



Handreiking Juridische Helderheid Grondwaterbeheer

Deel A: de theorie uiteengezet

Sterk Consulting en Colibri Advies

Leiden, januari 2012

www.sterkconsulting.nl



Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	Grondwaterbeheer in de Waterwet	6
2.1	Inleiding: grondwaterkwantiteits- en -kwaliteitsbeheer	6
2.2	Belangrijke begrippen	7
2.3	De Waterwet: instrumentarium en bevoegdheden	8
2.3.1	Inleiding	8
2.3.2	KRW en een 'goede kwantitatieve grondwatertoestand'	8
2.3.3	Bevoegdheden van het Rijk	9
2.3.4	Bevoegdheden van de provincies	10
2.3.5	Bevoegdheden van de waterschappen	12
2.3.6	Gemeenten en de Waterwet	18
2.4	De Waterwet en grondwaterkwaliteitsbeheer	21
2.5	Conclusie	21
3	Grondwaterkwaliteitsbeheer: bodem- en milieuwetgeving	24
3.1	Inleiding	24
3.2	Europese richtlijnen	24
3.2.1	De Kaderrichtlijn Water en de Grondwaterrichtlijn	24
3.2.2	De Nitraatrichtlijn	28
3.2.3	De Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn en de Biocidenrichtlijn	29
3.3	Wet bodembescherming	29
3.3.1	Beschermen tegen nieuwe verontreiniging (hoofdstuk III Wbb)	30
3.3.2	Saneren van bestaande verontreinigingen (hoofdstuk IV Wbb)	31
3.4	Wet milieubeheer / Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	34
3.4.1	Regels voor inrichtingen	35
3.4.2	Afvalstoffen	36
3.4.3	Milieubeschermingsgebieden	36
3.5	Meststoffenwet	38
3.6	Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden	39
3.7	Drinkwaterwet	40
3.8	Raakvlakken tussen bodembeheer en grondwaterbeheer	41
3.8.1	Infiltreren van water	41
3.8.2	Grondwateronttrekkingen en saneringen	43
3.9	Bodem, waterbodem en grondwater	44
3.9.1	Afbakening Waterwet en Wet bodembescherming	44
3.9.2	Grondwateronttrekking en infiltratie in rijkswateren	45



3.10	Conclusie	46
4	Grondwaterbeheer en ruimtelijke ordening	49
4.1	Inleiding	49
4.2	De Wro en bevoegdheden van gemeente, provincie en Rijk	49
4.3	Mogelijkheden in de inventarisatiefase	52
4.4	Grondwater in de bestemmingsfase	53
4.5	Grondwater in de inrichtingsfase	54
4.6	Grondwater in de beheerfase	56
4.6.1	Inleiding	56
4.6.2	De gemeentelijke grondwaterzorgplicht	56
4.6.3	Ruimtelijke bescherming van drinkwatergebieden	57
4.6.4	Grondwater een plek geven in koopcontracten	58
4.7	Conclusie	59
5	Grondwaterbeheer en natuurbescherming	61
5.1	Inleiding	61
5.2	Verdroging	62
5.3	Conclusie	64
6	Grondwaterbeheer en fiscale aspecten	66
6.1	Inleiding	66
6.2	Grondwaterbelasting rijk	66
6.3	Grondwaterheffing provincie	67
6.4	Watersysteemheffing waterschap	68
6.5	Rioolheffing gemeente	68
6.6	Leges	68
6.7	Conclusie	69
7	Toezicht en handhaving	70
7.1	Toezicht	70
7.2	Handhaving	71
7.3	Conclusie	72
8	Ontwikkelingen in beleid en regelgeving	74
8.1	Inleiding	74
8.2	Wijzigingen in de bestaande wetgeving	74
8.2.1	Wet bodembescherming	74
8.2.2	Besluit bodemenergiesystemen	75
8.3	Bestuursakkoord Water en grondwater	77



8.4	Verdergaande integratie wetgeving: Omgevingswet	78
8.5	Conclusie	79
9	Grondwaterbeheer en schadeverhaal	81
9.1	Inleiding	81
9.2	Bestuursrechtelijke aansprakelijkheidsstelling	81
9.3	Privaatrechtelijke mogelijkheden voor aansprakelijkheidsstelling	88
9.4	Conclusie	90
10	Conclusies en aanbevelingen	92
10.1	Inleiding	92
10.2	Conclusies en aanbevelingen per hoofdstuk van de handreiking	92
10.3	Conclusies en aanbevelingen gebiedsgericht grondwaterbeheer	100
10.4	Overall conclusie en aanbevelingen	102
	Bijlage 1: consortium en penvoerders	104
	Bijlage 2: afkortingen	105



1 Inleiding

Achtergrond en probleemstelling

Grondwaterbeheer is een integraal onderdeel van het watersysteembeheer en heeft nadrukkelijk raakvlakken met andere sectoren binnen het fysieke omgevingsbeheer. Wat grondwaterbeheer precies inhoudt, is echter niet helemaal duidelijk. Binnen het grondwaterbeheer – of het nu om kwantiteits- of kwaliteitsaspecten gaat – zijn in de Nederlandse wetgeving feitelijk ‘slechts’ enkele beleidsmatige en fysieke activiteiten of handelingen gereguleerd, waarbij de bevoegdheid tot regulering ook nog eens aan verschillende bestuursorganen is toegekend. Zowel Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten voeren, elk vanuit verschillende verantwoordelijkheden, taken uit binnen het grondwaterbeheer. Naast de bestuursrechtelijke kant van het verhaal zijn er ook privaatrechtelijke verantwoordelijkheden te onderscheiden, zoals in het vervolg van deze handreiking nog zal blijken.

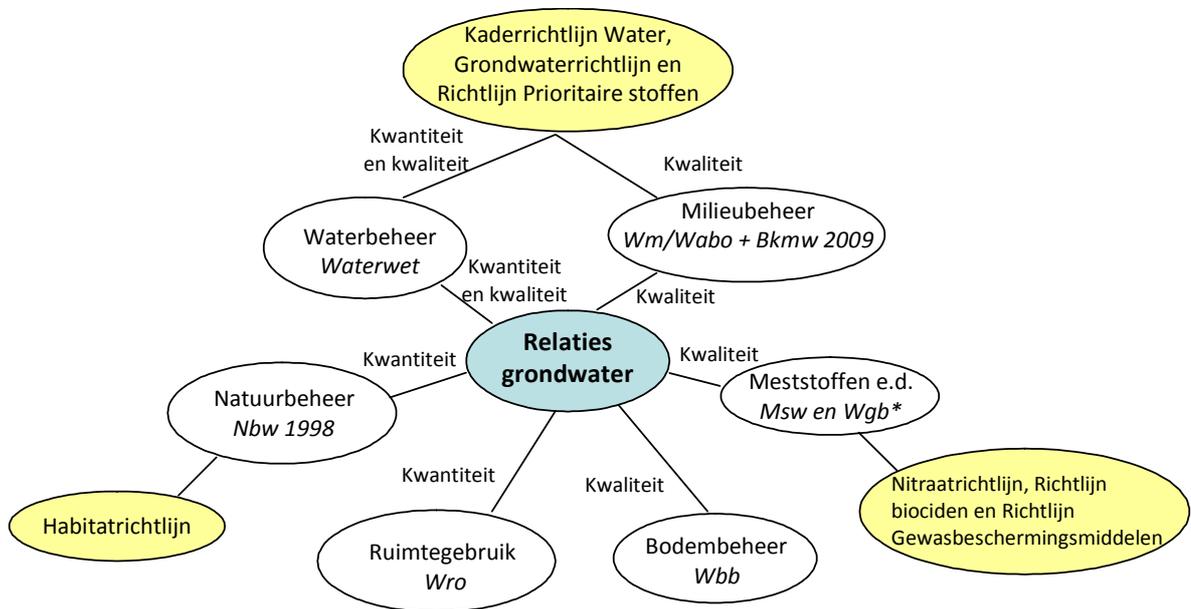
Belang van grondwaterbeheer en juridische bescherming

Grondwater dient vele functies, waaronder de drinkwaterwinning, landbouw, industrie en energie. Er moet voldoende zijn, van een goede kwaliteit. Daarnaast dient het grondwaterbeheer, in het bijzonder het grondwaterpeilbeheer, te zijn afgestemd op de verschillende boven- en ondergrondse functies. Een op de verschillende bestemmingen afgestemd grondwaterpeil dient veel belangen. Een te geringe ontwateringsdiepte kan tot overlast leiden, een te grote tot bijvoorbeeld paalrot bij houten funderingen of verdroogde natuurgebieden.

Lange tijd was er geen specifiek juridisch instrumentarium. Waar het onttrekkingen betreft, werd de behoefte aan een adequaat instrumentarium het eerst gevoeld door de waterleidingbedrijven. Een eeuw geleden was van regelgeving met betrekking tot het onttrekken van grondwater nog nauwelijks sprake. Iedere grondgebruiker kon in principe een put slaan en daaruit water winnen, mits hij geen hinder toebracht aan de eigendommen van een ander (vgl. art. 5:39 BW en artikel 6:162 BW). Naast deze beperking van privaatrechtelijke aard vloeide er in de publiekrechtelijke sfeer lange tijd alleen maar een beperking voor grondwateronttrekkingen voort uit de Hinderwet. Voor de waterleidingbedrijven vormden beide genoemde beperkingen in toenemende mate een belemmering voor een ongestoorde waterleverantie. Het systeem van de Hinderwet bracht immers met zich dat geen vergunning kon worden verleend, indien schade of hinder ten gevolge van de onttrekking niet kon worden voorkomen. Beide genoemde beperkingen hebben uiteindelijk geleid tot de totstandkoming van de Grondwaterwet waterleidingbedrijven van 1954 (Stb. 1954, 383). Deze wet had primair tot doel het belang van de openbare drinkwatervoorziening veilig te stellen en was in verband daarmee beperkt in opzet. Zij bevatte enkel regels inzake de winning van grondwater ten behoeve van de openbare watervoorziening. Voor eigenaren en andere rechthebbenden van gronden kwam er een gedoogplicht (met daarbij een recht op schadevergoeding) de onttrekkingen waarvoor vergunning was verleend te gedogen. Zo nodig kon zelfs tot onteigening worden overgegaan. Aldus bood deze wet de voorwaarden om het openbaar belang van de drinkwatervoorziening te laten prevaleren boven de privé-belangen van grondeigenaren. Met de Grondwaterwet (1980) werd de reikwijdte nog wat opgerekt en vielen alle onttrekkingen en daarmee verband houdende infiltraties onder deze wet. Het kwaliteitselement werd later juridisch geborgd door de Wet milieubeheer en de Wet bodembescherming. De Europese Kaderrichtlijn Water en Grondwaterrichtlijn (de eerste dateert van 1983, in 2006 is een nieuwe van kracht geworden) hebben een extra impuls gegeven aan de chemische en kwantitatieve bescherming van de grondwatervoorraden.



Naast interne relaties (grondwaterkwantiteit en -kwaliteit) zijn er ook externe relaties te onderkennen. Zo heeft het grondwaterkwaliteitbeheer rechtstreeks raakvlakken met bodem- en milieubeheer c.q. de bodem- en milieuwetgeving. Grondwater maakt in Nederland in juridische zin immers niet alleen onderdeel uit van het watersysteem, maar ook van de bodem. Niet in de laatste plaats is grondwaterbeheer van betekenis bij de ruimtelijke ordening en inrichting van de (onder)grond. Wie denkt aan de verdrogingsproblematiek van natuurgebieden, ziet dat er ook op dat terrein verbanden bestaan. Samengevat kan worden gesteld dat grondwaterbeheer niet los gezien kan worden van de omgeving waar het onderdeel van uitmaakt.



* Meststoffenwet en Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden

Vragen en doel

De in de handreiking centraal staande vragen zijn:

1. Hoe is het grondwaterbeheer in juridische zin geregeld, in het bijzonder ook in relatie tot het bodembeheer en de ruimtelijke ordening?
2. Wat zijn voor praktijkactiviteiten, onderverdeeld naar de drie fasen van de ruimtelijke ordeningsketen, de specifieke juridische verplichtingen (instrumentarium, bevoegd gezag en te volgen procedure)?
3. Welke aanbevelingen kunnen aan de wetgever worden gedaan in die gevallen waar de wet- en regelgeving ontbreekt dan wel onduidelijk is?

Het doel van de handreiking bestaat erin juridische helderheid te brengen in de verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling bij het grondwaterbeheer, in relatie tot het bodem-, milieu- en natuurbeheer alsmede de ruimtelijke ordening van zowel de boven- als ondergrond. Aan de ene kant door het sec beschrijven van de wettelijke taken, bevoegdheden en instrumenten en aan de andere kant door het voor concrete



praktijksituaties beschrijven van de juridische aspecten terzake. Waar er onduidelijkheden in de wetgeving zijn te onderkennen, worden aanbevelingen gedaan aan de wetgever (het Ministerie van Infrastructuur en Milieu). Expliciete vermelding verdient dat de handreiking de bedoeling van de wetgever (zoals die blijkt uit kamerstukken, toelichtingen, etc.) als uitgangspunt hanteert bij het beschrijven van de juridische verplichtingen e.d.

Handreiking in drie delen voor verschillende doelgroepen

Handreiking in 3 delen

- Deel A): overzicht van het (theoretische) juridische kader;
- Deel B): juridische aspecten voor afzonderlijke grondwatergerelateerde activiteiten;
- Deel C): juridische aspecten voor een aantal gebiedsgerichte praktijkvoorbeelden.

De handreiking is in eerste instantie bedoeld voor juridische medewerkers, beleidsmedewerkers, vergunningverleners en handhavers. In tweede instantie zullen ook bedrijven en non-profit organisaties voordeel kunnen hebben van de handreiking. Diegenen die een breed echt juridisch beeld op het grondwaterbeheer willen krijgen, zullen met name het voorliggende deel A) raadplegen; degenen met een specifieke vraag over toepassing van instrumenten bij een grondwatergerelateerde activiteit hebben het meest aan deel B). Voor wie de juridische relaties van activiteiten in een gebiedsproject wil overzien, wordt gewezen op deel C). In dit laatste deel worden de juridische aspecten beschreven aan de hand van een aantal bestaande gebiedsgerichte praktijkcasus.

Actualisatie handreiking

Om te voorkomen dat de handreiking snel wordt achterhaald door nieuwe wetgeving, beleid e.d., zal deze op digitale wijze worden bijgehouden. Dit zal in ieder geval gebeuren via het nationale Handboek Water, een initiatief van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, met medewerking van het IPO, de Unie van Waterschappen, de VNG en Bodem+. Het beheer van dit handboek is neergelegd bij Infomil (onderdeel van AgentschapNL) en de Helpdesk Water. Zie nader: www.handboekwater.nl.

Leeswijzer

De handreiking bestaat uit drie hiervoor geschetste delen.

Het voorliggende deel A) is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2: grondwaterbeheer zoals geregeld in de Waterwet.
- Hoofdstuk 3: grondwaterbeheer in relatie tot bodem- en milieubeheer.
- Hoofdstuk 4: borgen van grondwater in de ruimtelijke ordening.
- Hoofdstuk 5: grondwaterbeheer en natuurbescherming.
- Hoofdstuk 6: weergave van het fiscale bekostigingsinstrumentarium.
- Hoofdstuk 7: toezicht en handhaving.
- Hoofdstuk 8: ontwikkelingen in beleid en regelgeving.
- Hoofdstuk 9: grondwaterbeheer en schadeverhaal.
- Hoofdstuk 10: conclusies en aanbevelingen.



Samenvattend overzicht van bevoegdheden en instrumentarium

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste taken en bevoegdheden kort benoemd. Dit helpt bij verdere lezing van de handreiking.

Tabel 1.1: bevoegdheden en instrumentarium verschillende overheden in relatie tot grondwaterbeheer

	Gemeente	Provincie	Rijk	Waterbeheerder
Algemene bepalingen bij besluitvorming en uitvoering feitelijke werkzaamheden				
Algemene wet bestuursrecht (Awb)	Voldoen aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder: zorgvuldige belangenafweging (zorgvuldigheidsbeginsel), goede motivering (op basis van onderzoek) en rekening houden met mogelijk nadelige gevolgen (evenredigheidsbeginsel).			
Beheer-wetgeving				
Waterwet	<ul style="list-style-type: none"> - Bestuurlijke waterafspraken - Grondwater-zorgplicht 	<ul style="list-style-type: none"> - Regionaal waterplan - Vergunningverlening en handhaving voor drie categorieën van onttrekkingen - Monitoring kwaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> - Nationaal waterplan - Vergunningverlening en handhaving (na wijziging Wtb!) - Projectplan voor aanleg of wijziging van "grondwaterstaatswerken" 	<ul style="list-style-type: none"> - Waterbeheerplan - Vergunningverlening en handhaving - Projectplan voor aanleg of wijziging van "grondwaterstaatswerken" - Opleggen gedoogplicht
Wet bodem-bescherming (Wbb)	<ul style="list-style-type: none"> - Aanwijzingen t.a.v. zorgplicht Wbb - "Bevoegd-gezag gemeenten" hebben dezelfde bevoegdheden als de provincie t.a.v. saneringen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aanwijzingen t.a.v. zorgplicht Wbb - Vaststellen ernst en spoed verontreiniging - Instemming saneringsplan - Instemming evaluatieverslag - Instemming nazorgplan 	<ul style="list-style-type: none"> - Aanwijzingen t.a.v. zorgplicht Wbb 	-
Wet milieubeheer (Wm) / Wabo	<ul style="list-style-type: none"> - Rioleringsplan - Verordening afvoer grond- en hemelwater - Maatwerkvoorschrift bij lozen in bodem (op grond van lozingsbesluiten) - Omgevings-vergunning milieu 	<ul style="list-style-type: none"> - Aanwijzen grondwaterbeschermingsgebied (ex PMV) - Maatwerkvoorschrift bij lozen in bodem - Omgevings-vergunning milieu - Aanwijzingen over GRP 	<ul style="list-style-type: none"> - Maatwerkvoorschrift bij lozen in bodem - Omgevings-vergunning milieu 	<ul style="list-style-type: none"> - Maatwerkvoorschrift bij lozen grondwater in oppervlaktewater (op grond van lozingsbesluiten) - Adviserende rol bij GRP



Vervolg tabel

	Gemeente	Provincie	Rijk	Waterbeheerder
Wet ruimtelijke ordening (Wro)	<ul style="list-style-type: none"> - Structuurvisie - Bestemmingsplan - Exploitatie-overeenkomst - Exploitatieplan ¹ 	<ul style="list-style-type: none"> - Structuurvisie - Verordening Ruimte - Aanwijzing - Inpassingsplan - Exploitatie-overeenkomst - Exploitatieplan 	<ul style="list-style-type: none"> - Structuurvisie - AMvB Ruimte - Aanwijzing - Inpassingsplan - Exploitatie-overeenkomst - Exploitatieplan 	- Adviesrol (RWS en waterschap) bij ro-plannen en ro-visies.
	Gemeente	Provincie	Rijk	Waterbeheerder
Fiscale bevoegdheden in relatie tot grondwaterbeheer				
Wettelijke grondslag	- Rioolheffing (Gemeentewet)	- Grondwaterheffing (Waterwet)	-	Watersysteemheffing (Waterschapswet)

¹ Hoewel dat niet duidelijk volgt uit de Wro, geniet kostenverhaal via het privaatrechtelijke spoor de voorkeur.



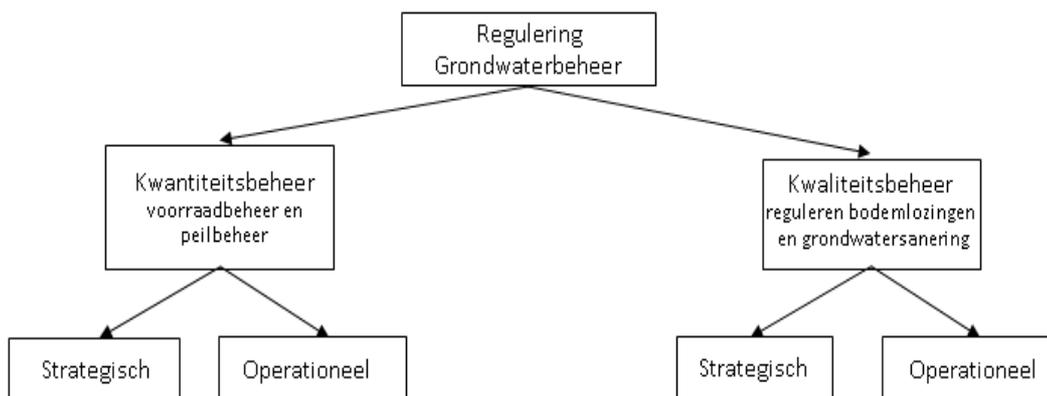
2 Grondwaterbeheer in de Waterwet

2.1 Inleiding: grondwaterkwantiteits- en -kwaliteitsbeheer

Opmerkelijk is dat niet zonder meer helder is wat onder grondwaterbeheer moet worden verstaan. Zoals in hoofdstuk 1 al even genoemd, zijn er met betrekking tot het grondwaterbeheer in onze wetgeving diverse strategisch-beleidsmatige en operationeel-fysische activiteiten of handelingen gereguleerd, waarbij de bevoegdheid tot regulering aan verschillende bestuursorganen is toegekend. Daarbij is bepaald wie voor welke specifieke (deel-)handeling een specifieke bevoegdheid of taak heeft.

Het kwantitatieve grondwaterbeheer - te onderscheiden in grondwatervoorraadbeheer en grondwaterpeilbeheer - omvat een aantal strategische en operationele taken. Strategisch is de beheertaak gericht op planvorming (beleid) en kaderstelling. Tot de operationele taken behoren het verlenen en handhaven van vergunningen, het beoordelen van meldingen voor grondwateronttrekkingen en hiermee samenhangende infiltraties, het realiseren en het zorgdragen voor een op de bovengrondse gebruiksfuncties afgestemd grondwaterpeil in bebouwd gebied, het bekostigen van met het grondwaterbeheer samenhangende taken en het behandelen van verzoeken om schadevergoeding.

Het kwalitatieve grondwaterbeheer omvat, naast planvorming (beleid) en kaderstelling, het reguleren van infiltraties en lozingen in de bodem en de sanering van ernstige grondwaterverontreinigingen. Verderop zal blijken dat de Waterwet weinig regelt t.a.v. grondwaterkwaliteitsbeheer. De Wet bodembescherming en de Wet milieubeheer zijn hier leidend. Daarnaast valt te wijzen op het landbouwbeleid dat op dit vlak, ingegeven door Europese regelgeving, wordt ondersteund door de Meststoffenwet en de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden.²



² Overigens is het bestrijdingsmiddelenbeleid niet alleen voor de landbouw van belang, maar bijvoorbeeld ook voor het beheer van de openbare ruimte door gemeenten (geen gebruik onkruidverdelgers etc.).



2.2 Belangrijke begrippen

Voor een goed begrip van het nieuwe wettelijke kader voor grondwater is het essentieel om enkele begrippen uit de Waterwet te kennen, zoals gedefinieerd in art. 1.1 Wtw. De Waterwet stelt integraal waterbeheer op basis van de ‘watersystembenadering’ centraal. Deze benadering gaat uit van het geheel van relaties binnen watersystemen, zoals de relaties tussen waterkwaliteit, waterkwantiteit, oppervlakte- en grondwater, en gaat uit van de samenhang tussen water met grondgebruik en watergebruikers. Verder kenmerkt integraal waterbeheer zich door de samenhang met de omgeving. Dit komt tot uitdrukking in relaties met beleidsterreinen als natuur, milieu en ruimtelijke ordening. De kernbegrippen uit de Waterwet in relatie tot de voorliggende handreiking zijn watersysteem, grondwaterlichaam, beheer en (water)beheerder.

Een watersysteem bestaat uit een samenhangend geheel van één of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken. Een watersysteem kan ook bestaan uit een afzonderlijk oppervlaktewater- of grondwaterlichaam. Al het grondwater in Nederland behoort tot een grondwaterlichaam en dus tot een watersysteem. Een grondwaterlichaam zelf is een samenhangende grondwatermassa en in de Waterwet is dit begrip ruimer uitgelegd dan in bijvoorbeeld de Europese Kaderrichtlijn Water of de Europese Grondwaterrichtlijn. In Nederland zijn ter implementatie van deze richtlijnen 23 grondwaterlichamen aangewezen.³

In de Europese richtlijnen is de begripsomschrijving beperkt tot water dat zich onder het bodemoppervlak in de verzadigde zone bevindt, ofwel al het water onder de grondwaterspiegel.⁴ De Waterwet (en voorheen ook de Grondwaterwet) heeft dit onderscheid niet gemaakt. Gegeven ondermeer het grondwaterpeilbeheer in bebouwde gebieden, tot uitdrukking komend in de gemeentelijke grondwaterzorgplicht (art. 3.6 Wtw), is in de Waterwet ook het water in de onverzadigde zone meegenomen (zie de definitie van grondwater in art. 1.1. Wtw waaruit duidelijk wordt dat grondwater al het water is dat zich onder het bodemoppervlak bevindt). Het Bkmw 2009 heeft wel aansluiting gezocht bij de Europese regelgeving door ‘grondwaterlichaam’ te definiëren als (art. 1 Bkmw 2009): “grondwaterlichaam als bedoeld in artikel 2 van de kaderrichtlijn water, dat krachtens artikel 4.10 van het Waterbesluit is aangewezen in het regionale waterplan.”

Twee andere centrale begrippen in de wet zijn ‘beheer’ en ‘beheerder’. *Beheer* is geformuleerd als de zorg van de overheid voor een of meer watersystemen of onderdelen daarvan, gericht op de doelstellingen van de Waterwet (zoals verwoord in art. 2.1 Wtw). Deze maken duidelijk dat de ‘bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen’ ook tot de beheertaak van de waterbeheerder behoort, alsmede de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen. Voor grondwater

³ In bijlage II van het Bkmw 2009 is de indeling/begrenzing van KRW-grondwaterlichamen weergegeven.

⁴ Grondwater is in art. 2, tweede lid KRW en art. 2 GWR 2006 (en daarvoor in 1983) gedefinieerd als “al het water dat zich onder het bodemoppervlak in de verzadigde zone bevindt en dat in direct contact met de bodem of ondergrond staat”.



gaat het dan concreet om het beschermen en verbeteren van de chemische kwaliteit en het er zorg voor dragen dat grondwater haar gebruiksfunctie kan blijven vervullen. De definitie van het begrip beheer maakt dit ook nog eens duidelijk: “de overheidszorg met betrekking tot een of meer afzonderlijke watersystemen of onderdelen daarvan, gericht op de in art. 2.1 genoemde doelstellingen”. Die overheidszorg wordt uitgevoerd door de *beheerder*: het bevoegde bestuursorgaan dat belast is met het beheer. De Waterwet onderscheidt twee waterbeheerders: het Rijk (feitelijk Rijkswaterstaat) beheert de rijkswateren (het hoofdwatersysteem) en de waterschappen beheren de overige wateren, veelal regionale wateren genoemd. Binnen het grondwaterbeheer van de waterbeheerder zijn er verschillende taken (met eigen bevoegdheden) te onderscheiden. Naast taken en bevoegdheden voor de waterbeheerder zelf, zijn ook taken en bevoegdheden voorbehouden aan de provincies (strategische planvorming en vergunningverlening voor een drietal specifieke onttrekkingen en hiermee samenhangende infiltraties) en de gemeenten (als beheerder van de openbare ruimte en de riolering belast met de zorgplichten voor hemelwater en grondwater). Zo bezien is er een duidelijke relatie tussen achtereenvolgens beheer, taken en bevoegdheden.

2.3 De Waterwet: instrumentarium en bevoegdheden

2.3.1 Inleiding

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 I&M / 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.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de plek van grondwater in de Waterwet. Voor elk van de verschillende bestuursorganen worden de taken, het beschikbare instrumentarium en bevoegdheden geschetst. Voorafgaand hieraan wordt eerst het belang van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) voor de bescherming van het grondwater aangegeven.

2.3.2 KRW en een ‘goede kwantitatieve grondwatertoestand’

In hoofdstuk 3 wordt stilgestaan bij de betekenis van de KRW en andere Europese richtlijnen voor de te beschermen *grondwaterkwaliteit*. De KRW gaat echter ook over een goede kwantitatieve toestand.⁵ De ‘grondwatertoestand’ wordt in art. 2, negentiende lid KRW immers gedefinieerd als “de algemene aanduiding van de toestand van een grondwaterlichaam, bepaald door de kwantitatieve of de chemische toestand ervan, en wel

⁵ Ontleend aan P. de Putter (2002), ‘Grondwaterpeilbeheer in de Europese Kaderrichtlijn Water’, MenR, november 2002, pp. 291-295.



door de slechtste van beide toestanden”.⁶ Wat onder ‘kwantitatieve toestand’ wordt begrepen, 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”.

Uit bovenstaande alinea kan worden geconcludeerd 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. Ofwel: milieuschade als gevolg van grondwaterstandwijzigingen moet worden voorkomen. Voor een actief grondwaterpeilbeheer gericht op het voorkomen of de aanpak van eenmaal geconstateerde grondwateroverlast of –onderlast in stedelijke gebieden geeft de KRW echter geen verplichtingen. In die zin is de reikwijdte van de richtlijn beperkt te noemen, dan wel moet worden aangenomen dat een dergelijk onderwerp (waarmee andere functies dan de drinkwaterfunctie en/of de milieufunctie zijn gediend, bijvoorbeeld de woon- en werkfunctie) zich niet leende voor regulering in de Kaderrichtlijn Water.

2.3.3 Bevoegdheden van het Rijk

Het rijk is opsteller van het Nationaal Waterplan – een plan op grond van hoofdstuk 4 van de Waterwet – waarin de strategische wateropgaven zijn vastgelegd. De hoofdzaken van het beleid, ook voor grondwater zijn hierin vastgelegd. Voor grondwater zijn hier de eerdere beleidsvoornemens (van bv. het Nationaal waterplan 4) overgenomen. Kort gezegd gaat het daarbij om voldoende en kwalitatief goed grondwater, het zoveel mogelijk voorkomen van grondwaterstandsproblemen en het zuiniger omgaan met de hoeveelheid grondwater. Veel recente wetgeving (zoals het Bkmw 2009 en de Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken) hebben hier in juridische zin vorm aan gegeven. Tevens kan worden gewezen op afspraken in het kader van het Bestuursakkoord Water 2011 (zie hiervoor nader hst. 8).

Het rijk is – via de diensten van Rijkswaterstaat – tevens operationeel beheerder van de rijkswateren ofwel het hoofdwatersysteem. Praktisch gezien gaat het hierbij om de grote

⁶ Wat wordt bedoeld met “de slechtste van beide toestanden” wordt overigens niet duidelijk. Moeilijk is te zien hoe bepaald zou moeten worden wat “de slechtste van beide toestanden” is. Hoe immers te kiezen tussen de kwantiteit en kwaliteit van het grondwater?



oppervlaktewateren met een nationaal belang. Rijkswaterstaat heeft momenteel geen grondwaterbeheertaken, zij het dat per 1 juli 2012 het Waterbesluit zal worden aangepast om ook Rijkswaterstaat als systeembeheerder bevoegd te maken voor vergunningverlening en handhaving voor grondwateronttrekkingen en hiermee verband houdende infiltraties in haar beheergebied. Verwacht mag dan ook worden dat in het volgende beheerplan voor de rijkswateren aandacht zal worden besteed aan het grondwater. De vraag hierbij is wel of er een logische scheidslijn te maken zal zijn tussen grondwaterlichamen in beheer bij het rijk en die in beheer bij de waterschappen. Grondwaterlichamen zijn immers erg grote hydrologische eenheden in vergelijking met de oppervlaktewaterlichamen in beheer bij het Rijk en de waterschappen. Denkbaar is dat de locatie waar een eventuele grondwateractiviteit zich afspeelt, bepalend zal zijn voor de vraag wie bevoegd gezag is.

Instrumenten waarover Rijkswaterstaat verder beschikt zijn het projectplan voor de (aanleg of) wijziging van een waterstaatswerk (waaronder een grondwaterlichaam⁷) en de mogelijkheid tot het vaststellen van peilbesluiten (waarmee deels ook de grondwaterstand wordt beïnvloed). Deze worden behandeld in par. 2.3.5 (de waterschappen beschikken over dezelfde instrumenten).

2.3.4 Bevoegdheden van de provincies

Als opsteller van het regionale waterplan is de provincie strategisch grondwaterbeheerder. Zij stelt het beleidskader vast, kent functies toe aan waterlichamen en zorgt voor een goede afstemming met bijvoorbeeld de ruimtelijke ordening. De beleidsvoornemens hiertoe staan in het regionaal waterplan, maar bijvoorbeeld ook in de structuurvisie. Ook is zij bevoegd gezag voor de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van een drietal specifieke grondwateronttrekkingen en (daarmee samenhangende) infiltraties. De grondwateronttrekkingen en infiltraties waarvoor de provincie bevoegd gezag is, staan in artikel 6.4 van de Waterwet:

- industriële grondwateronttrekkingen groter dan 150.000 m³/jaar,
- grondwateronttrekkingen ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening en
- bodemenergiesystemen.

Voor de aanleg van een bodemenergiesysteem kan in bepaalde gevallen worden volstaan met een melding. Hiervoor moet de provinciale waterverordening worden geraadpleegd.⁸

Aardwarmte en de relatie Waterwet en Mijnbouwwet

Er is een duidelijke grens tussen onttrekkingen boven en onttrekkingen beneden 500 meter diepte. Volgens artikel 2, lid 3 van de Mijnbouwwet is de wet met betrekking tot aardwarmte slechts van toepassing voor zover de aardwarmte op een diepte van meer dan 500 meter beneden het oppervlak van de aardbodem aanwezig is. Artikel 6.12 onder d van de Waterwet geeft aan dat hoofdstuk 6 van de Waterwet niet van toepassing is voor het onttrekken van

⁷ Zie nader par. 2.3.5 waar wordt uitgelegd dat voor de toepassing van hst. 5 Waterwet een grondwaterlichaam ook een waterstaatswerk is.

⁸ In enkele provincies maakt waterbeheer onderdeel uit van de Omgevingsverordening c.q. de Verordening voor de fysieke leefomgeving.



grondwater bij het opsporen en winnen van aardwarmte dieper dan 500 meter, evenals voor handelingen in zee waarbij regels zijn gesteld krachtens de Mijnbouwwet.

Op de watervergunning in relatie tot grondwateronttrekkingen en hiermee verband houdende infiltraties wordt nader ingegaan bij de uiteenzetting van dezelfde bevoegdheid van de waterschappen in par. 2.3.5.

Metten en registreren

Art. 6.11, lid 2 Waterbesluit verplicht om per kwartaal de hoeveelheid onttrokken of geïnfiltrerd grondwater te meten (met een nauwkeurigheid van 5%). Het bevoegd gezag kan bij kortdurende of seizoensgebonden onttrekkingen of infiltraties een kortere periode voorschrijven. Dit moet bij vergunning, of als er geen vergunning nodig is bij maatwerkvoorschrift. Voor de praktijk zouden voor deze kortere periodes algemene regels kunnen volstaan. Te denken valt concreet aan onttrekkingen voor beregening of veedrenking. Voor dergelijke kortdurende onttrekking is een vergunning of maatwerkvoorschrift omslachtig. Een algemene regel zou daarbij tot een aanzienlijke reductie in de administratieve lasten leiden. Bij provinciale verordening, voor zover het betreft het onttrekken van grondwater of het infiltreren van water waarvoor de provincie bevoegd gezag is, dan wel bij verordening van het waterschap voor andere gevallen, zouden gevallen moeten kunnen worden aangewezen waarin de meet- en registratieverplichtingen niet gelden.

Gedoogplicht grondwateronttrekkingen: wel bij vergunningen, niet bij meldingen

Grondwateronttrekkingen en daarmee verband houdende infiltraties van water in de bodem kunnen, ook wanneer zij krachtens vergunning worden verricht, tot schade aan onroerende zaken van derden leiden (gewasschade, natuurschade of zettingschade als gevolg van bijvoorbeeld bronneringen). Bij de verlening van een vergunning voor de onttrekking van grondwater zal steeds een afweging moeten worden gemaakt tussen de bij de grondwateronttrekking betrokken belangen en de belangen van derden. Wordt echter tot vergunningverlening overgegaan, dan rust volgens de gedoogplicht van artikel 5.27 Wtw op derden de verplichting om de vergunde onttrekking te gedogen. Dit betekent overigens niet dat vervolgens ook de eventuele schade die het gevolg is van de onttrekking, voor hun rekening moet blijven. Op grond van hoofdstuk 7 Waterwet rust op de vergunninghouder de plicht om schade aan onroerende zaken van derden zoveel mogelijk te ondervangen en voor het overige te vergoeden. Ook kan de eigenaar van de onroerende zaak van de vergunninghouder vorderen (via de rechtbank) dat deze de zaak in eigendom overneemt, wanneer de eigendom van de zaak voor de eigenaar van te geringe betekenis is geworden (art. 7.18, derde lid Wtw).⁹ Bij schade kan GS in deze vergunde gevallen verzocht worden een onderzoek in te stellen, op kosten van GS (zie art. 7.19, eerste lid Wtw).

De regeling van de gedoogplicht en het bijbehorende recht op (volledige) schadevergoeding is alleen van toepassing wanneer er een vergunning is verleend. De gedoogplicht is echter niet van toepassing op meldingsplichtige onttrekkingen. Dit houdt tevens in dat bij optredende

⁹ Deze gedoogplicht en schadevergoedingsplicht komen overeen met wat voorheen in de Grondwaterwet was geregeld.



schade de Waterwet niet in een regeling voorziet (zie art. 7.18 Wtw) en alsdan alleen de privaatrechtelijke weg openstaat. De schadelijgende partij resteert dan een actie op grond van onrechtmatige daad (art. 6:162 BW, mogelijk tezamen met art. 5:39 BW). De bewijslast is voor de eisende partij. Daarbij is er geen mogelijkheid om het schadeonderzoek door en voor rekening van GS te laten uitvoeren.

Hier valt dus op dat de keuze voor een vergunning- of meldingsplicht niet enkel administratieve gevolgen heeft, maar juist ook (verstreckende) gevolgen heeft voor de positie van een schadelijgende partij. Wel moet worden bedacht dat meldingsplichtige onttrekkingen niet snel tot schade aanleiding zullen geven.

Ten slotte

De provincie is terzake van grondwateronttrekkingen bevoegd een grondwaterheffing op te leggen en te innen. Hierop wordt nader ingegaan in hoofdstuk 6.

2.3.5 Bevoegdheden van de waterschappen

Voor de waterschappen gaat het bij de uitvoering van grondwaterbeheer in het bijzonder om de inzet van de watervergunning of algemene regels, het uitvoeren van het oppervlaktewaterpeilbeheer of het zelf uitvoeren van projecten waarbij wijzigingen worden aangebracht in de loop, de omvang e.d. van grondwaterlichamen.

