Royal HaskoningDHV
Enhancing Society Together

RAPPORT

Melding- en vergunningplicht (kleine) grondwateronttrekkingen

Bouwstenen voor mogelijke uitwerking

Klant: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Referentie: BJ7714-RHD-XX-ZZ-RP-Z-0001
Status: Definitief/03
Datum: 20 juni 2024



HASKONINGDHV NEDERLAND B.V.

Laan 1914 no.35
3818 EX Amersfoort
Netherlands
Water & Maritime

+31 88 348 20 00 **T**
+31 33 463 36 52 **F**
info@rhdhv.com **E**
royalhaskoningdhv.com **W**

Titel document:	Melding- en vergunningplicht (kleine) grondwateronttrekkingen
Sub titel:	Bouwstenen voor mogelijke uitwerking
Referentie:	BJ7714-RHD-XX-ZZ-RP-Z-0001
Uw kenmerk	-
Status:	Definitief/03
Datum:	20 juni 2024
Projectnaam:	BJ7714
Projectnummer:	BJ7714
Auteur(s):	Floris Verhagen, Mathijs Terwindt en Dagmar Ewolds
Opgesteld door:	Floris Verhagen, Mathijs Terwindt en Dagmar Ewolds
Gecontroleerd door:	Berthy van den Broek
Datum:	20 juni 2024
Goedgekeurd door:	Floris Verhagen
Datum:	20 juni 2024

Classificatie
Projectgerelateerd

Behoudens andersluidende afspraken met de Opdrachtgever, mag niets uit dit document worden verveelvoudigd of openbaar gemaakt of worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor het document is vervaardigd. HaskoningDHV Nederland B.V. aanvaardt geen enkele verantwoordelijkheid of aansprakelijkheid voor dit document, anders dan jegens de Opdrachtgever.

Let op: dit document bevat mogelijk persoonsgegevens van medewerkers van HaskoningDHV Nederland B.V.. Voordat publicatie plaatsvindt (of anderszins openbaarmaking), dient dit document te worden geanonimiseerd of dient toestemming te worden verkregen om dit document met persoonsgegevens te publiceren. Dit hoeft niet als wet- of regelgeving anonimiseren niet toestaat.

Inhoud

Managementsamenvatting v

1 Inleiding 1
1.1 Aanleiding 1
1.2 Doel 1
1.3 Eerder onderzoek 1
1.4 Leeswijzer 2

2 Achtergrond van de vraag 3

3 Wetgevend kader 5
3.1 Regelgeving voor grondwateronttrekkingen 5
3.2 Instrumenten Omgevingswet in relatie tot onttrekking 5
3.3 Bestaande milieuregelgeving 10
3.4 Overige instrumenten 11

4 Werkwijze voor de boordeling van de bouwstenen 13
4.1 Bouwstenen in het kort 13
4.2 Combinatie van bouwstenen 15
4.3 Beoordeling van de doelmatigheid van de bouwstenen 16
4.4 Globaal beeld grondwateronttrekkingen 17
4.5 Interviews 19
4.6 Enquête 20

5 Meet en registratieplicht 21
5.1 Huidige praktijk 21
5.2 Huidige knelpunten 21
5.3 Voorgestelde uitwerking van de bouwsteen 23
5.4 Technische oplossingen 23
5.5 Juridische aspecten 24
5.6 Benodigde inspanning waterbeheerders 26
5.7 Impact op grondwater onttrekkers 28
5.8 Doelmatigheid 29

6 Uniforme meldingsplicht 31
6.1 Huidige praktijk van melden 31
6.2 Huidige knelpunten 31
6.3 Voorgestelde bouwsteen 31

6.4 Technische oplossingen 32
6.5 Juridische aspecten 32
6.6 Benodigde inspanning waterbeheerders 33
6.7 Impact op grondwater gebruikers 34
6.8 Doelmatigheid 34

7 Uniforme vergunningsplicht 36
7.1 Huidige praktijk van vergunningverlening 36
7.2 Huidige knelpunten 37
7.3 Varianten uniforme vergunningplicht 38
7.4 Technische oplossingen 38
7.5 Juridische aspecten 39
7.6 Benodigde inspanning waterbeheerders 40
7.7 Impact op grondwater gebruikers 42
7.8 Doelmatigheid 42

8 Maatwerk per type onttrekking 45
8.1 Huidige praktijk 45
8.2 Huidige knelpunten 45
8.3 Varianten voor maatwerk 46
8.4 Juridische aspecten 46
8.5 Benodigde inspanning waterbeheerders 46
8.6 Impact op grondwater gebruikers 46
8.7 Doelmatigheid 47

9 Maatwerk per gebied 48
9.1 Huidige praktijk 48
9.2 Huidige knelpunten 48
9.3 Voorstel voor bouwsteen met maatwerk per gebied 49
9.4 Juridische aspecten 50
9.5 Benodigde inspanning waterbeheerders 50
9.6 Impact op grondwater gebruikers 50
9.7 Doelmatigheid 51

10 Periodiek herzien (huidige) vergunningen 52
10.1 Huidige praktijk 52
10.2 Huidige knelpunten 52
10.3 Voorstel voor (periodiek) herzien van vergunningen 52
10.4 Juridische mogelijkheden voor herzien van vergunningen 52

10.5 Juridische aspecten 53
10.6 Benodigde inspanning waterbeheerders 53
10.7 Impact op grondwater gebruikers 53
10.8 Doelmatigheid 54
10.9 Conclusies 55
10.10 Algemene conclusies 55
10.11 Conclusies over doelmatigheid van de zes bouwstenen 55

Bijlage 1 Vragenlijst interview

Managementsamenvatting

1 Inleiding en probleemstelling

Water lijkt na de vele regenval in 2023 en in het huidige jaar in overvloed beschikbaar. Maar het Nederlandse watersysteem blijft gevoelig voor nieuwe periodes van droogte. Er is meer grip en een betere sturing nodig van de grondwatervoorraden om zo het schaarse grondwater optimaal te kunnen benutten. En voor deze sturing is een beter inzicht nodig in locaties en hoeveelheden van grondwateronttrekking. De oproep voor een betere registratie en meer uniforme regelgeving om meer inzicht te verkrijgen in de totale onttrekkingen, wat bijdraagt aan een beter grondwaterbeheer, is diverse malen gedaan. Voorbeelden zijn de kamerbrief Water en Bodem sturend, het advies “Goed water goed geregeld” van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur en de Tweede Kamermotie Van Ginneken/Tjeerd de Groot (6 juli 2023). En deze behoefte wordt onderkend door Rijk, provincies, waterschappen, maar ook door gebruikers van het grondwater zoals de drinkwaterbedrijven, industrie en agrariërs. In de gebiedsprocessen voor het NPLG moeten alle grondwateronttrekkingen in beeld worden gebracht via een meet- en registratieplicht en grondwaterplafonds op worden gesteld waarin ook de kleine onttrekkingen worden meegenomen

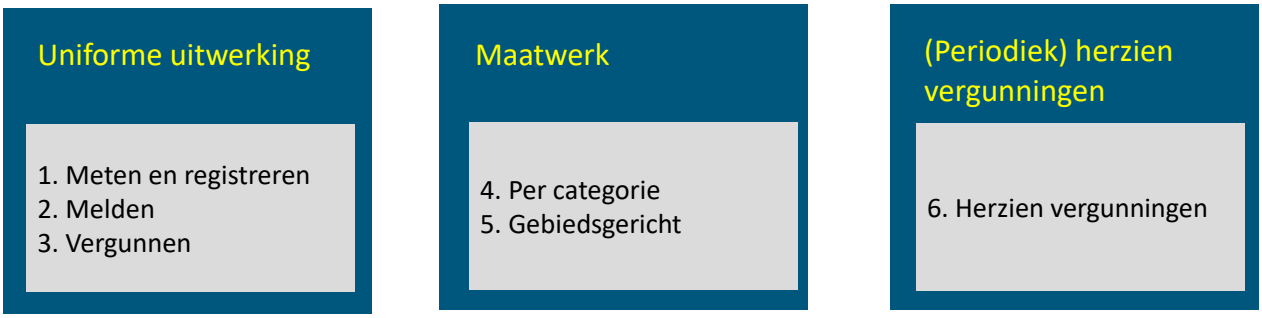
De grotere grondwateronttrekkingen voor de industrie en drinkwaterbedrijven zijn doorgaans vergund en goed in beeld. Maar voor kleine onttrekkingen, zoals onttrekking voor beregening van landbouwgewassen, bemaling van infrastructuur, kleinere industriële toepassing, eigen watervoorziening voor recreatieterreinen, watervoorziening voor de particuliere tuin of zwembad en voor veedrenking is de praktijk anders. In 2023 is de regelgeving van waterschappen voor het onttrekken van grondwater geïnventariseerd in het rapport “Regulering van en nieuw beleid voor onttrekkingen van grondwater door waterschappen” van Sterk Consulting. Voorliggend advies bouwt hierop door en presenteert bouwstenen voor een betere registratie en regulering van de kleine grondwateronttrekkingen.

Meer uniformiteit maar ook maatwerk blijft nodig per regio
De hoeveelheid onttrokken grondwater is bij sommige waterschappen al (redelijk) goed in beeld omdat deze waterschappen een registratiesysteem hebben ingesteld. Maar dit geldt niet voor alle waterschappen. Er is daarom geen goed landelijk beeld over de hoeveel grondwater dat wordt onttrokken. De verschillende invulling is historisch zo gegroeid en heeft vaak ook een logische verklaring. Op de hoge zandgronden in Oost- en Zuid-Nederland wordt vooral grondwater onttrokken ten behoeve van drinkwaterwinning, industrie en beregening van landbouwgewassen. Maar in laag Nederland met veel stedelijk gebied en zout grondwater is de bemaling van infrastructuur de grootste onttrekkingspost. Waterschappen hebben daarom hun regelgeving afgestemd op de eigen lokale omstandigheden. De vraag is dus hoe het zicht en de grip op het grondwater te verbeteren is, rekening houdend met de verschillende omstandigheden per regio. Dit onderzoek richt zich op de kleine onttrekkingen (minder dan 150.000 m^3/jaar), die nog onvoldoende in beeld zijn.

2 Bouwstenen

In dit rapport zijn voorstellen gedaan voor zes bouwstenen voor het nader en meer uniform reguleren van grondwateronttrekkingen. Die nadere regulering houdt ten minste een meet- en registratieplicht in. Die plicht kan worden aangevuld met meer stringentere verplichtingen zoals de meld- of vergunningplicht. De bouwstenen richten zich op het verkrijgen van meer inzicht, met als doel om hier meer op te kunnen gaan sturen door bijvoorbeeld het beperken van de toegestane te onttrekken grondwater.
De nadere regulering is vervat in zes bouwstenen. De bouwstenen kunnen gecombineerd worden, het gaat dus niet om een keuze voor één optimale bouwsteen.

De bouwstenen kunnen gegroepeerd worden in drie meer generieke bouwstenen: “Uniforme uitwerking” (uniforme meet- en registratieplicht, uniforme meldingsplicht en uniforme vergunningsplicht); “Maatwerk” (twee bouwstenen die meer ruimte geven voor combinaties van maatwerk per categorie en gebiedsgericht); en “(Periodiek) herzien van de vergunningen”.



De nadere regulering kan op rijksniveau worden bepaald of worden overgelaten aan decentrale bestuursorganen. Belangrijke argumenten om op rijksniveau een vergunningplicht aan te wijzen kunnen liggen in internationale verplichtingen, het schaalniveau van mogelijke nadelige gevolgen van een activiteit of een maatschappelijk vraagstuk van nationaal belang. Ook het beperken van administratieve en bestuurlijke lasten en het streven naar een gelijk speelveld kan aanleiding zijn om de aanwijzing van meet-, registratie en vergunningplichten op rijksniveau te beleggen. Het Rijk kan via instructieregel in hoofdstuk 6 van het Besluit kwaliteit leefomgeving de waterschapsbesturen opdragen bepaalde regels op te nemen in de waterschapsverordeningen. Voordeel van een decentrale uitwerking is dat meer ruimte wordt geboden voor maatwerk, de incorporatie van bestaande oplossingen voor maatwerk per regio en het sluit beter aan bij het subsidiariteitsbeginsel.

2.1 Uniforme meet- en registratieplicht

In de huidige situatie worden onttrekkingen niet uniform geregistreerd. Een landelijk beeld van de onttrokken hoeveelheden grondwater ontbreekt daarom. Op dit moment worden door waterschappen verschillende type systemen gebruikt voor registratie van aan hen verstrekte gegevens: een eigen softwaresysteem of een handmatige verwerking van brieven of e-mails.

De voorgestelde bouwsteen houdt in dat iedereen die grondwater onttrekt verplicht wordt om te meten en registeren en de onttrekkingshoeveelheden periodiek te verstrekken aan het bevoegd gezag (informatieplicht). Bij de meet- en registratieplicht hoort ook de plicht om de daadwerkelijke onttrokken hoeveelheden te registreren met een debietmeter. Gebruikers moeten daarom investeren in apparatuur, bijvoorbeeld een debietmeter.

Voor veel waterschappen is een investering in kennis, software en inspanning nodig om de registratie efficiënter en beter te regelen. Waterschappen die hierin minder ver zijn, kunnen profiteren van de voorlopers die al geïnvesteerd hebben in ontwikkeling van een dergelijk systeem. Er is toezicht en handhaving nodig, maar deze controle in het veld is in de praktijk soms lastig uit te voeren.

2.2 Uniforme meldingsplicht

De bouwsteen “uniforme meldingsplicht” is een combinatie van een meldingstelsel en de uniforme meet- en registratieplicht. Deze bouwsteen richt zich op de onttrekkingen waarvoor momenteel weinig verplichtingen gelden, dit zijn de kleinste (particuliere) onttrekkingen. De meldplicht wordt nu al naar tevredenheid toegepast bij veel waterschappen. Maar dit is niet het geval bij alle waterschappen, het is niet uniform geregeld in Nederland. Een persoon moet eerst een melding doen bij het bevoegd gezag voordat kan worden gestart met onttrekken. Nadien moet die persoon de onttrokken volumes meten en die gegevens verstrekken aan het bevoegd gezag. Belangrijkste nadeel is dat met *alleen* een melding geen nadere voorschriften kunnen worden gesteld, specifiek voor die onttrekking. Hiervoor is een apart besluit nodig waarin maatwerkvoorschriften worden gesteld. Dat kan gewenst zijn bij onttrekkingen die een knelpunt geven in de beschikbaarheid van voldoende zoetwater.

2.3 Uniforme vergunningsplicht

Een strengere vorm van regulering is dat iedere onttrekking vergunningplicht wordt. Zonder een omgevingsvergunning voor een wateronttrekkingsactiviteit is het verboden een onttrekking te verrichten. De meet- en registratieplicht wordt opgenomen in de voorschriften van de vergunning. De aanvrager zal een project-mer-beoordeling moet verrichten, het bevoegd gezag beslist vervolgens of een MER moet worden gemaakt. Ook toetst het bevoegd gezag of aan de KRW-doelstellingen wordt voldaan. Deze bouwsteen is een passend instrument wanneer voor het verrichten van een activiteit een individuele beoordeling nodig is. Een uitkomst kan zijn dat de activiteit wordt geweigerd of dat er voorschriften worden verbonden aan de vergunning waarin beperkingen zijn opgenomen. Voor het verkrijgen van meer grip op de hoeveelheden onttrekking is een vergunningplicht dus niet nodig; voor sturing biedt een vergunningplicht wel meer handvaten dan de andere bouwstenen. Wanneer het bevoegd gezag na verloop van jaren het volume onttrokken water wil beperken, zal de verleende vergunning moeten worden gewijzigd. Dat is een tijdrovend en complex proces.

2.4 Maatwerk in categorieën

In plaats van een generiek stelsel dat geldt voor het hele land, worden in deze bouwsteen door het Rijk categorieën vastgesteld. Per categorie wordt een wijze van regulering verplicht gesteld. Een categorie kan zijn afgebakend in aard van de onttrekking (bijvoorbeeld beregening, infrastructuur, particuliere tuin, calamiteit), duur van onttrekking of de grootte van de onttrekking (op basis van pompcapaciteit en/of totaal volume onttrokken per jaar). De indeling in een categorie is niet gebaseerd op hydrologische overwegingen, maar op een maatschappelijk toegekend gewicht aan een bepaald type activiteit.

2.5 Maatwerk per gebied (“gebiedsgericht”)

De nadere regulering is gebaseerd op de toestand of mate van kwetsbaarheid van het grondwatersysteem. Deze oplossing kan uitgewerkt worden in de vorm van een landelijke kaart waarop in detail een onderverdeling in gebieden is uitgewerkt. Dit kunnen zones zijn rond natuurgebieden, kwetsbare zoetwatervoorkomens of gebieden die in slechte toestand zijn voor de Europese Kaderrichtlijn Water. Per gebied geldt een regime. Zo kan voor een gebied met daarin een kwetsbaar zoetwatervoorkomen een vergunningstelsel gelden. Voor een gebied waarin de toestand van grondwaterlichamen naar verwachting niet zal verslechteren, kan worden volstaan met een meet- en registratieplicht. Periodiek kan de kaart met de onderverdeling in gebieden worden geëvalueerd en herzien. Een regulering per gebied sluit aan bij de huidige praktijk. Bijvoorbeeld in een straal rond Natura-2000 gebieden geldt nu doorgaans al een “*stand-still*” beleid, nieuwe onttrekkingen zijn hier in principe niet toegestaan. Een landelijke regeling vergt veel afstemming en waarschijnlijk discussie over welke regime passend is. Waterschappen en provincies kunnen goed hun lokale kennis inbrengen, maar er moeten knopen worden doorgehakt. Voorstelbaar is dat niet al die keuzes goed worden ontvangen.

