beroep op een uitzonderingsgrond (ex Krw/Gwr) worden opgenomen, vergelijkbaar met de praktijk van factsheets voor oppervlaktewaterlichamen. Voor grondwater is dit een taak voor de afdelingen bodem en (grond)water van de provincies.

⁸² Deze aanpak lijkt sterk op de saneringsregeling van de Wbb die ook kiest voor een natuurlijk moment (voor ernst, niet-spoed).

⁸³ [Opties voor een adequaat beoordelingskader voor grondwaterkwaliteit : Normen en instrumentarium voor de beoordeling van de grondwaterkwaliteit in de Omgevingswet 2017-0129 \(rivm.nl\)](#)

Rol gebiedsdossiers⁸⁴

Het doel van gebiedsdossiers is om in een gezamenlijk proces met belanghebbenden de problemen en risico's voor drinkwaterwinningen in beeld te brengen die een duurzame veiligstelling van de drinkwaterwinning mogelijk in de weg staan. Het gebiedsdossier biedt hiermee inzicht in de mate waarin doelen (mogelijk) niet worden gehaald en daarmee in de (rest)opgave waar partijen zich voor gesteld zien om de winning duurzaam veilig te stellen. Deze (rest)opgave vormt de basis voor het maken van afspraken over te nemen maatregelen. Gebiedsdossiers dragen daarmee bij aan de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening conform artikel 2 van de Drinkwaterwet. Ook vormt het gebiedsdossier een instrument om de doelstellingen van de Krw voor drinkwaterbronnen te realiseren (art. 7 Krw). In lijn met de landelijke afspraken richten de gebiedsdossiers zich op de beschikbaarheid van bronnen en de bescherming daarvan tegen verontreiniging.

In de wettelijke verplichte waterprogramma's wordt aangegeven welke maatregelen genomen gaan worden in de planperiode om de Krw-doelen te bereiken. Het opstellen of actualiseren van gebiedsdossiers vormen ook zo'n maatregel.⁸⁵ De betrokken partijen nemen een besluit over de daadwerkelijk uit te voeren maatregelen en leggen die vast in een Uitvoeringsprogramma.⁸⁶ De maatregelen uit het gebiedsdossier kunnen bijvoorbeeld worden opgenomen in het Regionaal waterprogramma en/of andere programma's. Hiermee krijgen de maatregelen juridische status. Maar het is bijvoorbeeld ook mogelijk maatregelen overeen te komen in de vorm van bestuurlijke afspraken.⁸⁷

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.⁸⁸ Van belang is tot slot dat de regie voor de gebiedsdossiers bij de provincies ligt, uitgezonderd de rivierdossiers waarvoor RWS de regie voert.

Door een goede samenwerking en afstemming kan met het totale pakket aan maatregelen en regels uitvoering gegeven worden aan de Krw en de Gwr.

4.3.4 Decentrale regels: omgevingsverordening, omgevingsplan en waterschapsverordening

4.3.4.1 Omgevingsverordening

De provinciale omgevingsverordening bevat regels voor verschillende activiteiten, bijvoorbeeld ook activiteiten die een bedreiging kunnen vormen voor de grondwaterkwaliteit. 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.

⁸⁴ De tekst is ontleend aan het Protocol gebiedsdossiers voor drinkwaterwinningen, vastgesteld door de Stuurgroep Water op 14 december 2016, par. 1.1 en 1.2 en Vewin, Handboek Omgevingswet voor een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening, opgesteld door Sterk Consulting BV en Colibri Advies BV, Leiden, maart 2019, par. 3.2 (**NB:** deze handreiking wordt momenteel geactualiseerd en zal eind 2022 verschijnen).

⁸⁵ Voor de Rijn en de Maas wordt gesproken over rivierdossiers, maar ook dat zijn gebiedsdossiers.

⁸⁶ Definitie uit: S. Wuijts, Evaluatie en actualisatie protocol gebiedsdossiers, RIVM-rapport 609716002/2010, p. 7.

⁸⁷ 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

⁸⁸ NvT Bkl, Stb 2018 292, p. 295.

De omgevingsverordening moet regels bevatten over grondwaterbeschermingsgebieden (art. 7.10 lid 1 Bkl) en activiteiten in deze gebieden. Te wijzen valt op het aanwijzen van grondwaterbeschermingsgebieden, het stellen van algemene regels aan en/of een vergunningplicht voor bepaalde activiteiten zoals bijvoorbeeld de aanleg van open bodemenergiesystemen. Art. 4.2 Ow bepaalt dat de provincie alleen rechtstreeks werkende regels stelt over activiteiten met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (waar ook regels over activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden onder vallen), als het provinciale belang niet met instructieregels of instructies kan worden behartigd.

Ad 1. rechtstreeks werkende regels in de omgevingsverordening

In dit geval stelt de provincie zelf alle regels die nodig zijn om het grondwater te beschermen, en is daarmee zelf bevoegd gezag voor toezicht en handhaving van deze regels (en eventueel voor het verlenen van vergunningen, als er aanvullende vergunningplichten in de omgevingsverordening worden opgenomen).

Voorbeeld rechtstreeks werkende regels m.b.t. grondwatersanering uit een concept verordening

§ 3.4.2.2 Het saneren van grondwater

Artikel 3.4.2.2.1 (melding: sanering van grondwater)

1. Het is verboden een sanering van grondwater als bedoeld in artikel [3.4.2.1], onder c uit te voeren zonder dit aan gedeputeerde staten te melden.
2. Een melding bevat:
 - a. de onderzoeken, bedoeld in paragraaf [3.4.3];
 - b. de keuze voor de saneringsaanpak;
 - c. een beschrijving van de toe te passen methode en handelingen met bijbehorende planning, en een motivering voor de gemaakte keuzes;
 - d. een beschrijving van de effecten die met de methode worden beoogd, waaronder een aanduiding van de terugsaneerwaarde;
 - e. een beschrijving van een alternatieve methode om de beoogde effecten te bereiken, voor het geval de methode en handelingen bedoeld onder b niet tot die effecten zouden leiden;
 - f. indien verontreinigd grondwater zal worden onttrokken:
 1. een beschrijving van de wijze waarop dit zal plaatsvinden;
 2. de geschatte hoeveelheid te onttrekken grondwater;
 3. de geschatte hoeveelheid te onttrekken vrachten aan verontreinigingen;
 4. de debieten in kubieke meters;
 5. de toe te passen reinigingsmethoden en lozingen;
 6. de bestemming van het verontreinigd grondwater; en
 7. een beschrijving van de nazorgmaatregelen die naar verwachting getroffen moeten worden.
3. Ten minste vijf werkdagen voordat een sanering van grondwater op een andere manier wordt verricht dan overeenkomstig de gegevens in het tweede lid, worden de gewijzigde gegevens aan gedeputeerde staten verstrekt.

Instructieregels in de omgevingsverordening⁸⁹

Zoals hiervoor genoemd kunnen omgevingsverordeningen instructieregels bevatten. Deze worden door de provincies gesteld om omgevingswaarden of andere beleidsdoelstellingen te laten doorwerken naar het omgevingsplan en waterschapsverordening. Provincies kunnen, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel (art. 2.3 Ow), instructieregels stellen over de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de Ow door gemeenten en waterschappen. Deze instructieregels kunnen (voor zover relevant voor de grondwaterkwaliteit) gaan over de taken, omgevingsplannen, waterschapsverordeningen, maatwerkregels, maatwerkvoorschriften, omgevingsvergunningen en programma's.

⁸⁹ 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.

Het gevolg van het werken met instructieregels voor gemeenten is dat B&W bevoegd gezag worden voor de handhaving van die regels.⁹⁰ Bij het stellen van instructieregels heeft de provincie de keuze om wel of geen afwegingsruimte aan de gemeente te geven. Het bieden hiervan is in lijn met de verbeterdoelen van de Omgevingswet, maar het is ook mogelijk gedetailleerde instructieregels te stellen zonder afwegingsruimte. Dit is bijvoorbeeld voorstelbaar als het de bescherming van de openbare drinkwatervoorziening betreft, zeker ook in relatie tot de zorgplicht van de Drinkwaterwet.

Provinciale instructieregels en overgangsrecht

Voor de periode tussen inwerkingtreding van het nieuwe stelsel en het moment waarop de gemeente het omgevingsplan heeft aangepast conform de instructieregels is overgangsrecht nodig. Dit kan op twee manieren worden vormgegeven: door tijdelijke rechtstreeks werkende regels in de omgevingsverordening (die vervallen als het omgevingsplan is aangepast) of door een voorbereidingsbesluit te nemen. In dat laatste geval neemt de provincie voorbeschermingsregels op (die voldoen aan de instructieregels) in de betreffende omgevingsplannen. Deze voorbeschermingsregels vervallen als de gemeente het omgevingsplan in overeenstemming heeft gebracht met de instructieregels.

Praktijk van omgevingsverordeningen

Uit onze inventarisatie van omgevingsverordeningen is gebleken dat de provincies alle bovengenoemde varianten hanteren. Ook de formulering van de instructieregels verschilt per provincie. Vanuit het project Bodembeheer van de Toekomst is er voor gemeenten een kort handvat gemaakt om invulling te geven aan provinciale instructieregels met betrekking tot grondwater. Zie daarvoor hoofdstuk 2 van het informatieblad. [Informatieblad: Grondwaterkwaliteit in het omgevingsplan • Samen de diepte in.](#)

Voorbeeld omgevingsverordening Noord-Brabant

De provincie Noord-Brabant heeft in haar omgevingsverordening een grondwatersanering als vergunningplichtig aangewezen, voor het geval uit een voorgeschreven risicobeoordeling grondwaterkwaliteit blijkt dat gevaar voor het grondwater aanwezig is (art. 3.52 omgevingsverordening). Als uit de risicobeoordeling grondwaterkwaliteit blijkt dat gevaar voor het grondwater niet is uit te sluiten of als er geen gevaar voor het grondwater aanwezig is, is uitvoering van de grondwatersanering toegestaan nadat ten minste vier weken tevoren een melding is gedaan waaruit blijkt dat:

- a. wordt voldaan aan de regels over het voorafgaand bodemonderzoek, bedoeld in paragraaf 5.2.2 van het Besluit activiteiten leefomgeving;
- b. de saneringsmethode leidt tot het beheren, beperken of ongedaan maken van verontreiniging van het grondwater;
- c. de grondwatersanering wordt verricht door een persoon of onderneming met een erkenning bodemkwaliteit voor BRL SIKB 7000; en
- d. de activiteit wordt begeleid door een persoon of onderneming met een erkenning bodemkwaliteit voor BRL SIKB 6000.

Rijksinstructieregels voor de omgevingsverordening

De omgevingsverordening dient zelf uitwerking te geven aan de instructieregels van het Rijk.

- Artikel 7.11 Bkl verplicht de provincie om in de omgevingsverordening ten minste regels te stellen ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater in verband met de waterwinning in bij de verordening aangewezen gebieden (doorgaans kort aangeduid als grondwaterbeschermingsgebieden en/of boringsvrije zones).
- Artikel 7.12 Bkl regelt via een instructieregel dat voor wateractiviteiten die in de omgevingsverordening vergunningplichtig zijn gesteld eenzelfde toetsingskader geldt als het generieke toetsingskader dat in artikel 8.84 Bkl is opgenomen. In dit artikel staan regels voor de beoordeling van de aanvragen om een omgevingsvergunning voor de vijf wateractiviteiten die op rijksniveau vergunningplichtig zijn gesteld. Nb: artikel 7.12 ziet enkel op de doorwerking van omgevingswaarden die op rijksniveau in het Bkl zijn gesteld. Als een provincie haar eigen omgevingswaarden wil laten doorwerken, kan zij daar zelf op instrueren.

⁹⁰ Dit volgt uit de systematiek van de Ow. Zie NvT Omgevingsbesluit, Stb 2018 290, p. 209.

4.3.4.2 Omgevingsplan

Het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente de regels die nodig zijn voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en de regels die hierbij nodig zijn (art. 4.2 Ow). De gemeente zal het stellen van regels aan activiteiten dus ook rekening moeten houden met zowel de bodem als de grondwaterkwaliteit. De gemeente krijgt met de komst van de Omgevingswet meer ruimte om de bodemkwaliteiten te reguleren.

De gemeente kan regels aan activiteiten stellen in de vorm van:

- Gebods- of verbodsbepalingen (zoals een zorgplichtbepaling of een absoluut verbod om een activiteit uit te voeren);
- Direct werkende regels voor burgers en bedrijven (zoals algemene regels aan bepaalde activiteiten zonder dat hierbij een melding is vereist);
- Direct werkende regels met meldplicht voor burgers en bedrijven (zoals algemene regels aan bepaalde activiteiten, met een meldingsplicht);
- Vergunningplicht voor bepaalde activiteiten en de beoordelingsregels die daarbij horen (omgevingsplanactiviteit);
- Decentrale omgevingswaarden (zie hiervoor het eerste kader in par. 3.3.2);
- De aanwijzing van programma's met programmatische aanpak.

Gemeenten hebben daarbij de mogelijkheid maatwerkregels (art. 4.6 Ow) vast te stellen, mits de algemene rijksregels (het Bal) of de omgevingsverordening van de provincie daarvoor ruimte bieden. Het omgevingsplan kan bijvoorbeeld industriële activiteiten verbieden in de omgeving van grondwaterbeschermingsgebieden of maatwerkregels stellen bij de aanleg en het gebruik van gesloten bodemenergiesystemen.

Voorbeeld maatwerkregel bodemenergie

De gemeente kan aanvullende eisen stellen aan het gebruik van bodemenergiesystemen. Zo heeft de gemeente de mogelijkheid om met het oog op de bescherming van de drinkwaterkwaliteit aanvullend de eis te stellen dat er in gesloten systemen enkel water mag worden gebruikt en geen antivriesmiddelen. Bij mogelijke lekkages is er op die manier geen bedreiging voor de grondwaterkwaliteit. De gemeente kan een dergelijke regel locatiespecifiek inzetten in grondwaterbeschermingsgebieden. Op die manier wordt zowel het belang van grondwaterkwaliteit in grondwaterbeschermingsgebieden gediend, als het belang van doelmatig gebruik van bodemenergie. Zie voor een concrete uitwerking van deze voorbeeldregel de Staalkaart/voorbeeldregels bodemenergie. [Bouwsteen Bodemenergie • Samen de diepte in.](#)

Instructieregels Rijk

Gemeenten zullen bij het opstellen van het omgevingsplan rekening moeten houden met instructieregels van het Rijk.

- Artikelen 5.89i, 5.89j en 5.89k Bkl: Gemeenten zijn verplicht in het omgevingsplan de waarde vast te stellen waarboven er bij de realisatie van gebouwen op bodemgevoelige locaties maatregelen moeten worden genomen. De waarde voor deze toelaatbare kwaliteit kent een bovengrens en mag niet leiden tot een overschrijding van het blootstellingsniveau van het maximaal toelaatbaar risico voor de mens. De toelaatbare kwaliteit van de bodem is een voorwaarde voor bouwen op verontreinigde bodem en is geen omgevingswaarde. Het Rijk verplicht daarbij om ook sanerende of andere beschermende maatregelen voor te schrijven voor het toelaten van een bouwactiviteit van een gebouw op een bodemgevoelige locatie, als sprake is van overschrijding van de in het omgevingsplan opgenomen waarden voor de toelaatbare kwaliteit van de bodem. De gemeente is vrij in de keuze welke maatregelen zij voorschrijft. De gemeente kan hiervoor in het omgevingsplan de algemene saneringsregels van paragraaf 4.121 uit het Besluit activiteiten leefomgeving 'aan' zetten, door een sanering van de bodem volgens deze regels voor te schrijven als voorwaarde voor het bouwen.
- Art. 5.37 Bkl: Bij het maken of wijzigen van omgevingsplan moet de gemeente rekening houden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen (voorheen watertoets). Dit is vertaald in een instructieregel voor de weging van het waterbelang. De gemeente moet hierbij afstemmen met de waterbeheerder. Het watertoetsproces wordt hiermee iets versterkt ten opzichte van het proces onder het oude recht. Er is immers onder de Ow sprake van een inhoudelijke beslisregel, en niet meer alleen een procedurele

afstemmingsbepaling. ‘Rekening houden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen’ betekent onder andere dat bij de voorbereiding van het omgevingsplan ook rekening wordt gehouden met de gevolgen van de toedeling van een functie aan een locatie of het reguleren van een concrete activiteit voor de kwaliteit van het ter plekke aanwezige grondwater. Ook dient rekening te worden gehouden met eventuele drinkwaterbronnen en de hiervoor aangelegde infrastructuur. Anders gezegd: de watertoets is ook een grondwater- en drinkwatertoets. Dit belang kan zo prominent zijn dat hierdoor de toedeling van bepaalde functies dan wel bepaalde activiteiten ontoelaatbaar worden gedacht. Dat is een kwestie van een zorgvuldige belangenafweging (art. 3:4 Algemene wet bestuursrecht).