Vergunningverlening en algemene regels

Vóór de inwerkingtreding van de Waterwet waren de provincies het bevoegde gezag voor alle grondwateronttrekkingen en infiltraties. Daar is echter verandering in gekomen. Om integraal waterbeheer echt mogelijk te maken, moesten watersystemen ook onder beheer van één beheerder worden gebracht. Dit is de reden geweest om de bevoegdheid om regels te stellen en vergunningen te verlenen voor grondwateronttrekkingen en infiltraties grotendeels over te dragen (bij wet) van de provincies naar de waterschappen. De bevoegdheid tot regulering van onttrekkingen (en hiermee verband houdende infiltraties), anders dan de drie hiervoor beschreven provinciale categorieën, is in handen van de waterschappen. De Waterschapswet geeft hiervoor het kader.¹⁰

De meeste grondwateronttrekkingen, zoals bronneringen of onttrekkingen voor bodem- en grondwatersanering, beregening of veedrenking, zijn nu gereguleerd via de keur (de waterbeheerverordening) van het waterschap. Alle keuren bevatten een verbod om zonder vergunning grondwater te onttrekken. Vrijwel alle keuren bevatten daarnaast uitzonderingen op dat verbod: bepaalde onttrekkingen zijn niet vergunningplichtig, maar kunnen, mits de regels ('algemene regels' genoemd) zoals in de keur vermeld in acht worden genomen, worden afgedaan met een melding. 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

¹⁰ Zie artikel 56 Waterschapswet in samenhang met artikel 2 lid 2 en artikel 1 lid 2 Waterschapswet.



de plaats van de vergunningplicht. Per categorie kan het waterschap grenzen stellen aan de omvang van onttrekkingen waarvoor algemene regels kunnen worden vastgesteld.

De grens tussen vergunningplicht en meldplicht is veelal gedefinieerd als een bepaald debiet per uur en per maand; grondwateronttrekkingen zijn bijvoorbeeld meldingsplichtig als deze minder bedragen dan 100 m³/h en 25.000 m³/maand. Daarnaast is vaak een grens in de maximale duur van de onttrekking gesteld: onttrekkingen tot bijvoorbeeld een half jaar zijn meldingsplichtig, boven een half jaar vergunningplichtig. De criteria kunnen echter per waterschap verschillen.

In de watervergunning worden voorschriften opgenomen ter behartiging van de belangen, genoemd in artikel 2.1 Waterwet. Hieronder vallen de chemische kwaliteit van en de functievervulling door grondwaterlichamen. De doelstelling van de Waterwet is erg ruim (zie art. 2.1 Waterwet). De bescherming en verbetering van de chemische kwaliteit van grondwater en vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen dient integraal onderdeel uit te maken van de belangenafweging die voorafgaat aan de eventuele vergunningverlening.

Daarbij eist ook de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dat het bevoegde gezag bij de voorbereiding van een besluit, zoals een vergunning, zorgvuldig tewerk gaat en bijvoorbeeld onderzoek doet naar de mogelijk nadelige gevolgen van een aangevraagde activiteit en zo nodig mitigerende maatregelen eist. Zo kunnen er vergunningvoorschriften worden geformuleerd die betrekking hebben op de bescherming van de grondwaterkwaliteit. Dit geldt zowel voor een watervergunning voor het onttrekken van grondwater die door de provincie wordt afgegeven als een watervergunning die door een waterschap op basis van de keur wordt verleend. 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 slecht worden verleend als er geen gevaar voor verontreiniging van het grondwater bestaat (art. 6.26 lid 3 en 4 Wtw). Dit wordt beoordeeld op grond van de regels in artikel 12 Wbb. Dit betekent dat de voorschriften van artikel 4 van het Infiltratiebesluit bodembescherming overeenkomstig van toepassing zijn op een vergunning voor het infiltreren van water.¹¹

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 waterhuishoudkundige handelingen moet een overheidsorgaan alle betrokken belangen in kaart brengen en zorgvuldig tegen elkaar afwegen. Deze eisen volgen 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'). Het 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,

¹¹ S. Handgraaf, in: H.J.M. Havekes, P.J. de Putter (red.), *Wegwijzer Waterwet*, Kluwer 2010, p. 159.



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 (dit volgt uit het '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. Denk aan het kiezen voor een alternatieve bouwlocatie, een drainriool in plaats van een 'gewone' afvoerleiding, grondverbetering, het kiezen voor een wijze van bouwrijp maken en/of het feitelijk bouwen die zich wel verdraagt met de waterhuishoudkundige situatie. 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.

Voor handelingen die via een melding kunnen worden toegestaan is er in beginsel geen afzonderlijk toetsingskader (uitgezonderd procedurele eisen). Het bevoegd gezag heeft echter in bepaalde gevallen de mogelijkheid maatwerkvoorschriften te stellen. Verschillende "lozingsbesluiten" (zoals het Besluit lozen buiten inrichtingen) en veel keuren van waterschappen voorzien in die mogelijkheid.

Ten slotte wordt er hier op gewezen dat de in par. 2.3.4 beschreven meet- en registratieverplichtingen ook hier van toepassing zijn, inclusief de hierbij horende bevoegdheden.

Procedure vergunningverlening

Op de voorbereiding van een beschikking tot verlening, wijziging of intrekking van een vergunning voor het onttrekken van grondwater of infiltreren van water als bedoeld in artikel 6.4 Waterwet zijn, tenzij bij algemene maatregel van bestuur anders is bepaald, de afdelingen 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en 13.2 van de Wet milieubeheer van toepassing (art. 6.16 lid 1 Wtw). Dit zijn de grondwateronttrekkingen en infiltraties waarvoor de provincie bevoegd is. Voor watervergunningen voor *andere* grondwateronttrekkingen dan die genoemd in art. 6.4 Waterwet (dus: de onttrekkingen waarvoor het waterschap bevoegd is) geldt dit niet. Tenzij de keur anders bepaalt, is daarom afdeling 4.1 van de Algemene wet bestuursrecht op de watervergunning voor grondwateronttrekkingen van toepassing (de reguliere voorbereidingsprocedure).

Samenloop en samenwerking bij verlening watervergunning

In de Waterwet is in art. 6.17 een regeling opgenomen die ziet op de samenloop van bevoegdheden bij vergunningverlening voor een handeling of samenstel van handelingen in een watersysteem. Belangrijk uitgangspunt in de Waterwet is dat voor de behandeling van de *aanvraag* watervergunning één bevoegd gezag bestaat, ook al komen er voor een aangevraagde handeling of samenstel van handelingen twee of zelfs drie bevoegde bestuursorganen in beeld.



De wetgever heeft bedoeld het voor de aanvrager zo eenvoudig mogelijk te maken. Het aanvraagformulier voor een watervergunning biedt daarom, in de geest van de integrale watersysteemgedachte, de mogelijkheid om voor alle handelingen bedoeld in artikel 6.2 t/m 6.5 van de wet én de handelingen genoemd in de keur één vergunning aan te vragen. De aanvraag kan worden ingediend bij burgemeester en wethouders (die de aanvraag dan direct doorsturen naar het Waterwet-bevoegde gezag), maar kan ook rechtstreeks naar het bevoegde gezag worden gestuurd. Betreft het een samenstel van handelingen waarvoor meer dan één bestuursorgaan bevoegd gezag is, dan is er sprake van samenloop. Bevoegd gezag is dan in principe het hoogste bestuursorgaan. Bestuursorganen kunnen onderling afspraken maken over delegatie van de bevoegdheid naar een lager bestuursorgaan, bijvoorbeeld als de betrokkenheid c.q. het waterstaatkundig te dienen belang van het hogere bestuursorgaan beperkt is. Uitgangspunt van de Waterwet is dat er in een dergelijk geval één integrale watervergunning wordt verleend, al laat de praktijk soms zien dat er dan toch tot verschillende vergunningen gekomen wordt (van verschillende bestuursorganen). Voor een deel wordt deze (door de wetgever niet gewenste) praktijk in de hand gewerkt door de redactie van art. 6.17 Wtw. Dit artikel stelt de aanvraag centraal: de aanvrager kan er dus voor kiezen om voor de verschillende handelingen apart vergunning aan te vragen bij de verschillende bevoegde bestuursorganen. Ieder bestuursorgaan beslist dan afzonderlijk over het verlenen van de vergunning of ontheffing. Deze mogelijkheid is echter niet in lijn met de bedoeling van de wetgever om met de Waterwet een einde te maken aan deze sectorale werkwijze.

Om te zorgen dat de watervergunningen die uit het overgangsrecht zijn ontstaan op termijn in één integrale watervergunning worden omgezet, bepaalt artikel 6.18, eerste lid Wtw, dat bij de aanvraag van een wijziging van een watervergunning die betrekking heeft op een handeling die deel uitmaakt van een samenstel van handelingen waarvoor ook reeds een of meer andere watervergunningen van kracht zijn, het bevoegd gezag kan bepalen dat een nieuwe watervergunning moet worden aangevraagd voor alle handelingen die behoren tot het samenstel. Zo'n vergunning wordt een revisievergunning genoemd. Artikel 6.18 Wtw is van toepassing als de vergunninghouder *zelf* besluit een wijziging van een watervergunning aan te vragen. Dat zal zomaar niet gebeuren en om die reden is in artikel 6.19 Wtw bepaald dat het bevoegd gezag ook ambtshalve (op eigen initiatief) een revisievergunning kan verlenen.¹² Of dit in de praktijk ook (al) gebeurt, is op dit moment niet bekend.

Er zijn verschillende gevallen denkbaar waarin samenloop van bevoegdheden kan optreden. Denk maar aan een aanvraag voor een transportleiding door een primaire waterkering in beheer bij een waterschap en een grote rivier in beheer bij Rijkswaterstaat, gepaard gaande met een grote industriële grondwateronttrekking waarvoor de provincie bevoegd gezag is. Volgens de hoofdregel is dan de Minister van Infrastructuur en Milieu het bevoegde gezag, tenzij partijen uit hun midden een ander aanwijzen. De betrokken bestuursorganen kunnen echter - in afwijking van de hoofdregel - gezamenlijk uit hun midden een ander bestuursorgaan aanwijzen dat de aanvraag in behandeling zal nemen en daarop zal beslissen. De overige bestuursorganen worden hierbij dan in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen (art. 6.17 lid 3 Wtw). Ontbreekt een hoogst bevoegd gezag, dan wordt de aanvraag

¹² Hiervoor gelden dezelfde procedurele eisen als bij een revisievergunning op aanvraag.



in behandeling genomen en wordt daarop beslist door het bestuursorgaan op wiens grondgebied de handeling of het samenstel van handelingen in hoofdzaak wordt verricht (art. 6.17, eerste lid Wtw). In een door het Nationaal wateroverleg (NWO) vastgestelde handreiking wordt de praktijk geholpen bij het toepassen van de samenloopregeling.¹³

Slotopmerking: art. 6.17 Wtw ziet alleen op *samenloop* van bevoegdheden tot *vergunningverlening*. *Samenhang* kan zich voordoen met tal van andere juridische verplichtingen uit de Waterwet, zoals meldingen en projectplannen. Over meldingen, bijvoorbeeld op grond van het Waterbesluit, het Activiteitenbesluit of het Besluit lozen buiten inrichtingen, is niets bepaald. Uitgangspunt is daarom voorsnog dat meldingen, waarvoor in de regel geen afzonderlijk besluit hoeft te worden genomen, worden gericht aan het bestuursorgaan dat daarvoor op basis van de Waterwet bevoegd gezag is.¹⁴

Metten en registreren

Wat in paragraaf 2.3.4 onder 'metten en registreren' is opgenomen, geldt *mutatis mutandis* ook voor de waterschappen. Hier wordt dan ook naar verwezen.

Peilbesluit (oppervlaktewater en grondwaterpeilbesluit)

Het grondwaterpeil wordt, zeker in landelijk gebied, ondermeer 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 een peilbesluit worden waterstanden of bandbreedten vastgesteld waarbinnen waterstanden kunnen variëren. De aanwijzing vindt plaats bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (voor RWS in het Waterbesluit) dan wel bij of krachtens provinciale verordening voor zover het regionale wateren betreft.

In Nederland worden in peilbesluiten de oppervlaktewaterstanden aangegeven die zoveel mogelijk gehandhaafd moeten worden (droogleggingsnormen).¹⁵ De grondwaterstand is hierbij een bepalende factor. Voor de oppervlaktewateren onder beheer van het waterschap zijn nadere regels te vinden in de provinciale waterverordening.

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

¹³ Nationaal wateroverleg (NWO), 'Handreiking Samenloop bevoegdheden watervergunning', 2009. De handreiking is te downloaden via www.waterwet.nl. De handreiking heeft geen juridische status.

¹⁴ Op veel meldingen volgt geen beschikking. Die worden ter kennisgeving aangenomen (alleen voor handhaving interessant). Vandaar de zinsnede 'in de regel'.

¹⁵ 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.



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 met de komst van de Waterwet is de reikwijdte van de belangenafweging, gegeven de ruime doelstellingen van de Waterwet, erg breed. Bij het vaststellen van een peil moet dan ook niet alleen rekening worden gehouden met het eigen waterbeheerplan (van waterschap of RWS), maar zeker ook met het provinciale milieubeleidsplan (milieu), het regionale waterplan, de provinciale structuurvisie en de geldende bestemmingsplannen (ruimtelijke ordening). 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').

Nieuw in de Waterwet is dat een peilbesluit ook betrekking kan hebben op grondwaterstanden. De verplichting om een peilbesluit voor grondwaterlichamen vast te stellen zou (voor de waterschappen) in de provinciale verordening en voor het Rijk in het Waterbesluit moeten worden opgenomen c.q. nader uitgewerkt (zie art. 5.2 Wtw). Uit de toelichting bij het wetsvoorstel Waterwet blijkt echter dat dergelijke peilbesluiten vooralsnog waarschijnlijk niet tot stand zullen worden gebracht. Zeker niet in stedelijk gebied, vanwege de nog beperkte mogelijkheden tot gerichte peilregulering van grondwater.¹⁶ Als er ooit al grondwaterpeilbesluiten komen – de praktijk laat zien dat dit feitelijk geen begaanbare weg is – dan is niet duidelijk hoe een dergelijk peilbesluit van de waterbeheerder zich verhoudt tot de hierna te bespreken gemeentelijke grondwaterpeilzorgplicht.

Projectplan

Als een waterbeheerder een waterstaatswerk – gedefinieerd in art. 1.1. Wtw als een oppervlaktewaterlichaam, een bergingsgebied, waterkering of ondersteunend kunstwerk – wil aanleggen of wijzigen, zal hij hiervoor een projectplan moeten maken. Dit projectplan, dat een besluit is in de zin van de Awb, geeft een beschrijving van het werk en de wijze waarop het aanleggen of wijzigen zal worden uitgevoerd. Ook wanneer er in opdracht wordt gewerkt van de waterbeheerder, geldt de projectplanplicht. Dit laatste blijkt uit de woorden "of vanwege" in art. 5.4, eerste lid Wtw. Uit de formulering van het tweede lid blijkt dat het projectplan vormvrij is.

In relatie tot grondwater is van belang dat de aanleg of wijziging van een grondwaterlichaam door of vanwege de waterbeheerder ook projectplanplichtig is. Het slot van art. 5.4, eerste lid Wtw bepaalt namelijk dat met de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk de uitvoering van een werk tot beïnvloeding van een grondwaterlichaam wordt gelijkgesteld. In de praktijk zal het hierbij feitelijk kunnen gaan om de wijziging van een grondwaterlichaam waarbij te denken valt aan het doorsnijden van grondwater met bijvoorbeeld een damwand of een anti-verdrogingsproject.

¹⁶ Kamerstukken II 2006/07, 30818, nr. 3, p. 92.



2.3.6 Gemeenten en de Waterwet

Gemeenten zijn geen waterbeheerders in de zin van de Waterwet, maar zij zijn op grond van art. 3.5 en 3.6 Waterwet wel belast met de uitvoering van de hemelwaterzorgplicht en de grondwater(peil)zorgplicht. Deze zorgplichten waren voorheen al opgenomen in de Wet op de waterhuishouding (via de Wet gemeentelijke watertaken). De grondwaterzorgplicht houdt in dat de gemeente in het openbaar gemeentelijke gebied (dus niet op het terrein van de perceelseigenaar) maatregelen moet treffen om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zo veel mogelijk te voorkomen of te beperken. Dit geldt voor zover het treffen van die maatregelen doelmatig is en dit niet tot de verantwoordelijkheid van het waterschap of de provincie behoort. Van belang bij de zorgplicht is dat er een goede afstemming wordt bewerkstelligd tussen de bestemming, de inrichting en het beheer van te bebouwen gebieden en de daarvoor van belang zijnde (grond-)waterhuishouding. Gemeenten hebben hiermee een inspanningsplicht gekregen om, mits maatregelen doelmatig zijn, structurele grondwaterstandproblemen zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.

Grondwaterzorgplicht begint bij de perceelseigenaar

Grondwaterbeheer is met name bestuursrechtelijk gereguleerd. Privaatrechtelijk is er echter ook het een en ander geregeld. Zo kent het Burgerlijk Wetboek een typische hinderbepaling (art. 5:39 BW): “de eigenaar van een erf mag niet in een mate of op een wijze die volgens artikel 162 van Boek 6 onrechtmatig is, aan eigenaars van andere erven hinder toebrengen door wijziging te brengen in de loop, hoeveelheid of hoedanigheid van over zijn erf stromend water of van het grondwater, dan wel door gebruik van water dat zich op zijn erf bevindt en in open gemeenschap staat met het water op eens anders erf”. Het BW benadrukt de eigen verantwoordelijkheid van burgers en andere grond- en gebouweigenaren. Zo zijn huiseigenaren zelf verantwoordelijk voor de staat van de woning en het perceel. Eventuele schade aan een eigendom komt voor eigen rekening, of het nou de reparatie van een lek dak, het waterdicht maken van een kruipruimte (of kelder) of het herstel van de fundering betreft. Uit jurisprudentie is meermalen gebleken dat de perceelseigenaar zelf verantwoordelijk is voor de wering van grondwater in, onder en om zijn woning.¹⁷ Het hof Den Bosch oordeelde in een zaak zelfs dat voorzieningen tegen grondwateroverlast onder de gewone lasten van de erfpachter vallen en daarmee voor zijn eigen rekening komen. Als grondslag hiervoor wees het gerechtshof op art. 5:96 Burgerlijk Wetboek.¹⁸ Dezelfde redenering is houdbaar met betrekking tot onderlastproblemen en dat houdt dan in dat het de bewoners zelf zijn die moeten zorgen voor een goede staat van de fundering. Eigenaren dienen zelf zorg te dragen voor een goede staat van de bij hen in eigendom zijnde percelen en gebouwen. In dat kader moeten zij zelf waterhuishoudkundige en/of bouwkundige maatregelen treffen.

Het is dan ook verklaarbaar dat de gemeentelijke grondwaterzorgplicht zich niet uitstrekt over particuliere eigendommen. De gemeentelijke zorgplicht begint bij de perceelgrens ofwel daar waar de openbare ruimte ophoudt. Anders gezegd: de gemeentelijke grondwaterzorgplicht doet feitelijk niets méér dan daar beginnen waar de privaatrechtelijke verantwoordelijkheid ophoudt. Met

¹⁷ Hof 's-Hertogenbosch 13 november 1996, rolnr. 366/94/HE, Bouwrecht 1997, p. 874.

¹⁸ Zie ook Gerechtshof Arnhem, 3 juni 1997, BR 1997/10, p. 877.



waterhuishoudkundige maatregelen op of in het openbaar terrein kunnen (soms) problemen op particuliere percelen worden verholpen.¹⁹ In andere situaties kunnen dergelijke maatregelen niet afdoende of niet doelmatig zijn. In die gevallen kan het af te voeren grondwater dat door particulieren (huishoudens en bedrijven) aan de perceelsgrens wordt aangeboden, worden verzameld en getransporteerd door middel van een openbaar ontwateringsstelsel, dan wel, indien uit de gemeentelijke afweging blijkt dat er redelijkerwijs geen andere optie voorhanden is, door middel van een al aanwezig (gemengd) rioolstelsel.

Bouwkundige oplossingen zijn voor rekening van de perceelseigenaren. Indien het echter doelmatiger is om (deels) waterhuishoudkundige en/of bouwkundige maatregelen te nemen op het particuliere terrein en de betrokken eigenaren daarmee akkoord gaan, zijn dergelijke maatregelen door gemeenten overigens niet uitgesloten (autonome bevoegdheid). Zij zijn hiertoe echter niet verplicht. Praktisch gevolg hiervan is bijvoorbeeld dat bouwkundige kosten die gemoeid zijn met het waterdicht maken van kelders (bij hoge grondwaterstanden) of het herstel van houten funderingspalen van woningen (bij lage grondwaterstanden) niet door de gemeente uit de rioolheffing kunnen worden bekostigd. Er zijn wel gemeenten die huiseigenaren subsidie verstrekken als deze zelf de kelder of kruipruimte waterdicht willen maken (zoals de gemeenten Heemstede en Tiel). Ten opzichte van burgers die hun eigen verantwoordelijkheid geheel zelf invullen is dit wel wat scheef te noemen ("ik heb jaren geleden zelf en op eigen kosten de kelder dichtgesmeerd, en nu krijgt de buurman een deel vergoed!").

Hulpmiddel bij het concreet maken van de grondwaterzorgplicht is het door de gemeente vast te stellen rioleringsplan (GRP). Het GRP, een wettelijk plan op grond van art. 4.22 Wm, dient te worden afgestemd met het regionale waterplan van de provincie en het waterbeheerplan van de waterbeheerder. De wettelijke verplichtingen die altijd al golden voor gemeentelijke rioleringsplannen, zijn sinds 2008 (met een overgangstermijn van vijf jaar) ook van toepassing op gemeentelijke voorzieningen voor hemelwaterinzameling en de aanpak van grondwaterproblemen. Het GRP moet ook een overzicht geven van de voorgenomen maatregelen om nadelige gevolgen van de grondwaterstand te voorkomen of beperken en de financiële gevolgen van de in het plan aangekondigde activiteiten. Een maatregel zou bijvoorbeeld kunnen bestaan uit het draineren van een bepaalde straat of wijk en/of het aanleggen en beheren van een grondwatermeetnet.

In het rioleringsplan moet worden opgenomen welk afwegingskader de gemeente gebruikt bij de uitvoering van de diverse zorgplichten, waaronder dus ook de grondwaterzorgplicht. Gemeenten hebben hierbij een zekere beleidsvrijheid, maar motiveren van het beleid (waarom iets wel of juist niet doen?) is, in lijn met het motiveringsbeginsel als één van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, cruciaal. Uit het GRP moet ook kunnen worden opgemaakt wanneer kan worden gesproken van structurele grondwaterstandproblemen, zodat particulieren kunnen weten in welke omstandigheden zij maatregelen van de gemeente mogen verwachten. Hier niet aan voldoen levert strijd op met een wettelijke plicht, te weten de zorgplicht zelf.

¹⁹ Uit art. 3.6, tweede lid Waterwet wordt duidelijk welke maatregelen binnen het bereik van de zorgplicht vallen. Het gaat uitsluitend om waterhuishoudkundige maatregelen in de openbare ruimte van het bebouwde gebied. Afhankelijk van de concrete situatie, kunnen de inspanningen bestaan uit het inzamelen, bergen, transporteren en het nuttig toepassen van (relatief) schoon water zoals door het terugbrengen in de bodem of het oppervlaktewater van afgevoerd grondwater (en hemelwater).



Hoever een gemeente moet gaan met de uitoefening van de grondwaterzorgplicht, wordt door haarzelf ingevuld. De concrete omstandigheden van het geval zijn leidend. De Memorie van Toelichting bij de Wet gemeentelijke watertaken merkt hierover op dat bij het bepalen van de reikwijdte van de taak bijvoorbeeld een rol kunnen spelen "de mate van kwetsbaarheid van een gebied voor wateroverlast door grond- of hemelwater, het aantal panden en de spreiding daarvan over de gemeente waarvan zij weet of behoort te weten dat zij bijzonder kwetsbaar zijn voor schommelingen in het grondwaterpeil en het voorkomen van afvloeiend hemelwater, de financiële en andere middelen die de gemeente ter beschikking heeft staan bij de uitvoering van zijn taak, eventuele medeveroorzaking van de schade door degene die de schade heeft geleden, de mogelijkheid om schadebeperkende maatregelen te nemen, de mogelijkheid om eigenaren te waarschuwen opdat zij zelf schadebeperkende maatregelen kunnen treffen, of de adequate reactie op klachten van particulieren".²⁰ Er zal ook worden getoetst aan de zorgvuldigheidseis en andere beginselen van behoorlijk bestuur.

De zorgplicht maakt geen onderscheid tussen nieuwe en bestaande gevallen of gevallen van grondwateroverlast- of grondwateronderlastproblemen. Bestaande gevallen vallen dus in principe ook binnen de reikwijdte van de zorgplicht, zij het dat de gemeente de nodige beleidsvrijheid heeft om in het GRP aan te geven welke problemen met welke middelen op welk tijdstip worden aangepakt. Doelmatigheidsoverwegingen spelen hierbij een belangrijke rol. De zorgplicht werkt echter niet met terugwerkende kracht en dat heeft als praktische betekenis vooral dat een gemeente niet zonder meer aansprakelijk kan worden gesteld voor schade uit het verleden.²¹ Wel kan, in lijn met de hierna geschetste jurisprudentie over de nieuwe zorgplichten, worden betoogd dat de gemeente in het GRP serieus werk moet maken van de funderingsproblemen door *verdere* schade te helpen voorkomen.

Eerste jurisprudentie over de zorgplichten

Dat de zorgplichten (behalve de grondwaterzorgplicht is ook de hemelwaterzorgplicht per 1 januari 2008 van kracht geworden) serieus genomen moeten worden, laat een uitspraak zien van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Middelburg.²² De rechter veroordeelde de gemeente Kapelle wegens handelen in strijd met de gemeentelijke zorgplicht voor afvloeiend hemelwater.²³ De zaak betrof enkele particulieren (eisers) en de gemeente (gedaagde). Deze particulieren hebben in 2008 als gevolg van hevige neerslag forse waterschade in hun woningen opgelopen. De wateroverlast is veroorzaakt doordat het hemelwater vanaf de straat onvoldoende werd afgevoerd door de riolering. In plaats daarvan stroomde het hemelwater vanuit de openbare ruimte naar de lager gelegen percelen van eisers. Ook helde de straat enigszins af in de richting van die percelen, veroorzaakt door het gekozen straatprofiel. De rechter oordeelt dat de gemeente verantwoordelijk is voor het op haar kosten realiseren van een voorziening die de afvoer van het afvloeiende hemelwater van de straat naar die percelen voorkomt. De keuze van de voorziening is aan de

²⁰ Kamerstukken II, 2005/06, 30578, nr. 3, p. 26.

²¹ Vgl.: Kamerstukken II, 2006/07, 30578, nr. 6, p. 2.

²² Rechtbank Middelburg, 10 juni 2009, 67489 / KG ZA 09-77.

²³ Zie ook: P. Jong, Wateroverlast op straat door hevige regenval. Enkele voorbeelden uit de jurisprudentie, *Jurisprudentie Milieurecht*, september 2009, afl. 8, p. 672-673 en P. de Putter (2010), 'De Waterwet: veel meer dan weer een nieuwe wet!', *Tijdschrift voor Bouwrecht*, nr. 3 maart 2010, p. 198-199.



gemeente, zolang deze maar effectief is. Uit de wetgeschiedenis van de hemelwaterzorgplicht blijkt duidelijk dat deze zorgplicht ook geldt voor afvloeiend hemelwater op de (gemeentelijke) straten.²⁴

De uitspraak laat zien dat de zorgplichten een expliciete boodschap aan gemeenten inhouden het hemel- en grondwaterstandaspect mee te nemen bij de besluitvorming rondom voorgenomen ingrepen in de openbare ruimte. Daar geen invulling aan geven, vergroot de kansen voor particulieren een gemeente succesvol aansprakelijk te stellen.²⁵ In dezelfde lijn oordeelde de Nationale Ombudsman in een zaak die speelde in de gemeente Emmen.²⁶ Nadat de Ombudsman oordeelde dat de gemeente op onbehoorlijke wijze met de klachten van bewoners was omgegaan, gaf hij het college van burgemeester en wethouders van Emmen in overweging om met de bewoners (...) in contact te treden en in overleg met hen de maatregelen te treffen die nodig zijn om hun woning en erven van overlast als gevolg van hemel of grondwater te vrijwaren.

2.4 De Waterwet en grondwaterkwaliteitsbeheer

De kwalitatieve bescherming van grondwaterlichamen wordt in beperkte mate door de Waterwet afgedekt. In het planstelsel van de Waterwet speelt de bescherming en bevordering van de chemische kwaliteit van grondwatersystemen wel een belangrijke rol.²⁷ Hier worden de doelen en de daarbij horende kaders opgenomen.

De wet reguleert (in hoofdstuk 6) het lozen van stoffen en het inbrengen van dan wel onttrekken van water aan een oppervlaktewaterlichaam, terwijl voor grondwaterlichamen slechts onttrekking van grondwater en infiltratie (met het oogmerk dit later weer te onttrekken) van water is gereguleerd. Hieruit blijkt dat het op grondwaterkwaliteit gerichte operationele overheidsoptreden niet gereguleerd wordt in het kader van de Waterwet. Wel speelt het belang van de grondwaterkwaliteit een rol in de belangenafweging in het kader van besluiten en feitelijke maatregelen.

Voor de bescherming van de grondwaterkwaliteit is het instrumentarium van de milieuwetgeving leidend. In het bijzonder moet dan worden gewezen op de Wet bodembescherming en de Wet milieubeheer alsmede de landbouwwetgeving (meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen). Zie hiervoor nader hoofdstuk 3.

2.5 Conclusie

²⁴ Kamerstukken II, 2005-2006, 30 578, nr. 3, p. 12.

²⁵ P.J. de Putter (2008), 'Eindelijk meer duidelijkheid in het stedelijke grondwaterbeheer', Overheid en Aansprakelijkheid, 2008, nr. 3, pp. 159-168.

²⁶ Nationale Ombudsman, rapport over een klacht over het college van burgemeester en wethouders van Emmen, 4 oktober 2010, rapportnummer: 2010/289.

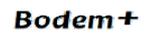
²⁷ Alle maatregelen die volgens de KRW in de maatregelenprogramma's moeten worden opgenomen, ook de maatregelen die nodig zijn voor de goede chemische grondwatertoestand, moeten een plaats vinden in de wettelijke waterplannen. Vgl. artikel 4.6 Waterbesluit.



Het is niet zonder meer helder wat grondwaterbeheer is. De regulering van het grondwaterbeheer omvat afzonderlijke strategisch-beleidsmatige en operationeel-fysieke activiteiten of handelingen. De bevoegdheid tot regulering ligt in handen van de verschillende overheden. Wel is bepaald wie voor welke specifieke (deel-)handeling een specifieke bevoegdheid of taak heeft.

Kijkend naar de Waterwet, valt het volgende op:

1. Voor de praktijk is het niet altijd eenvoudig duidelijk te maken wie precies grondwaterbeheerder is. Zowel het Rijk, de provincies, de waterschappen als de gemeenten hebben taken en daaraan gelieerde verantwoordelijkheden. Helderheid in het juridische grondwaterbeheer veronderstelt kennis over de juridische relaties die het grondwaterbeheer heeft met tal van andere beheerdomeinen. Een goed beeld van de grondwaterwet- en regelgeving impliceert dan ook kennis van de grondwatergerelateerde bepalingen in de verschillende wetten zoals die in dit deel van de handreiking zijn beschreven.
2. Er is een verschil in definities tussen het begrip grondwater(lichaam) in de Waterwet enerzijds en het Bkwm 2009 anderzijds. Het grondwater in de onverzadigde zone valt niet binnen de reikwijdte van het Bkwm 2009. De Waterwet rekent dit water wel tot het grondwater.
3. Art. 6.11, lid 2 Waterbesluit verplicht om per kwartaal de hoeveelheid onttrokken of geïnfiltreerd grondwater te meten. Het bevoegd gezag kan bij kortdurende of seizoensgebonden onttrekkingen of infiltraties een kortere periode voorschrijven. Dit moet bij vergunning of, als er geen vergunning nodig is, bij maatwerkvoorschrift. De praktijk, zo bleek tijdens het opstellen van de handreiking, ervaart dit als bureaucratisch/omslachtig. Het zou ook mogelijk moeten zijn om deze kortere periode generiek bij verordening voor te schrijven.
4. De regeling van de gedoogplicht bij grondwateronttrekkingen en het bijbehorende recht op (volledige) schadevergoeding is alleen van toepassing wanneer er een watervergunning is verleend. De gedoogplicht is niet van toepassing op meldingsplichtige onttrekkingen. Dit houdt tevens in dat bij optredende schade de Waterwet niet in een regeling voorziet (zie de formulering van art. 7.18 Wtw) en alsdan alleen de privaatrechtelijke weg openstaat. De schadelijde partij resteert dan enkel een actie op grond van onrechtmatige daad. De bewijslast is voor de eisende partij. Daarbij is er geen mogelijkheid om het schadeonderzoek door en voor rekening van GS te laten uitvoeren.
5. De grens tussen vergunningplicht en meldplicht voor grondwateronttrekkingen is in de keuren van waterschappen veelal gedefinieerd als een bepaald debiet per uur en per maand. In de wereld van de waterschappen (en voorheen de provincies) valt op dat de keurregels hier aanzienlijk uiteen kunnen lopen, zonder dat altijd duidelijk is wat hiervoor de rechtvaardiging is.
6. De redactie van de art. 6.17 - 6.19 Waterwet (samenloopregeling en revisievergunning) is voor verschillende interpretaties vatbaar. In de praktijk leidt dit tot onbedoelde effecten.
7. De waterbeheerder kan strikt genomen een grondwaterpeilbesluit vaststellen. De praktische betekenis hiervan wordt echter betwijfeld nu grondwaterstanden zich



- zomaar niet laten beheersen (in ieder geval veel moeilijker dan oppervlaktewaterpeilen).
8. De kwalitatieve bescherming van grondwaterlichamen wordt op operationeel niveau slechts in beperkte mate door de Waterwet gedekt. Voor grondwaterlichamen worden alleen onttrekkingen en hiermee verband houdende infiltraties gereguleerd. Het grondwaterkwaliteitsbelang komt wel aan bod in de belangenafweging bij besluiten en feitelijke maatregelen. In de verschillende wettelijke waterplannen komt wel een plek toe aan de bescherming en bevordering van de chemische kwaliteit van grondwatersystemen, maar aan deze plannen kunnen derden geen rechten ontleen. Voor de feitelijke bescherming van de grondwaterkwaliteit is het instrumentarium van de milieuwetgeving nog altijd leidend.



3 Grondwaterkwaliteitsbeheer: bodem- en milieuwetgeving

3.1 Inleiding

De bescherming en verbetering van de kwaliteit van de bodem en het grondwater is voor een deel geregeld in de Wet bodembescherming (Wbb). Naast die wet zijn echter ook de Wet milieubeheer (Wm), de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Meststoffenwet en de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden van belang voor de bescherming van de bodem- en grondwaterkwaliteit.

De bodem in de zin van de Wet bodembescherming omvat mede de zich daarin bevindende vloeibare bestanddelen, oftewel het grondwater (art. 1 Wbb). In de andere genoemde wetten is het begrip bodem niet gedefinieerd. Het ligt echter voor de hand dat dit begrip in die wetten dezelfde betekenis heeft als in de Wbb.

Grondwaterkwaliteit heeft nadrukkelijk een Europese dimensie. Een aantal Europese richtlijnen heeft tot doel om de kwaliteit van het beschikbare grondwater te beschermen en te verbeteren. Voorafgaand aan de beschrijving van het nationale wettelijke kader wordt daarom een toelichting gegeven op deze Europese richtlijnen.

3.2 Europese richtlijnen

3.2.1 De Kaderrichtlijn Water en de Grondwaterrichtlijn

De Kaderrichtlijn Water (KRW) heeft tot doel, in relatie tot grondwater, om grondwaterlichamen in een goede toestand te houden of te brengen. De goede toestand voor grondwaterlichamen omvat een goede chemische toestand en een goede kwantitatieve toestand. De goede toestand moet in principe eind 2015 zijn bereikt; er zijn echter uitzonderingen mogelijk in de vorm van termijnverlenging en doelverlaging (art. 4 lid 4 en 5 KRW). Meer specifiek richt de KRW zich onder andere op de bescherming van 'voor menselijke consumptie bestemd water'.²⁸

In de KRW staat een planmatige aanpak centraal: de toestand van waterlichamen en de maatregelen ter verbetering van de toestand worden beschreven in stroomgebiedbeheerplannen (art. 13 KRW). Lidstaten moeten daarnaast monitoren wat de toestand van waterlichamen is. Op grond van die monitoring wordt vastgesteld of de doelstellingen worden gehaald.

De goede toestand voor grondwaterlichamen houdt in dat het grondwaterlichaam in een goede chemische toestand en een goede kwantitatieve toestand verkeert. De goede kwantitatieve toestand houdt in dat gemiddelde jaarlijkse onttrekking op lange termijn de beschikbare grondwatervoorraad niet overschrijdt (zie onder 2.1.2 van bijlage V KRW). Op de goede chemische toestand wordt in de navolgende paragrafen ingegaan.

²⁸ Vergelijk bijvoorbeeld art. 7 KRW waar de drinkwaterwinningen een beschermende plek hebben gekregen.



3.2.1.1 Milieukwaliteitsnormen

Wat de goede chemische toestand van grondwaterlichamen precies inhoudt is verder uitgewerkt in de Grondwaterrichtlijn, een dochterrichtlijn van de Kaderrichtlijn Water. De normen voor een goede chemische toestand van grondwaterlichamen bestaan uit grondwaterkwaliteitsnormen en drempelwaarden. Grondwaterkwaliteitsnormen zijn Europees vastgestelde normen voor nitraat en de werkzame stoffen van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Drempelwaarden zijn kwaliteitsnormen die door de lidstaten zelf, per grondwaterlichaam, worden vastgesteld. De lidstaten stellen drempelwaarden vast voor alle stoffen waarvoor een grondwaterlichaam “in gevaar” is (de kans bestaat dat de goede chemische toestand voor die stof niet wordt gehaald).

In Nederland zijn de kwaliteitsnormen en drempelwaarden voor grondwaterlichamen geïmplementeerd in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009. Nederland is verdeeld in 23 grondwaterlichamen en er zijn voor zes stoffen drempelwaarden vastgesteld: chloride, nikkel, arseen, cadmium, lood en totaal-fosfor.

Lidstaten moeten er voor zorgen (behoudens uitzonderingen) dat grondwaterlichamen eind 2015 in een goede chemische toestand verkeren. Het enkel behalen van de goede chemische toestand is echter niet genoeg. Artikel 5 van de Grondwaterrichtlijn bepaalt dat significante en aanhoudend stijgende trends tijdig moeten worden vastgesteld en dat dergelijke stijgende trends zo nodig moeten worden omgebogen. Op deze wijze wordt zeker gesteld dat op termijn geen achteruitgang van de toestand van een grondwaterlichaam dreigt. Door het tijdig vaststellen van stijgende trends in de concentratie van verontreinigende stoffen, kunnen maatregelen worden genomen om deze dreiging af te wenden. Met het ombuigen van een stijgende trend is tijd gemoeid, omdat de gewenste effecten van maatregelen niet meteen zichtbaar zijn. Daarom moeten al maatregelen worden genomen wanneer de concentraties van verontreinigende stoffen de milieukwaliteitseisen nog niet overschrijden. De grens voor het nemen van maatregelen bij stijgende trends ligt op 75% van de milieukwaliteitseis.