2.6 Periodiek herzien vergunningen

De eerdere besproken bouwstenen spitsen zich toe op onttrekkingen waar momenteel weinig zicht op is en doen voorstellen dit te verbeteren vanuit het perspectief meer informatie te verkrijgen. Het periodiek herzien van vergunningen is toegevoegd als extra denkrichting en richt zich ook op sturing. In de huidige situatie worden vergunningen verleend maar kunnen er de nodige onvolkomenheden aanwezig zijn. Zo hebben vergunningen doorgaans een oneindige duur. Soms past de indertijd toegestane onttrekking niet meer binnen het huidige grondwaterbeheer. Soms maken meerdere agrariërs gebruik van dezelfde put, is de hoeveelheid te onttrekken grondwater onbegrensd en is de vergunning onvoldoende gespecificeerd wat betreft precieze locatie en de diepte waarop het grondwater wordt onttrokken. Het wijzigen van een onttrekking is complex en het is lastig om onttrekkingen uit te plaatsen naar een andere locatie. Er is een groeiende behoefte bij de bevoegde gezagen vergunningen te herzien. Bijvoorbeeld omdat door nieuwe inzichten het wenselijk is een vergunde latente ruimte te beperken of de feitelijke onttrekkingen te reduceren. De Omgevingswet bevat geen verplichte actualiseringsplicht van een vergunning maar biedt het bevoegd gezag wel de mogelijkheid om bij verordening te bepalen dat een vergunning ambtshalve wordt gewijzigd of ingetrokken. Door middel van een instructieregel in het Besluit kwaliteit leefomgeving kan het Rijk bepalen dat die verordeningen dergelijke bevoegdheden moet omvatten. Ook kan het bevoegd gezag ambtshalve een revisievergunning verlenen. Hiervoor is een goede onderbouwing nodig van het achterliggende maatschappelijke belang. Meer beschikbare informatie over de toestand van grondwaterlichamen maakt dat eenvoudiger.

3 Conclusies over doelmatigheid

3.1 Algemene conclusies

- Voor een goed grondwaterbeheer is meer zicht nodig op de onttrokken hoeveelheden grondwater, uitgesplitst per locatie, type, diepte en de tijd;
- Dit zicht kan worden verkregen door een mix toe te passen van de zes voorgestelde bouwstenen in dit rapport;
- Het is niet efficiënt om regelgeving op te stellen voor de allerkleinste particuliere onttrekkingen. De inspanning voor registratie en handhaving vraagt veel inspanning ten opzichte van de informatie die het oplevert. Het is wel nodig om de hoeveelheid onttrokken water van deze categorie op een andere manier in beeld te brengen, bijvoorbeeld door het doen van steekproeven en extrapolaties;
- Om onttrekkingen beter te registeren is een investering nodig van gebruikers in de aanschaf van een debietmeter en bij het bevoegd gezag in software en tijd voor de registratie en controles.
  Het ontbreekt de waterschappen op dit moment aan voldoende capaciteit voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. De aanscherping van regelgeving vraagt dan ook extra capaciteit;
- Door waterschappen te verlenen vergunningen zijn nu beperkt tot de onttrekking en kunnen zich niet richten op de aanleg van een onttrekkingsput. Dit beperkt hun sturingsmogelijkheden.

3.2 Conclusies over doelmatigheid van de zes bouwstenen

Een belangrijke voorwaarde is dat de nadere regelgeving voldoende doelmatig (balans tussen effectiviteit en inspanning) zijn. Dit houdt in dat die regelgeving:

- Een verbetering moet opleveren van de huidige situatie omdat knelpunten worden opgelost;
- Er meer grip en sturing mogelijk is binnen het grondwaterbeheer;
- De inspanningen ten aanzien van organisatie, databeheer, handhaving hiertoe in relatie staan.

De doelmatigheid wordt samengevat in Tabel 0-1. Het gaat om een samenvattend beeld voor geheel Nederland (alle waterschappen bij elkaar opgeteld). De inspanning per waterschap verschilt sterk, afhankelijk van wat het betreffende waterschap al geregeld heeft en het aantal onttrekkingen per waterschap.

Tabel 0-1 Doelmatigheid van de zes bouwstenen uitgewerkt voor geheel Nederland op basis van een enquête met 14 waterschappen en verdiepende interviews met 6 waterschappen

Oplossing	Wat levert het op	Benodigde implementatie (eenmalig)	Extra inspanning registratie per jaar	Extra inspanning vergunningverlening, toezicht en handhaving per jaar
Meet en registratieplicht	Een goed totaalbeeld van de feitelijke hoeveelheid grondwateronttrekking. Dit inzicht is nodig voor KRW, grondwaterbeheer, grondwatermodellen, waterbalansen	Inspanning in opzet van registratiesysteem inclusief link met LGR en de BRO. Gebruikers moeten een debietmeter aanschaffen	Grote inspanning nodig voor het verwerken van vele aanvullende kleine onttrekkingen. Bij de inspanning is ook rekening gehouden met een extra inspanning op toezicht en handhaving omdat dit moeilijk los van elkaar kan worden gezien.	
Meldingplicht	Bevoegd gezag vooraf op de hoogte en kan zo nodig maatwerk voorschriften stellen	Relatief beperkt. Sluit aan op huidige praktijk	Kleine extra inspanning ten opzichte van meet- en registratieplicht.	Kleine extra inspanning ten opzichte van meet- en registratieplicht
Vergunningplicht	Meer sturing mogelijk van grondwater voorraden door individuele beoordeling	Vergunningen moeten individueel worden verleend, en herzien. Dit is tijdrovend: 4 tot 20 uur per vergunning	Kleine extra inspanning ten opzichte van meet- en registratieplicht.	Grote inspanning. Veel extra toezicht en handhaving nodig per individuele vergunning.
Maatwerk per categorie	Flexibiliteit in aanpak. Focus op 90% van de onttrekkingen met een minimum in inspanning	Afstemming nodig voor indeling per categorie	Niet van toepassing. Dit is een verbijzondering van bovenstaande bouwstenen	
Maatwerkgebied	Flexibiliteit in aanpak. Aandacht is gericht op de probleemgebieden	Afstemming nodig voor indeling in gebied		
Herzien vergunningen	Bestaande vergunde ruimte beperken of zelfs intrekken zodat grondwatervoorraden beter beheerd kunnen worden	Kost veel tijd omdat een goede onderbouwing van maatschappelijk belang nodig is	Niet uitgewerkt in dit rapport. Dit is maatwerk per vergunning en is nu niet te schatten	

Toelichting op tabel:

- In de derde kolom staat de benodigde implicatie voor implementatie van de instrumenten. De benodigde tijd is niet gekwantificeerd omdat dit sterk kan verschillen per waterschap en deels buiten de scope van dit onderzoek valt (zoals de verbetering van het LGR). Voor het opzetten van een geautomatiseerd meld- en registratiesysteem moet rekening gehouden worden met jaren voorbereidingstijd;
- In de vierde en vijfde kolom staan de jaarlijkse inspanning voor de extra registratie en inspanning voor VTH zonder kwantificering. In de huidige situatie is er onvoldoende capaciteit beschikbaar om de meldingen en vergunningen te handhaven. Dit maakt het lastig voor de waterschappen om te bepalen wat in het ideale geval nodig is om alle onttrekkingen te handhaven. In deze tabel is er geen rekening mee gehouden dat ook de kleinste vergunningen gehandhaafd worden;

- Voor de bouwsteen meet- en registratieplicht is ingeschat dat er circa 15-90 fte per jaar extra nodig is (totaal voor alle waterschappen in Nederland). Dit is op basis van een enquête ingevuld door 14 van de 21 waterschappen en 6 interviews met waterschappen en een provincie;
- Voor de bouwstenen meld- en vergunningplicht is ingeschat dat circa 3- 10 fte per jaar extra nodig is voor alle waterschappen in Nederland. Ook deze bandbreedte is opgesteld aan de hand van de enquête en interviews.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 6 juli 2023 is de motie-Van Ginneken/Tjeerd de Groot aangenomen door de Tweede Kamer. De indieners van de motie constateren dat er geen mogelijkheden zijn om op het totaal aan onttrekkingen te sturen. In de motie wordt de regering gevraagd een landelijke vergunningplicht voor grondwateronttrekkingen te onderzoeken en bij positieve onderzoeksresultaten een meldplicht dan wel vergunningplicht in te stellen.

De grotere grondwateronttrekkingen voor de industrie en drinkwaterbedrijven zijn doorgaans vergund en goed in beeld. Maar voor kleine onttrekkingen, zoals onttrekking voor beregening van landbouwgewassen, bemaling van infrastructuur, kleinere industriële toepassing, eigen watervoorziening voor recreatieterreinen, watervoorziening voor de particuliere tuin of zwembad en voor veedrenking is de praktijk anders. In 2023 is de regelgeving van waterschappen voor het onttrekken van grondwater geïnventariseerd in het rapport “Regulering van en nieuw beleid voor onttrekkingen van grondwater door waterschappen” van Sterk Consulting. Voorliggend advies bouwt hierop door en presenteert bouwstenen voor een betere registratie en regulering van de kleine grondwateronttrekkingen.

1.2 Doel

Dit rapport brengt de voor- en nadelen van een vergunning- en /of meldplicht van grondwateronttrekkingen in beeld voor zes bouwstenen. Er wordt rekening gehouden met praktische, juridische, organisatorische en financiële aspecten, gebaseerd op ervaringen bij waterschappen en provincies. Daarbij wordt per bouwsteen ingegaan op de doelmatigheid. Dat wil zeggen dat de meerwaarde van de bouwsteen wordt afgewogen tegen de inspanning die nodig is om dit te realiseren. Er is niet gevraagd om in het advies een voorkeur uit te spreken voor één optimale oplossing. Dit is een bestuurlijke keuze die wordt gemaakt op basis van dit rapport, dat daarvoor voldoende feitelijke informatie moet aanleveren.

Dit onderzoek heeft niet tot doel verschillen tussen de regels van de bevoegde gezagen weg te nemen dan wel te verminderen. In diverse onderzoeken is de aanbeveling gedaan om te komen tot een landelijke standaard om zo tot een beter landelijk beeld te kunnen komen.

In dit rapport worden bouwstenen aangedragen om meer grip te krijgen op de hoeveelheden onttrokken grondwater. De waterschappen zijn bevoegd gezag voor de onttrekkingen van minder dan 150.000 m^3/jaar, dit zijn de beregening voor de landbouw, industrie en infrastructuur en de kleinste particuliere onttrekkingen. Dit rapport richt zich op deze groep onttrekkingen, omdat deze onvoldoende in beeld zijn. Deze kennis kan vervolgens gebruikt worden om meer sturing op het grondwaterbeheer te krijgen en knelpunten op te lossen. Instrumenten hiervoor worden genoemd in dit rapport, maar worden uitgewerkt in andere trajecten.

1.3 Eerder onderzoek

In dit rapport is een uitgebreide literatuurlijst opgenomen. Het meest relevante voorwerk is gedaan in onderstaande twee rapportages:

- In het rapport “Regulering van en nieuw beleid voor onttrekkingen van grondwater door waterschappen” van Sterk Consulting (2023a) is de regelgeving van waterschappen omtrent het onttrekken van grondwater geïnventariseerd.

In een apart bijlagerapport (2023b) is gedetailleerd per waterschap beschreven wat de huidige regelgeving is voor melding en vergunning van grondwateronttrekkingen;

- Het IPO en de Unie van Waterschappen (2021) hebben een overzicht gemaakt over wat er bekend is over onttrokken hoeveelheden grondwater in Nederland. Conclusie uit dit rapport is: “Voor drinkwater en grote industriële onttrekkingen is er een compleet beeld van de vergunde onttrekkingen en de daadwerkelijke onttrekkingshoeveelheden. Er is geen volledig beeld van het aantal onttrekkingen en de onttrekkingshoeveelheden voor beregening van de landbouw, omdat deze onttrekkingen grotendeels onder de meldingsplicht vallen en registratie van onttrokken hoeveelheden niet altijd is voorgeschreven vanuit de waterschap verordeningen. Er is geen goed beeld van de kleine onttrekkingen tot 10 m^3/uur omdat deze zijn vrijgesteld van een vergunnings- of meldingsplicht en derhalve niet worden geregistreerd.”

1.4 Leeswijzer

Dit rapport begint na dit inleidend hoofdstuk 1 met een beschouwing over de achterliggende vraag van de motie: waarom is het van belang om de hoeveelheid onttrokken grondwater te registreren en te vergunnen (hoofdstuk 2). Vervolgens wordt het achterliggende wetgevende kader (hoofdstuk 3) en de gevolgde werkwijze (hoofdstuk 4) beschreven. In de volgende zes hoofdstukken worden zes bouwstenen uitgewerkt. Dit zijn:

- Uniforme meet- en registratieplicht (hoofdstuk 5);
- Uniforme meldingsplicht (hoofdstuk 6);
- Uniforme vergunningsplicht (hoofdstuk 7);
- Maatwerk in categorieën (hoofdstuk 8);
- Maatwerk per gebied (hoofdstuk 9);
- Periodiek herzien vergunningen (hoofdstuk 10).

In elk hoofdstuk wordt de huidige situatie beschreven en vervolgens de bouwsteen uitgewerkt. Voor elke bouwsteen wordt een beschouwing gehouden over de meerwaarde en de benodigde inspanningen om hiertoe te komen. Dit geeft een beeld van de doelmatigheid (evenwicht tussen benodigde inspanning en de meerwaarde).

Het rapport sluit af met conclusies in hoofdstuk 11.

2 Achtergrond van de vraag

Waarom grondwateronttrekkingen registreren en vergunnen?
We hebben in Nederland een luxepositie wat betreft zoete grondwatervoorraden. In Zuid- en Oost-Nederland is op de meeste locaties tientallen tot soms wel honderden meters zoetwater beschikbaar in de onderliggende zandlagen. En deze voorraden worden elke winter weer aangevuld met neerslag. In West-Nederland is er minder zoet grondwater beschikbaar, maar hier kunnen de duinen gebruikt worden als natuurlijk opslagmedium. Oppervlaktewater uit de grote rivieren en het IJsselmeer wordt aangevoerd naar de duinen, geïnfiltreerd en weer onttrokken ten behoeve van de drinkwatervoorziening.

Waarom zijn er dan toch zo veel zorgen over voldoende grondwater? Dat heeft te maken met de historische afhankelijkheid van voldoende hoge grondwaterstanden in het deltagebied dat Nederland is. Landbouwgebieden zijn afhankelijk van voldoende hoge grondwaterstanden om ook in periodes zonder regenval voldoende water uit de bodem te kunnen opnemen. Veel stedelijke gebieden zijn gebouwd op slappe bodems, grondwaterstandsdalingen kunnen een grote impact hebben op de stabiliteit van funderingen. Veel typische Nederlandse natuur is afhankelijk van vochtige omstandigheden en voldoende opwaartse grondwaterstroming. Beken die in Nederland ontspringen blijven alleen water afvoeren als grondwater op een voldoende hoog basisniveau staat. Nu gaat het niet meer over honderden meters grondwater, maar vaak sturing op centimeterniveau.

Gebruik van grondwater is sinds de vijftiger jaren van de vorige eeuw sterk gestegen. Vanaf de jaren ’80 is succesvol gewerkt aan waterbesparingsprogramma’s. Consumenten zijn minder water gaan gebruiken, de industrie heeft geïnnoveerd. Maar vanaf de laatste 10 jaar is sprake van een trendbreuk. Mede door de warme zomers van de afgelopen jaren is het watergebruik sterk gestegen. Drinkwaterbedrijven lopen tegen de grenzen aan van de hoeveelheden water die ze volgens hun vergunningen mogen onttrekken. De toekomstige vraag van industrie en nieuwe woningen kan in de toekomst mogelijk niet gehonoreerd worden. Alhoewel water uit de kraan nog erg goedkoop is, investeren particulieren steeds meer in de aanleg van eigen waterputten om de tuin te sproeien of het zwembad te vullen. Agrariërs hebben de laatste jaren ook veel nieuwe putten aangelegd. Er dreigt een race naar de bodem te ontstaan.
Door meer grondwater uit diepe lagen te onttrekken, worden de droogteproblemen groter voor degene die zijn gewassen nog niet beregent.

Na een record nat jaar 2023 zijn de meest urgente problemen voor even opgelost. Maar het is wachten tot een nieuwe periode van droogte. En de marges worden steeds kleiner. Er is bijna geen locatie te vinden in Nederland waar onttrekking van grondwater zonder effecten op de omgeving is. Oplossing voor de toekomst vraagt om structurele maatregelen zoals gebruik van andere bronnen, zoals zeewater, brakwater of rivierwater. Nu is betere sturing nodig van de grondwatervoorraden om zo het schaarse grondwater optimaal te kunnen benutten. En voor deze sturing is een beter inzicht nodig in locaties en hoeveelheden van grondwateronttrekking. En daarnaast zijn meer instrumenten nodig om de voorraden grondwater beter te kunnen beheren.

Oproep om meer inzicht is niet nieuw

De oproep van de motie Van Ginneken/Tjeerd de Groot voor een betere registratie is niet nieuw. De behoefte aan een beter overzicht is de afgelopen tijd diverse malen onder de aandacht gebracht:

- Na de droge zomers van 2018 tot en met 2020 kwam er steeds meer belangstelling voor het onttrekken van grondwater. En nam ook de behoefte toe om dit gebruik beter in beeld te brengen. In het AO Water van 22 juni 2020 heeft de Tweede Kamer aandacht gevraagd voor het aanleggen van putten voor het onttrekken van grondwater en verzocht om inzicht te geven in het aantal en de hoeveelheid grondwateronttrekkingen. In de Stuurgroep Water (8 juli 2020) hebben het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) aan de minister van I&W bevestigd dit op te pakken;
- IPO en UvW hebben in 2021 een beeld gegeven van wat bekend is aan onttrekkingen en uitgesproken dat registratie en metingen waar nodig verbeterd moeten worden. Dit geldt met name voor onttrekkingen voor beregening van de landbouw en de kleine onttrekkingen waar op dit moment geen vergunnings- of meldingsplicht voor geldt. Sommige waterschappen hebben hier vervolg aan gegeven door de onttrekkingen via een meldplicht beter in beeld te brengen;
- In de kamerbrief Water en Bodem Sturend wordt een oproep gedaan om de omvang van alle grondwateronttrekkingen in beeld te brengen (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2022): *“Hiermee werken we toe naar een robuust grondwatersysteem en beperken we de nadelige effecten van grondwateronttrekking om ook in de toekomst zoveel mogelijk functies te faciliteren. We werken dit gezamenlijk met alle betrokkenen uit in het kader van NPLG.”*;
- Voor de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) moet een waterbalanstest worden uitgevoerd. Een uitgangspunt van de KRW is dat aanvulling en onttrekking van het grondwatersysteem in evenwicht moeten zijn. De waterbalans is voor het laatst in 2005 uitgevoerd. Aanbeveling (Royal HaskoningDHV, 2023) aan het ministerie van I&W is om deze test te actualiseren met de actuele gegevens over onttrekkingen en klimaat. Een kloppende waterbalans kan alleen gemaakt worden als er voldoende zicht is op de in- en uitgaande posten van de waterbalans;
- De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (Rli) heeft een advies uitgebracht aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat (2023). Aanbeveling 2 uit dit advies is het vergunning plichtig of melding plichtig maken alle wateronttrekkingen: *“Waar watertekorten (te voorzien) zijn, moeten álle onttrekkingen vergunningplichtig worden gemaakt. In de overige gebieden moet voor grote onttrekkingen een vergunningplicht gelden, voor kleine onttrekkingen altijd een meldingsplicht. Om daadwerkelijk inzicht te krijgen in het totaal aan wateronttrekkingen adviseren wij om bij elke onttrekking – zowel bij vergunning als melding – te verplichten om het doel van de onttrekking aan te geven en het volume van de onttrekking te meten en te registreren”;*
- In het Commissiedebat Water van 7 juni 2023 heeft de minister van IenW aangegeven een landelijke meldingsplicht voor alle onttrekkingen, en mogelijk regionaal zelfs vergunningsplicht, te overwegen. De mogelijkheden en effecten hiervan, bijvoorbeeld voor de administratieve lasten, zullen worden onderzocht;
- In de Unievisie op Grondwater (2023) is nogmaals opgenomen dat waterschappen de registratie en regelgeving willen verbeteren. De verbeteracties voor de grondwateronttrekkingen zijn onderdeel van de bredere droogte-aanpak van provincies en waterschappen.

