

**Vereniging van
Bos- en Natuurterreineigenaren (VBNE)**

**Juridische verkenning
verdrogings- en droogte-
instrumentarium**

Inclusief de mogelijkheid van een
'verdringingsreeks' voor grondwater

Sterk Consulting, Leiden

November 2021

Inhoudsopgave

1	Inleiding	- 2 -
2	Belangrijkste problemen	- 4 -
2.1	Inleiding	- 4 -
2.2	Overzicht van de belangrijkste problemen	- 4 -
2.3	Conclusie: problemen als kans voor een andere aanpak	- 5 -
3	Wat is goed grondwaterbeheer?	- 6 -
3.1	Omschrijving goed grondwaterbeheer en de Waterwet-doelstellingen	- 6 -
3.2	Grondwaterbeheer krijgt vorm in plannen en regelgeving	- 9 -
3.3	Invloed voor beleid van nieuwe feiten of omstandigheden	- 9 -
3.4	Conclusie	- 11 -
4	Instrumentarium om verdroging te bestrijden	- 12 -
4.1	Inleiding	- 12 -
4.2	Verminderen grondwateronttrekkingen	- 12 -
4.3	Heroverwegen oppervlaktewaterpeilbeheer	- 16 -
4.4	Andere inrichting watersystemen: langer vasthouden van water	- 18 -
4.5	Bestemmen overgangszones naast natuurgebieden	- 19 -
4.6	Instrumentarium natuurbescherming en de relatie met de Krw	- 21 -
4.6.1	Inleiding	- 21 -
4.6.2	Verdroging van natuurgebieden en de Habitatrictlijn	- 22 -
4.6.3	Verdroging van natuurgebieden en de Kaderrichtlijn water (Krw)	- 24 -
4.6.4	Gevolgen voor bestaande en nieuwe grondwateronttrekkingen	- 25 -
4.7	Conclusie	- 26 -
5	Droogte bestrijden met een verdringingsreeks voor grondwater	- 31 -
5.1	Inleiding	- 31 -
5.2	Verdringingsreeks voor oppervlaktewater	- 31 -
5.3	Mogelijkheden voor een verdringingsreeks voor grondwater	- 34 -
5.4	Conclusie	- 38 -
6	Conclusies en aanbevelingen	- 40 -
6.1	Belangrijkste conclusies	- 40 -
6.2	Aanbevelingen	- 42 -
	Bijlage 1: bij het onderzoek betrokken personen	- 44 -

1 Inleiding

Grondwaterbeheer houdt de gemoederen bezig, zeker ook weer sinds de droge jaren (2018, 2019 en 2020) die achter ons liggen.¹ Ook de Vereniging van Bos- en Natuurterreineigenaren (VBNE) heeft zorgen over de droogte en dan in het bijzonder de gevolgen hiervan voor de natuur. Grondwaterbeheer in relatie tot *verdroging* van natuurgebieden (waaronder Natura 2000-gebieden) is al decennia een aandachtspunt. Dat is een structureel probleem. De laatste drie jaar is daar (extreme) *droogte* als (vooralsnog) incidenteel probleem bijgekomen. Natuurgebieden lijden onder beide fenomenen en voor de VNBE alle reden opnieuw aandacht te vragen voor het belang van een op de natuur toegespitst grondwaterbeheer. Natuur (met name ook natte Natura 2000-gebieden) zou minder kwetsbaar moeten zijn voor verdroging en droogte, zeker waar onomkeerbare gevolgen optreden.

Hernieuwde aandacht voor het natuurbelang is volgens de VBNE ook nodig op beleidsmatig en juridisch vlak, zeker bij provincies en waterschappen. Naast structurele maatregelen om grondwater beter te beschermen (verdrogingsbestrijding), is het voor de VBNE ook van belang dat grondwater ook in (dreigende) perioden van droogte zoveel mogelijk wordt beschermd. Zomaar grondwater blijven gebruiken is bij (dreigende) extreme droogte feitelijk geen optie (meer). In lijn met de ‘verdringingsreeks’ voor oppervlaktewater bepleit de VBNE hiervoor een ‘afkoppelreeks’ voor grondwater. Bij (dreigende) watertekorten wordt zo duidelijk welke vorm van grondwatergebruik als eerste gestaakt moet worden. Volgens de Europese Kaderrichtlijn water (Krw) is grondwater een ‘schaars erfgoed’ en feitelijk wil de VBNE hier nog eens extra aandacht voor vragen, ondersteund met een overzicht van juridische mogelijkheden om grondwater ook als een schaars goed te behandelen.

Vraagstelling

Bovenstaande leidt tot de volgende vragen:

1. Welke wet- en regelgeving is er om de natuur beter te beschermen tegen verdroging en droogte? Naast het waterdomein gaat het hierbij ook om de mogelijkheden van de ruimtelijke ordening en de natuurbeschermingswetgeving.
 - Hierbij is aandacht nodig voor zowel het instrumentarium van de huidige wet- en regelgeving als van de mogelijkheden die het stelsel van de Omgevingswet gaat bieden (per 1 juli 2022).
2. Welk bestuursorgaan heeft hierbij een taak/verantwoordelijkheid? Welke bevoegdheden en hieraan gerelateerde instrumenten zijn inzetbaar?
 - Welke taak hebben de waterschappen hierbij, en welke andere bestuursorganen spelen hierbij een rol?
3. Zou een grondwaterafkoppelreeks (net zoals de verdringingsreeks voor oppervlaktewater) een crisisinstrument kunnen zijn, en hoe zou dat dan (kunnen) werken?

¹ Zie bv. het rapport van de rekenkamer: <https://www.rekenkamer.nl/actueel/nieuws/2021/05/19/meer-inzicht-nodig-in-lokale-aanpak-van-droogte>.

Iets algemener geformuleerd is de vraag welke juridische instrumenten er zijn om grondwater langer vast te houden, het niet zomaar te onttrekken (anders dan voor hoogwaardige doeleinden) en de kwaliteit ervan zo weinig mogelijk te bedreigen. Daarbij is het van belang om in tijden van schaarste (perioden van droogte) instrumenten te hebben om zo zuinig mogelijk met het alsdan beschikbare grondwater om te gaan. Hierbij is ook antwoord nodig op de vraag: wat is goed grondwaterbeheer?

Zeker ook voor 'waterschapsbestuurders natuurterreinen' levert antwoord op deze vragen belangrijke kennis en informatie op om in besprekingen met het algemene en dagelijks bestuur naar voren te brengen. Bestuurders kunnen de bevindingen ook gebruiken in hun gesprekken met andere overheden, bedrijven e.d.

Leeswijzer

- In hoofdstuk 2 wordt het grondwaterprobleem, in relatie tot natuurbescherming, kort beschreven. Een overzicht hiervan geeft aan welke grondwatergerelateerde activiteiten zich voor juridisch sturing lenen.
- In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de vraag wat (goed) grondwaterbeheer eigenlijk is, welke doelstellingen hierbij bepalend zijn en welke overheden hierbij welke taak hebben.
- In hoofdstuk 4 wordt een overzicht gepresenteerd van instrumenten om verdroging van natuurgebieden tegen te gaan. Het instrumentarium volgt uit de beleidsdomeinen water, ruimtelijke ordening en natuurbescherming.
- In hoofdstuk 5 staat de vraag naar een adequaat droogte-instrumentarium centraal. In analogie met de verdringingsreeks voor oppervlaktewater, beschrijft dit hoofdstuk de mogelijkheden en de eventuele vormgeving voor een 'verdringingsreeks voor grondwater'.
- Hoofdstuk 6 bevat de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

2 Belangrijkste problemen

2.1 Inleiding

Veel Nederlandse natuurgebieden zijn (vaak al erg lang) verdroogd als gevolg van een structurele verlaging van de natuurlijke grondwaterstand. Naast natuurlijke oorzaken (perioden van extreme droogte) liggen hier vooral continu plaatsvindende activiteiten van de mens aan ten grondslag. In verschillende gevallen leiden deze grondwaterstandbeïnvloedende activiteiten tot verdrogings-schade aan natuurgebieden. Naast meer structurele problemen (die tot verdroging leiden) is er het knelpunt dat er geen instrument is om in incidentele tijden van droogte grondwater-gebruik te beperken. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste problemen kort benoemd. Deze vormen de basis voor de hoofdstukken 3, 4 en 5.

2.2 Overzicht van de belangrijkste problemen

De kern van het grondwaterprobleem zoals hier bedoeld, inclusief ideeën voor een duurzame aanpak hiervan, zijn te lezen in het in 2021 verschenen ‘Position paper grondwater’ van verschillende natuurbeschermingsorganisaties.² Volgens het Position paper grondwater is de grondwaterbalans verstoord: aanvullingen en onttrekkingen zijn uit balans.³ De hierin gedane probleembeschrijving vormt voor het voorliggende rapport vertrekpunt voor de verkenning. Het position paper geeft immers een duidelijk overzicht van de (belangrijkste) grondwaterstand-beïnvloedende activiteiten en het daarachter schuilgaand beleid. Die activiteiten en dat beleid vormen juridisch gezien aangrijpingspunten om het grondwaterbeheer anders vorm te geven c.q. meer centraal te stellen in de belangenafweging die voorafgaat aan beleidsvorming en formele besluiten (zoals het vaststellen van peilbesluiten en het verlenen van onttrekkingsvergunningen).

Het position paper noemt verschillende activiteiten (of het nalaten hiervan) die bijdragen aan het grondwatertekort:

1. Grondwateronttrekkingen door industrie, drinkwaterbedrijven en de landbouw (vooral een probleem in hoog-Nederland) die de grondwaterbalans verstoren. Daarbij constateert het position paper:
 - Een gebrekkige handhaving (op vergunde en niet vergunde/gemelde onttrekkingen).
 - Gebruik van grondwater voor laagwaardige doeleinden. Naast industriële onttrekkingen wordt gewezen op huishoudelijk watergebruik dat voor een groot deel bestaat uit zuiver

² Wereld Natuur Fonds, LandschappenNL en Natuurmonumenten.

³ Wat volgens de Krw niet zou mogen. Zie hiervoor nader par. 3.1. Dat er van een onbalans sprake is, blijkt ook uit een in 2020 verschenen onderzoek dat gericht is op de situatie in Noord-Brabant: Deltares, Royal HaskoningDHV en Eco Groen, *Een verkenning naar de Watervraag van de Noord-Brabantse Natuur*, in opdracht van De Brabantse Milieufederatie, Brabants Landschap, Staatsbosbeheer en Vereniging Natuurmonumenten, oktober 2020. Dit onderzoek is ook aangehaald door het verderop in dit rapport veelvuldig aangehaalde onderzoek van de Universiteit van Tilburg en de Universiteit Utrecht: K. Bastmeijer, M. van Rijswijk en J. Verschuuren, *Verdroging in Brabant. Een Europeesrechtelijke Perspectief*, in opdracht van de Brabantse Milieufederatie, Het Brabants Landschap, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer, juni 2021.

grondwater, waarmee bijvoorbeeld toiletten worden doorgespoeld en zwembaden worden gevuld.

2. Het oppervlaktewaterpeilbeheer (peilbesluiten) door de waterschappen, veelal nog eenzijdig gericht op de belangen van de landbouw.⁴
3. De huidige inrichting en het beheer van het watersysteem. Die belemmeren de aanvulling van grondwater, omdat het watersysteem tot in de haarvaten is gericht op versneld afvoeren van water. Dat geldt ook voor veel beken.
 - Ook het afvoeren van neerslag via het oppervlaktewater heeft een negatief effect op het aanvullen van de grondwaterreserves. Hemelwater wordt niet (voldoende) geïnfilteerd in de bodem, om op die manier het grondwater aan te vullen.
4. Het ontbreken van (natte) overgangs-/bufferzones buiten natuurgebieden.

En tot slot het hoofdprobleem voor tijden van (dreigende extreme) droogte:

5. Er is geen grondwaterbewust crisisinstrument, zoals die er voor tekorten van oppervlaktewater wel is ('verdringingsreeks' van de Waterwet en de Omgevingswet). Een afkoppel- c.q. verdringingsreeks voor grondwater wordt daartoe bepleit.

2.3 Conclusie: problemen als kans voor een andere aanpak

De knelpunten zijn helder en deze zijn kort gezegd, in de ogen van de natuurbeschermingsorganisaties en de VBNE, terug te voeren op tekortkomingen in het waterhuishoudkundige en ruimtelijke ordeningsbeleid en de op basis daarvan toegepaste regelgeving:

1. Te veel (en niet altijd goed gehandhaafde) grondwateronttrekkingen;
2. Een onvoldoende op natuurbescherming geënt oppervlaktewaterpeilbeheer;
3. De inrichting van watersystemen, die relatief weinig rekening houden met grondwater- en natuurbelangen;
4. Onvoldoende in ruimtelijke plannen bestemde overgangszones naast natuurgebieden;
5. Geen grondwaterbewust crisisinstrument ('afkoppel-/verdringingsreeks grondwater').

Beleid en regelgeving zijn altijd aan te passen, mits zorgvuldig afgewogen en goed onderbouwd. De opgave voor de hoofdstukken 3 en 4 is dan ook om 'om te denken' en om, met behulp van dezelfde wetgeving waarmee de huidige praktijk is vormgegeven, te bezien hoe de omgekeerde beweging kan worden gemaakt. Een beweging naar een natuurlijker waterbeheer, een andere (hydrologische) inrichting, waar water zoveel mogelijk tijdig wordt vastgehouden met klimaatrobuuste grond- en oppervlaktewaterstanden. Daarbij hoort een transitie van 'peil volgt functie' naar 'functie volgt peil'. In hoofdstuk 4 staan de verdrogingsproblemen 1 t/m 4 centraal. Hoofdstuk 5 gaat in op het ontbreken van een crisisinstrument en de mogelijkheden daarvoor in tijden van droogte. Voorafgaand hieraan wordt in hoofdstuk 3 eerst toegelicht wat goed grondwaterbeheer is.

⁴ Deze staat niet zo expliciet in het position paper, maar peilbesluiten kunnen erg belangrijk zijn bij de bestrijding van verdroging.

3 Wat is goed grondwaterbeheer?

3.1 Omschrijving goed grondwaterbeheer en de Waterwet-doelstellingen

De Waterwet (en ook de Omgevingswet) geeft geen definitie van wat grondwaterbeheer is. Voor een goed begrip hiervan moet worden bedacht dat grondwaterbeheer integraal onderdeel uitmaakt van het beheer van watersystemen.⁵ De Waterwet definieert beheer en waterbeheer.

Beheer

‘Beheer’ is gedefinieerd als de ‘overheidszorg met betrekking tot een of meer afzonderlijke watersystemen of onderdelen daarvan, gericht op de in artikel 2.1 (van de Waterwet) genoemde doelstellingen.’ Als beheerders zijn hierbij het Rijk (voor de Rijkswateren) en de waterschappen (voor de niet-Rijkswateren c.q. regionale wateren) te onderscheiden. De doelen van de Waterwet waarop het beheer moet zijn gericht (en die in de Omgevingswet onverkort terugkomen) zijn kort samengevat (nb: de onderstreepte woorden hebben een relatie met verdroging en/of droogte):

- a) Voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste,
- b) Bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en
- c) Vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.⁶

Doelen voor grondwater zijn vooral ook ingegeven door de Europese Kaderrichtlijn water (Krw) en de Grondwaterrichtlijn (Gwr). De doelstellingen zijn in onderstaand kader kort beschreven.⁷

Europese doelstellingen voor grondwater

Bescherming van grondwater 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 en om de voorraad grondwater op peil te houden. Deze Europese doelen zijn geïmplementeerd in onze nationale wetgeving. Aan de Krw-/Gwr-verplichtingen moet uiterlijk eind 2027 worden voldaan (eigenlijk al in 2015). Hier ligt een primaire verantwoordelijkheid voor de provincies. Op grond van de Europese richtlijnen wordt met een planmatige aanpak gewerkt aan het realiseren van een goede grondwatertoestand. Het is in de praktijk met name aan de provincies en de waterschappen om in onderlinge afstemming te bezien welke maatregelen nodig zijn en welke regels aan grondwaterbedreigende activiteiten moeten worden gesteld.

De Krw- en Gwr-grondwaterdoelstellingen zijn:

⁵ Watersysteem: ‘samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken’.

⁶ Nb: Tal van functies zijn afhankelijk van (het beheer van) watersystemen. Naast natuur, landbouw en recreatie, valt bijvoorbeeld ook te denken aan de dragende functie van het bodem- en watersysteem. Een te lage grondwaterstand kan tot inklinking van de bodem leiden als gevolg waarvan woningen kunnen verzakken.

⁷ Zie uitvoerig hierover bijvoorbeeld: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Handreiking Beheer van grondwaterkwaliteit onder de Omgevingswet. Samen inhoud geven aan het beschermen en benutten van grondwater, Den Haag 2019 (zie: <https://www.bodemplus.nl/onderwerpen/wet-regelgeving/omgevingswet/grondwaterkwaliteit/handreiking-grondwaterkwaliteitsbeheer/>).

1. Realiseren goede toestand (kwantiteit en kwaliteit) van de 23 grondwaterlichamen;⁸
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 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.

