

Onderwerp

Provinciale milieuverordening 2021

### **Bestuurlijke samenvatting van het voorstel**

De Wet milieubeheer verplicht Provinciale Staten tot het stellen van regels voor de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning in bij de verordening aangewezen gebieden (grondwaterbeschermingsgebieden).<sup>1</sup> Deze regels zijn opgenomen in de Provinciale milieuverordening Zuid-Holland, verder te noemen de *Pmv*.

De regels vormen het achtergebleven deel van de *Pmv*. De regels voor de overige onderwerpen van de *Pmv* zijn een aantal jaren terug overgeheveld naar de Omgevingsverordening Zuid-Holland (*OvZH*), zoals deze op 1 april 2019 in werking is getreden. In de *OvZH* zijn alleen de beleidsarme onderdelen van de *Pmv* opgegaan. Beleidsarm zijn de te wijzigen regels voor de bescherming van de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning niet.

Dit voorstel bevat geactualiseerde (beleidsrijke) regels voor de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning in grondwaterbeschermingsgebieden. Deze regels zullen met de inwerkingtreding van de Omgevingswet opgaan in de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening (*ZHOv*).

Wij achten het niet raadzaam met de actualisatie van de grondwaterregels te wachten tot het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Daarvoor is het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet nog steeds te onzeker. Een snelle inwerkingtreding van de geactualiseerde regels is dringend geboden om zowel juridische als inhoudelijke redenen (zie verderop).

Vanwege het tijdelijk karakter wordt voorgesteld de regels voor de kwaliteit van grondwater met het oog op de waterwinning niet onder te brengen in de *OvZH*, maar in een aparte regeling: de Provinciale milieuverordening Zuid-Holland 2021, verder de *Pmv2021*. Daarmee wordt een nog grotere wetgevingsinspanning ontlopen dan al het geval is met de daarbij horende kans op fouten in dit juridisch en inhoudelijk zeer complex en omvangrijk terrein van regulering.

### **Inhoud**

De *Pmv2021* heeft de volgende doelen:

- a. uitvoering geven aan voornoemde wettelijke verplichting voor Provinciale Staten;
- b. in verband met het gestelde onder a, uitvoering te geven aan verplichtingen die voortvloeien uit de Kaderrichtlijn water en de Grondwaterrichtlijn (zie hieronder);

---

<sup>1</sup> Artikel 1.2, tweede lid, Wet milieubeheer.

- c. in verband met het gestelde onder a, uitvoering geven aan de Drinkwaterwet (zie hieronder);
- d. in verband met het gestelde onder a, uitvoering geven aan de provinciale beleidskaders voor grondwater (zie hieronder);
- e. gebiedsbegrenzings actualiseren vanwege ontwikkelingen op het gebied van grondwaterwinning en planologie;
- f. regels actualiseren vanwege technische ontwikkelingen en nieuwe inzichten in de risico's voor die kwaliteit van het grondwater;
- g. regels actualiseren vanwege veranderde internationale, Europese en landelijke regelgeving.

De Pmv2021 gaat over de volgende onderwerpen:

- a. de aanwijzing van grondwaterbeschermingsgebieden (onderverdeeld in waterwin- en grondwaterbeschermingszones, boringsvrije zones en de voor het eerst vast te stellen gebieden voor aanvullende strategische voorraden (ASV's: ASV's zijn bestemd voor de drinkwatervoorziening op de (middel)lange termijn);
- b. de instelling van een gebiedsgedifferentieerd verbod van functies, inrichtingen en activiteiten;
- c. het stellen van regels voor (activiteiten in) al dan niet-vergunningplichtige inrichtingen en voor activiteiten buiten inrichtingen. De regels gaan over het voorkomen of beperken van het risico van een verontreiniging en van een aantasting van de slecht-doorlaatbare eigenschappen van de bodem.