3 Wetgevend kader

Samenvatting hoofdstuk
De Omgevingswet biedt verschillende instrumenten om het grondwaterbeheer juridisch te regelen. De voor- en nadelen van deze instrumenten (licht naar zwaar) worden binnen de oplossingsrichtingen besproken. Het gaat om de volgende instrumenten:

- Informatieplicht;
- Algemene regels;
- Meldplicht, al dan niet in combinatie met algemene regels en maatwerkvoorschriften;
- Vergunning, al dan niet in combinatie met algemene regels, maatwerk voorschriften en inhoudelijke beoordeling.

Deze instrumenten helpen bij sturing van het grondwaterbeheer. Sturingsinstrumenten die waterschappen en provincies al tot hun beschikking hebben of overwegen zijn een Gewenst Grond- en Oppervlaktewater Regime, onttrekkingsplafond, beregeningsverbod, verdringingsreeks en een grondwaterheffing. Deze instrumenten zijn geen onderdeel van deze studie.

3.1 Regelgeving voor grondwateronttrekkingen

Dit onderzoek richt zich op de vraag op welke wijze meer inzicht kan worden verkregen in grondwateronttrekkingen. Om de gewenste mate van inzicht te verkrijgen, dienen regels te worden gesteld. Regels die bepalen dat degene die grondwater onttrekt gegevens aan het bevoegd gezag verstrekt. De kans dat die gegevens spontaan, dat wil zeggen zonder dergelijke regels, aan het bevoegd gezag worden verstrekt, is immers nihil.

Dergelijke regels gaan over de fysieke leefomgeving dan wel activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Het stelsel van de Omgevingswet omvat dergelijke regels. De regels die de bouwstenen omvatten, sluiten aan bij het instrumentarium van de Omgevingswet. Op die manier kan een bouwsteen, of elementen daarvan, relatief gemakkelijk worden uitgewerkt om te worden geïmplementeerd in het stelsel van de Omgevingswet.

Regels over grondwateronttrekkingen zijn in Nederland bij waterschappen en provincies belegd (Sterk Consulting, 2023). In paragraaf 3.1.1 worden enkele instrumenten besproken die de Omgevingswet biedt en een belangrijke rol vormen in de bouwstenen. Het instrument instructieregel wordt in paragraaf 3.1.2 toegelicht. In paragraaf 3.1.3 wordt ter volledigheid bestaande regelgeving genoemd die relevant kan zijn voor het verrichten van grondwateronttrekkingen.

3.2 Instrumenten Omgevingswet in relatie tot onttrekking

De Omgevingswet biedt diverse instrumenten om de overheid in staat te stellen invloed uit te oefenen op de fysieke leefomgeving. In de parlementaire geschiedenis van de Omgevingswet is geschetst voor welke situaties een bepaald instrument zou kunnen passen.

De bouwstenen omvatten de volgende instrumenten:

- De informatieplicht;
- De melding;
- De omgevingsvergunning.

Hieronder wordt een algemene schets gegeven van ieder instrument – ofwel rechtsfiguur – waarbij gebruik is gemaakt van de parlementaire geschiedenis van de Omgevingswet. In de hoofdstukken hierna worden per bouwsteen de relevante instrumenten uitgewerkt.
Een meet- en registratieplicht is geen separaat instrument in het stelsel van de Omgevingswet. Een dergelijke plicht maakt wel deel uit van de bouwstenen.

De bouwsteen “meet- en registratie” in dit onderzoek staat feitelijk gelijk aan een informatieplicht. Andere bouwstenen omvatten ook een meet- en registratieverplichting, maar dan aangevuld met een meld- of vergunningplicht.

Een ander instrument in de Omgevingswet betreft algemene regels (bijvoorbeeld gebieden aanwijzen waar onttrekkingen niet zijn toegestaan in verband met aanwezige natuurwaarden). Ook dit instrument maakt onderdeel uit van de bouwstenen, aangevuld met een van de genoemde instrumenten.

De informatieplicht (“gegevens en bescheiden verstrekken”)
De lichtste vorm van reguleren die hier wordt besproken, is een informatieplicht. Een initiatiefnemer is verplicht bepaalde gegevens en bescheiden op (uiterlijk) een bepaald moment aan het bevoegd gezag te verstrekken. Een voorbeeld van een informatieplicht is dat een (rechts)persoon die grondwater heeft onttrokken in een bepaalde periode, aan het bevoegd gezag moet mededelen hoeveel en wanneer is onttrokken.

Bij een verplichting om informatie te verstrekken, gaat het vooral om het informerende karakter, zonder dat het nodig is dat het bestuursorgaan voorafgaand aan het starten van de activiteit nog in staat hoeft te worden gesteld om een inhoudelijke beoordeling uit te voeren. Een dergelijke informatieplicht zorgt ervoor dat het bestuursorgaan van de voorgenomen activiteit op de hoogte is. De verstrekte informatie kan voor die overheid bijvoorbeeld aanleiding vormen om deze activiteit op te nemen in de planning van toezicht.[1] Een informatieplicht kan geen verbod inhouden om een onttrekking te verrichten. Met de informatieplicht kan dus niet worden bewerkstelligd dat het verboden is te starten met een onttrekking voordat het bevoegd gezag informatie heeft ontvangen. Dat is ook de reden dat in de Omgevingswet geen specifieke grondslag is opgenomen voor informatieplichten in de waterschapsverordening of omgevingsverordening.[2]

De melding
De meldplicht biedt de mogelijkheid in de algemene regels een verbod op te nemen om een activiteit zonder voorafgaande melding te verrichten (artikel 4.4, eerste lid Omgevingswet).

Het verschil tussen de meldplicht en de informatieplicht is dat aan een meldplicht een verbod kan worden gekoppeld. Dat verbod houdt dan in dat de activiteit alleen mag worden verricht als voor aanvang een correcte melding is gedaan. Om deze reden is een meldingstelsel stringenter dan een informatieplicht. Het bevoegd gezag kan de mogelijkheid hebben, al dan niet voor aanvang van de onttrekking, maatwerkvoorschriften te stellen.[3] In de regel zullen belanghebbende bestuursorganen en andere belanghebbenden namelijk vooraf niet op de hoogte hoeven te zijn van het uitvoeren van een activiteit. Hieronder wordt dat toegelicht.

Een melding gaat in beginsel om een activiteit, die (uiteraard onder het voldoen aan overige in de algemene regels gestelde voorschriften) alleen mag plaatsvinden na het doen van de melding en het verstrijken van de periode die volgens de algemene regels ten minste tussen het melden en het starten van de activiteit moet worden aangehouden.

Met de verplichting een activiteit vooraf te melden, wordt een garantie ingebouwd dat het bevoegd gezag geïnformeerd is over een voorgenomen activiteit. Het bevoegd gezag heeft de mogelijkheid om preventief te toetsen of zal kunnen worden voldaan aan de gestelde regels.

---

[1] MvT Ow Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, pag. 368 – 370
[2] MvT Ow Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, pag. 469
3 In tegenstelling tot de informatieplicht kent de meldplicht wel expliciet een wettelijke grondslag in de Omgevingswet. De reden is gelegen in het aan de meldplicht gekoppelde verbod de activiteit te verrichten voordat de melding is gedaan (MvT Ow Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, pag. 368 – 370)

Van belang is dan wel dat de meldingsplicht goed wordt nageleefd en dat, als dat niet het geval is, hierop toereikend wordt gehandhaafd.

Een meldingstelsel kan wenselijk zijn in het geval de gevolgen van activiteiten voor fysieke leefomgeving aanzienlijk kunnen zijn en het bevoegd gezag voorafgaand aan het verrichten van die activiteit op de hoogte wil zijn.[4] Daarnaast vergt de activiteit in principe geen voorafgaande individuele beoordeling, zoals doorgaans bij de omgevingsvergunning het geval is. Een melding resulteert niet in een (appellabel) Awb-besluit.[5]

Een meldingstelsel kan worden gecombineerd met een informatieplicht. Op die manier kan het bevoegd gezag zicht houden op de feitelijke uitvoering van de activiteit.

De belasting voor het ambtelijk apparaat bij een meldingssysteem is niet op voorhand te geven. Het bevoegd gezag is vrij in de keuze hoe het met de melding omgaat. Een reactie naar degene die de activiteit uitvoert vereist de Omgevingswet niet, maar het zenden van een ontvangstbevestiging of het (schriftelijk) kenbaar maken van een mening over de juistheid van de melding is mogelijk. Mocht de melding door het bevoegd gezag uitdrukkelijk “geaccepteerd” worden, ondanks het feit dat de Omgevingswet niet tot een dergelijke acceptatie noodzaakt, dan moet worden aangenomen dat aan die acceptatie juridisch geen betekenis toekomt. Er kan met andere woorden geen bezwaar of beroep tegen een dergelijke acceptatie worden ingediend. Als aan de algemene regels (inclusief de verplichting tot melden) wordt voldaan is de gemelde activiteit toegestaan; wordt niet aan een of meer vereisten voldaan, dan is de activiteit op die wijze niet toegestaan. Het al dan niet reageren door het bevoegd gezag op de melding kan daar niets aan veranderen.

De keuze voor het hiervoor beschreven meldingenstelsel heeft de regering gemaakt omdat ze degene die de activiteit uitvoert de zekerheid wil bieden, dat de activiteit mag worden verricht als aan de algemene regels (inclusief een eventuele specifieke zorgplicht, indien van toepassing) wordt voldaan.

Een mogelijkheid om de activiteit na een melding alsnog te verbieden biedt de Omgevingswet niet. Het kan voorkomen dat het bevoegd gezag naar aanleiding van een melding constateert, dat na het starten van de activiteit niet aan de algemene regels zal worden voldaan. Uiteraard ligt het voor de hand dat het bevoegd gezag in dat geval degene die de activiteit wil uitvoeren daarop wijst. Dit moet echter niet worden opgevat als een beschikking in de zin van artikel 1:3, tweede lid van Algemene wet bestuursrecht waarin het bevoegd gezag een verbod oplegt om de voorgenomen onttrekking uit te voeren. Immers, wanneer niet wordt voldaan aan de algemene regels, mag de activiteit ook zonder een dergelijke reactie van het bevoegd gezag niet op die manier worden uitgevoerd.[6]

Het bevoegd gezag kan in de algemene regels opnemen dat zij is bevoegd tot het stellen van een maatwerkvoorschrift (artikel 4.5 Omgevingswet). Deze mogelijkheid bestaat ook los van een eventuele meldplicht en hoeft niet gekoppeld te zijn aan het moment van de melding. Maatwerkvoorschriften kunnen de initiatiefnemer verplichten aan aanvullende voorschriften te voldoen. Een voorbeeld kan een beperking zijn van de hoeveelheid of het tijdstip van de gewenste onttrekking.
Een maatwerkvoorschrift kan echter niet zo ver gaan dat de activiteit daardoor alsnog onmogelijk wordt.[7]
Het besluit tot het stellen van een maatwerkvoorschrift is een appellabel besluit.

4 MvT Ow Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, pag. 144
5 MvT Ow Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, pag. 300
6 Kamerstukken II 2015/16, 33962, nr. 23, p. 31.
7 Kamerstukken II 2015/16, 33962, nr. 23, p. 31.

Tot slot. Artikel 4.8 Omgevingswet bepaalt dat de melding moet worden gedaan bij het dagelijks bestuur van het waterschap voor zover het gaat om een meldingsplicht in de waterschapsverordening. Voor zover een meldingsplicht in de omgevingsverordening staat, dient een dergelijke melding te worden gedaan bij Gedeputeerde Staten.

De omgevingsvergunning
De omgevingsvergunning is een instrument voor de toetsing vooraf van bepaalde activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Een vergunningplicht houdt in, dat het verboden is bepaalde activiteiten te verrichten zonder voorafgaande toestemming van het bevoegd gezag in een vergunning.

Het instrument van de vergunning is bij uitstek bedoeld om de aanvaardbaarheid van een activiteit aan een nadere afweging te kunnen onderwerpen. Als de regels over de toelaatbaarheid van een activiteit niet met geobjectiveerde en concrete normen kan worden afgebakend, maar een nadere afweging nodig is, ligt het werken met een vergunningplicht voor de hand. Dat geldt bijvoorbeeld ook als een toepasselijke norm zich alleen door een deskundige op goede wijze laat beoordelen.[8]

Uitgangspunt van de Omgevingswet is om zo veel mogelijk te volstaan met het stellen van algemene regels voor activiteiten, waardoor voor de initiatiefnemer van een activiteit geen voorafgaande toestemming is vereist. De gedachte is dat hiermee de lastendruk wordt beperkt. Wanneer de gevolgen die een activiteit heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving groot zijn en de specifieke situatie bij het beoordelen van deze gevolgen een rol speelt, is het echter soms noodzakelijk dat een bestuursorgaan de toelaatbaarheid van de activiteit beoordeelt. Ook kunnen internationale rechtelijke verplichtingen ertoe nopen een vergunningplicht in te stellen.

Voor zover het doelmatig is om voor de regulering van een activiteit een vergunningplicht aan te wijzen is daarnaast de afweging van belang of deze vergunningplicht op rijksniveau moet worden aangewezen of dat deze aanwijzing aan decentrale bestuursorganen kan worden overgelaten. Belangrijke argumenten om op rijksniveau een vergunningplicht aan te wijzen kunnen liggen in internationale verplichtingen, het schaalniveau van mogelijke nadelige gevolgen van een activiteit of een maatschappelijk vraagstuk van nationaal belang. Ook het beperken van administratieve en bestuurlijke lasten en het streven naar een gelijk speelveld kan een aanleiding zijn om de aanwijzing van vergunningplichten op rijksniveau te beleggen.[9]

In het voorbeeld van een (majeure) grondwateronttrekking ligt het werken met een vergunningenstelsel voor de hand als een onttrekking alleen is toegestaan op een plaats waar de toestand van een grondwaterlichaam niet mag verslechteren.[10] Deze norm lijkt typisch een norm waarover een deskundige zou moeten adviseren. Dergelijke regels lenen zich om die reden in het algemeen niet voor een rechtstreekse werking, maar kunnen deel uitmaken van de beoordelingsregels die bepalen of een vergunning voor een activiteit kan worden verleend. Het bevoegd gezag kan er dan voor kiezen in de beoordelingsregels op te nemen dat aanvrager van de vergunning aantoont dat voldaan wordt aan de regels over grondwater.

[8] *NvT Ob Staatsblad 2018 290, pag 70*
[9] *MvT Ow Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, pag. 157*
[10] *Verplichting geldt op grond van de Kaderrichtlijn Water (zie paragraaf 2.2.2.2 Bkl en, voor de waterschapsverordening, een instructieregel in artikel 6.2 Bkl)*

Het bevoegd gezag is in de meeste gevallen het dagelijks bestuur van het waterschap. Voor industriële onttrekkingen groter dan 150.000 m^3/jaar, onttrekkingen ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening en koude- of warmteopslag is Gedeputeerde Staten van de provincie het bevoegde gezag. Voor onttrekkingen in rijkswater is de Minister het bevoegd gezag. Het besluit tot verlening van een omgevingsvergunning is een appellabel besluit.

De combinatie van algemene regels met een omgevingsvergunning is mogelijk.[11]

Instructieregel
Een instructieregel is een regel waarmee een bestuursorgaan van een hogere overheid aan een bestuursorgaan van een lagere overheid aangeeft hoe een bepaalde taak of bevoegdheid dient te worden uitgeoefend.

Op grond van artikel 2.24 Omgevingswet kan bij algemene maatregel van bestuur een instructieregel worden gegeven aan bestuursorganen van provincies of waterschappen.

Wanneer het betreffende bestuursorgaan niet (tijdig) voldoet aan de verplichting, kan de rechter het instrument waarover de instructieregel gaat geheel of gedeeltelijk schorsen of vernietigen.

De instructieregel kan de mogelijkheid tot het verlenen van een ontheffing bevatten om aan die verplichting te voldoen. Een reden kan zijn dat de instructieregel het bestuursorgaan onevenredig belemmert bij het uitvoeren van zijn taken of bevoegdheden (artikel 2.32, lid 5 Omgevingswet).

Een voorbeeld van een instructieregel bij algemene maatregel van bestuur gericht aan het algemeen bestuur van het waterschap is artikel 6.2 Besluit kwaliteit leefomgeving. Op grond van dit artikel dient het algemeen bestuur van ieder waterschap in de waterschapsverordening een bepaling op te nemen die betrekking hebben op lozingen en activiteiten met gevolgen voor een waterlichaam, grondwaterlichamen daaronder begrepen.

Het is ook mogelijk dat bij algemene maatregel van bestuur provinciale staten te instrueren een bepaling op te nemen in de omgevingsverordening die regels geeft aan het algemeen bestuur van waterschappen of aan de gemeenteraad. Een voorbeeld hiervan is artikel 7.8 Besluit kwaliteit leefomgeving.

Actualiseringsplicht en tijdelijke vergunningen
In het verleden zijn vergunningen verleend voor het onttrekken van grondwater zonder einddatum. Of zijn vergunningen verleend die vandaag niet meer zouden worden verleend vanwege veranderende omstandigheden, bijvoorbeeld vanwege voortschrijdend inzicht.