Een goede kwantitatieve toestand vereist evenwichtsbeleid

In relatie tot verdroging en droogte zijn vooral de kwantitatieve doelstellingen interessant. Wat onder 'kwantitatieve toestand' wordt verstaan, wordt duidelijk in art. 2, zesentwintigste lid Krw: "een aanduiding van de mate waarin een grondwaterlichaam door directe en indirecte wateronttrekking wordt beïnvloed". Wat een 'goede kwantitatieve toestand' van het grondwater is wordt, via art. 2, achtentwintigste lid Krw, duidelijk in par. 2.1.2 van Bijlage V van de richtlijn. Van belang is dat de grondwaterstand in het grondwaterlichaam van dien aard is dat de gemiddelde jaarlijkse onttrekking op lange termijn de beschikbare grondwatervoorraad niet overschrijdt, ergo: er moet een evenwicht bestaan c.q. worden gecreëerd tussen aanvullingen en onttrekkingen (zie ook art. 4, eerste lid, onder b). Dienovereenkomstig, zo gaat par. 2.1.2 van Bijlage V verder, "ondergaat de grondwaterstand geen zodanige antropogene veranderingen dat (...) significante schade wordt toegebracht aan de terrestrische ecosystemen die rechtstreeks van het grondwaterlichaam afhankelijk zijn". Hieruit volgt dat niet alleen de beïnvloeding door onttrekkingen (met het oog op een voldoende grondwatervoorraad) gereguleerd wordt. Ook andere door de mens veroorzaakte (antropogene) activiteiten en/of ontwikkelingen die, via het grondwaterpeil, van invloed zijn of kunnen zijn op het milieu (terrestrische ecosystemen) kunnen hierbij van betekenis zijn.

Link met de Habitatrichtlijn

In art. 4, lid 1, onder c, Krw wordt een link gelegd tussen de Krw en de Habitatrichtlijn (Hrl) doordat hierin is bepaald dat ook de watergerelateerde instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden moeten worden verwezenlijkt. Op grond van art. 6, lid 2, Hrl moeten de lidstaten passende maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de beschermde habitats in een Natura 2000-gebied niet verslechtert ('verslechteringsverbod'). De Hrl heeft een andere invalshoek dan de bescherming van het grondwater zelf. Deze richtlijn richt zich op eventuele veranderingen die het gebruik van grondwater heeft voor grondwaterafhankelijke beschermde habitats in een Natura 2000-gebied.

In paragraaf 4.6 wordt uitvoerig ingegaan op beide richtlijnen, alsook de relatie tussen beide.

⁸ De 23 grondwaterlichamen zijn aangewezen in Bijlage II van het Besluit kwaliteitseisen monitoring water 2009 (Bkmw 2009 [onder de Ow volgt dit uit het Besluit kwaliteit leefomgeving]). De 'grondwatertoestand' wordt in art. 2, negentiende lid Krw gedefinieerd als "de algemene aanduiding van de toestand van een

Waterbeheer

Naast een definitie van beheer, kent de Waterwet ook een omschrijving van ‘waterbeheer’. Dit is ‘de overheidszorg die is gericht op de in de Waterwet genoemde doelstellingen’ zoals hiervoor benoemd. Uit deze begripsomschrijving volgt dat:

- Waterbeheer een zaak is van *alle* overheden en niet enkel wordt geregeld in de Waterwet. Ook uit andere wetten volgen watergerelateerde opdrachten.
- Naast het ministerie van IenW (en RWS als uitvoeringsorgaan) en de waterschappen ook andere ministeries, provincies en gemeenten wettelijke taken hebben om de Waterwetdoelen te realiseren.
- Waterbeheer ook kan (en moet) worden uitgeoefend met bevoegdheden en instrumenten op grond van andere wetten, waaronder de Wet ruimtelijke ordening, Wet bodembescherming, Wet milieubeheer, Drinkwaterwet, Wet natuurbescherming en de Mijnbouwwet.

De provincies stellen de kaders voor het grondwaterbeheer (strategisch grondwaterbeheer). Daarbij hebben zij een belangrijke regiefunctie. Operationeel is van belang – dat bleek hiervoor al – dat de provincies verantwoordelijkheid dragen voor het realiseren van de doelen uit de Krw en de Gwr. Provincies zijn verder vergunningverlenend bevoegd gezag voor een drietal specifieke onttrekkingen: openbare drinkwatervoorziening (drinkwaterbedrijven), industriële onttrekkingen van meer dan 150.000 m³ per jaar en open bodemenergiesystemen.

Wat de waterschappen betreft is van belang dat deze een specifieke (functionele) overheidstaak hebben, vastgelegd in de Waterschapswet (Wsw) en concreet geregeld bij provinciale verordening en reglement. Zoals al bleek is hun taak nadrukkelijk gericht op de doelen van de Waterwet. Waterschappen zijn belast met het beheer van het watersysteem c.q. de waterstaatkundige verzorging van hun beheergebied, tenzij deze taak aan een andere overheid is opgedragen. De waterschapstaak is breed en betreft zeker ook de zorg voor grondwaterlichamen. Net als alle andere bestuursorganen hebben waterschappen de nodige beleidsvrijheid om zelf te bepalen (mits zorgvuldig afgewogen en goed gemotiveerd) welke maatregelen wanneer worden genomen en welke regels aan watersysteembedreigende activiteiten worden gesteld. Waterschappen zijn bevoegd gezag voor alle grondwateronttrekkingen, uitgezonderd die waarvoor de provincies bevoegd gezag voor zijn (zie vorige alinea) en onttrekkingen van grondwater in Rijkswateren (minister van IenW/RWS bevoegd). In hun keur stellen zij vast welke onttrekkingen vergunningplichtig zijn dan wel vallen onder algemene regels (waarbij dan meestal een meldplicht geldt).

Tot slot hebben gemeenten een grondwaterzorgplicht, geregeld in artikel 3.6 van de Waterwet. Hierop wordt hier niet nader ingegaan. Duidelijk is wel dat er in Nederland niet één grondwaterbeheerder is. Grondwaterbeheer is versnipperd geregeld en dat verandert ook niet onder het stelsel van de Omgevingswet.

grondwaterlichaam, bepaald door de kwantitatieve of de chemische toestand ervan, en wel door de slechtste van beide toestanden.”

3.2 Grondwaterbeheer krijgt vorm in plannen en regelgeving

De basis voor het te voeren (grond-)waterbeleid wordt onder het huidige recht beschreven in de wettelijk voorgeschreven waterplannen (Nationaal waterplan, regionale waterplannen en de waterbeheerplannen). Waar nodig worden in de decentrale verordeningen (provinciale omgevingsverordening en de keur + algemene regels van de waterschappen) regels gesteld aan potentieel grondwaterbedreigende activiteiten. Ook wijzen provincies grondwaterbeschermingsgebieden aan. In de praktijk worden hierdoor grondwaterwinningen door drinkwaterbedrijven extra beschermd.

Onder de Omgevingswet verandert dit systeem niet wezenlijk, zij het dat Rijk, provincies en gemeenten een integrale omgevingsvisie moeten vaststellen waarin de hoofdlijnen van het beleid voor de fysieke leefomgeving zijn verwoord. Bodem- en watersystemen maken onderdeel uit van de fysieke leefomgeving. Vanuit de omgevingsvisie worden programma's gemaakt, met daarin de uitwerking van het beleid + een overzicht van concrete maatregelen om de gestelde omgevingswaarden (zoals een goede grondwatertoestand) te realiseren. Waar nodig of verplicht voorgeschreven worden in de decentrale verordeningen van provincies, waterschappen en gemeenten juridisch bindende regels gesteld aan (ook) grondwaterbedreigende activiteiten.

In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de taken en bevoegheden en het per bestuursorgaan beschikbare juridische instrumentarium om maatregelen te nemen tegen verdroging.

3.3 Invloed voor beleid van nieuwe feiten of omstandigheden

Wanneer (wettelijk bepaalde) grondwater- of natuurdoelen niet gehaald (dreigen te) worden, is dat een omstandigheid waar de direct betrokkenen – overheden en niet-overheden – rekening mee hebben te houden. In relatie tot het waterbeheer spelen nieuwe feiten en omstandigheden eigenlijk altijd wel een rol, zeker wanneer deze invloed hebben op de uit te voeren belangenafweging. Als de invloed van grondwateronttrekkingen, het oppervlaktewaterpeilbeheer of de wijze van afvoer van hemelwater een groter nadelig effect op de natuur hebben dan bijvoorbeeld eerder aangenomen, levert dit een omstandigheid op waarmee het bevoegd gezag rekening moet houden bij het verlenen van vergunningen. Het kan er ook toe leiden dat bestaande onttrekkingsvergunningen of peilbesluiten moeten worden aangepast of dat er maatregelen worden genomen in de sfeer van de ruimtelijke ordening.⁹ Heel concreet valt te denken aan een omstandigheid als droogte door klimaatverandering, een relatief nieuw fenomeen waarmee in beleid en regelgeving nog maar nauwelijks rekening is gehouden.¹⁰

⁹ Vgl.: P.J. de Putter, Peilbeheer als middel om bodemdaling in veenweidegebieden terug te dringen, Milieu en Recht, 2021/20 (febr. 2021), p. 133-34. Zo is bodemdaling een omstandigheid die in sommige regio's tot aanpassing van beleid zal leiden/leidt, met bijvoorbeeld nieuwe peilbesluiten tot gevolg.

¹⁰ Wel is duidelijk dat er in de achterliggende droogtejaren een toename van de hoeveelheid onttrokken grondwater was te zien. Zie hiervoor: Unie van Waterschappen en Interprovinciaal Overleg, Overzicht grondwateronttrekkingen provincies en waterschappen, Den Haag, januari 2021.

Besturen is een kwestie van voortdurend belangen afwegen en op basis daarvan beleid formuleren en besluiten nemen. Het collectieve belang van gezonde natuurgebieden, het verbeteren van de grondwaterwaterkwaliteit en bijvoorbeeld het zoveel mogelijk voorkomen van schade aan woningen en infrastructuur kan (mits goed gemotiveerd) belangrijker gevonden worden dan het individuele belang van grondwateronttrekkende bedrijven (waaronder agrariërs en de industrie). Zo kan een vergunninghouder niet verwachten dat de aan hem ooit opgelegde vergunningvoorschriften voor een grondwateronttrekking nooit zullen wijzigen of dat een in een peilbesluit vastgelegd oppervlaktewaterpeil nooit zal worden verhoogd. Als een onttrekker zou stellen dat hij een eeuwigdurende vergunning heeft, doet dat hier niets aan af. Het is aan het bevoegd gezag om vergunningen regelmatig te bezien, en waar nodig (in verband met de doelstellingen van de Waterwet/Omgevingswet) te herzien.

Nieuwe feiten of omstandigheden kunnen of moeten redenen vormen om een vergunning en de daaraan verbonden voorschriften te wijzigen of aan te vullen. Ambtshalve aanpassing (dus op initiatief van het BG) van vergunningvoorschriften is mogelijk op grond van art. 6.22, eerste lid, Wtw (en de Omgevingswet maakt hierop geen uitzondering). En gehele of gedeeltelijke intrekking van een vergunning is onder bepaalde voorwaarden zelfs dwingend voorgeschreven (in het derde lid, onder b van de Waterwet). De vergunning wordt ingetrokken, wanneer zich omstandigheden of feiten voordoen waardoor de handeling(en) waarvoor de vergunning is verleend, niet langer toelaatbaar worden geacht met het oog op de in de art. 2.1 bedoelde doelstellingen en belangen. Als bijvoorbeeld bestaande grote grondwateronttrekkingen langzaam maar zeker tot problemen (zullen) leiden die bij de vergunningverlening niet waren voorzien, is daarmee een nieuw feit of omstandigheid ontstaan dat tot herbezinning en mogelijk herziening van het vergunningenbeleid zou moeten leiden.

Ook een wijziging van beleid (in de structuur-/omgevingsvisies en waterplannen/-programma's) kan tot aanpassing of zelfs intrekking van verleende watervergunningen aanleiding geven. Daarbij is wel van belang dat het betreffende bestuursorgaan goed aangeeft wat dat nieuwe beleid dan inhoudt, wat de redenen hiervoor zijn, wat de relatie is met de zorg voor het watersysteem en wanneer en hoe het nieuwe beleid wordt geëffectueerd. Een goede motivering en zorgvuldige implementatie zijn cruciaal, daarbij rekening houdend met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zoals verankerd in de Algemene wet bestuursrecht [Awb]). Idealiter geeft het nieuwe beleid aan hoe wordt omgegaan met bestaande activiteiten die niet (langer goed) passen in de nieuwe koers.

Kijkend naar het voorliggende onderwerp is het vooral aan de provincies het eigen water-, natuur- en RO-beleid te bewaken. Zij zijn verantwoordelijk voor het strategisch grondwaterbeheer (regionaal waterplan), de uitvoering van de Krw- en Gwr-verplichtingen, het RO-beleid en de uitvoering van de Wet natuurbescherming. Daarbij zijn zij bevoegd gezag voor de grote(re) grondwateronttrekkingen (zie hiervoor nader par. 4.2). Ook wijzen zij grondwaterbeschermingsgebieden aan.

3.4 Conclusie

Wat grondwaterbeheer precies is, is niet gedefinieerd, maar het is te omschrijven als 'de overheidszorg die is gericht op de doelstellingen van de Waterwet'. Grondwaterbeheer is hierbij een zorg van *alle* overheden. Toegespitst op de grondwaterdoelstellingen gaat het om:

- a) Voorkoming en waar nodig beperking van grondwateroverlast en grondwaterschaarste. In grondwaterschaarste komt de kwantitatieve toestandsdoelstelling van de Krw tot uitdrukking;
- b) Bescherming en verbetering van de chemische kwaliteit van grondwaterlichamen;
- c) Vervulling van maatschappelijke functies door grondwaterlichamen.

Binnen het watersysteembeheer voeren ook andere overheden wettelijke taken uit om bij te dragen aan het halen van de doelen. Binnen het grondwaterbeheer zijn alle overheidsinstanties actief. Zowel rijk, waterschappen, provincies als gemeenten bedienen 'knoppen' ter uitvoering van de aan hen opgedragen grondwatertaken. Het Rijk (de minister van IenW/Rijkswaterstaat) en de waterschappen zijn weliswaar beheerder, maar binnen dit beheer zijn er specifieke taken die door provincies en gemeenten worden uitgevoerd. Zo is de wettelijke systematiek.

Tal van wetten geven bevoegdheden en instrumenten om werk te maken van het grondwaterbeheer. Deze hebben overheden niet voor niets: indien nodig moeten zij hiervan gebruik maken om wettelijk vastgestelde doelstellingen te realiseren. En als zich nieuwe feiten of omstandigheden voordoen die de doelstellingen in gevaar brengen, kan (of zelfs: moet) dit tot koerswijzigingen in het beleid en de besluitvorming leiden. De weging van belangen kan nu eenmaal veranderen; van een status quo is in het beleid nooit sprake (geweest). Kanttekening hierbij is wel dat bestuursorganen een zekere beleidsvrijheid en beoordelingsruimte hebben. Niet alle problemen kunnen en hoeven in één keer worden opgelost.

4 Instrumentarium om verdroging te bestrijden

4.1 Inleiding

Aan de hand van de in hoofdstuk 2 benoemde maatregelen wordt in dit hoofdstuk toegelicht welke juridische mogelijkheden er zijn om grondwaterafhankelijke natuur (beter) te beschermen tegen verdroging. De voor de hand liggende maatregelen zijn:

1. Verminderen van (grote) grondwateronttrekkingen;
2. Opzet van oppervlaktewaterpeilen in peilbesluiten;
3. Andere inrichting en beheer van het watersysteem, gericht op vasthouden van water;
4. Het bestemmen en realiseren van (natte) overgangs-/bufferzones buiten natuurgebieden.

Per maatregel wordt duidelijk welk bestuursorgaan welke instrumenten heeft om het in het 'Position Paper Grondwater' geconstateerde tijt te keren. Het instrumentarium volgt hoofdzakelijk uit de beleidsdomeinen water, ruimtelijke ordening en natuur. Basis hiervoor is de huidige (Europese en nationale) wet- en regelgeving, maar waar de Omgevingswet afwijkt en/of aanvullende mogelijkheden biedt worden deze vermeld.

4.2 Verminderen grondwateronttrekkingen

Provincies zijn bevoegd gezag voor de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van een drietal specifieke grondwateronttrekkingen en (daarmee samenhangende) infiltraties (art. 6.4 Waterwet):

- Industriële grondwateronttrekkingen groter dan 150.000 m³/jaar,
- Grondwateronttrekkingen ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening en
- Open bodemenergiesystemen. Voor de aanleg hiervan kan in bepaalde gevallen worden volstaan met een melding. Hiervoor moet de provinciale waterverordening c.q. omgevingsverordening worden geraadpleegd.

De bevoegdheid tot regulering van onttrekkingen (en hiermee verband houdende infiltraties), anders dan de drie hiervoor beschreven provinciale categorieën, berust bij de waterschappen. De meeste grondwateronttrekkingen, zoals bronneringen of onttrekkingen voor bodem- en grondwatersanering, beregening of veedrenking, zijn nu gereguleerd in de keur en de algemene regels van het waterschap. Alle keuren kennen een verbod om zonder vergunning grondwater te onttrekken. Maar uitzonderingen op dat verbod zijn er ook overal: bepaalde onttrekkingen zijn niet vergunningplichtig, maar kunnen veelal met een melding worden afgedaan. Voorwaarde voor deze veelal kleinere onttrekkingen is dat aan de vastgestelde algemene regels wordt voldaan.¹¹ De grens tussen vergunningplicht en meldplicht is veelal debiet- en of tijdsbepaald (duur van de onttrekking), maar de criteria kunnen per waterschap verschillen. Om die reden moet altijd de betreffende keur (en bijhorende algemene regels) worden geraadpleegd.

¹¹ Een meldplicht is er veelal voor bronbemalingen, proefonttrekkingen, noodvoorzieningen, beregeningen en/of bevoeiingen en ten slotte voor grondwatersaneringen. De algemene regels treden voor de desbetreffende onttrekkingen in de plaats van de vergunningplicht. Per categorie kan het waterschap grenzen stellen aan de omvang van onttrekkingen waarvoor algemene regels kunnen worden vastgesteld.