De Pmv2021 scherpt ten opzichte van de Pmv de regels voor de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning op de volgende onderdelen aan:

- a. in de Pmv2021 worden ASV's aangewezen met een daarbij horend beschermingsregime;
- b. nieuw in de Pmv2021 zijn regels voor niet-vergunningplichtige inrichtingen. Voor deze inrichtingen zijn in de Pmv geen regels gegeven. Ten tijde van de totstandkoming van de Pmv waren alleen zeer beperkt milieubelastende inrichtingen niet-vergunningplichtig. De vergunningplicht is daarna steeds meer komen te vervallen. Ook veel voor de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning relevante inrichtingen zijn inmiddels niet meer vergunningplichtig. Regulering van deze niet-vergunningplichtige inrichtingen is noodzakelijk;
- c. in de Pmv2021 wordt de zorgplicht voor grondwaterbeschermingsgebieden uitgebreid tot activiteiten buiten grondwaterbeschermingsgebieden. Deze uitbreiding, die voortvloeit uit de zienswijzen van de drinkwaterbedrijven, impliceert voor degenen die dergelijke activiteiten verrichten een 'zorgvuldigheidsnorm'. Serius moet door die partijen gekeken worden naar de eventuele risico's van de activiteiten voor de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning. Deze noodzaak is te meer geboden vanwege het intensiever wordende gebruik van de ondergrond (bodemenergie en dergelijke). De zorgplicht kan noodzaken tot het treffen van maatregelen. Met deze zorgplicht wordt aangesloten op ontwikkelingen in de landelijke regelgeving, zoals de Omgevingswet. Ook deze bevat een algemene zorgplicht voor degenen die milieubelastende activiteiten verricht;
- d. andere aanscherpingen hebben onder meer betrekking op mijnbouwactiviteiten en grond en baggerspecie.

Op onderdelen is sprake van een lastenverlichting. Zo is de huidige ontheffingsplicht soms vervangen door een stelsel van algemene voorschriften met een voorafgaande melding.

## Proces

Hieronder worden de kaders van besluitvorming aangestipt.

Zoals gezegd, berust de Pmv2021 op een wettelijke verplichting voor Provinciale Staten. Op grond daarvan moet u regels stellen voor de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning in bij de verordening aangewezen gebieden (grondwaterbeschermingsgebieden).

De Pmv2021 strekt mede ter uitvoering van [Richtlijn 2000/60/EG](#) (Kaderrichtlijn water) en van [Richtlijn 2006/118/EG](#) (Grondwaterrichtlijn) en in het verlengde daarvan de implementatiewetgeving daarvan.

De Kaderrichtlijn water heeft onder meer voldoende schoon grondwater en een significante vermindering van verontreiniging ten doel. De grondwatertoestand moet ook in chemische zin goed zijn.

Lidstaten zijn gehouden (grond)waterlichamen voor de onttrekking van drinkwater aan te wijzen. De Kaderrichtlijn water verplicht tevens tot aanwijzing van (grond)waterlichamen bestemd voor toekomstige onttrekking (ASV's).

Rond de aangewezen (grond)waterlichamen worden beschermingszones vastgesteld. De bescherming van de kwaliteit van het grondwater moet plaatsvinden via zogenaamde maatregelenprogramma's. Specifieke maatregelen zijn vastgesteld ter voorkoming en beheersing van grondwaterverontreiniging. Deze maatregelen zijn uitgewerkt in de Grondwaterrichtlijn. De Kaderrichtlijn water en de Grondwaterrichtlijn zijn in ons land geïmplementeerd in twee wetten: de Waterwet en de Wet milieubeheer. Op grond van de Waterwet zijn verantwoordelijkheden voor de kwaliteit van het grondwater al dan niet gebruikt voor waterwinning toebedeeld en is een planmatige aanpak voorgeschreven.

Centraal in de omgang met de kwaliteit van dit grondwater in ons land staat het *regionale waterplan* voor *regionale wateren* (met de Omgevingswet: het *regionaal waterprogramma*). Het regionaal waterplan bevat het provinciaal waterbeleid. Ook bevat dit plan de gewenste bescherming van grondwaterlichamen. Deze bescherming vindt plaats met het oog op de chemische kwaliteit en de maatschappelijke functies van een grondwaterlichaam. Winning van grondwater voor drinkwater is zo'n functie. Tot de maatregelen behoren die voorgeschreven met de Pmv2021.

De Drinkwaterwet bevat regels voor de zogenaamde openbare drinkwatervoorziening. Onder de openbare drinkwatervoorziening valt de (duurzame) productie en distributie van drinkwater van goede kwaliteit door drinkwaterbedrijven. Onder de productie van drinkwater valt onder meer de winning vanuit grondwater.