De Omgevingswet biedt het bevoegd gezag de mogelijkheid verleende omgevingsvergunningen te actualiseren door middel van het wijzigen van voorschriften. Voor een onttrekkingsactiviteit kan dit voor zover dit is bepaald in de waterschapsverordening of de omgevingsverordening (artikel 5.40, eerste lid, aanhef en onder c Omgevingswet).

Artikel 5.36 Omgevingswet biedt de grondslag om een termijnstelling in een omgevingsvergunning op te nemen voor een voortdurende activiteit.
De vergunning geldt dan voor een daarbij gestelde termijn. In de waterschapsverordening en omgevingsverordening kunnen nadere regels worden gesteld. Te denken is aan de situatie dat een onttrekking alleen in een bepaald seizoen of tijdspanne is toegestaan.

[11] *MvT Ow Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, pag. 150*

Samenvatting verschillen tussen melding en vergunning

Melding
1. Activiteit mag alleen plaatsvinden na het doen van de melding en als wordt voldaan aan de relevante algemene regels;
2. Bevoegd gezag is niet verplicht iedere melding individueel te beoordelen op toelaatbaarheid;
3. Bevoegd gezag kan geen voorschriften aan een melding verbinden, wel kan zij zo nodig voorschriften stellen in een apart besluit: een “maatwerkvoorschrift”;
4. Bevoegd gezag kan activiteit niet weigeren;
5. Een melding resulteert niet in een appellabel besluit;
6. Bevoegd gezag kan een gedane melding niet intrekken wanneer is gewenst dat dat activiteit wordt gestaakt.

Vergunning
1. Activiteit die alleen mag plaatsvinden na het verkrijgen van een vergunning en als wordt voldaan aan de relevante algemene regels;
2. Bevoegd gezag is verplicht iedere aanvraag voor een vergunning individueel te beoordelen op toelaatbaarheid;
3. Bevoegd gezag verbindt voorschriften aan een vergunning, bijvoorbeeld een termijn over geldigheid of andere beperkingen;
4. Bevoegd gezag kan activiteit weigeren;
5. Een besluit tot verlening van een vergunning is appellabel;
6. Bevoegd gezag bij verordening bepalen dat een vergunning kan worden gewijzigd of ingetrokken waardoor activiteit moet worden gestaakt.

3.3 Bestaande milieuregelgeving

Ongeacht of er een nadere regulering met betrekking tot grondwateronttrekkingen tot stand komt, gelden er al regels met het oogmerk natuur en milieu te beschermen die raken aan grondwateronttrekkingen. Ter volledigheid worden enkele daarvan aangestipt.

Kaderrichtlijn water/Grondwaterrichtlijn
Deze richtlijnen bevatten regels over een goede kwantitatieve en kwalitatieve toestand van grondwaterlichamen. Het Rijk heeft die regels onder meer geïmplementeerd in paragraaf 2.2.2.2 Bkl. Voor de waterschappen is een instructieregel opgenomen in artikel 6.2 Bkl die tot doel heeft dat deze regels, voor zover relevant, worden opgenomen in waterschap verordeningen.

Natura 2000 – activiteit
De Omgevingswet bevat regels om Natura 2000-gebieden te beschermen. Voor het uitvoeren van activiteiten die een significant effect hebben op de te beschermen elementen in die gebieden is een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit nodig. In bepaalde Natura 2000-gebieden is de instandhouding van die te beschermen elementen afhankelijk van de beschikbaarheid van grondwater. Grondwateronttrekkingen in of rondom die gebieden kunnen dus een significant effect hebben. In zoverre is de onttrekking van grondwater in die gebieden gereguleerd.[12] Een voorbeeld is of een particulier grondwater mag onttrekken in een Natura 2000-gebied. De toetsing blijft beperkt tot aspecten die betrekking hebben op de activiteiten waarvoor de vergunning is ingesteld (specialiteitsbeginsel). Het is dus in beginsel een sectorale en geen integrale toetsing.

[12] *Ter illustratie: HvJ* 24 Juni 2021, C-559/19, *ECLI:EU:C:2021:512*

Milieueffectrapportage
Plannen of programma's evenals projecten kunnen mer(beoordeling plichtig) zijn. Afhankelijk van het voorgenomen besluit komt grondwater terug als onderwerp in de milieueffectrapportage.

In het kader van het besluit tot verlening van een vergunning dient een project-mer te worden doorlopen als de hoeveelheid te onttrekken grondwater 10 miljoen m^3/jaar of meer bedraagt. In de overige gevallen moet er een project-mer-beoordeling worden opgesteld (Bijlage V, onderdeel K1 Omgevingsbesluit). In die beoordeling dient te worden gemotiveerd of er al dan niet sprake is van aanzienlijk milieueffecten. Het bevoegd gezag beslist vervolgens aan de hand van die beoordeling of een project-mer dient te worden doorlopen.

Ter signalering: leerstuk schaarse rechten
In de nabije toekomst is er wellicht meer behoefte aan grondwater dan het toelaatbare aanbod. In het geval van een vergunningplicht in combinatie met een onttrekkingsplafond kan dat leiden dat de som van de omvang van de aanvragen het aantal beschikbare publieke rechten overtreft. In het geval sprake is van schaarse publieke rechten en moet er een verdelingsmethode worden toegepast om de beschikbare rechten eerlijk te verdelen.

3.4 Overige instrumenten

Dit rapport gaat over zes bouwstenen gericht op meet- en registreren, melden en vergunnen van grondwateronttrekkingen. Hiermee kan meer informatie worden verkregen over grondwateronttrekkingen. Die informatie kan vervolgens worden benut om te sturen op grondwateronttrekkingen. Zo kan een grondwateronttrekkingsplafond gemakkelijker worden gemotiveerd. Op die manier kan ook sturing worden verkregen op de totale grondwatervoorraden. Deze bouwstenen kunnen gecombineerd worden met andere instrumenten die waterschappen en provincies tot hun beschikking hebben. In deze paragraaf wordt een kort overzicht gegeven van deze overige instrumenten, die verder niet meer behandeld worden in dit rapport.

GGOR
GGOR staat voor Gewenst Grond- en Oppervlaktewater Regime. Het vaststellen van het GGOR is vastgelegd in het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW, 2003). Hoe dit is vastgelegd in een GGOR verschilt sterk van gebied tot gebied. Sommige waterschappen werken met vlak dekkende GGOR-kaarten, andere met peilbesluiten en weer andere met watergebiedsplannen. Ook de rol van onttrekkingen is in deze GGOR-analyses meestal meegenomen.

Onttrekkingsplafond
Het grondwaterplafond is een hoeveelheid grondwater die maximaal per jaar kan worden onttrokken. Het onttrekkingsplafond houdt rekening met de door de KRW vereiste evenwicht tussen grondwateraanvulling en onttrekkingen. De onttrekkingsplafonds zijn genoemd in Kamerbrief Water en Bodem Sturend en worden nu uitgewerkt door de zandregio's. Er zijn nog meerdere keuzes hierin te maken hoe het plafond wordt gevarieerd per gebied of in de tijd. Uiteindelijk moet dit instrument worden vastgelegd in de waterbeheerprogramma's en/of de provinciale omgevingsverordening.

Beregeningsstop
Beregeningsverboden kunnen worden uitgevaardigd door de waterschappen in tijden van droogte en watertekorten. Onttrekkingsverboden voor grondwater worden alleen in noodsituaties afgekondigd en meestal enkel rondom kwetsbare natuurgebieden of voor beregenen van grasland. In de provincie Noord-Brabant is voor graslandberegening standaard het voorschrift opgenomen dat niet beregend mag worden voor 1 juni in kwetsbare gebieden en niet tussen 11 en 15 uur in de maanden juni en juli.

Verdringingsreeks
Voor (dreigende) tekorten aan oppervlaktewater wordt er al gewerkt met een verdringingsreeks, inclusief een daarbij horende organisatie en draaiboek. De Omgevingswet geeft hiervoor de wettelijke basis. Voor grondwater bestaat een dergelijke reeks nog niet, de Beleidstafel Droogte heeft hiertoe voorstellen gedaan. Voor grondwater gaat het om een gebruiksvolgorde, wie komt onder welke omstandigheden nog in aanmerking om grondwater te mogen onttrekken? De Studiegroep grondwater (Wi+Bo, 2022) zegt hierover: "*Dit is regionaal maatwerk, een landelijke verdringingsreeks voor grondwater is niet zinvol. Provincies hebben hierbij de regierol en de bevoegdheid om desgewenst een verdringingsreeks voor grondwater in te stellen"*.

Grondwaterheffing
De grondwaterheffing is een bestemmingsheffing waarvan de opbrengst is geoormerkt ter bekostiging van bepaalde, specifieke uitgaven van de provincie. Het betreft specifieke kosten van het voorkomen en tegengaan van de nadelige gevolgen van onttrekkingen en infiltraties en van onderzoeken in relatie tot het grondwaterbeleid. Ook onttrekkingen onder bevoegd gezag van het waterschap kunnen heffing plichtig zijn, afhankelijk van de door de provincie ingestelde heffingsvrije voet, die verschilt per provincie. Provincie Noord-Brabant onderzoekt of deze heffingsvrije voet verlaagd kan worden van de huidige 150.000 m^3/jaar grens naar bijvoorbeeld 50.000 m^3/jaar. Een andere mogelijkheid is om de heffing per m^3 grondwater te vergroten. Het doel van de heffing is niet om de hoeveelheid onttrekking te sturen, maar indirect kan deze heffing dit wel tot gevolg hebben.

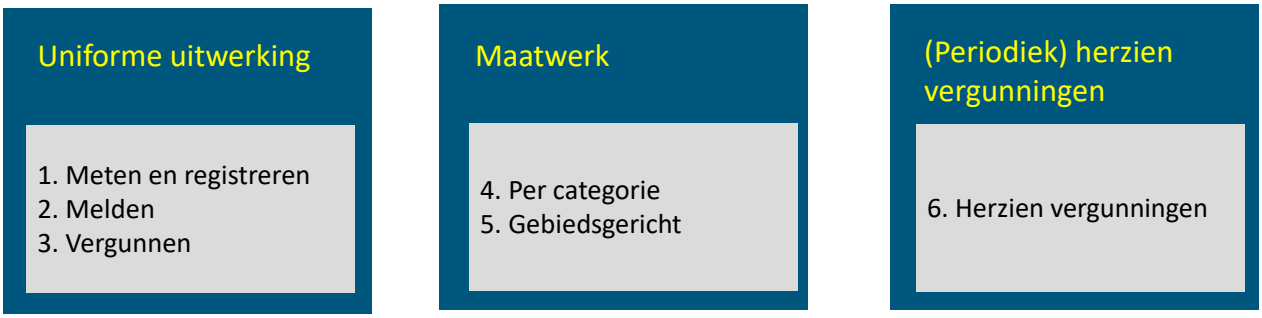
Beprijzing water
De tien drinkwaterbedrijven brengen een prijs voor hun product in rekening aan huishoudens en bedrijven. De drinkwaterprijs bestaat uit een vastrecht en een variabel deel afhankelijk van het feitelijk verbruik. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat doet onderzoek naar de effecten van hogere en andere beprijzing van onder meer drinkwater, waarbij ook wordt gekeken op mogelijke effecten op waterbesparing. Onderzochte scenario's omvatten verhoging van de belasting op leidingwater, het waterketentarief (kosten riolering en afvalwaterzuivering verrekenen per m^3 drinkwater) en een gedifferentieerd tarief (basisverbruik tegen laag tarief en 'comfortverbruik' tegen een hoger tarief).

4 Werkwijze voor de boordeling van de bouwstenen

Samenvatting hoofdstuk
In dit onderzoek is onderzocht welke instrumenten een oplossing kunnen zijn om meer inzicht te verkrijgen in de locatie, het tijdstip en de hoeveelheden van 'kleine onttrekkingen'. Dit inzicht moet uiteindelijk leiden tot meer sturing in het grondwaterbeheer. Zes bouwstenen (Figuur 4-1) zijn in beeld gebracht. De verschillende bouwstenen kunnen niet los van elkaar worden gezien. Optimale combinatie hangt af van criteria als doelmatigheid, techniek, juridische mogelijkheden, bestuurlijke samenwerking en de belangen van stakeholders. Dit onderzoek richt zich vooral op de kleine onttrekkingen (minder dan 150.000 m^3/jaar), onder het bevoegd gezag van de waterschappen.

4.1 Bouwstenen in het kort

In dit rapport worden zes bouwstenen in beeld gebracht (Figuur 4-1). De bouwstenen kunnen gecombineerd worden, het gaat dus niet om een keuze voor één optimale bouwsteen. Per bouwsteen wordt hieronder de kern weergegeven.



Figuur 4-1 De zes bouwstenen gegroepeerd

- Uniforme meet- en registratieplicht
  Deze bouwsteen is de lichtste vorm wijze van regulering. In principe wordt iedereen die grondwater onttrekt ten minste verplicht om een onttrekkingsactiviteit te registeren bij het bevoegd gezag. Daarnaast wordt diegene verplicht periodiek gegevens te verstrekken aan het bevoegd gezag over de verrichte onttrekkingen. Voor de onttrekkingen met een kleine omvang wordt een uitzondering gemaakt. De meet- en registratieplicht is een basis. Alle bouwstenen behelzen de plicht te meten en registreren;

- Uniforme meldingsplicht
  De bouwsteen "uniforme meldingsplicht" is een combinatie van een meldingstelsel en de meet- en registratieverplichting. Het is verboden een onttrekking te verrichten zonder voorafgaande melding. Daarnaast moet degene het bevoegd gezag periodiek informatie verschaffen over de verrichtte onttrekkingen. Voor de onttrekkingen met een kleine omvang wordt een uitzondering gemaakt;

- Uniforme vergunningsplicht
  Iedere onttrekking wordt vergunningplichtig. Zonder een omgevingsvergunning voor een wateronttrekkingsactiviteit (hierna: "vergunning") is het verboden een onttrekking te verrichten. Voor de onttrekkingen met een kleine omvang wordt een uitzondering gemaakt op de vergunningsplicht. Aan iedere vergunning wordt een voorschrift verbonden met daarin een meet- en registratieverplichting;

- Maatwerk in categorieën
  In plaats van een generiek stelsel dat geldt voor het hele land, worden door het Rijk categorieën vastgesteld. Per categorie wordt een wijze van regulering verplicht gesteld. Een categorie kan zijn afgebakend in aard van de onttrekking (bijvoorbeeld beregening, infrastructuur, particuliere tuin, calamiteit), duur van onttrekking of de grootte van de onttrekking (op basis van pompcapaciteit en/of totaal volume onttrokken per jaar). De indeling in een categorie is niet gebaseerd op hydrologische overwegingen, maar op een maatschappelijk toegekend gewicht aan een bepaald type activiteit;

- Maatwerk per gebied (“gebiedsgericht”)
  Net als bij de vorige bouwsteen is bij deze bouwsteen geen sprake van een generiek stelsel dat geldt voor het hele land. De nadere regulering behorende bij deze bouwsteen is geënt op toestand of mate van kwetsbaarheid van gebieden. De regulering kan bestaan uit zowel een meet- en registratieplicht, meldplicht als een vergunningplicht. Ook hier geldt dat er altijd een meet- en registratieplicht van toepassing is, behoudens voor onttrekkingen met een kleine omvang. Een voorbeeld is dat een vergunningplicht geldt in droogtegevoelige gebieden of in een straal rondom een Natura 2000-gebied. De regels worden vastgesteld op basis van objectieve criteria, bijvoorbeeld de mate van kwetsbaarheid van de grondwatervoorraden of de aard van de onttrekking. Regels behorende bij een gebied kunnen ook een uitzondering ten opzichte van de regels omvatten. Een voorbeeld is dat voor een droogtegevoelig gebied wel regels gelden voor de kleinste onttrekkingen;

- Periodiek herzien vergunningen
  In de laatste decennia zijn veel onttrekkingen vergund. Nu heeft het bevoegd gezag bij sommige vergunningen de wens voorschriften te herzien. Bijvoorbeeld omdat door nieuwe inzichten het wenselijk is een vergunde ruimte te beperken. De bouwsteen bestaat uit het opnemen van een regel die het bevoegd gezag verplicht om de bestaande vergunningen periodiek te herzien. Dit kan bijdragen aan een meer geoptimaliseerd watersysteem. De bevoegdheid te het herzien dient te worden geregeld in de waterschapsverordening. Indien het Rijk wenst dat vergunningen verplicht periodiek worden herzien, is het logisch om zulks te regelen in artikel 5.38 Omgevingswet.

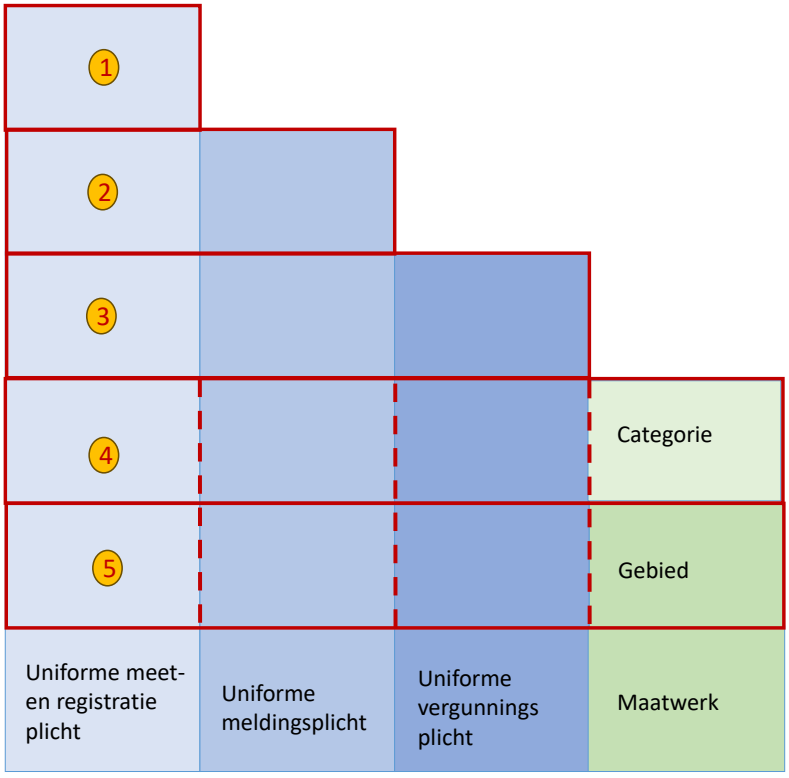
  Het verschil van deze bouwsteen met de andere 5 bouwstenen is dat deze meer gericht is op sturing dan op het vergaren van informatie. Sturing valt buiten de scope van dit onderzoek. Toch is ervoor gekozen deze bouwsteen op te nemen als zijnde een aandachtspunt of denkrichting.

