

Besluit tot wijziging van het Grondwaterbeleidsplan Waterschap Rivierenland 2011-2014

Registratie nr.: 201301483

Het Algemeen bestuur van Waterschap Rivierenland

gelezen het voorstel van het college van dijkgraaf en heemraden d.d. 26 februari 2013

gelet op het advies van de commissie(s) Watersysteem d.d. 2 april 2013

gelet op de desbetreffende bepalingen van de Waterschapswet en het algemeen reglement voor Waterschap Rivierenland;

besluit:

1. Het Grondwaterbeleidsplan Waterschap Rivierenland 2011-2014 als volgt te wijzigen: Hoofdstuk 3 (Wetgeving en beleidskaders) wordt vervangen door een nieuw, herschreven hoofdstuk 3, conform bijlage 1 bij dit besluit.

Dit besluit treedt in werking met ingang van de eerste dag na bekendmaking

aldus besloten in de vergadering d.d. 26 april 2013

het Algemeen Bestuur voornoemd, de secretaris-directeur, drs. H.C. Jongmans MPM, de voorzitter, ir. R.W. Bleker.

BIJLAGE 1

Hoofdstuk 3 komt te luiden:

3 Wetgeving en beleidskaders

3.1 Inleiding

In Nederland is het grondwaterbeheer een gedeelde verantwoordelijkheid van verschillende partijen. Binnen het grondwaterbeheer voeren rijk, provincies, waterschappen en gemeenten elk vanuit verschillende verantwoordelijkheden diverse (grondwaterbeheer)taken uit. De regels en daarop gebaseerde beleidskaders ten aanzien van het grondwaterbeheer zijn opgenomen in verschillende wetten van het omgevingsrecht. Grondwaterbeheer kan immers niet los gezien worden van de omgeving waar het onderdeel van uit maakt.

In dit hoofdstuk geven we een beknopt overzicht van de relevante wetgeving en beleidskaders voor het grondwaterbeheer^[1]:

1. Het voornaamste wettelijk kader voor het grondwaterbeleid van het waterschap is de Waterwet die op 22 december 2009 in werking is getreden (paragraaf 3.2).
2. De samenwerking in het kader van ruimtelijke plannen, waarbij grondwaterbeheer een aandachtspunt is, wordt geregeld in de Wet ruimtelijke ordening (paragraaf 3.3). Het waterschap heeft de rol van adviseur in het proces van de watertoets.
3. Het grondwaterkwaliteitsbeheer heeft raakvlakken met bodem- en milieuwetgeving (paragraaf 3.4). Grondwater maakt immers niet alleen onderdeel uit van het watersysteem, maar ook van de bodem.
4. Er is een relatie tussen grondwaterbeheer en natuurbescherming gelet op de verdrogingsproblematiek van natuurgebieden, gebouwschade, landbouw en drinkwaterwinning (paragraaf 3.5).
5. Tot slot is de verdeling van taken en bevoegdheden voor de verschillende overheden ten aanzien van grondwater samengevat in een tabel (paragraaf 3.6).

3.2 Waterwet

3.2.1 Begripsbepalingen

De Waterwet is één integrale wet voor het waterbeheer. Voor een goed begrip van de Waterwet is kennis van belang kennis te nemen van een aantal centrale begrippen uit de Waterwet (zoals opgenomen art. 1.1 Waterwet). Deze wet kent een stroomgebiedsgerichte en integrale benadering van het watersysteem. De watersysteembenadering gaat uit van het geheel van relaties binnen het watersysteem, zoals de relaties tussen waterkwaliteit, waterkwantiteit, oppervlaktewater- en grondwater, en gaat uit van de samenhang tussen water met grondgebruik en watergebruikers. Integraal waterbeheer kenmerkt zich ook door de samenhang met de omgeving: er zijn relaties met andere beleidsterreinen zoals natuur, milieu en ruimtelijke ordening.

Het watersysteem is een samenhangend geheel van één of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende waterkeringen en ondersteunende kunstwerken. Grondwater maakt deel uit van het watersysteem. Een grondwaterlichaam zelf is een samenhangende grondwatermassa.

