



Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Onderzoek grondwaterbescherming

Borging van grondwaterbescherming in ruimtelijke plannen



Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Onderzoek grondwaterbescherming

Borging van grondwaterbescherming in ruimtelijke plannen

Colofon

Uitgegeven door

Inspectie Leefomgeving en Transport
ILT/ Water, Bodem en Bouwen

Graadt van Roggenweg 500, Utrecht

088 489 00 00
www.ilent.nl
[@inspectieLenT](https://twitter.com/inspectieLenT)

Inhoud

	Samenvatting—7
1	Inleiding—9
2	Doel van het onderzoek—11
3	Aanpak—13
4	Resultaten—14
4.1	De rol en visie van provincies—14
4.2	Bestemmingsplannen—16
4.3	De rol en visie van drinkwaterbedrijven—17
4.4	Gebiedsdossiers—19
5	Conclusies—20

Samenvatting

In de tweede helft van 2013 heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) op verzoek van het Directoraat Generaal Ruimte en Water onderzoek gedaan naar de wijze waarop provincies via het ruimtelijk spoor de bescherming van grondwaterbeschermingsgebieden hebben geregeld en hoe het met de doorwerking daarvan in bestemmingsplannen is gesteld. Ook is de rol van drinkwaterbedrijven bij de ruimtelijke ordeningskant van grondwaterbescherming in kaart gebracht.

Voor het onderzoek zijn alle 12 provincies en 10 drinkwaterbedrijven bevroegd en is onderliggende informatie geraadpleegd over provinciale verordeningen en de grondwaterbeschermingsgebieden. Verder is gebruik gemaakt van de resultaten van een onderzoek van het RIVM, dat betrekking heeft op 91 gebiedsdossiers drinkwaterwinning.

De interviews met provincies en drinkwaterbedrijven hebben samen met een blik op de huidige wet- en regelgeving en de uitvoeringspraktijk in de ruimtelijke ordening een aantal conclusies opgeleverd over een betere borging van grondwaterbescherming in het planologische spoor, een minimum beschermingsniveau, een formele rol van drinkwaterbedrijven in het ruimtelijk spoor en de status van gebiedsdossiers.

1 Inleiding

Voor u ligt de rapportage "Borging van grondwaterbescherming in ruimtelijke plannen". De rapportage is het resultaat van een verkennend onderzoek dat de Inspectie Leefomgeving en Transport in het najaar van 2013 heeft gedaan, in opdracht van het Directoraat Generaal Ruimte en Water (DGRW) van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het doel was een beeld te schetsen van de ruimtelijke bescherming van grondwaterbeschermingsgebieden op provinciaal en gemeentelijk niveau.

In de rapportage wordt achtereenvolgens nader ingegaan op de doelstellingen van het onderzoek, het wettelijk kader, de aanpak van het onderzoek en de resultaten. De resultaten vallen uiteen in een beeld over de provinciale rol op basis van interviews, de doorwerking in bestemmingsplannen, de rol van drinkwaterbedrijven gebaseerd op gesprekken en de gebiedsdossiers over drinkwaterwinning. De meest markante bevindingen staan gebundeld aan het eind van deze rapportage in het hoofdstuk Conclusies.

2 Doel van het onderzoek

Het onderzoek moet een antwoord geven op een aantal vragen.

1. In hoeverre hebben provincies ook via het ruimtelijk spoor gezorgd voor bescherming van grondwaterbeschermingsgebieden.
2. Is sprake van een goede doorwerking in gemeentelijke bestemmingsplannen, opdat geen met het drinkwaterbelang strijdige ontwikkelingen plaatsvinden?
3. Welke rol spelen drinkwaterbedrijven bij de borging van hun belangen in het ruimtelijk spoor?
4. Welke knelpunten doen zich voor op dit gebied bij provincies en drinkwaterbedrijven?

Het onderzoek beperkt zich tot het ruimtelijk spoor. Onder andere milieuhygiënische aspecten zoals de bedreiging van grond- en drinkwater door meststoffen, pesticiden, medicijnsporen en bodemverontreiniging en organisatorische aspecten zoals de rolverdeling in de kwaliteitsbewaking van het drinkwater vallen buiten de scope van het onderzoek. Ook de inname van oppervlaktewater en de eisen die daaraan gesteld (zouden) moeten worden, zijn geen onderwerp van onderzoek.