Uitzondering kleinste onttrekkingen
Er kan een uitzondering gemaakt worden voor de kleinste onttrekkingen ten behoeve van de besproeiing van de particuliere tuin of het vullen van een particulier zwembad. De reden is dat het om relatief kleine onttrekkingen gaat en dat registratie, vergunning en handhaving onevenredig veel tijd zou vergen. Dit kan begrensd zijn door de capaciteit van de pomp, maar ook door het doel van de onttrekking.

4.2 Combinatie van bouwstenen

De zes bouwstenen kunnen niet los van elkaar worden gezien. In elke bouwsteen zitten positieve punten die met elkaar gecombineerd kunnen worden. In Figuur 4-2 is weergegeven welke combinaties van bouwstenen mogelijk zijn. Deze zijn trapsgewijs opgebouwd waarbij telkens een extra bouwsteen wordt toegevoegd aan de voorgaande bouwsteen.

1. Het schema begint bovenin met alleen de verplichting tot meten en registreren (informatieplicht);
2. De extra melding zorgt ervoor dat het bevoegd gezag bij aanvang van de onttrekking op de hoogte is. Zo nodig kan het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften stellen;
3. De Uniforme vergunningplicht geeft het bevoegd gezag meer mogelijkheden om te interveniëren in de onttrekking (meer sturing). Door een individuele beoordeling en toestemming kunnen gericht per onttrekking beperkingen worden opgenomen in de voorschriften die zijn verbonden aan de vergunning;
4. Maatwerk waarbij regels per categorie onttrekking worden opgesteld. Deze indeling kan gebruikt worden voor zowel de meet en registratieplicht, de meldingsplicht als de vergunningplicht. Maatwerk in categorieën helpt om het nodige maatwerk te kunnen leveren per categorie. Ieder categorie kent zo een gelijk speelveld. Deze benaderingswijze sluit goed aan bij de huidige praktijk;
5. Maatwerk waarbij regels per gebied worden opgesteld. Deze indeling kan gebruikt worden voor zowel de meet en registratieplicht, de meldingsplicht als de vergunningplicht. Regels zijn strenger in gebieden waar meer negatieve effecten zijn te verwachten. Dit helpt om de instrumenten zo efficiënt mogelijk in te zetten en sluit aan bij huidige praktijk.



Figuur 4-2: Combinaties van voorgestelde vijf bouwstenen

Het periodiek herzien van vergunningen helpt om de noodzakelijke vernieuwing in vergunningsvoorschriften te kunnen doorvoeren. Deze bouwsteen concentreert zich op de huidige vergunningen en staat los van de voorgaande vijf bouwstenen.

4.3 Beoordeling van de doelmatigheid van de bouwstenen

Een belangrijke vraag is in hoeverre de bouwstenen doelmatig zijn. Met doelmatigheid wordt bedoeld, dat er een balans moet zijn tussen de effectiviteit van de bouwstenen en de inspanningen die uit de bouwstenen voortvloeien voor initiatiefnemers en bevoegde gezagen. De bouwstenen moeten bijdragen aan een beter inzicht in de grondwaterbalans en in een beter grondwaterbeheer. Maar aan de andere kant moeten de te verwachten inspanningen die voor initiatiefnemers en bevoegde gezagen uit een bouwsteen voortvloeien proportioneel zijn aan de te verwachten effecten. Om dit in beeld te brengen is gekeken naar de volgende criteria:

- **Technische oplossingen** (kennis, middelen, apparatuur). Dus wat vraagt dit aan de waterschappen zowel qua personele vaardigheden als materiele inzet;
- **Juridische (on)mogelijkheden** beschikbaar voor de waterschappen, provincie en rijk onder het stelsel van de Omgevingswet. En de wijze waarop overheden in de procedure betrokken kunnen worden, welke mogelijkheden voor maatwerk er zijn en wat de rechtsbeschermingsmogelijkheden zijn voor belanghebbenden;
- **Bestuurlijke samenwerking en gevoeligheden**. In hoeverre is bij vergunningverlening advies en/of instemming nodig bij het Rijk, provincies of gemeenten?
- Wat kunnen **belanghebbenden** zoals burgers of boeren verwachten aan extra inspanning?
- Mogelijkheden voor **flexibiliteit/ maatwerk**. Ofwel in hoeverre wordt rekening gehouden met een verschillende aanpak per waterschap. Door maatwerk kan rekening gehouden kan worden met de aanwezigheid van bijvoorbeeld kenmerken van het beheergebied (aanwezigheid zandgronden, natuurgebieden, kwetsbare infrastructuur);
- Benodigde **tijd voor implementatie**. Dus hoeveel tijd is gemoeid met ontwerp, goedkeuring, implementatie?

De **doelmatigheid**, de balans tussen effectiviteit en inspanning van de bouwstenen, wordt in elk hoofdstuk samengevat. Dit houdt in dat de bouwsteen:

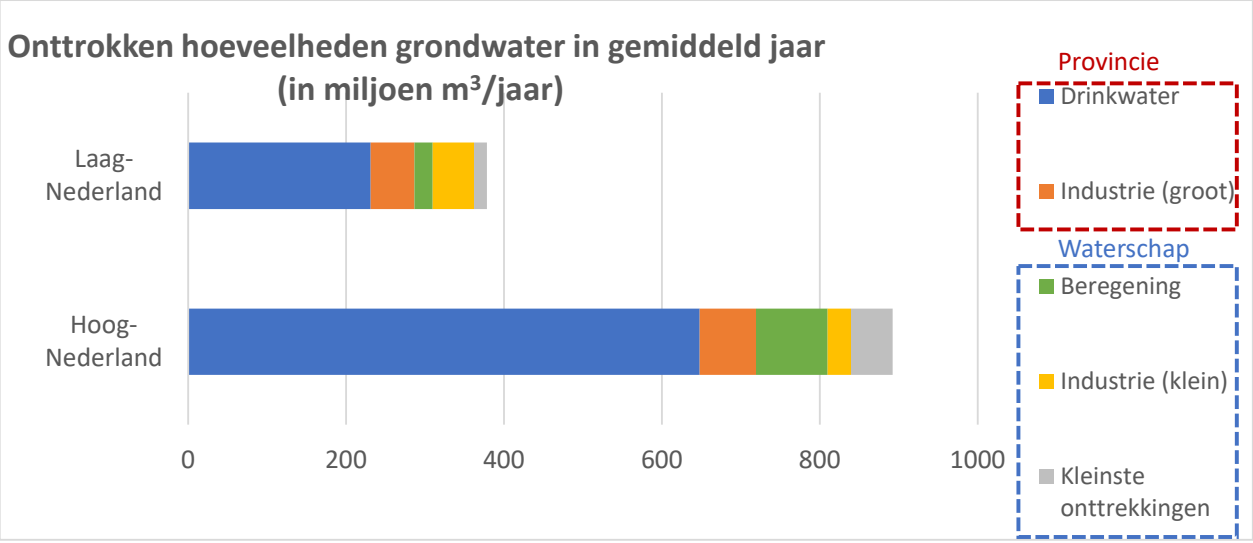
- Een verbetering moet geven van de huidige situatie omdat knelpunten kunnen worden opgelost (zonder de oplossing hiervan in detail uit te werken);
- Meer zicht geeft op de werkelijke hoeveelheid onttrokken grondwater;
- Betere sturing mogelijk maakt ten aanzien van de locatie waar en hoeveel grondwater er wordt onttrokken;
- Doelmatig is voor wat betreft de inspanningen ten aanzien van organisatie, databeheer, handhaving.

Om een beeld te krijgen van de benodigde inspanningen die voortvloeien uit een bouwsteen, is informatie vergaard over het aantal en de hoeveelheid grondwateronttrekkingen. De werkwijze wordt beschreven in paragraaf 4,4. Verder is informatie vergaard over de huidige praktijk bij overheden ten aanzien van grondwateronttrekkingen en de inspanningen. Deze informatie is vergaard door middel van interviews en een enquête, De werkwijze is beschreven in paragraaf 4.5 en paragraaf 4.6.

4.4 Globaal beeld grondwateronttrekkingen

De aantallen en hoeveelheden grondwateronttrekkingen zijn nu onvoldoende in beeld, dat is de reden om voorstellen te doen voor bouwstenen om voor een betere registratie te zorgen. Maar om een beeld te kunnen geven van de benodigde inspanning voor meten en registreren is een globaal beeld nodig om mee te rekenen. Daarom hebben we voor dit rapport de bekende informatie (UvW en IPO, 2021) samengevat en waar informatie ontbrak, hebben we deze aangevuld op basis van schattingen per waterschap en per categorie onttrekking. We hebben een hoofdindeling gemaakt in Hoog en Laag Nederland[13], omdat het type onttrekkingen verschilt in deze twee delen van Nederland.

Eerst is het totaalbeeld gepresenteerd van alle grondwateronttrekkingen in Nederland (Figuur 4-3). De provincies hebben een goed overzicht in de drinkwater- en grote industriële onttrekkingen (meer dan 150.000 m^3/jaar per winning) waarvoor zij verantwoordelijk zijn. De waterschappen zijn bevoegd gezag voor de onttrekkingen van minder dan 150.000 m^3/jaar, dit zijn de beregening voor de landbouw, industrie en infrastructuur en de kleinste particuliere onttrekkingen. Dit rapport richt zich op deze groep onttrekkingen, omdat deze onvoldoende in beeld zijn.



Figuur 4-3 *Totale hoeveelheid onttrokken hoeveelheid grondwater in hoog en laag Nederland in een gemiddeld jaar.*

[13] *Voor de provincies is de volgende indeling aangehouden: Hoog (Drenthe, Overijssel, Gelderland, Utrecht, Limburg, Noord-Brabant) en Laag (Groningen, Friesland, Flevoland, Noord-Holland, Zuid-Holland, Zeeland). Voor de waterschappen: Hoog (Aa en Maas, Brabantse Delta, De Dommel, Drents Overijsselse Delta, Hunze & Aa's, Limburg, Rijn&IJssel, Vallei&Veluwe, Vechtstromen) en Laag: (Amstel Gooi en Vecht, Delfland, Fryslân, Hollandse Delta, HNNK, Noorderzijlvest, Rijnland, Rivierenland, Scheldestromen, Schieland en Krimpenerwaard, Stichtse Rijnlanden en Zuiderzeeland)*

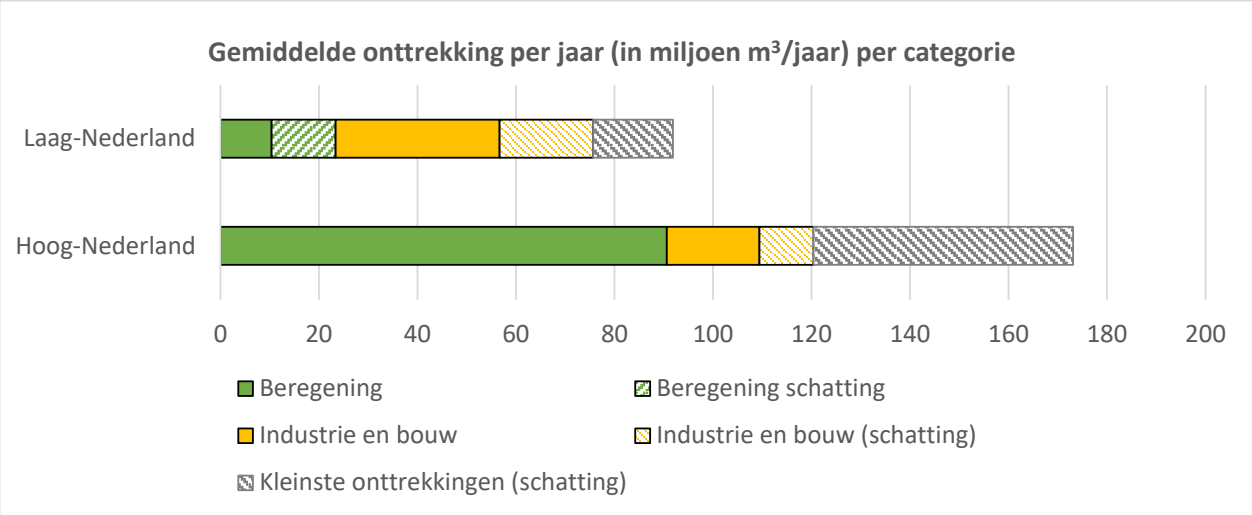
Daarom is de grootte van de onttrekking onder bevoegd gezag van de waterschappen in meer detail in beeld gebracht (Figuur 4-4). In hoog Nederland vormt de beregening de grootste post in de onttrekkingenbalans. De figuur is een weergave van een gemiddeld jaar, in een jaar met een droge zomer kunnen de hoeveelheden onttrokken grondwater voor beregening dubbel zo groot zijn. In laag Nederland vormen de onttrekkingen voor de industrie, infrastructuur en de bouw de grootste post. De kleinste onttrekkingen, zoals de onttrekking voor veedrenking en particuliere onttrekkingen zijn nog onvoldoende in beeld. De gepresenteerde hoeveelheden zijn een ruwe schatting.

Definitie onttrekkingen in dit rapport

Grote onttrekkingen - Onttrekkingen voor drinkwater en industrie groter dan 150.000 m^3/jaar. Deze vallen onder het bevoegd gezag van de provincies;

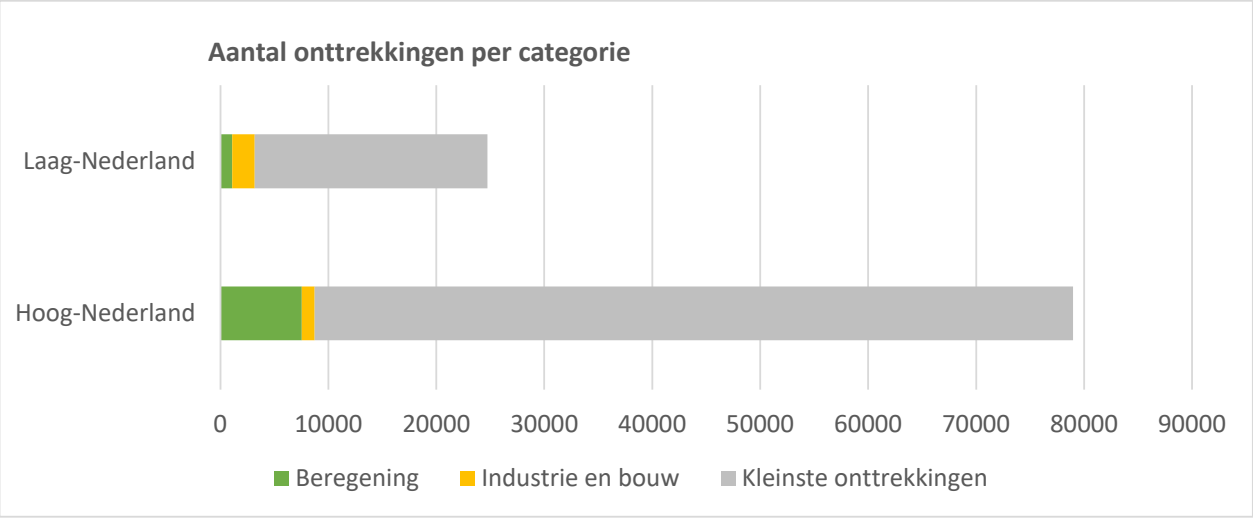
Kleine onttrekkingen - Onttrekkingen kleiner dan 150.000 m^3/jaar. Deze vallen onder het bevoegd gezag van de waterschappen;

Kleinste onttrekkingen – Onttrekkingen bestemd voor particulier gebruik (tuin, zwembad), veedrenking, eigen watervoorziening bij campings en recreatiebedrijven. De pompcapaciteit is meestal 10 m^3/uur of kleiner.



Figuur 4-4 Totale hoeveelheid onttrokken hoeveelheid grondwater onder bevoegd gezag van de waterschappen in hoog en laag Nederland in een gemiddeld jaar.

Wanneer naar het aantal onttrekkingen wordt gekeken, vormen de kleinste onttrekkingen de grootste groep (Figuur 4-5). Het betreft een ruwe schatting omdat de kleinste onttrekkingen maar beperkt geregistreerd worden. We hebben als ruwe schatting aangenomen dat een kleinste onttrekking gemiddeld 750 m^3 grondwater per jaar onttrekt. Op basis van deze aanname zijn er ruim 100.000 kleine onttrekkingen (onder bevoegd gezag waterschappen) waarvan het grootste deel de kleinste onttrekkingen zijn zoals de particuliere onttrekkingen.



Figuur 4-5 Aantal onttrekkingen onder bevoegd gezag van de waterschappen in hoog en laag Nederland. Het betreft een ruwe schatting; de onttrekkingen zijn nog onvoldoende in beeld.

4.5 Interviews

In maart 2024 zijn interviews afgenomen bij zes waterschappen en de provincie Noord-Brabant. De geïnterviewde waterschappen zijn Brabantse Delta, De Dommel, Rijn en IJssel, Amstel Gooi en Vecht, Vallei en Veluwe en Scheldestromen. Deze groep representeert een redelijke doorsnede van Nederland, met zowel hoog en laag Nederland, stedelijk en agrarisch gebied. Noordelijke waterschappen zijn minder goed vertegenwoordigd.

Voor deze interviews is een aparte vragenlijst voor provincie en waterschappen opgesteld (zie Bijlage 1). Doel van deze gesprekken was het verkrijgen van inzicht in de benodigde inspanningen, randvoorwaarden en voor- en nadelen van verschillende gedefinieerde bouwstenen. Vragen zijn daarom toegespitst op de huidige praktijk rondom meten en registeren, meldingen en vergunningverlening en de verwachtte inspanning en doelmatigheid bij de verschillende bouwstenen. Ook was er ruimte voor het delen van best practices.