Naast deze eisen geldt er op grond van de Kaderrichtlijn Water nog een specifieke eis voor waterlichamen (waaronder grondwaterlichamen) die worden gebruikt voor de onttrekking van water dat is bestemd voor menselijke consumptie. De winpunten voor dat water moeten worden aangewezen in het stroomgebiedbeheerplan. Daarnaast moeten er maatregelen genomen worden om te zorgen dat het niveau van zuivering dat voor de productie van drinkwater is vereist kan worden verlaagd. De lidstaten kunnen hierbij beschermingszones rond winputten aanwijzen. Het instellen van beschermingszones rond grondwaterwinputten is in Nederland geregeld in de Wet milieubeheer en de provinciale milieuverordening (zie verder paragraaf 3.4.3). Voor de praktische formulering van beschermingsmaatregelen voor waterwinningen hanteren provincies het (niet wettelijk geregelde) instrument gebiedsdossier. Hierbij wordt per grondwaterbeschermingsgebied integraal in beeld gebracht welke knelpunten zich voordoen en welke maatregelen noodzakelijk zijn.



3.2.1.2 Monitoring van grondwaterlichamen

Monitoring heeft tot doel om vast te stellen of een grondwaterlichaam aan de daarvoor geldende milieukwaliteitsnormen voldoet en of zich bepaalde trends in de watertoestand aftekenen. Met behulp van het monitoringsprogramma moeten representatieve gegevens worden verkregen, die een samenhangend totaalbeeld van de toestand van de grondwaterlichamen geven. Volgens artikel 8 KRW moeten lidstaten zorgdragen voor de opstelling van programma's voor monitoring van de watertoestand, om zo een samenhangend totaalbeeld te krijgen van de watertoestand in elk stroomgebieddistrict. In bijlage V van de KRW en in de Grondwaterrichtlijn zijn monitoringsvereisten voor grondwater opgenomen. In Nederland is de monitoring wettelijk vastgelegd in de Wet milieubeheer²⁹, het Besluit kwaliteitseisen monitoring water (Bkmw) 2009³⁰, het Besluit vaststelling monitoringsprogramma KRW en de Regeling monitoring. Op basis hiervan is het monitoringsprogramma vastgesteld. Dit omvat een aantal beleidsdocumenten met betrekking tot de toepassing van de KRW die door de betrokken bestuursorganen in onderlinge samenwerking zijn opgesteld, aangevuld met het aan de Europese Commissie gerapporteerde monitoringsnetwerk. Voor grondwater is het 'Draaiboek monitoring grondwater voor de Kaderrichtlijn water' van toepassing.³¹

Monitoring omvat verschillende activiteiten die zijn opgesomd in artikel 13, eerste lid Bkmw 2009, onder andere:

- het vaststellen van de meetlocaties die een representatief beeld geven van de toestand waarin alle waterlichamen verkeren,
- het meten van de watertoestand,
- het interpreteren van de meetresultaten (analyse),
- de verslaglegging over de monitoringsresultaten.

Het monitoringsprogramma wordt voor grondwaterlichamen uitgevoerd door de provincies (artikel 14 Bkmw 2009).

3.2.1.3 Vaststellen van de toestand van grondwaterlichamen

De toestand van grondwaterlichamen is ofwel goed, ofwel ontoereikend. Uit de monitoring van de grondwaterkwaliteit wordt per meetlocatie en per stof het jaargemiddelde van de gemeten concentraties bepaald; vervolgens wordt daarvan over de planperiode van zes jaar een totaal gemiddelde uitgerekend. Deze gemiddelde meetwaarde wordt getoetst aan de grondwaterkwaliteitsnorm of drempelwaarde die voor de stof geldt. Als alle stoffen aan de eisen voldoen, is het grondwaterlichaam in een goede chemische toestand.

²⁹ Artikel 5.3 lid 3 Wm bepaalt dat bij AMvB regels worden gesteld over de opstelling van een monitoringsprogramma. Ook is in art. 5.3 lid 2 Wm de mogelijkheid opgenomen om ten aanzien van de wijze en de frequentie van meten of berekenen nadere regels te stellen bij ministeriële regeling.

³⁰ Artikelen 13 t/m 16 van het Bkmw 2009 geven uitvoering aan art. 5.3 lid 3 Wm.

³¹ Zie <http://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/kaderrichtlijn-water/grondwater-kw/monitoring-dataflow/draaiboek/>.



Anders dan bij oppervlaktewaterlichamen is het bij grondwaterlichamen echter niet zo dat als voor één van de stoffen de kwaliteitsnorm of drempelwaarde wordt overschreden, het grondwaterlichaam direct in een ontoereikende toestand terecht komt. Indien een grondwaterkwaliteitsnorm of drempelwaarde in één of meer monitoringspunten is overschreden, verkeert het waterlichaam toch in een goede toestand indien uit een passend onderzoek blijkt dat:

- de overschrijdingen geen significant milieurisico vormen;
- de concentraties van verontreinigende stoffen geen effecten van zout of andere intrusies vertonen, en niet zodanig zijn dat:
 - o de milieudoelstellingen voor bijbehorende oppervlaktewateren niet worden bereikt,
 - o een significante vermindering van de ecologische of chemische kwaliteit van die waterlichamen optreedt of
 - o significante schade wordt toegebracht aan terrestrische ecosystemen die rechtstreeks afhankelijk zijn van het grondwaterlichaam;
- het benodigde niveau van zuivering voor drinkwater niet hoger wordt; én
- de geschiktheid voor menselijk gebruik van het grondwater niet significant wordt aangetast.

Dit passende onderzoek is uitgewerkt in de Guidance on Groundwater Status and Trend Assessment en in het Protocol voor de beoordeling van de chemische toestand van grondwaterlichamen.

3.2.1.4 Maatregelen ter bescherming en verbetering van grondwaterlichamen

De goede toestand van waterlichamen moet via een maatregelenprogramma worden bereikt. Het maatregelenprogramma wordt opgenomen in de stroomgebiedbeheerplannen. Op grond van artikel 11 van de KRW en artikel 6 van de Grondwaterrichtlijn moeten lidstaten in ieder geval maatregelen nemen om de inbreng van gevaarlijke of verontreinigende stoffen in grondwaterlichamen te voorkomen of te beperken. Deze maatregelen worden opgenomen in het stroomgebiedbeheerplan. Volgens de vier Nederlandse stroomgebiedbeheerplannen vormen de bestaande regelgeving voor lozingen in de bodem (waaronder het Activiteitenbesluit, het Lozingenbesluit bodembescherming, etc.) en de vergunningen en ontheffingen voor inrichtingen en andere bronnen van verontreiniging de belangrijkste uitwerking van deze opdracht van de Grondwaterrichtlijn. De verspreiding van grondwaterverontreiniging kan ook als "inbreng" worden gezien. De regelgeving voor bodemsaneringen is daarom eveneens een maatregel waarmee de inbreng van verontreinigingen in grondwaterlichamen wordt voorkomen of beperkt.

Het maatregelenprogramma van de eerste generatie stroomgebiedbeheerplannen moet uiterlijk eind 2012 operationeel zijn. Uitvoering van het maatregelenprogramma wordt (anders dan het bereiken van de doelen van de KRW) veelal als resultaatsverplichting gezien. De verantwoordelijkheid voor uitvoering van het maatregelenprogramma ligt uiteindelijk bij de lidstaat. In Nederland moeten veel maatregelen juist door de regionale overheden (waterschappen, provincies en gemeenten) worden uitgevoerd, maar de Europese Commissie kan regionale overheden niet aanspreken als de uitvoering van maatregelen tekortschiet.



3.2.2 De Nitraatrichtlijn

De Nitraatrichtlijn (Richtlijn 91/676/EEG) heeft tot doel om oppervlaktewater en grondwater te beschermen tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, oftewel het gebruik van meststoffen. De lidstaten moeten in principe onderzoeken welke wateren zodanig zijn verontreinigd of kunnen worden verontreinigd door nitraten, dat zij bescherming behoeven. Het land dat afwatert naar deze wateren moet als kwetsbare zone worden aangewezen. Lidstaten hebben echter de mogelijkheid – en Nederland heeft daar gebruik van gemaakt – om actieprogramma's voor hun gehele grondgebied vast te stellen. Het onderzoek naar wateren en de aanwijzing van kwetsbare zones mag dan worden overgeslagen.

De kern van de Nitraatrichtlijn is dat de lidstaten actieprogramma's opstellen waarmee de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen wordt verminderd en verdere verontreiniging van wateren wordt voorkomen. De maatregelen moeten er voor zorgen dat de hoeveelheid dierlijke mest die jaarlijks op de bodem wordt gebracht voor elk landbouw- of veehouderijbedrijf een bepaalde hoeveelheid per hectare niet overschrijdt. Die hoeveelheid is in principe 170 kg per hectare, maar aan Nederland is derogatie verleend tot 250 kg/ha. Tot de verplichte maatregelen van het programma behoren onder meer:

- voorschriften over de minimale inhoud van opslagtanks voor dierlijke mest;
- de vaststelling van periodes in het jaar waarin de toepassing van mest is verboden;
- beperking van het op of in de bodem brengen van meststoffen overeenkomstig goede landbouwpraktijken.

Als de verplichte maatregelen niet voldoende resultaat opleveren, moeten aanvullende of verscherpte maatregelen worden genomen. De lidstaten dienen om de vier jaar een controle (monitoring) uit te voeren om na te gaan hoe hoog de nitraatconcentratie in grondwater is en wat de staat van wateren is.³² De concentratie nitraat in het grondwater zou volgens de Nitraatrichtlijn maximaal 50 mg/l mogen zijn (in de Grondwaterrichtlijn is dezelfde norm opgenomen).

De Nitraatrichtlijn is in Nederland (opnieuw) geïmplementeerd in de Meststoffenwet, zie paragraaf 3.5. Reden voor de hernieuwde implementatie was een veroordeling door het Hof van Justitie van de EG in 2003.

Op dit moment is het Vierde Nederlandse Actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn (2010-2013) van kracht. Dit actieprogramma beschrijft onder meer de resultaten van de monitoring van de nitraatconcentratie in het grondwater. De concentratie wordt gemeten in de bovenste meter van het grondwater, omdat de effecten van vermisting daar het grootst zijn. Op veel plaatsen wordt de norm van 50 mg/l nog niet gehaald, maar er zijn de laatste jaren wel flinke verbeteringen geboekt.

Maatregelen in het vierde actieprogramma zijn onder andere:

- aanscherping van de regels voor de periode waarin mest mag worden uitgereden;
- handhaving van de begrenzing van de mestproductie via het stelsel van dierrechten voor varkens en pluimvee en het Europese melkquotumstelsel voor melkrundvee;

³² Zie uitgebreider over de Nitraatrichtlijn: Van Rijswijk e.a., *EG-recht en de praktijk van het waterbeheer*, STOWA: Utrecht 2008, hoofdstuk 11.



- programmatisch handhaven: de inzet van handhavingscapaciteit wordt in het bijzonder gericht op bedrijven en activiteiten waar met overtreding van de regels de grootste voordelen zijn te behalen en waar de impact van overtreding op de milieukwaliteitsdoelen het grootst is.

In het vierde actieprogramma is nadrukkelijk de link gelegd met de uitwerking van de Kaderrichtlijn Water in de stroomgebiedbeheerplannen.

3.2.3 De Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn en de Biocidenrichtlijn

Op Europees niveau zijn twee richtlijnen vastgesteld over de toelating en toepassing van bestrijdingsmiddelen: de Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn (richtlijn 91/414/EEG) en de Biocidenrichtlijn (richtlijn 98/8/EG). Daarnaast is de Gewasbeschermingsmiddelenverordening (2009/1107/EC) vastgesteld en wordt de Biocidenverordening momenteel behandeld. Op grond van art. 83 van de Gewasbeschermingsmiddelenverordening is de Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn op 14 juni 2011 ingetrokken.

De richtlijnen en verordeningen hebben tot doel om de toelating en het gebruik van dergelijke middelen te harmoniseren, enerzijds in het belang van de werking van de interne markt voor die middelen en voor de producten waarbij ze worden toegepast, en anderzijds de bescherming van de gezondheid en het milieu. De richtlijnen zijn in Nederland geïmplementeerd in de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (zie paragraaf 3.6).

Het belangrijkste instrument in de richtlijnen is het besluit tot toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden tot de markt. Elke lidstaat bepaalt welke middelen tot zijn eigen markt worden toegelaten. De productie, de opslag en het verkeer van een middel dat door de ene lidstaat is toegelaten mag niet door een andere lidstaat worden beperkt. In bepaalde gevallen zijn lidstaten verplicht om een middel dat door een andere lidstaat is toegelaten, ook tot de eigen markt toe te laten. Bij de toelating van een middel tot de markt worden gebruiksvoorschriften gesteld. De gebruiksvoorschriften worden op de verpakking van het middel vermeld.

Voor de bescherming van de grondwaterkwaliteit is van belang dat gewasbeschermingsmiddelen en biociden alleen mogen worden toegelaten indien dat geen voor het milieu onaanvaardbaar effecten heeft, waarbij in het bijzonder rekening wordt gehouden met het risico van besmetting van het water, met inbegrip van drinkwater en grondwater. Het toelatingsbesluit kan worden herzien als er aanwijzingen zijn dat niet langer wordt voldaan aan de eisen voor toelating. Een toelating geldt altijd voor een beperkte termijn van maximaal 10 jaar. Daarna moet opnieuw beslist worden over verlenging van de toelating. De toelating op de Nederlandse markt wordt geregeld door het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (CTGB, zie www.ctgb.nl).

3.3 Wet bodembescherming

De Wbb heeft een tweeledig doel: het beschermen van de bodem tegen nieuwe verontreinigingen en de sanering van bestaande verontreinigingen. Ter bevordering van deze



doelen biedt de Wbb verschillende bevoegdheden en instrumenten. De Wbb maakt daarbij onderscheid tussen de aanpak van historische verontreinigingen (verontreinigingen die zijn ontstaan voor 1/1/1987) en nieuwe verontreinigingen. Op de aanpak van historische verontreinigingen is de saneringsparagraaf (artikel 28 Wbb en verder) van toepassing. Het kader voor nieuwe verontreinigingen is de zorgplicht van artikel 13 Wbb.

3.3.1 Beschermen tegen nieuwe verontreiniging (hoofdstuk III Wbb)

Bij het voorkomen van nieuwe bodemverontreinigingen staat de zorgplicht van art. 13 Wbb centraal. Deze zorgplicht is op 1 januari 1987 in werking getreden. Op ieder die op of in de bodem handelingen als bedoeld in de artikelen 6 t/m 11 Wbb verricht rust de verplichting om te zorgen dat door die handelingen de bodem niet wordt verontreinigd. Als er toch een verontreiniging optreedt, dient de veroorzaker deze verontreiniging zo veel mogelijk te beperken en ongedaan te maken. De verontreiniging moet gemeld worden bij het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag kan aanwijzingen geven over de te nemen maatregelen (art. 27 Wbb). Artikel 13 Wbb richt zich niet alleen op de directe veroorzaker van een verontreiniging, maar ook op degene die bevoegd en feitelijk in staat is om een overtreding van de zorgplicht te voorkomen of te beëindigen.³³ Daarnaast heeft deze zorgplicht een zelfstandige en aanvullende betekenis naast de voorschriften van bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor een inrichting.³⁴

De verwijzing in artikel 13 Wbb naar “handelingen als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11” van die wet levert soms beperkingen op. Zo heeft de Raad van State onder meer geoordeeld dat het tijdelijk op de grond plaatsen van met benzine gevulde jerrycans, containers met motorolie en mobiele oliepompen³⁵ en het in de bodem stromen van verontreinigde koelwater via een aan de onderkant niet afgedichte inspectieput³⁶ niet kunnen worden beschouwd als het verrichten van handelingen als bedoeld die artikelen.

Naast de algemeen geformuleerde zorgplicht, is hoofdstuk III van de Wet bodembescherming de grondslag voor verschillende algemene maatregelen van bestuur met voorschriften ter bescherming van de bodem en het grondwater. Het betreft onder andere het Besluit bodemkwaliteit, het Besluit lozing afvalwater huishoudens, het Besluit lozen buiten inrichtingen, het Lozingenbesluit bodembescherming (dat op 1 juli 2012 wordt ingetrokken, als het Activiteitenbesluit wordt uitgebreid met landbouwactiviteiten), het Infiltratiebesluit bodembescherming en het Besluit gebruik dierlijke meststoffen 1998. Bodembeschermende regels voor inrichtingen worden niet op grond van de Wbb maar op grond van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer gesteld.

Bevoegd gezag voor de toepassing en handhaving van de zorgplicht zijn B&W, Gedeputeerde Staten en de Minister van Infrastructuur en Milieu. Bij projecten in de zin van de Wabo is het bestuursorgaan dat bevoegd is voor het project tevens bevoegd voor de handhaving van

³³ Zie voor een voorbeeld *MenR* 2004,82.

³⁴ Zie voor een voorbeeld *MenR* 2009,52.

³⁵ ABRvS 9 april 2008, *JOM* 2008/426, LJN BC9035.

³⁶ ABRvS 13 oktober 2010, LJN BO0243.



(onder meer) de zorgplicht van de Wbb. In de meeste gevallen is dat B&W, maar bij een beperkt aantal grote inrichtingen is GS bevoegd gezag op grond van de Wabo.

In de amvb's op grond van de artikelen 6 – 12a Wbb is steeds bepaald wie het bevoegd gezag is voor de handhaving van de regels van die amvb en voor het verlenen van eventuele ontheffingen of het stellen van maatwerkvoorschriften op grond van die amvb. Ook hier geldt dat in de meeste gevallen B&W bevoegd zijn; GS zijn echter bevoegd voor lozingen in de bodem dieper dan 10 m voor zover die buiten inrichtingen, landbouwbedrijven en huishoudens plaatsvinden.³⁷

Voorbeeld van toepassing van de zorgplicht in relatie tot grondwater

Uitspraak Raad van State, 22-11-2006, <http://zoeken.rechtspraak.nl/detailpage.aspx?ljn=AZ2765>

Een aannemer loosde bronneringswater, dat was verontreinigd als gevolg van een op korte afstand gelegen geval van ernstige bodemverontreiniging, op omliggende percelen. De Raad van State zegt daarover:

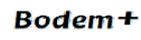
“Niet in geschil is dat verweerder terecht heeft geconstateerd dat het op omliggende percelen laten afvloeien van het verontreinigde bronneringswater kan worden aangemerkt als een handeling als bedoeld in de artikelen 6, tweede lid, onder c, en 8, tweede lid, onder g, van de Wet bodembescherming. De overtreding van artikel 13 van deze wet waarop het handhavingsbesluit betrekking heeft bestaat, kort weergegeven, uit het niet nemen van maatregelen ter voorkoming of beperking van de gevolgen van deze handeling, hoewel bekend was of redelijkerwijs kon worden vermoed dat de bodem door die handeling kon worden verontreinigd. [...]

Verweerder heeft erop gewezen dat in het bodemonderzoek, dat deel uitmaakt van de bouwvergunning voor de werkzaamheden op het perceel, is vermeld dat het perceel in een saneringsgebied ligt en dat op een nabij gelegen perceel een grote verontreiniging met cadmium aanwezig is. Verder heeft verweerder erop gewezen dat de verontreiniging is vastgelegd in de openbare registers van het kadaster. De Afdeling neemt verder in aanmerking dat appellante in het beroepschrift heeft erkend ervan op de hoogte te zijn dat het grondwater in enige mate - het zou gaan om overschrijding van streefwaarden - verontreinigd was. Onder deze omstandigheden heeft verweerder naar het oordeel van de Afdeling terecht geconcludeerd dat appellante wist of redelijkerwijs kon vermoeden dat het grondwater ter plaatse verontreinigd was en dus dat de bodem kon worden verontreinigd door het oppompen en op de omliggende percelen brengen van dat grondwater.”

3.3.2 Saneren van bestaande verontreinigingen (hoofdstuk IV Wbb)

De saneringsparagraaf van de Wbb is van toepassing op historische verontreinigingen: verontreinigingen die zijn ontstaan voor 1 januari 1987. Het doel van de saneringsregeling is dat de (schuldige) veroorzaker van een bodemverontreiniging de bodem saneert, zodat deze weer de kwaliteit krijgt die geschikt is voor de functie die de bodem na de sanering krijgt. Als niet kan worden afgedwongen dat de veroorzaker de bodem saneert (bijvoorbeeld omdat de

³⁷ Zie artikel 3 lid 2 Lozingenbesluit bodembescherming en artikel 1.4 lid 2 Besluit lozen buiten inrichtingen.



veroorzaker niet schuldig is, of de saneringsplicht is verjaard) dan is het Wbb-bevoegd gezag aan zet om de sanering zo nodig uit te voeren.

De saneringsparagraaf van de Wbb is niet van toepassing op de bodem en oever van oppervlaktewaterlichamen (de waterbodem). De aanpak van historische waterbodemverontreinigingen is overgeheveld naar de Waterwet (zie verder paragraaf 3.5).

De provincie dan wel één van de 29 aangewezen gemeenten zijn bevoegd gezag voor landbodemsaneringen, inclusief de sanering van grondwater dat zich in de landbodem bevindt (art. 88 Wbb). De aangewezen gemeenten zijn: Alkmaar, Almelo, Amersfoort, Amsterdam, Arnhem, Breda, Den Haag, Deventer, Dordrecht, Eindhoven, Emmen, Enschede, Groningen, Haarlem, Heerlen, Helmond, Hengelo, 's-Hertogenbosch, Leeuwarden, Leiden, Maastricht, Nijmegen, Rotterdam, Schiedam, Tilburg, Utrecht, Venlo, Zaanstad en Zwolle.³⁸

Het Rijk, het IPO, de VNG en de UvW hebben in 2009 het Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties ondertekend. In dit convenant is afgesproken dat alle historische bodemverontreinigingen met humaan risico in principe voor 2015 worden aangepakt. Het bodemsaneringsbudget van het Rijk wordt over deze spoedlocaties verdeeld, maar kan ook worden besteed aan waterbodemverontreinigingen.

Op dit moment ligt een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer, dat een gebiedsgerichte aanpak van verontreiniging van het diepe grondwater mogelijk maakt. Op dat wetsvoorstel wordt ingegaan in paragraaf 8.2.2.

3.3.2.1 *Het saneringsproces*

Degene die een bodemsanering wil uitvoeren of een handeling gaat verrichten waarbij een verontreiniging van de bodem of het grondwater wordt verminderd of verplaatst, moet dat voornemen melden bij het Wbb-bevoegde gezag (art. 28 Wbb).³⁹ Bij deze melding wordt een (verkennend) onderzoek naar de verontreiniging gevoegd, en een eventueel nader onderzoek. De opzet en inhoud van deze onderzoeken is beschreven in diverse normdocumenten, zoals de NEN 5725 en NEN 5740 voor het voor- en verkennend landbodemonderzoek en de NTA 5755 voor het nader onderzoek van de landbodem. Bij de melding wordt tevens aangegeven wanneer de werkzaamheden beginnen en, indien grondwater wordt onttrokken, wat de bestemming is van dat grondwater.

Naar aanleiding van de melding of het nader onderzoek stelt het Wbb-bevoegd gezag vast of er sprake is van een geval van ernstige verontreiniging (art. 29 Wbb). Een geval van ernstige verontreiniging is een geval van verontreiniging waarbij voor ten minste één stof de gemiddelde gemeten concentratie van minimaal 25 m³ bodemvolume in het geval van bodemverontreiniging, of 100 m³ poriënverzadigd bodemvolume in het geval van een grondwaterverontreiniging, hoger is dan de interventiewaarde. De interventiewaarden zijn

³⁸ Zie art. 88 Wbb en art. 1 Besluit aanwijzing bevoegdgezaggemeenten Wet bodembescherming.

³⁹ NB in bepaalde gevallen is geen melding vereist, bijvoorbeeld als er minder dan 1000 m³ niet-ernstig verontreinigd grondwater wordt verplaatst (art. 28 lid 3 Wbb).



opgenomen in bijlage I bij de Circulaire bodemsanering 2009. Hierbij wordt tevens de omvang van het geval van verontreiniging vastgesteld: de contour van het gebied waarbinnen de interventiewaarden worden overschreden. In principe wordt het geval van verontreiniging binnen deze contour geheel gesaneerd (maar er zijn ook deelsaneringen mogelijk). Verontreinigd grondwater dat buiten de definitie van het geval valt, hoeft dus niet te worden gesaneerd.

De beschikking over ernst wordt opgenomen in het zogeheten beperkingenregister, als het vaste deel van de bodem geheel of gedeeltelijk ernstig is verontreinigd.⁴⁰ Het beperkingenregister is het register op grond van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken. Hiermee is voor iedereen kenbaar dat op een bepaald perceel een ernstige bodemverontreiniging aanwezig is.

Bij de vaststelling van de ernst van de verontreiniging bepaalt het bevoegd gezag tevens of er sprake is van een spoedeisend geval van verontreiniging: een geval met zodanige risico's voor de mens, de ecologie of verspreiding dat er spoedig gesaneerd moet worden (art. 37 Wbb). De vraag of er sprake is van dergelijke risico's is uitgewerkt in hoofdstuk 3 van de Circulaire bodemsanering 2009. Als er sprake is van spoed, bepaalt het bevoegd gezag het tijdstip waarop uiterlijk met de sanering moet zijn begonnen. Ook wanneer er geen sprake is van een ernstige verontreiniging kan er sprake zijn van een spoedeisend geval van verontreiniging. Dit is bijvoorbeeld aan de orde als een niet-ernstige verontreiniging een kwetsbaar object bedreigt, zoals een waterwinning. In de praktijk komt dit niet veel voor.

Als er een ernstige verontreiniging wordt vermoed, stelt degene die de bodem wil saneren een saneringsplan op (art. 39 Wbb). Het saneringsplan beschrijft onder andere de wijze waarop de sanering wordt uitgevoerd en het saneringsdoel. Het saneringsplan moet worden goedgekeurd door het bevoegd gezag. Indien tijdens de sanering wijzigingen optreden, moet daarvan melding worden gedaan. Het bevoegd gezag kan naar aanleiding van die melding aanwijzingen geven over het verdere verloop van de sanering.

Na afloop van de sanering wordt een saneringsverslag (evaluatieverslag) opgesteld, dat moet worden goedgekeurd door het bevoegd gezag (art. 39c Wbb). Het saneringsverslag beschrijft onder andere de getroffen saneringsmaatregelen en de kwaliteit van de bodem na het uitvoeren van de sanering.

Het is mogelijk dat er na de sanering verontreiniging achterblijft in de bodem en dat daarvoor beperkingen in het gebruik van de bodem, of maatregelen in het belang van de bescherming van de bodem (beheersingsmaatregelen) nodig zijn. Als dat zo is, moet degene die de bodem heeft gesaneerd een nazorgplan opstellen. Het nazorgplan behoeft instemming van het bevoegd gezag. Deze instemming wordt geregistreerd in het beperkingenregister.

Saneren in relatie tot grondwater: mobiele verontreinigingen

Een verontreinigingssituatie wordt mobiel genoemd als de verontreiniging zich dermate met het grondwater kan verspreiden dat er sprake is van (mogelijke) risico's voor mens, plant of dier. Voor de saneringsaanpak is het onderscheid in de bron en de pluim van de verontreiniging van belang. De bron van een mobiele verontreinigingssituatie bevindt zich vaak in de bovengrond, terwijl met

⁴⁰ Zie art. 2 van de Regeling beperkingenregistratie Wet bodembescherming.



de pluim de grondwaterverontreiniging in de ondergrond wordt bedoeld.

De sanering van mobiele verontreinigingssituaties moet in de boven- en ondergrond leiden tot een kwaliteit van grond en grondwater die het gewenste gebruik van de boven- en ondergrond mogelijk maakt, verspreiding van de restverontreiniging zo veel mogelijk beperkt en er voor zorgt dat de restverontreiniging zo min mogelijk nazorg vereist. Dit kan worden beschouwd als een stabiele, milieuhygiënisch acceptabele eindsituatie. Het bevoegd gezag Wbb heeft de mogelijkheid om voor de grond en het grondwater een gebiedsspecifieke kwaliteitsdoelstelling te hanteren.

Bron: Circulaire bodemsanering 2009, paragraaf 4.2.

NB het is niet altijd nodig een saneringsplan op te stellen. Voor bepaalde categorieën van eenvoudig, veel voorkomende saneringen zijn het Besluit uniforme saneringen en de Regeling uniforme saneringen opgesteld. Saneringen die passen binnen het besluit en de regeling kunnen op basis van een melding worden uitgevoerd. Er is wel een evaluatieverslag vereist.

3.4 Wet milieubeheer / Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Naast de Wbb zijn ook de Wet milieubeheer en de Wabo van belang voor de bescherming van de bodem. Dit betreft ten eerste de omgevingsvergunning en algemene regels voor inrichtingen. Ten tweede zijn op grond van hoofdstuk 10 Wm regels gesteld over het brengen van afvalstoffen in de bodem. Tot slot is aan de provincies opgedragen om via de provinciale milieuverordening milieubeschermingsgebieden in te stellen ter bescherming van grondwater met het oog op de drinkwaterwinning.

In artikel 1.1a Wm is een algemene zorgplicht voor het milieu (inclusief de bodem) opgenomen. Deze zorgplicht is “zwakker” dan de zorgplicht van artikel 13 Wbb; hij is bijvoorbeeld niet strafrechtelijk handhaafbaar. De zorgplicht heeft ook slechts een beperkte betekenis naast de milieu/omgevingsvergunning voor een inrichting. Volgens jurisprudentie van de Raad van State⁴¹ is de voor een inrichting verleende milieuvergunning bepalend voor de reikwijdte van de zorgplicht die een drijver bij de exploitatie van een inrichting in acht heeft te nemen. Van overtreding van de zorgplicht kan slechts sprake zijn in gevallen waarin ernstige nadelige gevolgen voor het milieu optreden of acuut dreigen op te treden, terwijl de Wm er niet op andere wijze in voorziet om die gevolgen te voorkomen of zo veel mogelijk te beperken.

Er is geen formele afbakening tussen de Wbb en de Wm/Wabo. Er is dus overlap tussen de doelen en instrumenten op grond van deze wetten. Handelingen binnen de meeste inrichtingen, waardoor een bodemverontreiniging wordt veroorzaakt, kunnen zowel op grond van de Wbb (bijvoorbeeld artikel 13 Wbb) als het Activiteitenbesluit of de omgevingsvergunning worden aangepakt.

⁴¹ ABRvS 8 december 2004, JM 2005/30, zaaknr. 200401808/1.



3.4.1 Regels voor inrichtingen

3.4.1.1 Bodembeschermende voorzieningen

Aan de omgevingsvergunning voor een inrichting kunnen voorschriften worden verbonden ter bescherming van de bodem. Ook de algemene regels voor inrichtingen, zoals het Activiteitenbesluit, hebben mede tot doel om de bodem te beschermen tegen verontreiniging. Het Activiteitenbesluit bevat hiervoor diverse specifieke voorschriften, zoals het toepassen van bodembeschermende maatregelen, zoals vloeistofdichte vloeren. Daarnaast biedt de zorgplicht van artikel 2.1 Activiteitenbesluit een algemeen vangnet om verontreiniging van de bodem te voorkomen of te beperken. In tegenstelling tot de zorgplicht van artikel 1.1a Wm is deze zorgplicht wél strafrechtelijk handhaafbaar. Ter uitwerking van de zorgplicht kunnen maatwerkvoorschriften worden gesteld, voor zover het betreffende aspect niet reeds uitputtend is geregeld in met name hoofdstuk 3 of 4 van het besluit.

Artikel 2.1 Activiteitenbesluit

1. Degene die een inrichting drijft en weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat door het in werking zijn dan wel het al dan niet tijdelijk buiten werking stellen van de inrichting nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, die niet of onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van de bij of krachtens dit besluit gestelde regels, voorkomt die gevolgen of beperkt die voor zover voorkomen niet mogelijk is en voor zover dit redelijkerwijs van hem kan worden gevergd.
2. Onder het voorkomen of beperken van het ontstaan van nadelige gevolgen voor het milieu als bedoeld in het eerste lid wordt verstaan:
 - (...)
 - b. het voorkomen dan wel voor zover dat niet mogelijk is het zoveel mogelijk beperken van bodemverontreiniging;

De voorschriften van omgevingsvergunningen voor inrichtingen en de algemene regels van het Activiteitenbesluit worden met name ontleend aan de Nederlandse Richtlijn Bodembescherming (NRB). De NRB geeft voor bodembedreigende bedrijfsmatige activiteiten een beschrijving van geschikte combinaties van bodembeschermende voorzieningen en maatregelen, die is vastgelegd in kennisdocumenten en beoordelingsrichtlijnen. Dergelijke voorzieningen en maatregelen moeten een verwaarloosbaar bodemrisico realiseren voor de duur van de bedrijfsmatige activiteiten.

3.4.1.2 Lozingen in de bodem

In artikel 2.2 Activiteitenbesluit is een verbod opgenomen voor lozen op of in de bodem, indien daarbij stoffen zonder doorsijpeling door bodem of ondergrond in het grondwater terecht komen – ook al zijn voor deze handeling algemene regels opgenomen in hoofdstuk 3 of 4 van het besluit. Met deze bepaling wordt invulling gegeven aan de verplichting van artikel 11, derde lid, onderdeel j, van de Kaderrichtlijn Water. Volgens dat artikel moeten lidstaten in de KRW-maatregelenprogramma's een verbod op een rechtstreekse lozing van



verontreinigende stoffen in het grondwater opnemen. Dit verbod kan volgens art. 2.2 lid 3 Activiteitenbesluit bij maatwerkvoorschrift worden opgeheven, indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet.

In hoofdstuk 3 van het Activiteitenbesluit zijn algemene regels opgenomen voor verschillende lozingen in de bodem. Het betreft onder andere:

- lozen van grondwater afkomstig van een bodemsanering of proefbronnering;
- lozen van grondwater afkomstig van ontwatering;
- lozen van hemelwater;
- lozen van huishoudelijk afvalwater;
- lozen van afvalwater dat in contact is geweest met inerte goederen.

De eisen die aan deze lozingen zijn gesteld, hebben bijvoorbeeld de vorm van emissiegrenswaarden, een concentratie die niet mag worden overschreden (zie bijvoorbeeld art. 3.5 lid 1 Activiteitenbesluit). In andere gevallen zijn geen doelvoorschriften maar middelvoorschriften gesteld (zie bijvoorbeeld art. 3.36 Activiteitenbesluit).

3.4.2 Afvalstoffen

Volgens artikel 10.2 Wm is het verboden om buiten inrichtingen afvalstoffen te storten of anderszins op of in de bodem te brengen. Van dit verbod zijn vrijstellingen verleend in de volgende amvb's:

- het Besluit bodemkwaliteit (Bbk);
- het Besluit lozen buiten inrichtingen (Blbi);
- het Besluit lozing afvalwater huishoudens (Blah);
- het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen.

De algemene regels in deze besluiten hebben mede tot doel om de bodem te beschermen tegen verontreiniging. De eerste drie amvb's bevatten, net als het Activiteitenbesluit, een zorgplichtartikel. De zorgplicht van het Besluit bodemkwaliteit richt zich echter alleen op de bescherming van oppervlaktewaterlichamen, dus niet op de bodem en het grondwater. In het kader van de toepassing van grond en bouwstoffen op de landbodem werd de zorgplicht van art. 13 Wbb en art. 1.1a Wm voldoende geacht.

De algemene regels van het Besluit lozen buiten inrichtingen voor het lozen van afvalwater in de bodem zijn vrijwel gelijk aan de regels van het Activiteitenbesluit.

3.4.3 Milieubeschermingsgebieden

Op grond van artikel 1.2 lid 2 Wm moet de provincie in de provinciale milieuverordening regels stellen ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning in bij die verordening aangewezen gebieden. Elke provincie stelt zijn eigen provinciale milieuverordening vast. Er is een model-PMV, maar daar wordt door verschillende provincies van afgeweken.



Alle verordeningen bevatten wel verboden ten aanzien van handelingen in milieubeschermingsgebieden (waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en/of boringvrije zones). Deze verboden gelden veelal alleen voor handelingen buiten inrichtingen. De provincie kan echter, al dan niet via de PMV, ook regels stellen aan handelingen binnen inrichtingen in milieubeschermingsgebieden. Dit kan bijvoorbeeld via:

- de omgevingsvergunning, indien de inrichting onder bevoegd gezag van de provincie valt;
- instructieregels aan B&W, voor wat betreft inrichtingen die omgevingsvergunningplichtig zijn en waarvoor B&W bevoegd gezag zijn;
- een verbod op het uitvoeren van handelingen voor inrichtingen die niet omgevingsvergunningplichtig zijn maar onder algemene regels op grond van artikel 8.40 Wm vallen;
- een absoluut verbod op het oprichten van bepaalde inrichtingen.

Voorbeelden van handelingen buiten inrichtingen waarvoor in de PMV verbodsbepalingen zijn opgenomen ter bescherming van waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en/of boringvrije zones zijn:

- het hebben, gebruiken, vervoeren of op of in de bodem brengen van schadelijke stoffen of bestrijdingsmiddelen;
- het tot stand brengen, hebben of gebruiken van constructies van welke aard dan ook, waaronder leidingen en installaties;
- het vervoeren, bergen, opslaan, overslaan, storten of verzinken van schadelijke stoffen;
- het uitvoeren van lozingen in de bodem;
- het aanleggen of hebben van voorzieningen voor de inzameling en het transport van afvalwater;
- het brengen van meststoffen op of in de bodem;
- het roeren van de grond dieper dan twee meter onder het maaiveld of het anderszins uitvoeren van werken op of in de bodem waarbij ingrepen worden verricht of stoffen worden gebruikt die de beschermende werking van de slechtdoorlatende bodemlagen kunnen aantasten.

Van de verboden van de PMV kan de provincie ontheffing verlenen. Dergelijke ontheffingen worden echter alleen onder strikte voorwaarden verleend. Bij het verlenen van een ontheffing wordt veelal het drinkwaterbedrijf om advies gevraagd.

Voorbeeld verbodsbepalingen in PMV⁴²

De provincie Noord-Brabant heeft onder voorwaarden ontheffing van de PMV verleend voor het toepassen van zinken bouwmaterialen en ontheffing geweigerd voor het toepassen van koper. De Raad van State zegt daarover:

“Voorts is de Kaderrichtlijn water er ook op gericht, naast het progressief verminderen van lozingen, emissies en verliezen van prioritaire stoffen en het stopzetten of geleidelijk beëindigen daarvan, de verontreiniging van grondwater te verminderen en verdere verontreiniging door verontreinigende stoffen daarvan te voorkomen. In de bij de Kaderrichtlijn behorende bijlage VIII zijn onder meer metalen aangemerkt als stoffen die tot verontreiniging kunnen leiden. Koper en zink kunnen

⁴² Uitspraak ABRvS 23-01-2008, <http://zoeken.rechtspraak.nl/detailpage.aspx?ljn=BC2531>.



derhalve volgens de Kaderrichtlijn verontreiniging veroorzaken. Ter zitting is ook door [technisch adviseur] verklaard dat op bepaalde locaties in de provincie Noord-Brabant sprake is van een hoge concentratie van de stoffen koper en zink in de bodem en dat daardoor niet is uit te sluiten dat een geringe toename van die stoffen in de bodem nadelige gevolgen voor het grondwater kan hebben. De omstandigheid dat het regenwater via de regenpijp wordt opgevangen in een put en vervolgens voor het doorspoelen van het toilet wordt gebruikt, zoals ter zitting door [appellant] naar voren is gebracht, betekent daarom niet dat niet van een nadelige invloed als gevolg van het uitloggen van de materialen door spattend regenwater op de zinken kraal en de buitenkant van de koperen regenpijp, sprake kan zijn. De Afdeling acht onvoldoende aannemelijk gemaakt dat dat in het geheel niet het geval kan zijn.[...]

