



Juridische verkenning

Verdringingsreeks voor grondwater

En mogelijkheden voor een actief grondwaterbeheer

STOWA-webinar, 7 maart 2024

Peter de Putter

STERK CONSULTING

Inhoud

1. Opdracht
2. Verdringingsreeks voor grondwater
 - ✓ Algemeen
 - ✓ Effectiviteit
 - ✓ Organisatie
3. Opties actief grondwaterbeheer
 - ✓ Waterdomein
 - ✓ Ruimtelijke ordening
 - ✓ Natuur
4. Conclusies en aanbevelingen

Opdracht en aanleiding

- Toenemende perioden van droogte, grondwaterpeilen dalen.
- Effect op veel functies zoals natuur, drinkwatervoorziening, landbouw, bebouwing en infrastructuur.
- Droogte staat inmiddels hoog op agenda's, vgl. Rijksbeleid:
 - Beleidstafel Droogte, Nederland beter weerbaar tegen droogte (2019).
 - NOVI (2020).
 - Deltaplan Zoetwater 2022-2027 (2021).
 - Nationaal Waterprogramma (NWP, 2021).
 - Algemene Rekenkamer, Verantwoordingsonderzoek IenW (2021).
 - Advies Studiegroep Grondwater: grondwater onzichtbaar en onmisbaar (2022).
 - Beleidsbrief Water en Bodem Sturend (2022).

Aantal documenten gaat (kort) in op een verdringingsreeks voor grondwater

Opdracht

1. Voer verkenning uit naar de mogelijkheden, effectiviteit, randvoorwaarden en governance van een verdringingsreeks voor grondwater
2. Geef mogelijkheden aan om meer structureel werk te maken van een 'actief' grondwaterbeheer
 - ✓ In lijn met de nieuwe beleidsuitgangspunten, o.a. WBS (zie bijlage)

Wettelijke regeling verdringingsreeks

Regeling in Waterwet (art. 2.9) en sinds 1/1/2024 in Ow (art. 2.42)

1. Bij algemene maatregel van bestuur wordt de rangorde van maatschappelijke en ecologische behoeften vastgesteld, die bij watertekorten of dreigende water-tekorten bepalend is voor de verdeling van het beschikbare oppervlaktewater
2. Bij of krachtens de maatregel en, in de gevallen bij die maatregel bepaald, provinciale verordening kunnen nadere regels worden gesteld m.b.t. de in het eerste lid bedoelde rangorde. Deze regels kunnen mede voorzien in de overeenkomstige toepassing van de rangorde op het beschikbare grondwater

*Dus: wel al verplicht voor oppervlaktewater, maar niet voor grondwater.
Provincie kunnen zo'n reeks regelen in hun omgevingsverordening*

Wettelijke regeling verdringingsreeks

De rangorde voor een tekort aan oppervlaktewater

Categorie 1	Categorie 2	Categorie 3	Categorie 4
Veiligheid tegen overstrooming en voorkómen van onomkeerbare schade	Nutsvoorzieningen	Kleinschalig hoogwaardig gebruik	Overige behoeften
<ol style="list-style-type: none"> 1. Stabiliteit van waterkeringen 2. Voorkomen van klink en zettingen 3. Natuur, voor zover het gaat om onomkeerbare schade 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Drinkwatervoorziening (leveringszekerheid) 2. Energievoorziening (leveringszekerheid) 	<ul style="list-style-type: none"> - Tijdelijke beregening van kapitaalintensieve gewassen - Verwerken van industrieel proceswater 	<ul style="list-style-type: none"> - Scheepvaart - Landbouw - Natuur (voor zover het geen onomkeerbare schade betreft) - Industrie - Waterrecreatie - Binnenvisserij - Drinkwatervoorziening (anders dan leveringszekerheid) - Energievoorziening (anders dan leveringszekerheid) - Overige belangen
Gaat voor 2 →	Gaat voor 3 →	Gaat voor 4 →	

Geprioriteerd (genummerd)

Niet geprioriteerd (niet genummerd)

Zie art. 2.1 en 2.2 Waterbesluit en (stelsel Ow) art. 3.14 Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)

Wettelijke regeling verdringingsreeks

- 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.
- Als een waterbeheerder een (dreigend) watertekort constateert, maakt hij in eerste instantie werk van zijn reguliere bevoegdheden en beheermaatregelen.
 - Bij een feitelijk tekort wordt het nog beschikbare water verdeeld volgens de rangorde
- Een verdringingsreeks geeft zoveel mogelijk duidelijkheid en zekerheid vóór er een tekort is of dreigt.
- Bij toepassing verdringingsreeks is waterkwaliteit een mee te wegen belang.
- De reeks is niet bedoeld om individuele vermogensbelangen te beschermen.