Figuur 4.3: watertoets oud en nieuw

Huidig Watertoetsproces (Bro)	Watertoets Ow (art. 5.37 Bkl)
• Overlegverplichting gemeente en waterschap bij bestemmingsplan • Adviesrol waterschap ontwerp • Waterparagraaf als onderdeel toelichting bestemmingsplan • Alleen procedureel • BAW: watertoets afgesproken voor alle ruimtelijke plannen RO-criteria ‘goede ruimtelijke ordening’ en ruimtelijke relevantie’	• Instructieregel c.q. inhoudelijke beslisregel bij omgevingsplan + afstemmen waterbeheerder • Ook verplicht bij projectbesluit, omgevingsverordening en omgevingsplanafwijkactiviteit • BG moet rekening houden met de gevolgen voor beheer watersysteem • Inhoudelijk en procedureel • BAW-afspraken blijven gelden Ow-criterium: evenwichtige toedeling van functies aan locaties

NB: 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 (BAW) om bij alle ruimtelijke plannen (incl. omgevingsvisies) een watertoetsproces te doorlopen. De bescherming van de kwaliteit van het grondwater, de waterkwaliteit met het oog op de drinkwaterwinning daaronder begrepen, is integraal onderdeel van de watertoets.⁹¹

Instructieregels provincie

De gemeente kan te maken krijgen met instructieregels van de provincie. De gemeente zal, afhankelijk van de opzet van deze instructieregel deze moeten vertalen naar het omgevingsplan. Zie hierover meer bij paragraaf 4.3.4.1 (omgevingsverordening).

Bruidsschat

Via de zogenaamde bruidsschat worden regels toegevoegd aan het omgevingsplan. De lozingsregels voor ontwateren (bronnering) en saneren die niet meer door het Rijk worden gereguleerd, worden via het Invoeringsbesluit Omgevingswet van rechtswege ingevoegd in het omgevingsplan (en de waterschapsverordening voor zover het lozingen om regionaal oppervlaktewater gaat). Veel lozingen die plaatsvinden op regionale wateren, op de bodem of in rioolstelsels zijn, met toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, niet meer door het Rijk gereguleerd. Dit geldt ook voor de lozingen afkomstig van graven en bodem-sanering en grondwatersanering.

De lozingsregels voor het graven in de bodem en het saneren van de bodem gaan met de bruidsschat in het Invoeringsbesluit beleidsneutraal over. Dit betekent in beginsel dat de lozingsroutes en de emissie-eisen gelijk blijven aan de regeling, zoals die gold voor inwerkingtreding van de Omgevingswet

⁹¹ NvT Bkl, Stb 2018 292, p. 341.

(à la het vroegere Besluit lozen buiten inrichtingen en het Activiteitenbesluit). De decentrale overheden kunnen deze regels aanpassen aan de lokale/regionale situatie. Voor gemeenten geldt dit voor de lozingen op/in de bodem en rioollozingen afkomstig van milieubelastende activiteiten. Met name vanuit het preventieve beleidsspoor kan hierop gestuurd worden.

Ook krijgt de gemeente een zogenaamde bruidsschat mee voor beschikte locaties ernst maar waarvoor geen spoedige sanering noodzakelijk is. Sommige locaties kunnen relevant zijn bij het bereiken van Europese doelstellingen, zoals beschreven in hoofdstuk 3 van deze Handreiking. De mobiele ernst, geen spoedverontreinigingen kunnen relevant zijn voor het regionaal waterprogramma (of waterbeheerprogramma van het waterschap) en voor het eventueel stellen van (instructie)regels in de omgevingsverordening of het stellen van regels in het omgevingsplan (of de waterschapsverordening) met het oog op grondwaterkwaliteit. Indien binnen de gemeente zulke locaties aanwezig zijn en dit betreft ook mobiele verontreiniging, dan kan de gemeente hier, al dan niet in afstemming met de provincie, aanvullende regels voor stellen. Er zijn verschillende manieren om met deze bruidsschatregel om te gaan (schrappen, behouden, aanpassen). In het juridische frame dat is ontwikkeld vanuit Bodembeheer van Toekomst is dit nader uitgewerkt. [Bouwsteen Aanvullingsspoor • Samen de diepte in.](#)

Onder invloed van de Omgevingswet vervalt de Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) in de rijksregels. Ook de OBM voor gesloten systemen met een bodemzijdig vermogen ≥ 70 kW of in een interferentiegebied vervalt. Zolang de gemeente dit niet aanpast, regelt de bruidsschat een lokale vergunningplicht in het omgevingsplan voor een gesloten bodemenergiesysteem met een bodemzijdig vermogen ≥ 70 kW of in een interferentiegebied (zie par. 2.3.25.3 bruidsschat omgevingsplan via Invoeringsbesluit). Het is dan aan de gemeente om te bepalen of vergunningplicht gehandhaafd blijft.

Voor gesloten systemen is, net als onder het oude recht, de gemeente (B&W) bevoegd gezag. Er geldt altijd een meldplicht voor de aanleg en het gebruik van zo'n bodemenergiesysteem (art. 4.1136) en algemene regels. De gemeente kan hier in het omgevingsplan een omgevingsvergunning voor instellen. De gemeente heeft daarnaast meer ruimte gekregen om de aanleg en het gebruik van bodemenergie te regelen in het omgevingsplan.

In het project Bodembeheer van de Toekomst staan voorbeeldregels voor bodem in het omgevingsplan centraal. Naast voorbeeldregels over het benutten en beschermen van de bodem (kwaliteiten) en regels over activiteiten die de bodem raken, zijn er ook informatiebladen en juridische frames ontwikkeld. Voor grondwaterkwaliteit zijn met name de bouwstenen, grondwater, klimaatadaptatie, aanvullingsspoor bodem en opkomende stoffen relevant. Zie meer uitgebreid de website. [Bodembeheer van de toekomst • Samen de diepte in.](#)

4.3.4.3 Waterschapsverordening

Deze verordening (opvolger keur) geeft onder meer regels voor activiteiten met gevolgen voor het watersysteem, het grondwatersysteem daaronder begrepen en de daartoe behorende waterstaatswerken. Denk concreet aan het stellen van algemene regels aan en/of een vergunningplicht voor grondwateronttrekkingen voor bijvoorbeeld bronneringen en grondwatersaneringen, maar ook onttrekkingen voor kleinere industriële toepassingen (< 150.000 m³ p/j).⁹² In relatie tot historische bodemverontreinigingen kunnen waterschappen ook regels stellen aan grondwateronttrekkingen die verontreinigings-pluimen beïnvloeden, zodat de kwaliteit van het watersysteem geborgd blijft.

Belangrijk verschil met het oude stelsel is met name dat de waterschapsverordening ook lozingsregels met betrekking tot de kwaliteit, beoordelingsregels en een zorgplicht à la die van art. 2.11 Bal bevat. Via de bruidsschat (geregeld in het Invoeringsbesluit Omgevingswet) worden deze regels aan de verordening toegevoegd. Wat de lozingsregels betreft, is hier het lozen van grondwater bij een bodem- of grondwatersanering en bij een bronnering ('ontwatering') relevant. In de bruidsschat is geregeld dat grondwater, afkomstig van een bodem- of grondwatersanering of een onderzoek voorafgaand aan een grondwatersanering en van een bronnering, kan worden geloosd op een oppervlaktewaterlichaam. Hierbij zijn in een

⁹² Voor Rijkswaterstaat zijn regels opgenomen in hoofdstuk 6 van het Bal (zie par. 4.2.3).

tabel voor tal van stoffen emissiegrenswaarden gesteld (à la het vroegere Besluit lozen buiten inrichtingen en het Activiteitenbesluit). Na inwerkingtreding van de Omgevingswet kan het waterschap de bruidsschatregels aanpassen, schrappen, maar ook in dezelfde vorm behouden. Ieder waterschap kan daarin zijn eigen keuze maken.

Wat kan een waterschap juridisch regelen?

Waterschappen hebben een ruim gedefinieerde watersysteembeheertaak (art. 2.17 Ow en art. 1 Waterschapswet), gericht op de in de Omgevingswet opgenomen en uit de Waterwet bekende watersysteemdoelstellingen. Deze doelstellingen zijn op verschillende plekken in de Omgevingswet en de onderliggende AMvB's ook expliciet benoemd. Het waterschap moet zich als algemeen watersysteembeheerder de bescherming van de grondwaterkwaliteit aantrekken. Wat nodig is om het watersysteem te beschermen en te verbeteren is, vanwege de taakomschrijving én de doelen van de wet geoorloofd om te regelen. Er is immers een beheertaak en er zijn hierbij passende bevoegdheden. Het in de waterschapsverordening regelen van (potentieel) watersysteembedreigende activiteiten is dan ook mogelijk c.q. noodzakelijk. Om dubbele of zelfs conflicterende regelgeving te voorkomen, is het van belang steeds samen met provincies (en gemeenten) na te gaan welke activiteiten gereguleerd moeten worden en wie hiervoor, mede gezien artikel 2.3 Ow, de meest geëigende partij is.

Bij (potentieel) watersysteembedreigende activiteiten valt bijvoorbeeld te denken, in relatie tot de problematiek van verzilting, aan de aanleg van verticale drainage en grondperforaties. Een lozing hoeft hierbij niet eens aan de orde te zijn. Het 'wroeten' in de bodem alleen al, zeker als er afsluitende bodemlagen worden doorboord of doorgegraven, is voldoende om hier als waterschap alert op te zijn. Een potentieel nadelig effect kan zijn dat de chemische samenstelling van het grondwater wordt beïnvloed, bijvoorbeeld doordat ijzer en chloride vanuit een dieper gelegen laag naar het freatisch niveau wordt gebracht. Ook kan er verzilting van grondwater optreden als zout grondwater vanuit diepere lagen naar boven komt.⁹³ Bij deze activiteit vindt geen lozing in oppervlaktewater plaats.

Is regeling van (verticale) drainages en perforaties door een waterschap logisch?

Onder de Omgevingswet zijn Rijk en waterschap niet langer bij uitsluiting de waterbeheerders. Onder de Waterwet is dit wel zo, vanwege de definities 'beheer' en 'waterbeheer' (art. 1.1 Waterwet). Binnen het in de Omgevingswet gedefinieerde watersysteembeheer voeren ook andere overheden (net als onder het huidige recht) wettelijke taken uit om bij te dragen aan het halen van de watersysteemdoelen. In relatie tot bescherming en verbetering van de grondwaterkwaliteit zijn dat de gemeenten en de provincies.

Een waterschap kan (in onderlinge afstemming, zie art. 2.2 Ow, met provincies en gemeenten) in de waterschapsverordening regels stellen aan grondwaterbedreigende activiteiten. Gemeenten en provincies kunnen bijvoorbeeld redenen hebben om (verticale) drainages en perforaties te reguleren. Provincies zouden dat bijvoorbeeld in grondwaterbeschermingsgebieden kunnen doen (maar daarbuiten kunnen zij dat ook). Maar het systeem van de wet volgend, regelt de provincie het alleen als het niet doelmatiger is om dit soort activiteiten door gemeente of waterschap te laten regelen. Artikel 4.2 Ow bepaalt dat de provincie alleen rechtstreeks werkende regels stelt over activiteiten met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (waar ook regels over activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden onder vallen), als het provinciale belang niet met instructieregels of instructies kan worden behartigd. Anders gezegd: als waterschap en/of gemeente een activiteit ook kunnen regelen, vindt regelgeving in principe op dat niveau plaats.

Mogelijke beperking door nieuwe definitie van het begrip grondwater

Vraag hierbij is nog wel of de waterbeheertaak deels anders is geworden door de met de Omgevingswet gewijzigde definitie van het begrip grondwater. De begripsbepalingen voor grondwater en grondwaterlichaam onder de Omgevingswet zijn ontleend aan de Krw. Ten opzichte van de Waterwet is dit een wijziging, omdat in de Waterwet alle in de bodem aanwezige water wordt inbegrepen in het begrip grondwater, terwijl in de Krw het aan de grond hangende bodemvocht in de onverzadigde zone nadrukkelijk buiten het begrip is gelaten. De voorgestelde begripsbepalingen sluiten volgens de Memorie van

⁹³ Om die reden heeft het Hoogheemraadschap van Rijnland nu al regels in de keur voor het graven in een kwetsbaar kwelgebied. Zie: <https://www.rijnland.net/regels/Keur-en-uitvoeringsregels>.

Toelichting bij de wet beter aan op de wijze waarop het begrip wordt gebruikt in de Omgevingswet. Mocht in uitvoeringsregelgeving of decentrale regelgeving de noodzaak bestaan om ook het water in de onverzadigde zone binnen het begrip «grondwater» te vatten, dan kan daarin volgens de wetgever zo nodig een van de wet afwijkende begripsbepaling opgenomen worden.⁹⁴ Zoals al in paragraaf 2.1 van deze handreiking vermeld, kunnen decentrale overheden ervoor kiezen de definitie uit de Waterwet te hanteren. Voordeel hiervan is dat dit discussies voorkomt bij onderwerpen als lozingen en infiltraties.

Tot slot

Via de bruidsschat worden er ook beoordelingsregels aan de waterschapsverordening toegevoegd. Zie voor de uitleg over beoordelingsregels paragraaf 4.3.5.2 van deze Handreiking.

4.3.4.4 Maatwerkmogelijkheid in decentrale regels

Provincies, gemeenten en waterschappen hebben de mogelijkheid om in afwijking of aanvulling van de door het rijk gestelde regels in het Bal maatwerk voor te schrijven. Onder de Omgevingswet komt maatwerk in twee vormen voor:

- *Maatwerkregels*: *generieke* regels, die zijn opgenomen in het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening. Maatwerkregels maken het mogelijk om als decentrale overheid af te wijken van de algemene regels van het Bal. De eventuele decentrale afwijking moet expliciet uit de maatwerkregel blijken. Decentrale overheden kunnen alleen maatwerkregels stellen als een hoger bestuursorgaan de bevoegdheid geeft. In het Bal heeft het Rijk brede mogelijkheden gegeven voor door decentrale bestuursorganen te stellen maatwerkregels.⁹⁵ De provincie kan, in de omgevingsverordening, de bevoegdheid alleen aan gemeente of waterschap geven (daarbij rekening houdend met het in art. 2.3 Ow opgenomen subsidiariteitsbeginsel).
- *Maatwerkvoorschriften*: *individuele* beschikkingen die door het bevoegde gezag voor de betreffende activiteit (n.a.v. een melding of op een moment als het bedrijf al actief is) aan een specifieke locatie of initiatiefnemer worden opgelegd. Een maatwerkvoorschrift moet worden gepubliceerd (afd. 10.5 Ob). Zo kunnen omwonenden en andere belanghebbenden kennisnemen van de afwijkende regels voor bedrijven.