Niet kan daarom worden uitgesloten dat deeltjes koper en zink in het grondwater terecht zullen komen. Gelet daarop hebben gedeputeerde staten het aan de ontheffing verbonden voorschrift dat het zink volledig dient te zijn gecoat met Enke-coat en de weigering ontheffing voor de koperen regenpijp te verlenen in redelijkheid bij het bestreden besluit kunnen handhaven.”

3.5 Meststoffenwet

De Meststoffenwet is in het kader van het grondwaterbeheer van belang, omdat die wet eisen stelt aan de toepassing van meststoffen op landbouwgrond. Met deze eisen wordt de verontreiniging van het grondwater door stikstof en fosfaten voorkomen of beperkt. De wet stelt daarnaast regels over de verhandeling van meststoffen, de registratie en verantwoording van geproduceerde, toegepaste en afgevoerde hoeveelheden meststoffen en de toekenning van productierechten van varkens en pluimvee. De Meststoffenwet is nader uitgewerkt in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet en de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet.

De Meststoffenwet is per 1 januari 2006 ingrijpend gewijzigd naar aanleiding van de veroordeling van Nederland door het Hof van Justitie van de EG wegens het niet nakomen van de verplichtingen op grond van de Nitraatrichtlijn.⁴³ Nederland had, aldus het Hof, geen gebruiksnormen voor meststoffen vastgesteld die zijn gebaseerd op een balans tussen de te verwachten stikstofbehoefte van de gewassen en de stikstoftoevoer naar de gewassen uit de bodem en uit bemesting. Het ontbrak eveneens aan gebruiksnormen voor het op of in de bodem brengen van dierlijke meststoffen en aan aanvullende of verscherpte maatregelen voor de toepassing van meststoffen op droge zandgronden.

De door de Nitraatrichtlijn vereiste gebruiksnormen zijn opgenomen in hoofdstuk III van de Meststoffenwet. Op grond van de artikelen 7 en 8 Mw is het verboden om op landbouwgronden in een jaar meer meststoffen toe te passen dan de:

- a. gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen;
- b. stikstofgebruiksnorm voor meststoffen;
- c. fosfaatgebruiksnorm voor meststoffen.

De gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen is in artikel 9 Mw, conform de Nitraatrichtlijn, vastgesteld op 170 kg per hectare per jaar. In de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet is deze norm echter verhoogd tot 250 kg/ha. Voor deze uitzondering heeft Nederland toestemming

⁴³ Zie *MenR* 2003, nr. 116.



gekregen in een derogatiebeschikking van de Europese Commissie. Er gelden een aantal strikte voorwaarden voor landbouwbedrijven die gebruik willen maken van de verhoogde norm. Zo moet de landbouwer voor 31 januari van elk jaar melden dat hij gebruik wil maken van de verhoogde norm. Hij moet dan onder meer een bemestingsplan vaststellen en een bijdrage betalen aan de kosten van de monitoring, die volgens de derogatiebeschikking van de EC moet worden uitgevoerd.

Met het toezicht op de naleving van de Meststoffenwet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving zijn de ambtenaren van de Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie belast. In hoofdstuk VIII van de Meststoffenwet is geregeld dat de Minister een bestuurlijke boete kan opleggen voor de overtreding van de gebruiksnormen.

De provincies, gemeenten en waterschappen hebben geen bevoegdheden op grond van de Meststoffenwet. Bij vermoedens van overtredingen van de Meststoffenwet zullen zij de AID moeten inschakelen.

3.6 Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden

De Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb) dient ter implementatie van de Gewasbeschermingsrichtlijn en de Biocidenrichtlijn. De strekking van deze richtlijnen is toegelicht in paragraaf 3.2.3.

Het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (CTGB, zie www.ctgb.nl) is verantwoordelijk voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden tot de Nederlandse markt. Het CTGB neemt op aanvraag een besluit over toelating van een gewasbeschermingsmiddel of biocide tot de markt. De aanvrager moet bij de aanvraag een dossier indienen over het middel en over de werkzame stoffen erin. Een van de eisen voor toelating van een middel is dat het middel geen onaanvaardbare effecten heeft op het grondwater (zie art. 28 en 49 Wgb). Het college geeft bij de toelating van een middel voorschriften over onder meer de doeleinden waarvoor het middel gebruikt mag worden, de benodigde voorzorgsmaatregelen en goede praktijken voor de toepassing / juist gebruik van het middel.

Het is verboden om zonder geldig bewijs van vakbekwaamheid een gewasbeschermingsmiddel of biocide te gebruiken, tenzij het middel door het CTGB bij de toelating als geschikt voor niet-professioneel gebruik is aangemerkt. Het bewijs van vakbekwaamheid wordt verstrekt aan degene die een getuigschrift heeft ontvangen van een door de Minister van EL&I erkende instantie. Het is eveneens verboden om gewasbeschermingsmiddelen of biociden te gebruiken in strijd met de voorschriften die door het CTGB bij de toelating zijn vastgesteld (art. 22 Wgb).

Artikel 18 Wgb bevat naast deze specifieke verboden een algemene zorgplicht, die als vangnet dient voor bijzondere situaties, toepassingswijzen of andere omstandigheden die niet van tevoren zijn te voorzien. Een ieder is verplicht ten aanzien van gewasbeschermingsmiddelen of biociden voldoende zorg in acht te nemen. Die zorg houdt in dat ieder die weet



of had kunnen vermoeden dat door zijn handelen of nalaten gevaar ontstaat of kan ontstaan voor de mens, voor dieren of planten of voor bodem of water, verplicht is (voor zover redelijk) dat handelen achterwege te laten of onverwijld alle maatregelen te nemen om nadelige gevolgen te voorkomen, te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken. Gezien de aard van de producten die het betreft, mag verwacht worden dat een ieder inziet dat met deze middelen uiterst zorgvuldig moet worden omgegaan.

Het toezicht op de naleving van de bepalingen van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden is de verantwoordelijkheid van de ambtenaren van:

- de Algemene Inspectie Dienst van het Ministerie van Economie, Landbouw & Innovatie;
- de Voedsel en Waren Autoriteit;
- de Arbeidsinspectie;
- het Inspectoraat-Generaal van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu;
- de waterschappen.

De waterschappen zijn bij regeling van 24 maart 2009 toegevoegd als toezichthouder. Volgens de toelichting bij deze wijziging beperkt het toezicht vanuit de waterschappen zich in principe tot de "watergerelateerde overtredingen". Het ligt voor de hand dat hiermee met name bedoeld wordt op overtredingen die verontreiniging van het oppervlaktewater tot gevolg hebben en niet de verontreiniging van het grondwater. Bij vermoedens van overtredingen die tot verontreiniging van het grondwater kunnen leiden, is het dus raadzaam om de AID of IG in te schakelen. Gemeenten en provincies zullen dat in ieder geval moeten doen.

Naast de gebruikelijke bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten kent de Wgb twee bijzondere bevoegdheden: de intrekking van een bewijs van vakbekwaamheid en de stillegging van activiteiten.

3.7 Drinkwaterwet

De Drinkwaterwet heeft tot doel om de volksgezondheid te bevorderen door op een maatschappelijk verantwoorde wijze de voorziening van drinkwater aan alle consumenten te waarborgen. Drinkwaterwinning is in de wet aangemerkt als een 'dienst van groot openbaar belang'. De Drinkwaterwet richt zich met name op de drinkwaterbedrijven. Het is de taak van drinkwaterbedrijven om zorg te dragen voor de levering van deugdelijk drinkwater aan consumenten en andere afnemers en daarbij de risico's die optreden in de drinkwatervoorziening, van winning tot aflevering, zoveel mogelijk te reduceren.

De Drinkwaterwet richt zich echter ook tot het Rijk, de provincies, gemeenten en waterschappen. In artikel 2 van de Drinkwaterwet is een zorgplicht voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening opgenomen. Deze zorgplicht geldt voor alle bestuursorganen. In relatie tot grondwater betekent dit dat bestuursorganen bij de uitoefening van taken en bevoegdheden met betrekking tot het beheer van grondwater, dat als bron voor de drinkwatervoorziening wordt gebruikt, voldoende zorg in acht moeten



nemen voor de bescherming van dat grondwater. De memorie van toelichting noemt als voorbeelden van die taken en bevoegdheden onder meer:

- de vergunningverlening voor grondwateronttrekkingen;
- bevoegdheden in het kader van de ruimtelijke ordening;
- bevoegdheden bij zware ongevallen en rampen.

De Drinkwaterwet schept zelf geen nieuwe bevoegdheden ter invulling van deze zorgplicht. De zorgplicht moet worden vormgegeven met de taken en bevoegdheden die in de overige paragrafen van dit hoofdstuk (en van hoofdstuk 2 van dit rapport) zijn beschreven.

Op grond van artikel 6 van de Drinkwaterwet stelt de Minister van Infrastructuur en Milieu eenmaal in de zes jaar een beleidsnota inzake de openbare drinkwatervoorziening (Drinkwaternota) vast. In de Drinkwaternota wordt ingegaan op het beleid met betrekking tot de productie en distributie van deugdelijk drinkwater en de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening, de uitvoering van Europese drinkwaterrichtlijnen en de bescherming van bij de bereiding van drinkwater te gebruiken grondstoffen.

Op de relatie met de ruimtelijke ordening wordt ingegaan in hoofdstuk 4.

3.8 Raakvlakken tussen bodembeheer en grondwaterbeheer

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op twee activiteiten waarbij het bodembeheer en het grondwaterbeheer elkaar raken:

1. de infiltratie van water in de bodem; en
2. grondwateronttrekkingen bij een sanering in de zin van de Wet bodembescherming.

3.8.1 Infiltreren van water

Infiltreren van water in de zin van de Waterwet is het brengen van water in de bodem ter aanvulling van het grondwater, in samenhang met de onttrekking van grondwater. Infiltreren van water is vergunningplichtig op grond van artikel 6.4 Waterwet; Gedeputeerde Staten zijn bevoegd gezag voor deze vergunning. In veel gevallen zal deze infiltratie samenhangen met grondwateronttrekkingen voor de openbare drinkwatervoorziening, maar infiltratie in samenhang met grondwateronttrekkingen voor industriële toepassingen (groter dan 150.000 m³ per jaar) is ook denkbaar. Bij bodemenergiesystemen is geen sprake van infiltratie maar van het retourneren van grondwater in de bodem. Het door het bodemenergiesysteem onttrokken grondwater wordt immers niet in de bodem gebracht ter aanvulling van het grondwater, maar om warmte of koude op te slaan.

Infiltratie kan ook aan de orde zijn in andere gevallen dan genoemd in artikel 6.4 Wtw, bijvoorbeeld bij kleinschalige industriële toepassingen. In dergelijke gevallen is niet de provincie maar het waterschap bevoegd gezag. In (vrijwel?) alle keuren van waterschappen is een verbod opgenomen om zonder watervergunning water te infiltreren.

In het spraakgebruik wordt de term infiltratie ook gebruikt voor het in de bodem brengen van water (meestal regenwater) zonder dat dat samenhangt met de onttrekking van grondwater.



In dergelijke gevallen is er geen sprake van infiltratie in de zin van de Waterwet. In juridische zin wordt het infiltreren van water dat niet samenhangt met een onttrekking als een lozing in de bodem beschouwd. De regelgeving voor lozingen in de bodem is beschreven in de paragrafen 3.4.1 en 3.4.2 van dit hoofdstuk. Retourbemaling (het terugbrengen van onttrokken grondwater in de bodem) wordt evenmin als infiltratie in de zin van de Waterwet beschouwd, hoewel retourbemaling wel onder de definitie van infiltratie gebracht kan worden. Bij de totstandkoming van de Waterwet is echter niet bedoeld om af te wijken van de terminologie van de Grondwaterwet, en onder die wet werd retourbemaling ook niet als infiltratie aangemerkt.⁴⁴

Bij het infiltreren van water (meestal betreft het oppervlaktewater) worden ook stoffen in de bodem gebracht. Volgens artikel 6.26 Waterwet wordt een watervergunning voor het infiltreren van water slechts verleend, indien er geen gevaar is voor verontreiniging van het grondwater. Bij de beoordeling van dat gevaar en bij het verbinden van voorschriften aan de watervergunning moet het bevoegd gezag de regels gesteld krachtens artikel 12 Wbb in acht nemen. De bedoelde regels staan in het Infiltratiebesluit bodembescherming. Het Infiltratiebesluit is alleen van toepassing op het infiltreren van water dat afkomstig is uit een oppervlaktewaterlichaam. In bijlage 1 bij het besluit zijn toetswaarden opgenomen waaraan de kwaliteit van het te infiltreren oppervlaktewater in ieder geval moet voldoen.

Infiltratiebesluit bodembescherming van toepassing voor waterschappen?

Het is niet helemaal duidelijk of het Infiltratiebesluit bodembescherming ook van toepassing is op de verlening van watervergunningen voor infiltraties door het dagelijks bestuur van het waterschap:

- Volgens artikel 6.13 Wtw is (alleen) paragraaf 2 van hoofdstuk 6 Wtw mede van toepassing op vergunningen krachtens een verordening van het waterschap. Artikel 6.26 Wtw staat niet in paragraaf 2 maar in paragraaf 3 van hoofdstuk 6 Wtw.
- Volgens artikel 1 Infiltratiebesluit bodembescherming is dat besluit van toepassing op infiltreren in de zin van de Waterwet en wordt in dat besluit onder vergunning mede verstaan een watervergunning op grond van een verordening van het waterschap.
- De verplichting om bepaalde voorschriften aan de watervergunning te verbinden rust volgens artikel 4 van het Infiltratiebesluit echter alleen op gedeputeerde staten – dus niet op het dagelijks bestuur van het waterschap.

De MvT bij de Waterwet geeft de volgende reden voor de verwijzing in artikel 6.26 Wtw naar de Wet bodembescherming: *“Omdat het grondwaterkwaliteitsbeheer ook na de totstandkoming van de Waterwet op grond van de Wet bodembescherming geregeld zal blijven, dienen bij de vergunningverlening voor onttrekkingen en infiltraties de kwaliteitseisen*

⁴⁴ Zie *Kamerstukken II 2006-2007*, 30818, nr. 3, p. 117: “De omschrijving van infiltreren van water is uit de Grondwaterwet overgenomen.” De Grondwaterwet definieerde infiltreren echter net iets anders dan de Waterwet doet, namelijk “water in de bodem brengen ter aanvulling van het grondwater met het oog op het onttrekken van grondwater”. Een tweede aanwijzing is te vinden in *Kamerstukken II 2008-2009*, 31858, nr. 3, p. 31: “Het infiltreren van water is overigens niet aan de orde bij bodemenergiesystemen, het gaat daar om het in de bodem brengen van eerder onttrokken grondwater, niet om aanvulling van grondwater.”



van de Wet bodembescherming in acht te worden genomen. De onderhavige leden zijn ontleend aan hetgeen thans in de Grondwaterwet is geregeld.”⁴⁵

Deze passage doet geen recht aan de integrale doelstellingen van artikel 2.1 Waterwet, waaronder de bescherming van de kwaliteit van grondwaterlichamen. Gelet op artikel 2.1 Wtw hadden de regels van het Infiltratiebesluit bodembescherming net zo goed op artikel 6.6 Waterwet gebaseerd kunnen worden.

3.8.2 Grondwateronttrekkingen en saneringen

Bij saneringen in de zin van de Wbb wordt regelmatig grondwater onttrokken. Het onttrokken grondwater wordt (na zuivering) soms geloosd op het oppervlaktewater of de riolering, maar vaak ook teruggebracht in de bodem. Dergelijke saneringen kunnen jaren duren. Een langdurige sanering kan als zelfstandige inrichting worden aangemerkt, waardoor de algemene regels van het Activiteitenbesluit van toepassing worden. De lozing van grondwater afkomstig van saneringen die geen zelfstandige inrichting zijn en buiten een inrichting plaatsvinden, vallen onder het Besluit lozen buiten inrichtingen.

Grondwateronttrekkingen bij saneringen vallen onder de bevoegdheid van het waterschap. In de meeste keuren van de waterschappen is een bepaalde grens opgenomen in debiet en duur, waaronder geen watervergunning voor het onttrekken is vereist. De onttrekking in verband met de sanering hoeft dan alleen gemeld te worden. Boven die grens is wel een watervergunning vereist.

Voorbeeld: Algemene regels Keur Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier 2010

Artikel 13 - Vrijstelling grondwater- en bodemsaneringen

Geen vergunning krachtens artikel 4.9 van de keur is vereist voor het onttrekken van grondwater uitsluitend voor grondwatersanering of bodemsanering, indien:

1. de hoeveelheid te onttrekken grondwater minder bedraagt dan 15.000 m³ per maand en de onttrekking niet langer duurt dan 6 maanden, en
2. de onttrekking uitsluitend geschiedt uit het eerste watervoerend pakket, en
3. de freatische grondwaterstand en de stijghoogte in het eerste watervoerend pakket niet verder wordt verlaagd dan ten hoogste 0.5 meter beneden het ontgravingsniveau, en de onttrekking geschiedt met inachtneming van de voorschriften in artikel 16.

Andersom kan een grondwateronttrekking met een ander doel dan sanering (bijvoorbeeld een bronbemaling) toch een “sanering” in de zin van de Wbb vormen. Volgens artikel 28 Wbb moet immers niet alleen het voornemen om de bodem te saneren worden gemeld aan het Wbb-bevoegd gezag, maar ook het voornemen om handelingen te verrichten ten gevolge waarvan een verontreiniging van de bodem wordt verplaatst. Bij grondwateronttrekkingen in de buurt van een mobiele grondwaterverontreiniging is zo’n verplaatsing vaak aan de orde. De melding kan achterwege blijven als er geen sprake is van een ernstige verontreiniging én de verplaatsing van verontreinigd grondwater minder dan 1000 m³ betreft, maar die grens wordt snel bereikt.

⁴⁵ Kamerstukken II 2006-2007, 30818, nr. 3., p. 126.



Bij een meldingsplichtige verplaatsing van verontreinigd grondwater moet het Wbb-bevoegd gezag beslissen over de ernst en spoed. Als het een geval van ernstige verontreiniging betreft, moet degene die grondwater gaat onttrekken een saneringsplan indienen. Dit saneringsplan zal zich met name richten op de wijze waarop verspreiding van de verontreiniging wordt voorkomen. Op de regels van de Wbb over saneringen is uitgebreid ingegaan in paragraaf 3.3.2 van dit rapport.

De bevoegdheden van het waterschap en het Wbb-bevoegde gezag vertonen flinke overlap. Het Wbb-bevoegde gezag beoordeelt bij de toetsing van het saneringsplan of de bodem ten minste geschikt wordt gemaakt voor de functie die hij na de sanering krijgt, waarbij het risico voor mens, plant of dier als gevolg van blootstelling aan de verontreiniging zoveel mogelijk wordt beperkt. De sanering moet bovendien de risico's van verspreiding van verontreiniging zoveel mogelijk beperken. Het waterschap moet bij de verlening van een watervergunning voor een grondwateronttrekking in het kader van een sanering beoordelen of de onttrekking in overeenstemming is met de doelen van de Waterwet, waaronder de bescherming en verbetering van de chemische kwaliteit van grondwaterlichamen en het vervullen van functies door grondwaterlichamen. Het is de vraag welke afweging het waterschap nog kan maken naast de afweging die het Wbb-bevoegde gezag al heeft gemaakt bij de goedkeuring van het saneringsplan. In principe zou de afweging die het Wbb-bevoegde gezag maakt met betrekking tot de kwaliteit van het grondwater alle aspecten die onder de doelstelling van de Waterwet vallen, moeten afdekken. Het Wbb-bevoegde gezag let echter niet op de kwantitatieve aspecten van de sanering: de gevolgen voor de grondwaterstand, eventuele schade door verzakkingen, etc. Het waterschap zal die aspecten in ieder geval nog in de vergunningverlening op grond van de keur moeten betrekken. Het ligt echter niet voor de hand dat het waterschap aanvullende eisen stelt met betrekking tot de kwalitatieve aspecten van de onttrekking, omdat het Wbb-bevoegde gezag deze aspecten al heeft meegenomen in de goedkeuring van het saneringsplan. Overleg tussen beide bevoegde gezaginstanties is in ieder geval aan te raden.

3.9 Bodem, waterbodem en grondwater

3.9.1 Afbakening Waterwet en Wet bodembescherming

Sinds de inwerkingtreding van de Waterwet valt, kort gezegd, de waterbodem niet meer onder de Wet bodembescherming. De afbakening tussen de Waterwet en de Wet bodembescherming staat in artikel 99 lid 4 Wbb: de Wbb is niet van toepassing op de bodem en oever van oppervlaktewaterlichamen als bedoeld in de Waterwet. Oppervlaktewaterlichamen kunnen, naast de bodem en oever, ook drogere oevergebieden omvatten. Drogere oevergebieden zijn gebieden die zijn aangewezen op de kaarten in de Waterregeling (voor rijkswateren) of bij of krachtens provinciale verordening (voor regionale wateren). Drogere oevergebieden maken weliswaar deel uit van een oppervlaktewaterlichaam, maar ze staan zo weinig onder water (meestal slechts eens per jaar tot eens per tien jaar) dat het niet redelijk is om de regels van de Waterwet over lozen en over de verontreinigingsheffing daarop van toepassing te laten zijn. De consequentie is dat de bodem van drogere oevergebieden niet op grond van de Waterwet wordt beschermd tegen



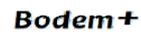
verontreiniging (oftewel tegen lozingen), maar op grond van de Wet bodembescherming. Ook de verbetering van de kwaliteit van de bodem in drogere oevergebieden vindt plaats op grond van de Wbb – het saneringsspoor en de zorgplicht, zoals beschreven in paragraaf 3.2 van dit rapport.

De afbakening tussen de Wbb en de Waterwet betreft niet alleen de droge bodem, maar ook het in de bodem aanwezige grondwater. De Raad van State heeft in haar advies op de Invoeringswet Waterwet expliciet gevraagd of er geen nadere afbakening tussen de Wbb en de Waterwet nodig is met betrekking tot het beheer van grondwaterlichamen en –stromen. In het nader rapport heeft de regering duidelijk gemaakt dat de afbakening tussen de landbodem en de waterbodem, zoals opgenomen in artikel 99 Wbb, ook voor het grondwater in die landbodem en in die waterbodem de meest eenduidige is. Dit betreft natuurlijk alleen het grondwaterkwaliteitsbeheer; grondwaterkwantiteitsbeheer valt volledig onder de waterwetgeving. De gekozen afbakening is de meest eenduidige omdat een andere afbakening voor grondwater dan die voor de droge bodem niet werkbaar is. De gekozen afbakening tussen land- en waterbodem is volgens de regering wel werkbaar voor de bevoegde gezagen, zowel voor het passieve als het actieve grondwaterkwaliteitsbeheer. Ten aanzien van het passieve beheer, met name de regulering van saneringen en ingrepen in de waterbodem, geldt bij grensoverschrijdende verontreinigingen (verontreinigingen die zich over zowel de landbodem als de waterbodem uitstrekken) een overlegverplichting. Voor het actieve beheer (voorkomen van verontreinigingen) geldt dat met de bescherming van het oppervlaktewater tegen nieuwe lozingen ook het in de waterbodem aanwezige grondwater wordt beschermd. Evenzo richten de instrumenten ter voorkoming van nieuwe landbodemverontreiniging zich ook op de bescherming van het in de landbodem aanwezige grondwater.

3.9.2 Grondwateronttrekking en infiltratie in rijkswateren

De Waterwet regelt in artikel 6.4 welke grondwateronttrekkingen en infiltraties onder de bevoegdheid van de provincie vallen. Daarnaast bevat artikel 6.5 Waterwet de mogelijkheid om in andere gevallen dan bedoeld in artikel 6.4 Wtw bij AMvB een vergunningplicht in te stellen voor grondwateronttrekkingen en infiltraties. Tot eind 2011 werd daarvan geen gebruik gemaakt. Dit had tot gevolg dat de regulering van alle grondwateronttrekkingen en infiltraties die niet onder provinciale bevoegdheid vallen, tot de taak van het waterschap behoort.

In een zeer beperkt aantal gevallen wordt grondwater onttrokken of water geïnfiltreerd in het beheergebied van Rijkswaterstaat. Het gaat dan bijvoorbeeld om de uiterwaarden of nieuwe landaanwinningen zoals de Tweede Maasvlakte. Rijkswaterstaat is in deze gebieden bevoegd gezag voor het gebruik van het waterstaatswerk. Uit het oogpunt van integraal waterbeheer is het minder wenselijk dat er, naast Rijkswaterstaat, nog een ander bevoegd gezag actief is voor de grondwateronttrekking of infiltratie. Om deze reden is artikel 6.10a toegevoegd aan het Waterbesluit (inwerkingtreding per 1 juli 2012). In dat artikel is geregeld dat in de gebieden waar het Rijk het waterkwantiteitsbeheer voert een watervergunning is vereist van Rijkswaterstaat voor het onttrekken van grondwater of het infiltreren van water. In de Waterregeling is bepaald dat bij grondwateronttrekkingen kleiner dan 10 m³/h geen



vergunning is vereist. Een melding is dan evenmin nodig. De gebieden waar het Rijk het waterkwantiteitsbeheer voert zijn te vinden op de kaarten bij de Waterregeling.⁴⁶

3.10 Conclusie

De regelgeving ter bescherming en verbetering van de grondwaterkwaliteit omvat een flink aantal wetten, AMvB's en regelingen. Voor het saneren van historische verontreinigingen is het wettelijke kader nog enigszins overzichtelijk, met de Wet bodembescherming (en onderliggende uitvoeringsregelgeving) voor landbodems en de Waterwet voor waterbodems. Op de bescherming tegen nieuwe verontreinigingen is een aanzienlijk breder kader van toepassing: naast de Wet bodembescherming, de Wabo en de Wet milieubeheer is ook een rol weggelegd voor de Meststoffenwet, de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden en de Drinkwaterwet. De Waterwet, die mede tot doel heeft om de chemische kwaliteit van grondwaterlichamen te verbeteren, speelt een rol voor zover het om handelingen gaat die vergunningplichtig zijn krachtens die wet, zoals grondwateronttrekkingen. Al deze wetten zijn nader uitgewerkt in diverse AMvB's en regelingen. Op Europees niveau is het beeld overigens niet anders. Er zijn verschillende Europese richtlijnen en verordeningen die het belang van voldoende schoon grondwater behartigen.

Alle overheidsinstanties hebben op grond van de genoemde regelgeving instrumenten om op te treden tegen mogelijke verontreinigingen van het grondwater. Gemeenten en provincies hebben de meeste bevoegdheden, maar ook uitvoeringsdiensten van het Rijk (zoals de AID) en de waterschappen hebben instrumenten ter beschikking. Het komt voor dat een bepaalde handeling onder verschillende juridische regelingen valt. Voorbeelden hiervan zijn:

- Het onttrekken van verontreinigd grondwater kan onder zowel de watervergunningplicht op grond van de keur als de saneringsparagraaf van de Wet bodembescherming vallen;
- Het terugbrengen van onttrokken grondwater in de bodem kan geregeld worden op grond van de watervergunning voor de onttrekking, maar kan ook onder de omgevingsvergunningplicht vallen of onder algemene regels krachtens de Wet milieubeheer. In het laatste geval is voorzien in een afstemmingsregeling (zie bijvoorbeeld art. 2.2 Activiteitenbesluit), maar in het eerste geval niet.

Voor zover niet in expliciete afstemmingsbepalingen is voorzien, zullen de betrokken bestuursorganen in dergelijke gevallen de toepassing van hun bevoegdheden op elkaar moeten afstemmen.

In de jurisprudentie zijn uitspraken te vinden op grond waarvan de indruk kan ontstaan dat er, ondanks de hoeveelheid regelgeving die op de bescherming van de bodem en het grondwater van toepassing is, toch nog gaten in die bescherming zijn. Een voorbeeld van zo'n uitspraak is Circuit Park Zandvoort (*JOM* 2008/426, LJN BC9035). In die casus bleek het op de grond plaatsen van met benzine gevulde jerrycans, containers met motorolie en mobiele oliepompen niet onder de zorgplicht van artikel 13 Wbb te vallen. Ook de aan Circuit Park Zandvoort verleende milieuvergunning bood geen grondslag om handhavend te kunnen optreden. Dit lag echter aan de specifieke voorschriften van die milieuvergunning: de

⁴⁶ Zie <http://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/waterwet/kaarten/kaart-waterregeling/>



betreffende voorschriften waren niet goed toegesneden op de genoemde handelingen. Dit laat onverlet dat die handelingen wel degelijk via de milieuvergunning (nu omgevingsvergunning milieu) gereguleerd hadden kunnen worden.

Dit hoofdstuk overziend, is ons idee dat de overheid in algemene zin, linksom of rechtsom, voldoende instrumenten ter beschikking heeft om de bescherming van de kwaliteit van de bodem en het grondwater te behartigen. Het gevoel dat de regelgeving ter bescherming van het grondwater tekort zou schieten moet wellicht worden vervangen door het besef dat er nog het nodige te winnen is bij goede toepassing van de geldende regelgeving.

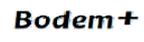
Dat gezegd hebbend, is het wel wonderlijk dat de zorgplicht van artikel 13 Wbb is beperkt tot specifieke handelingen genoemd in de artikelen 6 tot en met 11 Wbb, en niet van toepassing is op alle handelingen die bodemverontreiniging kunnen veroorzaken. De wetgever zou kunnen overwegen om die beperking van artikel 13 Wbb te laten varen. Bij de overname van de regulering van waterbodems in de Waterwet is dat reeds gedaan, zie artikel 6.8 Wtw.⁴⁷

Bij beschouwing van alle regelgeving met betrekking tot de bescherming van de bodem en het grondwater valt wel op dat er inmiddels erg veel verschillende zorgplichten bestaan. Er zijn zorgplichten opgenomen in de Wet milieubeheer (art. 1.1a), de Wet bodembescherming (art. 13), de Waterwet (art. 6.8), de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (art. 18) en daarnaast nog eens in de onderliggende regelgeving zoals het Activiteitenbesluit en het Besluit lozen buiten inrichtingen (beiden artikel 2.1). Die zorgplichten hebben allen een specifiek toepassingskader: inrichtingen, waterbodems, het gebruik van bestrijdingsmiddelen, etc. De gedachte ligt voor de hand dat een integrale “omgevingszorgplicht” in één wet (bijvoorbeeld de toekomstige Omgevingswet) wellicht eenduidiger zou zijn.

Wat meer in detail zijn de volgende conclusies te trekken:

1. Het begrip infiltreren leidt in de praktijk vaak tot verwarring. Infiltreren in de zin van de Waterwet heeft een beperkte strekking, namelijk alleen het brengen van water in de bodem in samenhang met een grondwateronttrekking. Met infiltreren wordt in het spraakgebruik echter ook bedoeld op bijvoorbeeld het verwerken van afstromend hemelwater in de bodem. In juridische zin is dat geen infiltreren, maar een lozing.
2. Bij verschillende handelingen is er sprake van overlap tussen de waterwetgeving en de bodem- en milieuwetgeving. In een watervergunning voor een grondwateronttrekking kunnen bijvoorbeeld eisen worden gesteld aan het terugbrengen van het onttrokken water in de bodem (NB: dat is dus geen infiltreren). In onder andere het Activiteitenbesluit is geregeld dat de voorschriften van dat besluit over het lozen van grondwater in de bodem dan niet van toepassing zijn. Deze afstemming geldt echter niet voor inrichtingen die niet onder algemene regels vallen (IPPC-inrichtingen). De lozing van onttrokken grondwater in de bodem kan dan zowel met de watervergunning als met de omgevingsvergunning worden geregeld. De beide bevoegde gezaginstanties zullen dat in onderling overleg moeten oplossen.
3. Ook bij grondwatersaneringen is sprake van overlap. Wanneer bij een grondwatersanering grondwater wordt onttrokken, is daarvoor een watervergunning (of melding) vereist op grond van de keur. De onttrekking wordt echter ook in het

⁴⁷ Zie voor de toelichting op deze keuze *kamerstukken II 2008–2009*, 31858, nr. 3, p. 31.



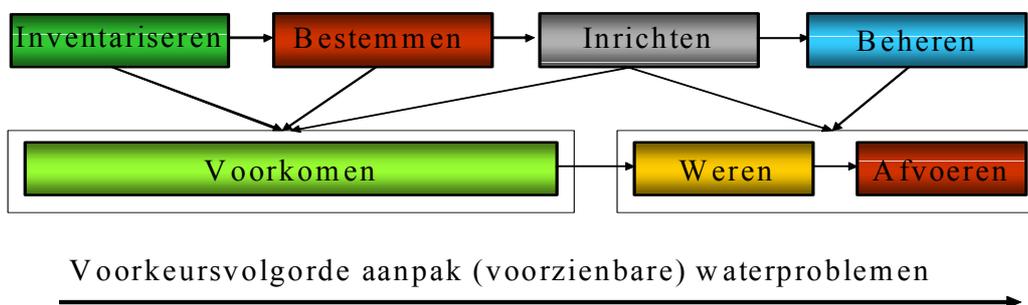
- saneringsplan geregeld. Ook hier is overleg tussen de beide bevoegde bestuursorganen nodig, bij gebrek aan een wettelijke afstemmingsbepaling.
4. Het bevoegd gezag dient bij het verlenen van een watervergunning voor het infiltreren van water de eisen van het Infiltratiebesluit bodembescherming in acht te nemen. Het waterschap is in bepaalde gevallen bevoegd gezag voor dergelijke vergunningen, bijvoorbeeld bij infiltraties t.b.v. industriële toepassingen van minder dan 150.000 m³/j. Het is verwarrend dat het Infiltratiebesluit bodembescherming in bepaalde artikelen uitsluitend gedeputeerde staten noemt en niet tevens het dagelijks bestuur van het waterschap. Het verdient aanbeveling om dit te repareren.
 5. De Meststoffenwet wijkt af van de andere milieuwetten, omdat uitsluitend de AID bevoegd is tot handhaving. Provincies, gemeenten en waterschappen moeten de AID inschakelen als zij vermoeden dat de bepalingen van de Meststoffenwet worden overtreden.



4 Grondwaterbeheer en ruimtelijke ordening

4.1 Inleiding

Ook in de sfeer van de ruimtelijke ordening, als toetsingskader voor besluiten over de bestemming en inrichting van gronden, speelt grondwater een (steeds belangrijkere) rol. De relatie 'waterbeheer en ruimtelijke ordening' staat al enige decennia op de kaart, zeker sinds 2003 toen het watertoetsproces een wettelijke basis kreeg. Bij het toekennen van functies aan c.q. het bestemmen van gronden is het van belang ook grondwater een volwaardige plek te geven in de 'ruimtelijke-ordeningsketen' (ro-keten).



Vier fasen in de 'ruimtelijke-ordeningsketen'

De ro-keten bestaat grofweg uit vier in elkaar overlopende fasen.⁴⁸ Duidelijk is dat hoe eerder in de keten het grondwaterbelang wordt onderkend, des te groter de kans dat potentiële problemen in latere fasen kunnen worden voorkomen dan wel kansen kunnen worden benut.

In de verschillende fasen van de ro-keten zijn er mogelijkheden genoeg - zowel formeel-juridisch als anderszins - om het grondwaterbelang te laten doorwerken in het ruimtelijke beleid. Deze worden in dit hoofdstuk kort uiteengezet (paragrafen 4.3 t/m 4.6). Hiervoor echter wordt in paragraaf 4.2 eerst kort het Wro-instrumentarium geschetst.

4.2 De Wro en bevoegdheden van gemeente, provincie en Rijk

De juridische instrumenten op basis van de Wro zijn toebedeeld aan het Rijk, de provincies en de gemeenten. Het is dan uiteindelijk ook aan deze bestuursorganen een plek te geven aan het wateraspect in het algemeen en, voor zover het deze handreiking betreft, het grondwateraspect in het bijzonder. Praktisch gezien komt dit neer op het adresseren van grondwater in de structuurvisies, het bestemmingsplan (en eventuele inpassingsplannen c.q. bestemmingsplannen van Rijk en provincies) en exploitatieovereenkomsten of – plannen (in tabel 4.1 cursief weergegeven).

⁴⁸ Zie Unie van Waterschappen (2008), 'Waterbelangen in de ruimtelijke ordening', Sterk Consulting en het Centrum voor Wetgevingsvraagstukken van de Universiteit van Tilburg.



Tabel 4.1: de Wro en bevoegdheden van de gemeente, de provincie en het Rijk

	Gemeente	Provincie	Rijk
Beleid	<i>Structuurvisie (art. 2.1)</i>	<i>Structuurvisie (art. 2.2)</i>	<i>Structuurvisie (art. 2.3)</i>
Doorwerking beleid	-	Algemene regels in prov. verordening (art. 4.1)	Algemene regels in AMvB (art. 4.3)
	-	Proactieve en reactieve aanwijzing (art. 4.2 en 3.8)	Proactieve en reactieve aanwijzing (art. 4.4 en 3.8)
Uitvoering beleid	Vorbereidingsbesluit (art. 3.7)	Vorbereidingsbesluit (art. 4.1, 4.2)	Vorbereidingsbesluit (art. 4.3, 4.4)
	<i>Bestemmingsplan (art. 3.1)</i>	<i>Inpassingsplan (art. 3.26)</i>	<i>Inpassingsplan (art. 3.28)</i>
	Coördinatieregeling (art. 3.30)	Coördinatieregeling (art. 3.33)	Coördinatieregeling (art. 3.35)
	<i>Exploitatieplan (art. 6.12)⁴⁹</i>	<i>Exploitatieplan (art. 6.25)</i>	<i>Exploitatieplan (art. 6.25)</i>
Beheer	Beheersverordening (art. 3.38)	-	-

Watertoets

De 'watertoets' is een procesinstrument. Het waarborgt dat waterhuishoudkundige doelstellingen expliciet en evenwichtig in beschouwing worden genomen bij ruimtelijke ordeningsplannen en structuurvisies. Naar de letter van de wet is een watertoets slechts verplicht bij bestemmingsplannen, maar in het Nationaal Bestuursakkoord Water hebben de verschillende overheden afgesproken de watertoets ook van toepassing te verklaren op alle andere structuurvisies en plannen die een ruimtelijke component in zich dragen. In het Bestuursakkoord Water 2011 is deze afspraak nog eens bevestigd.

De watertoets is zeker ook een grondwatertoets en hierdoor kunnen voorzienbare problemen met water zoveel mogelijk worden voorkomen. In relatie tot gebiedsgericht grondwaterbeheer kan een grondwatertoets ook uitmonden in kansen voor de omgeving, zoals het benutten van grondwateroverschotten of het hergebruik van verontreinigd grondwater.