4.6 Enquête

In april 2024 is met een enquête specifieke informatie opgevraagd over de huidige inspanning (uitgedrukt in fte) van de waterschappen. Deze enquête is naar alle waterschappen gestuurd. 14 waterschappen hebben hier respons op gegeven. De volgende vragen zijn voorgelegd:

1. *Van welk waterschap bent u?*
2. *Hoeveel tijd (fte) is nu (huidige praktijk) gemoeid met verwerken van registratie van hoeveelheid onttrokken grondwater?*
3. *Hoeveel tijd (uren) is gemoeid met het verwerken van een nieuwe vergunningaanvraag voor onttrekking van grondwater voor beregening?*
4. *Hoeveel tijd (fte) wordt nu besteed aan handhaving van vergunningen in het veld?*
5. *Hoeveel tijd (fte) zou volgens u nodig zijn als alle onttrekkingen (ook kleine particuliere onttrekkingen) geregistreerd worden. Dat wil zeggen registratie van de locaties en jaarlijkse opgave van onttrokken debiet?*
6. *Hoeveel tijd (fte) zou minimaal nodig zijn voor handhaving van de huidige vergunningen (met controles in veld of toezicht of op afstand met bijvoorbeeld satellietopnames)?*
7. *Als u een nadere toelichting wilt geven, kan dat met deze vraag.*

5 Meet en registratieplicht

Samenvatting hoofdstuk
In de huidige situatie worden onttrekkingen niet uniform geregistreerd. Een landelijk beeld van de onttrokken hoeveelheden grondwater ontbreekt daarom. Op dit moment worden door waterschappen verschillende type systemen gebruikt voor registratie van aan hen verstrekte gegevens: een eigen softwaresysteem of een handmatige verwerking van brieven of e-mails. De voorgestelde bouwsteen houdt in dat iedereen die grondwater onttrekt verplicht wordt om te meten en registeren en de onttrekkingshoeveelheden periodiek te verstrekken aan het bevoegd gezag (informatieplicht). Bij de meet- en registratieplicht hoort ook de plicht om de daadwerkelijke onttrokken hoeveelheden te registreren met een debietmeter. Gebruikers moeten daarom investeren in apparatuur, bijvoorbeeld een debietmeter.

5.1 Huidige praktijk

Het meten en registeren van de onttrokken debieten vindt momenteel meestal plaats als onderdeel van een vergunningsplicht of algemene regels. De verplichting maakt onderdeel uit van de voorschriften die zijn verbonden aan een vergunning.

Of en hoe gemeten en geregistreerd wordt, verschilt per waterschap. Voor het overgrote deel van de vergunningsplichtige onttrekkingen bestaat een meet- en registratieplicht. De grens voor vergunningsplichtige activiteiten is vaak gekoppeld aan een pompcapaciteit. Bij veel waterschappen moet de hoeveelheid onttrokken grondwater van een bepaalde omvang (gebaseerd op pompcapaciteit of totaal onttrokken hoeveelheid) elk jaar worden doorgeven. Deze grenzen verschillen per waterschap. Ook industriële onttrekkingen zijn meestal vergunningplichtig en onttrekkers dienen een jaaropgave in te dienen. Deze jaaropgave is meestal gebaseerd op een inschatting van de uren dat de pomp heeft aangestaan. Op basis van deze informatie zijn voor de grotere agrarische onttrekkingen (beregening) en industriële onttrekkingen inschattingen te geven van de totale volumes onttrokken grondwater.

Bij kleine particuliere onttrekkingen, en onttrekkingen die onder een melding vallen, is minder of geen zicht op de jaarlijks onttrokken hoeveelheden. Het is meestal onbekend wanneer en hoe lang een bepaalde pomp heeft aangestaan. De kleinste onttrekkingen zijn als gevolg daarvan uit beeld. In geval van bronneringen of bemalingen worden meestal wel (digitale) debietmeters gebruikt.

5.2 Huidige knelpunten

De meeste waterschappen geven aan dat ze onvoldoende zicht hebben op de onttrokken hoeveelheden, met name bij de kleinere grondwateronttrekkingen. De grotere industriële onttrekkingen en ook agrarische onttrekkingen zijn over het algemeen wel in beeld. Er is behoefte aan een betere meet- en registratie. Hierbij lopen de waterschappen tegen de volgende knelpunten aan.

1. **Automatisering en standaardisering registratie en verwerking gegevens**

Niet alle onttrekkingen zijn in beeld of worden systematisch geregistreerd. Een aantal waterschappen heeft de laatste jaren geïnvesteerd in het actualiseren en digitaliseren van bekende onttrekkingen. Bij verschillende waterschappen is ook geïnvesteerd in een automatisch registratiesysteem. Dit is soms in eigen beheer ontwikkeld. In sommige gevallen kan de melding plichtige of vergunninghouder via DigiD of een digitaal portaal gegevens (de digitale jaaropgave) aanleveren. Er zijn echter ook waterschappen waar de gegevens nog met brieven of e-mails worden opgevraagd, ontvangen en vervolgens handmatig worden verwerkt in Excel. Soms worden deze gegevens niet geregistreerd of opgeslagen. Gegevens kunnen als gevolg hiervan niet gemakkelijk geleverd of geraadpleegd worden.

2. Vulling Landelijk Grondwaterregister

Het Landelijk Grondwater register (LGR) wordt gebruikt om processen voor vergunningverlening en beleidsvorming te ondersteunen. Sinds 1 juli 2022 worden nieuwe registraties automatisch geleverd aan de Basisregistratie Ondergrond. Aanlevering van gegevens aan de LGR vindt in de praktijk niet zonder meer plaats bij alle waterschappen. De werking van het systeem wordt in de meeste gevallen als ingewikkeld en tijdrovend beschouwd, met name voor de vergunninghouders, registratie- of meldingsplichtigen. Zij moeten veel informatie aanleveren, die ze niet vaak niet zelf kunnen leveren of begrijpen. Provincies en waterschappen leveren in de regel daarom zelf gegevens aan het LGR van met name vergunning plichtige activiteiten. Dit betekent dat per melding of vergunning de informatie die door de onttrekker wordt aangeleverd opgeschoond en aangevuld moet worden. Het vullen van de database wordt als een tijdrovende klus beschouwd. Het gaat soms om duizenden onttrekkers per waterschap, alleen een geautomatiseerde verwerking is een praktische oplossing. Handmatig invoeren van de gegevens kost te veel tijd. Grondwateronttrekkingen voor beregening voor landbouwgronden en zeker kleine onttrekkingen zijn daarom vaak niet aangeleverd aan de LGR of de BRO, dit geldt ook voor waterschappen die zelf een goed werkend registratiesysteem hebben. Dit is een knelpunt dat opgelost moet worden. Voorliggend rapport gaat hier niet op in.

3. Nauwkeurigheid van de opgegeven hoeveelheden

In de gevallen dat de regel in artikel 6.11 Waterbesluit (oud) ook van toepassing is na 1 januari 2024 moeten de onttrokken hoeveelheden met 95% nauwkeurigheid gemeten worden. Dit zou betekenen dat onttrekkingen met debietmeters gemeten moeten worden. Er wordt echter nauwelijks gebruikt gemaakt van debietmeters. Veel waterschappen geven onttrekkers de mogelijkheid om hiervan af te wijken en nemen genoeg met een urenteller of inschattingen. Geregistreerde uren worden vermenigvuldigd met de opgegeven pompcapaciteit. Zo worden de onttrekkingshoeveelheden per jaar verkregen. Voor bemalingen of bronneringen is in de regel wel nauwkeuriger data beschikbaar.

4. Controle, handhaving en toezicht

Een belangrijk aandachtspunt bij een meet- en registratieplicht is de controle op de opgegeven hoeveelheden. Er is beperkte capaciteit bij Toezicht en Handhaving en middelen ontbreken om de opgegeven jaaropgaves te controleren. Het vaststellen of de aangeleverde informatie correct is, kan op praktische obstakels stuiten. Als er geen deugdelijke debietmeter of pompregistratie aanwezig is, kan achteraf moeilijk worden vastgesteld wat daadwerkelijk is onttrokken.

5. Behoefte aan meer informatie in de tijd

Om gerichter beleid te kunnen maken, is meer informatie nodig. De huidige praktijk van meldingen in combinatie met meten en registreren levert een onvoldoende compleet beeld op van wat wordt onttrokken. Het beeld is dat melders regelmatig schattingen maken van onttrekkingen die vele maanden eerder hebben plaatsgevonden. Omdat er vrijwel nooit – de grote onttrekkingen daargelaten – debietmeters of andere registratie aanwezig is, kennen de ontvangen gegevens een foutmarge.

5.3 Voorgestelde uitwerking van de bouwsteen

De bouwsteen uniforme meet- en registratieplicht kan als volgt worden uitgewerkt:

1. Voor alle onttrekkingen, ongeacht ligging, grootte en categorie komt een meet- en registratieplicht. Dit is de meest omvangrijke oplossing die ook in de Water en Bodem Sturend-brief wordt vermeld;
2. De verplichting beperken tot bepaalde typen onttrekkingen waarvan. Hierbij kan gedacht worden aan ligging (kwetsbare gebieden of N2000-gebieden), pompcapaciteit, categorie (industrie, beregening, particulier) of een combinatie hiervan. Dit wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 8 en 9 van dit rapport.

5.4 Technische oplossingen

Standaardisering en automatisering
Het registeren en verwerken van de informatie is gestandaardiseerd en geautomatiseerd. Zowel voor de onttrekker als voor het bevoegd gezag is een goed registratiesysteem een voorwaarde voor de uitbreiding van een meet- en registratieplicht. Verschillende waterschappen hebben in de afgelopen jaren een systeem ontwikkeld of aangekocht. Door voortschrijdend inzicht kunnen deze systemen in de komende jaren geoptimaliseerd worden. Waterschappen die nog niet zo ver zijn, zouden geholpen zijn met een standaard systeem.

Landelijk
Landelijke verzameling van meet- en registratiegegevens kan gebeuren via het Omgevingsloket. Iedereen kan per 1 januari 2024 via het Omgevingsloket een vergunningsaanvraag indienen. Op moment van dit onderzoek is het Omgevingsloket nog volop in ontwikkeling.

Maatwerk per bevoegd gezag
Waterschappen kunnen een formulier plaatsen op de eigen website voor de registratie van onttrekkingsdata. Verschillende waterschappen hebben dit inmiddels. Dit biedt de waterschappen autonomie en de mogelijkheid om gemakkelijker maatwerk toe te passen. Eventueel kunnen waterschappen de ontwikkeling van het systeem en de database uitbesteden aan marktpartijen.

Debietmeters
Om de betrouwbaarheid van de verstrekte gegevens te verbeteren, ligt het in de rede om debietmeters of vergelijkbare registratietechniek verplicht te stellen. In het milieu domein is het verplicht stellen van dergelijke registratie allang gangbaar. Ook voor de grondwateronttrekkingen waar de provincie het bevoegd gezag is, bestaat een nauwkeurige registratie van onttrekkingen. Dat heeft te maken met het gegeven dat een heffing is gekoppeld aan de onttrokken hoeveelheid.

Voor het bereiken van een bepaalde nauwkeurigheid van de geregistreerde hoeveelheden en de mogelijkheid tot controle is de toepassing of verplichtstelling van digitale debietmeters een oplossing. Digitale debietmeters worden nog nauwelijks toegepast. Er zijn wel proeven gaande meestal in samenwerking met agrariërs en andere stakeholders, bijvoorbeeld in het project ‘Zicht op Water’. Daarnaast moet goed nagedacht worden voor wie en welke onttrekkingen dergelijke debietmeters verplicht gesteld worden.

Pilots en steekproeven
Inzicht en kennis over onttrokken hoeveelheden kan mogelijk ook via andere wegen opgehaald worden. Er zijn bijvoorbeeld prille ideeën over pilots of steekproeven in bepaalde gebieden. De opgehaalde informatie, zowel over de onttrokken hoeveelheden als over de benodigde inspanning voor het verkrijgen van de informatie, zou geëxtrapoleerd kunnen worden naar andere gelijkaardige gebieden.

Voorbeelden van informatie-inwinning
Beregeningen vinden plaats in droge periodes. Naast het onttrokken debiet, put, het beregende perceel en verbouwde gewas wensen waterschappen ook inzicht in de periode en duur van de onttrekking. Er zijn verschillende methodes mogelijk om gegevens binnen te krijgen.

Waterschap Limburg
Waterschap Limburg informatie verzamelen via een online beregeningsmodule waarin onder andere het aantal mm, de oppervlakte van het beregende perceel (open teelten) en de gebruikte put kunnen worden ingevoerd. De opgave van de gegevens vindt vooralsnog op vrijwillige basis plaats. Het is nog onbekend of de resultaten van deze pilot succesvol zijn. De resultaten moeten goed (nauwkeurig en compleet) genoeg zijn voor bijvoorbeeld hydrologische modelleringen en beleidsontwikkeling.

Waterschap Aa en Maas
Waterschap Aa en Maas doet proeven met debietmeters. Het vergelijken van de resultaten van deze proeven met de resultaten van de beregeningsmodule van waterschap Limburg in aangrenzende of gelijkaardige gebieden kan inzicht geven in de voor- en nadelen van de methodes waarmee de gegevens worden verzameld.

Waterschap Rijn en IJssel
Waterschap Rijn en IJssel onderzoekt in een pilotgebied wat nodig om onttrekkingen in beeld te brengen en te controleren. Het pilotgebied bevat een drinkwatergebied, deel van de gemeente Hengelo (woonwijk) en agrarisch gebied. Tegelijkertijd wordt voor het gebied een waterbalans gemaakt. Zo kan een relatie gelegd worden tussen onttrekkingen en waterbalans. Op basis van de uitkomsten van de pilot wordt onderzocht welke informatie nodig is voor het gehele beheergebied van het waterschap om goede waterbalansen te kunnen opstellen om te kunnen sturen.

Waterschap Brabantse Delta
Met het project ‘Zicht op Water’ werken de agrarische sector, de provincie Noord-Brabant, gemeente Zundert en waterschap Brabantse Delta samen om beter te begrijpen hoeveel grond- en oppervlaktewater er wordt gebruikt. Ze plaatsen digitale meters op waterbronnen en koppelen deze aan een online dashboard. Hierdoor kunnen telers zelf hun waterverbruik meten. Dit geeft boeren de mogelijkheid om op basis van hun eigen gegevens gerichte acties te ondernemen. Tegelijkertijd kan het waterschap effectiever omgaan met waterschaarste.

5.5 Juridische aspecten

De meet- en registratieplicht is de minst stringente wijze van nadere regulering die wordt besproken in dit rapport. Deze voorgestelde wijze van regulering behelst een landelijke verplichting dat eenieder die grondwater onttrekt, verplicht is periodiek informatie (ook wel “gegevens en bescheiden”) te verstrekken aan het bevoegd gezag. Een verplichting tot het meten en registreren van totaal onttrokken volumes grondwater is onderdeel van alle bouwstenen.

Juridische implementatie: vier varianten
Hieronder worden vier varianten uiteengezet om de meet- en registratieplicht in bestaande regelingen op te nemen:

1. Ten eerste kan de verplichting worden opgenomen in een algemene regel van bestuur. Dat kan bijvoorbeeld in hoofdstuk 16 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Het voordeel van een landelijke verplichting is dat de verplichting gelijkluidend en gelijktijdig geldt voor eenieder. De regel kan bepalen dat de gegevens en bescheiden dienen te worden verstrekt aan het bevoegd gezag. Dat zal in de meeste gevallen het dagelijks bestuur van het waterschap zijn en voor de grotere onttrekkingen Gedeputeerde Staten van de provincie. In enkele uitzonderingen zal dit de Minister van I&W zijn.

   Het opnemen van deze verplichting in een landelijke regeling is niet nieuw. Artikel 6.11 Waterbesluit voorzag immers in een meet- en registratieplicht zoals hier bedoeld.

Zoals opgemerkt in het rapport van Sterk Consulting hebben veel bevoegde gezagen in het verleden gebruik gemaakt van de mogelijkheid in het vijfde lid van dat artikel om bij verordening onttrekkers vrij te stellen van deze verplichting.

Een kanttekening op deze variant is dat een dergelijke regel, gelet op de verdeling van bevoegdheden in de Omgevingswet, voor zover het gaat om de waterschappen, logischerwijs wordt opgenomen in de Waterschapsverordening in plaats van het Bal. De bevoegdheid voor grondwateronttrekkingen die buiten het toepassingsbereik van hoofdstuk 16 Bal vallen, ligt in beginsel bij de waterschappen. Een regel met rechtstreekse werking voor de burger kan worden vastgesteld door een bestuursorgaan van het waterschap. Wel kan het Rijk een instructieregel voor die bestuursorganen vaststellen, zie daarvoor de volgende variant.

2. Een tweede mogelijkheid is dat het Rijk het betreffende bevoegd gezag verplicht deze meet- en registratieverplichting op te nemen in de eigen regelgeving. Voor zover het bevoegd gezag de dagelijks besturen van de waterschappen betreft, ligt het in de rede dat het Rijk een instructieregel toevoegt aan hoofdstuk 6 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. De inhoud van die instructieregel zou dan zijn dat ieder algemeen bestuur van het waterschap in de Waterschapsverordening die meet- en registratieverplichting opneemt. De instructieregel bevat in beginsel een termijn waarbinnen de algemeen besturen, althans het daartoe gedelegeerde orgaan, de instructieregel moeten hebben uitgevoerd. Hetzelfde geldt voor zover het bevoegd gezag Gedeputeerde Staten is, behalve dat de instructieregel is gericht aan provinciale staten die de omgevingsverordening zo nodig moet aanpassen.

3. Het Rijk kan de waterschappen ook via een getrapt systeem instrueren. In die variant instrueert het Rijk de provinciale staten om in de omgevingsverordening een bepaling op te nemen die verplichtingen oplegt aan de waterschapsbesturen. Kanttekening bij deze variant is dat grondwaterlichamen niet overeenkomen met provinciegrenzen. Sommige grondwaterlichamen bestrijken zelfs meerdere provincies. Een afweging per provincie is dan minder logisch. Daarnaast leidt deze variant waarschijnlijk niet tot één landelijk speelveld. De problematiek rondom grondwater kenschetst zich naar de mening van de auteurs van dit rapport meer als een landelijk belang dan een provinciaal belang.