Drainages en grondwaterstanden

Onder de Waterwet valt drainage niet onder de regeling voor grondwater.¹² Ontwateren wordt door de wetgever niet gezien als een grondwateronttrekking. Daarbij is er geen sprake van een onttrekkings*inrichting* (een inrichting of werk, bestemd voor het onttrekken van grondwater [art. 1.1 Waterwet]). De Omgevingswet kiest voor een andere term, te weten een wateronttrekkingsactiviteit, gedefinieerd als een activiteit waaronder “het onttrekken van grondwater door een daarvoor bestemde *voorziening*” (zie de bijlage bij de Omgevingswet). Waarom voor de term voorziening is gekozen, wordt niet duidelijk uit de toelichting bij de wet (voor zover ik heb kunnen nagaan). Voor de keur of waterschapsverordening is het echter irrelevant of drainage als een wateronttrekkingsactiviteit bestempeld moet worden. Een waterschap kan immers gewoon regels stellen aan drainage zoals hierna blijkt.¹³

Voor de aanleg van drainage in waterschapsgebied is bij sommige waterschappen een watervergunning nodig, bij anderen gelden algemene regels (gekoppeld aan een melding) en mogelijk dat er waterschappen zijn die deze activiteit juridisch vrij hebben gelaten. Het verschilt per waterschap. Zie bijvoorbeeld art. 3.4 van de keur van Waterschap Vechtstromen: “Het is verboden zonder watervergunning van het bestuur gronden te ontwateren met drainagemiddelen.”

In de watervergunning worden voorschriften opgenomen ter behartiging van de doelstellingen van artikel 2.1 Waterwet (zie paragraaf 3.2). Hieronder vallen het zoveel mogelijk voorkomen en waar nodig beperken van grondwaterschaarste (vgl. de ‘evenwichtseis’ van de Krw¹⁴), de bescherming en verbetering van de chemische kwaliteit van grondwaterlichamen en de functievervulling door grondwaterlichamen. Bij het beoordelen van vergunningaanvragen moet het bevoegde gezag (provincie dus of waterschap¹⁵) deze doelen in acht nemen. Dat gaat zover dat wanneer een voorgenomen grondwateronttrekking niet te rijmen is met de doelstellingen van de Waterwet, de vergunning geweigerd *moet* worden. In de praktijk komt het zelden zover. Om die reden is het ook belangrijk dat de vergunning, in lijn met de vergunningaanvraag, duidelijk vermeld hoeveel er maximaal onttrokken mag worden. Het gaat uiteindelijk om wat er feitelijk wordt opgepompt.¹⁶

In de regel kan met vergunningvoorschriften de bescherming van het grondwater (kwalitatieve en kwantitatieve toestand) worden geborgd. Denk aan het kiezen voor een bedrijfswaterplan of

¹² 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, p. 341. Op deze zelfde pagina is nog eens opgemerkt dat een waterschap in de keur wel regels kan stellen aan drainage.

¹³ Uit: Sterk Consulting, *Peilbeheer als middel om bodemdaling in veengebieden terug te dringen*, in opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en STOWA, paragraaf 4.4.

¹⁴ ‘Zoveel mogelijk’ in het doelstellingsartikel van de Waterwet (en overgenomen in de Ow) houdt een inspanningsverplichting in. De te realiseren doelstellingen uit de Krw en de Gwr zijn als een resultaatsverplichting te beschouwen. Zie hiervoor de arresten van het Europese Hof van Justitie (bv. de Spanje-zaak).

¹⁵ In een zeer beperkt aantal gevallen vinden grondwateronttrekkingen plaats in Rijkswatergebied waarvoor de minister van IenW (RWS) bevoegd gezag is (denk aan een bemaling in een uiterwaarde). Deze komen hier niet verder aan bod.

¹⁶ Zo kan er dus geen vergunning worden verleend die is gebaseerd op de pompcapaciteit van de onttrekkingsinrichting. De aanvrager moet duidelijk maken hoeveel hij wil onttrekken. Alleen dan kan goed worden beoordeeld welke gevolgen die onttrekking zal hebben.

wateraanvoerplan als onderdeel van de vergunningvoorschriften of het in de vergunning regelen dat er in droge tijden minder grondwater mag worden onttrokken.¹⁷ Te regelen is ook dat grondwater niet (of zo min mogelijk) voor laagwaardige doeleinden mag worden gebruikt. Geconstateerd moet kennelijk worden dat het nog altijd voorkomt dat grondwater – een ‘schaars erfgoed’ volgens de Krw – wordt gebruikt voor dergelijke doeleinden (zie hoofdstuk 1). De vergunning moet worden geweigerd als verlening ervan zou leiden tot naar verhouding onaanvaardbare nadelige gevolgen voor de grondwaterkwaliteit. Een watervergunning voor het infiltreren van water (met het oogmerk het later weer te onttrekken) mag slechts worden verleend als er geen gevaar voor verontreiniging van het grondwater bestaat (art. 6.26 lid 3 en 4 Wtw).

Zorgvuldig afwegen van belangen: geen vrijblijvende opgave

Het zorgvuldig afwegen van alle belangen, waaronder het (grond-)waterhuishoudkundige belang, is geen vrijblijvende opgave. Voorafgaand aan het nemen van een besluit of het treffen van feitelijke handelingen moet een overheidsorgaan alle betrokken belangen in kaart brengen en zorgvuldig tegen elkaar afwegen. Dat volgt uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Een bestuursorgaan is verplicht zich op voorhand een goed beeld te vormen van de bij het besluit betrokken belangen. Zij moet zorgvuldig te werk gaan (‘zorgvuldigheidsbeginsel’). Onvoldoende rekening houden met de belangen van een derde kan voor de rechter tot het oordeel leiden dat er een onjuiste belangenafweging heeft plaatsgevonden. Zo is het wenselijk dat advies van (onafhankelijke) derden wordt ingewonnen, waarvan alleen gemotiveerd van mag worden afgeweken. Op basis van een dergelijk onderzoek of advies kan een goede belangenafweging plaatsvinden.

Het bevoegde bestuursorgaan moet beoordelen of een voorgenomen besluit zèlf geen onevenredige nadelige gevolgen heeft (‘evenredigheidsbeginsel’). Zo'n onevenredig nadeel - schade - kan worden voorkomen door het besluit niet te nemen, het besluit te wijzigen, dan wel door het compenseren van de schade. Hierbij hoort voorzienbare schade zoveel mogelijk via technische / mitigerende maatregelen te worden voorkomen. Pas daarna komt (eventueel aanvullend) financiële compensatie in beeld. Door geen compensatiemaatregelen te treffen, kan door belanghebbenden worden betoogd dat het besluit onrechtmatig tot stand is gekomen en vernietigd moet worden. In dat geval moet al het bestuurlijke en ambtelijke huiswerk opnieuw worden gedaan.

Aanpassen of zelfs intrekken van de onttrekkingsvergunning

Uit paragraaf 3.3 bleek al dat een vergunning en de daaraan verbonden voorschriften kunnen worden gewijzigd of aangevuld. Het BG kan dit doen op grond van art. 6.22, eerste lid, Wtw (en ook de Omgevingswet). En wanneer zich omstandigheden of feiten voordoen waardoor een vergunde onttrekking niet langer toelaatbaar wordt geacht vanwege de doelstellingen van de Waterwet, is gehele of gedeeltelijke intrekking van een vergunning zelfs verplicht (art. 6.22, derde lid, Wtw).

Beter handhaven

Op sommige plekken wordt de toegestane onttrekkingsruimte in vergunningen kennelijk overschreden (zie hoofdstuk 2). In zo'n geval wordt gehandeld in strijd met de vergunning en dan moet er worden gehandhaafd. Er geldt in Nederland een ‘beginselplicht’ tot handhaving. In de regel zal bestuursrechtelijk worden gehandhaafd. Er zijn verschillende mogelijkheden: opleggen

¹⁷ Voor zover ik weet komt zo'n vergunningvoorschrift in de praktijk nog niet voor. Dergelijke voorschriften bestaan al wel in sommige lozingsvergunningen.

van een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom en intrekking van de vergunning. Het bevoegd gezag voor de vergunningverlening is ook bevoegd gezag voor de handhaving.¹⁸

- Bij last onder bestuursdwang wordt eerst de mogelijkheid geboden de overtreding te herstellen binnen een bepaalde termijn. Als dit niet gebeurt kan het bestuursorgaan op kosten van de overtreder de overtreding herstellen.
- Bij last onder dwangsom dient de overtreder de overtreding geheel of gedeeltelijk te herstellen voor de opgelegde termijn. Als dit niet of niet tijdig lukt, moet de overtreder een geldsom te betalen.
- De vergunning kan worden ingetrokken (zie hiervoor).

Een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom kunnen preventief worden opgelegd (zodra het gevaar voor overtreding dreigt).

Grondwateronttrekkingen (verder) beprijzen

Door beprijzing van grondwateronttrekkingen kan ook worden bereikt dat er minder wordt onttrokken c.q. het watergebruik wordt gestuurd. Provinciale Staten (PS) zijn bevoegd een grondwaterheffing in te stellen in verband met het onttrekken van grondwater (art. 7.7, lid 1 Waterwet).¹⁹ De opbrengst van de heffing is bedoeld voor de bestrijding van de ten laste van de provincie komende kosten (art. 7.7, lid 1 Waterwet):

- a. van maatregelen, direct verband houdende met het voorkomen en tegengaan van nadelige gevolgen van het onttrekken van grondwater en het infiltreren van water;
- b. in verband met voor het grondwaterbeleid noodzakelijke onderzoekingen;
- c. in verband met het houden van een register ter zake van het onttrekken van grondwater en het infiltreren van water;
- d. in verband met de vergoeding ingevolge artikel 7.14, eerste lid, van schade, voortvloeiend uit de uitvoering van artikel 6.4;
- e. in verband met de uitvoering van artikel 7.19. (NB: dit betreft een bijzondere schadevergoedingsregeling die ook voor bekostiging vanuit de heffing in aanmerking komt).

De grondwaterheffing is een echte bestemmingsheffing. De opsomming onder a) t/m e) geeft de (preventieve en curatieve) maatregelen weer die uit de opbrengst van de heffing kunnen worden bekostigd.²⁰ Voor andere maatregelen dan deze is geen plaats. De heffing kan enkel betrekking hebben op dat deel van de kosten dat voor rekening van de provincie komt. Het gemiddelde tarief voor de grondwaterheffing verschilt per provincie maar schommelt tussen 1 à 3 cent per m³ (de provincie is vrij de hoogte van de heffing (tarief) vast te stellen). Sommige onttrekkingen zijn vrijgesteld van de heffing (zoals voor de ont- en afwatering van gronden). Provincies kunnen zelf de

¹⁸ Op grond van artikel 8.1 Waterwet is de verantwoordelijkheid voor de bestuursrechtelijke handhaving van deze wet opgedragen aan de waterbeheerder (het Rijk of het waterschap). Gedeputeerde Staten zijn gelijkgesteld met de beheerder als het onder zijn bevoegd gezag vallende grondwateronttrekkingen betreft.

¹⁹ Onder de Ow blijft deze heffing bestaan (art. 13.4b). De bepalingen hierover zijn beleidsneutraal omgezet.

²⁰ Kamerstukken I, 2007/2008, 30 818, nr. C (Memorie van Antwoord).

grens bepalen waaronder geen heffing betaald hoeft te worden.²¹ Jaarlijks brengt deze heffing circa 15 miljoen euro op (alle provincies gezamenlijk, waarvan ca. een derde wordt geïnd in Noord-Brabant). Dat bedrag staat in schril contrast met de opbrengst van de door de waterschappen op te leggen en te innen watersysteemheffing die jaarlijks meer dan 1 miljard euro bedraagt.

Waterschappen hebben overigens geen eigen grondwaterheffingsbevoegdheid. Eventuele grondwatermaatregelen bekostigen zij uit de opbrengst van de watersysteemheffing. In een grondwaterbeheer vergelijkend onderzoek onder de waterschappen is wat dit betreft geconstateerd dat er een grote discrepantie is tussen het belang van grondwater aan de ene kant en de aandacht en middelen hiervoor aan de andere kant. Wat de bekostiging betreft wordt in het rapport opgemerkt dat er “van een solide en onafhankelijk bekostiging voor grondwater geen sprake is. Opmerkelijk als wordt bedacht dat de totale verwachte schade als gevolg van de uitdagingen in het grondwaterbeheer erg hoog wordt ingeschat.” Volgens de onderzoekers is, gegeven de ontwikkelingen van vandaag-de-dag, de vraag legitiem of de governance van het grondwater heroverweging en aanpassing verdient.²²

Rijk

Het Rijk kent sinds 2012 geen grondwaterbelasting meer. Op 1 januari 2012 is de algemene grondwaterbelasting (daarvoor geheven op grond van de Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm) afgeschaft. Die bracht jaarlijks ca. 170 miljoen euro op, waarvan ca. 80% procent werd geheven bij de waterbedrijven, 17% bij de industrie en het resterende deel bij de landbouw.²³ De opbrengst hiervan was niet specifiek bestemd voor het treffen van grondwatergerelateerde maatregelen.

4.3 Heroverwegen oppervlaktewaterpeilbeheer

Het grondwaterpeil wordt, zeker in het meer landelijke gebied, onder meer bepaald door het oppervlaktewaterpeil. Art. 5.2 Waterwet verplicht de waterbeheerder voor daartoe aan te wijzen oppervlaktewater- of grondwaterlichamen onder zijn beheer één of meer peilbesluiten vast te stellen. In Nederland zijn er voorzover bekend alleen peilbesluiten voor oppervlaktewaterlichamen, daar waar de wet dus de mogelijkheid biedt ook voor grondwaterlichamen (of onderdelen hiervan) ene peilbesluit vast te stellen. Dat zou voor natuurgebieden wellicht een optie kunnen zijn.²⁴

In een peilbesluit worden waterstanden of bandbreedten vastgesteld waarbinnen waterstanden kunnen variëren. De aanwijzing vindt voor regionale wateren plaats bij of krachtens provinciale verordening. In Nederland worden in peilbesluiten de oppervlaktewaterstanden aangegeven die

²¹ In Noord-Brabant bijvoorbeeld geldt een vrijstelling voor alle onttrekkingen < 150.000 m³ per jaar.

²² Sterk Consulting, Grondwater(kwaliteits)beheer door waterschappen, in opdracht van het Uitvoeringsprogramma Bodem en Ondergrond en de Unie van Waterschappen, december 2020, p. 34.

²³ P. de Putter, ‘Grondwater in de uitverkoop, Water Governance 2/2012 (Rubriek ‘Sprakwater’), p. 50-51.

²⁴ Nb: in stedelijk gebied wordt her en der al wel geëxperimenteerd met ‘actief grondwaterpeilbeheer’ en vragen sommige gemeenten zich af hoe een grondwaterpeilbesluit (waarvoor overigens dan het waterschap het vaststellende bevoegd gezag is) eruit zou kunnen zien. Maar dit is nog nergens concreet gemaakt.

zoveel mogelijk gehandhaafd moeten worden (droogleggingsnormen).²⁵ De grondwaterstand is hierbij een bepalende factor. Voor de oppervlaktewateren onder beheer van het waterschap zijn nadere regels te vinden in de provinciale waterverordening (c.q. omgevingsverordening).

Een peilbesluit betreft alleen die aangewezen gevallen waarbij de waterhuishoudkundige situatie ertoe leidt dat de waterstand met een redelijke mate van zekerheid kan worden bepaald en gehandhaafd (in de regel geldt dit voor de lageregelegen delen van ons land). In het andere geval waarin handhaving van vaste peilen niet goed mogelijk is (hogere zandgronden bijvoorbeeld), kan worden volstaan met het aangeven van streefpeilen in het beheerplan van de waterbeheerder.

Voor de waterbeheerder gaat er van het vastleggen van een peil in een peilbesluit een interne werking uit: hij moet alle betrokken belangen zorgvuldig tegen elkaar afwegen (zorgplicht). Functies die in de belangenafweging in ieder geval een rol spelen zijn waterkwantiteit, waterkwaliteit, natuur, ruimtelijke ordening, milieu, landbouw, scheepvaart, waterrecreatie, archeologie, bebouwing, begraafplaatsen, infrastructuur. “Zeker gezien het derde doel van de Waterwet (vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen), is de reikwijdte van de belangenafweging breed. En daarbinnen heeft het waterschap de nodige beoordelingsvrijheid, waarbij veel gewicht toekomt aan de goede motivering.”²⁶ Een waterschap hoeft bij de vaststelling van een peilbesluit niet uit te gaan van een optimale bediening van *elke* functie. Dat kan ook niet. Nodig is een belangenafweging met uiteindelijk een zo goed mogelijke bediening van alle verschillende functies in hun totaliteit, die in meer of mindere mate met elkaar op gespannen voet (kunnen) staan. Zo willen boeren meestal een lagere grondwaterstand (en dus oppervlaktewaterpeil) dan bijvoorbeeld natuurbeschermingsorganisaties of eigenaren van woningen die op houten palen zijn gefundeerd.”²⁷ Bij de belangenafweging kan de bestemming zo dominant zijn, dat het waterpeil grotendeels hierdoor bepaald wordt (‘peil volgt functie’). Anderzijds is het ook mogelijk dat het resultaat van de belangenafweging in het kader van de waterhuishouding aanpassing van de ruimtelijke plannen noodzakelijk maakt (‘functie volgt peil’). Dat kan dan bijvoorbeeld tot het bestemmen van overgangs- of bufferzones leiden in gemeentelijke bestemmingsplannen.