Bestuursorganen in dit land hebben de verplichting de openbare drinkwatervoorziening duurzaam veilig te stellen. Deze verplichting heeft betrekking op alle bestuursorganen in ons land met taken en bevoegdheden direct of indirect van invloed op de openbare drinkwatervoorziening.<sup>2</sup> Deze verplichting rust dus ook op Provinciale Staten in verband met de totstandkoming van de Pmv 2021 en op gedeputeerde staten in verband met de uitvoering en handhaving daarvan. Betrokken bestuursorganen en dus ook provinciale en gedeputeerde staten, hebben bij de uitoefening van bevoegdheden (zoals de vaststelling van de Pmv2021) en de toepassing van

---

<sup>2</sup> TK 2006–2007, 30 895, nr. 3, p. 20.

wettelijke voorschriften de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening aan te merken als een *dwingende reden van groot openbaar belang*.<sup>3</sup>

Aan de Pmv2021 is een lang traject van beleidsmatige besluitvorming vooraf gegaan. Een indicatieve aanwijzing van ASV's heeft plaatsgevonden in de Visie Ruimte en Mobiliteit. De Visie Ruimte en Mobiliteit is opgegaan in de Omgevingsvisie provincie Zuid-Holland 2019. Het hierboven beschreven provinciale waterplan maakt deel uit van de Omgevingsvisie Zuid-Holland 2019.

Op dit moment vinden de voorbereidingen plaats voor de totstandkoming van het regionaal waterprogramma. Dat programma zal op basis van de Omgevingswet zijn voorgeschreven. Met de uitvoering van de in het regionaal waterprogramma aangegeven maatregelen moet worden voldaan aan de Europees- of nationaalrechtelijk gestelde kwaliteitseisen voor grondwater. Op de naleving van de uit hoofde van het regionaal omgevingsplan rustende uitvoeringsplicht voor gedeputeerde staten hebben Provinciale Staten toe te zien.

### **Procedure**

De Pmv2021 is in nauwe samenspraak met de Omgevingsdienst Haaglanden tot stand gekomen. Deze dienst is belast met de uitvoering van de regels voor de bescherming van de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning.

Op een voorontwerp van de Pmv2021 is eind 2019 een niet-verplichte digitale inspraakprocedure toegepast. Daarbij is een ieder in de gelegenheid gesteld opmerkingen over het ontwerp te maken.

Op 13 oktober 2020 hebben gedeputeerde staten van Zuid-Holland het ontwerp van de Pmv2021 vastgesteld. Met toepassing van de Wet milieubeheer is op dit ontwerp afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht toegepast (openbare voorbereidingsprocedure). In verband daarmee heeft het ontwerp van 11 december 2020 tot 4 februari 2021 ter inzage gelegen bij het "loket" van het provinciehuis.

Ook is het ontwerp aan betrokken partijen voor commentaar toegezonden.

Ten slotte is met toepassing van de Wet milieubeheer het ontwerp voor advies aangeboden aan de Voorzitter van de Provinciale Adviescommissie Leefomgevingskwaliteit.

Door een aantal partijen zijn zienswijzen ingediend. Het gaat ten eerste om de gemeenten Krimpenerwaard en Rotterdam. Daarnaast zijn zienswijzen ingediend door het Hoogheemraadschap van Schieland en Krimpenerwaard, het Waterschap Hollandse Delta, het Waterschap Rivierenland, het Hoogheemraadschap van Rijnland, het Hoogheemraadschap van Delfland, het Hoogheemraadschap van Stichtse Rijnlanden, en het Waterschap van Amstel, Gooi en Vecht. Ook zijn zienswijzen ingediend door de drinkwaterbedrijven, Oasen, Dunea en Evides en door de Omgevingsdienst Haaglanden. Ten slotte heeft LTO Noord een zienswijze ingediend.

Op 4 mei 2021 is een advies ontvangen van de Provinciale Adviescommissie Leefomgevingskwaliteit.

Uit het ingekomen commentaar kan het volgende worden afgeleid:

---

<sup>3</sup> Artikel 2, tweede lid, Drinkwaterwet.

- a. de noodzaak van een actualisatie van de regels voor de kwaliteit van grondwater met het oog op de waterwinning wordt door veel partijen onderschreven;
- b. door de gemeente Krimpenerwaard wordt de aanwijzing van een ASV of in ieder geval de omvang daarvan op haar grondgebied ter discussie gesteld;
- c. door drinkwaterbedrijven wordt gewezen op de risico's van activiteiten verricht buiten grondwaterbeschermingsgebieden voor de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning;
- d. door de waterschappen is gewezen op een aantal problemen verbonden aan de toepassing van de Pmv2021, zoals voor het door hen te voeren waterkwantiteitsbeheer.