4. Tot slot zou het Rijk afspraken kunnen maken met de bevoegde gezagen dat zij in hun verordening de meet- en registratieverplichting opnemen. Deze variant heeft het risico dat het sluiten van overeenkomsten met de waterschappen de nodige tijd vergt en dat afspraken niet gelijkluidend hoeven zijn. Afspraken maken met koepelorganisaties, zoals bij het “Bestuursakkoord Water” is gedaan, heeft als nadeel dat er geen afspraak tot stand komt met het bevoegde orgaan dat benodigde regels kan vaststellen. Daarnaast is het staatsrechtelijk zuiverder als het Rijk voor deze publiekrechtelijke maatregel een publiekrechtelijk instrument gebruikt dat daarvoor is bedoeld. Dat is de instructieregel en niet een (opzegbare) privaatrechtelijke overeenkomst, die lastiger afdwingbaar is.

Toezicht en Handhaving

De handhaving van verplichtingen van onttrekkingen is niet eenvoudig. Een put is lang niet altijd zichtbaar, laat staan vanaf de openbare weg. En als de put wel in beeld is, wil dat nog niets zeggen over de mate van gebruik voor onttrekkingen. Daarnaast zijn de gevolgen van een individuele onttrekking in principe niet of nauwelijks waarneembaar.

Deze omstandigheden maken dat de “pakkans” lager ligt in vergelijking met activiteiten die beter waarneembaar zijn en sneller tastbare gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving.

Een complicerende factor bij de handhaving van deze bouwsteen is dat de onttrekkers niet in beeld hoeven zijn bij de waterbeheerder. Als iemand wil onttrekken, dan verbiedt deze bouwsteen dat niet. Ook als de waterbeheerder geen weet heeft van deze onttrekking. De verplichting behelst immers *alleen* het verstrekken van gegevens. De mate van handhaving is afhankelijk van onttrekkers die spontaan hun gegevens aanleveren. Alleen als een onttrekker bekend is bij de waterbeheerder, kan die persoon worden geattendeerd op het nakomen van de verplichting. Tevens kan dat moment worden benut om uitleg te geven hoe (gemakkelijk) de informatie kan worden verstrekt.

Bij het opstellen van de regels waarin een meet- en registratieverplichting is opgenomen is het verstandig rekening te houden dat een put meerdere gebruikers kan hebben. Hierdoor kan het lastig zijn om het totale volume dat door middel van die put wordt onttrokken te meten. Verkend dient te worden in hoeverre de regels kunnen worden opgesteld opdat voor iedere punt slechts een rechtspersoon als onttrekker geldt.

Aansluiting bij parlementaire geschiedenis instrumenten Omgevingswet
De bouwsteen is te kwalificeren als een informatieplicht (zie hoofdstuk 3). Het doel van de informatieplicht is slechts dat door de initiatiefnemer informatie wordt verstrekt. Het bestuursorgaan krijgt daarmee niet de bevoegdheid om voorafgaand aan het starten van een activiteit een inhoudelijke beoordeling of afweging te verrichten.

De bouwsteen omvat alleen regelgeving ten behoeve van informatievergaring. Onttrekkers worden in vergelijking met andere bouwstenen met relatief weinig administratieve lasten geconfronteerd. Dat geldt ook voor de ambtelijke organisatie van de bevoegde gezagen. Voor de uitvoering hoeven er in principe geen besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht te worden genomen. Omdat er geen besluiten nodig zijn, staat ook geen mogelijkheid tot het maken van bezwaar en het indienen van beroep bij de bestuursrechter open. Een uitzondering betreft handhavingsbesluiten. Dat zijn wel besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en zijn dan ook appellabel.

Anticiperen op de toekomst
De ambitie van de informatieplicht is niet gericht op het sturen van onttrekkingen. Met “sturing” wordt hier bedoeld dat het bevoegd gezag actief ingrijpt in de onttrekkingen, bijvoorbeeld door een onttrekkingsplafond vast te stellen.

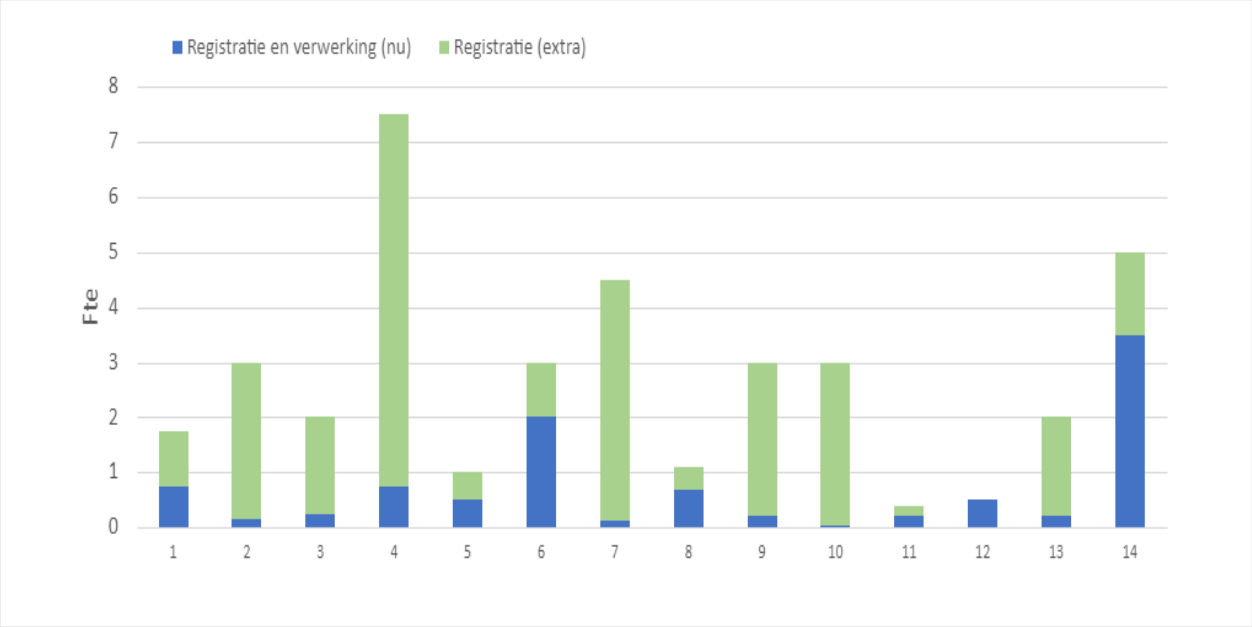
Het is aannemelijk dat in de toekomst de behoefte aan sturing toeneemt. De Omgevingswet kent geen beletsel om een informatieplicht aan te vullen met een meldingstelsel of een vergunningstelsel

5.6 Benodigde inspanning waterbeheerders

De benodigde inspanning voor de registratie en verwerking van de huidige grondwateronttrekkingen is gebaseerd op de interviews en de enquête. Hieruit komt een divers beeld, de inspanning verschilt sterk per waterschap omdat ook de aanpak verschilt. Het gaat om de benodigde tijd vanaf het moment van melden/aanvragen tot afmelden van zowel permanente onttrekkingen als tijdelijke onttrekkingen. Voor de meeste waterschappen is de inzet minder dan 1 fte, maar dit kan oplopen tot 3.5 fte (waterschap nummer 14 in Figuur 5-1). Twee waterschappen geven aan dat de opgegeven tijdsinspanning enkel het verwerken van meldingen en vergunningen in het LGR betreft.

Als er nog geen geautomatiseerd digitaal datasysteem aanwezig is, moeten de waterbeheerders de jaaropgave via de post of via de email ophalen. Momenteel zijn er waterschappen die dit proces hebben uitbesteed. Er worden brieven verstuurd naar bekende onttrekkers met het verzoek informatie te geven over de onttrekking. Als er geen antwoord is verstuurd wordt vervolgens meestal één herinnering gestuurd. De ontvangen informatie wordt vervolgens gecontroleerd en geregistreerd. Voor het verwerken van grote aantallen onttrekkingen is een geautomatiseerd en gestandaardiseerd systeem nodig.

Als voor alle onttrekkingen een meet- en registratieplicht geldt, neemt de gemiddelde tijdsinspanning van een waterschap toe tot 2 à 3 fte. In de interviews en enquête is door verschillende waterschappen aangegeven dat het onmogelijk is om alle onttrekkingen in beeld te krijgen zonder een verplichte melding of afdwinging via toezicht en handhaving. Sommige waterschappen hebben in de enquête daarom ook de uren voor de extra handhaving opgenomen (waterschap 10 in Figuur 5-1). Daarnaast is de extra benodigde inspanning afhankelijk van het feit of de onttrekkingsput al in beeld is via een melding en dat het enkel gaat om de extra registratie van de gemeten hoeveelheden. Tijdens de interviews is in een enkel geval aangegeven dat het in kaart brengen van alle onttrekkingsputten een initiële investering vraagt van 13 fte.



Figuur 5-1 *Benodigde tijd (in fte) voor registratie en verwerking van de huidige grondwateronttrekkingen en de bouwsteen waarin alle onttrekkingen geregistreerd moeten worden*

De totale inspanning voor meten en registreren wordt gepresenteerd in de conclusies in Tabel 10-3.

5.7 Impact op grondwater onttrekkers

Aangenomen dat voor alle grondwateronttrekkingen een meet- en registratieplicht geldt, dan dienen alle grondwater onttrekkers de volgende actie te ondernemen:

- Jaarlijks of per kwartaal de onttrokken hoeveelheden doorgeven aan het bevoegd gezag;
- Afhankelijk van de eisen aan de nauwkeurigheid, moet de onttrekker investeren in een debietmeter.

Voorwaarden

Om de onttrokken hoeveelheden grondwater nauwkeurig te kunnen meten en registreren zijn in principe digitale debietmeters nodig. Volgens de Waterwet (Artikel 6.11 lid 2 van het Waterbesluit) is een meting met een nauwkeurigheid van 95% verplicht. Veel waterschappen accepteren momenteel jaaropgaves met bijvoorbeeld een inschatting van de onttrokken hoeveelheden op basis van pompcapaciteit en pompuren. Vergunninghouders geven daarom vaak op deze wijze de jaarlijks onttrokken hoeveelheden door.

Prijs van debietmeter

De verplichting tot het meten- en registeren met debietmeters, en de handhaving hierop, houdt in dat de onttrekkers debietmeters moeten aanschaffen. Debietmeters zijn er in vele soorten en maten en daarom varieert de aanschafprijs sterk. Er zijn verschillende factoren en daarmee ook afwegingen die gemaakt moeten worden in de keuze voor een debietmeter;

- Buisdiameter;
- Meetbereik;
- Meetmethode (Elektromagnetisch, Ultrasoon, Mechanisch);
- Draagbaar of vast;
- Nauwkeurigheid;
- Druk.

In Tabel 5-1 is een overzicht opgenomen van de gemiddelde prijs van een debietmeters. Bij al deze type debietmeters is een nauwkeurigheid van 95% haalbaar. De kosten kunnen variëren tussen enkele honderden euro's tot € 6.000.

Tabel 5-1 Kosten van debietmeters

Type Debietmeter	Voor- en nadelen	Aanschafprijs Bandbreedte
Mechanisch	Relatief goedkoop Gevoelig voor vuil, ijzerrijk of kalkrijkwater zorgt voor verstoppingen en afname nauwkeurigheid	€500,- ± 300,-
Ultrasoon	Eenvoudige installatie en gebruik Gevoelige sensoren (vuil)	€2000,- ± 1000,-
Elektromagnetische	Grootste nauwkeurigheid. Zowel snelheid als volume wordt gemeten. Kennis van geleidnaarheid water noodzakelijk	€5000,- ± 1000,-

Naast de aanschafprijs zijn er kosten verbonden aan het onderhoud van de debietmeter en de verwerking van de meet- en registratiegegevens (mogelijk eenmalige investering). Meetdata kan desgewenst via telemetrie (datalogger) naar bijvoorbeeld een online dashboard, zodat men op afstand toegang heeft tot de metingen. Bij handmatige uitlezingen van mechanische debietmeters zijn deze kosten niet inbegrepen.

In het project ‘Zicht op Water’ van waterschap Brabantse Delta is gebruik gemaakt van digitale watermeters op waterbronnen die door de agrarische sector worden gebruikt. Eén debietmeter, inclusief plaatsing en telemetrie abonnement, kost ongeveer €2000,- exclusief BTW. Waterschap Aa en Maas stelt debietmeters eveneens voor enkele onttrekkingen verplicht. Hier is gekozen voor het verplicht stellen van een debietmeter (afhankelijk van de diameter van de leiding en de pomp) tussen de €3500 en €5000.

Uitgaande van ongeveer 100.000 kleine onttrekkingen zijn de aanschafkosten voor debietmeters € 30 tot € 600 miljoen euro. Een klein deel van deze groep heeft al een debietmeter.

Het jaarlijks doorgeven van de hoeveelheden, met name als dit gepaard gaat met de aanschaf van een debietmeter, kan ook het bewustzijn van het grondwatergebruik vergroten. Tegelijkertijd kan deze verplichting afschrikken. Het staat niet vast dat met name kleine particuliere onttrekkers zonder handhaving van de plicht voldoende gegevens delen.

5.8 Doelmatigheid

De doelmatigheid is gedefinieerd als de balans tussen effectiviteit van de bouwsteen en inspanning die uit de bouwsteen voortvloeit voor onttrekkers en het bevoegd gezag. Hoe dit voor de meet- en registratieverplichting uitpakt, wordt samengevat in Tabel 5-3.

Tabel 5-2 Afweging tussen de winst en de inspanning van de bouwsteen uniforme meet- en registratieplicht

Bouwstenen	Winst	Inspanning	Zorgpunten
Uniforme meet en registratieplicht voor onttrekkingen	Geeft totaaloverzicht onttrekkingen en inzicht in de waterbalans	Extra inspanning en investering voor zowel waterbeheerder als (particuliere) onttrekker	Handhaving. Kleine onttrekkingen zijn niet bekend

Alle waterschappen hebben aangeven meer te willen meten en registeren en meer inzicht te willen hebben in actuele onttrekkingssituaties. Wat levert de data op die hiermee gegenereerd wordt? Meten- en registeren kan systeemkennis en inzicht vergroten en zo mogelijke (sturings)instrumenten, zoals een onttrekkingsplafond onderbouwen. De vraag is echter of het voor het verkrijgen van dit inzicht noodzakelijk is om alle onttrekkingen te meten en registeren. Waterschappen willen vooral inzicht hebben in de onttrekkingen die een significant aandeel hebben in de waterbalans.

Het is minder efficiënt om regelgeving op te stellen voor de allerkleinste particuliere onttrekkingen. De inspanning voor registratie en handhaving vraagt veel inspanning ten opzichte van de informatie die het oplevert. Er kan daarom voor gekozen worden om de meet- en registratieplicht vrij te stellen voor onttrekkingen met een kleine pompcapaciteit. Het is dan wel nodig om de hoeveelheid onttrokken water van deze categorie op een andere manier in beeld te brengen, bijvoorbeeld door het doen van steekproeven en extrapolaties.

De voor- en nadelen van de bouwsteen uniforme meet- en registratieplicht zijn samengevat in Tabel 5-3.

Tabel 5-3 Voor- en nadelen van de bouwsteen uniforme meet- en registratieplicht

Voor- en nadelen	Consequentie
Nadelen	
Stijging administratieve lasten: meer registratie van onttrekkingen en controles van de opgaves	Gemiddeld 1 a 2 fte extra per waterschap (globaal 30 fte in Nederland)
Maatschappelijke kosten. Onttrekkers moeten een debietmeter aanschaffen	Kosten variëren tussen € 300 en € 6000 per debietmeter. Totale kosten voor circa 100.000 kleine onttrekkingen zijn € 30 tot € 600 miljoen euro
Afdwingen en handhaving is lastig	Niet alle onttrekkers zullen gegevens doorgeven
Voordelen	
Verbetering inzicht in waterbalans met feitelijke hoeveelheden onttrokken grondwater	Een meer compleet landelijk beeld van onttrekkingen en de waterbalans waarmee beschikbare grondwater-voorraden op regionale schaal beter verdeeld kan worden
	Onttrekkers worden meer bewust van watergebruik

6 Uniforme meldingsplicht

Samenvatting hoofdstuk
De bouwsteen “uniforme meldingsplicht” is een combinatie van een meldingstelsel en de uniforme meet- en registratieplicht. Deze bouwsteen richt zich op de onttrekkingen waarvoor momenteel weinig verplichtingen gelden, dit zijn de kleinste (particuliere) onttrekkingen. De meldplicht wordt nu al naar tevredenheid toegepast bij veel waterschappen. Maar dit is niet het geval bij alle waterschappen, het is niet uniform geregeld in Nederland. Belangrijkste nadeel is dat met alleen een melding geen nadere voorschriften kunnen worden gesteld, specifiek voor die onttrekking. Hiervoor is een apart besluit nodig waarin maatwerkvoorschriften worden gesteld. Dat kan gewenst zijn bij onttrekkingen die een knelpunt geven in de beschikbaarheid van voldoende zoetwater. Het belangrijkste verschil met de bouwsteen in het vorige hoofdstuk is dat er een verbod is om te starten met onttrekken, tenzij er een melding is gedaan bij het bevoegd gezag.

6.1 Huidige praktijk van melden

Een meldingstelsel is niet nieuw. Vrijwel overal in Nederland moeten grondwateronttrekkingsactiviteiten van een bepaalde omvang worden gemeld. Vrijwel altijd is de meldplicht gecombineerd met een meet- en registratieplicht.

Uit de interviews komt het beeld dat meeste bevoegde gezagen overwegend tevreden zijn met het instrument. Periodiek dienen de resultaten van de meet- en registratieplicht te worden verstrekt aan de waterbeheerders. In de meeste gevallen wordt die plicht nageleefd.

6.2 Huidige knelpunten

De knelpunten met betrekken tot meten en registreren zijn eerder genoemd in paragraaf 5.2. Bij een meldingstelsel blijven veel van deze knelpunten bestaan.

Belangrijkste nadeel is dat een meldingstelsel vrijwel geen mogelijkheden heeft om met maatwerk te sturen. Waterbeheerders kunnen wel generiek een verbod afkondigen ten tijde van een calamiteit, bijvoorbeeld in geval van langdurige droogte. De bestuurlijke drempel om zo’n verbod af te kondigen is hoog. Een dergelijk verbod leidt tot schade bij bedrijven die grondwater nodig hebben. Die laat zich makkelijker kwantificeren dan schade die optreedt in natuurgebieden. Sommige waterbeheerders hebben de behoefte om *vooraf* te kunnen sturen. Een verbod kan in de regel pas worden ingesteld als – na weken met te weinig neerslag – sprake is van een calamiteit. Middelen om de calamiteit (die “*in slow motion*” ontstaat) te voorkomen dan wel de ernst te verminderen door eerder beperkingen op te leggen, biedt dit stelsel niet.