Omdat er zoveel belangen te dienen zijn, moet een waterschap niet alleen rekening houden met het eigen waterbeheerplan, maar zeker ook met het regionale waterplan en de beheerplannen van naburige waterschappen (voor zover er samenhang is tussen de verschillende watersystemen, zie art. 4.6 en 4.7 Wtw). En hoewel niet wettelijk voorgeschreven, is het verstandig (en zorgvuldig) ook rekening te houden met het provinciale milieubeleidsplan, de provinciale structuurvisie en de gemeentelijke bestemmingsplannen (ruimtelijke ordening). Immers: bij de belangenafweging in het kader van het peilbesluit kan de bestemming (bijvoorbeeld natuur) zo dominant zijn, dat het

²⁵ Het 'zoveel mogelijk' wijst erop dat de waterschappen wat dat betreft een inspanningsverplichting hebben en geen resultaatsverplichting. Zij kunnen met andere woorden alleen worden afgerekend op hun verrichte inspanningen en niet op het bereikte resultaat.

²⁶ Art. 5.2, eerste lid, Wtw geeft het algemeen bestuur beoordelingsvrijheid. Zie bv: ABRvS, 27 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7469.

²⁷ P.J. de Putter, Peilbeheer als middel om bodemdaling in veenweidegebieden terug te dringen, Milieu en Recht, 2021/20 (febr. 2021), p. 130-131.

waterpeil grotendeels hierdoor bepaald wordt. Als bijvoorbeeld een provincie natuurbeleid heeft ontwikkeld, dan is het aan het waterschap daar rekening mee te houden. Hetzelfde geldt als de provincie het ruimtelijke-ordeningsbeleid aanpast.

Rugdekking voor waterschappen van belang

Als een waterschap werk wil maken van een nieuw, meer op natuur en andere belangen afgestemd, oppervlaktewaterpeilbeleid, is steun van andere overheden randvoorwaardelijk. Het voortouw ligt hier bij het Rijk en met name de provincies. Als zij in hun water-, natuur- en RO-instrumentarium (extra) werk willen ('moeten') maken van de natuurdoelen, geeft dit waterschappen de prikkel om hun instrumentarium, zoals het peilbesluit, in te kunnen zetten.

4.4 Andere inrichting watersystemen: langer vasthouden van water

In het Position paper grondwater (zie hoofdstuk 2) roepen de natuurbeschermingsorganisaties ook op om water langer vast te houden en niet zomaar snel af te voeren. Gewezen wordt op structurele maatregelen als het dempen of verondiepen van beken en waterlopen en het gebruiken van laagtes om water vast te houden. Het (opnieuw) laten meanderen van beken valt hier bijvoorbeeld ook onder. Bovenop dergelijke structurele maatregelen is, volgens hetzelfde position paper, extra voorraadbeheer nodig. Daarmee wordt bedoeld dat water (in bepaalde perioden) langer wordt vastgehouden. Genoemd worden het tijdelijk opzetten van stuwen en het aanpassen van maaibeheer (minder maaien leidt tot langer vasthouden van water).²⁸ Ook het afvoeren van neerslag via het oppervlaktewater heeft een negatief effect op het aanvullen van de grondwaterreserves. Hemelwater zou meer moeten worden geïnfilteerd in de bodem, om op die manier het grondwater aan te vullen. Drinkwaterbedrijven werken bijvoorbeeld zo in de duinen door water uit de grote rivieren in de bodem te infiltreren, met als doel het later weer op te pompen voor gebruik als drinkwater.

In gemeenteland worden burgers en bedrijven steeds meer verplicht hemelwater te bergen in de tuin of op daken. Via een 'Verordening afvoer hemel- en grondwater' regelen gemeenten dat niet langer hemelwater op het door hen beheerde gemengde riool geloosd mag worden. Voordeel hiervan is dat de rwzi's niet onnodig schoon hemelwater krijgen aangevoerd. Voordeel is ook dat het openbare riool in tijden van extreme regenval niet direct volstaat met hemelwater.

Ook boeren zijn al wel bezig om oppervlaktewater of hemelwater in de grond te brengen ter aanvulling van 'hun' grondwatervoorraad. Daarmee leggen zij een buffer aan voor perioden van droogte.²⁹

Met dergelijke maatregelen wordt structureel zoveel mogelijk water (in de winterperiode) geconserveerd. Positief gevolg daarvan is dat er minder snel een tekort aan (grond)water zal zijn, als gevolg waarvan de noodzaak om de verdringingsreeks voor oppervlaktewater uit de kast te

²⁸ Zie hiervoor bijvoorbeeld het STOWA-onderzoek naar de juridische aspecten van beekherstelprojecten: <https://www.stowa.nl/publicaties/juridisch-en-financieel-economisch-instrumentarium-voor-beekherstelprojecten>.

²⁹ Zie bijvoorbeeld diverse (pilot)projecten en interessante publicaties hierover op <https://www.coastar.nl/>.

halen alsook de in hoofdstuk 5 aan bod komende ‘verdringingsreeks voor grondwater’ kleiner wordt. Droogte zoveel mogelijk voorkómen is beter dan de gevolgen ervan te moeten bestrijden.

Juridisch beschouwd gaat het hier om ‘actief’ waterbeheer

Om concreet werk te maken van de meeste bovengenoemde maatregelen, zal de waterbeheerder (het waterschap) zelf aan de bak moeten.³⁰ Het gaat immers om aanpassingen in het watersysteem waarover men zelf het beheer voert. Beleidsmatig worden dergelijke projecten aangekondigd in het zesjaarlijks vast te stellen waterbeheerprogramma. Als dergelijke aanleg- of wijzigingsprojecten tot uitvoering komen is onder het huidige recht een projectplan verplicht (art. 5.4 Waterwet) en onder het stelsel van de Omgevingswet een projectbesluit dan wel – mogelijk voor de minder omvangrijke projecten een ‘omgevingsvergunning eigen dienst’. Dergelijke projecten leiden tot aanpassing van de legger van het betreffende waterstaatswerk (c.q. oppervlaktewaterlichaam).

4.5 Bestemmen overgangszones naast natuurgebieden

Op het terrein van de ruimtelijke ordening speelt vooral het gemeentelijk bestemmingsplan een cruciale rol. Concrete mogelijkheden van dit plan om de natuurfunctie beter te beschermen c.q. verdrogingsgevoelige activiteiten te beperken, voorkomen dan wel tegen te houden zijn het regelen van mede op natuurbescherming gerichte bestemmingen en regels of het in het bestemmingsplan opnemen van een omgevingsvergunningplicht voor bepaalde aanlegactiviteiten.

Bestemmingen en regels

Een bestemmingsplan bestaat onder andere uit bestemmingsomschrijvingen en regels. Bij het vaststellen van bestemmingen hebben gemeenten in principe een grote keuzevrijheid. De bestemmingen kunnen dan ook gekozen worden in overeenstemming met de aanwezige of gewenste waarden van een gebied en de beoogde doelstellingen van het RO-beleid.

Bij het toedelen van bestemmingen moet een gemeente ook rekening houden met de omgeving. Het is dan ook mogelijk om in een bestemmingsplan regels op te nemen ter bescherming van omliggende bestemmingen. Natuurgebieden grenzen vaak aan landbouwgebieden. Maar ook als een nieuwe ontwikkeling/project op enkele kilometers van een Natura 2000-gebied ligt, kunnen er negatieve gevolgen zijn. Zo is bekend dat stikstofemissies ver reiken. Maar ook een verderop plaatsvindende grondwateronttrekking of een verlaging van een oppervlaktewaterpeil kan tot significante effecten leiden voor natuurgebieden. Als significante effecten op de instandhoudingsdoelstellingen (die blijken uit het beheerplan voor het betreffende natuurgebied) van een Natura 2000-gebied niet kunnen worden uitgesloten, moet een passende beoordeling worden opgesteld (zie hierover uitvoeriger paragraaf 4.6). Ook kan een m.e.r.-plicht nodig zijn.³¹ Dit kan blijken uit een zogenoemde voortoets. Een bestemmingsplan mag alleen worden vastgesteld als op basis van

³⁰ Uitgezonderd de voorbeelden in het kader (kleine letters).

³¹ Zie: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/omgevingsthema/natuur/natuur-bestemming/>.

de passende beoordeling zeker is dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast.³²

Hoewel het in de praktijk niet altijd gemakkelijk is, kan worden gekozen voor zogenoemde mengbestemmingen zoals agrarisch gebied met natuurwetenschappelijke (of landschappelijke) waarden of natuurwetenschappelijk gebied met agrarisch medegebruik. Mengbestemmingen passen bijvoorbeeld goed bij de wens tot overgangs- of bufferzones te komen in bestemmingsplannen.

Bij de keuze van een bestemming kan ook al rekening worden gehouden met de toekomstige functie van een gebied als natuur(ontwikkelings-)gebied. Van deze mogelijkheid zou bijvoorbeeld gebruik gemaakt kunnen worden in een natuurgebied waarin nog één of enkele agrariërs hun bedrijf hebben. Een gemeente heeft ook de mogelijkheid te kiezen voor een agrarische bestemming met een wijzigingsbevoegdheid of voor een agrarische bestemming waarbij door daartoe te bepalen regels ontwikkelingen worden uitgesloten die voor de toekomstige functie als natuur(ontwikkelings-)gebied ongewenst zijn. Ook is het mogelijk bij de keuze van de bestemming rekening te houden met de uitstraling van het betreffende gebied op nabijgelegen - dus buiten het plangebied - terreinen met bijzondere ecologische waarden. Te denken valt aan een bestemmingsomschrijving als 'agrarisch gebied met bufferfunctie voor aangrenzend natuurgebied.

Het bestemmingsplan biedt dus goede mogelijkheden om (verdrogingsgevoelige) natuurgebieden zoveel mogelijk te beschermen. De bestemming kan zo gekozen worden dat activiteiten die leiden tot grondwaterpeilverhogingen in het natuurgebied, maar ook daarbuiten (in de bufferzones) mogelijk worden gemaakt.

Een gemeente kan – in het kader van de beoordeling of sprake is van een goede ruimtelijke ordening (art. 3.1 lid 1 Wro) – strengere normen hanteren dan die uit het natuurbeschermingsregime uit de Wet natuurbescherming (Wnb) voortvloeien.³³ De onderbouwing van die normen (of regels) moeten dan wel goed zijn gemotiveerd. Die motivering kan worden geboden in een (eventueel) verplicht milieueffectrapport en/of de in het kader van de Wnb voorgeschreven 'passende beoordeling'. Daarbij helpt het ook als uit het beleid van de gemeente blijkt dat de gemeenteraad zich het belang bij het behoud en ontwikkeling van het Natura 2000-gebied in het bijzonder aantrekt. Gemeenten kunnen dus via het RO-spoor best veel doen om natuurgebieden te beschermen.

³² Als uit de passende beoordeling blijkt dat significante effecten nog steeds niet zijn uit te sluiten dan moet de zogenaamde ADC-toets worden doorlopen (zie hierover par. 4.6). Een bestemmingsplan mag dan worden vastgesteld in geval alternatieven ontbreken, dwingende redenen van openbaar belang zich voordoen en is voorzien in adequate compensatie van de aangetaste natuurwaarden.

³³ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 23 december 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:3071](#). Dit is een uitspraak over de verhouding tussen het beschermingsregime van de Wnb en de eis van een goede ruimtelijke ordening bij de vaststelling van bestemmingsplannen.

Omgevingsvergunningplicht voor aanlegactiviteiten

Ook is het mogelijk activiteiten die tot een grondwaterpeilverlaging leiden via de planregels te reguleren, bijvoorbeeld door 'grondwaterstandbeïnvloedende' activiteiten te koppelen aan een omgevingsvergunningplicht voor een aanlegactiviteit. Zo'n vergunningplicht kan worden gesteld aan werken of werkzaamheden om te voorkomen dat een terrein minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van de gegeven bestemming. Te denken valt aan de aanleg van drainage in landbouwgronden. Als daardoor de grondwaterstand te veel zou dalen voor een aangrenzend natuurgebied kan een vergunningplicht uitkomst bieden. Een 'aanlegvergunningstelsel' in een bestemmingsplan is toelaatbaar ter bescherming van in het gebied aanwezige natuurwaarden. Daarmee hebben bestemmingsplannen een zekere externe werking.

Omgevingsplan onder de Omgevingswet

Er ontstaan onder het stelsel van de Ow meer beschermingsmogelijkheden dan onder het huidige Wro-stelsel. Reden hiervoor is dat de criteria 'in het belang van een goede ruimtelijke ordening' en 'ruimtelijke relevantie' vervallen. Het gaat bij het ontwikkelen en vaststellen van een omgevingsplan (als opvolger van o.a. de gemeentelijke bestemmingsplannen) om een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'. Dat toetsingscriterium is ruimer en biedt dus zo mogelijk nog meer ruimte om natuurgebieden te beschermen. Of gemeenten dit nu al doen of straks gaan doen is ons niet bekend.

4.6 Instrumentarium natuurbescherming en de relatie met de Krw**4.6.1 Inleiding**

In relatie tot de verdrogingsbestrijding is ook de natuurbeschermingswet- en regelgeving van belang. Ondanks dat er nauwe relaties bestaan tussen verplichtingen uit de Europese natuurbeschermingswetgeving en de waterwetgeving, gaat het om afzonderlijke verplichtingen. In het vervolg van deze paragraaf worden de verplichtingen uit beide sporen beknopt toegelicht, achtereenvolgens in paragraaf 4.6.2 en 4.6.3. Wat een en ander betekent voor bestaande en nieuwe grondwateronttrekkingen wordt toegelicht in paragraaf 4.6.4. Voor deze uiteenzetting is rijkelijk gebruik gemaakt van de bevindingen uit een pas verschenen juridisch onderzoek van de Universiteit van Tilburg en de Universiteit Utrecht.³⁴ Hun onderzoeksrapport is zeer doorwrocht (en daardoor erg lezenswaardig!) en gaat tot op detailniveau in op de juridische verplichting met betrekking tot de verdrogingsproblematiek. Hun onderzoek ziet weliswaar alleen op de situatie in Noord-Brabant, maar de schets van het juridische kader voor de bescherming van natuurgebieden geldt overal in Nederland. In aanvulling op hetgeen hiervoor al is gesteld – de Krw- en Gwr-doelstellingen (paragraaf 3.1) – worden hier de belangrijkste conclusies voor het voorliggende hoofdstuk samengevat.

³⁴ K. Bastmeijer, M. van Rijswijk en J. Verschuuren, Verdroging in Brabant. Een Europeesrechtelijke Perspectief, in opdracht van de Brabantse Milieufederatie, Het Brabants Landschap, Natuurmonumenten en

Recent arrest Europese Hof over grote grondwateronttrekkingen in/rondom een Spaans natuurgebied

Voor hun onderzoek hebben de schrijvers onder andere gebruik gemaakt van de Conclusie van de Advocaat-Generaal (Kokott) van het Europese Hof van Justitie (van 3 december 2020, zaak C-559/19).³⁵ Die zaak, waarin het Europese Hof uitspraak heeft gedaan op 24 juni jl.³⁶ – en waarin de eerdere Conclusie van de A-G is gevolgd – betreft het in het zuidwesten van Spanje liggend natuurgebied Doñana waar op grond van de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn speciale beschermingszones zijn aangewezen (Natura 2000-gebied). In dezelfde regio (meestal buiten het natuurgebied), bevinden zich de grootste Europese teeltgebieden voor ‘rood fruit’, in het bijzonder aardbeien. Voor deze fruitteelt worden voor irrigatiedoeleinden grote hoeveelheden grondwater onttrokken. Zeker in sommige gebieden wordt er meer grondwater onttrokken dan er wordt aangevuld, met als gevolg dat de grondwaterstand daar al jarenlang daalt. De voorliggende vraag is wat Spanje (als aangesproken lidstaat) aan deze overexploitatie had moeten doen. In deze zaak gaat het vooral om de eventuele schending van het verbod op achteruitgang van de kwantitatieve grondwatertoestand in de Krw (art. 4, lid 1, onder b en c) en het verbod op verslechtering in de Habitatrichtlijn (art. 6, lid 2).

4.6.2 Verdroging van natuurgebieden en de Habitatrichtlijn

De verdrogingsproblematiek draagt in belangrijke mate bij aan (dreigende) verslechtering van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden in de zin van artikel 6, lid 2 van de Habitatrichtlijn (Hrl). Wanneer verdroging de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied in de weg staat, is er op grond van deze Hrl-bepaling een verplichting om maatregelen te treffen. In relatie tot het waterbeheer moet (op grond van de Habitatrichtlijn) verslechtering bestaan uit een toenemende onbalans tussen aanvulling en gebruik van grondwaterreserves per direct worden tegengegaan. Verslechtering levert immers strijd op met het ‘stand still-beginsel’. In hun voor de provincie Noord-Brabant gedane onderzoek stellen de juridisch specialisten dat de verdroging aldaar tot situaties leidt die strijdig zijn met het verslechteringsverbod van de Hrl. De provincie is per direct verplicht tot het nemen van passende maatregelen.

De onderzoekers concluderen dat het waarschijnlijk is dat bestaande en nieuwe wateronttrekkingen onderwerp gaan worden van juridische geschillen, waarbij – afhankelijk van de concrete situatie en locatie - de kans dat de grondwaterwinning in strijd wordt geoordeeld met de Europese richtlijnen reëel is. Dit geldt voor de korte termijn met name vanwege de verslechteringsverboden van het Natura 2000-regime en de Krw, het Natura 2000-toetsingskader voor nieuwe plannen en projecten en mogelijk ook het Europese soortenbeschermingsrecht. En in de toekomst mogelijk ook vanwege het in gevaar komen van de realisatie van de 2027-Krw doelstellingen (een goede chemische en een goede kwantitatieve toestand) voor grondwater.

Voor de vaststelling van een schending van artikel 6, lid 2 Hrl is het voldoende aan te tonen dat het waarschijnlijk is dat een activiteit significante gevolgen (zoals bedoeld in de Hrl) heeft. Concreet

Staatsbosbeheer, uitgevoerd door Tilburg University en Universiteit Utrecht, juni 2021. Voor deze paragraaf is er veel geciteerd uit de uitgebreide aan het begin van het rapport opgenomen samenvatting, p. 3-16.