4.3.5 De omgevingsvergunning

4.3.5.1 Vergunningplichtige activiteiten en relatieve grondwaterkwaliteit

De bescherming van de bodem, grondwater daaronder begrepen, vindt plaats met behulp van algemene regels gericht op preventie, waaronder de specifieke zorgplicht, de lozingsregels, de meldplicht in het geval van algemene regels, de mogelijkheid tot het stellen van maatwerk, het aanwijzen van grondwaterbeschermingsgebieden én de vergunningplicht. Juridisch verandert er hier in principe niets ten opzichte van de regelgeving onder de Waterwet, de Wet milieubeheer en de Wet bodembescherming.

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

Naast de omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten, blijft er onder de Omgevingswet een aparte omgevingsvergunning voor wateractiviteiten bestaan. Hiervoor is het waterschap, de provincie (i.v.m. bepaalde grondwateronttrekkingen) of de minister van Infrastructuur en Waterstaat (RWS) 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). Waterschappen regelen onttrekkingen van grondwater in de eigen waterschapsverordening.

⁹⁴ Kamerstukken II, 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 618-619.

⁹⁵ Een waterschap kan alleen maatwerkregels stellen voor in het Bal (hs. 2 t/m 5) door het Rijk bepaalde algemene regels voor lozingsactiviteiten.

Het Bal regelt vergunningplichtige wateronttrekkingsactiviteiten waarbij grondwater onttrokken wordt (artikel 16.2) waarvoor de provincie (GS) bevoegd gezag is (art. 4.3 Ob), ook waar deze grondwater-onttrekking plaatsvindt in een oppervlaktewaterlichaam dat in beheer is van het Rijk. Concreet gaat het hierbij om onttrekkingen van grondwater in verband met de openbare drinkwatervoorziening, het in de bodem brengen van water ter aanvulling van het grondwater, in samenhang met het onttrekken van grondwater en onttrekkingen voor industriële toepassingen van meer dan 150.000 m³ p/j.

Voor andere onttrekkingen van grondwater binnen rijkswateren is de minister van IenW bevoegd gezag. Hiervoor is, voor zowel vergunning- als meldingplichtige onttrekkingen, een regeling opgenomen in hoofdstuk 6 van het Bal (art. 6.2, 6.34, 6.37 en voor lozingen van afvalwater i.v.m. graven en saneringen art. 6.55 Bal § 6.2.7.5 Bal (Lozingen bij graven en saneringen)).⁹⁶

Vergunningplicht voor aanleggen en gebruiken open bodemenergiesysteem

Bodemenergiesystemen dragen enerzijds bij aan het behalen van klimaatdoelstellingen (minder uitstoot van CO²). Anderzijds kunnen dergelijke systemen de grondwaterkwaliteit aantasten vanwege de benodigde boringen voor de aanleg en het gebruik ervan. Toepassing van bodemenergiesystemen mag niet ten koste gaan van bodembescherming. Ook hier weer geldt dat Rijk, provincies en gemeenten in hun omgevingsvisies op hoofdlijnen een afweging maken tussen energie-, bodem- en grondwaterbelangen. De overheden en drinkwaterbedrijven kunnen in het voortraject samen nagaan hoe zij de openbare drinkwatervoorziening duurzaam kunnen veiligstellen en aantasting van de bodem- of grondwaterkwaliteit door derden kunnen voorkomen of beperken.

Regeling in Omgevingswet: bevoegdheid, vergunningplicht en algemene regels

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).⁹⁷ 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 (ondoordringende) lagen en archeologische objecten plaatsvindt.⁹⁸

Voor open bodemenergiesystemen is en blijft de provincie (GS) bevoegd gezag (art. 2.5 Bal). Deze systemen kunnen immers effect hebben op het grondwater. Er geldt een vergunningplicht voor het aanleggen en gebruiken van een open bodemenergiesysteem (art. 3.19 Bal). In de provinciale omgevingsverordening kan in bepaalde gevallen worden afgeweken van de vergunningplicht als de grondwateronttrekking minder is dan 10 m³/u (art. 2.16 Bal).⁹⁹ Als in de omgevingsverordening is opgenomen dat het aanleggen en gebruiken van een open bodemenergiesysteem niet meer vergunningplichtig is, geldt er in plaats daarvan een meldplicht, met een termijn van vier weken (art. 4.1149 Bal). Ook bij de meldingsplichtige open bodemenergiesystemen zijn de in paragraaf 4.112 Bal opgenomen algemene regels van toepassing zijn (waaronder een registratieplicht). Ook het lozen van afvalwater afkomstig van een open bodemenergiesysteem op een oppervlaktewaterlichaam is vergunningplichtig (art. 3.19 lid 2 Bal).¹⁰⁰ Het lozen van afvalwater op of in de bodem

⁹⁶ In de praktijk komen dergelijk wateronttrekkingsactiviteiten maar zeer weinig voor. Om die reden wordt hierop niet verder ingegaan.

⁹⁷ Dat is anders dan onder de Waterwet, waar open bodemenergiesystemen als een door het rijk vergunningplichtige wateronttrekkingsactiviteit zijn geclassificeerd (zie art. 6.4 Wtw).

⁹⁸ Boringen dienen volgens bepaalde protocollen te worden uitgevoerd. Zie voor mechanisch boren de Beoordelingsrichtlijn 2100 (Brl 2100): <https://www.sikb.nl/bodembeheer/richtlijnen/brl-sikb-2100>.

⁹⁹ Redenen om af te wijken zijn het doelmatig gebruik van bodemenergie of doelmatig waterbeheer. Ook op grond van de Waterwet was het mogelijk om de vergunningplicht voor deze kleinere systemen te schrappen.

¹⁰⁰ De vergunningplicht voor gesloten bodemenergiesystemen met een bodemzijdig vermogen van 70 kW of meer is via het Invoeringsbesluit geschrapt uit het Bal. De gemeente kan deze regel opnemen in het omgevingsplan (NVT bij het Bal, 31 augustus 2018, Stb. 2018/294, p. 544).

is niet nader geregeld is, anders dan dat de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 Bal van toepassing is.¹⁰¹ 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 nu nog van toepassing zijnde in het Waterbesluit voorgeschreven instructieregels voor watervergunningen. De provincie kan in de omgevingsverordening ook regels stellen over het aanleggen en gebruiken van bodemenergiesystemen in (en waar nodig ook buiten) een grondwaterbeschermingsgebied. Zie verder paragraaf 3.3.

4.3.5.2 Beoordelingsregels

Er zijn beoordelingsregels van het Rijk in het Bkl opgenomen. Deze Bkl-beoordelingsregels zijn alleen van toepassing op in het Bal gereguleerde activiteiten (dit blijkt uit artikel 8.83 Bkl waarin het toepassingsbereik van Afdeling 8.9 Bkl is opgenomen). Daarnaast zijn er ook in de beide bruidsschatten beoordelingsregels opgenomen, inhoudelijk vergelijkbaar met de beoordelingsregels van het Bkl. Tot slot hebben decentrale overheden zelf de bevoegdheid om (aanvullende) beoordelingsregels te stellen. Zo zijn waterschappen al lang gewend om beoordelingsregels voor bijvoorbeeld grondwateronttrekkingen vast te stellen.

Het Rijk heeft in art. 5.1 Ow en het Bal de omgevingsvergunningplichten voor veel milieubelastende activiteiten en (daarmee samenhangende) lozingsactiviteiten aangewezen. De beoordelingsregels voor deze omgevingsvergunningen staan in hoofdstuk 8 van het Bkl (zie voor wateractiviteiten art. 8.83 e.v. Bkl). In het geval gemeenten, waterschappen en provincies zelf omgevingsvergunningplichten opnemen, nemen zij daarbij in hun eigen verordening op wat de beoordelingsregels voor die vergunningen zijn, ook waar het grondwaterbedreigende activiteiten betreft. Via de bruidsschat krijgen de waterschappen en de gemeenten van rechtswege beoordelingsregels toegevoegd aan de waterschapsverordening resp. het omgevingsplan. Voor wateractiviteiten houden die beoordelingsregels in dat een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit alleen wordt verleend als de activiteit verenigbaar is met het belang van (art. 8.84, lid 1 Bkl):¹⁰²

- a. Het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste;
- b. Het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen;
- c. De vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.

Verder is geregeld dat het verlenen van een omgevingsvergunning er in ieder geval niet toe mag leiden dat niet wordt voldaan aan de omgevingswaarden zoals gesteld in hoofdstuk 2 van het Bkl (art. 8.84, lid 3 Bkl). Daarbij moet er altijd rekening gehouden worden met de waterbeheerprogramma's, regionale waterprogramma's, stroomgebiedsbeheerplannen, overstromingsrisicobeheerplannen en het nationale waterprogramma (art. 8.84, lid 2 Bkl). Verlening van de omgevingsvergunning mag er ook niet toe leiden dat de doelstelling van het voorkomen van achteruitgang van de chemische en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen, bedoeld in artikel 4.15, eerste lid Bkl, niet wordt bereikt.

In art. 8.89, lid 1 Bkl is ook een specifieke beoordelingsregel in verband met grondwateronttrekkingen opgenomen. Deze heeft betrekking op de dragende functie van het (grond-)watersysteem, maar dit beoordelingscriterium heeft in relatie tot de bescherming van de grondwaterkwaliteit weinig betekenis.

Beoordelingsregels grondwateronttrekking in samenhang met infiltratie (art. 8.89 Bkl)

1. Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een wateronttrekkingsactiviteit, wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als de activiteit verenigbaar is met de dragende functie van het watersysteem.
2. Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op het in de bodem brengen van water, ter aanvulling van het grondwater, in samenhang met de onttrekking van grondwater door een daarvoor bestemde voorziening, waarbij het in de bodem te brengen water afkomstig is uit een oppervlaktewaterlichaam, wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als in het in de bodem te brengen water stoffen voorkomen:

¹⁰¹ De vangnetbepaling in de bruidsschat omgevingsplan is immers niet van toepassing op in het Bal aangewezen milieubelastende activiteiten.

¹⁰² Hierin zijn de oude doelen c.q. weigeringsgronden van de Waterwet te herkennen.

- a. in lagere concentraties dan in bijlage XIX, onder A, voor die stoffen is aangegeven; of
 - b. als bedoeld in bijlage XIX, onder B als die stoffen niet zijn aangegeven in bijlage XIX, onder A, en die stoffen in zulke geringe hoeveelheden en concentraties aanwezig zijn dat gevaar voor verslechtering van de kwaliteit van het grondwater is uitgesloten.
3. In afwijking van het tweede lid, onder a, kan de omgevingsvergunning worden verleend en kan voor een of meer stoffen een hogere concentratie als bedoeld in dat onderdeel worden toegestaan voor een in de omgevingsvergunning aan te geven periode, als:
- a. de bodemgesteldheid of de bodemsoort zodanig is dat geen gevaar bestaat voor verontreiniging van het grondwater, als water in de bodem wordt gebracht waarin die stoffen voorkomen in hogere concentraties; of
 - b. aan de omgevingsvergunning voorschriften worden verbonden die het gevaar voor verontreiniging van het grondwater, dat ontstaat door het in de bodem brengen van water waarin die stoffen voorkomen in die hogere concentraties, opheffen.

Provincies moeten bij de vergunningverlening voor deze onttrekkingen van grondwater (en het brengen van water in de bodem ter aanvulling van het grondwater in samenhang met het onttrekken van grondwater door een daarvoor bestemde voorziening), ook als deze verontreinigingspluimen beïnvloeden, rekening houden met de gevolgen hiervan voor de grondwaterkwaliteit. De artikelen 8.84 en 8.89 Bkl geven hiervoor het beoordelingskader.

Voor waterschappen geeft het Rijk gelijklopende beoordelingsregels mee via de bruidsschat (art. 1.2 van de bruidsschat waterschapsverordening). Ook zij hebben met verontreinigingspluimen rekening te houden bij de beoordeling van een vergunningaanvraag (en het stellen van algemene regels). In relatie tot aanwezige verontreinigingspluimen betekent dit ook dat een indirect effect als gevolg van het verplaatsen of verspreiden van een verontreinigingspluim meegenomen moet worden in de belangenafweging. Bij deze toetsing kunnen de te nemen maatregelen opgenomen in de waterprogramma's wel betrokken worden. De aanwezigheid van de pluimen kan blijken uit het regionale waterprogramma of er moet op een andere manier geborgd worden dat deze informatie beschikbaar is.

Het is mogelijk dat een vastgesteld water(beheer-)programma nog niet de juiste maatregelen bevat om een vergunning te kunnen verlenen. Als dit uit het vooroverleg blijkt en het wel wenselijk wordt gevonden om vergunning te verlenen, kan het programma tussentijds worden aangepast, mits die aanpassing in overeenstemming is met de Krw.¹⁰³

Voor grondwateronttrekkingen die niet door het Rijk als vergunningplichtig aangemerkt zijn, kunnen waterschappen in de waterschapsverordening regels stellen ter voorkoming van (verspreiding van) verontreiniging van het grondwater. Dergelijke regels kunnen betrekking hebben op de beoordeling van het effect (al dan niet cumulatief) op een verontreinigingspluim die verplaatst of verspreid wordt. Bij vergunningverlening voor grondwateronttrekkingen is het sowieso van belang rekening te houden met de gevolgen hiervan voor in de bodem aanwezige verontreinigingen. Waar potentieel nadelige gevolgen optreden, zullen in de regel mitigerende maatregelen (via de vergunningvoorschriften) worden voorgeschreven.

Indien de beoordelingsregels in het Bkl of de bruidsschat waterschapsverordening onvoldoende houvast bieden, kunnen er aanvullende regels gesteld worden voor het beoordelen van de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een grondwateronttrekking c.q. een wateronttrekkingsactiviteit. Voor de grondwateronttrekkingen waar het waterschap bevoegd voor is, landen de aanvullende beoordelingsregels, al dan niet via een instructieregel in de omgevingsverordening, in de waterschapsverordening. Voor de grondwateronttrekkingen die door het Rijk in het Bal aangewezen zijn en waar de provincie bevoegd voor is, kent de Omgevingswet geen grondslag voor het opstellen van (aanvullende) beoordelingsregels in de omgevingsverordening. Aanvullende regels voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een grondwateronttrekking dient de provincie als beleidsregel vast te stellen.

¹⁰³ NvT Bkl, Stb 2018 292, p. 865.

4.3.6 Het 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.¹⁰⁴ Het projectbesluit vervangt het inpassingsplan uit de Wet ruimtelijke ordening, het Tracébesluit uit de Tracéwet, het projectplan uit de Waterwet en de coördinatieregelingen van de Wro, de Tracéwet, de Waterwet en de Ontgrondingenwet. 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.

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 Mijnbouwwet), 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 ('vergunning eigen dienst') gekozen worden.

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

In relatie tot het onderwerp van deze handreiking zal het projectbesluit niet of nauwelijks in beeld komen. Om die reden wordt hieraan verder geen aandacht besteed.

4.4 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de taken, bevoegdheden en het instrumentarium van de Omgevings-wet uiteengezet, voor zover deze te relateren zijn aan het grondwaterkwaliteitsbeheer. In onderstaande tabel zijn deze samengevat weergegeven.

Tabel 4.2: grondwatertaken en -bevoegdheden decentrale overheden

Gemeente	1. Beheer van de fysieke leefomgeving, waar het bodem- en grondwatersysteem onderdeel van uitmaken (art. 2.3 Ow). 2. Vaststellen omgevingsvisie, rekening houdend met een viertal milieubeginselen (art. 3.3 Ow). 3. Bevoegdheid om programma's vast te stellen, daar waar nodig (art 3.4 Ow). 4. Inzameling en transport stedelijk afvalwater en grondwater(peil-)zorgplicht (art. 2.16 Ow). 5. Vaststellen omgevingsplan (art. 2.4 Ow), inclusief de regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (art. 4.2 Ow). Bij opstelling van het omgevingsplan wordt rekening gehouden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen (art. 5.37 Bkl). 6. Stellen van maatwerk via maatwerkregels (in aanvulling of afwijking van de regels voor mba's in het Bal) en/of maatwerkvoorschriften. 7. Bevoegd gezag voor lozingen op of in de bodem en rioollozingen. 8. Treffen van maatregelen en geven van aanwijzingen bij een ongewoon voorval (art. 19.4 Ow). 9. Treffen van tijdelijke beveiligingmaatregelen bij een toevalsvondst bodemverontreiniging (art. 19.9a Ow).
----------	---

¹⁰⁴ Dit kunnen zowel publieke als private projecten zijn. Denk aan de aanleg van een transportleiding voor drinkwater.