Het watertoetsproces resulteert in een waterparagraaf als toelichting bij bijvoorbeeld het bestemmingsplan. Nu garandeert een dergelijk proces niet zonder meer dat waterbelangen, waaronder het grondwaterbelang, altijd even goed worden behartigd bij de uiteindelijke besluitvorming. De juridische status van de waterparagraaf, waarin het wateradvies in de regel wordt verwerkt, is vrij zacht. De waterparagraaf is onderdeel van de toelichting bij een bestemmingsplan en juist deze toelichting heeft een veel zwakkere juridische status dan de plankaart en de planvoorschriften (ook wel 'verbeelding' en 'regels' geheten). Bestuurlijk gaat er een grotere kracht uit van de watertoets, dat een goed overleg en een goede afstemming veronderstelt tussen gemeente en waterschap: afwijken van het advies van de waterbeheerder vraagt om een goede motivering.

⁴⁹ Hoewel dat niet duidelijk volgt uit de Wro, geniet kostenverhaal via het privaatrechtelijke spoor de voorkeur. In dat geval wordt een exploitatieovereenkomst opgesteld.



De rol van de waterbeheerder in het formele watertoetsproces (en feitelijk in het gehele ruimtelijk ordeningsproces) is adviserend en niet besluitvormend. Het bevoegde Wro-gezag (in de regel betreft het dan een gemeente⁵⁰) neemt uiteindelijk de beslissingen, maar de waterbeheerder kan hierop wel degelijk invloed uitoefenen, zoals hierna nog zal worden toegelicht.

Structuurvisie

Het Rijk, de provincies en de gemeenten leggen, op grond van de Wro, hun beleid neer in ruimtelijke structuurvisies.⁵¹ Een structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van een gebied inclusief een uitvoeringsparagraaf waarin wordt aangegeven op welke wijze de structuurvisie wordt gerealiseerd. Een structuurvisie heeft een indicatieve functie; het bindt enkel het bestuursorgaan dat de structuurvisie heeft opgesteld en zelfs deze kan hiervan gemotiveerd afwijken. Van enige formele planhiërarchie, waarbij bijvoorbeeld concrete beleidsbeslissingen in het hogere plan doorwerken in een lager plan van een ander bestuursorgaan, is geen sprake meer. Omdat structuurvisies moeten worden afgestemd met de verschillende overheidsorganen, kan in principe het (grond-)waterbelang worden geborgd.

In concrete situaties kunnen Rijk en provincie gebruik maken van bindende *aanwijzingen*, mits er sprake is van nationale, respectievelijk provinciale belangen, die zijn opgenomen in een structuurvisie. Grondwater overstijgt welhaast per definitie het lokale belang. Er zijn twee soorten aanwijzingen: proactief (voorafgaand aan, maar wel betrekking hebbend op een specifiek geval) en reactief (gericht op ongedaan maken/herstel). Rijk en provincie kunnen aan de gemeente ook opdracht geven een bestemmingsplan te herzien voor een specifieke situatie of een specifiek gebied. Ook kan worden gewerkt met *algemene regels* (zie hierna onder 'Kaderstelling en aansturing door Rijk en provincies')

Bestemmingsplan

Gemeenten moeten bij het opstellen van bestemmingsplannen overleg voeren met andere betrokken gemeenten, waterschappen, provincies en Rijk waarvan de belangen in het geding zijn (zie bv. art. 3.1.1 Bro). Het wordt aan de praktijk overgelaten hoe het overleg wordt gevoerd. Het is aan diezelfde praktijk om dit overleg een meer dan incidentele vorm te geven c.q. een vorm van structurele samenwerking in het leven te roepen. Omdat de bestemmingsplanprocedure (t.o.v. de situatie voor 1 juli 2008) qua doorlooptijd is gehalveerd, is het verplichte vooroverleg een essentiële fase voor de betrokken overheidsinstanties.

Kaderstelling en aansturing door Rijk en provincies

Rijk en provincie kunnen, indien nationale respectievelijk provinciale belangen in het geding zijn, in de vorm van *algemene regels* kaders stellen die de gemeenteraad in acht moet nemen. Waar het de bescherming van de grondwaterkwaliteit t.b.v. de drinkwaterwinning betreft, wordt verwezen naar paragraaf 3.4.3 (milieubeschermingsgebieden). Ruimtelijke

⁵⁰ Een enkele keer de provincie of het Rijk als die overgaan tot vaststelling van een inpassingsplan.

⁵¹ Deze vervangen sinds 1 juli 2008 de planologische kernbeslissing (pkb), het streekplan en het (regionale) structuurplan.



gebiedsbescherming kan de provincie regelen via de provinciale 'Verordening ruimte'. Het Rijk staat de mogelijkheid van een Algemene Maatregel van Bestuur ter beschikking, waarbij het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening ('AMvB Ruimte') in beeld komt. Deze AMvB is deels in werking getreden⁵², maar het grondwaterbelang is hierin niet specifiek geregeld. Hierbij kan het Rijk tevens regels opnemen over de inhoud van provinciale verordeningen. Zowel de bedoelde verordening als de AMvB Ruimte zorgen voor meer 'doorzettingsmacht' richting gemeenten respectievelijk provincies en gemeenten. Hierna (par. 4.6) wordt gezien wat de verordeningsbevoegdheid betekent of kan betekenen voor de bescherming van drinkwaterwinningen.

Een laatste sturingsoptie, naast de mogelijkheid van de aanwijzing of de AMvB / verordening ruimte, is dat provincies en Rijk, in geval van provinciale respectievelijk nationale belangen, zelf een bestemmingsplan ('inpassingsplan') kunnen opstellen en vaststellen. In vergelijking met het in één keer bieden van bescherming via een verordening voor alle te beschermen gebieden, is deze gebiedsgerichte werkwijze voor de aanpak van vraagstukken uit deze handreiking nogal omslachtig.⁵³

4.3 Mogelijkheden in de inventarisatiefase

Hoewel er zeker van Rijk, provincies en gemeenten verwacht mag worden dat het grondwateraspect een meewegende of zelfs sturende factor wordt, is het toch vooral ook aan de waterbeheerders (Rijkswaterstaat en de waterschappen) invloed uit te oefenen in de ontwikkelingsprocessen binnen de RO-keten. Pro-actief (willen) zijn is een keuze. De mogelijkheden hiervoor zijn bijvoorbeeld advisering, kennisuitwisseling en het beschikbaar stellen van capaciteit. Andere keren worden de opties bepaald door de eigen bevoegdheden op grond van de waterwetgeving. Niet in de laatste plaats zijn de strategie, de werkwijze van de waterbeheerder en de manier waarop informatie over het watersysteem wordt gepresenteerd bepalend voor de vraag of het (grond-)waterbelang ook echt in ruimtelijke processen een plek krijgt.

In het bijzonder geldt dit voor de inventarisatiefase door hier al met de initiatiefnemer(s) samen te werken aan bijvoorbeeld structuurvisies, bestemmingsplannen en exploitatieovereenkomsten.

Hoe eerder grondwater als beoordelingsaspect op de agenda staat, des te meer kansen er zijn grondwaterproblemen (in latere fasen) te voorkomen. De inventarisatiefase is dan ook voor te stellen als de belangrijkste (zij het niet formele) fase van het ruimtelijke ordeningsproces. De mate van beïnvloeding neemt immers af naarmate het ruimtelijke ordeningsproces vordert.

⁵² Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, Stb. 2011, 666 (afgekort: Barro).

⁵³ Vgl.: A.A.J. de Gier en D. Korsse, 'Ruimtelijke bescherming van drinkwatergebieden, TBR 2010/4, p. 321-322.



Samenwerking centraal

Bij deze werkwijze hoort wel een bedrijfsvoering die wordt gekenmerkt door samenwerking tussen de ruimtelijke ordeningspartijen en de waterbeheerder. Het 'samenwerkingsbeginsel' staat dus centraal in deze fase van het ruimtelijke ordeningsproces. Kennis- en relatiemanagement zijn dan ook onontbeerlijk. Het 'samenwerkingsbeginsel', dat is te beschouwen als een verbijzondering van het zorgvuldigheidsbeginsel zoals dat van belang is bij besluitvorming door overheden, zal wel geïnstitutionaliseerd moeten worden (zie nader paragraaf 2.3.5 waar in een kader de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn geschetst).

Naast de waterparagraaf in ro-plannen, is daarom wel geadviseerd (Unie-leidraad 2008) standaard een ro-paragraaf in de vaak vele plannen van de waterbeheerders op te nemen. De samenwerking kan hierdoor een enorme impuls krijgen. Zo zouden waterschappen (en Rijkswaterstaat) zoveel meer kunnen bereiken wanneer zij hun belangen in hapklare en overzichtelijke brokken aanbieden aan gemeenten en provincies. Waar een gemeente haar best moet doen een goede (grond-)waterparagraaf te schrijven bij een bestemmingsplan, wordt deze opdracht stukken eenvoudiger en kwalitatief beter wanneer de betrokken waterbeheerder op een begrijpelijke wijze de specifieke waterbelangen voor het voetlicht brengt.

In de inventarisatiefase dienen in relatie tot grondwater in ieder geval de volgende elementen aan bod te komen:

- Het bestaande en al voorzienbare toekomstige grondwatergebruik (bijvoorbeeld: waterwinningen, industriële winningen en bodemenergie);
- De aanwezige grondwaterbeschermingsgebieden en de te beschermen grondwaterkwaliteit;
- De effecten van (te voorziene/voorgenomen) ruimtelijke ingrepen en ontwikkelingen voor het grondwatersysteem (kwaliteit en kwantiteit). Hierbij gaat het om zaken als de locatiekeuze bij nieuwbouwprojecten, de wijze van het bouwrijp maken van gronden, de manier waarop gebouwd kan worden (ontwerp en aanleg), aspecten van beheer en onderhoud en zeker ook de wijze van financieren (exploitatie).

4.4 Grondwater in de bestemmingsfase

In de formeel-juridische bestemmingsfase nemen de mogelijkheden om grondwater een volwaardige plek te geven al af. Dat wil zeggen: de belangrijke keuzes zijn veelal al gemaakt. Wie zich als provincie, RWS of waterschap hier pas druk maakt over bijvoorbeeld de exacte locatiekeuze van een bedrijventerrein, nabijgelegen natuurgebieden, te beschermen grondwaterwinningen, een ondergrondse bouwactiviteit of de wijze van het bouwrijp maken van gronden, is eigenlijk al te laat. Weliswaar kunnen hier nog juridische instrumenten worden aangewend zoals het inbrengen van zienswijzen tegen een ontwerpbestemmingsplan of het als waterbeheerder verzoeken aan de provincie een aanwijzing richting de gemeente te geven. In de regel echter leiden dergelijke middelen tot veel vertraging en daarmee tot hogere realiseringkosten.



Het is in eerste instantie aan de ro-partijen het grondwaterbelang een volwaardige plek te geven in de ruimtelijke plannen en structuurvisies. En het is aan de waterbeheerder om na te gaan of het waterbelang planologisch hierin goed is geborgd. Is dat het geval, dan hoeft de waterbeheerder in principe geen actie te ondernemen in het kader van een planologische regeling. Indien een watersysteem al op orde is en planologisch beschermd, is het van belang ongewenste ontwikkelingen te voorkomen (zie hiervoor nader paragraaf 4.6).

In de bestemmingsfase kan het grondwateraspect (feitelijk als onderdeel van het watertoetsproces) concreet worden gemaakt in het bestemmingsplan. Niet alleen in de toelichting hierop (de waterparagraaf) of op de plankaart, maar ook in de vorm van concrete bouw- en gebruiksvoorschriften die als toetsingskader fungeren bij bijvoorbeeld de aanvraag van een omgevingsvergunning voor bouw- of aanlegactiviteiten. In relatie tot grondwater kunnen voorschriften (regels) worden opgenomen met betrekking tot:

- Bouwpeilen(bouwvoorschrift);⁵⁴
- Werkzaamheden in/aan de bodem (via het ‘aanlegvergunningstelsel’ [procedureel opgenomen in de omgevingsvergunning]);
- De diepte van ondergrondse constructies (bouwvoorschrift). Zo kan indirect worden bereikt dat er kruipruimteloos gebouwd wordt (bouwvoorschrift);
- Regelen verhouding verhard/onverhard oppervlak (gebruiksvoorschrift).

In deze fase mag ook het gemeentelijke rioleringsplan (GRP) niet over het hoofd worden gezien nu hierin de gemeentelijke zorgplichten, waaronder de grondwaterzorgplicht, concreet moeten zijn gemaakt.

4.5 Grondwater in de inrichtingsfase

In de inrichtingsfase – de fase van het bouwrijp maken van gronden tot en met het feitelijk bouwen - nemen waterhuishoudkundige en/of bouwkundige voorzieningen een belangrijke plek in opdat structurele (grond-)waterproblemen in de beheerfase zoveel mogelijk worden voorkomen. Zo is slecht of onvoldoende bouwrijp maken een belangrijke veroorzaker van uiteindelijke grondwaterproblemen in wijken.

In de inrichtingsfase is in relatie tot het grondwaterbeheer het volgende in ieder geval) van belang:

1. Het goed in beeld krijgen en houden van de afzonderlijke verantwoordelijkheden bij het bouw- en woonrijp maken van gronden. De belangrijkste bouw- en woonrijpmaatregelen zijn samen te vatten als:
 - a. het ophogen of afgraven van terreinen;
 - b. de aanleg van ontwateringsmiddelen (zowel open als gesloten systemen);
 - c. aanleg van riolering;
 - d. omgaan met hemelwater en grondwater;
 - e. voorkomen van verdichting;
 - f. oppervlaktewaterpeilbeheer (peilverlaging);

⁵⁴ Zie hiervoor specifiek: Stowa, Aanleghoogte van nieuwe woningen in relatie tot wateroverlast, rapportnr. 2010-W01, Amersfoort 2010.



- g. realiseren van een goede afwatering en het creëren van open water. De hierbij horende verantwoordelijkheden worden hierna onder het kopje 'Bouw- en woonrijp maken juridisch concreet maken' weergegeven.
2. Cruciaal is dat een exploitatieovereenkomst (tussen veelal de gemeente en een projectontwikkelaar) expliciet (en gedetailleerd!) aangeeft op welke wijze de grond bouw- en woonrijp wordt gemaakt. Elk van de onder 1) genoemde elementen dient een uitgewerkte plek te krijgen in deze overeenkomst. Idealiter wordt de waterbeheerder hierbij, als watersysteemexpert, betrokken.
 3. Het als gemeenten en waterbeheerder (veelal het waterschap) tot een contract (een afsprakennotitie) komen waarin afspraken worden gemaakt over de betaling vanuit de grondexploitatie en de eventuele verhaalbaarheid van kosten.
 4. Het per bouwproject helder maken van de (kosten voor) waterhuishoudkundige voorzieningen, voor zowel de binnen- als bovenplanse kosten. Hierbij hoort het maken van afspraken over het leveren van financiële bijdragen aan bovenplanse (bovenwijkse) ruimtelijke ontwikkelingen.
 5. Het nagaan van de betekenis van de keur in de inrichtingsfase, in het bijzonder bij het bouwrijp maken van gronden.

Onduidelijkheid over de te verwachten kwaliteit van de grond vergroot de kans op bouwrijpe grond van onvoldoende kwaliteit en daarmee op waterhuishoudkundige problemen in de beheerfase. Cruciaal is dat het vage begrip 'bouwrijp maken' concreet wordt gemaakt. Het is weinig verhelderend wanneer bijvoorbeeld een gronduitgiftecontract of een exploitatieovereenkomst bepaalt dat de grond in bouwrijpe staat wordt opgeleverd of in de staat waarin deze zich bevindt. Zo zal er geen gedeeld beeld zijn wat er precies onder verstaan moet worden. Het is dan ook van belang dat de termen bouw- en woonrijp maken als zodanig nader gedefinieerd worden in bestekken, exploitatieovereenkomsten/-plannen, gronduitgiftecontracten, e.d.. De begrippen zijn te vaag en vragen om problemen. Het is aan partijen zelf hierop alert te zijn, waarbij wij vooral doelen op gemeenten en waterschappen.

Initiatief 'Beter Bouwen Beter Wonen (3BW)'

'Beter Bouwen Beter Wonen' staat voor een bijzondere samenwerking tussen kennisinstituten en bedrijfsleven die de handen ineen hebben geslagen om de kennis en kunde inzake een duurzame en robuuste (her)inrichting van stedelijk gebied naar een hoger niveau te brengen. Centraal staat de aandacht voor het beter bouwrijp maken van gronden om daarmee problemen in de beheerfase zoveel mogelijk te voorkomen (zie www.3bw.nl)

Bouw- en woonrijp maken juridisch concreet maken⁵⁵

Om ook in juridische zin bouwrijp maken echt concreet te maken is het van belang helder te maken welke waterhuishoudkundig relevante activiteiten tot het bouw- en woonrijp maken moeten worden gerekend. Bouw- of woonrijp maken als zodanig zijn technische begrippen die juridisch geen enkel houvast bieden. Het zijn de nader te omschrijven activiteiten die juridisch relevant zijn. In relatie tot de stedelijke waterproblematiek is het van belang dat er

⁵⁵ Ontleend aan: P. de Putter, Vage begrippen juridisch concreet maken, in: *Land en Water*, themanr. 'De kunst van bouw- en woonrijp maken', december 2010, p. 28-30.



door het bouw- en woonrijp maken van gronden een voldoende ontwateringsdiepte en drooglegging worden gerealiseerd en dat er op een dusdanige wijze met afvalwater (grond- en hemelwater daaronder begrepen) wordt omgegaan dat er in de beheerfase nauwelijks problemen zijn te verwachten. Zo bezien zijn de belangrijkste bouw- en woonrijpmaatregelen:

1. het ophogen of afgraven van terreinen;
2. de aanleg van ontwateringsmiddelen (zowel open als gesloten systemen);
3. aanleg van riolering;
4. verwerking van hemelwater;
5. voorkomen van verdichting;
6. oppervlaktewaterpeilbeheer (peilverlaging);
7. realiseren van een goede afwatering en het creëren van open water.

Wie deze activiteiten overziet, ontdekt al gauw dat het bouwrijp maken van gronden niet enkel een verantwoordelijkheid is van de gemeente. Voor de eerste vijf genoemde activiteiten is de gemeente weliswaar als eerste aan zet, maar voor een goed op de grond afgestemd gebruik zijn oppervlaktewaterpeilbeheer en het realiseren van een goede afwatering en het creëren van open water taken die bij de waterbeheerder berusten. Bouwrijp maken is een zaak van zowel gemeente als waterschap die op hun beurt zo duidelijk moeten zijn in hun eisenpakket dat de private bouwwereld (architecten, ontwikkelaars en aannemers) hier eenvoudigweg niet omheen kan.

4.6 Grondwater in de beheerfase

4.6.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij 3 onderwerpen:

- Korte terugblik op de gemeentelijke grondwaterzorgplicht zoals al beschreven in par. 2.3.6;
- Ruimtelijke bescherming van drinkwaterwingebieden;
- Juridische mogelijkheden om burgers bewuster te maken van grondwater.

4.6.2 De gemeentelijke grondwaterzorgplicht

In de beheerfase is het feitelijke bouwproces natuurlijk achter de rug, maar mochten zich hier toch problemen voordoen, dan kan de gemeente aangepast beleid formuleren in het GRP en waar nodig kan zij in individuele gevallen sturen met maatwerkvoorschriften (op grond van bijvoorbeeld de lozingsregels voor afvalwater [grondwater hieronder begrepen]) of, waar het bijvoorbeeld een hele wijk of bedrijventerrein betreft, met de daartoe bedoelde 'verordening hemelwater en grondwater'.

Hoever een gemeente moet gaan met de uitoefening van de gemeentelijke watertaken, wordt door haarzelf ingevuld. Er is zagezegd beleidsvrijheid, maar deze gaat niet zover dat gemeenten zich er gemakkelijk van af kunnen maken. De motiveringsplicht is hard. Van belang is dat er een goede afstemming wordt bewerkstelligd tussen de bestemming, de

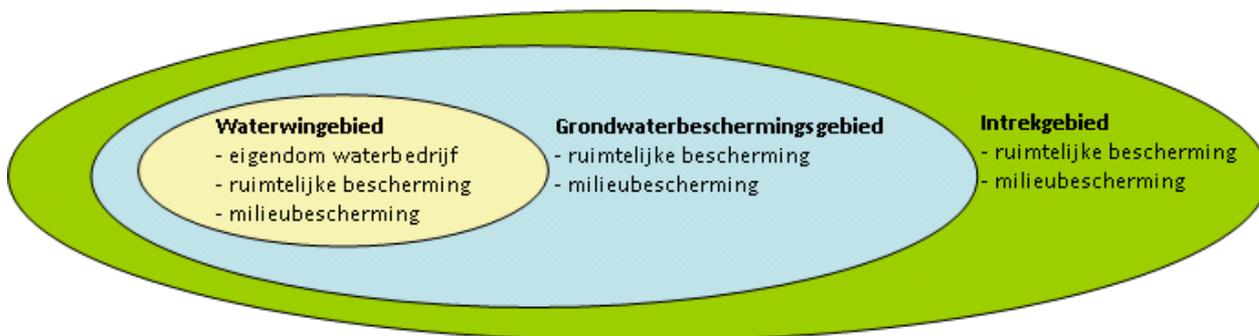


inrichting en het beheer van te bebouwen gebieden en de daarvoor van belang zijnde (grond-)waterhuishouding. Gemeenten zullen zich ook in de beheerfase moeten inspannen om structurele grondwaterproblemen zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. Daar waar de provincie (vergunningverlening) of de waterbeheerder (vergunningverlening en oppervlaktewaterpeilbeheer) bepaalde grondwaterknoppen bedient, wijkt de grondwaterzorgplicht (zie nader hoofdstuk 2, in het bijzonder ook paragraaf 2.3.6).

4.6.3 Ruimtelijke bescherming van drinkwatergebieden

Per 1 juli 2011 is de nieuwe Drinkwaterwet in werking getreden (zie ook par. 3.7). Deze wet stelt in artikel 2.1 dat bestuursorganen zorgdragen voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. In artikel 2.2 is een algemene zorgplicht verwoord die zich richt tot alle bestuursorganen: 'Bestuursorganen dragen zorg voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening'. Gevolg van deze zorgplicht is dat bij besluitvormingsprocessen in het kader van de ruimtelijke ordening (beoordelen van ruimtelijke ontwikkelingen) of het milieuspoor (beoordelen van de milieugevolgen van activiteiten of inrichtingen) het collectieve drinkwaterbelang een belangrijke plek inneemt.

Via het milieuspoor kunnen grondwaterbeschermingsgebieden (waaronder grondwaterwingebieden) worden beschermd. Hier is de Provinciale Milieuverordening in beeld (zie par. 3.4.3)



Ruimtelijke bescherming van drinkwatergebieden

Grondwaterbeschermingsgebieden kunnen ook ruimtelijk worden beschermd.

Via de Waterwet kent de provincie functies toe aan het watersysteem (dus ook aan grondwaterlichamen). Dit betreft ondermeer de drinkwaterfunctie. De functietoekenning van het watersysteem ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening gebeurt via het vaststellen van de intrekgebieden van de winningen. De aanwijzing van deze functie van het watersysteem heeft via de zonering van het intrekgebied echter ook een ruimtelijk gevolg. Dit is uit te werken in de provinciale structuurvisie.

In de structuurvisie kan duidelijk worden gemaakt dat drinkwaterbronnen adequate bescherming verdienen. De bescherming van het grondwaterbelang in het algemeen en het



openbare drinkwaterbelang in het bijzonder zijn in provinciaal beleid ook altijd terug te vinden. Omdat de structuurvisie alleen de provincie zelf bindt, is doorwerking vanuit het beleid nodig naar de gemeenten. Op grond van de bestaande juridische mogelijkheden verdient hier de inzet van (voor iedereen geldende) algemene regels de voorkeur.⁵⁶

*Algemene regels in de Verordening Ruimte (of omgevingsverordening)*⁵⁷

Provinciale Staten kunnen in de Verordening Ruimte (ook wel de provinciale omgevingsverordening geheten) algemene regels opnemen om het drinkwaterbelang te beschermen (art. 4.1, lid 1 Wro). Binnen een termijn van in beginsel één jaar dienen gemeenten een bestemmingsplan vast te stellen dat in overeenstemming is met de gestelde regels (art. 4.1, lid 2 Wro). Met de verordening kan de provincie zodoende per direct strijdige ruimtelijke ontwikkelingen voorkomen, een spoedige wijziging van gemeentelijke bestemmingsplannen bewerkstelligen en een structureel ruimtelijk beschermingsregime vestigen.

Praktijk van Overijssel

In de Omgevingsvisie van bijvoorbeeld de provincie Overijssel is het duurzaam veilig stellen van de openbare drinkwatervoorziening als provinciaal belang benoemd. Als gevolg hiervan is aangegeven dat de bescherming van de drinkwatervoorziening moet zijn opgenomen in de gemeentelijke bestemmingsplannen en structuurvisies. Dit is in de Provinciale omgevingsverordening uitgewerkt in ondermeer regels voor gemeentelijke bestemmingsplannen.

Een belangrijk kenmerk van de regelgevende bevoegdheid uit afdeling 4.1 Wro is dat de concrete ruimtelijke normstelling in handen blijft van de gemeenteraad. Die normstelling vindt immers pas plaats in de planologische besluiten die door hem worden vastgesteld. Binnen de kaders van de provinciale verordening behoudt de gemeenteraad zodoende beleidsvrijheid om (toch nog bepaalde) ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Een ruimtelijk beschermingsregime in de Verordening Ruimte kan zodoende ingrijpende verplichtingen voor de gemeenteraad in het leven roepen, maar tegelijkertijd ruimte laten voor door de gemeente beoogde ontwikkelingen mits deze niet strijdig zijn met het drinkwaterbelang.

4.6.4 Grondwater een plek geven in koopcontracten

De grondwaterzorgplicht begint bij de perceels-/gebouweigenaar. Deze is in beginsel zelf verantwoordelijk voor de staat van het perceel en de opstallen alsook voor de grond- en hemelwaterhuishouding. Dat is in hoofdstuk 2 duidelijk geworden. Nu wenst niemand een huis te kopen met een structureel natte kelder of kruipruimte, of verrotte funderingspalen. Communicatie over de plaatselijke (grond-)waterhuishouding, bijvoorbeeld bij het kopen van een huis, komt echter nauwelijks voor. Om de bewustwording bij (kopende en verkopende) partijen te vergroten, is het verstandig in koopcontracten een 'waterparagraaf' op te nemen,

⁵⁶ A.A.J. de Gier en D. Korsse, 'Ruimtelijke bescherming van drinkwatergebieden, TBR 2010/4, p. 316-325, met name par. 6.

⁵⁷ Zie: A.A.J. de Gier en D. Korsse, hst. 6.



min of meer analoog aan de standaardpraktijk van een bodemparagraaf ('schone-grondverklaring') of asbestparagraaf zoals deze wel te vinden zijn in contracten.⁵⁸ Veruit de meeste koopcontracten kennen geen waterparagraaf. In de gemeente Dordrecht echter wordt, ingegeven door de houten paalrot, in koopcontracten een funderingsclausule opgenomen.

Het is verstandig om in het koopcontract duidelijke afspraken te maken over de waterhuishoudkundige en bouwkundige situatie. De koper zal de garantie willen hebben dat één en ander in orde is, terwijl de verkoper in de regel juist uitsluiting van zijn aansprakelijkheid in de overeenkomst zal willen opnemen. Volledige uitsluitingen of garanties zullen in de praktijk niet gegeven kunnen worden omdat risico's nu eenmaal niet volledig zijn uit te sluiten. Een verkoper die de aansprakelijkheid bij de koper willen leggen, kan een uitsluitingsbeding in het contract opnemen. Een voorbeeld van een uitdrukkelijke uitsluiting is: 'De verkoper sluit iedere aansprakelijkheid uit van eventuele schade als gevolg van een lage grondwaterstand en de koper vrijwaart de verkoper voor aanspraken van derden.' In dit geval ligt het risico bij de koper, en deze heeft in dit geval vrijwel geen rechten meer wanneer later blijkt dat er toch funderingsschade optreedt. Nu is het echter niet zo dat dergelijke uitsluitingsclausules het helemaal onmogelijk maken de verkoper aansprakelijk te stellen. Bij conflicten spelen namelijk de voorkennis over (mogelijke) problemen ten tijde van de verkoop en de deskundigheid van de verkoper ook een belangrijke rol.

Welke mate van (dreigende) schade of hinder wordt aanvaard, zal in de onderhandelingen tussen koper en verkoper dienen te worden besproken. In de regel zal (een dreigende vorm van) schade niet snel worden geaccepteerd, dan wel zal dit een nadrukkelijk effect hebben op de prijs van de woning. Waar het om gaat is dat de koper van een woning zich bewust wordt van mogelijk aanwezige of zelfs dreigende schade en om die reden zelf de informatie in handen krijgt (hetzij uit eigener beweging, hetzij met behulp van een terzake deskundige makelaar) op basis waarvan hij tot een goede beslissing kan komen. Gezien de noodzakelijke kennis over zowel een te (ver-)kopen woning als de omgevingsfactoren, zullen het in de praktijk de makelaars zijn die hun klanten moeten wijzen op de mogelijke risico's van de lokale waterhuishouding en/of aanstaande ontwikkelingen die hierop van invloed kunnen zijn.

4.7 Conclusie

Ook in de sfeer van de ruimtelijke ordening, als toetsingskader voor besluiten over de bestemming en inrichting van gronden, speelt grondwater een belangrijke rol. Bij het toekennen van functies aan c.q. het bestemmen van gronden is het van belang ook grondwater een volwaardige plek te geven in de 'ruimtelijke-ordeningsketen' (ro-keten).

⁵⁸ Zie: P. de Putter en M. Van Rijswick, 'Naar een waterparagraaf in koopcontracten', Gemeentestem 2005, 7237, p. 533-543.



Vier fasen in de 'ruimtelijke-orderingsketen'

De ro-keten bestaat grofweg uit vier in elkaar overlopende fasen. Duidelijk is dat hoe eerder in de keten het grondwaterbelang wordt onderkend, des te groter de kans dat potentiële problemen in latere fasen kunnen worden voorkomen dan wel kansen kunnen worden benut.

In de verschillende fasen van de ro-keten zijn er mogelijkheden genoeg - zowel formeel-juridisch als anderszins - om het grondwaterbelang te laten doorwerken in het ruimtelijke beleid. Deze zijn in dit hoofdstuk kort uiteengezet. In relatie tot grondwater is het van belang om in het ruimtelijke-orderingsspoor aandacht te hebben voor:

- bestaande en al voorzienbare toekomstige grondwatergebruik (bijvoorbeeld: waterwinningen, industriële winningen en bodemenergie);
- aanwezige grondwaterbeschermingsgebieden en de te beschermen grondwaterkwaliteit;
- effecten van (te voorziene/voorgenomen) ruimtelijke ingrepen en ontwikkelingen voor het grondwatersysteem (kwaliteit en kwantiteit). Hierbij gaat het om zaken als de locatiekeuze bij nieuwbouwprojecten, de wijze van het bouwrijp maken van gronden, de manier waarop gebouwd kan worden (ontwerp en aanleg), aspecten van beheer en onderhoud en zeker ook de wijze van financieren (exploitatie).

Bij het toekennen van functies aan c.q. het bestemmen van gronden is het van belang grondwater en de daarbij aan de orde zijnde belangen een volwaardige plek te geven.



5 Grondwaterbeheer en natuurbescherming

5.1 Inleiding

Grondwaterbeheer kan invloed hebben op de natuur. De waterbeheerder moet (in sommige gevallen) rekening houden met natuurdoelen. Dit kan zowel passief (door regulering) als actief (door bijvoorbeeld verdrogingsbestrijding) zijn. Daarnaast kan voor grondwateronttrekkingen in bepaalde gevallen een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet vereist zijn. Het bevoegd gezag voor de Natuurbeschermingswet moet dan bepalen of de onttrekking acceptabel is, gezien de effecten op een beschermd natuurgebied.

De natuurbescherming in Nederland is onderverdeeld in gebiedsbescherming en soortenbescherming. In de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet zijn de verplichtingen die voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen geïmplementeerd. De Natuurbeschermingswet 1998 richt zich op de gebiedsbescherming van de Natura2000-gebieden en de beschermde natuurmonumenten. De Flora- en faunawet ziet op de soortenbescherming.⁵⁹

In relatie tot het grondwaterbeheer is met name de gebiedsbescherming relevant. Zo kunnen grondwaterlichamen deel uitmaken van Natura2000-gebieden of beschermde natuurmonumenten die zijn aangewezen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998.⁶⁰ Wanneer een grondwaterlichaam geen deel uitmaakt van een beschermd gebied is het nog mogelijk dat een handeling in het grondwatersysteem invloed heeft op een aangewezen natuurgebied dat in de nabije omgeving ligt, waardoor het beschermingsregime van de Natuurbeschermingswet 1998 alsnog van toepassing is.

Los van de aanwijzing van beschermde natuurgebieden, kan aan grondwaterlichamen (mede) de functie natuur worden gegeven in het regionale waterplan (vanuit de waterwet- en regelgeving). De toekenning van de functie natuur aan een grondwaterlichaam werkt onder andere door in de verlening van watervergunningen voor grondwateronttrekkingen.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de relatie tussen grondwaterbeheer en natuurbescherming. Uit een studie uit 2005 blijkt dat er 89 gebieden zijn met grondwaterafhankelijke habitattypen die bepalend zijn geweest voor de aanwijzing van het gebied als beschermd natuurgebied. De grootste bedreiging voor de grondwaterafhankelijke natuurgebieden is verdroging. Andere oorzaken voor problemen in grondwaterafhankelijke natuurgebieden zijn de afname van de grondwateraanvulling in het infiltratiegebied, aanvoer

⁵⁹ Het kabinet wil de Flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet 1998 en de Boswet samenvoegen tot 1 Natuurwet.

⁶⁰ Voor een overzicht van natura2000-gebieden zie

<http://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/gebiedendatabase.aspx?subj=n2k>, voor een overzicht van beschermde natuurmonumenten zie

<http://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/gebiedendatabase.aspx?subj=gebnbwet> .



van systeemvreemd water en de vervuiling van het grondwater door overbemesting.⁶¹ In paragraaf 5.2 komt de meest voorkomende oorzaak verdroging aan bod.

5.2 Verdroging

Veel Nederlandse natuurgebieden zijn verdroogd als gevolg van een structurele verlaging van de grondwaterstand. De verdroging wordt vaak veroorzaakt door ontwatering (ten behoeve van de landbouw) of door grondwaterwinning (door landbouw, industrie en drinkwaterleidingbedrijven).⁶²

Aangezien er geen formele afbakening is tussen de Waterwet en de Natuurbeschermingswet 1998, kunnen voor de bescherming van natuurgebieden tegen verdroging beide wetten aan de orde zijn.

Natuurbeschermingswet 1998

Op grond van de Nbw 1998 kan voor het aanleggen van drainage of het onttrekken van grondwater een vergunning vereist zijn. Als deze activiteit onderdeel uitmaakt van een project als bedoeld in artikel 2.1 van de Wabo, dan wordt geen zelfstandige natuurbeschermingswetvergunning verleend, maar maakt de toestemming voor het schaden van een natuurgebied onderdeel uit van de omgevingsvergunning.

Voorbeeld natuurbeschermingswetvergunning voor drainage⁶³

De eigenaar van een perceel dat op een afstand van 30 m van het Natura2000-gebied Engbertsdijksvenen is gelegen, heeft de bestaande drainage op zijn perceel vervangen door nieuwe drainage. De provincie Overijssel heeft onder oplegging van een dwangsom gelast maatregelen te nemen zodat er geen water via de nieuwe drainage vanaf het perceel kan worden afgevoerd. De Raad van State concludeert:

“2.7. Niet in geschil is dat de nieuwe, diepere drainage zoals die ten tijde van het nemen van het bestreden besluit was aangebracht en waarop de daarbij gegeven last ziet, niet kan worden aangemerkt als bestaand gebruik in de zin van de Nbw 1998. Voorts is niet uitgesloten dat de nieuwe, diepere drainage tot een verslechtering van de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in het Natura 2000-gebied kan leiden. Voor het aanleggen van die drainage was derhalve een vergunning op grond van artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 vereist. Nu een dergelijke vergunning niet is verleend, is met de aanleg van de nieuwe, diepere drainage gehandeld in strijd met artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998.”

De natuurbeschermingswetvergunning of omgevingsvergunning kan worden verleend wanneer er geen significante nadelige effecten zijn voor het Natura2000-gebied (specifieker voor de habitattypen, leefgebieden van soorten of soorten) of wanneer deze effecten kunnen

⁶¹ <http://www.natuurkennis.nl/index.php?hoofdgroep=6&niveau=3&id=64>, Aggenbach C.J.S. (red.), 2005.

Knelpunten en kansanalyse Natura 2000 gebieden. Kiwa/EGG-consult, Nieuwegein.

⁶² <http://www.natuurkennis.nl/index.php?hoofdgroep=6&niveau=3&id=64>, Aggenbach C.J.S. (red.), 2005.

Knelpunten en kansanalyse Natura 2000 gebieden. Kiwa/EGG-consult, Nieuwegein.

⁶³ Raad van State 29 september 2010, LJN: BN8554.



worden gemitigeerd. Wanneer er wél sprake is van significante effecten kan vergunning worden verleend wanneer wordt voldaan aan de zogenaamde ADC-criteria: er zijn geen alternatieven, er is sprake van een dwingende reden van groot openbaar belang en er vindt compensatie plaats. De instandhoudingsdoelstelling voor het Natura2000-gebied staat centraal. Meestal is Gedeputeerde Staten bevoegd gezag voor de Nbw-vergunning. Wanneer Burgemeester en Wethouders bevoegd gezag zijn voor de te verlenen omgevingsvergunning die ook betrekking heeft op het schaden van habitats in een Natura2000-gebied, kan die vergunning pas worden verleend als Gedeputeerde Staten een verklaring van geen bedenkingen hebben afgegeven.

Voor de Natura-2000 gebieden worden door het bevoegd gezag, op grond van de Natuurbeschermingswet, beheerplannen opgesteld. Deze plannen omvatten de integraal afgestemde maatregelen die nodig zijn om de natuurdoelen te bereiken. Voor activiteiten die in de beheerplannen zijn beschreven is geen natuurbeschermingswetvergunning vereist. Ook activiteiten die tot “bestaand gebruik” worden gerekend zijn niet vergunningplichtig.

Waterwet

Op grond van de Waterwet en de keur zijn regels gesteld over drainage, de ontwatering van gronden, grondwateronttrekkingen en peilbesluiten. Zie uitgebreider paragraaf 2.3 waarin het instrumentarium en de bevoegdheden van de Waterwet zijn beschreven.

Voor ontwatering en grondwateronttrekkingen is vaak een watervergunning nodig. Deze vergunning wordt geweigerd als de verlening niet in overeenstemming is met de doelstellingen van de Waterwet en de negatieve effecten niet door het stellen van voorschriften zijn te beperken. De voorschriften hebben betrekking op de belangen (doelen) genoemd in artikel 2.1 Wtw, waaronder ook functievervulling door grondwaterlichamen valt. Wanneer een grondwaterlichaam de functie ‘natuur’ heeft, kunnen dus via de watervergunning voorschriften worden gesteld ter bescherming van het natuurgebied of kan de vergunning zelfs worden geweigerd. In de meeste gevallen zal het bevoegd gezag voor het verlenen van de watervergunning het waterschap zijn. Voor grote grondwateronttrekkingen is de provincie het bevoegd gezag, zie paragraaf 2.3.4.