Twee andere centrale begrippen zijn 'beheer' en 'beheerder'. Beheer is de zorg van de overheid voor een of meer watersystemen of onderdelen daarvan, gericht op de doelstellingen zoals opgenomen in

art. 2.1 Waterwet. De overheidszorg wordt uitgevoerd door de beheerder: het bevoegde bestuursorgaan dat belast is met het beheer.

In onze wetgeving zijn verschillende strategisch-beleidsmatige (planvorming, normering, kaderstelling) en operationeel-fysieke (uitvoering, concreet) activiteiten of handelingen gereguleerd. Dit wordt ook wel resp. strategisch en operationeel waterbeheer genoemd.

3.2.2 Taakverdeling

De Waterwet kent twee waterbeheerders: rijkswaterstaat voor het hoofdwatersysteem en waterschappen voor het regionale watersysteem. Provincies en gemeenten zijn op grond van de Waterwet formeel géén waterbeheerder, maar hebben op basis van deze wet en andere beleidskaders wel waterstaatkundige taken.

Rijkswaterstaat en waterschappen zijn de beheerders van het watersysteem en dus ook, gelet op het feit dat grondwater deel uit maakt van het watersysteem, grondwaterbeheerder (anders geformuleerd: hebben bepaalde taken op het gebied van grondwaterbeheer).

3.2.3 Bevoegdheden van het rijk

De rijksoverheid is verantwoordelijk voor het nationale beleidskader en de strategische doelen voor het waterbeheer in Nederland, en voor maatregelen die een nationaal karakter hebben. Het rijk stelt het Nationale Waterplan op waarin de strategische wateropgaven en hoofdlijnen van het nationale waterbeleid zijn vastgelegd (art. 4.1 Waterwet).

Daarnaast is het rijk - via de diensten van Rijkswaterstaat - ook operationeel waterbeheerder van het hoofdwatersysteem. Met ingang van 1 juli 2012 is Rijkswaterstaat in haar beheergebied bevoegd gezag voor de vergunningverlening en handhaving voor grondwateronttrekkingen en hiermee verband houdende infiltraties (art. 6.10a ev. Waterbesluit).

3.2.4 Bevoegdheden van de provincie

De provincie is verantwoordelijk voor de vertaling van het nationale beleid naar een regionaal beleidskader en strategische doelen op regionaal niveau. De provincie neemt het strategisch grondwaterbeleid op in het provinciale waterplan (art. 4.4 Waterwet). De provincie voert daarmee de regie over de wijze waarop het operationele grondwaterbeheer wordt ingevuld door het waterschap en de provincie.

De provincies waren het bevoegde gezag voor alle grondwateronttrekkingen en infiltraties. Met de inwerkingtreding van de Waterwet op 22 december 2009 is daar verandering in gekomen. De waterschappen zijn nu, met uitzondering van drie specifieke provinciale categorieën, verantwoordelijk voor regulering van grondwateronttrekkingen en infiltraties. Voor de volgende drie categorieën onttrekkingen en infiltraties is de provincie bevoegd gezag (art. 6.4 Waterwet):

1. drinkwaterwinning;
2. bodemenergiesystemen;
3. industriële onttrekkingen groter dan 150.000 m³ per jaar.

De mogelijke effecten van (diepe) ontgrondingsprojecten op de grondwaterstanden in de omgeving worden niet gezien als grondwateronttrekking. Daarvoor is (en blijft) de provincie het bevoegd gezag op grond van de Ontgrondingenwet. Vanuit die rol zal de provincie in haar ontgrondingsvergunning een monitoringsverplichting van grondwater (blijven) opnemen.

De Waterplannen 2010-2015 van de vier provincies (eind 2009 vastgesteld) bevatten de hoofdlijnen van het provinciale waterbeleid. De provincies hebben vervolgens op basis van het uitgangspunt 'schoon grondwater is schaars' hun operationeel beleid geformuleerd voor die categorieën van onttrekkingen en infiltraties waar zij bevoegd gezag zijn.

3.2.5 Bevoegdheden van het waterschap

Waterschap Rivierenland heeft als regionale waterbeheerder de taak het rijks- en provinciaal beleid ten aanzien van grondwater te vertalen naar de regio. Waterschap Rivierenland heeft daarvoor de volgende doelstelling voor grondwaterbeheer in het Waterbeheerplan 2010-2015 opgenomen: "Het onttrekken van grondwater zodanig reguleren dat er sprake is van een duurzaam gebruik van grondwater en negatieve effecten van onttrekkingen zoveel mogelijk worden beperkt."