Water-beheerder	Algemeen watersysteembeheerder en als zodanig ook verantwoordelijk voor de bescherming van de grondwaterkwaliteit. Taken: 1. Inbreng eigen ambitie/visie in de omgevingsvisies van provincies en gemeenten (art. 2.2 Ow). 2. In waterbeheerprogramma rekening houden met en mede uitvoering te geven aan de in het regionale waterprogramma opgenomen Krw- en Gwr-maatregelen (art. 3.7 Ow en art. 4.3 Bkl). 3. In onderlinge afstemming met provincies en gemeenten stellen van regels aan grondwaterkwaliteitbedreigende activiteiten in de waterschapsverordening. NB: het waterschap is bevoegd gezag voor vrijwel alle onttrekkingen van grondwater.¹⁰⁵ 4. Stellen van maatwerk via maatwerkregels (in aanvulling of afwijking van de regels voor mba's in het Bal) en/of maatwerkvoorschriften. 5. Bevoegd gezag voor lozingen op oppervlaktewater. 6. Bij de beoordeling van wateractiviteiten (met name onttrekkingen van grondwater) rekening houden met de gevolgen voor de grondwaterkwaliteit. Waterschappen ontwikkelen daartoe een eigen beoordelingskader, zij het dat via de bruidsschat beoordelingsregels aan de waterschapsverordening worden toegevoegd. <i>Specifiek voor Rijkswaterstaat</i> 7. Maatregelen in Nationaal waterprogramma (Nwp) voor de rijkswateren, ter uitvoering van beide richtlijnen (art. 4.10 Bkl). 8. Bevoegd gezag voor wateronttrekkingsactiviteiten (waaronder grondwateronttrekkingen) in rijkswater (uitgezonderd degene waarvoor de provincie bevoegd gezag is). Hiervoor zijn regels opgenomen in hoofdstuk 6 van het Bal (art. 6.34).
Provincie	1. Gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen + toezicht op het beheer van grondwaterlichamen door de waterschappen (art. 2.18 Ow). 2. Beschermen grondwaterkwaliteit in grondwaterbeschermingsgebieden in verband met de winning van grondwater voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water (art. 2.18 Ow). Concreet door het aanwijzen van dergelijke gebieden en het stellen van algemene regels, instellen van vergunningplichten, zorgplichten en instructieregels. 3. Stellen van maatwerk via maatwerkregels (in aanvulling of afwijking van de regels voor mba's in het Bal) en/of maatwerkvoorschriften. 4. Vaststellen omgevingsvisie waarin ook de hoofdlijnen van het grondwaterbeleid zijn verwoord, rekening houdend met een viertal milieubeginselen (art. 3.1 en 3.3 Ow). 5. Vaststellen regionaal waterprogramma, mede ter uitvoering van de Krw en Gwr (art. 3.8 Ow). 6. Krw-monitoring grondwater. 7. Bevoegd gezag voor onttrekkingen van grondwater i.v.m. de openbare drinkwatervoorziening en industriële toepassingen > 150.000 m³ p/j, alsook voor de milieubelastende activiteit open bodemenergiesystemen (hst. 16 Bal).

Met het nieuwe stelsel kan ook het bodem- en grondwaterkwaliteitsbeheer worden vormgegeven. De mogelijkheden hiervoor zijn talrijk, mede afhankelijk van de doelmatigheid van maatregelen en zeker ook de rol die bestuursorganen (ook samen) willen vervullen. Welis-waar geeft het Rijk omgevingswaarden, beoordelingsregels, instructieregels e.d. waar decentraal rekening mee gehouden moet worden, maar de bedoeling van de Omgevingswet is juist om ook zelf beleid en een daarbij horend maatregelenprogramma en regelgeving te ontwikkelen. Door een goede samenwerking en afstemming kan met het totale pakket aan maatregelen en regels uitvoering gegeven worden aan de doelstellingen en verdere verplichtingen van Krw en de Gwr, maar ook aan de eigen ambities en opgaven. Ook bij de invulling en uitvoering van het grondwaterkwaliteitsbeheer komt het aan op samenwerking en afstemming tussen de decentrale overheden.

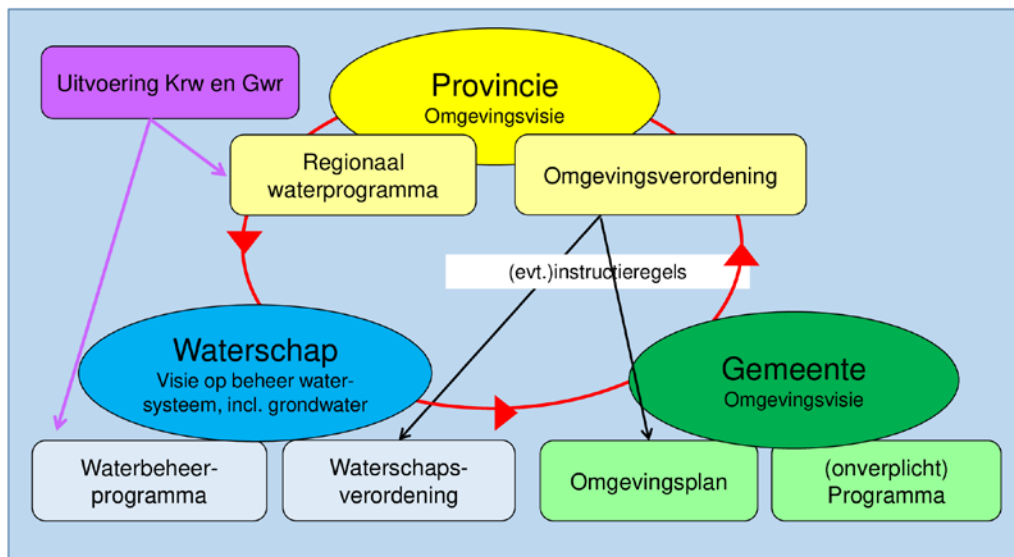
Een integrale en gebiedsgerichte werkwijze leidt in de praktijk tot meer samenwerking tussen de beleidsdomeinen bodem, water en ondergrond. Het beheer van de bodem in het algemeen en die van de grondwaterkwaliteit in het bijzonder is onderdeel van (het beheer van) de fysieke leefomgeving. Het nieuwe stelsel verplicht om als (gezamenlijke) overheden een visie te ontwikkelen op het beheer van het bodem en watersysteem in de eigen omgevingsvisie (afgestemd met de waterbeheerder), de grondwaterkwaliteit hieronder begrepen. Vanuit de omgevingsvisies worden de al dan niet verplichte programma's vastgesteld met daarin de doelstellingen en maatregelen van de decentrale overheden. Het nationaal waterprogramma, regionaal waterprogramma en het waterbeheerprogramma vormen samen het

¹⁰⁵ Uitgezonderd die waarvoor de provincie bevoegd gezag is (hst. 16 Bal) en waarvoor RWS bevoegd gezag is (hst. 6 Bal).

Krw-maatregelenprogramma. In relatie tot benutting en bescherming van het grondwater speelt het regionale waterprogramma hierbij een centrale rol. Ook het gebiedsgerichte grondwaterbeheer blijft mogelijk als maatregel, maar nu in de vorm van een (onverplicht) programma.

Waar vereist en/of gewenst worden, bijvoorbeeld voor grondwaterkwaliteit bedreigende activiteiten, regels gesteld in de omgevingsverordening, het omgevingsplan en de waterschapsverordening. Daarbij zijn, waar aan de orde, de rijksregels van belang. Met dit instrumentenpalet worden de ambities verwoord en uitgewerkt. Met dit instrumentarium wordt ook uitvoering gegeven aan de Europese doelstellingen zoals beschreven in hoofdstuk 3. Vanuit de taken en bevoegdheden van de verschillende overheden is het van belang samen werk te maken van zowel het beleid en de doorwerking hiervan in maatregelen (programma's, maar bijvoorbeeld ook bestuurlijke afspraken) en regelgeving (de verschillende verordeningen). In figuur 4.4 is dit verbeeld.

Figuur 4.4: samenwerken aan grondwaterkwaliteit



Beheer van historische grondwaterverontreinigingen

Conform de uitgangspunten van de Omgevingswet is het aan de provincies – gezien hun grondwaterverantwoordelijkheid – beleid te ontwikkelen voor het beheer van historische grondwaterverontreinigingen, met passende maatregelen in het waterprogramma en eventuele instructieregels in de omgevingsverordening. Doel is om omgevingswaarden of andere beleidsdoelstellingen te laten doorwerken naar het omgevingsplan en waterschaps-verordening. Instructieregels kunnen (voor zover relevant voor de grondwaterkwaliteit) gaan over de taken, omgevingsplannen, waterschapsverordeningen, maatwerkregels, maatwerkvoorschriften, omgevingsvergunningen en programma's. Door middel van de instructieregel o.g.v. art. 4.12a Bkl geeft het Rijk mee dat een sanerende maatregel ook onder de Omgevingswet aan de orde kan blijven. Hiervoor zijn signaleringsparameters vastgesteld, waarvoor bij overschrijding een nadere locatiespecifieke beoordeling nodig is. De provincie houdt rekening met deze instructieregel bij de uitvoering van het regionaal waterprogramma.

Bruidsschat

Via de bruidsschat worden regels toegevoegd aan het omgevingsplan en de waterschaps-verordening. De lozingsregels voor ontwateren (bronnering) en saneren die niet meer door het Rijk worden gereguleerd, worden van rechtswege toegevoegd aan het omgevingsplan en de waterschapsverordening. De lozingsregels voor het graven in de bodem en het saneren van de bodem gaan met de bruidsschat beleidsneutraal over. Dit betekent in beginsel dat de lozingsroutes en de emissie-eisen gelijk blijven aan de regeling zoals die gold voor inwerkingtreding van de Omgevingswet. De decentrale overheden kunnen deze regels aanpassen aan de lokale/regionale situatie. Voor gemeenten geldt dit voor de lozingen op/in de bodem en rioollozingen afkomstig van milieubelastende activiteiten. Via de bruidsschat worden er ook beoordelings-

regels aan de waterschapsverordening toegevoegd, maar de decentrale overheden hebben ook zelf de bevoegdheid om (aanvullende) beoordelingsregels te stellen.

Tot slot: belang van goede bodeminformatie

Voor een adequate taakuitvoering is goede bodeminformatie van belang. Bodeminformatiebeheer is geen wettelijk toebedeelde taak, maar is wel relevant. Zonder goede informatie is zorgvuldige besluitvorming (zoals vereist op grond van de Awb) feitelijk niet mogelijk. Rekening houden met de bodemgesteldheid, waaronder de kwaliteit van het grondwater en het stof gedrag, is essentieel bij het voorbereiden van beleid en de uitvoering hiervan. Dit is een groot aandachtspunt voor de uitvoeringspraktijk.

5 Met elkaar in gesprek aan de hand van drie casussen

5.1 Inleiding

Uit deze handreiking blijkt dat er raakvlakken zijn bij de beleidsvorming en uitvoering van grondwaterkwaliteitsbeheer bij de verschillende overheden. Zeker als het gaat om het beheer van historische verontreinigingen. Onderstaande casussen zijn bedoeld om te helpen bij de gedachtenvorming voor decentraal beleid. Maar ook om inzicht te geven in de ruimte in regels en de (beleids)ruimte in het gebruik van het instrumentarium van de Omgevingswet:

- In paragraaf 5.2 wordt een casus beschreven over het bouwen van woningen met in de buurt aanwezige verontreinigingen. Deze casus is bedoeld om het gesprek over de omgang met historische verontreinigingen te voeren. Deze casus is met name gericht op de beleidsontwikkelingsfase.
- In paragraaf 5.3 is een casus over verzilting uitgewerkt. Deze casus geeft inzicht in de manier waarop verticale drainage gereguleerd kan worden en welke instrumenten van de Omgevingswet daarbij gebruikt kunnen worden.
- In paragraaf 5.4 wordt een casus beschreven waarbij een historische verontreiniging een drinkwaterwinningslocatie nadert (door verplaatsing van de grondwaterpluim).

5.2 Casus: bouwen van woningen met in de buurt aanwezige verontreinigingen

Omschrijving

Het is juli 2025 en de Omgevingswet is in werking getreden. Projectontwikkelaar Lekkerwonen wil graag een kleinschalige woonwijk aanleggen aan de rand van een binnenstad. Het omgevingsplan staat het bouwen van woningen toe op die locatie. Uit het Bodeminformatiesysteem (BIS) van de gemeente blijkt dat op twee percelen binnen die locatie een beschikking ernst, niet spoed (geen overgangsrecht) rust. Bij navraag blijkt het te gaan om één immobiele verontreiniging en één mobiele verontreiniging met VOCL.

Voor de aanleg van de woningen is het nodig om langdurig te bemalen. Uit de waterschapsverordening blijkt dat deze bemaling niet vergunning-, maar wel meldingsplichtig is. Uit de eigen gegevens blijkt dat de grondwateronttrekking er mogelijk toe zal leiden dat een historische bodemverontreiniging (de pluim hiervan) op het naastgelegen bedrijfsterrein zich via het grondwater gaat verspreiden. De grondwaterverontreiniging bevindt zich op het naastgelegen bedrijfsterrein. Deze locatie is al gesaneerd en daar heeft het bevoegd gezag Wbb ingestemd met het evaluatieverslag. Er zit nog wat restverontreiniging in het grondwater, maar zonder nazorgmaatregelen. Tot nu toe heeft deze locatie niet tot noemenswaardige problemen geleid.

Vragen		Verdiepende vragen	Opmerkingen
1	Aan welke regels voor bouwen op verontreinigde bodem moet de aannemer voldoen?		Indien er meerdere mogelijkheden zijn, werk deze dan ook uit.
2	Is er verschil tussen de regels voor de locatie met de mobiele of immobiele verontreiniging?	a. Welke argumenten/afwegingen spelen een rol? b. Is deze beleidsmatige afweging terug te vinden in een document? c. Wie heeft hierin de regie? d. Moet die afweging ook doorwerken naar burgers en bedrijven?	Indien er meerdere mogelijkheden zijn, werk deze dan ook uit.
3	Valt deze immobiele verontreiniging, die ernstig maar niet spoed is beschikt, onder de uitzonderingsbepaling van art. 6 Gwr?	a. Zo ja, waar is die beleidsmatige afweging terug te vinden? b. Zo nee, waar is die beleidsmatige afweging terug te vinden? c. Kan de projectontwikkelaar via de algemene rijksregels de bodem saneren of wil de provincie hier aanvullende regels voor stellen? d. Is het antwoord anders als deze locatie in een grondwaterbeschermingsgebied is gelegen?	
4	Welke Ow-instrumenten kunnen de gemeente en de provincie inzetten?	Is er een relatie met het regionaal waterprogramma?	Denk ook aan instrumenten die eerder al zijn ingezet.
5	Aan welke regels moet de onttrekking t.b.v. bemaling voldoen?	Is hier in het regionaal waterprogramma iets over opgenomen?	
6	Moet deze verontreinigingspluim gemonitord worden?	a. Zo ja, waarom? En door wie? b. Zo nee, waarom niet?	
7	Kunnen er aanvullende regels aan deze onttrekking worden gesteld?	Is hier in het regionaal waterprogramma iets over opgenomen?	

5.3 Casus: Regels tegengaan verzilting door verticale drainage

Omschrijving

Verzilting is een bedreiging voor NL. Met name in Laag NL doet deze problematiek zich voor. Er kan sprake zijn van interne en externe verzilting. Deze casus richt zich op interne verzilting wat inhoudt dat door kwel of opbarsting zout grondwater zich vermengt met zoet grondwater in de onverzadigde zone.