Ad b. Uit de Pmv2021 kunnen beperkingen voortvloeien voor het gebruik van ruimte voor allerlei andere maatschappelijke doelen, zoals op het gebied van woningbouw, energie(transitie). Een dergelijk signaal is afgegeven door de gemeente Krimpenerwaard ten aanzien van de aanwijzing van een ASV op hun grondgebied. Met deze aanwijzing wordt de toepassing van bodemenergie in het betreffende ASV niet meer mogelijk. Daarnaast worden activiteiten beperkt, voor zover deze noodzaken tot ingrepen aan of in de bodem, die de slecht-doorlaatbare eigenschappen ter plaatse kunnen aantasten. Met deze regels zal in de betreffende ASV nog steeds veel mogelijk blijven. Dat wordt wat anders wanneer dit ASV of een deel daarvan in de toekomst wordt aangewezen als waterwingebied. In dat geval geldt een uitgebreide procedure, welke is beschreven in de Nota van beantwoording (Zie de reactie op 1.1.1, onder de aanhef, en C1, van de zienswijze van Krimpenerwaard van de Nota van beantwoording). Overigens wordt opgemerkt dat de ruimte in Zuid-Holland beperkt is en dat fricties van planologische aard vanwege de noodzaak te voorzien in voldoende drinkwater in deze provincie snel aan de orde kunnen zijn. Ook voor gemeentelijke bestuursorganen geldt net als voor de provinciale voornoemde verplichting van de Drinkwaterwet op grond waarvan zij in hun besluitvorming hebben de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening hebben aan te merken als een dwingende reden van groot openbaar belang.

Ad c Zie hierboven de zorgplicht.

Ad d De aanwijzing van een grondwaterbeschermingsgebied is uiteraard ook van belang voor het door een waterschap te voeren waterkwantiteitsbeheer: voldoende te winnen grondwater moet aanwezig zijn en blijven. Het waterkwantiteitsbeheer vindt onder meer uitwerking in een verplichte vergunning van het waterschap voor het onttrekken uit dan wel infiltreren in grondwater.<sup>4</sup>

Waterschappen hebben gewezen op de nodige afstemming wat betreft de door hen en door de provincie te verrichten activiteiten. In die afstemming is voorzien (zie daarvoor onder meer de reactie op de zienswijzen van de waterschappen in de Nota van beantwoording).

Een deel van de zienswijzen heeft geleid tot wijzigingen in de tekst van het ontwerp Pmv2021 dan wel in de daarbij horende toelichting. Verder zijn in de tekst en in de toelichting wijzigingen

---

<sup>4</sup> Artikel 6.36 ZHOv.

van redactionele aard aangebracht. Hiervoor wordt u verwezen naar de tekst van de Pmv2021 en de Nota van beantwoording met de daarbij horende nota van wijzigingen.

Na vaststelling van de Pmv2021 zal deze worden gepubliceerd in het Provinciaal blad. Verder zal van de Pmv2021 een exemplaar worden toegezonden aan:

- a. degenen die op het ontwerp daarvan een zienswijze hebben ingediend en
- b. aan de buurprovincies, burgemeester en wethouders van de gemeenten in deze provincie, het bestuur van de waterschappen met distributiegebied in Zuid-Holland en de Zuid-Hollandse omgevingsdiensten.

Daarnaast zullen de nodige voorlichtingsbijeenkomsten worden gehouden waarvoor in ieder geval vertegenwoordigers van betrokken Zuid-Hollandse gemeenten, waterschappen, drinkwaterbedrijven, het bedrijfsleven en andere maatschappelijke organisaties zullen worden uitgenodigd.

Ook zal in overleg worden getreden met onder meer betrokken gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven over de toepassing en verdere uitwerking van de regels voor de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning.

Ten slotte zal periodiek met de omgevingsdiensten worden gesproken in het kader van VTH (vergunningverlening, toezicht en handhaving) over de problemen en eventuele oplossingen daarvoor in verband met de uitvoering en handhaving van de regels voor kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning.