Wettelijk kader

Ruimtelijke Ordening

De nationale belangen zijn te vinden in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) en het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro), het juridisch kader voor de borging van de doorwerking van rijksbelangen. Grondwaterbescherming ten behoeve van drinkwaterwinning is (vooralsnog) in geen van beide documenten als een nationaal belang aangemerkt.

In de SVIR staat vermeld dat nog onderzocht moet worden of de winning van drinkwater uit de ondergrond van nationaal belang is en dat de Structuurvisie Ondergrond van het rijk (STRONG) hierover straks uitsluitsel moet bieden. De Wet ruimtelijke ordening (Wro) bevat slechts het bevoegdheids- en regelstelsel voor de ruimtelijke ordening en geen inhoudelijke onderwerpen. De provincie heeft, net als het rijk, op basis van de Wro de mogelijkheid om via een verordening de doorwerking van de provinciale belangen in bestemmingsplannen te regelen.

Het wegen van het grondwaterbeschermingsbelang, nu een belang als alle andere zonder speciale status, verloopt nu bij het opstellen van bestemmingsplan via de algemene afweging van alle belangen in het kader van "een goede ruimtelijke ordening".

Milieu

De Wet milieubeheer verplicht sinds 1994 elke provincie om in de provinciale milieuverordening (PMV) regels te stellen ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater met het oog op de drinkwaterwinning. Deze regels bevatten

onder andere verboden op het uitvoeren van bepaalde handelingen en activiteiten -zoals lozingen, boringen, aanleg van leidingen - in de grondwaterbeschermingsgebieden.

Water

Kaderrichtlijn Water (KRW)

De Europese richtlijn moet ervoor zorgen dat de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater in Europa in 2015 op orde is. Om dit te bereiken heeft het rijk de KRW vertaald in landelijke beleidsuitgangspunten, kaders en instrumenten en zijn afspraken met provincies, waterschappen en gemeenten over de uitvoering in het Bestuursakkoord Water vastgelegd.

Ten behoeve van de drinkwaterwinning beoogt de KRW de achteruitgang van de waterkwaliteit van oppervlakte- en grondwater te stoppen en op termijn tot een verbetering te komen zodat de zuiveringsinspanning vermindert. Om inzicht in de (potentiële) bedreigingen van de drinkwaterwinningen te krijgen is op landelijk niveau afgesproken om per drinkwaterwinning een feitendossier met een risico-analyse op te stellen. Vervolgens worden op basis van het gebiedsdossier maatregelen bepaald en uitgevoerd. Bij dit proces onder regie van de provincies zijn in ieder geval gemeente, waterschap en drinkwaterbedrijf betrokken.

Drinkwaterwet

De Drinkwaterwet legt aan alle bestuursorganen een zorgplicht op voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening in de volle breedte. Deze duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening geldt als een dwingende reden van groot openbaar belang.

In de toelichting van de Drinkwaterwet wordt opgemerkt dat de rol van de rijksoverheid naast het uitoefenen van toezicht, vooral voorwaardenscheppend en kaderstellend is. Provincies en gemeenten hebben een dubbele rol: zij zijn bij de uitoefening van hun overige bevoegdheden zoals in het kader van de ruimtelijke ordening verplicht te voldoen aan deze zorgplicht.

Door de drinkwatervoorziening als een dwingende reden van groot openbaar belang aan te merken, wordt het bijzondere belang van de openbare drinkwatervoorziening benadrukt en moet worden geborgd dat de drinkwatervoorziening niet slechts één van de vele af te wegen belangen in de besluitvorming is.

De drinkwaterbedrijven zijn publiekrechtelijke instanties aangezien provincies en gemeenten aandeelhouder/eigenaar ervan zijn. Als aandeelhouder/eigenaar zijn provincies en gemeenten gehouden om ervoor te zorgen dat de drinkwaterbedrijven in overheidshanden blijven. Daarnaast geldt ook voor de drinkwaterbedrijven een zorgplicht. Zij hebben de zorg voor een voldoende en duurzame uitvoering van de openbare drinkwatervoorziening.