Bij de uitvoering van het operationeel kwantitatief grondwaterbeheer gaat het bij het waterschap om het opstellen van (streef)peilbesluiten door middel van de GGOR-methode en sinds de nieuwe Waterwet

om de inzet van algemene regels en de watervergunning. Nadere uitleg over het peilbeheer staat beschreven in paragraaf 5.3.

De bevoegdheid tot regulering van onttrekkingen en hiermee verband houdende infiltraties, anders dan de drie hiervoor genoemde provinciale categorieën, is in handen van het waterschap. Voorbeelden van deze categorieën grondwateronttrekkingen en infiltraties zijn:

1. grondwatersaneringen;
2. bronbemaling;
3. beregening;
4. industriële onttrekkingen kleiner dan 150.000 m³ per jaar.

Via de keur stelt Waterschap Rivierenland nadere eisen aan grondwateronttrekkingen en -infiltraties. In de keur is opgenomen dat er sprake is van algemene voorschriften die voor alle onttrekkingen gelden. Daarnaast geeft de keur aan bij welke grondwateronttrekkingen en -infiltraties sprake is van een plicht tot melding of vergunning. In de beleidsregels op grond van de keur heeft het waterschap de beleidsdoelstellingen zodanig uitgewerkt dat ze effectief kunnen worden toegepast als toetsingskader voor vergunningverlening.

De belangrijkste regels voor het onttrekken en/of infiltreren van grondwater in de keur zijn samengevat als volgt:

- ~~Me~~ 1. De onttrekker meet, registreert en doet opgave van de onttrokken hoeveelheden grondwater en aan het bestuur indien de onttrokken hoeveelheid grondwater meer kan bedragen dan 10 m³ per uur of meer dan 12.000 m³ per kalenderjaar.
- gi- 2. Bij onttrekkingen in bijzondere gebieden zoals genoemd in artikel 3.11 gelden de verplichtingen genoemd in het voorgaande vanaf een onttrokken hoeveelheid van meer dan 1 m³ per uur in de provincie Noord-Brabant en vanaf 0 m³ per uur in de provincie Zuid-Holland.
- stra-
tie-
plicht 3. Voor degene die water infiltreert, gelden de in het eerste en tweede lid genoemde verplichtingen op overeenkomstige wijze.

- ~~Me~~ 1. alle onttrekkingen > 10 m³/ uur of meer dan 12.000 m³/ kalenderjaar;
- ~~plicht~~ 2. de aanleg van een noodvoorziening.

- Ver- 1. bronbemalingen/ proefbemalingen >100 m³/ uur of langer dan 6 maanden of >100.000 m³;
- gun- 2. grondwater- en bodemsaneringen >20 m³/ uur of langer dan 36 maanden of >100.000 m³;
- ring 3. beregening, bevoeiing, veedrenking > 60 m³/ uur;
- ~~plicht~~ 4. grondwater te onttrekken ten behoeve van het permanent droog houden of beschermen van ondergrondse bouwwerken;
5. overige doeleinden >10 m³/ uur en 50.000 m³/ kalenderjaar;
6. infiltraties 10 m³/ uur.

- Bij- 1. meet- en registratieplicht en vergunningplicht voor onttrekkingen >1 m³/ uur in beschermde
zon- gebieden volgens de Waterverordening Noord-Brabant;
- de- 2. meet- en registratieplicht en vergunningplicht voor alle onttrekkingen in milieubeschermings-
re gebieden volgens de Provinciale Milieu Verordening Zuid-Holland.
- ge-
bie-
den

De provincies Gelderland, Utrecht, Zuid-Holland en Noord-Brabant hebben voor Waterschap Rivierenland hebben gezamenlijk één interprovinciale waterverordening vastgesteld die gebaseerd is op de Waterwet. Hoofdstuk 5 van de Waterverordening waterschap Rivierenland omvat de volgende nadere voorschriften over grondwater:

1. Informatievoorziening: Het waterschap moet gegevens over onttrekkingen of infiltraties aan de provincie verstrekken voor het grondwaterregister en de uitvoering van de provinciale grondwaterheffing.