Nu in zowel de watervergunning als in de Nbw1998-vergunning voorschriften kunnen worden opgenomen die elkaar kunnen overlappen, verdient het aanbeveling dat de twee bevoegd gezaginstanties met elkaar overleggen. Er zijn provincies die in hun beleidsregels hebben opgenomen een watervergunning niet te verlenen als de Nbw1998-vergunning niet wordt verleend. Dit voorbeeld laat zien dat een *wettelijke* afstemmingsverplichting op zich niet nodig is, zeker niet wanneer de provincie voor beide vergunningen bevoegd gezag is. In een situatie waarbij zowel de waterbeheerder als de provincie bevoegd is, kan een juridische afstemmingsverplichting wel nuttig zijn.

De bepalingen die zien op het wijzigen/intrekken van vergunningen en voorschriften (art. 6.22 Wtw) en schadevergoeding (7.14 en 7.18 Wtw, onrechtmatige daad en 5:39 BW) kunnen ook van toepassing zijn, zie uitgebreider hoofdstukken 7 (toezicht en handhaving) en 9 (grondwaterbeheer en schadeverhaal).



Naast regulering (passief, voorkomen/beperken van verdroging) kan de waterbeheerder ook actief verdroging bestrijden door werken uit te voeren om de grondwaterstand te beïnvloeden. Hierbij kan gedacht worden aan eenvoudige peilverhogingen (via een peilbesluit) tot het slaan van damwanden om gebieden hydrologisch te isoleren en grondwater vast te houden. In dat laatste geval dient de waterbeheerder een projectplan op te stellen, zie paragraaf 2.3.5.

Om te kunnen optreden tegen verdroging dient het bevoegd gezag informatie te hebben met betrekking tot de verdroging. Een voorbeeld van soorten meetnetten die kunnen worden ingezet bij verdrogingsbestrijding is in het kader opgenomen.

Voorbeeld monitoring verdrogingsbestrijding in Noord-Brabant (convenant)

Er zijn in Brabant twee soorten meetnetten m.b.t. verdroging: het Beleidsmeetnet Verdroging en de projectmeetnetten.

- Het Beleidsmeetnet Verdroging heeft tot doel de verdroging in heel Brabant te monitoren ten behoeve van beleidsontwikkeling en -bijsturing. Met betrekking tot monitoring van grondwater voor het Beleidsmeetnet Verdroging zijn in 2005 specifieke bestuurlijke afspraken gemaakt tussen provincie, waterschappen, waterleidingbedrijven en terreinbeherende organisaties. Die afspraken beslaan de inrichting en het beheer van meetpunten, en de te meten parameters voor grondwaterkwantiteit en -kwaliteit. De eindverantwoordelijke en regievoerder voor het meetnet is de provincie.
- De projectmeetnetten zijn lokale meetnetten behorende bij een project voor verdrogingsbestrijding. Aangezien de waterschappen verantwoordelijk zijn voor het nemen van de hydrologische maatregelen voor verdrogingsbestrijding, zijn zij ook verantwoordelijk voor de projectmeetnetten. De projectmeetnetten richten zich eveneens op de grondwaterkwantiteit en -kwaliteit en ook hiervoor zijn in het kader van verdrogingsbestrijding bestuurlijke afspraken over gemaakt (convenant bij handboek monitoring).

5.3 Conclusie

Grondwaterbeheer kan van invloed zijn op de natuur. De grootste bedreiging voor de grondwaterafhankelijke natuurgebieden is verdroging. Andere oorzaken voor problemen in grondwaterafhankelijke natuurgebieden zijn de afname van de grondwateraanvulling in het infiltratiegebied, aanvoer van systeemvreemd water en de vervuiling van het grondwater door overbemesting.

De waterbeheerder moet (in sommige gevallen) rekening houden met natuurdoelen. Dit kan zowel passief (door regulering) als actief (door bijvoorbeeld verdrogingsbestrijding) zijn. Daarnaast kan voor grondwateronttrekkingen in bepaalde gevallen naast een watervergunning een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw 1998) vereist zijn. Dit vraagt om overleg tussen de verschillende bestuursorganen.



In relatie tot het grondwaterbeheer is met name de gebiedsbescherming relevant. Zo kunnen grondwaterlichamen deel uitmaken van Natura2000-gebieden of beschermde natuurmonumenten die zijn aangewezen op grond van de Nbw 1998. Wanneer een grondwaterlichaam geen deel uitmaakt van een beschermd gebied is het nog mogelijk dat een handeling in het grondwatersysteem invloed heeft op een aangewezen natuurgebied dat in de nabije omgeving ligt (externe werking). Ook dan is het beschermingsregime van de Nbw 1998 van toepassing. Los van de aanwijzing van beschermde natuurgebieden, kan aan grondwaterlichamen de functie natuur worden gegeven in het regionale waterplan (vanuit de waterwetgeving). De toekenning van de functie natuur aan een grondwaterlichaam werkt onder andere door in de verlening van watervergunningen voor grondwateronttrekkingen.



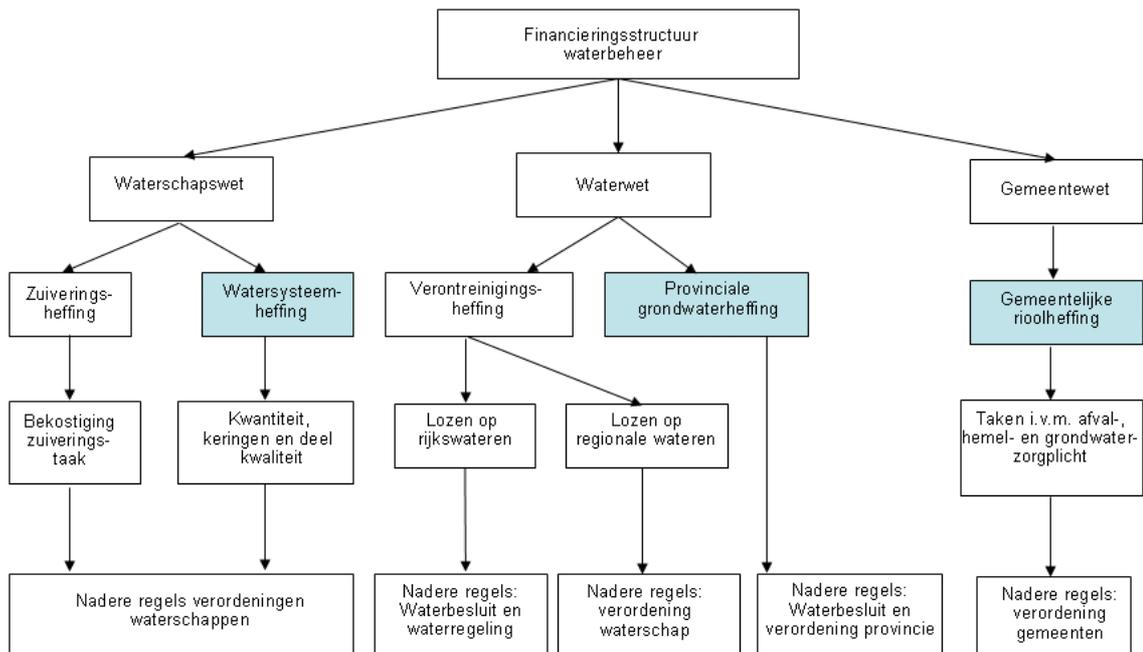
6 Grondwaterbeheer en fiscale aspecten

6.1 Inleiding

De financieel-fiscale structuur voor het grondwaterbeheer – concreet: daarbinnen specifiek uit te voeren taken – is over diverse wetten en bestuursorganen verdeeld. Te onderscheiden zijn verschillende belastingen/heffingen die in deze paragraaf kort worden beschreven:

- Grondwaterbelasting rijk;
- Grondwaterheffing provincie;
- Watersysteemheffing waterschap;
- Rioolheffing gemeente.

Figuur 5.1.: schematisch overzicht fiscale regelingen waterbeheer



6.2 Grondwaterbelasting rijk

Tot 1 januari 2012 inde het Rijk een grondwaterbelasting, op grond van Hoofdstuk 2 van de Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm). Onder de naam grondwaterbelasting werd, van de houder van een inrichting waarmee grondwater wordt onttrokken, een belasting geheven voor het onttrekken van zoet grondwater.

De tarieven van de grondwaterbelasting, per kubieke meter, bedroegen (2011):

- Reguliere tarief: € 0,1963
- Vermindering in geval van samenhangende infiltratie: € 0,1644



- Onttrekkingen m.b.v. een OEDI-inrichting⁶⁴: € 0,0635

De opbrengst van de grondwaterbelasting bedroeg jaarlijks zo'n 170 miljoen euro, waarvan ca. 80 procent geheven werd bij de waterbedrijven, 17% bij de industrie en het resterende deel bij de landbouw.

Per 1 januari 2012 is deze rijksbelasting afgeschaft.⁶⁵

6.3 Grondwaterheffing provincie

Een deel van de provinciale grondwatertaken kan op basis van artikel 7.7 Wtw worden gefinancierd uit de provinciale grondwaterheffing.⁶⁶ In het Waterbesluit zijn nadere regels voor de heffing opgenomen.

Aan de heffing worden onderworpen de bij provinciale verordening aan te wijzen houders van inrichtingen of werken, bestemd tot het onttrekken van grondwater. De inschrijving in een daartoe bestemd register is strikt genomen niet noodzakelijk (hetgeen onder artikel 48, derde lid, Grondwaterwet nog wel het geval was). Als grondslag voor de heffing geldt de daadwerkelijk onttrokken hoeveelheid grondwater in kubieke meters. Indien water wordt geïnfiltreerd in de bodem wordt de geïnfiltreerde hoeveelheid water in mindering gebracht op de onttrokken hoeveelheid grondwater. Deze vermindering wordt bij provinciale verordening nader geregeld. Op grond van artikel 7.8, tweede lid Wtw, is in art. 7.1, sub c Waterbesluit een aantal vrijstellingen opgenomen:

- ten aanzien van overheidslichamen in de uitvoering van hun wettelijke taken;
- voor bodemenergiesystemen volgens een gesloten systeem (koude-warmte opslag);
- ten behoeve van een bodem- of grondwatersaneringsproject;
- ten behoeve van landijsbanen;
- ten behoeve van de ontwatering of afwatering van gronden;
- door middel van een oevergrondwaterwinning

De opbrengst van de provinciale grondwaterheffing, waarvan het tarief beduidend lager is dan van de inmiddels afgeschafte rijksbelasting, bedraagt zo'n 15 miljoen euro per jaar (landelijk). Met de opbrengst kunnen kosten worden gefinancierd die verband houden met de volgende in artikel 7.7 Wtw limitatief omschreven activiteiten:

- Het treffen van maatregelen, direct verband houdende met het voorkomen en tegengaan van nadelige gevolgen van het onttrekken van grondwater en het infiltreren van water;
- In verband met voor het grondwaterbeleid noodzakelijke onderzoeken;

⁶⁴ OEDI is een door de minister van I&M aangewezen gecombineerde inrichting voor grondwaterwinning met voorschakeling van oeverfiltratie en diepinfiltratie (art. 3 Wbm).

⁶⁵ Kamerstukken II, 2011-2012, 33 003, nr. 1-2. Via amendement is voorgesteld de in het Belastingplan 2012 voorgestelde afschaffing per 1 januari 2012 van de grondwaterbelasting ongedaan te maken (Kamerstukken II, 2011-2012, nr. 19).

⁶⁶ Deze bevoegdheid was eerder opgenomen in artikel 48 van de Grondwaterwet. Beide regelingen komen inhoudelijk grotendeels overeen, zie MvT Waterwet, nr. 3, pag. 61 en 129.



- 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 Wtw, van schade, voortvloeiend uit de uitvoering van artikel 6.4 Wtw;
- e. In verband met de uitvoering van artikel 7.19 Wtw.

Kosten voor vergunningverlening en handhaving kunnen niet uit de provinciale heffing worden bekostigd. Hiervoor zijn de leges van belang.

6.4 Watersysteemheffing waterschap

Provincies en waterschappen hebben elk eigen taken binnen het grondwaterbeheer. Het waterschap beschikt niet over een eigen afzonderlijke grondwaterheffing. De kosten van de verschillende taken van het waterschap worden verhaald via de watersysteemheffing (artikel 117 Waterschapswet).

Hoewel niet expliciet benoemd, ligt het enigszins voor de hand te veronderstellen dat er een parallel bestaat met de (gereguleerde) werkwijze van de provincies: kosten in verband met vergunningverlening en handhaving zullen uit de opbrengsten van de leges moeten worden betaald, terwijl overige grondwaterkosten uit de opbrengst van de watersysteemheffing worden gefinancierd.

6.5 Rioolheffing gemeente

Voor bekostiging van taken die verband houden met de uitvoering van de grondwaterzorgplicht, staat de gemeente de gemeentelijke rioolheffing ter beschikking (art. 228a Gemeentewet). De gemeente kan de rioolheffing afzonderlijk voor vuilwater als voor schoon water (grond- en ook hemelwater) vaststellen.

De rioolheffing heeft het karakter van een bestemmingsheffing, waarmee de gemeente kosten kan verhalen voor collectieve maatregelen die zij noodzakelijk acht voor een doelmatig werkende riolering, en overige maatregelen voor hemel- en grondwater. Artikel 228a Gemeentewet bepaalt dat de gemeente uit de opbrengst van de heffing ondermeer maatregelen kan bekostigen om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zo veel mogelijk te voorkomen of te beperken. Bij deze maatregelen valt te denken aan inzameling, berging, transport, nuttige toepassing of terugbrengen van grondwater in oppervlaktewater of bodem, én verbetering van de waterdoorlaatbaarheid van de bodemtoplaag of hydrologische compartimentering van de bodem.

6.6 Leges

Naast belastingen en heffingen zijn er leges die voor inkomsten zorgen. Leges worden opgelegd in verband met vergunningverlening (en handhaving van de vergunning).



De grondslag voor het heffen van leges voor de verlening van een watervergunning door het Rijk staat in artikel 7.9 Waterwet. Het Rijk – Rijkswaterstaat (en soms zelfs de Inspectie van Verkeer en Waterstaat) als vergunningverlener – heft geen leges.

Voor de waterschappen en provincies staan de grondslagen voor het heffen van leges in respectievelijk artikel 115, eerste lid, onderdeel c, Waterschapswet en artikel 223, eerste lid, onderdeel b, Provinciewet. De leges kunnen variëren naar de aard van de vergunning. Provincies en (de meeste) waterschappen hebben zelf legesverordeningen vastgesteld, waarin de heffing van leges verder is geregeld.

6.7 Conclusie

De financieel-fiscale structuur voor het grondwaterbeheer is over diverse wetten en bestuursorganen verdeeld:

- Provincies hebben een eigen grondwaterheffing waarvan de opbrengst ca. 15 miljoen is (landelijk).
- Waterschappen hebben een eigen heffingenstelsel. Uit de opbrengst van de watersysteemheffing moeten eventuele kosten in verband met het grondwaterbeheer worden gefinancierd. Waterschappen hebben (als grondwatersysteembeheerder) geen eigen grondwaterheffing. Ook de watersysteemheffing kent geen specifieke 'grondwaterbeheercomponent'.
- Voor bekostiging van taken die verband houden met de uitvoering van de grondwaterzorgplicht, hebben gemeenten de gemeentelijke rioolheffing ter beschikking.
- De rijksbelasting op grondwateronttrekkingen, waarvan de opbrengst (ca. € 170 miljoen per jaar) geen directe relatie had met het grondwaterbeheer, is per 1 januari 2012 afgeschaft.



7 Toezicht en handhaving

7.1 Toezicht

Toezicht Waterwet

Toezicht kan preventief (vooraf) zijn of repressief (achteraf). Ook kan er sprake zijn van positief toezicht, wanneer bijvoorbeeld een hogere overheid een instructie geeft aan het waterschap hoe deze een bepaalde bevoegdheid met het oog op een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer dient te gebruiken.⁶⁷

Instructiebepalingen

De provincie houdt toezicht op de waterschappen onder meer bij het vaststellen van de waterbeheerplannen. De provincie kan met instructiebepalingen regels stellen aan de voorbereiding, vaststelling, wijziging en inhoud van de plannen en besluiten van de waterschappen. Eenzelfde bevoegdheid heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat, nu Minister van Infrastructuur en Milieu, op de provincies en waterschappen (art. 3.11 Wtw).

Aanwijzing

Op grond van artikel 3.12 Wtw heeft GS de bevoegdheid om, in het kader van een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer, een aanwijzing te geven over de uitoefening van taken en bevoegdheden van het waterschap. Aan de aanwijzing wordt een termijn verbonden waarbinnen de aanwijzing moet zijn uitgevoerd. Voorafgaand aan de aanwijzing dient de provincie het waterschap in de gelegenheid te stellen zijn visie op het voornemen tot de aanwijzing kenbaar te maken.⁶⁸ Wanneer het waterschap de aanwijzing niet opvolgt, kan de provincie daarin namens dat bestuur en ten laste van dat waterschap in voorzien.

Op grond van artikel 3.13 Wtw heeft ook de Minister de bevoegdheid een aanwijzing te geven aan de provincie of het waterschap indien internationale verplichtingen of bovenregionale belangen dat noodzakelijk maken. Bij een aanwijzing aan het waterschap, wordt de provincie op de hoogte gebracht. Ook kan de Minister, wanneer de aanwijzing niet naar behoren wordt opgevolgd, in de plaats treden van de provincie of het waterschap.

Toezicht Wbb/Wm Wabo

Eerstelijns toezicht ziet op het toezicht op de naleving van de betrokken wetten door bedrijven, instellingen en burgers. Tweedelijns toezicht heeft betrekking op de uitvoering en handhaving van bestuursorganen.⁶⁹

Een toezichthouder (op grond van art. 5.11 Awb) heeft een aantal ingrijpende bevoegdheden, zoals binnentreding (art. 5:15 Awb), inlichtingen en inzage (5:16 en 5:17 Awb) en monsterneming (5:18 Awb). Tweedelijns toezichthouders hebben dezelfde bevoegdheden

⁶⁷ H.J.M. Havekes, P.J. de Putter, *Wegwijzer Waterwet*, Kluwer 2010, p. 76.

⁶⁸ In geval van spoedeisendheid kan dit achterwege blijven.

⁶⁹ J.H.G. van den Broek, *Wegwijzer Wabo en omgevingsvergunning*, Kluwer 2006, p. 76 e.v.



ten aanzien van bedrijven, instellingen en burgers. Ten aanzien van bestuursorganen is de bevoegdheid tot het nemen van monsters (5:18 Awb) uitgezonderd. Een ieder dient medewerking te verlenen aan de toezichthouder bij de uitoefening van zijn functie. De medewerkingsplicht kan zowel bestuurs- als strafrechtelijk gehandhaafd worden.

De minister, GS, B&W en waterschappen hebben alle toezichthouders aangewezen voor de naleving van de Waterwet, Wabo, Wbb en de Wm en andere wetten.

7.2 Handhaving

Er zijn verschillende manieren om handhavend op te treden. Zo is er het onderscheid tussen bestuursrechtelijk of strafrechtelijk handhaven. Daarnaast bieden de specifieke wetten ook instrumenten om op te treden tegen ongewenste situaties.

Bestuursrechtelijk optreden

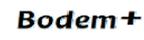
Hoofdstuk 5 Awb bevat de regels voor het bestuursrechtelijk handhaven. Er zijn verschillende mogelijkheden, namelijk last onder bestuursdwang, last onder dwangsom en intrekking, die door de minister, gedeputeerde staten, het dagelijks bestuur van een waterschap of B&W kunnen worden gekozen.⁷⁰

- Bij last onder bestuursdwang wordt eerst de mogelijkheid geboden de overtreding te herstellen binnen een bepaalde termijn. Indien 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. Indien dit niet of niet tijdig lukt dient de overtreder een geldsom te betalen.
- De vergunning kan worden ingetrokken. De Waterwet kent twee vormen van intrekking van de vergunning: regulier (artt. 6.22 en 6.23 Wtw) en als sanctie (art. 8.4 Wtw).

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

Op grond van artikel 8.1 Wtw is de verantwoordelijkheid voor de bestuursrechtelijke handhaving van deze wet opgedragen aan de waterbeheerder (het Rijk of het waterschap). In dit artikel is het college van Gedeputeerde Staten gelijkgesteld met de beheerder als het gaat om grondwateronttrekkingen die onder zijn bevoegd gezag vallen. In artikel 8.2 Wtw zijn twee uitzonderingen op deze hoofdregel opgenomen. De eerste uitzondering ziet op de samenloopregeling (6.17 Wtw), waarbij het bevoegd gezag op grond van deze regeling ook het bevoegd gezag voor handhaving is. De tweede uitzondering gaat over gevallen waarin het bestuursorgaan krachtens het Waterbesluit of de Waterregeling verplicht is handelingen te melden, metingen uit te voeren, gegevens te registreren en daarvan opgave te doen aan

⁷⁰ H.J.M. Havekes, P.J. de Putter, *Wegwijzer Waterwet*, Kluwer 2010, p. 197 e.v.; J.H.G. van den Broek, *Wegwijzer Wabo en omgevingsvergunning*, Kluwer 2006, p. 78 e.v.



een specifiek aangewezen bestuursorgaan. Het aangewezen bestuursorgaan blijft dan verantwoordelijk voor de meldings-, meet-, registratie- of opgavenverplichting.

De bestuurlijke handhaving van milieuzorgplichten (art. 1.1a en 10.1 Wm) ligt bij het bevoegd gezag dat bevoegd is de omgevingsvergunning te verlenen.

Bevoegd gezag voor de handhaving van de Wbb-zorgplicht zijn B&W, Gedeputeerde Staten en de Minister van Infrastructuur en Milieu. Bij projecten in de zin van de Wabo is het bestuursorgaan dat bevoegd is voor het project tevens bevoegd voor de handhaving van (onder meer) de zorgplicht van de Wbb. In de meeste gevallen is dat B&W, maar bij een beperkt aantal grote inrichtingen is GS bevoegd gezag op grond van de Wabo.

In de amvb's op grond van de artikelen 6 – 12a Wbb is steeds bepaald wie het bevoegd gezag is voor de handhaving van de regels van die amvb en voor het verlenen van eventuele ontheffingen of het stellen van maatwerkvoorschriften op grond van die amvb. Ook hier geldt dat in de meeste gevallen B&W bevoegd zijn; GS zijn echter bevoegd voor bepaalde lozingen in de bodem dieper dan 10 m.⁷¹

Strafrechtelijk optreden

Het bevoegd gezag kan ook strafrechtelijk optreden. De strafrechtelijke handhaving vindt grotendeels plaats via de Wet economische delicten. Zo is artikel 6.4 Wtw, artt. 6-13 Wbb en art. 8.40 Wm (grondslag voor o.a. het Activiteitenbesluit) in de Wet economische delicten opgenomen. De algemene zorgplicht voor het milieu (inclusief de bodem) van art. 1.1a Wm is niet opgenomen in de Wed. De zorgplicht van artikel 2.1 Activiteitenbesluit (een algemeen vangnet om verontreiniging van de bodem te voorkomen of te beperken) is in tegenstelling tot de zorgplicht van artikel 1.1a Wm wél strafrechtelijk handhaafbaar.

Om strafrechtelijk te kunnen optreden dient de handhaver als buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) te zijn aangewezen.

7.3 Conclusie

Met betrekking tot toezicht en handhaving zijn de belangrijkste conclusies hieronder weergegeven.

Toezicht:

- Eerstelijns toezicht ziet op het toezicht op de naleving van de betrokken wetten door bedrijven, instellingen en burgers. Tweedelijns toezicht heeft betrekking op de uitvoering en handhaving van bestuursorganen. Een toezichthouder heeft een aantal ingrijpende bevoegdheden, zoals binnentreding (art. 5:15 Awb), inlichtingen en inzage (5:16 en 5:17 Awb) en monsterneming (5:18 Awb). Tweedelijns toezichthouders hebben ten aanzien van bestuursorganen niet de bevoegdheid tot het nemen van monsters.

⁷¹ Zie artikel 3 lid 2 Lozingenbesluit bodembescherming en artikel 1.4 lid 2 Besluit lozen buiten inrichtingen.



- Een ieder dient medewerking te verlenen aan de toezichthouder bij de uitoefening van zijn functie. De medewerkingsplicht kan zowel bestuurs- als strafrechtelijk gehandhaafd worden.
- De minister, GS, B&W en waterschappen hebben alle toezichthouders aangewezen voor de naleving van de Waterwet, Wabo, Wbb en de Wm en andere wetten.

Handhaving

De mogelijkheden om bestuursrechtelijk op te treden zijn:

- Last onder bestuursdwang;
- Last onder dwangsom;
- Intrekking van de vergunning.

De artikelen die strafrechtelijk handhaafbaar zijn, zijn opgenomen in de Wet economische delicten. De algemene zorgplicht voor het milieu (inclusief de bodem) van art. 1.1a Wm is niet opgenomen in de Wed. Om strafrechtelijk te kunnen optreden dient de handhaver als buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) te zijn aangewezen.



8 Ontwikkelingen in beleid en regelgeving

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een aantal belangrijke ontwikkelingen geschetst die hun effect zullen hebben op het grondwaterbeheer. Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

1. Wijzigingen in de bestaande wetgeving (par. 8.2).
 - a. Wetsvoorstel gebiedsgericht grondwaterbeheer;
 - b. Besluit bodemenergiesystemen.
2. Bestuursakkoord Water en grondwater (par. 8.3).
3. Verdergaande integratie wetgeving: Omgevingswet (par. 8.4).

In dit verband moet ook worden gewezen op de hiervoor (zie par. 3.9) al aangehaalde wijziging van het Waterbesluit (artikel 6.10a Wtb) waarin is geregeld dat Rijkswaterstaat bevoegd is voor vergunningverlening en handhaving voor grondwateronttrekkingen en hiermee verband houdende infiltraties in haar beheergebied. Deze wijziging wordt van kracht op 1 juli 2012.

8.2 Wijzigingen in de bestaande wetgeving

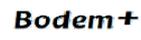
8.2.1 Wet bodembescherming

Op dit moment ligt er een wetsvoorstel gereed ter wijziging van de Wbb. Dit wetsvoorstel 'Gebiedsgericht grondwaterbeheer' maakt, naast de gevals- en clusteraanpak, een gebiedsgerichte aanpak van verontreinigingen in het diepere grondwater mogelijk.⁷² Aangezien het hierbij gaat om een vorm van saneren wordt de nieuwe regeling voor de gebiedsgerichte aanpak opgenomen in hoofdstuk IV van de Wbb. De wetswijziging is onderdeel van de afspraken die zijn opgenomen in het Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties (hierna: het Convenant).⁷³

Het wetsvoorstel voorziet in eerste instantie in het faciliteren van een aantal lopende en in voorbereiding zijnde initiatieven. Hierbij gaat het om initiatieven die uit anderen hoofde en in goede samenwerking tussen betrokkenen tot stand zijn gekomen, en behoefte hebben aan facilitering. Met andere woorden: medewerking aan de gebiedsgerichte aanpak vindt plaats op vrijwillige basis. Er zijn dan ook geen sturingsinstrumenten opgenomen die gericht zijn op het in gang zetten van initiatieven die uit zichzelf niet tot stand komen, of op het dwingen van betrokkenen tot samenwerking.

⁷² Bij de gebiedsgerichte aanpak van verontreinigingen in het diepere grondwater zijn de individuele gevallen van verontreiniging niet langer het vertrekpunt. Vertrekpunt is nu het grondwater in het betreffende gebied. De gebiedsgerichte aanpak richt zich op het beheer van het gehele grondwatersysteem binnen het gebied, met alle bekende en (nog) onbekende verontreinigingen. Zie nader Kamerstukken II, 32 712, nrs. 1-2 en 3 (MvT).

⁷³ Het convenant is op 10 juli 2009 ondertekend door IPO, VNG, Unie van Waterschappen, de Ministers van VROM en LNV en de Staatssecretaris van V&W, en is aan de Tweede Kamer ter kennis gebracht bij de brief van de Minister van VROM van 3 september 2009, Kamerstukken II, 2008/09, 30 015, nr. 36.



In het eerder genoemde convenant staan afspraken inzake een transitie van het bodemontwikkelingsbeleid, met als doel (in 2015) dat bodemsanering integraal onderdeel gaat uitmaken van het ruimtelijk beleid. Op gebiedsniveau is dan een integrale afweging nodig voor:

1. Het verbeteren van de kwaliteit van het grondwater in het gebied;
2. Het benutten van de kansen die de ondergrond biedt (zoals WKO);
3. Het beschermen van huidige en toekomstige functies.

Echter duidelijk is dat de Wbb (en dit wetsvoorstel) niet het instrument is om deze integrale afweging mogelijk te maken. Er moet worden aangehaakt bij andere wetten en een fundamentele herziening van de Wbb (modernisering) is hiervoor nodig. In het kader van de modernisering van de Wet bodembescherming zal de gebiedsgerichte aanpak verder worden ontwikkeld tot een volwaardig alternatief naast de bestaande gevals- en clustergerichte aanpak. Daarbij zal ook het opnemen van sturingsinstrumenten worden gezien.⁷⁴

Inhoud

Het wetsvoorstel regelt de volgende elementen van de gebiedsgerichte aanpak:⁷⁵

- Het afbakenen van het begrip 'gebiedsgerichte aanpak';
- De doeleinden van de gebiedsgerichte aanpak, en de criteria die gelden voor het instellen van deze aanpak in een bepaald gebied;
- De rolverdeling (initiatiefnemer en bevoegd gezag);
- Het plan voor de gebiedsgerichte aanpak in een bepaald gebied (functie, inhoud en procedure);
- De overname van de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid voor een verontreiniging in het grondwater. En breder: de positie van de saneringsplichtige.

Het is nog niet bekend wanneer dit wetsvoorstel in werking treedt.

8.2.2 Besluit bodemenergiesystemen

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu werkt aan een algemene maatregel van bestuur met regels voor open en gesloten bodemenergiesystemen. Het voorontwerp van deze AMvB is op 5 april 2011 voorgepubliceerd (Stcrt. 4830). Naar verwachting treedt het Besluit bodemenergiesystemen per 1 januari 2013 in werking.

Het Besluit bodemenergiesystemen heeft tot doel om de toepassing van bodemenergiesystemen te stimuleren. Dit gebeurt bijvoorbeeld door de procedure voor de vergunningverlening voor open bodemenergiesystemen te verkorten, door uniforme regels vast te stellen voor bodemenergiesystemen en door een gelijk speelveld te creëren voor de toepassing van open en gesloten bodemenergiesystemen. Onder gesloten bodemenergiesystemen worden systemen verstaan waarbij warmte- en koudeuitwisseling optreedt door een vloeistof door buizen in de bodem te laten stromen. Bij gesloten systemen wordt, anders dan bij open systemen, dus geen grondwater verplaatst.

⁷⁴ Kamerstukken II, 32 712, nr. 3, p. 7 e.v.

⁷⁵ Zie voor meer informatie Kamerstukken II, 32 712, nr. 3, p. 13 e.v.



Het Besluit bodemenergiesystemen is gebaseerd op de Waterwet, de Wet milieubeheer en de Wet bodembescherming en wijzigt het Waterbesluit, het Activiteitenbesluit, het Besluit lozen buiten inrichtingen, het Besluit bodemkwaliteit en het Besluit omgevingsrecht. De nieuwe regels voor open systemen worden opgenomen in het Waterbesluit. Enerzijds betreft dit het buiten toepassing verklaren van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afd. 3.4 Awb), die thans volgens art. 6.16 Waterwet van toepassing is. Daarnaast worden instructieregels opgenomen in het Waterbesluit. Dit zijn regels, gericht tot het bevoegd gezag voor de watervergunning, om bepaalde voorschriften in die watervergunning op te nemen. De voorschriften hebben betrekking op onder andere de retourtemperatuur, de energiebalans, het voorkomen van interferentie met andere systemen en het inschakelen van erkende bodemintermediairs. Onder voorwaarden is het mogelijk om af te wijken van de “standaardvoorschriften”: zo kan er bijvoorbeeld in het kader van een proefproject een hogere retourtemperatuur worden toegestaan dan normaal zou gelden.

Met het Besluit bodemenergiesystemen worden voor het eerst regels gesteld aan gesloten bodemenergiesystemen. Deze systemen zijn nu nog grotendeels ongereguleerd. De gemeente wordt in de meeste gevallen bevoegd gezag voor gesloten bodemenergiesystemen.⁷⁶ Kleine gesloten bodemenergiesystemen (met een vermogen tot 70 kW) vallen in principe onder algemene regels. De aanleg van deze systemen moet 4 weken van tevoren gemeld worden. Voor grotere gesloten systemen is een “omgevingsvergunning beperkte milieutoets” (OBM) vereist op grond van artikel 2.2a van het Besluit omgevingsrecht. De OBM kan uitsluitend worden geweigerd als het bodemenergiesysteem naar het oordeel van het bevoegd gezag:

1. zodanige interferentie kan veroorzaken met een ander bodemenergiesysteem dat het doelmatig functioneren van de desbetreffende systemen kan worden geschaad, of
2. anderszins sprake is van een ondoelmatig gebruik van bodemenergie.

Aan de OBM kunnen geen voorschriften worden verbonden. Het enige doel van de OBM is om de aanleg van een groot gesloten bodemenergiesysteem te kunnen tegenhouden. Als de OBM is verleend, valt het systeem (net als de kleine systemen) volledig onder algemene regels.

Die algemene regels worden opgenomen in het Activiteitenbesluit (voor systemen binnen inrichtingen) en het Besluit lozen buiten inrichtingen (voor systemen buiten inrichtingen). De algemene regels hebben betrekking op de temperatuur van de circulatievloeistof, de energiebalans, interferentie met andere systemen, het inschakelen van erkende bodemintermediairs, registratie van de temperatuur en energiebalans en het melden van de beëindiging van systemen. Ook hier geldt dat in bepaalde gevallen afwijkingen van de algemene regels mogelijk zijn. Het bevoegd gezag kan hiervoor maatwerkvoorschriften stellen.

Er zijn gebieden, zoals stedelijke centra, nieuwbouwwijken of glastuinbouwgebieden, waar grootschalig gebruik van bodemenergie wordt verwacht of regie op de toepassing van

⁷⁶ Een uitzondering zijn gesloten bodemenergiesystemen binnen een inrichting die onder bevoegd gezag van de provincie valt. De provincie is dan tevens bevoegd voor het bodemenergiesysteem binnen die inrichting.



bodemenergie gewenst is. In dergelijke gebieden kan niet volstaan worden met algemene regels. Via algemene regels kan de aanleg van een klein gesloten bodemenergiesysteem immers nooit worden geweigerd, terwijl dat in bepaalde omstandigheden wel nodig is. Om dit te ondervangen, zal het Besluit lozen buiten inrichtingen de bevoegdheid gaan bevatten om zogeheten interferentiegebieden aan te wijzen. Voor de aanleg van kleine gesloten bodemenergiesystemen binnen dergelijke interferentiegebieden is ook een OBM vereist, die om dezelfde redenen kan worden geweigerd als de OBM voor grote gesloten systemen.

Interferentiegebieden worden in principe door gemeenten aangewezen, maar ze kunnen in uitzonderingsgevallen (bijvoorbeeld bij gemeente-overschrijdende belangen) ook door de provincie worden aangewezen. Veelal zal voor interferentiegebieden een masterplan worden opgesteld. Hiervoor is een Handreiking masterplannen opgesteld.⁷⁷ Het masterplan bevat beleidsregels voor de verlening van omgevingsvergunningen beperkte milieutoets en eventueel ook voor de verlening van watervergunningen voor open systemen.

Volgens het overgangsrecht, dat aan het Activiteitenbesluit en Besluit lozen buiten inrichtingen wordt toegevoegd, zijn de algemene regels (met uitzondering van de meldplicht bij beëindiging) niet van toepassing op gesloten systemen die zijn aangelegd voor inwerkingtreding van het Besluit bodemenergiesystemen. Het besluit stimuleert echter wel dat bestaande systemen alsnog worden gemeld. Alleen systemen die zijn gemeld worden beschermd tegen interferentie ten gevolge van de aanleg van nieuwe systemen.

8.3 Bestuursakkoord Water en grondwater

Het op 23 mei 2011 ondertekende Bestuursakkoord Water (BAW) is erop gericht het waterbeheer in Nederland doelmatiger te organiseren.⁷⁸ Grote toekomstige opgaven op het gebied van veiligheid tegen overstromingen, een goede zoetwatervoorziening, voorkoming van wateroverlast, stedelijk waterbeheer en de waterketen en het verbeteren van de waterkwaliteit, dienen met minder financiële middelen te worden uitgevoerd. De vijf hoofdthema's van het BAW om een doelmatiger waterbeheer te realiseren zijn: heldere verantwoordelijkheden en minder bestuurlijke drukte, beheersbaar programma voor de waterkeringen, doelmatig beheer van de waterketen, werkzaamheden slim combineren en het waterschapsbestuur.⁷⁹

In het BAW is het grondwaterbeheer niet heel concreet uitgewerkt, relevante passages in het akkoord die gaan over grondwater zijn:

- 'De provincie stelt de kaders voor het regionale waterbeheer en voor grondwater' (p. 11).

⁷⁷ De handreiking is te vinden op Soilpedia, http://www.soilpedia.nl/Webpaginas/soilpedia_home.htm.

⁷⁸ Het akkoord is ondertekend door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, IPO, VNG, Unie van Waterschappen en Vewin.

⁷⁹ G. Dekker en H. Havekes, Een nieuwe Governance van het waterbeheer; het Bestuursakkoord Water, in Water Governance 01/2011, p. 6 e.v.



- 'Uitvoerende overheden zijn Rijkswaterstaat voor de rijkswateren en de waterschappen voor de regionale wateren. Zij zijn verantwoordelijk voor het beheer van het gehele watersysteem, dus voor al het oppervlaktewater en grondwater inclusief de waterkeringen, en maken keuzes die noodzakelijk zijn voor beheer en uitvoering' (p. 13).
- 'De provincie heeft als taak de vergunning te verlenen voor de onttrekking van grondwater voor de grote industrie, drinkwater en warmte-koudeopslag. De verantwoordelijkheidsverdeling maakt onderdeel uit van de evaluatie van de Waterwet in 2014' (p. 17).
- 'Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het rioleringsbeheer en hebben de zorgplichten voor overtollig hemelwater, afvalwater en grondwater in de bebouwde omgeving' (p. 11).

Het BAW beoogt binnen het thema 'heldere verantwoordelijkheden en minder bestuurlijke drukte' de publieke bevoegdheden beleid (kaderstellend) en uitvoering zo volledig mogelijk te scheiden volgens het tweelagenmodel. Dit houdt in dat per terrein ten hoogste twee bestuurslagen zijn betrokken bij hetzelfde onderwerp. In het BAW wordt dit als volgt ingevuld. De doelen voor het waterbeheer en de daarbij behorende kaders, normen en beleid en toezicht worden vastgesteld door het Rijk (voor het hoofdwatersysteem incl. primaire keringen) en de provincie (voor het regionale watersysteem incl. regionale keringen). De uitvoerende organisaties zijn Rijkswaterstaat (rijkswateren) en de waterschappen (regionale wateren: oppervlaktewater, grondwater en waterkeringen).