3 Aanpak

Het onderzoek vond plaats in de herfst van 2013 en is gebaseerd op bestaande literatuur en op informatie van een aantal sleutelfiguren uit de wereld van bescherming van drinkwaterbelangen.

Als eerste is informatie verzameld over de van toepassing zijnde provinciale (ruimtelijke of milieu) verordeningen en grondwaterbeschermingsgebieden. Ook zijn gebiedsdossiers over drinkwaterwinningen geraadpleegd. Vervolgens zijn alle 12 provincies en 10 drinkwaterbedrijven geïnterviewd. Van elk gesprek is een verslag gemaakt dat bij de geïnterviewden is teruggelegd voor een check op feitelijke juistheid.

Aanvankelijk was het ook de bedoeling om bij een aantal bestemmingsplannen, waarbinnen grondwaterbeschermingsgebieden liggen, na te gaan in hoeverre de drinkwaterbelangen daarin geborgd worden. Hierover bleek bij het RIVM echter al recente informatie beschikbaar, gebaseerd op een onderzoek naar 91 gebiedsdossiers. Hiervan is in dit onderzoek gebruik gemaakt.

In dit rapport is gebruik gemaakt van informatie met een vooral provinciale en regionale insteek. Voor het doel van het onderzoek is deze geaggregeerd tot landelijk te gebruiken resultaten, die worden aangeboden aan het DG Ruimte en Water van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

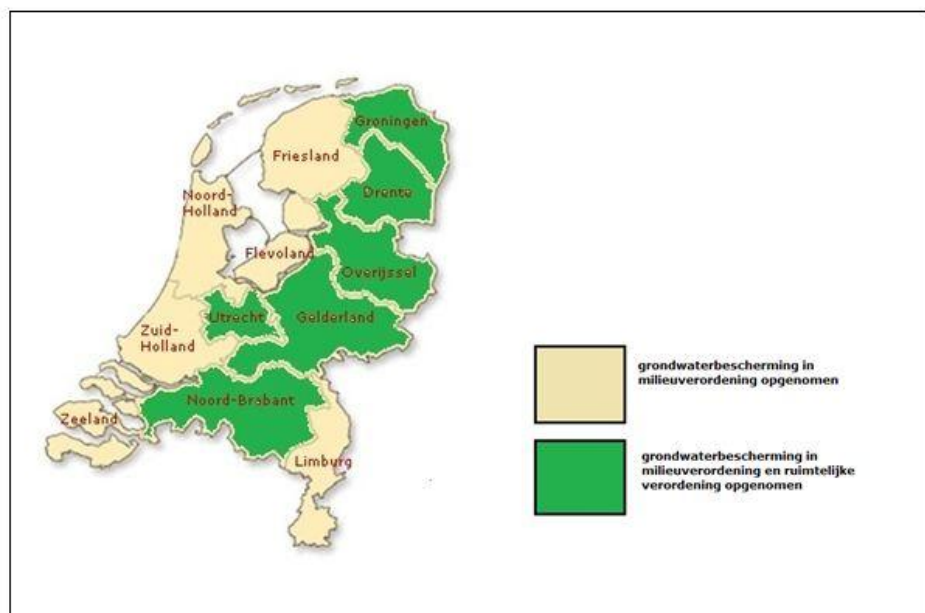
4 Resultaten

De resultaten vallen uiteen in vier verschillende onderdelen. Ten eerste zijn er de bevindingen uit de gesprekken met de provincies weergegeven, met daarin verweven informatie uit de provinciale verordeningen. Hierop volgt een korte beschouwing over de bestemmingsplannen. De rest van de bevindingen heeft betrekking op de gesprekken met de drinkwaterbedrijven, met daarachter nog enkele noties over de gebiedsdossiers.

4.1 De rol en visie van provincies

Uit het onderzoek komt naar voren dat alle provincies de grondwaterbeschermingsgebieden en grondwaterwingebieden door middel van regels in hun milieuverordeningen hebben beschermd. Ze maken daarbij merendeels gebruik van de modelverordening die in IPO verband is opgesteld. Het is overal verboden om activiteiten te ontplooiën en handelingen te verrichten die drinkwaterbelangen direct raken.