2. Melden, meten, registreren: De provincie beperkt de vrijstellingsmogelijkheid voor het melden, meten en registreren van grondwateronttrekkingen en -infiltraties door het waterschap (artikel 5.2). Het waterschap mag de volgende onttrekkingen of infiltraties van grondwater niet van de registratieplicht uitzonderen: 1. meer dan 12.000 m³ per jaar en 2. permanente onttrekkingen of infiltraties in de Zuid-Hollandse milieubeschermingsgebieden.

3. Vergunningplicht: Het waterschap moet de permanente onttrekkingen of infiltraties in de Zuid-Hollandse milieubeschermingsgebieden voor grondwater in de keur reguleren via een verbodsstelsel met de mogelijkheid van een vergunning (artikel 5.3).

3.2.6 Samenloop bij vergunningverlening

De Waterwet bepaalt dat bij samenloop van bevoegdheden bij vergunningverlening voor een handeling of samenstel van handelingen in een watersysteem het hoogste bestuursorgaan bevoegd is om de watervergunning te verlenen. In alle gevallen behouden de bestuursorganen die met toepassing van deze samenloopregeling niet langer bevoegd zijn, een adviesrecht aan het hogere bestuursorgaan dat bevoegd is de watervergunning te verlenen. Die vergunning wordt pas verleend nadat advies is gevraagd aan het lagere bestuursorgaan.

In die gevallen waarbij Waterschap Rivierenland een aanmerkelijk groter belang heeft bij de watervergunning kan in onderling overleg worden besloten in afwijking van het hoogst bevoegd gezag, Waterschap Rivierenland als bevoegd gezag voor de vergunningsprocedure aan te wijzen.

Een nadere uitwerking van de wijze waarop informatie voorziening en advisering bij samenloop van vergunningen plaatsvindt, is vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomsten die met de vier provincies zijn aangegaan.

3.2.7 Gemeente en perceelseigenaar

De perceeleigenaar is zelf verantwoordelijk voor de staat van zijn woning en perceel, inclusief de grondwatersituatie op het perceel. Hij is dus ook zelf verantwoordelijk voor het op eigen perceel treffen van maatregelen tegen grondwateroverlast, voor zover deze problemen niet aantoonbaar worden veroorzaakt door onrechtmatig handelen of nalaten van de buur (overheid of particulier). Bij grondwaterproblemen mag dus in de eerste plaats van de perceeleigenaar worden verwacht, dat hij de vereiste (waterhuishoudkundige en/of bouwkundige) maatregelen neemt. Deze verantwoordelijkheid geldt overigens ook voor de gemeente of een andere overheid, als eigenaar van de openbare ruimte.

De gemeente is op grond van art. 3.5 en 3.6 van de Waterwet belast met de uitvoering van de hemelwaterzorgplicht en de grondwater(peil)zorgplicht. De grondwater(peil)zorgplicht houdt in dat de gemeente in het openbaar gemeentelijke gebied maatregelen moet treffen om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. Dit geldt voor zover het treffen van deze maatregelen doelmatig is. De zorgplicht heeft het karakter van een inspanningsverplichting. De zorgplicht werkt niet met terugwerkende kracht en leidt niet tot aansprakelijkheid voor schadesituaties uit het verleden.

De wijze waarop de gemeente invulling geeft aan haar zorgplicht wordt beschreven in het verbreed Gemeentelijk RioleringsPlan (vGRP). Het waterschap adviseert de gemeente over het vGRP. Gemeenten hebben tot 1 januari 2013 de tijd om het GRP aan te passen en te verbreden met het beleid voor hemelwater en grondwater.

Om invulling te geven aan haar zorgplicht kan de gemeente (naast het opstellen van een vGRP) een verordening opstellen voor een groep hemelwater- en grondwaterlozingen als het stellen van regels in een heel gebied gewenst is. De verordeningmogelijkheid omvat twee onderdelen. Allereerst het stellen van voorwaarden aan het lozen van afvloeiend hemelwater of grondwater op of in de bodem of in een stelsel. Daarnaast het beëindigen van lozingen van afvloeiend hemelwater of van grondwater in een vuilwaterriool.