Bepaalde activiteiten, zoals verticale drainage en grondperforatie kunnen verzilting versnellen.

In Noord-Holland wordt een nieuwe wijk aangelegd. Om het terrein bouwrijp te maken wordt verticale drainage ingezet. Bij de toepassing van verticale drainage worden verschillende afvoerbuizen (drains) in de ondergrond gestopt. Via deze afvoerbuizen stroomt het grondwater naar (regionale) oppervlaktewater. Hierdoor verbetert de draagkracht van slappe en samendrukbare grondslagen zoals klei en veen en kan daar dus veiliger op worden gebouwd. Door de verticale drainage kwelt er zout grondwater op. Beide situaties hebben nadelige gevolgen voor de chemische grondwaterkwaliteit.

Vraag die in casus centraal staat: Kunnen er regels worden gesteld aan deze activiteiten en welke bestuurslaag kan dat het beste c.q. meest doelmatig doen?

Vragen		Antwoord	Conclusies en aanbevelingen
1.	Probleemhouderschap		
a)	<i>Wat is het probleem en wat zijn de mogelijke gevolgen?</i>	Probleem: Het tegengaan van verzilting is een nationale opgave en vormt aanleiding om waar mogelijk maatregelen te nemen. Daar staat tegenover dat verzilting deels ook een natuurlijk proces is waar wij ons aan zullen moeten aanpassen. • Chloride heeft een negatief effect op de volksgezondheid. Daarom is aan de levering van drinkwater een wettelijke norm gesteld van 150 mg/l jaargemiddeld. De waterbeheerder heeft een inspanningsverplichting om hieraan te voldoen. • De meeste land- en tuinbouwgewassen hebben zoetwater nodig om te kunnen groeien. Een te hoge chlorideconcentratie levert schade op aan de gewassen, variërend van minder biomassa-productie tot sterfte, en navenant opbrengstderving voor de land- en tuinbouwsector. Met name kapitaalintensieve teelten als bloembollen, fruit- en boomteelt zijn zeer gevoelig voor zout. • Ditzelfde geldt voor natuurlijke zoete ecosystemen. Veel inheemse dier- en plantensoorten, zowel in het water als op het land, zijn voor hun voortbestaan afhankelijk van zoet water. • Bepaalde activiteiten, zoals verticale drainage en grondperforatie versnellen de verzilting van de onverzadigde zone en het freatisch grondwater.¹⁰⁶ Probleemhouder: meerdere: • Provincie: Verzilting is een nationale opgave/belang. Nationale belangen zijn ook provinciale belangen. De provincie heeft de regie als het gaat om grondwaterkwaliteit. Daarnaast mag er volgens de KRW geen sprake zijn van zout water intrusies. • Waterschap: door de verzilting komen andere functies in het geding. De waterbeheerder kan niet garanderen dat het doorspoelen van het regionale watersysteem in de toekomst nog mogelijk is. Voor verticale drainage is vrijwel altijd afvoer van het drainwater nodig via het zandcunet van de voorbelasting of de toekomstige (weg-)fundatie naar het oppervlaktewater. Daarmee leveren de verticale drains ook een belasting op voor het oppervlaktewater. Ter bescherming van de oppervlaktewaterkwaliteit (meestal overig water van KRW) en het voorkomen van een toename in de zoetwatervraag. • Gemeente: verzilting van de onverzadigde zone (bodem), waardoor op den duur bepaalde teelt/vegetatie of andere activiteiten/functies niet meer mogelijk zijn.	De begripsbepalingen voor grondwater en grondwaterlichaam zijn ontleend aan de kaderrichtlijn water. Ten opzichte van de Waterwet is dit een wijziging, omdat in de Waterwet alle in de bodem aanwezige water wordt inbegrepen in het begrip grondwater, terwijl in de kaderrichtlijn water het aan de grond hangende bodemvocht in de onverzadigde zone nadrukkelijk buiten het begrip is gelaten. Mocht in uitvoeringsregelgeving of decentrale regelgeving de noodzaak bestaan om ook het water in de onverzadigde zone binnen het begrip «grondwater» te vatten, dan kan daarin zo nodig een van de wet afwijkende begripsbepaling opgenomen worden. Zie par. 2.1 en par 4.3.4.3 van de handreiking. Die verticale drains kunnen niet alleen van invloed zijn op de grondwaterkwaliteit, maar ook op de grondwaterkwantiteit. Door het aanbrengen van de verticale drainage komt het grondwater op een natuurlijke wijze – dus zonder bijvoorbeeld een pomp – omhoog. Dit heeft zonder meer invloed op de stand van de grondwaterspiegel. Onder het grondwaterkwantiteitsbeheer valt overigens ook het tegengaan van verdroging. Ervan uitgaande dat bij verticale drainage er een aantasting plaatsvindt van de grondwatervoorraad (grondwater vloeit af naar oppervlaktewateren), kan grootschalige toepassing van deze activiteiten wellicht leiden tot minder grondwater onder bepaalde gronden, wat op termijn kan leiden tot verdroging.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Freatisch grondwater gaat uitsluitend over de verzadigde zone en dus niet over de onverzadigde zone, en betreft het eerste grondwater dat je tegenkomt in de bodem, dus boven de 1ste slecht doorlatende laag of de hydrologische basis.

¹⁰⁷ [Waarom 'bouwen, bouwen, bouwen' slecht is voor ons grondwater | Wetenschap.nu](#)

Vragen	Antwoord	Conclusies en aanbevelingen
b) <i>Wie stelt vast dat er een grondwaterkwaliteitsprobleem is?</i>	Waarschijnlijk zal de bestuurslaag die hier als eerste 'last' van ondervindt aan de bel trekken bij de andere decentrale overheden. Bovenstaande problematiek vraagt echter ook om bestuurlijke keuzes. Het kan ondoelmatig (lees: zeer kostbaar) zijn om verzilting overal tegen te gaan. Maar we beseffen ook dat de grenzen van de maakbaarheid van het natuurlijk watersysteem worden bereikt. In het interbestuurlijke 'spel' rondom verantwoordelijkheden mbt grondwaterbeheer kan snel worden gegrepen naar de juridische (on)mogelijkheden. De Omgevingswet biedt echter alle ruimte om dit waar nodig aan te vullen. Juridisch probleem: beperktere definitie van grondwater i.r.t. bevoegdheid waterschap? Het onverzadigde deel van de bodem maakt onder het systeem van de Omgevingswet geen onderdeel meer uit van het "watersysteem". Dan is het de vraag of het waterschap daar juridisch beschouwd regels over kan stellen. Onder punt 2 wordt hierop ingegaan. Onder de Omgevingswet zijn Rijk en waterschap niet langer bij uitsluiting de waterbeheerders. Binnen het in de Omgevingswet gedefinieerde watersysteembeheer voeren ook andere overheden (net als onder het huidige recht) wettelijke taken uit om bij te dragen aan het halen van de watersysteemdelen. In relatie tot bescherming en verbetering van de grondwaterkwaliteit hebben dus ook de gemeenten en de provincies een rol.	De maatschappelijke opgaves krijgen steeds meer aandacht binnen de water(beheer) programma's. Zo ook verzilting. Het besef dat we niet elke activiteit op elke plek kunnen uitvoeren groeit, maar is nog geen gemeengoed. Overheden zullen bij het maken van omgevingsvisies en de uitwerking daarvan in programma's keuzes moeten maken welke functies en activiteiten wel of niet zijn toegestaan.
2.	Instrumentarium Ow	

Vragen	Antwoord	Conclusies en aanbevelingen
a) <i>Welke Ow-instrumenten zijn inzetbaar om probleem op te lossen? En door wie?</i>	Met name in de kustprovincies is het raadzaam om deze opgave mee te nemen in de omgevingsvisies. Dan wordt zichtbaar met welke opgaves en ambities deze opgave gaat knellen. Omdat bij de uitvoering van de activiteiten van verticale drainage ook het onverzadigde deel is betrokken, is het stellen van regels hierover door waterschappen wel verdedigbaar – de regels zijn immers bedoeld ter bescherming van het watersysteem waarover waterschappen het beheer. Om daarover geen twijfel te laten bestaan, kunnen waterschappen in hun verordening een ruimere definitie opnemen van het begrip grondwater (conform die van de Waterwet). Ook gemeenten en provincies kunnen regels stellen aan de aanleg van drainages. Als organen van algemeen bestuur ondervinden zij geen hinder van de in de Omgevingswet opgenomen beperkte definitie van grondwater. Provincies zouden dat zeker in grondwaterbeschermingsgebieden kunnen doen (maar daarbuiten kunnen zij dat ook). Maar het systeem van de Ow volgend, regelt de provincie het alleen als het niet doelmatiger is om dit soort activiteiten door gemeente of waterschap te laten regelen. Artikel 4.2 Ow bepaalt dat de provincie alleen rechtstreeks werkende regels stelt over activiteiten met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (waar ook regels over activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden onder vallen), als het provinciale belang niet met instructieregels of instructies kan worden behartigd (subsidiariteitsbeginsel). Anders gezegd: als waterschap en/of gemeente een activiteit ook kunnen regelen, vindt regelgeving in principe op dat niveau plaats. Regelgeving door de gemeente ligt voor de hand als de ‘bodemkwaliteit’ in het geding is of zou kunnen zijn. Als de bodemkwaliteit kan worden verstoord, is dat een reden om met regels te komen. Als de grondwaterkwaliteit (en soms ook de kwaliteit van het oppervlaktewater) de directe aanleiding vormt om tot regelgeving over te gaan, ligt regelgeving door waterschappen hier het meest voor de hand. Het waterschap kan hierbij regels stellen (algemene regels met meldplicht en/of een vergunningplicht) voor het gehele beheergebied, maar gebiedsgericht maatwerk is ook mogelijk. Het is verstandig om de afstemming hierover te zoeken (informerende) met de inliggende gemeenten en de provincie(s) (artikel 2.2 Ow afstemmingsplicht).	Dus zowel het waterschap als de gemeente kunnen regels opstellen. Al dan niet via instructieregels door de provincie. Advies om in decentrale regelgeving een van de wet afwijkende begripsbepaling voor «grondwater» op te nemen. Op die manier kan er geen twijfel over bestaan dat ook het water in de onverzadigde zone binnen het begrip valt.

5.4 Casus: historische verontreiniging richting waterwinlocatie

Omschrijving

In het stedelijk gebied van de (fictieve) gemeente Weerlum is sprake van verschillende historische bodemverontreinigingen die wel beschikt zijn (ernst, niet spoed) maar niet onder overgangsrecht vallen. Er is sprake van verontreiniging van het grondwater met tri en per en andere stoffen. 1 bron is bekend en bevindt zich op een locatie waar binnenkort een loods op wordt gebouwd. De verontreiniging verspreidt zich langzaam richting een verderop gelegen winning van waterbedrijf Aquablauw.

Zonder maatregelen zal de winning op langere termijn in de problemen komen. Er is verder onderzoek nodig naar de bronnen en de verspreiding van de verontreinigingen. Het waterbedrijf heeft aangeboden om te ondersteunen met modelstudies en onderzoek. De gemeente heeft aangekondigd dat het terrein waarop de bekende bron zich bevindt wordt herontwikkeld.

Vragen		Antwoord	Opmerkingen
1.	Probleemhouderschap		
a)	<i>Wat is het probleem en wie is hiervoor de probleemhouder (juridisch beschouwd)?</i>	Op de langere termijn is er een (reële) dreiging van overschrijding van de drinkwaternorm (o.g.v. de Drinkwaterwet). Op dit moment is er nog geen (juridisch) probleem. De kans is aanwezig dat op termijn de zuiveringsinspanning omhooggaat. Op grond van de Krw moet achteruitgang van de kwaliteit van water bestemd voor menselijke consumptie voorkomen worden. Daarbij moet worden gestreefd naar een verbetering van de kwaliteit teneinde de zuiveringsinspanning te verminderen. Deze doelstelling geldt voor alle stoffen die een risico kunnen vormen voor de duurzame drinkwatervoorziening en waarvoor zuivering nodig kan zijn. Probleemhouders Provincie als beheerder van de grondwaterkwaliteit in grondwaterbeschermingsgebieden (artikel 2.18 lid 1 onder c Ow) en uitvoerder van de Krw/Gwr. Zoals de situatie nu is, kan er een probleem zijn i.v.m. het risico dat de zuiveringsinspanning toeneemt (art. 4.21 Bkl) en/of omdat er een inbreng is i.k.v. art. 6 lid 1 Gwr (art. 4.4 Bkl). Drinkwaterbedrijf: belanghebbende / probleemhouder vanwege dreigende toename zuiveringsinspanning (art. 4.21, lid 2 Bkl).	De verontreiniging in het grondwater verspreidt zich langzaam en is op dit moment nog niet binnen het grondwaterbeschermingsgebied (aangewezen in de omgevingsverordening). Er zijn mogelijk bronnen in het vaste deel van de bodem die naleveren aan het grondwater.

Vragen	Antwoord	Opmerkingen
Welke doelen komen mogelijk in het gedrang?	A. Verbetering van de waterkwaliteit om de zuiveringsinspanning die voor de bereiding van drinkwater is vereist, te verminderen en B. Voor de duurzame drinkwatervoorziening de achteruitgang van de waterkwaliteit te voorkomen. Ad A): zuiveringsinspanning verminderen - In het regionaal waterprogramma zijn de waterwinlocaties in grondwaterlichamen aangewezen (art. 4.4 Bkl) - Er gelden irt dit doel geen omgevingswaarden voor grondwaterlichamen (zie art. 4.20 Bkl). - Voor grondwaterlichamen is er een inspanningsverplichting. Zie art 4.21 Bkl. De Krw bevat geen termijn waarbinnen deze doelstelling moet zijn bereikt, maar de lidstaten zijn wel verplicht om een realistische inspanning te leveren. De bestuursorganen die de waterprogramma's vaststellen, beoordelen of de kwaliteit zich in de goede richting ontwikkelt. Indien nodig, nemen zij in de waterprogramma's maatregelen op om de drinkwaterbronnen te beschermen. - Het monitoringsprogramma van de provincie bevat de methode van de beoordeling of de doelstellingen van verbetering van de kwaliteit en geen achteruitgang van de kwaliteit vanwege vermindering zuiveringsinspanning, bedoeld in artikel 4.21, worden bereikt. - Protocol monitoring en toetsing drinkwaterbronnen: https://iplo.nl/thema/water/oppervlaktewater/kaderrichtlijn-water/grondwater-krw/normering-stoffen-grondwater/ Ad B: achteruitgang waterkwaliteit voorkomen - Art. 4.21 lid 2 Bkl relevant. - Deze eis geldt voor alle stoffen die een risico kunnen meebrengen voor de duurzame drinkwatervoorziening en waarvoor zuivering nodig kan zijn. Daartoe behoren b.v. ook opkomende stoffen. - Ook dit is een inspanningsverplichting, zonder termijn. - Zie art. 11.27 Bkl.¹⁰⁸ - Het monitoringsprogramma van de provincie bevat de methode van de beoordeling of de doelstellingen van verbetering van de kwaliteit en geen achteruitgang van de kwaliteit vanwege vermindering zuiveringsinspanning, bedoeld in artikel 4.21, worden bereikt. - Protocol monitoring en toetsing drinkwaterbronnen: https://iplo.nl/thema/water/oppervlaktewater/kaderrichtlijn-water/grondwater-krw/normering-stoffen-grondwater/ Is er sprake van een inbreng als bedoeld in art. 6 lid 1 Gwr? Het richtsnoer behorende bij dit Gwr-artikel geeft handvatten hoe gehandeld kan worden bij reeds bestaande verontreinigingen. Deze kunnen immers niet meer voorkomen worden. In figuur 6 van het richtsnoer wordt een stappenplan meegegeven. Het verdient aanbeveling dat provincies dit stroomschema betrekken bij hun beleidsvorming. Het handvat maakt voor gevaarlijke of niet gevaarlijke stoffen geen onderscheid in de benadering als het gaat om historische verontreinigingen. In deze casus is sprake van een inbreng (zie verder onder 3a hieronder).	