³⁵ Zie hierover ook uitvoerig: H.E. Woldendorp, Trop is teveel?; Conclusie A-G over de achteruitgang van de kwantitatieve grondwatertoestand volgens de Kaderrichtlijn water (C-559/19), TOO 2021/1, p. 34-45. NB: TOO is een Vlaams vakblad.

³⁶ HvJ EU, 24 juni 2021, C-559/19 (ECLI:EU:C:2021:514).

betekent dit voor bijvoorbeeld grondwateronttrekkingen dat aangetoond moet worden dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel over bestaat dat de voortzetting van de huidige onttrekkingspraktijk geen schadelijke gevolgen heeft voor beschermde gebieden. Hans Woldendorp vat het mooi samen: “de onttrekking van grondwater levert geen rechtstreekse schending van art. 6, lid 2, op, omdat het grondwater als zodanig niet beschermd is. De vraag waarom het gaat is of de onttrekking van grondwater resulteert in een zodanige daling van de grondwaterstand dat dit een verslechtering van beschermde grondwaterafhankelijke habitats tot gevolg heeft.”³⁷

Onzekerheden in de vorm van bijvoorbeeld monitoring of causaal-verbandkwesities doen er hierbij niet toe omdat ook artikel 6, lid 2 volgens het Europese Hof van Justitie (HvJEU) moet worden uitgelegd in het licht van het voorzorgbeginsel. Met het nemen van maatregelen mag niet worden gewacht tot de verslechtering al zichtbaar of meetbaar is. Naast het voorzorgbeginsel komt hierbij ook betekenis toe aan het preventiebeginsel.

Wateronttrekkingen kunnen op grond van artikel 6, lid 3 van de Habitatrictlijn (dat over plannen of projecten gaat) alleen worden toegestaan wanneer er – ook rekening houdend met cumulatie met andere onttrekkingen³⁸ – geen redelijke wetenschappelijke twijfel over bestaat dat *geen* schade zal optreden voor de natuurlijke kenmerken van het gebied. Wanneer er na de beoordeling leemten in kennis of onzekerheden blijven bestaan, bijvoorbeeld omdat de cumulatie niet goed in beeld gebracht kan worden, monitoring problematisch is, of effecten van verlaagde grondwaterstanden onduidelijk zijn, dan mag geen toestemming worden verleend, tenzij de weg van artikel 6, lid 4 wordt gekozen. Een vergunning voor een plan of project kan, ondanks (mogelijke) significante gevolgen, toch worden verleend wanneer voldaan wordt aan drie strikt uit te leggen voorwaarden: er is geen alternatief, het is noodzakelijk vanwege een dwingende reden van openbaar belang en de nadelige gevolgen worden in beginsel voorafgaand aan de ingreep gecompanseerd (‘ADC-toets’).³⁹

Vergunningsvrij verklaren van een wateronttrekking onder de Wet natuurbescherming zoals voor bijvoorbeeld beregeningen en bronbemalingen is volgens het HvJEU alleen toegestaan wanneer op voorhand zeker is (ook dan moet redelijke wetenschappelijke twijfel ontbreken) dat in alle gevallen waarin van de vrijstelling gebruik wordt gemaakt geen sprake zal zijn van nadelige gevolgen voor

³⁷ H.E. Woldendorp, Trop is teveel?; Conclusie A-G over de achteruitgang van de kwantitatieve grondwatertoestand volgens de Kaderrichtlijn water (C-559/19), TOO 2021/1, p. 37.

³⁸ Dan moet men hier wel een goed beeld van hebben. In het rapport van de UvT en de UU wordt geconstateerd dat de overheid beperkte grip heeft op de totale omvang van de grondwateronttrekkingen, onder andere doordat vergunningsvrije beregeningen niet begrensd zijn voor wat betreft de cumulatieve onttrekking. Hiervoor zijn de waterschappen overigens bevoegd gezag.

³⁹ Zie hierover o.a. een recente uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland van 18 juni 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:2483 (Lelieteeft). Eisers (de Milieudefensiegroep), hadden de provincie Gevraagd verzocht handhavend op te treden tegen de lelieteelt (een project in de zin van de Hrl en de Wnb) nabij het Natura 2000-gebied het Holtingerveld omdat voor dit project geen vergunning was verleend o.g.v. de Wnb. Ook hier ging het o.a. om (dus niet o.g.v. de Wnb vergunde c.q. toegestane) grondwateronttrekkingen, drainage en beregening. In ca. 30 jaar tijd is de lelieteelt ter plaatse gegroeid van 1 ha in het eerste jaar tot thans een gebied van 100 ha. De provincie had kennelijk niet beoordeeld of en wat de cumulatieve effecten met andere projecten zijn. Ook was geen passende beoordeling uitgevoerd. De rechtbank kwalificeerde het

de natuurlijke kenmerken van het gebied (dit zijn gevolgen die het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen in de weg kunnen staan).

Mogelijke betekenis van het EU-soortenbeschermingsrecht

Verdroging kan ook leiden tot overtreding van het EU-soortenbeschermingsrecht, bijvoorbeeld van het verbod tot vernieling van plantensoorten van bijlage IV van de Habitatrichtlijn en vernieling (incl. ecologisch ongeschikt maken), van nesten en rust- en voortplantingsplaatsen van respectievelijk wilde vogels en diersoorten van bijlage IV van de Habitatrichtlijn.

4.6.3 Verdroging van natuurgebieden en de Kaderrichtlijn water (Krw)

In paragraaf 3.1 zijn de Krw-doelen kort toegelicht. In relatie tot de verdrogingsproblematiek zijn de belangrijkste doelstellingen hieruit: de goede kwantitatieve grondwatertoestand, de goede ecologische oppervlaktewatertoestand (voor zover die onder invloed staat van verdroging) en de bescherming van terrestrische ecosystemen die van water afhankelijk zijn. Voor grondwater dient er een onderscheid gemaakt te worden tussen het verbod op achteruitgang en de verbeteringsdoelstelling.

- Vanaf eind 2009 geldt een verbod op de achteruitgang van de kwantitatieve grondwaterdoelstelling en de meer kwalitatieve grondwater en oppervlaktewatertoelstellingen.⁴⁰ Bestaande overexploitatie (te veel onttrekken c.q. een onbalans tussen aanvoer en gebruik van grondwater) levert niet zonder meer achteruitgang op. Maar hiervan is wel sprake wanneer na 2009 deze onbalans groter is geworden. Het verbod van achteruitgang wordt overtreden wanneer er sprake is van een *toename van het lopende tekort* (een toenemende overexploitatie dus van grondwater). Daar waar sprake is van verdroging van natuurgebieden, is achteruitgang van de kwantitatieve grondwatertoestand op grond van de Krw sinds eind 2009 verboden;
- De verbeteringsdoelstelling betekent dat er uiterlijk eind 2027 van een goede kwantitatieve grondwatertoestand sprake moet zijn, waarbij er een evenwicht bestaat tussen onttrekkingen en (natuurlijke) aanvullingen van grondwater. Alleen wanneer provincies – zij zijn verantwoordelijk voor het realiseren van de Krw-doelen – een beroep hebben gedaan op de uitzonderingsmogelijkheid om termijnen steeds met zes jaar te kunnen verlengen, is er ruimte tot eind 2027.⁴¹

handelen van de provincie als onzorgvuldig. De provincie zal een nieuw besluit moeten nemen waarbij wel alle effecten in de passende beoordeling moeten worden betrokken.

⁴⁰ De Krw geldt vanaf 22 december 2000. Vanaf dat tijdstip is (ook) Nederland bezig geweest om o.a. de toestand van grondwaterlichamen in kaart te brengen en de problemen te identificeren. Dat leidde uiteindelijk tot het vaststellen van de diverse waterbeheerplannen op 22 december 2009 (incl. de stroomgebiedbeheerplannen). In die plannen staan de maatregelen om aan de Krw-doelen te voldoen. Volgens de uitspraak van het Europese Hof in de Spanjezaak moet daarom eind 2009 als 'referentietijdstip' worden genomen. Vanaf 22 december 2009 moet achteruitgang worden voorkomen door middel van het nemen van de noodzakelijke maatregelen (het verbod op achteruitgang, art. 4, lid 1, onder b), punt i) Krw).

⁴¹ Hierbij moet worden bedacht dat de Krw-doelen al eind 2015 bereikt hadden moeten worden. Wie meer tijd wilde had dit in het regionale waterplan moeten onderbouwen. En als een provincie uitstel wil tot eind

Natuurbescherming ziet op meer dan de aangewezen Natura 2000-gebieden

Uit de Krw blijkt dat de milieukwaliteitsdoelstellingen ook gelden voor beschermde gebieden (artikel 4, lid 1, onder c Krw), zoals de aangewezen Natura 2000-gebieden.⁴² In dergelijke gebieden moet dus zowel aan de Krw-eisen als aan de Natura 2000-eisen worden voldaan, waarbij de strengste eis geldt.⁴³ Maar natuur in Nederland omvat veel meer dan de Natura 2000-gebieden. Sterker nog, de doelstellingen van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn zijn voor een belangrijk deel afhankelijk van natuurverbetering *buiten* Natura 2000-gebieden. De Krw-verplichtingen bieden dan ook bescherming voor natuurgebieden die geen Natura 2000-status hebben zoals de zogenoemde natte natuurparels. Vanuit de Krw bezien is dit logisch want die heeft betrekking op alle grondwaterlichamen.

4.6.4 Gevolgen voor bestaande en nieuwe grondwateronttrekkingen

In concrete situaties waarin door verdroging sprake is van overtredingen van artikel 6, lid 2 van de Habitatrichtlijn (dreigende) verslechtering), kunnen bestaande Wnb-vergunningen voor wateronttrekkingen ter discussie komen te staan. Op grond van artikel 5.4, tweede lid van de Wnb wordt een Wnb-vergunning “in elk geval ingetrokken of gewijzigd indien dat nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.” Belangrijk hierbij is, ook waar het gaat om grondwateronttrekkingen, dat er geen redelijke wetenschappelijke twijfel mag bestaan over de vraag of significante gevolgen uitgesloten zijn. Op zich hoeft dit niet per se tot intrekking van bestaande Wnb-vergunningen te leiden (er is nu eenmaal bestuurlijke beoordelingsruimte c.q. beleidsvrijheid). Maar als hiervan wordt afgezien kan het bevoegd gezag (de provincie) niet volstaan met de enkele constatering dat andere passende maatregelen kunnen, zullen of al worden getroffen. Er zal dan specifiek inzichtelijk gemaakt moeten worden met welke maatregelen verslechtering binnen een afzienbare termijn wordt tegengegaan.

In situaties waarin de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen door verdroging al sterk onder druk staan, zal het bij nieuwe wateronttrekkingen of uitbreidingen van bestaande wateronttrekkingen niet altijd eenvoudig zijn om aan te tonen dat een nieuwe vergunning binnen de strenge kaders van artikel 6, lid 3 verleend kan worden. En ook vergunningsvrije beregeningen (die met algemene regels worden gereguleerd) kunnen onderwerp worden van juridische discussies (zie hierover de voorlaatste alinea van paragraaf 4.6.2). Door bijvoorbeeld het ontbreken van een maximum gebruik, het niet rekening houden met extreem droge jaren, de omvang van andere onttrekkingen, of andere drukfactoren op grondwaterafhankelijke Natura 2000-doelstellingen (bijv. stikstofoverbelasting), is denkbaar dat significante gevolgen door de beregeningen niet (meer) met zekerheid uitgesloten kunnen worden.

2027, dan zal dit gemotiveerd moeten worden in het aanstaande regionale waterprogramma. Beroepen op de uitzonderingsgronden van de Krw worden ‘opgebost’ in de door het Rijk vast te stellen stroomgebiedsbeheerplannen.

⁴² Op grond van artikel 6 en bijlage IV Krw.

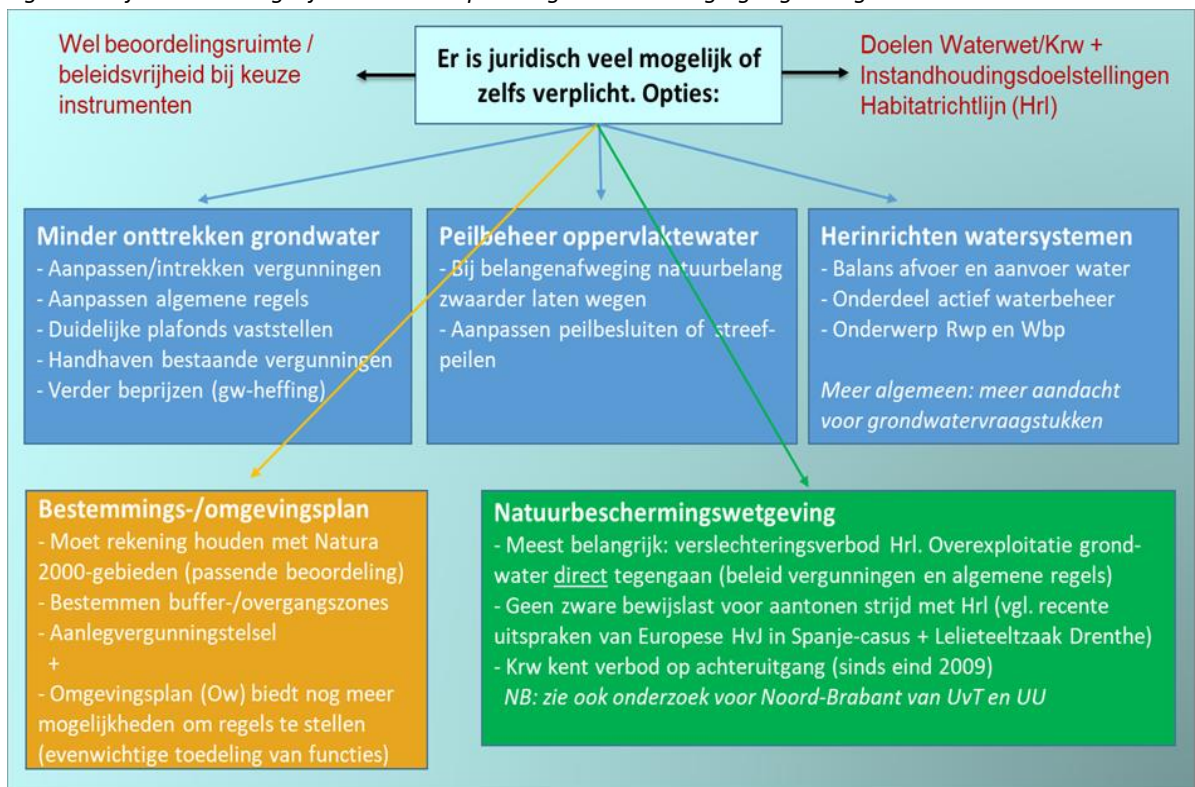
⁴³ Deze overlap van regimes kan buiten Natura 2000-gebieden ook aan de orde zijn via externe werking van het Natura 2000-regime.

Wat betreft de Krw lijkt strijdigheid van concrete grondwateronttrekkingen met Europese verplichtingen moeilijker aan te tonen.⁴⁴ Om ook aan de verbeterdoelstellingen te kunnen voldoen en uiteindelijk aan alle Krw-doelstellingen, zullen veel maatregelen genomen moeten worden. Dat kan dan leiden tot het aanscherpen of zelfs intrekken van watervergunningen, een stop op het verlenen van nieuwe (uitbreidings-)vergunningen, het aanscherpen van bestaande algemene regels en/of het zwaarder fiscaal belasten van onttrekkingen. Die beoordelingsruimte hebben provincies en waterschappen, zolang maar aan de gestelde eisen wordt voldaan. Het totaalpakket aan maatregelen moet blijken uit de Krw-maatregelenprogramma's, die in Nederland, zoals bekend, over meerdere plannen zijn gespreid.

4.7 Conclusie

Er zijn veel juridische mogelijkheden om grondwaterafhankelijke natuurgebieden (beter) te beschermen tegen verdroging. De beschikbare instrumenten verschillen per beleidsspoor (water, ruimtelijke ordening en natuur). In figuur 4.1 zijn de mogelijkheden kort samengevat. De toelichting volgt onder het schema.

Figuur 4.1: juridische mogelijkheden en verplichtingen om verdroging tegen te gaan



Reguleren grondwateronttrekkingen

Provincies en waterschappen zijn beide, afhankelijk van wie er onttrekt, bevoegd gezag voor de

⁴⁴ Maar dat kan volgens de UvT- en UU-onderzoekers ook komen doordat de hoeveelheid jurisprudentie in vergelijking met de Natura 2000-jurisprudentie aanzienlijk beperkter is.

vergunningverlening en het stellen van algemene regels voor grondwateronttrekkingen. Bij het verlenen van een watervergunning en het stellen van algemene regels vormen de doelstellingen van de Waterwet (en ook de Omgevingswet) het belangrijkste toetsingskader. Ook voor grondwater(lichamen) zijn duidelijke doelen vastgesteld, gebaseerd op de Kaderrichtlijn water. Als een voorgenomen (uitbreiding van een) grondwateronttrekking niet te rijmen is met deze doelstellingen moet de vergunning worden geweigerd. In de praktijk kan met vergunningvoorschriften de bescherming van het grondwater (kwalitatieve en kwantitatieve toestand) meestal worden geborgd. Wanneer zich in de praktijk omstandigheden voordoen waardoor een vergunde bestaande onttrekking niet langer toelaatbaar wordt geacht vanwege deze doelstellingen, is aanpassing van de vergunningvoorschriften of zelfs gehele of gedeeltelijke intrekking van een vergunning verplicht. Het is aan provincie en waterschap hun vergunningenbestand regelmatig tegen het 'doelstellingslicht' te houden. Daar waar de toegestane onttrekkingsruimte in vergunningen wordt overschreden moet er worden gehandhaafd. Om het onttrekken van grondwater minder aantrekkelijk te maken hebben provincies de mogelijkheid het tarief van de door hen opgelegde grondwaterheffing te verhogen. Met de opbrengst van deze heffing (die momenteel weinig oplevert) kunnen noodzakelijke grondwaterbeschermingsgerelateerde maatregelen worden bekostigd.