Het drinkwaterbelang heeft in het verleden slechts in beperkte mate doorwerking gekregen binnen het ruimtelijk domein. Hierin komt langzaam wel verandering. Zes provincies hebben inmiddels, gebruikmakend van de mogelijkheid van de Wet ruimtelijke ordening (2008) om een ruimtelijke verordening vast te stellen, in hun ruimtelijke verordening regels opgenomen die er voor moeten zorgen dat gemeenten in hun bestemmingsplannen aandacht schenken aan grondwaterbescherming.¹ Hiermee geven zij feitelijk invulling aan de poortwachterfunctie van de ruimtelijke ordening. Deze verordeningen laten in reikwijdte en diepgang een grote mate van diversiteit zien.



¹ Sommige provincies hebben hun milieuverordening en hun ruimtelijke verordening in een provinciale omgevingsverordening laten opgaan.

In alle zes onderzochte ruimtelijke verordeningen staan de waterwin- en grondwaterbeschermingsgebieden vermeld; de intrekgebieden, de zogenaamde 100-jaarszones, worden slechts in drie daarvan genoemd. Boringsvrije zones komen in vier ruimtelijke verordeningen aan bod, soms alleen in de toelichting, soms ook vertaald in de regels. De diepgang en concreetheid van de regels verschilt.

De provincie Drenthe stelt in haar omgevingsverordening de algemene eis om in het bestemmingsplan mede de functie grondwaterwingsgebieden te beschermen. In de provincie Groningen worden gemeenten verplicht in hun bestemmingsplannen geen nieuwe bouw- en gebruiksmogelijkheden toe te staan die in strijd zijn met de milieuparagraaf van de provinciale omgevingsverordening. In de provincie Utrecht moeten bestemmingsplannen regels ter bescherming van het waterwinbelang bevatten en moet de afweging in de toelichting worden gemotiveerd. De verordeningen van Gelderland en Overijssel introduceren het stand still-beginsel en het step-forward principe. Overijssel benoemt bovendien nog met grondwaterbescherming harmoniserende functies, zoals extensieve land- en tuinbouw en extensieve recreatie, landschaps-, natuur- en bosbouw. Ook nieuwe landgoederen en buitenplaatsen passen in dat rijtje. In de Noord-Brabantse ruimtelijke verordening zijn een aantal specifieke restricties juist weer geschrapt, deels omdat deze als te knellend werden ervaren en deels uit efficiency overwegingen. De reeds bestaande verantwoordingsplicht in de toelichting van het bestemmingsplan blijft gehandhaafd. Overigens beveelt de provincie Noord-Brabant de gemeenten aan om in het kader van de watertoets ook het drinkwaterbedrijf om advies te vragen.

De andere zes provincies maken om verschillende redenen geen gebruik van hun ruimtelijke verordening om grondwaterbescherming ook via het ruimtelijk spoor te borgen. Redenen hiervoor zijn volgens de geïnterviewden historisch van aard, het zou niet passen bij de omvang van de provincie of de manier van omgang met elkaar zoals men die gewend is. Eén provincie stelt zich op het standpunt dat het juridisch onjuist is om drinkwaterbelangen langs twee sporen te regelen. Een ander vindt regeling via het ruimtelijk spoor te beperkend. Overigens vinden meerdere provincies dat de nieuwe omgevingswet voor een verdere integratie van het milieu- en ruimtelijke ordeningsspoor, inclusief de grondwaterbescherming, zal gaan zorgen en dit probleem vanzelf oplost.

In de gesprekken kwamen ook nog een paar specifieke onderwerpen naar voren, die verband houden met drinkwaterbelangen. Het ene onderwerp dat genoemd werd is warmte-koude opslag (WKO). Een reëel gevaar hierbij is dat doorboringen van afschermd bodemlagen kunnen plaatsvinden, omdat er onvoldoende alertheid bestaat bij zowel burgers als gemeentelijke overheden. WKO wordt momenteel door de overheid gestimuleerd, maar toezicht op zo'n kortstondige activiteit als een boringen is lastig, bijvoorbeeld in grensregio's waar niet gecertificeerde buitenlandse bedrijven aan de slag gaan tijdens toezichtarme uren. Het andere onderwerp, dat al veel in het nieuws is geweest, is schaliegas. Wat hierbij speelt is dat vervuiling van het grondwater dan vanuit dieper gelegen bodemlagen zou kunnen optreden. De provincie Gelderland heeft daarom in haar nieuwe omgevingsverordening regels opgenomen om dit tegen te gaan.