¹⁰⁸ Ingevoegd via art 10.14a Invoeringsbesluit Omgevingswet

Vragen	Antwoord	Opmerkingen
b) <i>Wie stelt op welke wijze vast dat er een probleem is of dreigt?</i>	Het probleem wordt door de provincie vastgesteld aan de hand van monitoringsgegevens. De monitoring van de grondwaterkwaliteit (ter uitvoering van de Krw) is een taak voor de provincie (art. 20.1 Ow jo. art. 11.33, lid 2 Bkl). Dit is uitgewerkt in paragraaf 11.2.3.1 Bkl, met name de artikelen 11.28 t/m 11.30 Bkl waarin de nadere eisen voor het monitoringsprogramma zijn opgenomen. In artikel 11.27 Bkl zijn (waar het grondwater betreft) <i>parameters</i> aangewezen die door monitoring moeten worden bewaakt: • de stoffen in de aandachtstoffenlijst, bedoeld in artikel 8 ter, eerste lid, van de Richtlijn prioritaire stoffen; • de indicatoren die een mogelijke bedreiging vormen voor de kwaliteit van grondwater dat wordt onttrokken voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water; • de tendensen over de concentraties van stoffen in grondwaterlichamen; • de concentraties van verontreinigende stoffen uit bestaande verontreinigingspluimen in een grondwaterlichaam waarvoor aanvullende trendbeoordelingen als bedoeld in artikel 5, vijfde lid, van de Grondwaterrichtlijn nodig zijn. De monitoring moet zodanig zijn ingericht dat kwaliteitsveranderingen tijdig worden gesignaleerd. Uitkomsten vanuit het monitoringsprogramma worden gebruikt voor het uitwerken van het regionale waterprogramma (Rwp) Speciale monitoring voor beschermde gebieden • De provincie stelt het monitoringsprogramma Krw vast dat over grondwaterlichamen gaat (artikel 11.28, lid 3b Bkl). Dit programma bevat een uitwerking van de methode van monitoring. De provincie stelt dit monitoringsprogramma digitaal beschikbaar (artikel 10.32 Ob). • De provincie moet ook de monitoring voor de grondwaterlichamen uitvoeren (artikel 11.33, lid 2 Bkl). Uit deze monitoring volgt of de overheid voldoet aan de omgevingswaarden voor waterkwaliteit (artikel 20.1 lid 1 Ow). Dit zijn ook de omgevingswaarden voor een goede chemische toestand en goede kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen (art. 2.3 Bkl). Verder bewaakt de monitoring de overige doelstellingen die de Krw en de Gwr stellen (artikel 11.27 Bkl). • Het probleem zal in de praktijk ook door het drinkwaterbedrijf worden vastgesteld. Dit blijkt uit hun monitoringsgegevens. Het drinkwaterbedrijf levert voor dit onderzoek allerlei gegevens en modellen aan om de bronnen te achterhalen. • Het is nodig om het effect te beoordelen van de (cluster van) verontreinigingspluimen op het bereiken van alle Krw-doelstellingen en de noodzaak om maatregelen vast te stellen. De aanvullende trendbeoordeling is erop gericht vast te stellen dat de verontreinigingspluimen vanuit verontreinigde locaties zich a) niet verder verspreiden, b) niet leiden tot verslechtering van de chemische toestand van het grondwaterlichaam, en c) geen risico vormen voor de menselijke gezondheid en het milieu. Door het vervallen van de Wbb moet de provincie in beginsel alle verontreinigingspluimen, ook in het stedelijke gebied, beoordelen alvorens te bepalen welke daarvan gemonitord dienen te worden. De provincies moeten hiervoor nog wel een (beoordelings) methode ontwikkelen. • Volgens de casus zijn niet alle bronnen gesaneerd. Deze historische verontreinigingen zijn relevant voor de doelstelling van art. 6 Gwr. Uit het Rwp moet blijken of er maatregelen nodig zijn of dat er een beroep wordt gedaan op een van de uitzonderingsbepalingen van art. 6 Gwr.	Naast het landelijke meetnet grondwaterkwaliteit (LMG) en Provinciale meetnet grondwaterkwaliteit (PMG), hebben ook drinkwaterbedrijven of waterschappen meetnetten die data kunnen leveren. De drinkwaterbedrijven registreren de problemen. De provincie stelt ze vast. Het Krw-monitoringsprogramma vormt hier het kader. Monitoring i.k.v. meten trends (o.a. verontreinigingspluimen) en monitoren indicatoren van stoffen bestemd voor menselijke consumptie levert hier de informatie. Monitoringsprogramma KRW - Informatiepunt Leef-omgeving (iplo.nl) Zie over monitoring par. 3.3.3 van de handreiking. Maatregelen is een ruim begrip: denk aan de mba saneren (afdekken, uitzetten), dus afgraven, hier eventueel aanvullende regels voor stellen in de omgevingsverordening, grondwatersanering voorschrijven, een gebiedsgericht grondwaterbeheer voorschrijven en/of afspraken maken vanuit de gebiedsdossiers.

Vragen		Antwoord	Opmerkingen
c)	<i>Wat moet de provincie doen om:</i> a. <i>het bedachte gebiedsgerichte grondwaterbeheer te initiëren/vorm te geven?</i> b. <i>zogenaamde 'bronaanpak' te realiseren</i>	a) De provincie kan met een programma (in combinatie met privaatrechtelijke contracten) een gebiedsgerichte aanpak ontwikkelen. Dit kan als maatregel worden opgenomen in het regionaal waterprogramma (art. 3.8 Ow). De provincie zal dit ook doen gezien haar wens (zie casusomschrijving). Zie ook art. 4.4 Bkl waar staat dat in het regionale waterprogramma in ieder geval de maatschappelijke functie drinkwateronttrekking voor de onttrekking van voor menselijke consumptie bestemd water (...) wordt vastgelegd. In het regionaal waterprogramma zouden de gegevens over de verontreiniging van de verontreinigingspluimen kunnen worden opgenomen zodat het regionaal waterprogramma als toetsingskader kan dienen. b) Het Rijk heeft in het Bal algemene regels gesteld aan bodemsanering. De mba saneren kent twee uitvoeringsvormen (afdekken of afgraven). Het omgevingsplan bepaalt wanneer saneren aan de orde is. Als de provincie hierin wil sturen, zal zij (instructie)regels moeten stellen.	De betrokken overheden kunnen ook samen een programma vaststellen (art. 2.2, lid 2 Ow). NB: de toets op bodemkwaliteit vindt alleen plaats bij het bouwen van een bodemgevoelig gebouw op een bodemgevoelige locatie. Hier is geen sprake van bij het bouwen van een loods.
2.	Instrumentarium Ow		
a)	<i>Welke Ow-instrumenten zijn inzetbaar om het probleem op te lossen? En door wie?</i>	Belangrijk(st) is dat de provincie werk maakt van deze casus in het Rwp. Uit het Rwp moet volgen of de zogenaamde bronaanpak aan de orde is. Zo ja, dan zal de provincie dat moeten instrumenteren. Denk bijvoorbeeld aan (aanvullende) regels om verdergaande verspreiding te voorkomen in het omgevingsplan en/of de waterschapsverordening. Ook in de omgevingsverordening zelf kunnen (aanvullende) regels worden gesteld, dan wel kunnen instructieregels worden gesteld richting gemeente en/of waterschap. Om verdere verontreinigingen in het te begrenzen gebied te voorkomen, is voorstelbaar dat de gemeente in haar omgevingsplan (strengere) regels stelt aan bodem-/grondwaterbedreigende activiteiten dan wel activiteiten die de pluimen sneller laten bewegen richting de waterwinlocatie. De provincie zou hiertoe in de omgevingsverordening een instructieregel kunnen opnemen (art. 2.22, lid 1 Ow). De provincie zou ook m.b.t. de waterschapsverordening instructieregels kunnen stellen, bijvoorbeeld om te bereiken dat er in het betreffende gebied geen (grote) grondwateronttrekkingen mogen plaatsvinden die de pluimen negatief beïnvloeden. Het waterschap kan voor dit specifieke gebied een dergelijk verbod ook zelf opnemen in de waterschapsverordening.	
b)	<i>Welke andere instrumenten zijn verder inzetbaar om het probleem op te lossen? En door wie?</i>	Gebiedsdossiers kunnen gebruikt worden om dit specifieke probleem het hoofd te bieden. Als ultimatum remedium kan ervoor gekozen worden de waterwinlocatie te verplaatsen.	
3.	Uitvoering maatregelen		

Vragen	Antwoord	Opmerkingen
a) Welke overheid is verantwoordelijk om beheersmaatregelen (waaronder monitoring) uit te voeren?	Met de uitvoering van de maatregelen in het regionaal waterprogramma moet aan de omgevingswaarden voor grondwater worden voldaan. De provincie is daarmee verantwoordelijk voor het behalen van deze omgevingswaarden. Omgevingswaarden zijn voor 8 stoffen vastgesteld voor het bepalen van de goede chemische toestand (zie par. 3.3.2.1 van de handreiking). Monitoring hiervan vindt plaats op een paar punten in het (grote) grondwaterlichaam. De kans dat dit in deze casus tot problemen leidt is klein (tenzij er in of nabij het te begrenzen gebied toevallig een dergelijk monitoringpunt aanwezig is). Voor deze casus is vooral ook (naast de twee al genoemde Krw-doelstellingen) het beginsel van prevent & limit van belang (zie par. 3.3.2.4 van deze handreiking). In eerste instantie zal in het regionaal waterprogramma geborgd moeten worden dat met maatregelen uitvoering gegeven wordt aan de Gwr. Wanneer er zoals hier van een inbreng door een historische verontreiniging sprake is, zijn maatregelen verplicht. Om te beoordelen of een sanerende maatregel nodig is, zijn door het Rijk signaleringsparameters vastgesteld. De beoogde strekking van de instructieregel is om in ieder geval voor locaties met een (historische) grondwaterverontreiniging een risicobeoordeling te maken als de verontreiniging de aangegeven signaleringsparameters beoordeling grondwatersanering overschrijden. Die risicobeoordeling kan leiden tot de conclusie dat de provincie in het kader van beheer van grondwaterkwaliteit een sanerende maatregel moet treffen. Hiermee wordt het staande beleid van de Circulaire bodemsanering 2013 voortgezet.¹⁰⁹ Signaleringsparameters beoordeling grondwatersanering De signaleringsparameters dienen als signaal voor het beoordelen van risico's van verspreiding van (historische) verontreiniging in het grondwater, van de noodzaak van curatieve maatregelen (saneren) en het type maatregel. De signaleringsparameters zijn nadrukkelijk geen omgevingswaarden. De signaleringsparameters zijn (net als voorheen in de Circulaire bodemsanering 2013), primair gericht op bescherming van de functionele eigenschappen die de bodem voor mens, plant of dier heeft. Indien de grondwaterkwaliteit (een of meerdere van) deze signaleringsparameters overschrijdt, wordt door het bevoegd gezag beoordeeld of het treffen van een saneringsmaatregel noodzakelijk is ter bescherming van de functionele eigenschappen die de bodem voor mens, plant of dier heeft.¹¹⁰ Zie hiervoor nader par. 3.3.2.3 van de handreiking (kader 'Signaleringsparameters beoordeling grondwatersanering'). In deze casus kan het, omdat een waterwinlocatie wordt bedreigd, noodzakelijk zijn maatregelen te nemen, ook als er onder de signaleringsparameter wordt gebleven. Hiervoor kunnen de risicogrenswaarden gebruikt worden die het RIVM heeft afgeleid.	
b) Wie voert de maatregel(en) uit?	De provincie bepaalt, als verantwoordelijke voor de bescherming van de winning / grondwaterkwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water, wie de maatregelen uitvoert, afhankelijk van de gemaakte afspraken. Indien er aanvullende regels m.b.t. de milieubelastende activiteit saneren worden opgenomen, worden deze door de initiatiefnemer van de milieubelastende activiteit saneren uitgevoerd.	NB: als de provincie via een instructieregel de regels in het omgevingsplan aanvult, zal de gemeente invulling moeten geven aan die instructieregel alvorens deze doorwerkt naar burgers en bedrijven.

¹⁰⁹ NvT Aanvullingsbesluit bodem, p. 124.

¹¹⁰ Aanvullingsbesluit bodem, NvT, p. 159.

Vragen	Antwoord	Opmerkingen
c) <i>Om welke redenen kan het zijn dat er geen maatregelen getroffen (hoeven te) worden (zoals mogelijk beroep op uitzonderingsgronden e.d.)?</i>	Beroep doen op de Krw-/Gwr-uitzonderingsgronden Als bij het opstellen van het Rwp blijkt dat niet voldaan wordt aan de omgevingswaarden en/of de andere doelstellingen van de Krw niet gehaald kunnen worden omdat bepaalde maatregelen niet haalbaar of niet betaalbaar zijn, kan een gemotiveerd beroep gedaan worden op één van de uitzonderingsmogelijkheden van de Krw/Gwr (zie par. 3.3.2 van de handreiking). Let op Er kan alleen een beroep worden gedaan op de uitzonderingsgronden als het maatregelen betreft om de goede toestand (slechts 8 stoffen) te halen en om ‘inbreng’ te voorkomen/verminderen (prevent & limit). De uitzonderingen zijn niet van toepassing als het verminderen van de zuiveringsinspanning betreft (art. 4.21 Bkl geeft immers geen uitzonderingsgronden). De provincie moet, als dit blijkt uit haar monitoring, maatregelen treffen. Die hoeven echter niet zo ver te gaan dat de lokale grondwaterkwaliteit aan de drinkwaternorm voldoet.	Omdat de uitzonderingsmogelijkheden van het Bkl (overgenomen uit Krw en Gwr) niet van toepassing zijn als het het verminderen van de zuiveringsinspanning betreft (art. 4.21 Bkl), moet de provincie maatregelen treffen. NB: de Drinkwaterwet legt een taak bij het drinkwaterbedrijf om de bronnen te beschermen. Zie art. 7 lid 2 van de Drinkwaterwet waar is bepaald dat de eigenaar van het drinkwaterbedrijf verontreiniging moet verminderen en onderzoek moet doen. Taak provincie richt zich (vooral) op het voorkomen dat de zuiveringsinspanning toeneemt.

6 Conclusies en aanbevelingen

Het grondwaterkwaliteitsbeheer maakt integraal onderdeel uit van het beheer van de fysieke leefomgeving. Nieuwe instrumenten, Europese kaders en decentrale afwegingsruimte bieden de mogelijkheid om beheer op maat te leveren. Hierbij is het, conform de bedoeling van het nieuwe stelsel, de kunst los te komen van bestuurlijke grenzen, eigen belangen en oude wettelijke kaders. Niet de regelgeving staat centraal, maar de maatschappelijke opgaven zoals die door alle overheden zijn geformuleerd, waarbij het steeds gaat om de balans tussen beschermen en benutten. Aanleiding voor het formuleren van beleid ten aanzien van de grondwaterkwaliteit, het treffen van maatregelen en het stellen van regels wordt in beginsel bepaald door de Europese doelstellingen en verplichtingen. Hiervoor hebben de provincies, net als onder het oude recht, een eerste verantwoordelijkheid. Afstemming, beleidsvorming en uitwerking in uitvoeringsregels vindt met name plaats in de omgevingsvisies, de programma's en de decentrale regels.

Bodem en grondwater zijn lange tijd als afzonderlijke domeinen beschouwd, terwijl grondwater juist onderdeel is van de bodem (grondwater is hierbij het water dat zich in de verzadigde zone bevindt). Het gevolg is dat het beleid en de regelgeving min of meer gescheiden zijn ontwikkeld. Onder de Omgevingswet bestaat de uitdaging er nu juist in om opgaven in 'onderlinge samenhang' te beschouwen, de overeenkomsten voor het voetlicht te brengen en hierop de fundamenten te bouwen voor een meer integraal c.q. afgestemd beleid en regelgeving. Grondwaterkwaliteitsbeheer is onderdeel van het beheer van watersystemen en dat kan ertoe leiden dat bodemverontreinigingen beheerd moeten worden als deze de grondwaterkwaliteit (dreigen te) beïnvloeden.