Heroverwegen oppervlaktewaterpeilbeheer

In gebieden waar een of meer peilbesluiten zijn vastgesteld (door het waterschap) kunnen, waar nodig voor de verdrogingsbestrijding, deze worden aangepast. Het peil van het oppervlaktewater (drooglegging) kan worden verhoogd. Daar waar handhaving van vaste peilen niet goed mogelijk is (zoals op de hogere zandgronden), kunnen streefpeilen worden aangepast. Deze worden soms opgenomen in het waterbeheerplan (Wbp) van het waterschap. Aan het vaststellen van een oppervlakte-waterpeil gaat, net als bij andere besluiten, een zorgvuldige belangenafweging vooraf. Er moeten veel belangen tegen elkaar worden afgewogen, en de bescherming van natuurgebieden is maar een van deze belangen. Bij de belangenafweging in het kader van het peilbesluit kan de bestemming (zoals natuur) zo dominant zijn, dat het waterpeil grotendeels hierdoor bepaald wordt. De hierna aan de orde komende verplichtingen op basis van de Habitatrichtlijn en de Krw zijn dermate dwingend dat verdroogde natuurgebieden om concrete en direct uit te voeren maatregelen vragen. Verhoging van het oppervlaktewaterpeil kan zo'n maatregel zijn.

Andere inrichting watersystemen: langer vasthouden van water

Door structurele ingrepen in het watersysteembeheer kan water langer worden vastgehouden en kunnen benodigde grondwatervoorraden worden beschermd c.q. gegarandeerd voor tijden van (extreme) droogte. Positief gevolg hiervan is dat er minder snel een tekort aan (grond)water zal zijn. Juridisch beschouwd gaat het hier om 'actief' waterbeheer waarvoor de waterbeheerder zelf aan de slag moet. Het gaat immers om aanpassingen in het watersysteem waarover men zelf het beheer voert. Beleidsmatig worden dergelijke projecten aangekondigd in het zesjaarlijks vast te stellen waterbeheerprogramma (Wbp). Strategisch wordt het regionale waterbeleid bepaald in het provinciale waterbeheerprogramma (Rwp). Als dergelijke aanleg- of wijzigingsprojecten tot uitvoering komen is onder het huidige recht een projectplan verplicht (art. 5.4 Waterwet) en onder

het stelsel van de Omgevingswet een projectbesluit dan wel – mogelijk voor de minder omvangrijke projecten – een ‘omgevingsvergunning eigen dienst’.

Bestemmen overgangszones naast natuurgebieden

Ook gemeenten hebben mogelijkheden om in hun bestemmingsplannen (omgevingsplan onder de Ow) natuurgebieden te beschermen c.q. verdrogingsgevoelige activiteiten te beperken, te voorkomen dan wel tegen te houden. De Omgevingswet biedt zelfs meer beschermingsmogelijkheden dan het huidige Wro-stelsel. Door regels te stellen aan grondwaterpeilverlagende activiteiten kunnen natuurgebieden (die vaak grenzen aan landbouwgebieden) worden beschermd, ook als een nieuwe ontwikkeling/project op enkele kilometers van een Natura 2000-gebied ligt. Zo kan een verder weggelegen grondwateronttrekking of een verlaging van een oppervlaktewaterpeil significante gevolgen hebben voor een natuurgebied. Als significante effecten op de instandhoudingdoelstellingen (die blijken uit het beheerplan voor het betreffende natuurgebied) van een Natura 2000-gebied niet kunnen worden uitgesloten, moet op grond van de Wet natuurbescherming een passende beoordeling worden opgesteld. Een bestemmingsplan mag alleen worden vastgesteld als op basis van de passende beoordeling zeker is dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast. Als uit de passende beoordeling blijkt dat significante effecten nog steeds niet zijn uit te sluiten, dan moet de zogenaamde ADC-toets worden doorlopen.

Een gemeente kan ook kiezen voor zogenoemde mengbestemmingen zoals agrarisch gebied met natuurwetenschappelijke (of landschappelijke) waarden of natuurwetenschappelijk gebied met agrarisch medegebruik. Mengbestemmingen passen bijvoorbeeld goed bij de wens tot overgangs- of bufferzones te komen in bestemmingsplannen.

Natuurbescherminginstrumenten en de relatie met de Krw

De verdrogingsproblematiek draagt in belangrijke mate bij aan (dreigende) verslechtering van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden in de zin van de Europese Habitatrichtlijn. Wanneer verdroging de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied in de weg staat, is er voor de provincie een verplichting om maatregelen te treffen. De Habitatrichtlijn kent het zogenoemde verslechteringsverbod dat onder andere inhoudt dat een toenemende onbalans tussen aanvulling en gebruik van grondwaterreserves (‘overexploitatie’) per direct moet worden tegengegaan met passende maatregelen. Hiervoor is het voldoende aan te tonen dat het waarschijnlijk is dat een activiteit significante gevolgen (zoals bedoeld in de Hrl) heeft. Voor grondwateronttrekkingen betekent het dat aangetoond moet worden dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel over bestaat dat de voortzetting van de huidige onttrekkingspraktijk geen schadelijke gevolgen heeft voor beschermde gebieden. Met het nemen van maatregelen mag niet worden gewacht tot de verslechtering al zichtbaar of meetbaar is.

Wateronttrekkingen kunnen op grond van de Habitatrichtlijn alleen worden toegestaan wanneer er – ook rekening houdend met cumulatie met andere onttrekkingen – geen redelijke wetenschappelijke twijfel over bestaat dat *geen* schade zal optreden voor de natuurlijke kenmerken van het gebied. Wanneer er na de beoordeling leemten in kennis of onzekerheden blijven bestaan, bijvoorbeeld omdat de cumulatie niet goed in beeld gebracht kan worden,

monitoring problematisch is, of effecten van verlaagde grondwaterstanden onduidelijk zijn, dan mag geen toestemming worden verleend. Alleen de zogenoemde ADC-toets kan een grondwateronttrekking dan nog mogelijk maken.

In Nederland zijn veel onttrekkingen niet aan een vergunningplicht gekoppeld, maar worden deze met algemene regels gereguleerd. Volgens het Europese Hof van Justitie is die werkwijze alleen toegestaan wanneer op voorhand zeker is (er mag ook dan geen redelijke wetenschappelijke twijfel zijn) dat er nooit sprake zal zijn van nadelige gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van het gebied (dit zijn gevolgen die het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen in de weg kunnen staan). Dat vereist ten minste een goed en compleet overzicht van dergelijke grondwateronttrekkingen.

Kijkend naar de eisen van de Krw springen in relatie tot de verdrogingsproblematiek het verbod op achteruitgang (vanaf eind 2009 van kracht) en de verbeteringsdoelstelling in het oog. Bestaande 'overexploitatie' levert niet zonder meer achteruitgang op, maar wel wanneer de onbalans sinds eind 2009 groter is geworden. Voor verdroogde natuurgebieden geldt dat achteruitgang van de kwantitatieve grondwatertoestand op grond van de Krw sinds eind 2009 verboden is. De verbeteringsdoelstelling houdt in dat er uiterlijk eind 2027 van een goede kwantitatieve grondwatertoestand sprake moet zijn. Alleen wanneer provincies een beroep hebben gedaan op de uitzonderingsmogelijkheid om termijnen steeds met zes jaar te kunnen verlengen, is er ruimte tot eind 2027. Wat betreft de Krw lijkt strijdigheid van concrete grondwateronttrekkingen met deze doelstellingen moeilijker aan te tonen. Maar daar waar onttrekkingen zijn toegenomen, zal het aantonen van strijd met het verbod op achteruitgang waarschijnlijk vaak mogelijk zijn. Het is hoe dan ook duidelijk dat maatregelen genomen moeten worden om aan de Krw-eisen te voldoen. Juridisch zijn hiervoor genoeg instrumenten zoals hiervoor al genoemd. Het maatregelenpakket moet blijken uit de Krw-maatregelenprogramma's.

Uit de Krw blijkt dat de milieukwaliteitsdoelstellingen ook gelden voor beschermde gebieden zoals de aangewezen Natura 2000-gebieden. In dergelijke gebieden moet zowel aan de Krw-eisen als aan de Natura 2000-eisen worden voldaan, waarbij de strengste eis geldt. Maar natuur in Nederland omvat veel meer dan de Natura 2000-gebieden. De Krw-verplichtingen bieden ook bescherming voor natuurgebieden die geen Natura 2000-status hebben zoals de zogenoemde natte natuurparels.

Uit het bovenstaande volgt onder meer dat bestaande Wnb-vergunningen voor grondwateronttrekkingen voor intrekking in aanmerking kunnen of zelfs moeten komen. Een Wnb-vergunning moet immers worden ingetrokken of gewijzigd als dat nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn. Als van intrekking wordt afgezien – de provincie heeft hier een zekere beleidsvrijheid/beoordelingsruimte – moet de provincie specifiek aangeven met welke maatregelen verslechtering binnen een afzienbare termijn wordt tegengegaan. In situaties waarin de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen door verdroging al sterk onder druk staan, zal het bij nieuwe grondwateronttrekkingen of uitbreidingen van bestaande onttrekkingen niet eenvoudig

zijn om aan te tonen dat een nieuwe vergunning verleend kan worden of dat doorgedaan kan worden met het stelsel van hiertoe vastgestelde algemene regels voor grondwateronttrekkingen.

5 Droogte bestrijden met een verdringingsreeks voor grondwater

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 is een overzicht van juridische maatregelen gegeven die beogen om structurele verdrogingsproblemen te voorkomen. Door bij beleid en regelgeving (in diverse beleidssporen) alsook de inrichting van het watersysteem meer rekening te houden met natuurdoelstellingen, ontstaat een vorm van water- en natuurbeheer zoals de Europese richtlijnen voor ogen hebben. Maar zelfs bij vergaande aanpassingen in het watersysteem en de wijze waarop het waterbeheer (incl. grondwatervoorraadbeheer) wordt gevoerd, kan er door langdurige periodes van droogte een onacceptabel watertekort voor de natuur ontstaan. In die gevallen is het nodig crisismaatregelen te nemen in de vorm van beperkingen voor gebruik van grondwater. Daartoe stelt het Position paper grondwater (zie hoofdstuk 2) een afkoppelreeks (i.e. een verdringingsreeks voor) grondwater voor waarmee crisissituaties kunnen worden verminderd en in tijd verkort.

Van belang hierbij is te benadrukken dat het moment waarop gebruik wordt gemaakt van een dergelijke verdringingsreeks zo lang mogelijk zou moeten worden uitgesteld. Dat kan door het watersysteembeheer meer mee te laten bewegen met en (nog) beter te anticiperen op de gevolgen van klimaatverandering en andere ontwikkelingen (zie ook par. 4.4). Anders gezegd is dit mogelijk door het “verder uitwerken van waterbeschikbaarheid én blijvend in te zetten op de realisatie van een klimaatbestendig grond- en oppervlaktewatersysteem gecombineerd met goed gebruik van land- en water.”⁴⁵

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 5.2 eerst de bestaande verdringingsreeks voor oppervlaktewater beschreven (geregeld in zowel de Waterwet als de Omgevingswet).⁴⁶ Doel hiervan is om na te gaan of hieruit lessen te trekken zijn voor de in paragraaf 5.3 te onderzoeken verdringingsreeks voor grondwater. De belangrijkste conclusies staan in paragraaf 5.4.

5.2 Verdringingsreeks voor oppervlaktewater

Artikel 2.9 van de Waterwet geeft de basis voor de zogenoemde ‘verdringingsreeks’, die in hoofdstuk 2 van het Waterbesluit nader is uitgewerkt.⁴⁷ Onder gewone omstandigheden wordt in peilbesluiten, vergunningen en soms ook waterakkoorden duidelijk in welke mate aan de verschillende waterbehoeften kan worden voldaan. Wanneer tekorten ontstaan of dreigen te ontstaan, kan daaraan niet meer worden voldaan. Een peilbesluit bijvoorbeeld zal niet altijd meer kunnen worden gehandhaafd. De in een vergunning toegestane onttrekking aan oppervlaktewater

⁴⁵ Beleidstafel Droogte, Nederland beter weerbaar tegen droogte. Eindrapportage Beleidstafel Droogte, in opdracht van het Ministerie van VenW, Den Haag 2019, p. 18.

⁴⁶ De tekst van paragraaf 5.2 is gebaseerd op: 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, p. 94-97 en J.J.H. van Kempen en P.J. de Putter, Juridisch instrumentarium voor het beperken van lozingen bij extreme droogte, Milieu en Recht, 2020/67 (augustus 2020), p. 486-495.

⁴⁷ Onder de Omgevingswet is de verdringingsreeks ongewijzigd opgenomen in art. 2.42 Ow jo. art. 3.14 en 7.13 Besluit kwaliteit leefomgeving.

zal niet meer (onverkort) kunnen plaatsvinden en aan de afspraken uit een waterakkoord zal op een bepaald (overeengekomen) moment niet meer (geheel) voldaan kunnen worden. Gelet op de potentieel grote gevolgen voor gebruikers (denk aan beregeningsverboden voor de landbouw, beperkte vaardieptes voor de scheepvaart, beperkingen voor de industrie en schade aan natuurgebieden) is daarom in de Waterwet een regeling voor de verdeling van water in tijden van watertekorten opgenomen. Onder het stelsel van de Omgevingswet komt deze regeling op dezelfde wijze terug.

Wanneer is sprake van een watertekort?

Van een watertekort is sprake als de vraag naar water vanuit de verschillende maatschappelijke en ecologische behoeften groter is dan het aanbod van water, waarbij het ook gaat om water van de kwaliteit die voor een bepaalde behoefte geschikt is. Voor koelwater speelt bijvoorbeeld de temperatuur een grote rol, voor landbouw het zoutgehalte en voor natuur de wens om zo weinig mogelijk gebiedsvreemd water in te hoeven nemen. Vooral voor zoet water is een tekort denkbaar. Watertekorten ontstaan vaak sluipenderwijs en doen zich veelal voor in erg droge zomers c.q. langdurig droge perioden.

Het is ter beoordeling van de beheerder - voor rijkswateren de minister van IenW en voor de regionale wateren de waterschappen - of er feitelijk sprake is van een tekort in het beheergebied. De uitkomst van de beoordeling is een feitelijke constatering die op zichzelf nog geen rechtsgevolg heeft. Eventuele rechtsgevolgen ontstaan pas als gevolg van optreden van de beheerder. Een eerste indicatie kan worden afgeleid uit de afvoeren van de Rijn bij Lobith en van de Maas bij Maastricht. In de praktijk laat de minister zich in situaties van (dreigende) watertekorten adviseren door een ambtelijke commissie van experts, de Landelijke Coördinatiecommissie Waterverdeling (LCW).⁴⁸ De LCW komt bijeen zodra de genoemde afvoeren onder een bepaalde waarde komen, of wanneer er bovenregionale watertekortproblemen ontstaan. De LCW adviseert over de interpretatie van de feitelijke omstandigheden en over de verdeling van het beschikbare water over de verschillende watervragende functies. Ook waterkwaliteitsproblemen, inclusief problemen met de watertemperatuur, als gevolg van aanhoudende droogte en warmte kunnen aanleiding vormen voor de LCW om bij elkaar te komen.

Toepassing van de verdringingsreeks

Artikel 2.1 van het Waterbesluit geeft de rangorde van maatschappelijke en ecologische behoeften, die bij watertekorten of dreigende watertekorten bepalend is voor de verdeling van het beschikbare oppervlaktewater. De reeks beoogt niet individuele vermogensbelangen te beschermen. De Nederlandse watersystemen dienen veel maatschappelijke en ecologische doelen waaronder proceskoeling voor de industrie, nutsvoorzieningen (zoals energiecentrales), de veiligheid van waterkeringen, landbouw en ook natuur.

De verdringingsreeks bevat vier categorieën van behoeften (zie tabel 5.1). Categorie 1 is de hoogste. Behoeften genoemd in een hogere categorie, gaan bij een (dreigend) watertekort altijd

⁴⁸ Zij bestaat uit vertegenwoordigers van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, de Unie van Waterschappen en het Interprovinciaal Overleg.

voor op behoeften genoemd in een lagere categorie. Binnen de categorieën 1 en 2 bestaat vervolgens ook een nadere prioriteitsvolgorde voor de behoeften die daar genoemd zijn. De behoeften binnen de categorieën 3 en 4 zijn niet geprioriteerd (geen nummers maar bullets); hiervoor is het aan de regionale waterbeheerder om in een concreet geval een nadere prioriteitsvolgorde vast te stellen, waarbij de economische en maatschappelijke schade zo laag mogelijk dient te worden gehouden.