Provincies vinden over het algemeen dat zij over voldoende instrumentarium en mogelijkheden beschikken om het hun toebedachte deel van het drinkwaterbeleid uit te voeren. Ook zullen daarom de provinciale watertaken, die de drinkwaterbelangen raken, goed in de nieuwe Omgevingswet moeten worden verankerd. Het op het netvlies houden bij gemeenten van het drinkwaterbelang blijft

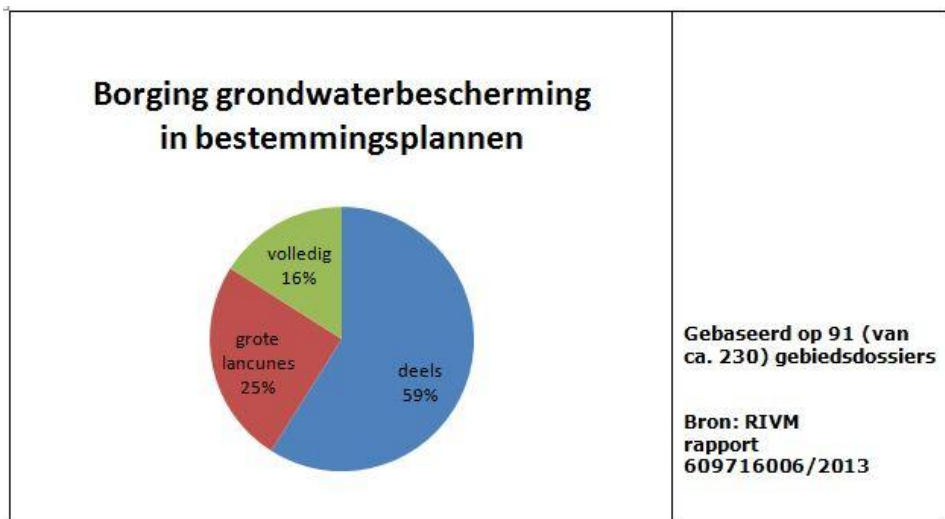
echter continue aandacht nodig hebben, via contacten en voorlichting. Men ervaart de regionale schaal als het juiste niveau om grondwaterbescherming te regelen, in samenwerking met de drinkwaterbedrijven en andere aangewezen partijen in de waterwereld. Het Rijk heeft in de ogen van de meeste geïnterviewden ook een belangrijke rol: de strategische lange termijn bescherming en de borging van veiligheidsbelangen vragen om goede vormgeving en verankering.

4.2 Bestemmingsplannen

Voor initiatieven met een ruimtelijke impact vormt het bestemmingsplan het eerste toetsingskader. Is de grondwaterbescherming niet of onvoldoende in het bestemmingsplan verankerd, dan kan dit een bedreiging inhouden voor het grondwater.

Voor bestemmingsplannen geldt de verplichting in de toelichting aandacht te besteden aan in de belangen die in het gebied waarop het plan betrekking heeft in het geding zijn. De bescherming van het drinkwater is één van die belangen. Om bindende werking te hebben zal daarnaast een doorvertaling moeten hebben plaatsgevonden in de regels en de verbeelding.

Uit recent onderzoek van het RIVM², gebaseerd op 91 gebiedsdossiers, blijkt dat de aandacht in bestemmingsplannen voor drinkwaterbelangen niet altijd vanzelfsprekend is. Slechts in één op de zes plannen zijn de grondwaterbeschermingsgebieden adequaat beschermd, dat wil zeggen dat deze zowel in de toelichting als in de regels en verbeelding goed zijn vastgelegd. In een kwart van de plannen bevat de bescherming grote lacunes.