Het bovenstaande vraagt om het verbinden van organisaties en opgaven, waarbij begrip is voor elkaars positie, werkveld en belangen. De handreiking beschrijft hoe het grondwaterkwaliteitsbeheer onder het nieuwe stelsel ingevuld kan worden. De mogelijkheden hiervoor zijn talrijk, mede afhankelijk van de doelmatigheid van maatregelen en zeker ook de rol die bestuursorganen (ook samen) willen vervullen. Weliswaar geeft het Rijk omgevingswaarden, beoordelingsregels en instructieregels waar decentraal rekening mee gehouden moet worden, maar de bedoeling van de Omgevingswet is juist om ook zelf beleid en een daarbij horend gebiedsgericht maatregelenprogramma en regelgeving te ontwikkelen. Net als onder het oude recht is en blijft het noodzakelijk zorgvuldig af te wegen welk gebruik waar en onder welke randvoorwaarden kan worden toegestaan, rekening houdend met al bestaande gebruiksfuncties en mogelijk aanwezige verontreinigingen. Goed bestuur is zorgvuldig omgaan met alle in het geding zijnde belangen in het 'bodem- en watersysteem'. Hierbij past ook dat er goede bodeminformatie aanwezig is. Ook hiervoor zijn afstemming en samenwerking cruciaal.

De kern van de handreiking is hoofdstuk 4 waar de taken, bevoegdheden en het de overheden beschikbare instrumentarium van de Omgevingswet zijn beschreven. Duidelijk moge zijn is dat het vooral gaat om de samenhang en afstemming tussen de verschillende (kern)instrumenten van de Omgevingswet. Figuur 4.4 laat goed zien hoe de instrumenten met elkaar samenhangen en dat samenwerking onontbeerlijk is in het grondwaterdossier.

In tabel 6.1 wordt een aantal bijzondere aandachtspunten / aanbevelingen gegeven.

Tabel 6.1: aanbevelingen voor de praktijk

Wie?	Aanbeveling
Alle decentrale overheden	1. Wees je ervan bewust dat bodem en grondwater elkaar beïnvloeden en ga hierover al in de beleidsontwikkelingsfase met elkaar in gesprek. Betrek elkaar dus tijdig! 2. Verdiep je in de systematiek en instrumentarium van de Ow. Deze biedt verschillende mogelijkheden om eigen of gezamenlijke doelen te bereiken. 3. Houd bij de besluitvorming ook rekening met de zorgplicht van de Drinkwaterwet. 4. Bedenk dat onder de werking van de Bodemconvenanten de meest ernstige verontreinigingen zijn aangepakt. Pak een eventuele saneringsopgave gebiedsgericht en functiegericht op.
Gemeente	1. Geef bodem- en grondwaterkwaliteit aandacht in de omgevingsvisie. Houd rekening met de milieubeginselen. 2. Betrek de waterbeheerder in het proces van de omgevingsvisie en het omgevingsplan. 3. Overweeg regels te stellen in het omgevingsplan aan bodem-/grondwaterbedreigende activiteiten. Mogelijk moet het zelfs op grond van een provinciale instructieregel. 4. Maak op termijn werk van de bruidsschat. Doe dit in nauw overleg met de regionale partners.
Waterschap	1. Wees je ervan bewust dat een waterschap algemeen watersysteembeheerder is en als zodanig dus ook een verantwoordelijkheid draagt voor de kwaliteit van het grondwater. 2. Houd bij de regulering en beoordeling van grondwateronttrekkingen rekening met de mogelijk nadelige gevolgen voor de grondwaterkwaliteit. Overweeg regels te stellen in de waterschapsverordening aan grondwaterbedreigende activiteiten. Mogelijk moet het zelfs op grond van een provinciale instructieregel. 3. Zorg voor actieve inbreng van de eigen visie in de omgevingsvisies van provincies en gemeenten. 4. Geef mogelijke maatregelen in verband met de bescherming van de grondwaterkwaliteit een plek in het waterbeheerprogramma. 5. Maak op termijn werk van de bruidsschat. Doe dit in nauw overleg met de regionale partners. 6. Kies, indien gewenst, voor een ruimere definitie van het begrip grondwater (vergelijkbaar met die van de Waterwet).
Provincie	1. Geef bodem- en grondwaterkwaliteit aandacht in de omgevingsvisie. Houd rekening met de milieubeginselen. 2. Ontwikkel beleid voor het beheer van historische grondwaterverontreinigingen, met passende maatregelen in het regionaal waterprogramma en eventuele instructieregels in de omgevingsverordening. Instructieregels kunnen gaan over de taken, omgevingsplannen, waterschapsverordeningen, maatwerkregels, maatwerkvoorschriften, omgevingsvergunningen en programma's. 3. Stel regels in de omgevingsverordening aan een eventuele grondwatersanering. 4. Overweeg, in nauwe afstemming met gemeente en/of waterschap, instructieregels te stellen ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater 5. Overweeg of het wenselijk is ook grondwaterbeschermingsgebieden aan te wijzen voor andere winningen van voor menselijke consumptie bestemd water. 6. Houd een inventaris bij van eventuele beroepen op uitzonderingsgronden van de Krw en de Gwr. Motiveer goed waarom een eventueel beroep op een uitzonderingsgrond wordt gedaan. Doe dit in het regionaal waterprogramma.

Bijlagen

A Bijlage VIII Kaderrichtlijn water

Indicatieve lijst van de belangrijkste verontreinigende stoffen

1. Organische halogeenverbindingen en stoffen die in water dergelijke verbindingen kunnen vormen.
2. Organische fosforverbindingen.
3. Organische tinverbindingen.
4. Stoffen en preparaten, of de afbraakproducten daarvan, waarvan is aangetoond dat zij carcinogene of mutagene eigenschappen hebben, of eigenschappen die in of via het aquatische milieu gevolgen kunnen hebben voor steroidogene functies, schildklierfuncties, de voortplanting of andere hormonale functies.
5. Persistente koolwaterstoffen en persistente en bioaccumuleerbare organische toxische stoffen.
6. Cyaniden.
7. Metalen en metaalverbindingen.
8. Arseen en arseenverbindingen.
9. Biociden en gewasbeschermingsmiddelen.
10. Stoffen in suspensie.
11. Stoffen die bijdragen tot de eutrofiëring (met name nitraten en fosfaten).
12. Stoffen die een ongunstige invloed uitoefenen op de zuurstofbalans (en die kunnen worden gemeten met behulp van parameters zoals BZV, CZV, enz.).

B Literatuur en handige 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.
- Deltaprogramma Ruimtelijke adaptatie, Aanpak nationale Vitale en Kwetsbare functie, tweede voortgangsrapportage, 31 maart 2016.
- H.J.M. Havekes, P.J. de Putter en W.J. Wensink (eindredactie), Wegwijzer van Waterwet naar Omgevingswet, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2018.
- Ina Kraak en Willem Wensink, De Omgevingswet: waterbestendig of waterdoorlatend?, Tijdschrift voor Omgevingsrecht, december 2016 nr. 6.
- M. Prins en P. de Putter, Grondwaterkwaliteit onder de Omgevingswet, in: Bodem, februari 2019, p. 9-12.
- Sterk Consulting en Colibri Advies, Handreiking Juridische Helderheid in het grondwaterbeheer (deel A), in opdracht van een breed consortium van overheden, Leiden 2012.
- Stuurgroep Water, Protocol gebiedsdossiers voor drinkwaterwinningen, 14 december 2016.
- Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law, Annelies Freriks en Petra Lindhout, Aanpak Historische en nieuwe verontreiniging van grondwater onder de Omgevingswet, december 2016.
- Gerrit van der Veen, Worden bodem en grondwater de zorgenkinderen onder de Omgevingswet?, TO oktober 2016 nr. 3.
- Vewin, Handboek Omgevingswet voor een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening, opgesteld door Sterk Consulting BV en Colibri Advies BV, Leiden, maart 2019.
- 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.

Interessante websites

- www.omgevingswetportaal.nl (Programmadirectie Eenvoudig Beter).
- <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl> (implementatie Omgevingswet).
- www.omgevingswet.nl (wettekst en parlementaire stukken).
- <https://www.internetconsultatie.nl/aanvullingswetsvoorstelnatuur> (Aanvullingswetsvoorstel Natuur).
- <http://www.ipo.nl/publicaties/handreiking-omgevingsverordening-10-ondersteunt-provincies-bij-opstellen-omgevingsverordening> (IPO, Handreiking Omgevings-verordening, 2.0, december 2018).

C Definities en begrippen

Nieuwe of gewijzigde begrippen van belang in relatie tot het grondwaterkwaliteitsbeheer.

Nb: het gaat hierbij niet per definitie om begrippen die in de Omgevingswet en/of amvb's zijn gedefinieerd.

Begrip	Definitie	Toelichting/verschil met huidig stelsel
Bodem	het vaste deel van de aarde met de zich daarin bevindende vloeibare en gasvormige bestanddelen en organismen (bijlage I Ow)	Ook het grondwater maakt hier onderdeel van uit. En is met name van belang bij het maken van beleid voor de fysieke leefomgeving, waar bodem en grondwater onderdeel van zijn.
Bodemsanering	beperken of ongedaan maken van de blootstelling aan de verontreiniging van de bodem of het beperken of ongedaan maken van de verontreiniging van de bodem (Aanvullingsbesluit bodem). Het gaat om activiteiten boven de grondwaterspiegel (onverzadigde zone). Al dan niet mechanisch verlaagd door een bronnering.	Het saneren van de bodem is in het Bal aangegeven als milieubelastende activiteit (art 3.48h Bal). Onder de aanwijzing valt niet: a. een grondwatersanering; en b. het beperken of ongedaan maken van verontreiniging van de waterbodem. Hier zijn dus geen rijksregels voor gesteld.
Bronzone en pluim	Voor de saneringsaanpak is het onderscheid in de bronzone en de pluim van de verontreiniging van belang. Bij een mobiele verontreiniging is de bronzone het gebied waarbij zodanig hoge gehalten aan verontreinigende stoffen in bodem en/of grondwater aanwezig zijn, dat gedurende lange tijd van hieruit verspreiding naar het omliggende grondwater zal (kunnen) optreden. Met de pluim wordt de verontreiniging van het grondwater buiten de bronzone bedoeld.	
Bronlocatie	Bronlocatie is in de NEN 5740 gedefinieerd als het geografisch afgebakend bodemvolume, waarin zodanige concentraties van (een) verontreinigende stof(fen) aanwezig zijn, dat (als gevolg van het in oplossing gaan hiervan) gedurende lange tijd verspreiding van deze verontreiniging naar de pluim in het grondwater optreedt of zal gaan optreden. Voor verontreinigingen in de vaste fase van de bodem is een eenduidige afbakening goed mogelijk en is de term bronlocatie goed bruikbaar. Voor verontreinigingen die ook in het grondwater aanwezig zijn, is de term bronzone beter op zijn plaats.	
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.

Begrip	Definitie	Toelichting/verschil met huidig stelsel
‘Gevaarlijke stoffen’	toxische, persistente en bioaccumuleerbare stoffen of groepen van stoffen, en andere stoffen of groepen van stoffen die aanleiding geven tot evenveel bezorgdheid;	Preambule bij KRW
Grondwater	water dat zich onder het bodemoppervlak in de verzadigde zone bevindt en dat in direct contact met de bodem of ondergrond staat	De begripsbepalingen voor grondwater en grondwaterlichaam zijn ontleend aan de kaderrichtlijn water. Ten opzichte van de Waterwet is dit een wijziging, omdat in de Waterwet alle in de bodem aanwezige water wordt inbegrepen in het begrip grondwater, terwijl in de kaderrichtlijn water het aan de grond hangende bodemvocht in de onverzadigde zone nadrukkelijk buiten het begrip is gelaten. De voorgestelde begripsbepalingen sluiten beter aan op de wijze waarop het begrip wordt gebruikt in het wetsvoorstel. Mocht in uitvoeringsregelgeving of decentrale regelgeving de noodzaak bestaan om ook het water in de onverzadigde zone binnen het begrip «grondwater» te vatten, dan kan daarin zo nodig een van de wet afwijkende begripsbepaling opgenomen worden.
Grondwater (diep en ondiep)	Als grens tussen diep en ondiep grondwater wordt een arbitraire grens van 10 m gebruikt. Hierbij dient te worden opgemerkt dat deze grens indicatief is. Indien informatie voorhanden is dat een andere grens aannemelijk is voor de te beoordelen locatie, dan kan een andere grens genomen worden. Hierbij valt te denken aan informatie over de grens tussen het freatische grondwater en het eerste watervoerend pakket (Circulaire Bodemsanering 2013)	- Voor ondiep grondwater (< 10 m) zijn de MILBOWA-waarden als streefwaarden overgenomen. Deze zijn gebaseerd op achtergrondconcentraties en gelden als handreiking. - Voor diep grondwater (> 10 m) worden de in INS voorgestelde streefwaarden overgenomen. Dit betekent dat de streefwaarde bestaat uit de van nature aanwezige achtergrondconcentratie (AC) plus de Verwaarloosbare Toevoeging. Hierbij worden de in INS opgenomen achtergrondconcentraties als handreiking gegeven (zie RIVM-rapport 711701017).
Grondwaterbeschermingsgebied	De beschermingszones, aangewezen in de verordening van de provincie, kunnen bestaan uit één of meer: - waterwingebieden, 25-jaarszones van een grondwaterbeschermingsgebied, 100-jaarszones van een grondwaterbeschermingsgebied, - boringsvrije zones. Beschermingszones voor grondwaterwinningen voor de openbare drinkwatervoorziening. Dit betreft de waterwingebieden en de grondwaterbeschermingsgebieden.	Beschermde gebieden KRW: oppervlaktewater- en grondwaterlichamen met onttrekkingen van water voor menselijke consumptie. Art 7 lid 3 KRW: De lidstaten dragen zorg voor de nodige bescherming van de aangewezen waterlichamen met de bedoeling de achteruitgang van de kwaliteit daarvan te voorkomen, teneinde het niveau van zuivering dat voor de productie van drinkwater is vereist, te verlagen. De lidstaten kunnen voor die waterlichamen beschermingszones vaststellen.
Grondwaterlichaam	afzonderlijke grondwatermassa in een of meer watervoerende lagen	
Grondwater-sanering	Het beheren, beperken of ongedaan maken van verontreiniging van het grondwater (Aanvullingsbesluit bodem)	Hiervoor gelden geen rijksregels. Zowel gemeente als provincie kunnen hier regels voor stellen.

Begrip	Definitie	Toelichting/verschil met huidig stelsel
Lozen van stoffen, water of warmte in rioolstelsels of op/in de bodem	Onder de Ow bepaalt de lozings-route het bevoegd gezag. Voor het lozen van stoffen, water of warmte in rioolstelsels of op/in de bodem is de gemeente bevoegd gezag. Het lozen van afvalwater afkomstig van graven of saneren, op of in de bodem of op een vuilwaterriool valt onder de milieubelastende activiteiten graven of saneren in het Besluit activiteiten leefomgeving, maar is verder niet gereguleerd in dat besluit.	
Lozingsactiviteit op een oppervlakte-waterlichaam	Activiteit, niet zijnde een stortings-activiteit op zee, inhoudende het brengen van stoffen, warmte of water direct op een oppervlakte-waterlichaam, 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.
Milieubelastende activiteit (mba)	Activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit.	Het vroegere begrip 'inrichting' is losgelaten. In de Ow gaat het om vergunningplichtige milieubelastende activiteiten of om milieubelastende activiteiten met algemene regels.
Mobiele verontreiniging	Een verontreiniging in de bodem wordt mobiel genoemd als deze, al dan niet via de vaste fase van de bodem, in het grondwater terecht is gekomen en zich in of met het grondwater kan verspreiden. In het Besluit uniforme sanering (BUS) wordt voor de daaronder vallende verontreinigingen uitgegaan van een overschrijding van de tussenwaarde in het grondwater als criterium voor een mobiele verontreinigingssituatie.	
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.