Wettelijke regeling verdringingsreeks

Wanneer is sprake van een grondwatertekort?

Niet gedefinieerd, maar voorstelbaar is de volgende omschrijving, gebaseerd op de toelichting bij de reeks voor oppervlaktewater (NvT Waterbesluit, Stb. 2009, 548, p. 32):

- Als de vraag naar grondwater vanuit de verschillende maatschappelijke en ecologische behoeften groter is dan het aanbod van water (kwantiteit).
- Hierbij gaat het ook om grondwater van een kwaliteit die voor een bepaalde behoefte geschikt is.
 - Voor drinkwatergebruik speelt bv. de zuiveringsinspanning (Krw) een grote rol, voor landbouw het zoutgehalte en voor natuur zo min mogelijk gebiedsvreemd water
- Het is ter beoordeling van de waterbeheerder of feitelijk sprake is van een watertekort in zijn beheergebied.

Wettelijke regeling verdringingsreeks

Overeenkomsten met reeks voor oppervlaktewater

- Een verdringingsreeks vormt een dwingend juridisch kader voor door de waterbeheerder te treffen maatregelen in tijden van (dreigende) droogte.
 - De reeks is geen instrument waarvoor gekozen kan worden, maar een verplicht toe te passen beoordelingskader in tijden van (dreigende) watertekorten.
- Net als oppervlaktewater, dient grondwater veel belangen/behoefte.
- De grondwatervraag is kwantitatief (voorraad/peilen) en kwalitatief van aard.
- De grondwatervragers zijn te onderscheiden in maatschappelijk-collectieve en privaat-individuele gebruikers. Een indeling naar categorieën past hierbij.
- Behoeften uit een hogere categorie, gaan bij een (dreigend) watertekort voor op behoeften genoemd in een lagere categorie.
- Naast volledig afsluiten, kan o.b.v. de verdringingsreeks ook een beperking van het gebruik van grondwater worden opgelegd.

Verdringingsreeks grondwater: algemeen

Oogst uit een beperkt aantal interviews

Wat vind je er zelf van?

- Gaat veel gedoe opleveren: conflicterende belangen, organisatie, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid etc.
- Grondwater moeilijk stuurbaar + reageert traag ('je bent altijd te laat').
- Beter inzetten op structurele maatregelen (actief grondwaterbeheer) zoals (regionale) onttrekkingsplafonds.
- Verdringingsreeks is 'crisisinstrument'
 - Hooguit werkbaar voor kleine onttrekkingen (bevoegdheid al in keur/wsv0)
 - Zeker niet overal in Nederland zinvol.
- Positief, kan werken, à la reeks voor tekort aan oppervlaktewater.

Wat vind je organisatie ervan?

- Pas op de plaats, beter eerst beleid voor kleine onttrekkingen en beregeningen.
- Maak eerst 'water en bodem sturend' concreet. Geef dit ook juridisch vorm.
- Geïnteresseerd. Waterschappen deels positief, maar niet elk waterschap vindt dat het zelf over grondwater gaat.
 - Da's overigens een misvatting

Wat vind je regio ervan?

- Wisselend, vooral kritisch. Veel meningen, nog weinig echte kennis.
- Niet bekend, nog niet besproken.
- Droogte 'game changer' voor noodzaak ander grondwaterbeheer.