Maar ook als drinkwaterbelangen in het bestemmingsplannen goed verankerd zijn kan het in de praktijk nog steeds mis gaan. Het is belangrijk dat bij de beoordeling van aanvragen voor een omgevingsvergunning voldoende kennis en alertheid aanwezig is over de mogelijke gevolgen van een ruimtelijke ingreep voor de drinkwaterwinning. Sommige provincies en drinkwaterbedrijven wijzen erop dat de elektronische voorziening Omgevingsloket online (OLO) onvolkomenheden kent, hetgeen uiteindelijk risico's met zich mee kan brengen voor de drinkwatervoorziening.

² Tussenevaluatie gebiedsdossiers drinkwaterwinningen, RIVM Rapport 609716006/2013, S. Wuijts et al.

4.3 De rol en visie van drinkwaterbedrijven

In het kader van het onderzoek naar grondwaterbescherming in ruimtelijke plannen is behalve met de provincies ook gesproken met drinkwaterbedrijven.

Drinkwaterbedrijven zijn publiekrechtelijke organen, die verantwoordelijk zijn voor de levering en bereiding van voldoende en kwalitatief zo goed mogelijk drinkwater. De verantwoordelijkheid van de drinkwaterbedrijven begint bij de bronnen, putten en innamepunten van grond- en oppervlaktewater en bestrijkt verder het hele proces van drinkwaterbereiding en distributie tot aan de eindgebruikers. In een aantal gevallen wordt oppervlaktewater na voorreiniging opnieuw in de bodem geïnfiltreerd voor een natuurlijke reiniging voordat het weer wordt opgepompt en gedistribueerd, na nog een of meerdere reinigingslagen. Rondom de waterwinningen waarvoor drinkwaterbedrijven verantwoordelijk zijn liggen verschillende ruimtelijke zones met milieuhygiënische beschermingsregimes, waaraan de drinkwaterbedrijven groot belang hechten.

De drinkwaterbedrijven geven aan dat zij met enige regelmaat geconfronteerd worden met initiatieven die een bedreiging inhouden voor een beschermingsgebied, soms zelfs voor een hele winning. Nogal eens worden hiervoor ruimtelijke plannen ontwikkeld, zonder dat aan het drinkwater is gedacht. De kans dat dit gebeurt is groter wanneer in het geldende bestemmingsplan beschermingszones niet op de verbeelding zijn opgenomen, noch zijn vertaald in adequate regels. De drinkwaterbedrijven pleiten er voor dat zij, net als de waterbeheerders, een vaste plek krijgen in het vooroverleg bij ruimtelijke plannen. Aanpassing van plannen in een later stadium zijn veel moeilijker te realiseren en maatschappelijk kostbaarder dan wanneer de grondwaterbescherming van meet af aan wordt meegenomen. Inbreng van het aspect grondwaterbescherming in een later stadium van belangenafweging heeft vaak tot gevolg dat de eerder in het geding zijnde belangen voor gaan.

Een bijkomend voordeel van het vroegtijdig betrekken van het drinkwaterbedrijf is dat ze de grondwaterbescherming in het gemeentelijk ruimtelijk proces kunnen blijven ondersteunen en bij partijen op het netvlies kunnen houden.

De drinkwaterbedrijven vinden het overigens helemaal niet nodig om via het ruimtelijk spoor elk ander gebruik onmogelijk te maken. Zij wijzen erop dat een zekere dynamiek rond de waterwingebieden vaak samen gaat met een goede bescherming op de langere termijn. Sommige, in eerste instantie niet voor de hand liggende functies of in het bestemmingsplan niet opgenomen functies blijken juist goed te combineren met het beschermen van het grondwater. Een voorbeeld dat in dit verband wordt genoemd is een golfbaan, waarmee een drinkwaterbedrijf akkoord is gegaan vanwege de milieuvriendelijke wijze van beheer.