3.3 Wet ruimtelijke ordening / Besluit ruimtelijke ordening

Bij de voorbereiding van bestemmingsplannen en projectbesluiten moeten provincies en gemeenten overleggen met de besturen van de waterschappen (zie artikel 3.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening). De resultaten van dit overleg en een beschrijving van de wijze waarop rekening wordt gehouden met de gevolgen voor het watersysteem, moeten in de toelichting van het ruimtelijk plan of besluit vermeld staan (waterparagraaf). Hiervoor is het instrument de watertoets. Het waterschap heeft de rol van adviseur in het proces van de watertoets. Het bevoegd gezag op grond van de Wet ruimtelijke ordening neemt uiteindelijk de beslissingen.

Uitgangspunt bij de watertoets is het zoveel mogelijk voorkomen van negatieve gevolgen voor het watersysteem (waterkeringen, wateren en grondwater) door ruimtelijke plannen en besluiten. Sinds de overdracht van de grondwatertaak van provincies aan de waterschappen (op 22 december 2009, de inwerkingtreding van de Waterwet) neemt het waterschap grondwater dan ook expliciet mee in de watertoets. De uitleg over de watertoets staat beschreven in paragraaf 6.2.

3.4 Grondwaterkwaliteit (bodem- en milieuwetgeving)

Op grond van de Waterwet zijn de waterschappen belast met het beheer van het watersysteem inclusief grondwaterkwantiteit. Het grondwaterkwaliteitsbeheer is geen waterschapstaak.

De grondwaterkwaliteit wordt beschermd door het instrumentarium van de milieuwetgeving. De relevante wetten zijn de Wet bodembescherming, de Wet milieubeheer, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, de Meststoffenwet en het Besluit kwaliteitseisen monitoring water 2009[2].

Het belang van de bescherming van de grondwaterkwaliteit is wel een aspect dat het waterschap in de belangenafweging op grond van de Waterwet moet meenemen, bijvoorbeeld bij de verlening van een watervergunning voor het infiltreren.

3.5 Grondwaterbeheer en natuurbescherming

Grondwaterbeheer kan invloed hebben op de natuur. Het waterschap moet als waterbeheerder in sommige gevallen rekening houden met natuurdoelen, zowel passief (door regulering) als actief (verdrogingsbestrijding). Daarnaast kan voor sommige grondwateronttrekkingen in bepaalde gevallen een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 nodig zijn. Het bevoegd gezag voor de Natuurbeschermingswet moet bepalen of de onttrekking acceptabel is, gezien de effecten op een beschermd gebied[3].

3.6 Taakverdeling grondwaterbeheer schematisch weergegeven

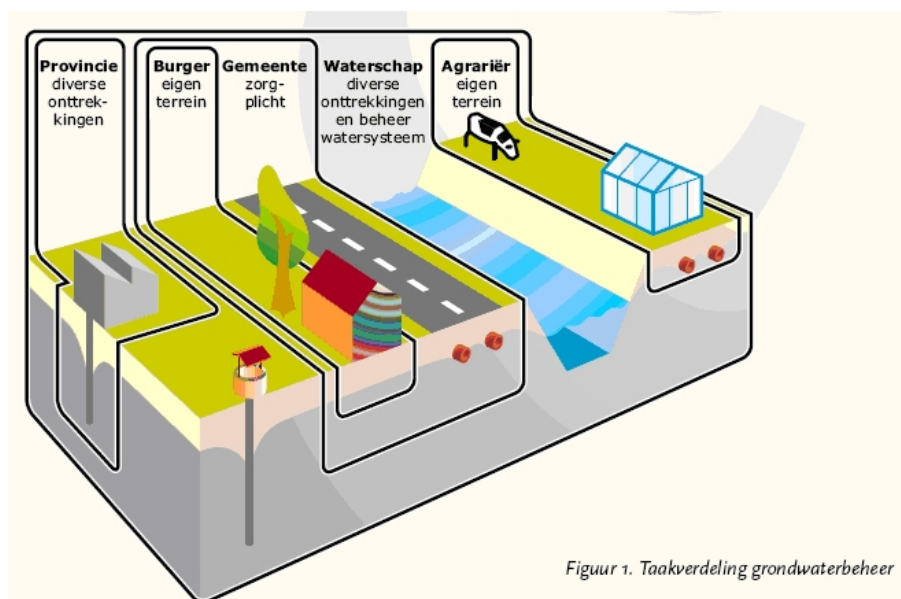
De verdeling van taken en bevoegdheden voor de overheden ten aanzien van grondwater is samengevat in onderstaand tabel.