Zoals uit de eerdere hoofdstukken 1 en 2 van deze handreiking blijkt is met betrekking tot het grondwaterbeheer de bevoegdheidsverdeling over de verschillende overheidslagen wat diffuser geregeld dan bovenstaande beoogde tweelagenstructuur. Ook de scheiding tussen kaderstelling en beleid enerzijds en operationele uitvoering en beheer anderzijds is nog niet zo scherp als in het BAW is voorgesteld. Dit geldt voor zowel grondwaterkwantiteitsbeheer als grondwaterkwaliteitsbeheer.⁸⁰

8.4 Verdergaande integratie wetgeving: Omgevingswet

In juni 2011 heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu een brief aan de Tweede Kamer gestuurd, waarin zij de hoofdlijnen schetst van een fundamentele herziening van het omgevingsrecht. De beleidsbrief 'Eenvoudig Beter' spreekt van een breed gedragen wens om projecten eenvoudiger, sneller en beter te kunnen uitvoeren. Een verdergaande herziening is volgens de minister nodig omdat de praktijk steeds vaker aanloopt tegen knelpunten bij de voorbereiding en uitvoering van ruimtelijke projecten. De regelgeving is voor velen te complex en dat leidt in de praktijk tot ondermeer onzekerheid over de van toepassing zijnde regels, te hoge onderzoekslasten en vertraging in de besluitvorming. Daarbij, zo constateert de brief, geeft het huidige omgevingsrecht het bevoegd gezag te weinig ruimte voor integrale afwegingen op gebiedsniveau.

⁸⁰ H.J.M. Havekes en D.A.B. van Zwieten-Seip, 'Het Bestuursakkoord Water en de verantwoordelijkheden in het grondwaterbeheer', MenR 2011, p. 504-511.



De vele wetten die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, zoals de Wro, Wabo en de Tracéwet, worden vervangen door een wet die de belangrijkste delen van het omgevingsrecht zowel procedureel als materieel omvat: de Omgevingswet. Waarschijnlijk komt het erop neer dat de achterliggende wetten van de Wabo nu ook inhoudelijk worden geïntegreerd en geharmoniseerd. De nieuwe wet leidt dan tot het versnellen en verbeteren van besluitvorming, de integratie van plannen en toetsingskaders, het vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte en het doelmatig uitvoeren van onderzoek. De brief aan de Kamer maakt ondermeer duidelijk dat in het voorjaar van 2012 een wetsvoorstel 'Raamwet Omgevingsrecht' te verwachten valt.

De ontwikkelingen over de Omgevingswet zijn te volgen via: <https://omgevingswet.pleio.nl/>

8.5 Conclusie

Op dit moment ligt er een wetsvoorstel 'Gebiedsgericht grondwaterbeheer' gereed ter wijziging van de Wbb. Dit wetsvoorstel maakt, naast de gevals- en clusteraanpak, een gebiedsgerichte aanpak van verontreinigingen in het diepere grondwater mogelijk. Het wetsvoorstel regelt de volgende elementen van de gebiedsgerichte aanpak:

- a. Het afbakenen van het begrip 'gebiedsgerichte aanpak';
- b. De doeleinden van de gebiedsgerichte aanpak, en de criteria die gelden voor het instellen van deze aanpak in een bepaald gebied;
- c. De rolverdeling (initiatiefnemer en bevoegd gezag);
- d. Het plan voor de gebiedsgerichte aanpak in een bepaald gebied (functie, inhoud en procedure);
- e. De overname van de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid voor een verontreiniging in het grondwater. En breder: de positie van de saneringsplichtige.
- f. Het is nog niet bekend wanneer dit wetsvoorstel in werking treedt.

Naar verwachting treedt het Besluit bodemenergiesystemen per 1 januari 2013 in werking. Deze AMvB heeft tot doel om de toepassing van bodemenergiesystemen te stimuleren. Dit gebeurt bijvoorbeeld door de procedure voor de vergunningverlening voor open bodemenergiesystemen te verkorten, door uniforme regels vast te stellen voor bodemenergiesystemen en door een gelijk speelveld te creëren voor de toepassing van open en gesloten bodemenergiesystemen. Met het Besluit bodemenergiesystemen worden voor het eerst regels gesteld aan gesloten bodemenergiesystemen. De gemeente wordt hiervoor in de meeste gevallen bevoegd gezag.

Het op 23 mei 2011 ondertekende Bestuursakkoord Water (BAW) is erop gericht het waterbeheer in Nederland doelmatiger te organiseren. In het BAW is het grondwaterbeheer niet heel concreet uitgewerkt. Voor het grondwaterkwantiteitsbeheer zou het BAW tot gevolg kunnen hebben dat de provincie kaderstellend niveau blijft en dat de vergunningverlenende bevoegdheid naar de waterschappen gaat. Bij deze verdeling kunnen echter vraagtekens gezet worden vanuit het beleid voor bodemenergiesystemen (zie ontwerp-AMvB bodemenergiesystemen) en vanuit de kennis over diep grondwater (met vaak



waterschapsgrensoverschrijdende effecten). Ook leidt het BAW tot discussie over de provinciale grondwaterheffing, want deze zou dan verplaatst kunnen worden naar het waterschap (zelfstandig of als onderdeel van de watersysteemheffing). Zie hiervoor nader hoofdstuk 6. Het BAW lijkt de verantwoordelijkheid voor het beheer van het gehele watersysteem (met uitzondering van de rijkswateren) neer te leggen bij de waterschappen, waaronder dus ook het beheer van het grondwater. Het BAW maakt echter niet helder wat dit inhoudt voor de uitvoering van grondwaterkwaliteitsmaatregelen. Gaat deze bevoegdheid straks over naar waterschappen? En hoe wordt het gebiedsgericht grondwaterbeheer dan vormgegeven? Aangezien het BAW op onderdelen nog nader wordt uitgewerkt is het afwachten of deze uitwerkingen helderheid gaan verschaffen op bovenstaande punten.

De vele wetten die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, zoals de Wro, Wabo en de Tracéwet, worden vervangen door één Omgevingswet die de belangrijkste delen van het omgevingsrecht zowel procedureel als materieel omvat.



9 Grondwaterbeheer en schadeverhaal

9.1 Inleiding

Grondwatergerelateerde activiteiten kunnen tot schade leiden. In de regel wordt bij het voorbereiden van besluiten (zoals een vergunning of een peilbesluit) of feitelijke maatregelen rekening gehouden met mogelijke schade. Aangegeven moet dan worden hoe met de voorzienbare schade wordt omgegaan (zie verder het kader in par. 2.3.5: 'zorgvuldig afwegen van belangen'). Via mitigerende maatregelen kan veelal worden bereikt dat er geen schade zal optreden. Desalniettemin kan het toch voorkomen dat tijdens of na de uitvoering van werken schade ontstaat. Op de mogelijkheden om deze schade te verhalen wordt ingegaan in dit hoofdstuk.

Onderscheid moet worden gemaakt tussen bestuursrechtelijke mogelijkheden enerzijds en privaatrechtelijke opties anderzijds. De bestuursrechtelijke mogelijkheden worden hoofdzakelijk bepaald door de Waterwet (voorheen de Grondwaterwet (Gww) op grond waarvan de grondwateronttrekkingsvergunning werd verleend en de Wet op de waterhuishouding (Wwh) waarin het peilbesluit werd geregeld). Deze worden geschetst in paragraaf 9.2. In paragraaf 9.3 worden de civielrechtelijke mogelijkheden belicht om een veroorzaker(s) aansprakelijk te stellen op grond van onrechtmatige daad (geregeld in het Burgerlijk Wetboek).

Dit hoofdstuk wordt in paragraaf 9.4 afgerond met een aantal conclusies.

9.2 Bestuursrechtelijke aansprakelijkheidsstelling

De bestuursrechtelijke mogelijkheden worden hoofdzakelijk bepaald door de Waterwet. De Waterwet voorziet in hoofdstuk 7 (art. 7.14 e.v.) in een eigen schadevergoedingsregeling. Een gedupeerde kan op grond van art. 7.14 Waterwet een verzoek om schadevergoeding indienen bij het betrokken bestuursorgaan. De schade kan het gevolg van zijn van zowel besluiten (zoals het verlenen van vergunningen of het vaststellen van een peilbesluit) als feitelijke handelingen. Uit artikel 7.14 volgt een aantal criteria waaraan voldaan moet zijn, voordat schadevergoeding wordt toegekend:

- er moet sprake zijn van rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het kader van het waterbeheer;
- de schade moet het gevolg van deze uitoefening van een taak of bevoegdheid zijn;
- de schade behoort niet of niet geheel tot de lasten van de gedupeerde te blijven;
- de vergoeding van schade wordt niet (voldoende) op andere wijze verzekerd.

Artikel 7.14 Waterwet

1. Aan degene die als gevolg van de rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het kader van het waterbeheer schade lijdt of zal lijden, wordt op zijn verzoek door het betrokken bestuursorgaan een vergoeding toegekend, voor zover de schade redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en voor zover de vergoeding niet of niet voldoende anderszins is



verzekerd.

2. Het verzoek tot vergoeding van de schade bevat een motivering, alsmede een onderbouwing van de hoogte van de gevraagde schadevergoeding. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur dan wel verordening van provincie of waterschap kunnen regels worden gesteld omtrent de inrichting, indiening en motivering van een verzoek tot schadevergoeding.

3. Het bestuursorgaan kan het verzoek afwijzen, indien vijf jaren zijn verlopen na de dag waarop de schade zich heeft geopenbaard dan wel nadat de benadeelde redelijkerwijs op de hoogte had kunnen zijn van de schade, doch in elk geval na verloop van twintig jaren na de schadeveroorzakende gebeurtenis. Bij of krachtens de in het tweede lid bedoelde algemene maatregel van bestuur dan wel verordening van provincie of waterschap kunnen regels worden gesteld omtrent de behandeling en de wijze van beoordeling van een verzoek tot schadevergoeding.

Van belang hierbij is op te merken dat een beroep op deze bepaling gedaan kan worden, ook al is er in het verleden geen bezwaar of beroep ingesteld. Dit is door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevestigd (toen nog in het kader van de door de komst van de Waterwet vervallen Wet op de waterhuishouding).⁸¹

Verjaring

Een schadevergoedingsclaim kan door een bestuursorgaan worden afgewezen indien vijf jaren zijn verlopen na de dag waarop de schade zich heeft geopenbaard dan wel nadat de benadeelde redelijkerwijs op de hoogte had kunnen zijn van de schade (Art. 7.14, derde lid Waterwet). De mogelijkheid om een schadevergoedingsverzoek in te dienen verjaart in ieder geval na verloop van twintig jaren na de schadeveroorzakende gebeurtenis. Het betreft hier algemene toegepaste verjaringstermijnen binnen het bestuursrecht, dat overigens aansluit op de algemeen gehanteerde systematiek van verjaring in het Burgerlijk Wetboek.

In verband met de rechtszekerheid kent het Nederlandse recht een zogenoemde bevrijdende of extinctieve verjaring. Deze termijn bedraagt in zijn algemeenheid twintig jaar na verloop van de schadeveroorzakende gebeurtenis. Bijzonder is dat de eerste verjaringstermijn (vijf jaren) pas begint te lopen op het moment dat de schade zich openbaart. De schadeveroorzakende gebeurtenis zelf is de start van de 'absolute' verjaringstermijn van twintig jaar. Of de benadeelde met de schade (en de daarbij horende oorzaak) bekend is, doet er bij de twintig-jaarstermijn dan ook niet toe.

Nu zijn deze verjaringstermijnen niet zo gemakkelijk toepasbaar zijn bij vormen van 'sluipende schade', zoals funderingsschade of verdrogingschade in een natuurgebied. De rechter – zowel de Hoge Raad als de ABRvS - heeft zich hier wel over uitgesproken. Voor de twintig-jaar termijn geldt namelijk dat onbekendheid met de schade de aanvang van de verjaringstermijn niet opschort. Volgens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad geldt een uitzondering op deze regel in gevallen van bodemverontreiniging en andere vormen van schade die naar hun aard gedurende lange tijd een voor ieder verborgen karakter hebben.⁸²

⁸¹ Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 15 augustus 1996, nr. G09.93.0159, zie: AB 1996, nr. 435 (m.nt. AvH) en M en R 1997/3, nr. 30 (m.nt. Verschuuren).

⁸² HR 9 oktober 1992, NJ 1994, 286 en 287 (Gemeente Maassluis).



De redelijkheid en billijkheid verzetten zich dan tegen een beroep op verjaring.⁸³ De vraag is dan relevant of bijvoorbeeld waterpeilverlagingen die van invloed zijn op de grondwaterstand op één lijn gesteld kunnen worden met de hiervoor genoemde gevallen van bodemverontreiniging en andere vormen van verborgen schade? Dit is volgens de ABRvS *niet* het geval.⁸⁴

Anders dan [appellant] betoogt, is er geen grond voor afwijking van de termijn van twintig jaar. Zoals de Hoge Raad heeft overwogen (...) kan de omstandigheid dat waterpeilverlagingen en aanpassingen van invloed kunnen zijn op de grondwaterstand en daarmee op houten funderingspalen niet op één lijn worden geplaatst met de uitzonderingsgevallen van schade veroorzaakt door bodemverontreiniging die naar haar aard en gedurende lange tijd een voor een ieder verborgen karakter heeft. Hoewel verlaging van de grondwaterstand en daardoor veroorzaakte schade niet aanstonds zichtbaar was en in zoverre "verborgen" bleef, was [appellant] bekend met de oorzaak van de schade en de daarvan te verwachten schadelijke gevolgen. Dat blijkt alleen al uit het feit dat naar aanleiding van de peilverlaging in 1970 een watercircuit is aangelegd ten einde de voor woningen schadelijke effecten tegen te gaan. Dat dit circuit niet, anders dan [appellant] kennelijk verwachtte, de daling van de grondwaterstand heeft weten te voorkomen, betekent niet dat er sprake is van een verborgen schadeoorzaak. Anders dan [appellant] betoogt, is toepassing van de in artikel 3:310, eerste lid, van het BW bedoelde termijn van 20 jaar in dit geval naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid derhalve niet onaanvaardbaar. Evenmin is er grond voor afwijking van de termijn van 20 jaar, omdat een situatie genoemd in artikel 3:310, tweede lid, van het BW niet aan de orde is.

Mogelijke aansprakelijkheidsstelling grondwateronttrekker

Wie schade lijdt als gevolg van een grondwateronttrekking kan zich beroepen op de schadevergoedingsregeling van de Waterwet. In principe moeten rechthebbenden (zoals huiseigenaren) een vergunde grondwateronttrekking gedogen, onverminderd het bepaalde in art. 7.18 Waterwet (vgl. par. 2.3.4). Dit artikel verplicht de vergunninghouder eventuele schade te ondervangen als vaststaat dat de onttrekking de schade heeft veroorzaakt. In eerste instantie via mitigerende/technische maatregelen en anders in de vorm van een financiële vergoeding. Onder omstandigheden kan een huiseigenaar (als eigenaar van een onroerende zaak) zelfs vorderen (bij de rechtbank) dat de vergunninghouder de onroerende zaak in eigendom overneemt (zie nu art. 7.18, derde lid Waterwet). Van belang hierbij is aan te tekenen dat een vergunning de houder ervan niet vrijwaart tegen aansprakelijkheid.

Artikel 7.18 Waterwet

1. De schade aan een onroerende zaak, veroorzaakt door het onttrekken van grondwater of het infiltreren van water krachtens een watervergunning, wordt, voorzover dit redelijkerwijze kan worden gevegd, door de vergunninghouder ondervangen.

⁸³ Zie: D. van Dijk, Gebouwschade door peilbeheer in Friesland, de behandeling van verzoeken om schadevergoeding, TBR 2010, nr. 7, p. 662.

⁸⁴ ABRvS, 22 april 2009, LJN: BI 1836, zaaknr.: 200805473/1 (en daarvoor: Rechtbank Leeuwarden, 20 juni 2008, AWB 07/15 en AWB 06/2241. De Afdeling baseerde zich ondermeer op eerdere uitspraken: Gerechtshof Leeuwarden, 31 mei 2006, LJN: AX 6402 en Hoge Raad, 11 april 2008, LJN: BC1238.



2. Voorzover de schade niet is ondervangen, is de vergunninghouder desgevorderd verplicht jegens ieder die enig recht op het gebruik of het genot van de onroerende zaak heeft, die schade te vergoeden.

3. Niettemin kan een eigenaar van de onroerende zaak, indien door de aard of de omvang van de schade de eigendom van die zaak voor hem van te geringe betekenis is geworden, vorderen dat de vergunninghouder de onroerende zaak in eigendom overneemt. De vordering kan worden gedaan zowel bij niet-aanvaarding van een als schadevergoeding aangeboden som als na aanvaarding daarvan.

4. Vorderingen, op grond van dit artikel staan ter kennisneming van de rechtbank binnen wier rechtsgebied de onroerende zaak of het grootste gedeelte daarvan is gelegen.

Artikel 7.19 Waterwet

1. Hij, die op grond van artikel 7.18, eerste, tweede of derde lid, een vordering kan doen met betrekking tot schade in verband met een watervergunning voor het onttrekken van grondwater of het infiltreren van water als bedoeld in artikel 6.4 of 6.5, onderdeel b, dan wel krachtens een verordening van een waterschap, kan eerst aan gedeputeerde staten van de provincie waarin de in artikel 7.18 bedoelde onroerende zaak geheel of grotendeels is gelegen verzoeken een onderzoek in te stellen.

De bewijslast kan voor benadeelden wel complex zijn (de hierna te bespreken casus Dordrecht is illustratief), in het bijzonder omdat er bij droogstand vrijwel steeds verschillende oorzaken een rol spelen waarbij zeker ook natuurlijke omstandigheden van invloed zijn.

Schade als gevolg van stopzetten of verminderen grondwateronttrekking

In de praktijk komt het voor dat grondwateronttrekkingen worden verminderd of zelfs worden stopgezet. De gevolgen hiervan kunnen dusdanig zijn dat mitigerende maatregelen moeten worden genomen. Waar schade ontstaat, is het de vraag hoe hiermee moet worden omgegaan nu de Waterwet niet voorziet in een regeling voor schade als gevolg van het bedoelde verminderen of stopzetten.

Een vrij bekend voorbeeld speelt zich af in de gemeente Delft waar chemieconcern DSM Gist heeft aangekondigd te willen stoppen met het onttrekken van grondwater. Deze casus wordt hieronder kort weergegeven, waarna een analyse volgt van juridische mogelijkheden en onmogelijkheden.

Casus DSM Delft

Sinds 1916 wordt door chemieconcern DSM Gist in Delft grondwater onttrokken. In de loop van de jaren is de hoeveelheid onttrokken water gestaag toegenomen. In 1996 is aan DSM Gist vergunning verleend om 13,5 miljoen m³ grondwater per jaar te onttrekken. DSM Gist heeft echter eind 2004 aangegeven het grondwater niet meer nodig te hebben en per 16 juni 2005 de winning te willen verminderen of geheel stop te zetten. Onderzoek heeft geleerd dat dit ernstige gevolgen heeft voor Delft en omgeving. De rechtbank Den Haag heeft op 20 juni 2007 geoordeeld dat DSM niet verplicht kon worden te blijven onttrekken.⁸⁵ Er is in 2009 een

⁸⁵ Rechtbank Den Haag, 20 juni 2007, zaaknr. 262335 (NB: niet te vinden via rechtspraak.nl).



bestuurlijke overeenkomst getekend tussen de overheden en DSM. In hoofdlijnen komt het er op neer dat de overheden en DSM Gist de afspraak hebben gemaakt dat de grondwateronttrekking wordt voortgezet. DSM Gist blijft tot 2014 de installaties bedienen. De overheden worden eigenaar van de installatie. De overheid heeft het recht om de komende twintig jaar gebruik te blijven maken van de huidige pompcapaciteit. Alle kosten voor deze grondwateronttrekking worden door de partijen gedekt. Eerder ingesteld hoger beroep is ingetrokken

De belangrijkste overwegingen van de rechtbank zijn:

- a. Een vergunning om te mogen onttrekken houdt op zichzelf geen verplichting in te onttrekken. De wet (toen nog de Gww, maar voor de Waterwet geldt hetzelfde) bevat immers een vergunningstelsel, geen concessiestelsel. Het staat de vergunninghouder vrij de onttrekking te verminderen of te beëindigen.
- b. De stelling van de overheden in kwestie dat DSM na melding nog (in totaal) tien jaar moet blijven onttrekken, op grond van de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm van art. 6:162 Burgerlijk Wetboek (ofwel via het privaatrecht), faalt. Een beroep hierop hing samen met het feit dat de DSM-onttrekkingsvergunning geen rekening hield met een mogelijke vermindering of stopzetting van de onttrekkingen.
- c. De rechtbank stelde dat de overheden het door hen beoogde doel via publiekrechtelijke weg kunnen bereiken, en wel door alsnog een meldingsvoorschrift (ex art. 14, tweede lid Gww, nu art. 6.22, eerste lid Wtw) te verbinden aan de vergunning. Indien de overheden deze weg volgen, kan DSM bestuursrechtelijke bescherming inroepen op grond van de Awb die voorziet in de mogelijkheid zienswijzen in te dienen tegen een wijziging van de vergunning, waarna beroep openstaat bij de bestuursrechter. De rechtbank vervolgt te stellen dat ook belangen van derden, die geen partij zijn bij een dergelijke procedure, dan kunnen worden meegewogen. Wij merken hierbij op dat dit volgt uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur die onder andere voorschrijven dat belangen zorgvuldig in de besluitvorming moeten worden gewogen en dat rekening gehouden moet worden met mogelijke schade voor derden ('evenredigheidsbeginsel'⁸⁶). Omdat het bestuursrecht voldoende mogelijkheden biedt, oordeelt de rechtbank dat het gebruik maken van de privaatrechtelijke weg in dit geval onaanvaardbaar is.
- d. Het grondwaterbeheer is, zo stelt de rechtbank, een wettelijke overheidstaak. Het ligt dan ook primair op de weg van de betrokken overheden voorzorgsmaatregelen te treffen ter voorkoming van schade door een aangekondigde vermindering van de grondwateronttrekking. Wat dit betreft kan worden gewezen op het hierna nog te bespreken art. 6.20 Wtw waar de toelichting spreekt over het voorkomen van schade als gevolg van het stopzetten van een grondwateronttrekking "door een geleidelijke afbouw van de onttrekking, meestal in combinatie met aanvullende maatregelen die voor rekening komen van de overheid".⁸⁷

⁸⁶ Zie ook de 'bollenzaak' Zuid-Holland als gevolg van het stopzetten van onttrekkingen uit de duinen door het productiebedrijf van de gemeente Amsterdam, ABRvS, 24 maart 2004, nr. 200105932/1, AB 2004/165, m.nt. AvH.

⁸⁷ Kamerstukken II, 2007/08, 30 818, nr. 19 (amendement van het lid Boelhouwer).



Uit de tekst van de wet (voorheen de Gww en thans de Waterwet) en jurisprudentie blijkt dat onttrekkingen niet kunnen worden verplicht. De provincie heeft niet de mogelijkheid onttrekkers te verplichten te blijven onttrekken. En de schade (grondwateroverlastsituaties) die kan ontstaan als onttrekkingen (substantieel) afnemen of worden stopgezet, kan niet op basis van de Waterwet worden verhaald. Immers: weliswaar voorziet de Waterwet (net als de Gww deed in art. 35 Gww) in een schadevergoedingsregeling (art. 7.18 - 7.20 Wtw), maar deze ziet alleen op schade als gevolg van onttrekkingen, en niet op schade als gevolg van het stopzetten of verminderen hiervan. Jurisprudentie is hier duidelijk over.

Voor de grotere onttrekkingen zal in de regel de provincie bevoegd gezag zijn (zie art. 6.4, eerste lid, sub b Wtw). Bij de vergunningverlening moet in het kader van de belangenafweging rekening gehouden worden met mogelijke vernattings- of verdrogings schade. Dit volgt uit het zorgvuldigheids- en het evenredigheidsbeginsel van de Awb. De uitkomst van het toepassen geven aan de verschillende beginselen heeft zijn weerslag in de vergunningvoorschriften. Bij de verlening van een onttrekkingsvergunning worden altijd voorschriften aan de vergunning verbonden ter bescherming van bij het grondwaterbeheer betrokken belangen. De Wtw geeft hiervoor de grondslag in art. 6.20. Geconstateerd moet echter worden dat vrijwel geen enkele onttrekkingsvergunning in Nederland rekening houdt met een eventuele vermindering of stopzetting van de onttrekkingen. Feitelijk zijn de verleende vergunningen 'stokoud', met nieuwe feiten of omstandigheden is nooit rekening gehouden. De mogelijkheid om in de voorschriften rekening te houden met een mogelijke vermindering of stopzetting van de onttrekkingen was en is er overigens wel. Sinds 1 juli 1995 is het expliciet mogelijk gemaakt een meldingsvoorschrift i.v.m. een voorgenomen beëindiging of vermindering van onttrekkingen op te nemen (toen nog op grond van art. 14, tweede lid Gww). De op dat moment al aanwezige en verder toenemende grondwateroverlast (in bebouwd) gebied was hier mede debet aan. Geconstateerd moet echter worden dat een meldingsvoorschrift veelal ontbreekt. Illustratief is dat uit een onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer uit 2007 blijkt dat van 84 onderzochte onttrekkingsvergunningen er slechts in drie gevallen een meldingsvoorschrift is opgenomen.⁸⁸

Met de Waterwet zijn de mogelijkheden van de provincie – ambtshalve of op verzoek van een belanghebbende – toegenomen om via de vergunningvoorschriften (van bestaande en nieuwe vergunningen) rekening te houden met een mogelijke vermindering of stopzetting van de onttrekkingen. Zij kan:

- a) (alsnog) een meldingsvoorschrift opnemen met bijvoorbeeld de verplichting om gedurende een bepaalde termijn na melding te blijven onttrekken en/of de onttrekkingen geleidelijk af te bouwen (art. 6.22, eerste lid Wtw geeft hiervoor de wettelijke grondslag);
- b) een voorschrift ter dekking van financiële zekerheid op te nemen voor de nakoming van krachtens de vergunning geldende verplichtingen of voor de dekking van aansprakelijkheid voor schade, voortvloeiend uit door de vergunde onttrekking of het

⁸⁸ Ontleend aan: R. Lapperre en M. Woestenenk, Beëindiging industriële grondwateronttrekkingen in steden, H2O, 2011/22, p. 10.



- staken hiervan veroorzaakte nadelige gevolgen voor het watersysteem (zie art. 6.20, eerste lid, sub a Wtw);
- c) een voorschrift op te nemen waaruit volgt dat na het staken van de onttrekking veroorzaakte nadelige gevolgen voor het watersysteem worden weggenomen, gecompenseerd of beperkt (zie art. 6.20, eerste lid, sub b Wtw);
- d) Op grond van art. 6.22 derde lid sub a) kan een watervergunning op aanvraag van de vergunninghouder worden ingetrokken mits de doelstellingen van art. 2.1 Wtw zich hiertegen niet verzetten.

Let erop dat het onder b) en c) om nadelige gevolgen gaat voor het *watersysteem*, niet bijvoorbeeld schade van de waterbeheerder of derden. Het voorkomen van schade door derden dient aan de orde te komen op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van de Awb. De combinatie van het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel kan tot voorschriften leiden die zien op bijvoorbeeld het geleidelijk afbouwen van de onttrekkingen, het afdichten van doorboorde bodemlagen en mogelijk zelfs tot een voorschrift dat de vergunninghouder gehouden is mitigerende maatregelen te nemen wanneer anders schade zou ontstaan voor derden. In de toelichting bij artikel 6.20, eerste lid Wtw is opgenomen “dat de bevoegdheid om voorschriften of beperkingen aan een vergunning te verbinden ook kan worden aangewend ter bescherming van de belangen van derden; zij is niet beperkt tot de belangen van het waterbeheer (...)”.⁸⁹

Indien de provincie deze weg zou volgen - ambtshalve dan wel op verzoek van een belanghebbende zoals het waterschap of de gemeente - kan de vergunninghouder bestuursrechtelijke bescherming inroepen door in de vergunningenprocedure (afd. 3:4 Awb is van toepassing) zienswijzen in te dienen tegen een voorgenomen wijziging/aanvulling van de vergunning. Hierna staat beroep open bij de Afdeling Bestuursrechtspraak. Belangen van derden zoals die van andere overheden, bedrijven en burgers worden dan hierin meegewogen.

Hoewel deze mogelijkheid ook in de Gww was opgenomen, werkt deze optie onder de Waterwet anders uit, hoewel jurisprudentie hierover nog ontbreekt. De reikwijdte van de Waterwet is in vergelijking met de Gww immers veel ruimer, voor een belangrijk deel ingegeven door de doelstellingen van art. 2.1 Wtw dat ondermeer bepaalt dat de toepassing van de Waterwet mede is gericht op voorkoming en waar nodig beperking van wateroverlast, waaronder dus ook grondwateroverlast. Dit impliceert dat bij het besluit tot intrekking door GS rekening gehouden moet worden met het door de Waterwet na te streven doel wateroverlast te voorkomen. In wezen komt deze afweging ook terug via de band van de Awb.

Wat ten slotte opvalt in de DSM-zaak, is dat de rechtbank stelt dat er geen mogelijkheden zijn schade te verhalen via het privaatrecht (de weg van de onrechtmatige daadactie van art. 6:162 BW, zie hierna par. 9.3). De rechter wijst namelijk op de aanwezige publiekrechtelijke mogelijkheden de vergunning alsnog aan te scherpen. De zogenoemde tweewegenleer

⁸⁹ Kamerstukken II, 2006/2007, 30 818, nr. 3, p. 123 (MvT).



bepaalt immers dat (kort gezegd) het privaatrecht niet kan worden ingeroepen als er een publiekrechtelijke regeling openstaat.

Mogelijke aansprakelijkheidsstelling van de gemeente

Sinds 2008 heeft de gemeente een grondwaterzorgplicht (zie 3.6 Waterwet). Deze zorgplicht is nader beschreven in par. 2.3.5. Op deze plaats valt al op te merken dat de perceel-/gebouweigenaar met grondwaterproblemen (denk aan een structureel natte kruipruimte of aan funderingsschade) hier in beperkte mate wat aan heeft. De gemeente kan worden verzocht *verdere* schade te voorkomen, bijvoorbeeld door in de openbare ruimte ontwaterings- of (in geval van een tekort aan grondwater) infiltratievoorzieningen aan te leggen. Als een dergelijke maatregel doelmatig zou zijn – hierbij spelen de omvang van het probleem en het kostenaspect een belangrijke rol – kan de gemeente gehouden worden maatregelen te nemen. In het gemeentelijk rioleringsplan geeft de gemeente aan of en zo ja welke maatregelen zij zal nemen.

De zorgplicht werkt niet met terugwerkende kracht en dat heeft als praktische betekenis vooral dat een gemeente niet met een beroep op deze nog vrij nieuwe zorgplicht aansprakelijk kan worden gesteld voor al jaren aanwezige schade.⁹⁰ In dit verband moet ten slotte worden opgemerkt dat de gemeente volgens art. 3.6, eerste lid Waterwet niet verantwoordelijkheid gehouden kan worden voor het treffen van maatregelen als de oorzaak van het probleem bij het waterschap of de provincie ligt. Te denken is hierbij aan de werking van een peilbesluit van het waterschap of een verleende watervergunning voor een grondwateronttrekking.

Oppervlaktewaterpeilbeheer en schade

De vaststelling of wijziging van een *peilbesluit* door de waterbeheerder kan er toe leiden dat een belanghebbende schade lijdt. Zo kan de grondwaterstand door een peilbesluit zodanig worden beïnvloed dat er schade ontstaat (vernattings- of verdrogingschade aan gewassen, natuur e.d.). De Waterwet voorziet hiervoor in een schadevergoedingsregeling (art. 7.14 Wtw). De waterbeheerder kent de benadeelde op zijn verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe. Schade die ontstaat als gevolg van het feitelijk aanpassen van een peil, valt ook binnen de reikwijdte van art. 7.14 Wtw.⁹¹

9.3 Privaatrechtelijke mogelijkheden voor aansprakelijkheidsstelling

Als er geen bestuursrechtelijke schadevergoedingsregeling openstaat, kan de privaot- of civielrechtelijke weg worden bewandeld. Een mogelijke veroorzaker kan in dat geval een onrechtmatige daad worden verweten. Als iemand tegenover een ander een onrechtmatige daad (OD) pleegt die hem is toe te rekenen, is hij verplicht de daaruit volgende schade van de ander te vergoeden (art. 6:162 BW). In principe kan elk der partijen geconfronteerd worden met een OD-claim, zij het dat deze weg in beginsel niet openstaat als er een specifiek bestuursrechtelijke mogelijkheid is.

⁹⁰ Vgl.: Kamerstukken II, 2006/07, 30578, nr. 6, p. 2.

⁹¹ Onder de Wet op de waterhuishouding was deze laatste categorie niet te verhalen. Voor deze gevallen kenden Rijkswaterstaat en de waterschappen een eigen schadevergoedingsregeling.



Voor het slagen van een OD-actie zijn vijf eisen van belang. Er moet sprake zijn van:

- 1 *Een onrechtmatige daad.* Er zijn drie soorten handelingen die een onrechtmatige daad opleveren:
 - inbreuk op een recht, zoals een eigendoms-, pacht- of gebruiksrecht;
 - iets doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht (nationaal, maar ook bijvoorbeeld handelen in strijd met Europese richtlijnen);
 - iets doen of nalaten in strijd met een ongeschreven maatschappelijke regel, met name ongeschreven zorgvuldigheidsnormen.
 Een handeling is niet onrechtmatig als er een rechtvaardigingsgrond is. Bijvoorbeeld overmacht of als de handeling verplicht was op grond van een wettelijk voorschrift.
- 2 *Toerekening van deze daad aan de dader.* Een onrechtmatige daad is toerekenbaar aan de dader als de daad zijn schuld is of als de oorzaak ervan volgens de wet of algemeen geldende opvattingen voor zijn rekening komt (art. 6:162 BW). Hierbij is onderscheid tussen schuld- en risicoaansprakelijkheid. Ook als iemand goed beschouwd niet schuldig is, kan hij toch aansprakelijk zijn, omdat de gemaakte fout voor zijn risico komt.
- 3 *Schade.* Enige schade is al voldoende dus dat leidt zelden tot bewijsproblemen;
- 4 *Causaal verband tussen de daad en de schade.* Van causaal verband tussen de daad en de schade is sprake als de schade zich niet zou hebben voorgedaan als de onrechtmatige daad niet was gepleegd.
- 5 Als laatste geldt het zogenoemde *relativiteitsvereiste* (art. 6:163 BW): de geschonden regel moet tot doel hebben de benadeelde te beschermen tegen de geleden schade.

Funderingsschade en de zaak Dordrecht

Voor een OD-actie is in de praktijk vooral de causaliteitseis van belang. Zeker voor de bewoners is deze eis (zowel feitelijk als juridisch) van belang wanneer wordt bedacht dat er verschillende denkbare oorzaken in het spel zijn. Illustratief is hier de paalrotzaak in de gemeente Dordrecht waar in eerste instantie de rechtbank Dordrecht oordeelde dat niet is gebleken dat de gemeente laks is geweest in haar rioleringsbeleid, dat zij adviezen van deskundigen zou hebben genegeerd of dat zij maatregelen heeft genomen die zij niet had moeten nemen.⁹² Gelet op de concrete omstandigheden van het geval, de verschillende bij haar beleid betrokken belangen en de middelen die tot haar beschikking staan, is de gemeente volgens de rechtbank niet beneden de zorg van een goed beheerder gebleven. De Gemeente is niet schadeplichtig omdat niet vast is komen te staan dat zij is tekortgeschoten in haar zorgplicht. Eisers - onder wie de Belangenvereniging Funderingsproblematiek - stelden de Gemeente Dordrecht aansprakelijk op grond van de aanwezigheid van een gebrekkige opstal in de zin van artikel 6:174 BW, nu het rioleringsstelsel (juridisch een opstal) zodanige lekkages vertoont dat sprake is van grondwaterpeilverlaging in de directe omgeving van die riolering. Subsidiar stelden eisers dat de gemeente aansprakelijk is uit hoofde van artikel 6:162 BW, nu zij als rioolbeheerster tekort is geschoten in de op haar rustende verplichtingen. Het Gerechtshof in Den Haag oordeelde in hoger beroep in dezelfde zin.⁹³ De belangenvereniging gaat in cassatieberoep bij de Hoge Raad.

⁹² Rechtbank Dordrecht, 22 juli 2009, zaaknummer/ rolnummer: 67634 / HA ZA 06-2782.

⁹³ Hof Den Haag, 15 maart 2011, zaaknummer 200.049.029/01. Rolnummer rechtbank: HAZA 06-2782.



In dit verband kan worden gewezen op jurisprudentie over het vervangen van lekke riolen (die soms jarenlang als drainage werkten) en de als gevolg hiervan optredende grondwateroverlast. De rechtbank Amsterdam oordeelde dat de vervanging van een oud lekkend riool hooguit leidde tot het herstel van de oude normale waterhuishoudkundige situatie, waartegen de woningen van de procederende eigenaren bestand zouden moeten zijn.⁹⁴ De rechtbank wijst op bouwkundige gebreken ofwel op de eigen verantwoordelijkheid van eigenaren voor de bouwkundige staat van hun huizen.⁹⁵

9.4 Conclusie

Tijdens of na de uitvoering van grondwatergerelateerde werken kan schade ontstaan. De schade kan het gevolg van zijn van zowel besluiten (zoals het verlenen van vergunningen of het vaststellen van een peilbesluit) als feitelijke handelingen. Voor de verhaalsmogelijkheden moet onderscheid worden gemaakt tussen bestuurs- en privaatrechtelijke mogelijkheden.

De bestuursrechtelijke mogelijkheden worden hoofdzakelijk bepaald door de Waterwet. In principe moeten rechthebbenden (zoals perceels- en huiseigenaren) een vergunde grondwateronttrekking gedogen, onverminderd de plicht van de vergunninghouder eventuele door hem veroorzaakte schade te ondervangen. Van belang hierbij is aan te tekenen dat een vergunning de houder ervan niet vrijwaart tegen aansprakelijkheid. De bewijslast kan voor benadeelden wel complex zijn.

Een onttrekkingsvergunning houdt op zichzelf geen verplichting in te onttrekken. Het staat de vergunninghouder vrij de onttrekking te verminderen of te beëindigen. De Waterwet voorziet niet in een regeling voor schade als gevolg van het verminderen of stopzetten van grondwateronttrekkingen. Het bevoegde gezag kan hier wel op anticiperen door bij de vergunningverlening rekening te houden met een mogelijke afname of beëindiging van de onttrekking(en). Met de komst van de Waterwet zijn de mogelijkheden hiertoe zelfs toegenomen. Die mogelijkheid bestaat ook voor bestaande (vaak al oude) vergunningen. Geconstateerd is dat vrijwel geen enkele onttrekkingsvergunning in Nederland rekening houdt met een eventuele vermindering of stopzetting van de onttrekkingen.