Golfbaan in een grondwaterbeschermingsgebied

Een in eerste instantie minder voor de hand liggende functiecombinatie aangezien een golfbaan een intensief onderhoud kent waarbij vaak veel bestrijdingsmiddelen en meststoffen worden gebruikt. De mogelijkheid om het beheer en onderhoud van de golfbaan op een milieuvriendelijke manier afgestemd op de eisen van het grondwaterbeschermingsgebied door greenkeepers in dienst van het drinkwaterbedrijf te laten uitvoeren, gaf de doorslag voor deze combinatie van functies. De aanwezigheid van greenkeepers en de gereguleerde toegang tot de

golfbaan worden eveneens als pluspunten voor de bescherming van het grondwaterbeschermingsgebied ervaren.

Reconstructie van een weg door een grondwaterbeschermingsgebied

Het drinkwaterbedrijf is hier tijdig bij betrokken en heeft de wegbeheerder kunnen overtuigen van de noodzaak om het van de rijbanen stromende, verontreinigde regenwater niet zo maar in de berm en dus het grondwaterbeschermingsgebied te laten wegzakken. Door het afstromende water op te vangen en buiten het grondwaterbeschermingsgebied te brengen wordt een bedreiging van het grondwater weggenomen.

Door tijdige afstemming zijn de functies verkeer en grondwaterbescherming beiden behouden.

Transportleidingen voor de aardgaswinning

De aanleg van nieuwe ondergrondse transportleidingen voor aardgasproducten was dwars door een grondwaterbeschermingsgebied gepland. In overleg met de NAM, provincie, drinkwaterbedrijf en het ministerie van Economische Zaken is uiteindelijk de leiding voor het aardgascondensaat geschrapt. Het risico op een calamiteit met als gevolg een ernstige verontreiniging van het grondwater bleek te groot. De leiding voor het transport van aardgas is wel aangelegd.

Een aantal drinkwaterbedrijven zou ook graag betrokken willen zijn bij het bepalen van het basis-beschermingsniveau voor grondwaterbeschermingsgebieden in het ruimtelijk spoor. Zij pleiten ook voor een juridische verankering daarvan. De uitwerking daarvan zou overigens wel op regionale schaal moeten plaatsvinden. Ook door het stellen van (landelijk geldende) kwaliteitseisen aan het uit de waterwinputten op te pompen water worden, zo is de verwachting, alle betrokkenen op hun verantwoordelijkheid voor het drinkwaterbelang aangesproken. Het ruimtelijk spoor is dan de eerste, grove zeef (de poortwachter), het milieuspoor biedt vervolgens de fijnere zeef.

Een punt van aandacht binnen het milieuspoor is dat steeds meer regels die aan bedrijven worden gesteld niet meer via de vergunningverlening lopen, maar onder het Activiteitenbesluit vallen. Dit kan ertoe leiden dat er bij gemeenten minder aandacht voor de provinciale milieuverordening is, terwijl die aandacht op dat milieuhygiënische spoor voor het drinkwaterbelang wel nodig blijft.

De drinkwaterbedrijven zijn van mening dat de in de Drinkwaterwet voor de drinkwatervoorziening opgenomen status van "dwingende reden van groot openbaar belang" meer invulling en doorwerking moet krijgen. De verankering daarvan in beleid en regelgeving van hoog tot laag is dan een logische consequentie om de uitvoering te ondersteunen en te borgen. Met een schuin oog kijkend naar de Kaderrichtlijn Water, die de nationale overheden vraagt het zodanig te regelen dat er sprake is van een 'afnemende reinigingslast' lijkt een regeling via zowel het ruimtelijk- als het milieuspoor eigenlijk heel voor de hand liggend.

Verder is er ook behoefte aan praktische tools voor de afweging van risico's bij ruimtelijke ingrepen in grondwaterbeschermingsgebieden. Dit vergt nog een nadere uitwerking, zowel inhoudelijk als binnen het proces van belangenafweging. De

drinkwaterbedrijven willen grondwaterbelangen op alle niveaus goed geregeld zien, zodat deze niet toevallig of pas achteraan in het proces in beeld komen: want afhankelijk zijn van het handhavingsspoor om alsnog zaken recht te breien, is bij voorbaat een verloren zaak.