Tabel 3-1 De verdeling van taken en bevoegdheden ten aanzien van grondwater

	Rijk	Provincie	Waterschap	Gemeente
Waterwet	<ul style="list-style-type: none"> - Nationaal waterplan - Vergunningverlening en handhaving van grondwateronttrekkingen en infiltraties met uitzondering van 3 categorieën waarvoor de provincie bevoegd is 	<ul style="list-style-type: none"> - Provinciaal waterplan - Waterverordening - Vergunningverlening en handhaving van 3 categorieën grondwateronttrekkingen en infiltraties 	<ul style="list-style-type: none"> - Waterbeheerplan - Indirectie beïnvloeding grondwaterpeil door peilbeheer op basis van GGOR - Vergunningverlening en handhaving van grondwateronttrekkingen en infiltraties, met uitzondering van 3 categorieën waarvoor de provincie bevoegd is 	<ul style="list-style-type: none"> - Grondwaterzorgplicht
Wet ruimtelijke ordening	<ul style="list-style-type: none"> - Structuurvisie - AMvB Ruimte - Inpassingsplan - Exploitatieovereenkomst - Exploitatieplan 	<ul style="list-style-type: none"> - Structuurvisie - Verordening ruimte - Inpassingsplan - Exploitatieovereenkomst - Exploitatieplan 	<ul style="list-style-type: none"> - Adviseur bij planologische besluiten die van invloed zijn op (grond)watersysteem (watertoets) 	<ul style="list-style-type: none"> - Structuurvisie - Bestemmingsplan - Exploitatieovereenkomst - Exploitatieplan
Wet milieubeheer	<ul style="list-style-type: none"> - Maatwerkvoorschrift bij lozen in bodem - Omgevingsvergunning milieu 	<ul style="list-style-type: none"> - Maatwerkvoorschrift bij lozen in bodem - Omgevingsvergunning milieu 	<ul style="list-style-type: none"> - Adviseur bij het verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan - Maatwerkvoorschrift bij lozen grondwater in oppervlaktewater 	<ul style="list-style-type: none"> - Rioleringsplan - Verordening regels lozen afvloeiend hemelwater en overtollig grondwater - Omgevingsvergunning milieu
Wet bodembescherming	<ul style="list-style-type: none"> - Aanwijzingen zorgplicht Wbb 	<ul style="list-style-type: none"> - Aanwijzingen zorgplicht Wbb - Vaststellen ernst en spoed verontreiniging 		<ul style="list-style-type: none"> - Aanwijzingen zorgplicht Wbb (indien bevoegd gezag)

		- Instemming met saneringsplan, evaluatieverslag en nazorgplan	- Vaststellen ernst en spoed verontreiniging - Instemming met saneringsplan, evaluatieverslag en nazorgplan
Kosten-dekking en wettelijke grondslag	Grondwaterheffing (Waterwet)	Watersysteemheffing (Waterwet)	Rioolheffing (Gemeentewet)

NB. De inhoud van dit tabel is mede gebaseerd op de tabel 1.1 uit de *Handreiking Juridische Helderheid Grondwaterbeheer* (2012).



Figuur 1. Taakverdeling grondwaterbeheer

[1] Gebruikte literatuur: Sterk Consulting en Colibri Advies, *Handreiking Juridische Helderheid Grondwaterbeheer*, Leiden (2012); mr.dr. H.J.M. Havekes en mr. P.J. de Putter, *Wegwijzer Waterwet 2011*, Kluwer (2010); mr.dr. H.J.M. Havekes en prof.mr.dr. H.F.M.W. van Rijswijk, *Waterrecht in Nederland*, Kluwer (2010).

[2] Voor een uitgebreide beschrijving en toelichting op de instrumenten van deze wetten wordt verwezen naar hoofdstuk 3 (pp. 24-46) van *Handreiking Juridische Helderheid Grondwaterbeheer* (2012).

[3] Voor een uitgebreide beschrijving wordt verwezen naar hoofdstuk 5 (pp.61-65) van *Handreiking Juridische Helderheid Grondwaterbeheer* (2012).