Effectiviteit verdringingsreeks

Oogst uit de interviews

- Lage effectiviteit, vanwege traagheid grondwater: “je bent altijd te laat”
- Schade voor gebruikers grondwater (die onttrekkingen moeten stoppen)
 - Vooral onherstelbare schade is onwenselijk
 - Schade en omvang verschillen per functie (vgl. schade aan bollen vs. aardappelen)
- Misschien her en der wel effectief, m.n. voor ondiepe en tijdelijke onttrekkingen
- Discussie over verdringingsreeks zelf is effectief. Stimuleert actief gw-beheer
 - Verdringingsreeks is ‘sluitstuk’ van de keten van het grondwaterbeheer

Effectiviteit verdringingsreeks voor grondwater

Citaat uit Advies Studiegroep Grondwater

Verdringingsreeks of onttrekkingsplafond met voorkeursvolgorde

Een verdringingsreeks, zoals oppervlaktewater die kent, wordt voor grondwater niet zinvol geacht, omdat grondwater een traag systeem is. Op het moment dat droogte zich voordoet is het kwaad al geschied, de onttrekkingen die dit veroorzaakt hebben, hebben reeds plaatsgevonden.

Bij een onttrekkingsplafond met voorkeursvolgorde worden vooraf de onttrekkingen beperkt, op basis van de grondwaterbeschikbaarheid, het volume dat jaarlijks onttrokken kan worden zonder onacceptabele gevolgen voor natuur en andere functies.

Bron: Studiegroep grondwater, Grondwater: onzichtbaar en onmisbaar, 28 nov. 2022, p. 25

Conclusie over verdringingsreeks voor grondwater

Voor- en nadelen

Voordelen

- Bij bewezen effectiviteit is het een mooi 'sluitstuk' (als crisisinstrument) in de keten van het grondwaterbeheer
- Discussie erover is goed, water is geen gewone handelswaar, maar een erfgoed dat als zodanig beschermd, verdedigd en behandeld moet worden" (Krw)
- Een evt. verdringingsreeks ziet op *alle* vormen van grondwatergebruik, en niet enkel of vooral op beregingen door met name de landbouw. Dat is eerlijker.

Nadelen

- Effectiviteit wordt sterk betwijfeld. Grondwater reageert heel anders en trager dan oppervlaktewater.
- Mogelijk soms zinvol voor tijdelijke en/of ondiepe onttrekkingen. Maar die bevoegdheid hebben waterschappen al (keur/wsvo)
- Structurele maatregelen zijn zinvoller
- Zal snel tot onherstelbare schade leiden bij bepaalde functies (m.n. landbouw), terwijl de natuur hier niet meteen zal profiteren
- De ontwikkeling ervan is complex (randvoorwaarden en governance)

Alternatieven voor een verdringingsreeks?

Noodbevoegdheden bij gevaar / buitengewone omstandigheden

In geval van buitengewone omstandigheden kan er ook worden opgetreden:

1. Door de waterbeheerder bij gevaar voor waterstaatswerken

- Zie art. 5.28 Waterwet en nu art. 19.13 e.v. Ow
- Van gevaar is sprake in geval van omstandigheden waardoor de goede staat van een of meer waterstaatswerken onmiddellijk en ernstig in het ongerede is of dreigt te geraken.
- Een (dreigend) grondwatertekort zou een zodanige omstandigheid kunnen zijn, ware het niet dat deze bepaling zich beperkt tot 'waterstaatswerken'. En een grondwaterlichaam is geen waterstaatswerk (zie definitie in art. 1.1 Waterwet en art. 1.1 Ow).

2. In het belang v/d veiligstelling v/d openbare drinkwatervoorziening (art. 54 Dww)

- De minister van IenW kan in crisismomstandigheden alles doen wat vereist is om de drinkwatervoorziening aan burgers te garanderen.

Beide bevoegdheden kunnen alleen worden gebruikt als andere reguliere bevoegdheden geen soelaas meer bieden en als de maatregelen proportioneel zijn in verhouding tot het te dienen doel

Mogelijkheden voor een actief grondwaterbeheer

Opties voor een actief grondwaterbeheer

Uitgangspunten

- Bodem- en watersysteem is leidend voor het maken van afwegingen over landgebruik (en niet andersom).
 - Dat betekent een cruciale rol voor de ruimtelijke ordening (algemene democratie aan zet).
- Grondwaterbeheer is meer dan waterbeheer c.q. draaien aan waterknoppen.
 - Taak voor algemene en functionele democratie
 - Taak voor verschillende beleidsdomeinen, vooral ook RO
 - Met inachtneming van doelen Waterwet en Omgevingswet (Ook Krw en Gwr)
 - Doelen zijn ook weigeringsgronden voor bv. vergunningverlening en stellen algemene regels
- Grondwaterbeheer is wettelijke taak voor alle overheden
- Tal van wetten geven bevoegdheden en instrumenten
 - Wat nodig is, is geoorloofd om te regelen, want er is een beheertaak en er zijn bevoegdheden
 - Onder Omgevingswet zelfs meer mogelijk