4.4 Gebiedsdossiers

Met het instrument gebiedsdossier wordt onder regie van de provincie door de betrokken partijen voor een drinkwaterwinning alle informatie over de waterkwaliteit en de bescherming verzameld en geordend. Hiermee worden de kwetsbaarheid en risico's, ook op ruimtelijk gebied, voor een winning bepaald. Dit instrument, waar doorgaans positieve ervaringen over worden teruggemeld, heeft op dit moment geen wettelijke verankering. De noodzaak van uitvoering van maatregelen kan volgens de respondenten, afhankelijk van politieke of economische omstandigheden steeds opnieuw ter discussie komen, terwijl eigenlijk een lange termijnvisie noodzakelijk is. Voor een soepele doorloop van de gebiedsdossiers naar het nemen en uitvoeren van maatregelen ter opheffing van knelpunten en risico's, zou een wettelijke verankering kunnen helpen. Daarbij zou dan ook bepaald moeten worden welke onderwerpen in die dossiers minimaal opgenomen moeten zijn. Bijvoorbeeld over de vraag of veiligheidsrisico's ten gevolge van calamiteiten deel moeten uitmaken van deze dossiers blijkt discussie te bestaan.

5 Conclusies

Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat volgens de meeste betrokkenen, dit geldt zowel voor provincies als drinkwaterbedrijven, een verbetering mogelijk is van de wijze waarop het belang van grondwaterbescherming ruimtelijk wordt geborgd.

In de praktijk gaan provincies verschillend om met de ruimtelijke borging van grondwaterbescherming. Slechts de helft van de provincies maakt gebruik van haar ruimtelijke verordening om dit belang te borgen. Voor zover de provinciale ruimtelijke verordening hiervoor wordt ingezet verschilt de wijze waarop en de mate van diepgang.

Uit RIVM onderzoek blijkt dat slechts in een gering deel van de bestemmingsplannen het grondwaterbelang adequaat beschermd wordt. In de meerderheid van de plannen is wel sprake van enige bescherming.

Er is overigens discussie over de vraag of er in den brede (milieu en ruimtelijk) voor grondwaterbeschermingsgebieden een minimumbeschermingsniveau (bij wet of verordening) bepaald zou moeten worden. Dit vraagt om overleg tussen beleid en de drinkwatersector.

Drinkwaterbedrijven worden op dit moment veelal niet actief betrokken bij de voorbereiding van bestemmingsplannen. Hierdoor hebben ze naar hun mening te weinig mogelijkheden om ongewenste initiatieven die een bedreiging vormen voor het drinkwaterbelang tegen te kunnen houden. Ze pleiten voor wettelijke verankering van hun rol om dit beter te borgen.

Proces RO

Koppeling van het bovenstaande met de huidige wet- en regelgeving en de staande praktijk in de ruimtelijke ordening leidt tot de conclusie dat grondwaterbescherming een eigen, zichtbare en formele plek in de ruimtelijke ordening behoeft en dat drinkwaterbedrijven in het ruimtelijke ordeningsproces een formele rol verdienen.

De punten zorgplicht, dwingende reden en groot openbaar belang uit Drinkwaterwet rechtvaardigen opname als nationaal belang in de SVIR en het Barro. Bij de mate van detaillering en nadere uitwerking lijkt het voor de hand te liggen aansluiting te vinden bij de staande praktijk van regionale afweging.

In lijn met het principe van het neerleggen van verantwoordelijkheden op de juiste plek, lijken de drinkwaterbedrijven als publiekrechtelijk orgaan de aangewezen partij om formeel betrokken te worden in het vooroverleg over ruimtelijke plannen. In feite wordt zo de werkwijze geborgd die ook thans als optimale werkwijze wordt gezien. Die borging wordt nu wel nodig geacht.

Gebiedsdossiers

Met gebiedsdossiers bestaan positieve ervaringen. Partijen pleiten voor een wettelijke status hiervan om sneller benodigde maatregelen te kunnen nemen. Wettelijke verankering is een manier de daadwerkelijke uitvoering van de maatregelen uit deze dossiers te verzekeren maar heeft onder andere financiële implicaties. De conclusie is dat een beleidsmatige afweging van de mogelijkheden en wenselijkheden op dit punt aan de orde is.

Dit is een uitgave van de

Inspectie Leefomgeving en Transport

Postbus 16191 | 2500 BD Den Haag
088 489 00 00

www.ilent.nl

@inspectieLent