Begrip	Definitie	Toelichting/verschil met huidig stelsel
‘Verontreinigende stof’	iedere stof die tot verontreiniging kan leiden, met name de in bijlage VIII genoemde stoffen	Preambule bij KRW
Wateractiviteit	• Beperkingengebiedactiviteit m.b.t. een waterstaatswerk; • Beperkingengebiedactiviteit m.b.t. een installatie, niet zijnde een mijnbouw-installatie, in een waterstaatswerk; • Lozingsactiviteit op een oppervlakte-waterlichaam of een zuiveringstechnisch werk; • Stortingsactiviteit op zee; • Wateronttrekkingsactiviteit; • Of, voor zover het betreft een waterschapsverordening, elke andere activiteit waarvoor die verordening regels bevat.	Het begrip ‘wateractiviteit’ is een overkoepelend begrip voor allerlei wateractiviteiten. De waterschappen blijven net als nu regels stellen in de eigen (integrale) verordening, waar de keur onderdeel van uitmaakt.
Wateronttrekkingsactiviteit	Activiteit inhoudende: a. onttrekken van water aan een oppervlaktewaterlichaam, b. onttrekken van grondwater door een daarvoor bestemde voorziening, of c. 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. Gebruik van open bodemenergiesystemen wordt onder de Ow moet meer gezien als een wateronttrekkingsactiviteit maar een milieubelastende activiteit.
Watersysteem	samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken	

D Lijst van afkortingen

ABB	Aanvullingsbesluit bodem
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
BAW	Bestuursakkoord Water
Bbl	Besluit bouwwerken leefomgeving
Bkl	Besluit kwaliteit leefomgeving
Bkmw	Besluit kwaliteitseisen en monitoring water
Bovi	Blauwe omgevingsvisie
DSO	Digitaal Stelsel Omgevingswet
Dww	Drinkwaterwet
EEZ	Exclusieve Economische Zone
EHS	Ecologische hoofdstructuur
EZ	Economische Zaken (Ministerie of Minister van)
GRP	Gemeentelijk Rioleringsplan
GS	Gedeputeerde Staten
Gwr	Grondwaterrichtlijn
I&W	Infrastructuur en Waterstaat
IPPC	Integrated Pollution and Prevention Control
IPO	Interprovinciaal overleg
KLIC	Kabels en Leidingen Informatie Centrum
Krw	Kaderrichtlijn water
MBA	Milieubelastende activiteit
MER	Milieueffectrapportage
MvT	Memorie van Toelichting
NOVI	Nationale Omgevingsvisie
NvT	Nota van Toelichting
Ob	Omgevingsbesluit
OBM	Omgevingsvergunning beperkte milieutoets
Opa	Omgevingsplanactiviteit
Ow	Omgevingswet
PMV	Provinciale milieuverordening
RO	Ruimtelijke Ordening
RIE	Richtlijn Industriële Emissies ('RIE-installaties' of 'RIE-bedrijven')
RPS	Richtlijn Prioritaire Stoffen
Rud	Regionale uitvoeringsdienst
RWS	Rijkswaterstaat
SGBP/sGBP	Stroomgebiedsbeheerplan
Stcrt.	Staatscourant
Strong	Structuurvisie ondergrond
UvW	Unie van waterschappen
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wbb	Wet bodembescherming
WKO	Warmte- en koudeopslag
Wm	Wet milieubeheer
Wnb	Wet natuurbescherming
Wro	Wet ruimtelijke ordening
Wtb	Waterbesluit
Wtr	Waterregeling
Wtw	Waterwet
ZZS	Zeer zorgwekkende stoffen

E Relevante artikelen Kaderrichtlijn water en Grondwaterrichtlijn

Artikel 4 Kaderrichtlijn water

Milieudoelstellingen

1. Bij de tenuitvoerlegging van het in het stroomgebiedsbeheerplan omschreven maatregelenprogramma: (...)
- b. voor grondwater:
 - i. leggen de lidstaten de nodige maatregelen ten uitvoer met de bedoeling de inbreng van verontreinigende stoffen in het grondwater te voorkomen of te beperken en de achteruitgang van de toestand van alle grondwaterlichamen te voorkomen onder voorbehoud van de toepassing van de leden 6 en 7 en onverminderd lid 8 van dit artikel, en onder voorbehoud van de toepassing van artikel 11, lid 3, onder j);
 - ii. beschermen, verbeteren en herstellen de lidstaten alle grondwaterlichamen en zorgen voor een evenwicht tussen onttrekking en aanvulling van grondwater, met de bedoeling uiterlijk 15 jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn een goede grondwatertoestand overeenkomstig de bepalingen van bijlage V te bereiken, onder voorbehoud van verlengingen overeenkomstig lid 4 en toepassing van de leden 5, 6 en 7 en onverminderd lid 8 van dit artikel en onder voorbehoud van toepassing van artikel 11, lid 3, onder j);
 - iii. leggen de lidstaten de nodige maatregelen ten uitvoer om elke significante en aanhoudende stijgende tendens van de concentratie van een verontreinigende stof ten gevolge van menselijke activiteiten om te buigen, teneinde de grondwaterverontreiniging geleidelijk te verminderen.

Maatregelen gericht op de ombuiging van de stijgende tendens worden ten uitvoer gelegd overeenkomstig artikel 17, leden 2, 4 en 5, waarbij rekening wordt gehouden met de van toepassing zijnde normen van de relevante communautaire wetgeving, onder voorbehoud van toepassing van de leden 6 en 7 en onverminderd lid 8 van dit artikel;
(...)

Artikel 7 Kaderrichtlijn water

Voor de drinkwateronttrekking gebruikt water

1. De lidstaten wijzen binnen elk stroomgebiedsdistrict aan:
 - alle waterlichamen die voor de onttrekking van voor menselijke consumptie bestemd water worden gebruikt en dagelijks gemiddeld meer dan 10 m³ per dag leveren of meer dan 50 personen bedienen, alsmede
 - de voor dat toekomstig gebruik bestemde waterlichamen.

De lidstaten monitoren overeenkomstig bijlage V de waterlichamen die overeenkomstig bijlage V gemiddeld meer dan 100 m³ per dag leveren.

2. Voor elk overeenkomstig lid 1 aangewezen waterlichaam dragen de lidstaten er zorg voor dat de doelstellingen van artikel 4 overeenkomstig de voorschriften van deze richtlijn voor oppervlaktewaterlichamen met inbegrip van de ingevolge artikel 16 op Gemeenschapsniveau vastgestelde kwaliteitsnormen worden bereikt en dat het met de toegepaste waterbehandelingsmethode verkregen water in overeenstemming met de communautaire wetgeving voldoet aan de eisen van Richtlijn 80/778/EEG, zoals gewijzigd bij Richtlijn 98/83/EG.
3. De lidstaten dragen zorg voor de nodige bescherming van de aangewezen waterlichamen met de bedoeling de achteruitgang van de kwaliteit daarvan te voorkomen, teneinde het niveau van zuivering dat voor de productie van drinkwater is vereist, te verlagen. De lidstaten kunnen voor die waterlichamen beschermingszones vaststellen.

Artikel 5 Grondwaterrichtlijn

Vaststelling van significante en aanhoudende stijgende trends en het bepalen van het beginpunt voor omkeringen in trends

1. De lidstaten stellen iedere significante en aanhoudende stijgende trend vast in de concentratie van verontreinigende stoffen, groepen verontreinigende stoffen of indicatoren van verontreiniging in grondwaterlichamen of groepen grondwaterlichamen die als gevaar lopend zijn aangemerkt en zij bepalen het beginpunt voor een omkering in de trend overeenkomstig bijlage IV.
2. Overeenkomstig bijlage IV, deel B bewerkstelligen de lidstaten door middel van het in artikel 11 van Richtlijn 2000/60/EG bedoelde maatregelenprogramma, de omkering van trends die een significant schaderisico opleveren voor de kwaliteit van de aquatische of terrestrische ecosystemen, de menselijke gezondheid of voor het rechtmatig gebruik, feitelijk of potentieel, van het watermilieu, teneinde verontreiniging geleidelijk te verminderen en te voorkomen dat de toestand van het grondwater achteruitgaat.
3. De lidstaten bepalen overeenkomstig deel B, punt 1, van bijlage IV, het beginpunt voor een trendomkering als percentage van de in bijlage I vastgestelde grondwaterkwaliteitsnormen voor grondwater en van de krachtens artikel 3 vastgestelde drempelwaarden, op basis van de vastgestelde trend en het bijbehorende milieurisico.
4. De lidstaten geven in de overeenkomstig artikel 13 van Richtlijn 2000/60/EG in te dienen stroomgebied-beheersplannen een samenvatting van:
 - a. de wijze waarop de trendbeoordeling vanuit afzonderlijke monitoringpunten in een grondwaterlichaam, of een groep grondwaterlichamen, ertoe heeft bijgedragen dat er overeenkomstig bijlage V, punt 2.5, van die richtlijn in die lichamen een significante en aanhoudende stijgende trend in de concentratie van verontreinigende stoffen of een omkering in die trend is vastgesteld, en
 - b. de redenen voor de krachtens lid 3 vastgestelde beginpunten.
5. Indien dit nodig is om het effect te beoordelen van bestaande verontreinigingspluimen in grondwaterlichamen die de verwezenlijking van de doelstellingen in artikel 4 van Richtlijn 2000/60/EG in gevaar kunnen brengen, met name pluimen uit puntbronnen en verontreinigde grond, voeren de lidstaten aanvullende trendbeoordelingen uit voor aangetroffen verontreinigende stoffen, om zich ervan te vergewissen dat de pluimen vanuit verontreinigde locaties zich niet verspreiden, de chemische toestand van het grondwaterlichaam of de groep grondwaterlichamen niet doen verslechteren, noch een risico vormen voor de menselijke gezondheid en het milieu. De resultaten van deze beoordelingen worden kort vermeld in de overeenkomstig artikel 13 van Richtlijn 2000/60/EG in te dienen stroomgebiedbeheersplannen.

Artikel 6 Grondwaterrichtlijn

Maatregelen om de inbreng van verontreinigende stoffen in het grondwater te voorkomen of te beperken

1. Teneinde het in artikel 4, lid 1, onder b), punt i), van Richtlijn 2000/60/EG gestelde doel te bereiken, namelijk de inbreng van verontreinigende stoffen in het grondwater te voorkomen of te beperken, zorgen de lidstaten ervoor dat het maatregelenprogramma dat overeenkomstig artikel 11 van die richtlijn is vastgesteld, het volgende omvat:
 - a. alle nodige maatregelen met de bedoeling om te voorkomen dat gevaarlijke stoffen in het grondwater worden ingebracht, waarbij de leden 2 en 3 onverlet blijven. Bij het vaststellen van die stoffen, houden de lidstaten in het bijzonder rekening met gevaarlijke stoffen die behoren tot de families of groepen verontreinigende stoffen genoemd in bijlage VIII van Richtlijn 2000/60/EG, punten 1 tot en met 6, alsook met de stoffen die behoren tot de families of groepen verontreinigende stoffen genoemd in de punten 7 tot en met 9, indien deze als gevaarlijk worden beschouwd;
 - b. voor verontreinigende stoffen opgesomd in bijlage VIII bij Richtlijn 2000/60/EG die niet als gevaarlijk worden
 - c. beschouwd en andere niet in die bijlage vermelde nietgevaarlijke verontreinigende stoffen die volgens de lidstaten een bestaand of potentieel verontreinigingsrisico vormen, alle maatregelen die nodig zijn om de inbreng in het grondwater te beperken om ervoor te zorgen dat die inbreng de goede chemische toestand van grondwater niet doet verslechteren, geen significante en aanhoudende stijgende trend in de concentraties van verontreinigende stoffen in het grondwater veroorzaakt. Bij die maatregelen wordt rekening gehouden met de beste praktijken, waaronder de beste milieupraktijken en de beste beschikbare technieken die in de toepasselijke communautaire wetgeving worden genoemd.

Met het oog op de vaststelling van maatregelen uit hoofde van de punten a) en b), kunnen de lidstaten, bij wijze van eerste stap, de omstandigheden bepalen waaronder de in bijlage VIII bij Richtlijn 2000/60/EG opgenomen verontreinigende stoffen, met name de in punt 7 van die bijlage bedoelde essentiële metalen en hun verbindingen, al dan niet als gevaarlijk moeten worden beschouwd.

2. Inbreng van verontreinigende stoffen uit diffuse bronnen van verontreiniging, die gevolgen heeft voor de chemische toestand van het grondwater, wordt in aanmerking genomen wanneer zulks technisch mogelijk is.
3. Onverminderd strengere communautaire wetgeving kunnen de lidstaten beslissen dat de in lid 1 voorgeschreven maatregelen niet gelden voor de inbreng van verontreinigende stoffen die
 - a. het resultaat is van overeenkomstig met artikel 11, lid 3, onder j), van Richtlijn 2000/60/EG toegestane directe lozingen;
 - b. door de bevoegde autoriteiten wordt beschouwd als voorkomend in een hoeveelheid of concentratie die zo klein is dat enig onmiddellijk of toekomstig gevaar van achteruitgang van de kwaliteit van het ontvangende grondwater uitgesloten is;
 - c. het gevolg is van ongevallen of uitzonderlijke omstandigheden van natuurlijke oorsprong die redelijkerwijs niet te voorzien, te voorkomen of te mitigeren waren;
 - d. het resultaat is van overeenkomstig met artikel 11, lid 3, onder f), van Richtlijn 2000/60/EG toegestane kunstmatige aanvulling of vergroting van grondwaterlichamen;
 - e. door de bevoegde autoriteiten wordt geacht technisch niet te voorkomen of te beperken te zijn zonder gebruik te maken van:
 - i. maatregelen die het risico voor de menselijke gezondheid of voor de kwaliteit van het milieu als geheel zouden vergroten; of
 - ii. onevenredig kostbare maatregelen om hoeveelheden verontreinigende stoffen uit vervuilde bodem of ondergrond te verwijderen, of anderszins te zorgen dat insijpeling daarvan kan worden beheerst; of
 - f. het resultaat is van ingrepen in oppervlaktewater ten behoeve van, onder andere, het verminderen van de gevolgen van overstromingen en droogte en het beheer van water en waterwegen, ook op internationaal niveau. Dergelijke activiteiten, met inbegrip van losmaken, baggeren, verplaatsing en plaatsing van sedimenten in oppervlaktewater, worden uitgevoerd overeenkomstig algemene bindende voorschriften, en, waar passend, op grond van deze voorschriften verleende vergunningen en toestemmingen, die door de lidstaten met betrekking tot deze activiteiten zijn opgesteld, op voorwaarde dat deze inbreng geen gevaar vormt voor de verwezenlijking van de milieudoelstellingen die overeenkomstig artikel 4, lid 1, onder b), van Richtlijn 2000/60/EG voor de betrokken waterlichamen zijn vastgesteld.

Van de uitzonderingen onder a) tot en met f) mag alleen dan gebruik worden gemaakt, wanneer de bevoegde instanties van de lidstaten hebben vastgesteld dat er een efficiënte monitoring van de betrokken grondwaterlichamen overeenkomstig punt 2.4.2. van bijlage V van Richtlijn 2000/60/EG dan wel een andere passende monitoring, wordt uitgevoerd.

4. De bevoegde autoriteiten van de lidstaten houden een inventaris van de in lid 3 bedoelde uitzonderingen bij met het oog op kennisgeving, op verzoek, aan de Commissie.

Dit is een publicatie van:

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Auteurs:

Peter de Putter
Nicole Hardon

Juli 2022 | 22405158