Opties voor een actief grondwaterbeheer

- Ook grondwaterbeheer is gericht op doelstellingen wet (zowel Waterwet als Ow):
 - a) Voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste,
 - b) Bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen,
 - c) Vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.
- Deze doelen zijn kaderstellend voor het (grond)watersysteembeheer.
 - Als een activiteit niet te passen is binnen deze doelen, mag de activiteit niet plaatsvinden dan wel moet deze zo worden uitgevoerd dat zij wel past.
 - De doelstellingen zijn tevens weigeringsgronden voor vergunningverlening (art. 6.21 Waterwet en art. 5.18 Ow).
 - Voor bestaande vergunningen geldt dat deze ambtshalve kunnen worden gewijzigd (aangescherpt) of ingetrokken (art. 6.22 Waterwet en art. 5.40 Ow).
 - Aanleiding hiervoor: nieuwe feiten of omstandigheden

Opties voor een actief grondwaterbeheer

Actief grondwaterbeheer is meer dan enkel waterbeheer

Nieuwe feiten of omstandigheden maken aanpassingen beleid en regelgeving mogelijk of zelfs noodzakelijk (gelet op doelen wet)

Juridisch veel mogelijk of soms zelfs verplicht.
Wel beleidsvrijheid overheden

- Doelen wet + Krw en Gwr
- Instandhoudingsdoelstellingen
Habitatrichtlijn (HrI)

Minder onttrekken grondwater

- Ambtshalve wijzigen vergunningen, bv. meer onttrekkingsruimte in herfst en winter dan in lente en zomer en/of verkleinen grondwatergebruik voor laagwaardige doeleinden
- Aanpassen stelsel algemene regels
- Stel onttrekkingsplafonds vast
- Handhaven bestaande vergunningen
- Verhogen tarief grondwaterheffing

Peilbeheer oppervlaktewater

- Andere belangenafweging bij actief beheer en ook bij vaststellen peilbesluiten
- Aanpassen bestaande peilbesluiten of streefpeilen

Herinrichten watersystemen

- Balans afvoer en aanvoer water
- Vasthouden (regen)water
- Grondwaterstanden verhogen waar mogelijk/nodig
- Meer infiltreren
- Afkoppelen hemelwater

Ruimtelijke ordening en inrichting

- Veel watervragende functies / gewassen anders bestemmen of (Ow) zelfs verbieden.
- Bestemmingsplan/omgevingsplan moet rekening houden met Natura 2000-gebieden (passende beoordeling)
- Bestemmen buffer-/overgangszones
- Beregeningsverbod drinkwater tuinen

Natuurbeschermingswetgeving

- Vergunning vereist voor plan of project
- Cruciaal: verslechteringsverbod Habitatrichtlijn (HrI). Uitspraak Eur. HvJ 2021 (zaak Spanje): overexploitatie grondwater moet direct worden tegengegaan (vergunningen en algemene regels). Geldt ook voor beregeningen.
- Krw-verbod op achteruitgang toestand grondwaterlichamen: Niet meer onttrekken dan er wordt geïnfilteerd (evenwichtseis)

Opties voor een actief grondwaterbeheer

Mogelijkheden voor burgers en bedrijven (private sector)

- Klimaatadaptatie niet enkel een opgave voor de overheid
- Burgers en bedrijven kunnen ook wat doen en mogen daarop ook worden aangesproken, bijvoorbeeld:
 - Drinkwaterbedrijven kunnen zoeken (en zoeken al) naar alternatieven voor gebruik van zoet grondwater zoals brak grondwater, hemelwater, zeewater en effluent.
 - Akkerbouwers verkennen meer en meer de mogelijkheden voor de aanleg van hemelwaterbassins en zogenoemde 'zoetwaterlenzen' (opslag water in de bodem).
 - Industrie: verdergaand besparen, hergebruik van (afval)water en ook opslag van hemelwater. Daardoor kan het eventuele gebruik van grondwater afnemen.
 - Particulieren: verdergaand besparen + infiltreren hemelwater. In veel gemeenten is 'afkoppelen' van hemelwater en grondwater van de riolering al gebruikelijk. Ook daardoor wordt dit water vastgehouden op het eigen perceel.
 - Verbod mogelijk op beregenen tuinen met drinkwater