De verdringingsreeks normeert het optreden van waterbeheerders in tijden van (dreigend) watertekort en is dan ook een nadere invulling van hun verantwoordelijkheid voor de door hen beheerde watersystemen, inclusief het veilig en doelmatig gebruik daarvan, die er onder andere op gericht is alle watervragers zoveel mogelijk van het benodigde water te voorzien. Door op voorhand een rangorde van behoeften (een verdringingsreeks) vast te stellen voor de verdeling van water, wordt zoveel mogelijk duidelijkheid en zekerheid geboden voor het geval de gebruikelijke hoeveelheden water (even) niet meer beschikbaar zijn. Als er een tekort wordt geconstateerd, zal het nog beschikbare water moeten worden verdeeld volgens de rangorde zoals bepaald in de verdringingsreeks. Ook de waterkwaliteit is een bij toepassing van de verdringingsreeks mee te wegen belang. De verdringingsreeks geeft nader uitwerking aan het integraal waterbeheer waarop de overheidszorg is gericht (vgl. ook het doelstellingsartikel 2.1 Waterwet), specifiek voor de verdeling van water over verschillende behoeften. Het gaat bij watertekorten immers niet louter om een gebrek aan water als zodanig, maar om een gebrek aan water van geschikte kwaliteit.⁴⁹

Tabel 5.1: verdringingsreeks bij watertekorten (bron: rijksoverheid)

Categorie 1	Categorie 2	Categorie 3	Categorie 4
<i>Veiligheid tegen overstroming en voorkomen van onomkeerbare schade</i>	<i>Nutsvoorzieningen</i>	<i>Kleinschalig hoogwaardig gebruik</i>	<i>Overige behoeften</i>
1. Stabiliteit van waterkeringen 2. Voorkomen van klink en zettingen 3. Natuur, voor zover het gaat om onomkeerbare schade	1. Drinkwatervoorziening (leveringszekerheid) 2. Energievoorziening (leveringszekerheid)	- Tijdelijke beregening van kapitaalintensieve gewassen - Verwerken van industrieel proceswater	- Scheepvaart - Landbouw - Natuur (voor zover het herstelbare schade betreft) - Industrie - Waterrecreatie - Binnenvisserij - Drinkwatervoorziening (anders dan leveringszekerheid) - Energievoorziening (anders dan leveringszekerheid) - Overige belangen
Gaat voor 2 →	Gaat voor 3 →	Gaat voor 4 →	

De verdringingsreeks geldt voor alle oppervlaktewateren en moet in acht worden genomen door alle waterbeheerders. Dit betekent bijvoorbeeld ook dat de reeks doorwerkt in situaties waarin in

⁴⁹ Zie hierover nader: J.J.H. van Kempen en P.J. de Putter, Juridisch instrumentarium voor het beperken van lozingen bij extreme droogte, Milieu en Recht, 2020/67 (augustus 2020), p. 489.

een andere dan de eigen regio een watertekort heerst en die andere regio afhankelijk is van water dat volgens de natuurlijke waterloop via de eigen regio naar de andere regio wordt aangevoerd.⁵⁰ Om nader invulling te kunnen geven aan de verdringingsreeks, heeft de Minister van IenW op grond van artikel 6.18, lid 3, van het Waterbesluit de bevoegdheid om bij (dreigend) watertekort tijdelijk onttrekkingen op bepaalde plaatsen ten behoeve van bepaald gebruik, te verbieden. Provincies hebben de mogelijkheid om bij provinciale verordening binnen categorie 3 en categorie 4 een nadere prioritering te bepalen (art. 2.2 Wtb).

Voor de werkwijze in de praktijk is er een 'Landelijk draaiboek waterverdeling en droogte'.⁵¹ Het draaiboek beschrijft de informatie-uitwisseling tussen de betrokken crisispartners, en de afspraken over afstemming van maatregelen en van pers- en publiekscommunicatie.

Afwijking van het Europese beleid

De verdringingsreeks in Nederland wijst veiligheid en onomkeerbare schade als hoogste categorie aan (cat. 1 in tabel 5.1). De verdringingsreeks wijkt daardoor af van de mededeling van de Europese Commissie over waterschaarste en droogte.⁵² Daarin noemt de Commissie drinkwater als hoogste belang bij waterschaarste. Omdat droogte in Nederland echter gevolgen kan hebben voor de veiligheid, rechtvaardigt dit een afwijking van het Europese beleid.

5.3 Mogelijkheden voor een verdringingsreeks voor grondwater

De verdringingsreeks zoals hiervoor beschreven ziet vooralsnog alleen op de verdeling van het beschikbare oppervlaktewater. In die zin is de wettelijke regeling wat beperkt. Hierbij moet worden bedacht dat zij vooral is bedacht met het oog op een (dreigend) tekort aan oppervlaktewater. Dat blijkt duidelijk uit het laatste woord van lid 1 van artikel 2.9 Waterwet: "Bij algemene maatregel van bestuur wordt de rangorde van maatschappelijke en ecologische behoeften vastgesteld, die bij watertekorten of dreigende watertekorten bepalend is voor de verdeling van het beschikbare *oppervlaktewater*." Die algemene maatregel van bestuur (AMvB) is het Waterbesluit. In het tweede lid wordt geregeld dat bij AMvB en, in de gevallen bij die AMvB bepaald, provinciale verordening nadere regels kunnen worden gesteld over de in het eerste lid bedoelde verdringingsreeks. Het slot van lid 2 bepaalt dan dat deze regels mede kunnen voorzien in de overeenkomstige toepassing van deze reeks op het beschikbare grondwater. Hierin valt op dat de wetgever een verschil aanbrengt tussen oppervlaktewater en grondwater. Voor een (dreigend) tekort aan oppervlaktewater *moet* er een verdringingsreeks worden vastgesteld.⁵³ Voor een (dreigend) grondwatertekort *kan* er zo'n

⁵⁰ Zo worden de regionale wateren in Friesland en Groningen bediend met water uit het IJsselmeer. Als er in Groningen een tekort optreedt, terwijl het IJsselmeer nog voldoende water bevat om dit aan te vullen, is de waterbeheerder in Friesland verplicht dit water ook door te voeren naar Groningen.

⁵¹ Stuurgroep Management Watercrises en Overstromingen (SMWO), Landelijk draaiboek waterverdeling en droogte. Informatie-uitwisseling en afstemming van maatregelen en communicatie, Uitgegeven door Watermanagementcentrum Nederland, Landelijke Coördinatiecommissie Waterverdeling (WMCN-LCW), Den Haag 5 maart 2018.

⁵² Zie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex:52007DC0414>).

⁵³ Zie lid 1: "Bij algemene maatregel van bestuur wordt de rangorde van maatschappelijke en ecologische behoeften vastgesteld (...).

reeks worden vastgesteld. Vanwege de toenemende kans op droogte – vergelijk de jaren 2018, 2019 en 2020 – is de vraag legitiem of zo'n 'kanbepaling' niet wat te zwak is.

Interessant is dus dat de Waterwet (en ook de Omgevingswet) al wel de mogelijkheid biedt de reeks ook van toepassing te verklaren op grondwater. Dit kan door provincies geregeld worden bij provinciale verordening (art. 2.9, tweede lid, Wtw). Onder het regime van de Waterwet is dat de Verordening Water⁵⁴; onder het stelsel van de Omgevingswet de omgevingsverordening. Kijkend naar de regeling en de praktijk van de verdringingsreeks voor oppervlaktewater, is de vraag of deze op min of meer vergelijkbare wijze kan worden 'gekopieerd' voor (dreigende) grondwatertekorten. De overeenkomsten zijn in ieder geval groot:

1. Een verdringingsreeks voor grondwater vormt een dwingend juridisch kader voor door de waterbeheerder te treffen maatregelen in tijden van (dreigende) droogte.
2. Net als oppervlaktewater dient grondwater veel belangen en achterliggende behoeften.
3. De grondwatervraag is zowel kwantitatief (voorraden en peilen) als kwalitatief van aard.
4. De grondwatervragers (waaronder de natuur) zijn te onderscheiden in maatschappelijk-collectieve en privaat-individuele gebruikers. Een indeling naar categorieën past hierbij.
5. Behoeften genoemd in een hogere categorie, gaan bij een (dreigend) watertekort altijd voor op behoeften genoemd in een lagere categorie.
 - Grondwaterberegening door de landbouw bijvoorbeeld zal in een lagere categorie staan dan onomkeerbare schade aan natuur of het voorkomen van zettingschade aan gebouwen en infrastructuur (vergelijk tabel 5.1).
 - En binnen de grondwaterberegening door de landbouw kan weer onderscheiden worden tussen beregening voor weinig of juist meer kapitaalcrachtige gewassen.
6. Naast het volledig afsluiten van grondwatergebruik voor specifieke sectoren, kan er op basis van de verdringingsreeks ook een beperking van bestaand gebruik plaatsvinden.

De concrete toepassing van de verdringingsreeks zal op regionaal en lokaal niveau plaats moeten vinden, rekening houdend met beïnvloedingsafstanden tot grondwaterafhankelijke natuur, de relevante grondwatergebruikers etc. Mogelijk ligt een landelijke verdringingsreeks om die reden niet voor de hand. In het eindrapport van de Beleidstafel Droogte wordt gesteld dat een landelijke verdringingsreeks voor grondwater niet zinvol en werkbaar is: "tijdens droogte is verdamping uit de bodem, oppervlaktewater en via gewassen de dominante factor. Lokaal kunnen onttrekkingen wel een significant effect op de grondwaterstand hebben. Het gaat dus om maatwerk en een bestuurlijke afweging op regionaal en lokaal niveau. Provincies hebben hierbij de regierol en de bevoegdheid om desgewenst een verdringingsreeks voor grondwater in te stellen."⁵⁵

De verdringingsreeks werkt alleen als er duidelijke criteria zijn. Net zoals voor oppervlaktewater de afvoerdebieten bij Lobith en Maastricht indicatief zijn voor een dreigend tekort aan oppervlaktewater, is er ook voor grondwater een signaalniveau c.q. signaleringswaarde nodig. Als de

⁵⁴ Door ca. de helft van de provincies integraal opgenomen in de zogeheten omgevingsverordening, waarin ook de Milieuverordening en de Verordening Ruimte zijn geïntegreerd.

⁵⁵ Beleidstafel Droogte, Nederland beter weerbaar tegen droogte. Eindrapportage Beleidstafel Droogte, in opdracht van het Ministerie van VenW, Den Haag 2019, p. 5.

grondwaterstand onder deze waarde daalt, worden er beperkingen gesteld aan het gebruik van grondwater. Zodra het grondwatertekort (de grondwaterstand of -voorraad) weer boven het signaalniveau uitkomt, is de crisissituatie voorbij. Door modellering en gebiedskennis kan het signaleringsniveau (voor elk natuurgebied) bepaald worden. Naast dit signaleringsniveau (dat duidt op een dreiging van een grondwatertekort) wordt in het 'Position paper grondwater' ook een schadeniveau onderscheiden. Dat is het niveau waaronder daadwerkelijk natuurschade optreedt. Dit niveau is voor elk gebied anders en hangt samen met de lokale grondwaterafhankelijke natuur, maar ook met kwelstromen en/of basisafvoer naar beken. Het schadeniveau is wetenschappelijk acceptabel uit te werken per natuurtype en ook per gebied. Daar zijn bestaande databases voor te gebruiken, al vragen die nog wel wat nadere aanvulling voor extreme droogte. Op basis van het alsdan vastgestelde schadeniveau kan dan in onderlinge afstemming worden bepaald hoe ver daarboven het signaleringsniveau komt te liggen (bijvoorbeeld 10 of 20 cm).

Door ook voor grondwater een rangorde van behoeften (verdringingsreeks) vast te stellen voor de verdeling van water, wordt op voorhand zoveel mogelijk duidelijkheid en zekerheid geboden voor het geval de gebruikelijke hoeveelheden grondwater (even) niet meer beschikbaar zijn. Een dergelijke verdringingsreeks normeert het optreden van waterbeheerders in tijden van (dreigend) grondwatertekort. Voorstelbaar is dat voor een concrete verdringingsreeks wordt aangesloten bij die voor oppervlaktewater (zie tabel 5.2). De Waterwet (art. 2.9, lid 2) maakt dit ook mogelijk door te bepalen dat de nadere regels voor de rangorde voor oppervlaktewater mede kunnen voorzien in de overeenkomstige toepassing van de rangorde op het beschikbare grondwater. Provincies kunnen de verdringingsreeks voor oppervlaktewater dus als basis nemen voor de zelf te ontwikkelen en vast te stellen reeks voor grondwater. Uit artikel 2.2 van het Waterbesluit blijkt dat er binnen de categoriën 1 en 2 niet kan worden gesleuteld: de prioriteitsvolgorde ligt ook hiervoor vast. Wel is er ruimte om binnen categorie 3 en 4 een eigen rangorde aan te geven.

Tabel 5.2: verdringingsreeks bij grondwatertekorten (indicatief voorstel)

Categorie 1	Categorie 2	Categorie 3	Categorie 4
<i>Veiligheid tegen overstroming en voorkomen van onomkeerbare schade</i>	<i>Nutsvoorzieningen</i>	<i>Kleinschalig hoogwaardig gebruik</i>	<i>Overige behoeften</i>
1. Stabiliteit van waterkeringen 2. Voorkomen van klink en zettingen 3. Natuur, voor zover het gaat om (onomkeerbare) schade in de zin van verslechtering van soorten en habitats (zoals omschreven in artikel 2, tweede lid, van de Habitatrictlijn) <i>Nb: in 1 en 2 zijn ook de dragende functie van het water- en bodemsysteem te herkennen.</i>	1. Drinkwatervoorziening (leveringszekerheid van voor menselijke consumptie bestemd water) 2. Energievoorziening (leveringszekerheid KWO's en geothermie)	- Tijdelijke beregening van kapitaalintensieve gewassen - Industrieel proceswater voor de voedings- en genotmiddelenindustrie (voor menselijke consumptie bestemd water)	- Natuur (voor zover het herstelbare schade betreft) - Drinkwatervoorziening (anders dan leveringszekerheid) - Energievoorziening (anders dan leveringszekerheid) - Industrie - Grondwatersaneringen - Beregeningen van niet-kapitaalintensieve gewassen - Bouwputbemalingen en bronneringen

			- Overige belangen
Gaat voor 2 →	Gaat voor 3 →	Gaat voor 4 →	

De verdringingsreeks geldt voor alle grondwaterlichamen of onderdelen hiervan⁵⁶ en moet in acht worden genomen door alle waterbeheerders. Binnen de categorieën 1 en 2 geldt zoals gesteld een duidelijke prioriteitsvolgorde. Op zich zou dat voor de categorieën 3 en/of 4 ook kunnen worden bedacht, maar dat is een beleidsmatige (en regionale) vraag.

Recente ontwikkelingen in Noord-Brabant

In de provincie Noord-Brabant zal eind van dit jaar een Bestuursconvenant Grondwater worden ondertekend door de provincie, de drie waterschappen, verschillende natuurbeschermingsorganisaties, drinkwaterbedrijf Evides, ZLTO, de Vereniging Industrie Water en het Brabants Particulier Grondbezit. Onderdeel van de bestuurlijke afspraken is de ontwikkeling van een in 2023 vast te stellen verdringingsreeks voor grondwater. Aangenomen mag worden dat deze een plek krijgt in de provinciale omgevingsverordening.

In Noord-Brabant is het idee van een verdringingsreeks voor grondwater niet nieuw. In 2014 werd door min of meer dezelfde partijen al een verdringingsreeks voor grondwater aangekondigd in de ‘Intentieovereenkomst beregenen uit grondwater’. Op basis hiervan hebben de Brabantse waterschappen in hetzelfde jaar een ‘Beleidsnotitie beregenen met grondwater’ vastgesteld. In deze notitie wordt een verdringingsreeks voor beregening uit grondwater aangekondigd (par. 7.3): “We gaan in de komende tijd kijken of het beregeningsverbod ook uitgebreid moet worden naar andere teelten en kleine niet vergunningplichtige onttrekkingen. Hierbij wordt ook een relatie gelegd met het beleid voor Natura 2000 gebieden. Hiertoe gaan we een zogenaamde verdringingsreeks opstellen. Die vormt een basis om bij droogtecalamiteiten te besluiten over de verdeling van water. De op te stellen verdringingsreeks zal passen binnen de landelijke verdringingsreeks en voor Noord-Brabant worden gedetailleerd. Consequentie ervan kan zijn dat onder extreem droge omstandigheden het beregeningsverbod moet worden uitgebreid naar andere teelten en kleine niet vergunningplichtige onttrekkingen.”

Beleidsmatige en juridische vormgeving

Groot voordeel is dus dat er op wetsniveau al geregeld is dat er ook een verdringingsreeks voor grondwater ontwikkeld en toegepast kan worden. Het is aan de provincies hier werk van te maken, in hun omgevingsverordening. Voorafgaand hieraan echter zal er beleidsmatig bedacht moeten worden hoe deze verdringingsreeks eruit kan zien (zie indicatief tabel 5.2). In de onder het regime van de Omgevingswet verplicht vast te stellen omgevingsvisie kunnen provincies hier de hoofdlijnen beschrijven met daarbij de notie dat de omgevingsverordening op termijn zal voorzien in een dergelijke regeling. Provincies kunnen in hun omgevingsverordening regelen dat waterschappen ook gehouden zijn aan het treffen van maatregelen conform de verdringingsreeks voor grond-

⁵⁶ In Nederland worden 23 grondwaterlichamen onderscheiden. Het schaalniveau hiervan is mogelijk te groot om te gebruiken als referentie. Voorstelbaar is daarom de grondwaterlichamen ‘op te knippen’. In de eerder aangehaalde ‘Beleidsnotitie beregenen met grondwater’ (van de drie waterschappen in Noord-Brabant) worden binnen de provincie acht onttrekkingsgebieden (voor beregening c.q. onttrekkingsverboden) onderscheiden (poldergebieden en zandgronden). Zie paragraaf 7.3 van de beleidsnotitie.

water. Provincies kunnen dit doen met een instructieregel richting de waterschapsverordening. Vanwege de nauwe relatie met de grondwaterbeheertaken van de waterschappen zullen provincies en waterschappen hier samen optrekken. Zeer voorstelbaar is dat ook het Rijk meedenkt (bv. in het kader van de ‘Droogtetafel’).