Met de uitvoering, in het bijzonder de verlening van ontheffingen van de Pmv2021, is Omgevingsdienst Haaglanden belast. Met het toezicht op de naleving van deze regeling zijn ambtenaren van de diverse regionale omgevingsdiensten belast.

Deze regeling zal mogelijkerwijs noodzaken tot extra inzet op het gebied van uitvoering, handhaving en voorlichting. Deze inzet zal in samenwerking met de Omgevingsdienst Haaglanden worden verricht. Voor deze kosten zal nog een raming worden gemaakt die zal worden meegenomen in de opdrachtverlening voor de Omgevingsdienst Haaglanden voor 2022.

De inhoud van de Pmv2021 zal, zoals gezegd, worden overgeheveld naar de OvZH. Een ontwerp daarvoor is reeds aan u voorgelegd. Vaststelling van de Pmv2021 zal noodzaken tot een aantal aanpassingen van het vigerend ontwerp OvZH. Dit zal in beginsel beleidsneutraal geschieden. Eventuele ten opzichte van de Pmv2021 wijzigingen van inhoudelijke aard zullen uiteraard aan u worden voorgelegd.

Een evaluatie van de toepassing van de regels voor de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning zal uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding van de Pmv2021 worden verricht.

Gewezen wordt op het een dezer dagen te verschijnen rapport "Bron van bescherming" van de Randstedelijke Rekenkamer dat bij brief van 21 april 2021 aan gedeputeerde staten van Zuid-Holland voor commentaar is aangeboden. Voorzien is dat het eindrapport in 2021 aan Provinciale Staten van Zuid-Holland wordt aangeboden. Dit rapport betreft een onderzoek naar de rol van de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland bij de bescherming van drinkwaterbronnen.

Uit dit rapport blijkt dat de kwaliteit van het drinkwater in deze provincies onder druk staat. Door de Randstedelijke Rekenkamer wordt daarom onder meer gewezen om het drinkwaterbelang stelselmatig af te wegen bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. In het verlengde hiervan hebben wij het voornemen, in lijn met een aantal andere provincies, zoals Gelderland, Noord-Brabant, en Overijssel, u binnenkort ter besluitvorming een voorstel van provinciale instructieregels voor te leggen gericht op de gemeentelijke ruimtelijke besluitvorming voor gronden gelegen in grondwaterbeschermingsgebieden. Met deze instructieregels zijn gemeenten in het kader van die besluitvorming gehouden specifiek rekening te houden met de belangen van de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning overeenkomstig de regels zoals neergelegd in de Pmv2021.

Tot een relevante lastenverzwaring voor gemeenten of anderen zullen de ruimtelijke instructieregels niet leiden. Wel zal de kans op met de Pmv2021 strijdige ontwikkelingen worden verkleind. Dit houdt in essentie vooral verband met het volgende:

- a. het gemeentelijk bestemmingsplan (en in de toekomst het Omgevingsplan) vormt het geëigende kader voor besluitvorming over planologische ontwikkelingen;
- b. ruimtelijke regels leveren een grotere kans op naleving op dan de Pmv2021 en verminderen de kans op “voldongen feiten” met mogelijke onevenredig grote schade. Planologische besluitvorming vindt immers in een vroeger stadium plaats dan die in het kader van de Pmv2021. Bovendien zijn ruimtelijke regels op gemeentelijk niveau veel meer bekend en verinnerlijkt dan die van de Pmv2021.

## **Ontwerp-Besluit**

Provinciale staten van Zuid-Holland,

Gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van 22 juni 2021, met het besluitnummer PZH-2021-776456117;

Gelet op artikel 1.2 van de Wet milieubeheer, artikel 1.2 van de Drinkwaterwet, en artikel 143 van de Provinciewet;

### **Besluiten**

1. vast te stellen de bij dit besluit in bijlage I gevoegde Provinciale milieuverordening Zuid-Holland 2021 met bijbehorende toelichting;
2. vast te stellen de bij dit besluit in bijlage II genoemde Nota van beantwoording.

Den Haag, 22 september 2021

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

griffier,

voorzitter,



**Bijlagen:**

1. Nota van beantwoording
2. Provinciale milieuverordening Zuid-Holland 2021

Den Haag, 22 juni 2021

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

secretaris,

voorzitter,

--

drs. H.M.M. Koek

drs. J. Smit