Conclusie over actief grondwaterbeheer

1. Veel winst mogelijk door structurele beheermaatregelen
2. Actief grondwaterbeheer is niet alleen een zaak van waterbeheerders. Zeker via ruimtelijke ordening is veel te bereiken.
3. Natuurbeschermingswetgeving dwingt voor/nabij Natura 2000-gebieden tot snelle maatregelen
4. Voor concrete ideeën/voorstellen: zie slide 18
 - Bij keuze voor inzet instrumenten hebben bestuursorganen beleidsvrijheid
 - Dat er maatregelen nodig zijn is duidelijk, hoe is aan de overheden zelf

Aanbevelingen

Verdringingsreeks grondwater

1. Kies vooralsnog niet voor een verdringingsreeks voor grondwater.
2. Als het er toch van zou komen, betrek dan de LCW. Vraag LCW sowieso of zij nu al (meer) rekening willen houden met een toename van het gebruik van grondwater als de verdringingsreeks voor oppervlaktewater wordt toegepast

Actief grondwaterbeheer

3. Maak als overheden (meer) werk van actief grondwaterbeheer (ook RO-spoor!!)
 - ✓ Ook in de PPLG's
4. Stel als provincies en waterschappen samen regionale onttrekkingsplafonds vast
5. Breng per regio in beeld wat de grondwaterbehoefte is, hoeveel er feitelijk is en hoeveel er jaarlijks wordt onttrokken (en aangevuld). Prioriteer dan het gebruik
 - ✓ Stel voor die prioritering een landelijke visie of richtlijn op (initiatief: IenW)

Einde

Bijlage: structurerende keuzes grondwater WBS

Tweede Kamer

Beleidsbrief water en bodem sturend (IenW, nov. '22)

- 33 structurerende keuzes, op grondwatergebied o.a.:
 - ✓ Meer rekening houden met extremen (wateroverlast en droogte)
 - ✓ Meer regie op gebruik ondergrond (verplichte ruimtelijke ordening)
 - ✓ Water langer vasthouden/bergen, ook grondwaterpeilen verhogen
 - ✓ Beperken grondwateronttrekkingen rond Natura 2000-gebieden
 - ✓ Meer zicht op feitelijke onttrekkingen van grondwater
 - ✓ Alle grondwateronttrekkingen worden in beeld gebracht via een meet- en registratieplicht van totaal onttrokken volumes.
 - ✓ Afspraken worden gemaakt over de hoeveelheid grondwater die er per jaar maximaal onttrokken mag worden en over de verdeling hiervan.
 - ✓ Watergebruikers wordt gevraagd rekening te houden met en zelf maatregelen te nemen om beter bestand te zijn tegen periodes van extreme droogte en watertekorten

Uitwerken in gebiedsgerichte programma's, voortouw bij provincies

Tweede Kamer

Beleidsbrief water en bodem sturend (IenW, nov. '22)

- Vervolg 33 structurerende keuzes op grondwatergebied:
 - ✓ Vergunningen en andere afspraken over onttrekkingen worden aangepast, als de balans tussen grondwatersysteem en grondwaterafhankelijke functies verstoord wordt. Provincies stellen hiervoor een grondwaterplafond op (kleine onttrekkingen tellen ook mee!).
 - ✓ Provincies nemen in hun gebiedsprogramma's maatregelen op om het grondwatersysteem rond natuurgebieden voor 2027 te herstellen.
 - Dit kan bv. worden bereikt door hier grondwaterbeschermingszones aan te wijzen, het grondwaterpeil te verhogen, geen nieuwe onttrekkingen toe te staan in grondwaterwingebieden en in en nabij Natura 2000-gebieden en bestaande onttrekkingen te heroverwegen. → actief grondwaterbeheer
 - ✓ Nieuwe drinkwateronttrekkingen worden toegestaan mits ze duurzaam inpasbaar zijn
 - ✓ Intensivering toezicht en handhaving