Omdat (dreigende) droogte zich niet aan bestuurlijke grenzen houdt en omdat droogte grote delen van Nederland (zo niet heel Nederland) in haar greep houdt, is landelijke regie voorstelbaar. Natuurorganisaties vinden landelijke regie op droogte-aanpak nodig. Voor de praktijk zou aangesloten kunnen worden bij de al bestaande ambtelijke commissie van experts, de Landelijke Coördinatiecommissie Waterverdeling (LCW). Deze commissie zou wel met grond-waterexperts uitgebreid moeten worden. Zodra de (te ontwikkelen) signaleringswaarde voor (een aantal representatieve) natuurgebieden overschreden wordt komt de LCW bijeen. De LCW kan dan adviseren over de interpretatie van de feitelijke omstandigheden en over de verdeling van het beschikbare grondwater over de verschillende watervragende functies. Ook aan droogte gelieerde grondwaterkwaliteitsproblemen kunnen aanleiding vormen voor de LCW om bij elkaar te komen.

Als het tot een verdringingsreeks voor grondwater komt, is een handboek voor de praktijk aan te bevelen. Gezien het al bestaande ‘Landelijk draaiboek waterverdeling en droogte’ is denkbaar dat hier aan grondwater een hoofdstuk wordt gewijd.⁵⁷

5.4 Conclusie

Zelfs al er vergaande aanpassingen in het watersysteem en de wijze waarop het waterbeheer (incl. grondwatervoorraadbeheer) wordt gevoerd, kan er door langdurige periodes van droogte een watertekort voor de natuur ontstaan. In die gevallen is het nodig crisismaatregelen te nemen in de vorm van beperkingen voor gebruik van grondwater. Daartoe is in dit hoofdstuk gekeken naar de juridische mogelijkheden van een verdringingsreeks voor grondwater, in het Position Paper Grondwater een afkoppelreeks voor grondwater genoemd.

Voor (dreigende) tekorten aan *oppervlaktewater* wordt er in de praktijk al gewerkt met een verdringingsreeks, inclusief een daarbij horende organisatie en draaiboek. Zowel de Waterwet als de Omgevingswet geven hiervoor de wettelijke basis. Deze verdringingsreeks bevat vier categorieën van behoeften. Behoeften genoemd in een hogere categorie, gaan bij een (dreigend) watertekort altijd voor op behoeften genoemd in een lagere categorie. Hierdoor wordt zoveel mogelijk duidelijkheid en zekerheid geboden voor het geval de gebruikelijke hoeveelheden water (even) niet meer beschikbaar zijn. De verdringingsreeks normeert het optreden van waterbeheerders in tijden van (dreigend) watertekort. Hiervan is niet alleen sprake als er een gebrek aan water als zodanig, maar ook om een gebrek aan water van geschikte kwaliteit.

⁵⁷ Stuurgroep Management Watercrises en Overstromingen (SMWO), Landelijk draaiboek waterverdeling en droogte. Informatie-uitwisseling en afstemming van maatregelen en communicatie, Uitgegeven door Watermanagementcentrum Nederland, Landelijke Coördinatiecommissie Waterverdeling (WMCN-LCW), Den Haag 5 maart 2018.

De bij wet voorgeschreven landelijke verdringingsreeks ziet vooralsnog alleen op de verdeling van het beschikbare oppervlaktewater. De wetgever heeft een verschil aangebracht tussen oppervlaktewater en grondwater. Voor een (dreigend) tekort aan oppervlaktewater *moet* er een verdringingsreeks worden vastgesteld (en dat is ook gebeurd). Voor een (dreigend) grondwater-tekort *kan* er door provincies zo'n reeks worden vastgesteld. Gezien de toenemende kans op droogte valt te concluderen dat zo'n 'kanbepaling' voor grondwater nogal zwak is. Hier ligt een vraag voor het Rijk.

Vanwege nogal wat overeenkomsten kan de regeling en de praktijk van de verdringingsreeks voor oppervlaktewater deels 'gekopieerd' worden voor (dreigende) grondwater tekorten. Landelijke regie en kaders voor grondwater zijn gewenst; wel zal de concrete toepassing van een verdringingsreeks voor grondwater op regionaal en lokaal niveau plaats moeten vinden (maatwerk), rekening houdend met beïnvloedingsafstanden tot grond-waterafhankelijke natuur, de relevante grondwatergebruikers etc. Er zullen gebiedsgerichte/-specifieke signaleringswaarden vastgesteld moeten worden, te baseren op een minimale grondwaterstand. Als de grondwaterstand onder deze waarde daalt worden er beperkingen gesteld aan het gebruik van grondwater. Door modellering en gebiedskennis kan het signaleringsniveau voor elk natuurgebied bepaald worden. Om dit signaleringsniveau te kunnen bepalen moet duidelijk zijn wat de gewenste natuurconditie is en wat het schadeniveau is waaronder de grondwaterstand zeker niet zou mogen duiken (want dan ontstaat er natuurschade, mogelijk zelfs onomkeerbaar). Dit niveau zal voor elk gebied anders zijn. Geen natuurgebied is immers hetzelfde. Een eerste basisidee voor een grondwaterverdringingsreeks is te zien in tabel 5.2.

In provincieland is het idee van een verdringingsreeks voor grondwater niet nieuw. In 2014 werd in Noord-Brabant al zo'n verdringingsreeks aangekondigd. Eind van dit jaar wordt er in die provincie door zowat alle stakeholders een Bestuursconvenant Grondwater ondertekend. De ontwikkeling en vaststelling van een verdringingsreeks voor grondwater is onderdeel van deze te maken afspraken. Wat de reikwijdte hiervan wordt moet worden afgewacht.

Omdat (dreigende) droogte zich niet aan bestuurlijke grenzen houdt èn omdat droogte grote delen van Nederland (zo niet heel Nederland) in haar greep houdt, is landelijke regie voorstelbaar. Voor de praktijk zou aangesloten kunnen worden bij de al bestaande ambtelijke commissie van experts, de Landelijke Coördinatiecommissie Waterverdeling (LCW). Deze commissie zou met grondwater-experts uitgebreid kunnen worden. Als het tot een verdringingsreeks voor grondwater komt, is een handboek voor de praktijk aan te bevelen. Hiervoor kan worden aangesloten bij het al bestaande 'Landelijk draaiboek waterverdeling en droogte'.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Belangrijkste conclusies

Veel Nederlandse natuurgebieden zijn verdroogd als gevolg van een structurele verlaging van de natuurlijke grondwaterstand. Er is geen evenwicht tussen aanvullingen van en onttrekkingen aan het grondwater. Volgens de natuurbeschermingsorganisaties en de VBNE is het verdrogingsprobleem te wijten aan tekortkomingen in het waterhuishoudkundige, ruimtelijke ordenings- en natuurbeschermingsbeleid. Behalve verdroging vormen ook incidentele perioden van droogte een probleem voor de natuur. Het ontbreekt in de praktijk aan een crisisinstrument ofwel een verdringingsreeks voor grondwater à la de al wel bestaande verdringingsreeks voor oppervlaktewater.

Juridische mogelijkheden om verdroging te bestrijden

In het Nederlandse grondwaterbeheer zijn alle overheidsinstanties actief. Tal van wetten geven bevoegdheden en instrumenten om werk te maken van het grondwaterbeheer. Die bevoegdheden zijn aan overheden toebedeeld om werk te maken van de aan hen bij wet opgedragen taken en daarbij horende doelstellingen. Daar waar nieuwe feiten of omstandigheden de doelstellingen in gevaar brengen, kan (of zelfs: moet) dit tot koerswijzigingen in het beleid en de besluitvorming leiden. Hierbij hebben bestuursorganen een zekere beleidsvrijheid en beoordelingsruimte. In hoofdstuk 4 zijn voor de beleidsdomeinen water, ruimtelijke ordening en natuur de juridische maatregelen beschreven die de verschillende bestuurorganen kunnen inzetten om (de nadelige gevolgen van) verdroging te bestrijden:

1. Verminderen van (grote) grondwateronttrekkingen;
2. Opzet van oppervlaktewaterpeilen in peilbesluiten;
3. Andere inrichting en beheer van het watersysteem, gericht op vasthouden van water;
4. Het bestemmen en realiseren van (natte) overgangs-/bufferzones buiten natuurgebieden.

Het overzicht toont dat er veel mogelijkheden zijn om grondwaterafhankelijke natuurgebieden (beter) te beschermen tegen verdroging. In figuur 4.1 (zie paragraaf 4.7) zijn de mogelijkheden kort samengevat.

Wat het waterbeheer betreft is van belang dat de betreffende overheidstaken worden uitgevoerd met inachtneming van de doelstellingen zoals verankerd in de Waterwet (en ook in de aanstaande Omgevingswet). Daar waar niet langer aan die doelstellingen voldaan kan worden moet er worden ingegrepen. Zo kan het nodig zijn vergunningen en/of algemene regels voor bestaande grondwateronttrekkingen opnieuw tegen het licht te houden. Van provincies en waterschappen wordt verwacht dat zij hun beleid en regelgeving regelmatig tegen het 'doelstellingenlicht' aanhouden. Daar waar de toegestane onttrekkingsruimte in vergunningen wordt overschreden moet er worden gehandhaafd. Om het onttrekken van grondwater minder aantrekkelijk te maken hebben kunnen provincies het tarief van de grondwaterheffing verhogen. Ook kan het nodig zijn het oppervlaktewaterpeilbeheer te heroverwegen, hetgeen tot peilbesluiten dan wel streefpeilen kan leiden die meer rekening houden met grondwaterafhankelijke natuurgebieden. Tot slot kan

ook een herinrichting van watersystemen plaatsvinden waardoor water langer kan worden vastgehouden.

In het ruimtelijke-orderingspoot kunnen gemeenten in hun bestemmingsplannen (omgevingsplan onder de Ow) natuurgebieden beschermen. Dat kunnen zij doen door verdrogingsgevoelige activiteiten te reguleren, ook als deze op enige afstand van een natuurgebied plaatsvinden. Als significante effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied niet kunnen worden uitgesloten, moet op grond van de Wet natuurbescherming een passende beoordeling plaatsvinden. Alleen als hieruit blijkt dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast, mag een bestemmingsplan worden vastgesteld. Als de passende beoordeling tot de conclusie leidt dat significante effecten niet zijn uit te sluiten, moet de ADC-toets worden doorlopen. Een gemeente kan ook kiezen voor zogenoemde mengbestemmingen zoals agrarisch gebied met natuurwetenschappelijke (of landschappelijke) waarden of natuurwetenschappelijk gebied met agrarisch medegebruik. Hiermee kunnen bijvoorbeeld overgangs- of bufferzones worden gerealiseerd.

Wanneer verdroging de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied aantast, is het aan de provincie om maatregelen te treffen. Op grond van het verslechteringsverbod van de Habitatrichtlijn moet 'overexploitatie' van grondwater direct worden tegengegaan met passende maatregelen. Hiervoor is het voldoende aan te tonen dat het waarschijnlijk is dat een activiteit significante gevolgen heeft. Met het nemen van maatregelen mag niet worden gewacht tot de verslechtering al zichtbaar of meetbaar is. Grondwateronttrekkingen kunnen op grond van de Habitatrichtlijn alleen worden toegestaan wanneer er – ook rekening houdend met cumulatie met andere ontbrekkingen – geen redelijke wetenschappelijke twijfel over bestaat dat geen schade zal optreden voor de natuurlijke kenmerken van het gebied. Als er na de beoordeling kennislacunes zijn of als er onzekerheden blijven bestaan, mag geen toestemming worden verleend. Alleen de ADC-toets kan een grondwaterontbrekking dan nog mogelijk maken. Dit geldt zowel voor vergunningplichtige ontbrekkingen als voor grondwaterontbrekkingen die algemeen zijn geregeld (in de keur). De eis uit de Habitatrichtlijn vereist een goed en compleet overzicht van alle grondwaterontbrekkingen, ook de algemeen geregelde. Recente jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie leert dat de Habitatrichtlijn erg dwingend is: wachten met het nemen van maatregelen is feitelijk geen optie.

Wat de Kaderrichtlijn water (Krw) betreft, zijn in relatie tot de verdrogingsproblematiek vooral het verbod op achteruitgang (vanaf eind 2009 van kracht) en de verbeteringsdoelstelling van belang. Geconcludeerd is dat het aantonen van strijdigheid van grondwaterontbrekkingen met de Krw-doelstellingen niet eenvoudig is aan te tonen. Bestaande overexploitatie van grondwater levert juridisch niet zonder meer achteruitgang op. Dat ligt anders als de onbalans sinds eind 2009 groter is geworden. Op grond van de Krw gelden de milieukwaliteitsdoelstellingen ook voor beschermde gebieden zoals de aangewezen Natura 2000-gebieden. In dergelijke gebieden moet zowel aan de Krw-eisen als aan de Natura 2000-eisen worden voldaan, waarbij de strengste eis geldt. De Krw-verplichtingen bieden ook bescherming voor natuurgebieden die geen Natura 2000-status hebben zoals de zogenoemde natte natuurparels.

Kort beschouwd is de Habitatrichtlijn waarschijnlijk dwingender dan de Krw. Bestaande vergunningen op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) moeten worden ingetrokken of gewijzigd als dat nodig is ter uitvoering van (artikel 6, tweede lid, van) de Habitatrichtlijn. Als van intrekking wordt afgezien – de provincie heeft hier een zekere beleidsvrijheid/beoordelingsruimte – moet de provincie specifiek aangeven met welke maatregelen verslechtering binnen een afzienbare termijn wordt tegengegaan. Daar waar de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen door verdroging al sterk onder druk staan, zullen nieuwe grondwateronttrekkingen of uitbreidingen hiervan niet eenvoudig toegestaan kunnen worden. Ook is het de vraag of in zulke situaties doorgedaan kan worden met het stelsel van hiertoe vastgestelde algemene regels voor grondwateronttrekkingen. Er zal ten minste een goed en compleet overzicht moeten zijn van *alle* grondwateronttrekkingen.

Een verdringingsreeks voor grondwater

Voor (dreigende) tekorten aan oppervlaktewater wordt er in de praktijk al gewerkt met een verdringingsreeks, inclusief een daarbij horende organisatie en draaiboek. Zowel de Waterwet als de Omgevingswet geven hiervoor de wettelijke basis. Deze verdringingsreeks normeert het optreden van waterbeheerders in tijden van (dreigend) watertekort. Opvallend is dat de wet een verdringingsreeks voor oppervlaktewater verplicht, daar waar er voor een (dreigend) grondwatertekort door provincies een verdringingsreeks *kan* worden vastgesteld.

Omdat er nogal wat overeenkomsten zijn, kunnen de regeling en de praktijk van de verdringingsreeks voor oppervlaktewater (organisatie en handboek) worden gebruikt om tot een soortgelijke reeks voor grondwater te komen. Wel zal er regionaal/gebiedsspecifiek maatwerk nodig zijn. Ook zullen er gebiedsspecifieke signaleringswaarden vastgesteld moeten worden, te baseren op een minimale grondwaterstand. Als de grondwaterstand onder deze waarde daalt, treedt de verdringingsreeks in werking. Ook voor natuurgebieden zullen signaleringswaarden bepaald moeten worden.

In provincieland is het idee van een verdringingsreeks voor grondwater overigens niet nieuw. In 2014 bijvoorbeeld werd er in Noord-Brabant al een aangekondigd. Eind van dit jaar wordt er in die provincie een Bestuursconvenant Grondwater ondertekend. De ontwikkeling en vaststelling van een verdringingsreeks voor grondwater is onderdeel van dit convenant.

6.2 Aanbevelingen

De bevindingen en conclusies uit dit rapport leiden tot de volgende aanbevelingen, gericht aan de opdrachtgever:

1. Deel de bevindingen uit het voorliggende rapport met de Beleidstafel Droogte, het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen.
2. Deel de bevindingen uit het voorliggende rapport met de waterschapsbesturen in het algemeen en de 'waterschapsbestuurders natuurterreinen' in het bijzonder. De bestuurders kunnen de resultaten van dit onderzoek ook gebruiken in hun gesprekken met andere overheden, bedrijven e.d.

3. Deel de bevindingen uit het voorliggende rapport die betrekking hebben op zaken die ook voor het Rijk van belang zijn met het Rijk. Concreet gaat het om het Ministerie van IenW en het Ministerie van LNV.
 - Aan IenW valt in overweging te geven om de zogenoemde 'kanbepaling' in relatie tot de verdringingsreeks voor grondwater aan te passen tot een meer dwingende bepaling (vergelijkbaar met de verdringingsreeks voor oppervlaktewater). Dat zou dan tot een aanpassing van de Omgevingswet moeten leiden.
 - Voor het Ministerie van LNV is, als stelselverantwoordelijke voor de natuurbeschermingswetgeving, de betekenis van recente jurisprudentie (van het Europese Hof van Justitie) van belang, in het bijzonder de mogelijke consequenties hiervan voor de Nederlandse praktijk. Als stelselverantwoordelijke voor het watersysteembeheer is dit ook van belang voor IenW.
4. Verzoek (de verdrogingsgevoelige) provincies in hun beleid aan te kondigen dat zij een verdringingsreeks voor grondwater zullen gaan ontwikkelen.

Bijlage 1: bij het onderzoek betrokken personen

	Naam	Organisatie
1	Vera Dalm	VBNE
3	Mark Brunsveld	VBNE
4	Floris Verhagen	Federatie Particulier Grondbezit
5	Theo Vogelzang	LandschappenNL
6	Walter Kooy	Waterschapsbestuurder natuurterreinen Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden
7	Corine Geujen	Vereniging Natuurmonumenten
8	Esther Moens	Vereniging Natuurmonumenten
9	Bibian van Rijckevorsel	Federatie Particulier Grondbezit & waterschaps- bestuurder Waterschap De Dommel
10	Daniel Koenen	Staatsbosbeheer
	Peter de Putter	Sterk Consulting (auteur)