De gemeente kan, op grond van de grondwaterzorgplicht, worden verzocht *verdere* schade als gevolg van een ongunstige grondwaterstand te voorkomen. Als een dergelijke maatregel doelmatig zou zijn, kan de gemeente gehouden worden maatregelen te nemen. De gemeentelijke zorgplicht werkt niet met terugwerkende kracht en dat heeft als praktische betekenis vooral dat een gemeente niet met een beroep op deze nog vrij nieuwe zorgplicht aansprakelijk kan worden gesteld voor al jaren aanwezige schade.

Als er geen bestuursrechtelijke schadevergoedingsregeling openstaat, kan de privaot- of civielrechtelijke weg worden bewandeld. Een mogelijke veroorzaker kan in dat geval een

⁹⁴ Rechtbank Amsterdam, 11 september 1996, *Bouwwrecht*, nr. 10, oktober 1997, p. 872-874.

⁹⁵ Zie uitvoering over de stedelijke grondwaterproblematiek: P.J. de Putter (2008), 'Eindelijk meer duidelijkheid in het stedelijke grondwaterbeheer', *Overheid en Aansprakelijkheid*, 2008, nr. 3, pp. 159-168. In dit artikel worden meer bronnen vermeld.



onrechtmatige daad worden verweten. Voor een OD-actie is in de praktijk vooral de causaliteitseis van belang.



10 Conclusies en aanbevelingen

10.1 Inleiding

In de 'Handreiking Juridische Helderheid Grondwaterbeheer' is juridische helderheid gebracht in de verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling bij het grondwaterbeheer, in relatie tot het bodem-, milieu- en natuurbeheer alsmede de ruimtelijke ordening van zowel de boven- als ondergrond. De handreiking bestaat uit drie delen:

- Deel A): overzicht van het (theoretische) juridische kader;
- Deel B): juridische aspecten voor een twintigtal afzonderlijke grondwatergerelateerde activiteiten;
- Deel C): juridische aspecten voor een tweetal gebiedsgerichte praktijkvoorbeelden.

Diegenen die een breed echt juridisch beeld op het grondwaterbeheer willen krijgen, zullen met name het voorliggende deel A) raadplegen. Wie snel de juridische aspecten bij een grondwatergerelateerde activiteit wil weten, heeft het meest aan deel B). Wie de juridische relaties van activiteiten in een tweetal gebiedsgerichte grondwaterprojecten wil overzien, wordt gewezen op deel C).

Het voorliggende hoofdstuk

In het vervolg van dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies en aanbevelingen weergegeven. Hierbij gaat paragraaf 10.2 specifiek in op elk van de hoofdstukken uit het voorliggende deel A). In paragraaf 10.3 komen de conclusies en aanbevelingen naar voren, zoals die zijn geformuleerd uit deel C). De slotparagraaf 10.4 geeft een aantal overall conclusies en aanbevelingen die zich tot richten tot de verschillende bestuursorganen Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten.

10.2 Conclusies en aanbevelingen per hoofdstuk van de handreiking

Hoofdstuk 2: Grondwaterbeheer in de Waterwet

Conclusies

1. Voor de praktijk is het niet altijd eenvoudig duidelijk te maken wie precies grondwaterbeheerder is. Zowel het Rijk, de provincies, de waterschappen als de gemeenten hebben taken en daaraan gelieerde verantwoordelijkheden. Helderheid in het juridische grondwaterbeheer veronderstelt kennis over de juridische relaties die het grondwaterbeheer heeft met tal van andere beleids-/beheerdomeinen. Een goed beeld van de grondwaterwet- en regelgeving impliceert dan ook kennis van de grondwatergerelateerde bepalingen in de verschillende wetten zoals die in dit deel van de handreiking zijn beschreven.
2. Er is een verschil in definities tussen het begrip grondwater(lichaam) in de Waterwet enerzijds en het Bkwm 2009 anderzijds. Het grondwater in de onverzadigde zone valt niet binnen de reikwijdte van het Bkwm 2009. De Waterwet rekent dit water wel tot het grondwater.



3. Art. 6.11, lid 2 Waterbesluit verplicht om per kwartaal de hoeveelheid onttrokken of geïnfiltreerd grondwater te meten. Het bevoegd gezag kan bij kortdurende of seizoensgebonden onttrekkingen of infiltraties een kortere periode voorschrijven. Dit moet bij vergunning of, als er geen vergunning nodig is, bij maatwerkvoorschrift. De praktijk, zo bleek tijdens het opstellen van de handreiking, ervaart dit als bureaucratisch/omslachtig. Dit zou ook via algemene regels moeten kunnen.
4. De regeling van de gedoogplicht bij grondwateronttrekkingen en het bijbehorende recht op (volledige) schadevergoeding is alleen van toepassing wanneer er een watervergunning is verleend. De gedoogplicht is niet van toepassing op meldingsplichtige onttrekkingen. Dit houdt tevens in dat bij optredende schade de Waterwet niet in een regeling voorziet (zie de formulering van art. 7.18 Wtw) en alsdan alleen de privaatrechtelijke weg openstaat. De schadelijdende partij resteert dan enkel een actie op grond van onrechtmatige daad. De bewijslast is voor de eisende partij. Daarbij is er geen mogelijkheid om het schadeonderzoek door en voor rekening van GS te laten uitvoeren.
5. De grens tussen vergunningplicht en meldplicht is veelal gedefinieerd als een bepaald debiet per uur en per maand. In de wereld van de waterschappen (en voorheen de provincies) valt op dat de keurregels hier aanzienlijk uiteen kunnen lopen, zonder dat altijd duidelijk is wat hiervoor de rechtvaardiging is.
6. De redactie van de art. 6.17 - 6.19 Waterwet (samenloopregeling en revisievergunning) is voor verschillende interpretaties vatbaar. In de praktijk leidt dit tot onbedoelde effecten. Zo kan een aanvrager er voor kiezen om voor verschillende handelingen apart een watervergunning aan te vragen bij de verschillende bevoegde bestuurorganen. Deze mogelijkheid is feitelijk niet in lijn met de bedoeling van de wetgever om met de Waterwet een einde te maken aan deze sectorale werkwijze.
7. De waterbeheerder kan strikt genomen een grondwaterpeilbesluit vaststellen. De praktische betekenis hiervan wordt echter betwijfeld nu grondwaterstanden zich zomaar niet laten beheersen (in ieder geval veel moeilijker dan oppervlaktewaterpeilen).
8. De Waterwet speelt een belangrijke rol in de strategische bescherming van de grondwaterkwaliteit, via het vaststellen van stroomgebiedbeheerplannen ter uitwerking van de KRW en GWR. De *feitelijke* bescherming van de kwaliteit van grondwaterlichamen wordt echter in beperkte mate door de Waterwet gedekt. Voor grondwaterlichamen worden alleen onttrekkingen en hiermee verband houdende infiltratie gereguleerd. Het grondwaterkwaliteitsbelang speelt wel een rol in de belangenafweging bij besluiten en feitelijke maatregelen. In de verschillende wettelijke waterplannen komt wel een plek toe aan de bescherming en bevordering van de chemische kwaliteit van grondwatersystemen, maar aan deze plannen kunnen derden geen rechten ontleen. Voor de feitelijke bescherming van de grondwaterkwaliteit is het instrumentarium van de milieuwetgeving (Wm en Wbb) nog altijd leidend.
9. Het begrip infiltratie in de Waterwet wijkt af van het begrip in andere wetten en het spraakgebruik. Dat leidt in de praktijk tot verwarring.



Aanbevelingen

1. Om onduidelijkheid te voorkomen is het raadzaam eenheid te brengen in grondwaterdefinities. Duidelijker onderscheid maken tussen deze twee begrippen, als ze verschillende betekenis moeten hebben.
2. Bij de wijziging van het Waterbesluit zal duidelijk moeten worden gemaakt dat er geen scheidslijn wordt gemaakt in grondwaterlichamen in beheer bij het rijk en die in beheer bij de waterschappen. De locatie waar een eventuele grondwateractiviteit zich afspeelt, zal bepalend moeten zijn voor de vraag wie bevoegd gezag is.
3. Te overwegen valt meet- en registratieverplichtingen voor kortere periodes via algemene regels te reguleren. Dit vereist aanpassing van het Waterbesluit. Dit zou tot een aanzienlijke reductie in de administratieve lasten leiden. Bedacht moet wel worden dat meting wel noodzakelijk is. Zij levert de basis voor het opleggen van de provinciale heffing. Ook helpen metingen bij het kunnen vaststellen van causaal verband tussen onttrekking en schade.
4. Aanbevolen wordt te overwegen om de regeling van de gedoogplicht bij grondwateronttrekkingen en het bijbehorende recht op (volledige) schadevergoeding uit te breiden naar die (steeds vaker voorkomende) situaties dat er een meldplicht geldt. Alsdan moet de meetplicht tevens worden uitgebreid en verfijnd. Daarbij gaat het niet alleen om onttrekkingsgegevens, maar ook om grondwaterstanden en stijghoogten in watervoerende pakketten. Anders zijn er geen gegevens beschikbaar om voldoende betrouwbaar causaal verband vast te stellen tussen een onttrekking en eventueel optredende schade. Bij deze aanbeveling hoort dat de praktische (organisatorische) gevolgen eerst in beeld worden gebracht.
5. Om de grens tussen vergunningplicht en meldplicht in de praktijk beter te kunnen verantwoorden, valt te overwegen de verschillende keuren van de waterschappen beter op elkaar af te stemmen, waar mogelijk zelfs gelijk te stellen en verschillen in ieder geval te verklaren. De modelkeur kan hierbij een leidende rol vervullen.
6. De redactie van de art. 6.17 - 6.19 Waterwet kan dusdanig worden verbeterd dat de integrale gedachte van de Waterwet ook daadwerkelijk in de praktijk tot haar recht komt. Voorstelbaar is dat deze regeling bij de evaluatie van de Waterwet expliciet wordt bekeken.
7. Nagaan wat de praktische betekenis kan zijn, mede in relatie tot de gemeentelijke grondwaterzorgplicht, van de mogelijkheid een grondwaterpeilbesluit vast te stellen. Als die betekenis er niet of nauwelijks is, kan deze bevoegdheid worden geschrapt.
8. Te overwegen valt het begrip 'infiltratie' in Waterwet te vervangen door bijvoorbeeld: grondwateraanvulling of -suppletie.

Hoofdstuk 3: Grondwaterkwaliteitsbeheer in bodem- en milieuwetgeving

Conclusies

1. De regelgeving ter bescherming en verbetering van de grondwaterkwaliteit omvat een flink aantal wetten, AMvB's en regelingen.
 - Voor het saneren van *historische* verontreinigingen is het wettelijke kader nog enigszins overzichtelijk (Wbb voor landbodems en de Waterwet voor waterbodems).



- Voor de bescherming tegen *nieuwe* verontreinigingen zijn tal van wetten van toepassing. Europees is het beeld nauwelijks anders.
2. Alle overheidsinstanties hebben op grond van de genoemde regelgeving instrumenten om op te treden tegen mogelijke grondwaterverontreinigingen. Gemeenten en provincies hebben de meeste bevoegdheden, maar ook uitvoeringsdiensten van het Rijk (zoals de AID) en de waterschappen hebben instrumenten ter beschikking.
 3. Het komt voor dat een bepaalde handeling onder verschillende juridische regelingen valt. Voorbeelden hiervan zijn in hst. 3 gegeven. Wanneer er geen expliciete afstemmingsbepalingen gelden, is het aan de betrokken bestuursorganen om in dergelijke gevallen de toepassing van hun bevoegdheden op elkaar af te stemmen.
 4. In de wet- en regelgeving zijn naar ons idee voldoende instrumenten om de bescherming van de kwaliteit van de bodem en het grondwater te behartigen. Als er in de praktijk tekortkomingen worden ervaren, ligt dat meestal aan het feit dat de regelgeving niet goed genoeg bekend is en daarom niet goed wordt toegepast. Het feit dat alle bestuursorganen verschillende taken hebben op grond van verschillende wetten, is niet behulpzaam voor een integrale aanpak van grondwaterproblemen. Er zijn geen afstemmingsverplichtingen tussen de verschillende besluiten en de ruimte voor afwijking is soms beperkt.
 5. Ten aanzien van de Wbb-zorgplicht is er wel een lacune te zien: de zorgplicht is beperkt tot specifiek benoemde handelingen (art. 6 - 11 Wbb) en daarmee niet van toepassing op alle handelingen die bodemverontreiniging kunnen veroorzaken.

Aanbevelingen

1. In de toepassing van de bodem- en milieuwetregelgeving (in relatie tot grondwaterkwaliteit) kan nog veel worden verbeterd. Kennis over de wetgeving, samenwerking tussen de verschillende overheden en een gebiedsbenadering zijn belangrijke aanknopingspunten voor verbetering. Het is nodig om structureel aandacht te besteden aan communicatie, met inspirerende voorbeelden.
2. Overwogen kan worden de Wbb-zorgplicht ruimer van toepassing te laten zijn, te weten op alle handelingen die bodemverontreiniging kunnen veroorzaken (vergelijkbaar met die van de zorgplicht voor waterbodems (art. 6.8 Wtw)).
3. Voorstelbaar is bij wet voor te schrijven dat de bij een project te nemen besluiten onderling moeten worden afgestemd. Op die wijze kan worden bereikt dat de onderlinge overheidstaken en -bevoegdheden goed worden afgestemd. Qua vormgeving valt hierbij te denken aan de afstemmingsverplichting van art. 3.8 Waterwet. Hierin is bepaald dat waterschappen en gemeenten zorgdragen voor de benodigde afstemming van taken en bevoegdheden met het oog op een doelmatig en samenhangend waterbeheer, waaronder het zelfstandige beheer van inname, inzameling en zuivering van afvalwater.

Hoofdstuk 4: Grondwaterbeheer en ruimtelijke ordening

Conclusies

1. Ook in de sfeer van de ruimtelijke ordening, als toetsingskader voor besluiten over de bestemming en inrichting van gronden, speelt grondwater een belangrijke rol. De roketen bestaat grofweg uit vier in elkaar overlopende fasen: de inventarisatiefase,



- bestemmingsfase, inrichtingsfase en beheerfase. Hoe eerder in de keten het grondwaterbelang wordt onderkend, des te groter de kans dat potentiële problemen in latere fasen kunnen worden voorkomen dan wel kansen kunnen worden benut.
2. In de verschillende fasen van de ro-keten zijn er mogelijkheden genoeg - zowel formeel-juridisch als anderszins - om het grondwaterbelang te laten doorwerken in het ruimtelijke beleid. Cruciaal voor een echt goede borging is echter dat het grondwaterbelang al in de zgn. inventarisatiefase op tafel komt.
 3. In relatie tot grondwater is het van belang om in het ruimtelijke-orderingspoot in ieder geval aandacht te hebben voor:
 - bestaande en al voorzienbare toekomstige grondwatergebruik (bijvoorbeeld: waterwinningen, industriële winningen en bodemenergie);
 - aanwezige grondwaterbeschermingsgebieden en de te beschermen grondwaterkwaliteit;
 - effecten van (te voorziene/voorgenomen) ruimtelijke ingrepen en ontwikkelingen voor het grondwatersysteem (kwaliteit en kwantiteit).
 4. Het watertoetsproces is zeker ook een grondwatertoetsproces en door hier invulling aan te geven kunnen voorzienbare problemen met grondwater zoveel mogelijk worden voorkomen of (nog mooier) kunnen kansen voor de omgeving worden benut, zoals het benutten van grondwateroverschotten of het hergebruik van verontreinigd grondwater.
 5. Als grondwater al geen (volwaardige) plek krijgt in de besluitvorming van bestuursorganen, is dit een organisatie-/cultuurprobleem te noemen. Onvoldoende of geen rekening houden met het (grond-)waterbelang kan een dure les blijken te zijn.

Aanbevelingen

1. Juridisch zijn er mogelijkheden genoeg om grondwaterbeheer en ruimtelijke ordening goed op elkaar af te stemmen. In de bestuurlijk-juridische praktijk echter is nadrukkelijk meer aandacht nodig voor in het bijzonder:
 - Samenwerking tussen ro-partijen en waterbeheerders. Naast werken aan begrip en vertrouwen over en weer kan een ro-paragraaf in waterplannen (vergelijkbaar met een waterparagraaf in ro-plannen, e.d) goede diensten bewijzen. De (mogelijke) gevolgen van ruimtelijke ontwikkelingen voor het watersysteembeheer kunnen hierin goed worden verwoord.
 - Het direct betrekken van de bij het grondwaterbeheer belanghebbende actoren. Specifiek kan worden gewezen op de waterbedrijven.
 - Exploitatieovereenkomsten. In deze overeenkomsten wordt het bouwrijp maken van gronden in relatie tot de waterhuishouding in het algemeen niet of slecht uitgewerkt, met alle (vaak) voorzienbare effecten als gevolg.
 - Het (grond-)waterproof maken van bestemmingsplannen door meer gebruik te maken van de mogelijkheden van de planvoorschriften (bouw- en gebruiksvoorschriften). Een waterparagraaf alleen is bestuurlijk weliswaar van waarde, juridisch stelt het weinig voor. Door de te beschermen grondwaterbelangen een plek te geven in de juridisch harde voorschriften, wordt daarmee tegelijk een toetsingskader geboden voor bijvoorbeeld de 'bouwvergunningen'.



2. Om de eigen verantwoordelijkheid van burgers te benadrukken wordt aanbevolen werk te maken van de ontwikkeling en implementatie van een (privaatrechtelijk) water-/omgevingsparagraaf in koop- en huurcontracten.
3. Denkbaar is dat de hierboven genoemde elementen onderdeel uitmaken van bestuurlijke afspraken tussen de verschillende overheidspartijen. Dit zou regionaal georganiseerd kunnen worden.

Hoofdstuk 5: Grondwaterbeheer en natuurbescherming

Conclusies

1. Grondwaterbeheer kan invloed hebben op de natuur. De grootste bedreiging voor de grondwaterafhankelijke natuurgebieden is verdroging. Andere oorzaken voor problemen in grondwaterafhankelijke natuurgebieden zijn de afname van de grondwateraanvulling in het infiltratiegebied, aanvoer van systeemvreemd water en de vervuiling van het grondwater door overbemesting.
2. De waterbeheerder moet (in sommige gevallen) rekening houden met natuurdoelen. Dit kan zowel regulerend als door middel van feitelijke maatregelen. Daarnaast kan voor grondwateronttrekkingen, in bepaalde gevallen, naast een watervergunning een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw 1998) vereist zijn. Voor dit soort gevallen geldt geen wettelijke afstemmingsverplichting.
3. In relatie tot het grondwaterbeheer is met name de gebiedsbescherming relevant. Zo kunnen grondwaterlichamen deel uitmaken van Natura2000-gebieden of beschermde natuurmonumenten die zijn aangewezen op grond van de Nbw 1998. Wanneer een grondwaterlichaam geen deel uitmaakt van een beschermd gebied is het nog mogelijk dat een handeling in het grondwatersysteem invloed heeft op een aangewezen natuurgebied dat in de nabije omgeving ligt (externe werking). Ook dan is het beschermingsregime van de Nbw 1998 van toepassing.
4. Los van de aanwijzing van beschermde natuurgebieden, kan aan grondwaterlichamen de functie natuur worden gegeven in het regionale waterplan (vanuit de waterwetgeving). De toekenning van de functie natuur aan een grondwaterlichaam werkt onder andere door in de verlening van watervergunningen voor grondwateronttrekkingen.

Aanbevelingen

1. Waar er zowel een watervergunning als een Nbw-vergunning is vereist, is afstemming tussen de verschillende bevoegde gezaginstanties zeer aan te bevelen. Een wettelijke afstemmingsverplichting is hierbij niet per se nodig, zeker niet wanneer de provincie voor beide vergunningen bevoegd gezag is. In een situatie waarbij zowel de waterbeheerder als de provincie bevoegd is, kan een wettelijke afstemmingsverplichting (van de onderlinge taken en bevoegdheden), als stok achter de deur, wel nuttig zijn. Als voorbeeld hierbij kan artikel 3.8 Waterwet dienen.



Hoofdstuk 6: Grondwaterbeheer en fiscale aspecten

Conclusies

De financieel-fiscale structuur voor het grondwaterbeheer is over diverse wetten en bestuursorganen verdeeld:

- Provincies hebben een eigen grondwaterheffing waarvan de opbrengst ca. 15 miljoen is (landelijk).
- Waterschappen hebben een eigen heffingenstelsel. Uit de opbrengst van de watersysteemheffing moeten eventuele kosten in verband met het grondwaterbeheer worden gefinancierd. Waterschappen hebben (als grondwatersysteembeheerder) geen eigen grondwaterheffing. Ook de watersysteemheffing kent geen specifieke 'grondwaterbeheercomponent'.
- Voor bekostiging van taken die verband houden met de uitvoering van de grondwaterzorgplicht, hebben gemeenten de gemeentelijke rioolheffing ter beschikking.
- De rijksbelasting op grondwateronttrekkingen, waarvan de opbrengst (ca. € 170 miljoen per jaar) geen directe relatie had met het grondwaterbeheer, is per 1 januari 2012 afgeschaft.

Aanbevelingen

1. Aanbevolen wordt onderzoek uit te voeren naar de vraag of het huidig fiscaal-financiële stelsel met betrekking tot het grondwaterbeheer, gegeven de bestaande taken en bevoegdheden en gegeven de zich aandienende ontwikkelingen in het grondwaterbeheer, nog wel adequaat is. Bij de eventuele hervorming van dit stelsel zou rekening moeten worden gehouden met (vrij) zekere toekomstige uitgaven. Zo is denkbaar dat in de toekomst overheidsmiddelen moeten worden vrijgemaakt om bijvoorbeeld schade als gevolg van het verminderen of stopzetten van grondwateronttrekkingen te voorkomen. Tevens kan hierbij worden onderzocht welke fiscale mogelijkheden er voor ondernemingen (grote onttrekkers) zijn om rekening te houden met vrij zekere toekomstige nazorgverplichtingen. Op voorhand denken wij aan bijvoorbeeld het treffen van een fiscale voorziening.

Hoofdstuk 7: Toezicht en handhaving

Dit hoofdstuk leidt niet tot belangrijke conclusies en/of aanbevelingen

Hoofdstuk 8: Grondwaterbeheer en ontwikkelingen in beleid en regelgeving

Conclusies

1. Het Waterbesluit regelt per 1 juli 2012 dat in gebieden waar het Rijk (RWS) het waterkwantiteitsbeheer voert, een watervergunning is vereist van Rijkswaterstaat voor het onttrekken van grondwater (meer dan 10 m³ per uur) of het infiltreren van water.
2. *Wetsvoorstel 'Gebiedsgericht grondwaterbeheer'*. Op dit moment ligt er een wetsvoorstel 'Gebiedsgericht grondwaterbeheer' gereed ter wijziging van de Wbb. Verwacht wordt dat dit wetsvoorstel op 1 januari 2013 in werking treedt. Het



- wetsvoorstel maakt, naast de gevals- en clusteraanpak, een gebiedsgerichte aanpak van verontreinigingen in het diepere grondwater mogelijk. Het wetsvoorstel regelt de volgende elementen van de gebiedsgerichte aanpak:
- g. Het afbakenen van het begrip 'gebiedsgerichte aanpak';
 - h. De doeleinden van de gebiedsgerichte aanpak, en de criteria die gelden voor het instellen van deze aanpak in een bepaald gebied;
 - i. De rolverdeling (initiatiefnemer en bevoegd gezag);
 - j. Het plan voor de gebiedsgerichte aanpak in een bepaald gebied (functie, inhoud en procedure);
 - k. De overname van de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid voor een verontreiniging in het grondwater. En breder: de positie van de saneringsplichtige.
3. *Besluit bodemenergiesystemen*. Naar verwachting treedt het Besluit bodemenergiesystemen per 1 januari 2013 in werking.
 - l. Deze AMvB heeft tot doel om de toepassing van bodemenergiesystemen te stimuleren. Dit gebeurt bijvoorbeeld door de procedure voor de vergunningverlening voor open bodemenergiesystemen te verkorten, door uniforme regels vast te stellen voor bodemenergiesystemen en door een gelijk speelveld te creëren voor de toepassing van open en gesloten bodemenergiesystemen.
 - m. Met het Besluit bodemenergiesystemen worden voor het eerst regels gesteld aan gesloten bodemenergiesystemen. De gemeente wordt hiervoor in de meeste gevallen bevoegd gezag.
 4. *Bestuursakkoord Water en grondwater*. Het op 23 mei 2011 ondertekende Bestuursakkoord Water (BAW) is erop gericht het waterbeheer in Nederland doelmatiger te organiseren. In het BAW is het grondwaterbeheer niet heel concreet uitgewerkt.
 5. *Verdergaande integratie wetgeving: Omgevingswet*. De vele wetten die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, zoals de Wro, Wabo en de Tracéwet, worden vervangen door één Omgevingswet die de belangrijkste delen van het omgevingsrecht zowel procedureel als materieel omvat.

Aanbevelingen

1. Neem de in hoofdstuk 8 geschetste ontwikkelingen mee bij de verdere concretisering van het Bestuursakkoord Water en de ontwikkeling van de Omgevingswet.

Hoofdstuk 9: Grondwaterbeheer en schadeverhaal

Conclusies

1. Als schade ontstaat als gevolg van een besluit (zoals het verlenen van vergunningen of het vaststellen van een peilbesluit) of een feitelijke handeling moet onderscheid worden gemaakt tussen bestuurs- en privaatrechtelijke verhaalsmogelijkheden.
2. De bestuursrechtelijke mogelijkheden worden hoofdzakelijk bepaald door de Waterwet. In principe moeten rechthebbenden (zoals perceels- en huiseigenaren) een vergunde grondwateronttrekking gedogen, onverminderd de plicht van de vergunninghouder eventuele door hem veroorzaakte schade te ondervangen. Van



- belang hierbij is aan te tekenen dat een vergunning de houder ervan niet vrijwaart tegen aansprakelijkheid.
3. Een onttrekkingsvergunning houdt op zichzelf geen verplichting in te onttrekken. Het staat de vergunninghouder vrij de onttrekking te verminderen of te beëindigen. De Waterwet voorziet niet in een regeling voor schade als gevolg van het verminderen of stopzetten van grondwateronttrekkingen. Het bevoegde gezag kan hier wel op anticiperen door bij de vergunningverlening rekening te houden met een mogelijke afname of beëindiging van de onttrekking(en). Met de komst van de Waterwet zijn de mogelijkheden hiertoe zelfs toegenomen. Die mogelijkheid bestaat ook voor bestaande (vaak al oude) vergunningen.
 4. Geconstateerd is dat vrijwel geen enkele onttrekkingsvergunning in Nederland rekening houdt met een eventuele vermindering of stopzetting van de onttrekkingen.
 5. De gemeente kan, op grond van de grondwaterzorgplicht, worden verzocht verdere schade als gevolg van een ongunstige grondwaterstand te voorkomen. De gemeente beoordeelt of maatregelen doelmatig zijn (beleidsvrijheid). Als een maatregel doelmatig is, kan de gemeente gehouden worden maatregelen te nemen. De gemeentelijke zorgplicht werkt niet met terugwerkende kracht.
 6. Als er geen bestuursrechtelijke schadevergoedingsregeling openstaat, kan de privat- of civielrechtelijke weg worden bewandeld. Een mogelijke veroorzaker kan in dat geval een onrechtmatige daad worden verweten.

Aanbevelingen

1. In relatie tot het verminderen of stopzetten van onttrekkingen wordt aanbevolen tot een gericht overheidsbeleid om deze problematiek het hoofd te bieden. Juridisch valt hierbij te denken aan:
 - a. Herzien van bestaande vergunningen door het opnemen van specifieke voorschriften om daarmee te bereiken dat nazorgkosten uiteindelijk niet voor rekening zijn van de maatschappij.
 - b. In nieuwe vergunningen standaard meld- en nazorgvoorschriften opnemen.
 - c. De schadevergoedingsregeling van de Waterwet dusdanig wijzigen dat deze mede betrekking heeft op deze problematiek.
 - d. Het heroverwegen van het fiscaal-financiële stelsel (zie de conclusies en aanbevelingen hierboven onder 'Hoofdstuk 6: Grondwaterbeheer en fiscaal stelsel'.

10.3 Conclusies en aanbevelingen gebiedsgericht grondwaterbeheer

Zeker in gebiedsgerichte grondwaterprojecten – waarin wordt getracht in een gebied voorkomende problemen te koppelen aan kansen voor de omgeving - komen verschillende handelingen en daaraan gekoppelde taken en bevoegdheden samen. In dit deel C) wordt dat duidelijk gemaakt. In dat deel staan twee gebiedsgerichte grondwaterprojecten centraal: een in Rotterdam en een in Apeldoorn. Elke casus is ontleed in concrete activiteiten, zoals beschreven in deel B) van de handreiking, die met elkaar samenhangen. Na deze beschrijving is een analyse gemaakt. Deel C) is het product van een op 9 december 2011 georganiseerde workshop.



De term 'gebiedsgericht grondwaterbeheer' is in deel C) ruim opgevat. Ruimer dan thans plaatsvindt in het kader van de Wet bodembescherming. Naast grondwaterkwaliteitsaspecten is er ook aandacht voor het grondwaterkwantiteitsvraagstuk dat zich voor kan doen.

Conclusies:

1. De onderling samenhangende activiteiten worden veelal als individuele gevallen beschouwd. Het is niet eenvoudig te denken en te werken vanuit één integrale visie.
2. Vergunningverlening vindt in de regel nog sectoraal plaats. Als een project al integraal wordt beschouwd, dan valt op dat in de uitvoeringsfase toch nog al eens sectoraal wordt gewerkt. Onderlinge juridische afstemming over vergunningen e.d. vindt zeker niet altijd plaats. Voor de praktijk is met name de belangenafweging lastig. Hoe weeg je bijvoorbeeld in de praktijk grondwaterkwaliteitsproblemen af tegen een te hoge grondwaterstand of de behoefte aan een meer duurzaam energiegebruik? Er geldt hier geen wettelijke rangorde (als deze al te maken zou zijn!) en dat komt dan in de praktijk neer op goed onderbouwde keuzes.
3. Op voorhand wordt lang niet altijd een analyse gemaakt van de bij het project geldende juridische verplichtingen en verantwoordelijkheden. Dit wreekt zich later in de uitvoeringsfase. Projecten wijzigen zich in de loop der tijd nog wel eens. De dan ontstane onduidelijkheid leidt tot veel onzekerheid, discussie en daardoor niet zelden tot vertraging en hogere kosten. In die zin onderscheidt een grondwaterproject zich niet van welk ander project dan ook.
4. De ontwerptafel zou zich niet uitsluitend moeten beperken tot het technische (en financiële) ontwerp van een project. Belangrijk is dat er aan de voorkant naast een technisch beeld ook een helder en gedeeld beeld is van in ieder geval de juridische, financiële en communicatieve aspecten. Een gezamenlijk referentiekader dus waarin het totaaloverzicht wordt geschetst. Dit kader hoeft geen formele status te hebben. Zonder een dergelijk kader (feitelijk niks meer dan een goed uitgewerkt projectplan) hebben bestuurlijke arrangementen weinig zin.
5. Gebiedsgerichte grondwaterprojecten zijn vaak dusdanig complex dat het aanbeveling verdient een 'regisseur' aan te stellen die het totaaloverzicht heeft.
6. Blijkbaar worden voor de praktijk gemaakte handreikingen, stappenplannen e.d. niet (voldoende) gebruikt. Het lijkt erop dat niet altijd wordt ingezien dat wat extra tijd nemen aan de voorkant van een project zich later in het project uitbetaalt.

Als meer algemene conclusie geldt dat de wetgeving niet de bottleneck hoeft te vormen, mits er maar voldoende aandacht voor is op de 'projectontwerptafel'. Geconstateerde problemen zijn met name organisatorisch van aard.

Aanbevelingen

Van belang is dat de organisatorische procesmatige kant van de zaak op de gezamenlijke ontwerptafel wordt vormgegeven. Een goed uitgewerkt projectplan helpt bij de feitelijke uitvoering van een project. Hiermee is de belangrijkste aanbeveling gegeven. Zie nader onder par. 10.4.



10.4 Overall conclusie en aanbevelingen

Algemeen

Een belangrijke algemene conclusie is dat de wetgeving geen sta-in-de-weg hoeft te vormen bij de uitvoering van projecten. Helderheid in het juridische grondwaterbeheer veronderstelt kennis over de juridische relaties die het grondwaterbeheer heeft met tal van andere beleids-/beheerdomeinen. Een goed beeld van de grondwaterwet- en regelgeving impliceert dan ook kennis van de grondwatergerelateerde bepalingen in de verschillende wetten zoals die in de handreiking zijn beschreven.

Naast de meer specifieke hoofdstuksgewijze aanbevelingen van de paragrafen 10.2 en 10.3 worden hieronder meer overall aanbevelingen geformuleerd.

Overall aanbeveling 1): organisatorische inbedding juridische aspecten

Geconstateerde zogenoemde 'juridische problemen' zijn feitelijk veelal organisatorische problemen. In de toepassing van de wet- en regelgeving kan nog veel worden verbeterd. Juridische aspecten horen organisatorisch goed te zijn ingebed. Van belang is dat de organisatorische procesmatige kant van de zaak op de 'gezamenlijke ontwerptafel' wordt vormgegeven. Een goed uitgewerkt projectplan helpt bij de feitelijke uitvoering van een project. De ontwerptafel zou zich niet uitsluitend moeten beperken tot het technische (en financiële) ontwerp van een project. Belangrijk is dat er aan de voorkant naast een technisch beeld ook een helder en gedeeld beeld is van juridische, financiële en communicatieve aspecten. Een gezamenlijk referentiekader dus waarin een integraal en multidisciplinair totaaloverzicht wordt geschetst. Juridische aspecten (benodigde 'toestemmingen' + toezicht en handhaving) zijn hier in samenwerking tussen *alle* direct betrokkenen tot stand gekomen. Zo nemen nadrukkelijk ook de vergunningverleners en handhavers zitting aan de ontwerptafel. Hiermee is de belangrijkste aanbeveling gegeven.

Een adequate organisatorische verankering vraagt om:

1. (Blijvend) te investeren in kennisvermeerdering (opleidingen, symposia, netwerkdagen, e.d.) en communicatie (gebruik sociale media);
2. Goede samenwerking en afstemming, zeker waar het besluitvorming betreft, tussen overheden. Ter illustratie kan worden gewezen op de afstemming tussen een watervergunning en een Nbw-vergunning. Juridisch geldt hier geen afstemmingsplicht, maar het is duidelijk dat afstemming wel verstandig is. Maar ook de afstemming tussen grondwaterbeheer en de ruimtelijke ordening vraagt om een goede samenwerking tussen de hierbij betrokken overheden.

Overall aanbeveling 2): aanpassingen in de Waterwet- en regelgeving

In met name de hoofdstukken 2, 6 en 9 zijn aanbevelingen gedaan (per hoofdstuk samengevat in par. 10.2) die zich richten tot het Rijk, te weten de wetgever Waterwet. Om het de praktijk wat gemakkelijker te maken zijn voorstellen gedaan de waterwet- en -regelgeving op onderdelen aan te passen. Meestal gaat het om concrete aanpassingen van bestaande bepalingen. Meer fundamentele voorstellen hebben betrekking op het fiscale stelsel enerzijds en de schadevergoedingsregeling van de Waterwet anderzijds. Voor alle



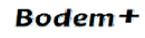
aanbevelingen geldt dat onderzoek naar de gevolgen voor de praktijk vooraf dient te gaan aan wetstechnische aanpassingen.

Overall aanbeveling 3): suggesties voor het Bestuursakkoord Water en de Omgevingswet

Aanbevolen wordt de in deze handreiking opgenomen conclusies en aanbevelingen mee te nemen bij de in ontwikkeling zijnde Omgevingswet. De aandacht wordt speciaal gevestigd op twee aspecten:

1. Om gebiedsregie nadrukkelijk te faciliteren en te realiseren kan worden gedacht aan het opnemen van afstemmingsverplichtingen voor die gevallen waarin verschillende taken en bevoegdheden in beeld zijn. Als voorbeeld hierbij kan artikel 3.8 Waterwet dienen. Dit zou er toe kunnen leiden dat er, daar waar binnen de Omgevingswet verschillende taken en bevoegdheden aan de orde zijn, een verplichte afstemming hiervan wordt voorgeschreven met het oog op een doelmatig en samenhangend omgevingsbeheer.
2. Maak werk van een integrale 'omgevingszorgplicht'.

Last but not least kunnen de in de handreiking weergegeven conclusies en aanbevelingen worden betrokken bij de nadere uitwerking van de 'grondwatergedachten' uit het Bestuursakkoord Water 2011.



Bijlage 1: consortium en penvoerders

Consortium

- Bodem+
 - Tommy BolleBoom (Voorzitter consortium)
 - Nicole Hardon
- Unie van Waterschappen
 - Reinier Romijn
 - Andy Krijgsman
- Waterschap De Dommel
 - Marc Strikker
- Interprovinciaal Overleg
 - Peter Huits (provincie Noord-Holland)
 - Desirée van Zwieten (Noord-Brabant)
- Ministerie van I&M
 - Annelieke Duker (DGW)
 - Eefje Bruinsma (CDR)
 - Sussanne Strolenberg (CDR)
 - Mariska van Hintum (HDBJZ)
 - Krystof Krijt (DGM)
 - Mari van Dreumel (DGM)
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
 - Reginald Grendelman
- Gemeente Rotterdam
 - Bert de Doelder
 - Jason Zondag
- Vewin
 - Rob Eijnsink
 - Wendela Slok
- Uitvoeringsprogramma Bodemconvenant
 - Ron Nap

Vanuit SKB is Sonja Kooiman contactpersoon.

Penvoerders handreiking

- Sterk Consulting
 - Peter de Putter
 - Miriam Aerts
- Colibri Advies
 - Simon Handgraaf



Bijlage 2: afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
Amvb	Algemene maatregel van bestuur
Art.	Artikel
Awb	Algemene wet bestuursrecht
B&W	Burgemeester en wethouders
BAW	Bestuursakkoord Water (2011)
Bbk	Besluit bodemkwaliteit
Bkmw 2009	Besluit kwaliteitseisen monitoring water 2009
Blah	Besluit lozing afvalwater huishoudens
Barim	Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit)
Blbi	Besluit lozen buiten inrichtingen
Bor	Besluit omgevingsrecht
BR	Bouwrecht
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
BW	Burgerlijk Wetboek
CTGB	College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden
GRP	gemeentelijk rioleringsplan
GS	Gedeputeerde Staten
GWR	Grondwaterrichtlijn
Gww	Grondwaterwet
HR	Hoge Raad
I&M	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
IPO	Interprovinciaal Overleg
KRW	Kaderrichtlijn Water
MenR	Milieu en Recht
Msw	Meststoffenwet
MvT	Memorie van Toelichting
Nbw 1998	Natuurbeschermingswet 1998
Nr.	Nummer
NvT	Nota van Toelichting
OD	Onrechtmatige daad
PMV	Provinciale Milieuverordening
PS	Provinciale Staten
Ro	ruimtelijke ordening
RWS	Rijkswaterstaat
Stcrt.	Staatscourant
TBR	Tijdschrift voor Bouwrecht
UvW	Unie van Waterschappen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wbb	Wet bodembescherming
Wbm	Wet belastingen op milieugrondslag



Wgb	Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden
Wm	Wet milieubeheer
Wro	Wet ruimtelijke ordening
Wtw	Waterwet
Wtb	Waterbesluit
Wtw	Waterregeling
Wwh	Wet op de waterhuishouding