6.3 Voorgestelde bouwsteen

Deze bouwsteen is stringenter dan alleen de meet- en registratieverplichting. Niet alleen geldt een verbod om te onttrekken, zolang er geen melding is gedaan die voldoet aan de daaraan gestelde eisen. Het bevoegd gezag kan maatwerkvoorschriften stellen naar aanleiding van een melding, mits dat is mogelijk gemaakt in de waterschapsverordening of omgevingsverordening. Dat kan in de periode tussen de melding en de daadwerkelijke start van de onttrekking, maar ook in de periode daarna.

Het doel van deze oplossing is dat het bevoegd gezag op de hoogte is van de start van een activiteit, en zo maatwerkvoorschriften kan stellen om aan de benodigde informatie te komen. Ter inspiratie wordt gewezen op de aanpak van waterschappen Brabantse Delta en De Dommel. In 2023 hebben deze waterschappen een meldplicht geïntroduceerd voor de kleinere (particuliere) onttrekkingen die voorheen nog niet melding plichtig waren.

De waterschappen hebben een applicatie ontwikkeld waardoor een initiatiefnemer vlot en gemakkelijk een melding kan doen en gegevens kan verstrekken aan het bevoegd gezag.

6.4 Technische oplossingen

De technische oplossingen voor meten en registreren zijn eerder besproken in paragraaf 5.4 en ook van toepassing op de meldplicht.

6.5 Juridische aspecten

Juridische implementatie
De implementatie van deze bouwsteen wijkt niet af van die van de meet- en registratieplicht zoals besproken in paragraaf 5.5. Artikel 4.4, eerste lid Omgevingswet maakt het mogelijk om in de waterschapsverordening en de omgevingsverordening een verbod op te nemen om zonder voorafgaande melding een daarbij aangewezen activiteit te verrichten.

Toezicht en Handhaving
Zoals eerder in algemene zin is geschetst, is de handhaving van verplichtingen over grondwateronttrekkingen niet gemakkelijk.

De bereidheid om de bestaande meldplicht na te leven is vrij groot omdat grondwater een belangrijk onderdeel is van het bedrijfsproces van de huidige melders, zoals agrarische bedrijven. Het besef van de importantie van voldoende grondwater is doorgaans aanwezig en wordt versterkt door belangengroepen aan hun leden. De huidige groep melders heeft al te maken heeft met de afdeling VTH van de waterschappen, bijvoorbeeld vanwege lozing op het oppervlaktewater.

Een uniforme meldplicht treft een aanmerkelijk grotere en meer diverse groep personen en bedrijven. Het is aannemelijk dat de bereidheid te voldoen aan de meldplicht minder groot zal zijn. Dit hangt onder meer samen met een lager besef van de problematiek en kleinere hoeveelheden onttrekking. De gedachte kan zijn dat de onttrekking “zo klein is” dat een melding “toch niet veel uitmaakt”. Of er is angst dat, eenmaal in beeld bij het bevoegd gezag, er beperkingen en heffingen komen. Ook deze groep particulieren heeft minder te maken met de afdeling VTH van het waterschap.

Een schatting van de Brabantse waterschappen die een meldplicht hebben geïntroduceerd, is dat 1/3 van de onttrekkers de verplichting nakomt.

Aansluiting bij parlementaire geschiedenis instrumenten Omgevingswet
Het instrument melding past goed bij de ambitie om meer inzicht te krijgen in wat daadwerkelijk wordt onttrokken. Er is vooraf geen individuele toetsing voorzien. Wel stelt de melding het bevoegd gezag in kennis van het voornemen te onttrekken. Het bevoegd gezag kan zo nodig met een maatwerkvoorschrift sturen. Een voorbeeld van “sturen” is om een plafond per onttrekking in te stellen.

Anticiperen op de toekomst
De behoefte om het grondwaterbeheer meer te sturen neemt naar verwachting toe. De vraag is hoe het bevoegd gezag kan sturen met betrekking tot onttrekkingen waarvan in het verleden melding is gedaan. Een melding is geen vergunning of anderszins een publiekrechtelijk besluit dat een toestemming bevat te onttrekken. Na de melding mag de initiatiefnemer grondwater onttrekken, zolang en op voorwaarde dat er na de melding aan de meet- en registratieplicht wordt voldaan.

Een nuancering is dat de grootste hoeveelheid onttrokken grondwater al is gereguleerd door middel van een vergunning- of meldingstelsel. De implementatie van deze bouwsteen richt zich dan ook veeleer op de onttrekkingen waarvoor momenteel weinig verplichtingen gelden, dus de onttrekkingen waarvoor nog geen meldplicht of vergunningplicht geldt. Welke dit zijn verschild per waterschap.

Mocht (te zijner tijd) een verdere sturing zijn gewenst, dan is een meldingstelsel niet geschikt. Hoewel er een maatwerkvoorschrift kan worden gesteld, ligt het niet voor de hand om massaal maatwerkvoorschriften te gaan stellen. Dat is namelijk arbeidsintensief. Bovendien mag een maatwerkvoorschrift er niet toe leiden dat het verrichten van een activiteit feitelijk onmogelijk wordt gemaakt. Een aanvraag voor een vergunning kan daarentegen worden geweigerd. Extra complicerend zijn de gevallen waarin de initiatiefnemer zijn bedrijfsvoering heeft aangepast waardoor de onttrokken hoeveelheden grondwater niet zomaar kunnen worden beperkt zonder dat de bedrijfsvoering schade oploopt. In zoverre is dat scenario vergelijkbaar met de problematiek die bekend is komen te staan als de “PAS-melders” in relatie met stikstofdepositie.

In de (toekomstige) situatie dat een meldplicht op een bepaald moment niet meer het meest geschikte instrument vormt en het bevoegd gezag de voorkeur geeft aan een vergunningstelsel, rijst de vraag hoe dient te worden gegaan met de bestaande meldingen. Hoewel dit buiten de scope van dit onderzoek valt en onderwerp is voor nader onderzoek, worden de volgende denkrichtingen gegeven.

1. Overgangstermijn. Ieder meldplichtige krijgt een ruimhartige termijn om een vergunning aan te vragen;
2. Alle meldingen worden een vergunning van rechtswege voor een termijn van (bijvoorbeeld) twee jaar, mits de activiteit naar aard en omvang niet verschilt van de activiteit zoals deze werd verricht voor de inwerkingtreding van het vergunningstelsel.[14]

6.6 Benodigde inspanning waterbeheerders

Deze bouwsteen bestaat uit twee delen: de meldplicht en de meet- en registratieverplichting (zie hiervoor paragraaf 5.6).

Deze paragraaf gaat in op de inspanning van de meldplicht. De twee waterschappen die een vergaande meldplicht hebben geïntroduceerd, schatten de totale tijdsbesteding op circa 1 fte voor een jaar. In het begin vergt het veel tijd om de nieuwe regeling te introduceren en communiceren. Daarna neemt de hoeveelheid benodigde tijd aanzienlijk af. Extra tijd is dan jaarlijks gemoeid met het verwerken van de opgegeven gegevens over de onttrokken hoeveelheden. Wanneer waterschappen samenwerken met een ontwikkeling van een gezamenlijk systeem, dan kan de hoeveelheid benodigde tijd beperkt blijven. De totale extra tijdsbesteding voor een meldingsplicht is daarom geschat op 5 fte voor de extra registratie en ook 5 fte voor de handhaving. De totale inspanning voor meten en registreren wordt gepresenteerd in de conclusies in Tabel 10-3.

[14] *Vergelijk artikel 4.14 Invoeringswet Omgevingswet*

6.7 Impact op grondwater gebruikers

De tijdsbesteding van het doen van een melding hangt erg af van de gevraagde gegevens en de gebruiksvriendelijkheid van de applicatie die het bevoegd gezag ter beschikking stelt.

Voor het overige heeft het doen van een melding geen impact op de onttrekkers. Een melding is slechts een administratieve handeling en geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht waartegen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen kunnen worden aangewend.
Voor zover het de meet- en registratieverplichting betreft, wordt verwezen naar paragraaf 5.7.

6.8 Doelmatigheid

De doelmatigheid is gedefinieerd als de balans tussen effectiviteit van de bouwsteen en inspanning die uit de bouwsteen voortvloeit voor onttrekkers en het bevoegd gezag. Hoe dit voor de meet- en registratieverplichting uitpakt, wordt samengevat in Tabel 6-5.
Zoals eerder opgemerkt bestaat er de behoefte bij waterschappen aan meer informatie over de grondwateronttrekkingen. Deze bouwsteen biedt meer mogelijkheden voor het bevoegd gezag dan alleen de meet- en registratieplicht. Het bevoegd gezag wordt niet alleen voor de start in kennis gesteld van de activiteit, maar heeft ook gelegenheid de activiteit vooraf te beoordelen en zo nodig een maatwerkvoorschrift kunnen stellen. De tijdsinspanning om een meldstelsel in combinatie met meet- en registratieplicht te ontwikkelen dat geschikt is voor grote informatiestromen, lijkt op basis van de eerste ervaringen behapbaar (Tabel 6-5). Het is goed voorstelbaar dat de kleinste onttrekkingen worden uitgezonderd. Het is namelijk zeer de vraag of het betrekken van die onttrekking doelmatig is. Het kost veel inspanning in relatie tot het effect van die categorie onttrekkingen is gering. Daarnaast is de capaciteit van de afdelingen VTH beperkt.

Tabel 6-1 Afweging tussen de winst en de inspanning van de bouwsteen uniforme meldplicht

Bouwsteen	Winst	Inspanning	Zorgpunten
Voor alle gevallen	Verbetert inzicht in onttrekkingen en in de waterbalans	Afhankelijk van applicatie, kan inspanning gebruiker beperkt blijven	Onevenredig veel inspanning handhaving kleinste onttrekkingen
Voor alle gevallen, uitgezonderd de kleinste onttrekkingen	Verbetert inzicht in onttrekkingen en in de waterbalans, met uitzondering van kleinste onttrekkingen	Afhankelijk van applicatie, kan inspanning gebruiker beperkt blijven	

De voor- en nadelen van de bouwsteen uniforme meet- en registratieplicht zijn samengevat in Tabel 6-2.

Tabel 6-2 Voor- en nadelen van de bouwsteen uniforme meldplicht

Voor- en nadelen	Consequentie
Nadelen	
Aantal meldingen neemt aanzienlijk toe als ook de kleine onttrekkingen gemeld moeten worden	Een melding verwerken kost ongeveer 4 uur. Dit vergt in het eerste jaar een extra inspanning
Ook kleine onttrekkers zullen een melding moeten doen – behoudens uitgezonderde gevallen. Ervaring is dat maar een 1/3 van de kleine onttrekkers (zoals particulieren) daadwerkelijk een melding doet	Geen compleet beeld van de kleinste onttrekkingen
Opstellen maatwerkvoorschriften is arbeidsintensief	Maatwerk (specifieke voorschriften) worden beperkt toegepast
Als niet aan de (algemene) voorschriften wordt voldaan dan is een onttrekking niet toegestaan of is er een vergunning nodig	Weinig sturingsmogelijkheden
Naleving melding kleine onttrekkingen is moeilijk te handhaven	Niet alle kleine onttrekkingen zullen gemeld worden

Voor- en nadelen	Consequentie
Voordelen	
Aanleveren van gegevens is meer dwingend dan alleen een meet en registratieplicht	Meer opgaves van onttrokken hoeveelheid grondwater
Het doen van een melding hoeft voor de gebruiker relatief weinig tijd te kosten	Toename administratieve lasten voor gebruiker zijn beperkt
Meldstelsel draagt bij aan bewustwording schaarste	Zorgvuldiger gebruik onttrokken grondwater

7 Uniforme vergunningsplicht

Samenvatting hoofdstuk
Een strengere vorm van regulering is dat iedere onttrekking vergunningplichtig wordt. Zonder een omgevingsvergunning voor een wateronttrekkingsactiviteit is het verboden een onttrekking te verrichten. De meet- en registratieplicht wordt opgenomen in de voorschriften van de vergunning. De aanvrager zal een project-mer-beoordeling moet verrichten, het bevoegd gezag beslist vervolgens of een MER moet worden gemaakt. Ook toetst het bevoegd gezag of aan de KRW-doelstellingen wordt voldaan. Deze bouwsteen is een passend instrument wanneer voor het verrichten van een activiteit een individuele beoordeling nodig is. Een uitkomst kan zijn dat de activiteit wordt geweigerd of dat er voorschriften worden verbonden aan de vergunning waarin beperkingen zijn opgenomen. Voor het verkrijgen van meer grip op de hoeveelheden onttrekking is een vergunningplicht dus niet nodig; voor sturing biedt een vergunningplicht wel meer handvaten dan de andere bouwstenen.

7.1 Huidige praktijk van vergunningverlening

De vergunning plichtige onttrekkingen waren tot 1 januari 2024 opgenomen in de Keur. Het systeem in de Keuren was dat onttrekkingen verboden zijn, tenzij een vergunning is verleend. Er bestonden echter verschillende vrijstellingen waardoor bijvoorbeeld onttrekkingen met een beperkt volume buiten de vergunningplicht vielen. In de praktijk was daarom maar een klein deel van de onttrekkingen vergunning plichtig.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn de regels van de waterschappen opgenomen in de waterschapsverordening. Vergunning plichtig zijn de grotere onttrekkingen (meer dan 150.000 m^3/jaar onttrekking) onder beheer en toezicht van de provincies; en de grotere onttrekkingen voor beregening van landbouwgebied en bemaling van infrastructuur onder beheer en toezicht van de waterschappen. Waterschappen hanteren hiervoor een grens voor de pompcapaciteit. Deze grens verschilt per type onttrekking (bijvoorbeeld beregening of grondwatersanering), per type gebied (bijvoorbeeld strengere regels rond natuurgebieden) en per waterschap. De grens voor de pompcapaciteit waarvoor een vergunning nodig is verschilt sterk per waterschap. Hoe dit precies is geregeld per waterschap is opgenomen in (Sterk Consulting, 2023b) en wordt verder toegelicht in de hoofdstukken 7 en 8 van dit rapport.

Voor pompen met kleinere pomponttrekking zoals besproeiing van tuintjes, het vullen van zwembaden, veedrenking is in de praktijk geen vergunning nodig.

Dit hoofdstuk richt zich op de onttrekkingen met een onttrekking kleiner dan 150.000 m^3/jaar waarvoor geen vergunning nodig is. De grotere onttrekkingen zijn namelijk voldoende goed in beeld en allemaal vergund.

Vergunning voor onttrekking van grondwater werd tot 2009 door de provincie verleend. Bij de introductie van de Waterwet is een deel van de bevoegdheid van de kleinere winningen (minder dan 150.000 m^3/jaar) overgegaan naar de waterschappen. Een deel van de vergunningen dateert nog uit de periode van voor 2009. Na deze periode hebben sommige waterschappen het beleid voor vergunningverlening aangepast. Een voorbeeld is stand-still beleid rond natuurgebieden. In een zone om Natura2000 gebieden worden geen nieuwe vergunningen voor onttrekking verleend om deze gebieden te beschermen tegen verdroging.

7.2 Huidige knelpunten

In de interviews met de waterschappen zijn de volgende knelpunten naar boven gekomen:

1. **Vergunningen hebben oneindige duur**

Vergunningen voor beregening van landbouwgewassen hebben doorgaans een oneindige duur. Deze vergunningen zijn soms al tientallen jaren geleden verleend. Met het huidig voortschrijdend inzicht is er de behoefte om onttrekkingen niet langer toe te staan in bepaalde gebieden of om aanvullende regels te stellen ten aanzien van diepte, tijdstip of totale hoeveelheid van onttrekken. Het is lastig om deze onttrekkingen open te breken. Hier wordt nader op ingegaan in hoofdstuk 9 van dit rapport.

2. **Vergunningen kunnen moeilijk worden introkken of herzien**

Er is behoefte om vergunningen voor onttrekkingen te herzien of in te trekken, vooral op plaatsen waar onttrekking een grote negatieve invloed is op de omgeving. In de praktijk is dit lastig en gebeurt dit nauwelijks.

3. **Vergunningen zijn verleend per put, maar de hoeveelheid is niet begrensd**

Een vergunning geldt in beginsel voor één onttrekking per put. Maar de totale hoeveelheid water die hieruit onttrokken mag worden is vaak niet begrensd. Zeker in droge zomers wordt er dan veel water onttrokken. De waterbeheerder heeft behoefte aan het sturen van de waterbalans en de grondwaterstanden, maar heeft in het huidig vergunningstelsel onvoldoende ruimte om hierin te kunnen sturen. Voor onttrekking van grondwater voor bereiding van drinkwater of industriële toepassingen gelden overigens wel dergelijke grenzen. Enige oplossing bij te veel onttrekking is dan de noodrem: het afkondigen van een beregeningsstop. Maar voor agrariërs is dit een angstbeeld, omdat ze hun bedrijfsvoering hier moeilijk op aan kunnen passen. Risico op opbrengstschade is groot.

4. **Meerdere agrariërs maken soms gebruik van zelfde put**

De vergunningen zijn verleend per put. In de vergunning is niet vastgelegd wie van het grondwater gebruik mogen maken. In sommige vergunningen is vastgelegd in welk gebied het water besproeid mag worden, maar vaak ontbreekt deze eis. Het kan dus voorkomen dat leidingen worden aangelegd om het opgepompte water te verplaatsen naar percelen van aanliggende agrariërs. Dit komt in de praktijk voor, maar het is onbekend of welke schaal.

5. **Vergunningen zijn onvoldoende gespecificeerd**

De vergunningen zijn onvoldoende gespecificeerd wat betreft de precieze locatie en diepte van onttrekken. De vergunning is meestal vastgelegd op een huisadres, de werkelijke locatie van onttrekken kan hier ver weg van liggen. De diepte van onttrekken hoeft niet gespecificeerd te worden. Er geldt vaak wel een maximale diepte tot waarop onttrokken mag worden. Maar in oude vergunningen gold deze eis niet. Het resultaat is dat er geen goed beeld is waar en hoeveel onttrokken wordt.

6. **Beperkte Toezicht en Handhaving**

Verschillende type onttrekkingen vergen een eigen vorm van handhaving. In Laag-Nederland en stedelijk gebied wordt het meeste tijd besteed aan controle en handhaving van vergunningen voor bemaling van infrastructurele werken. Voor de grotere bemaling is een monitoringprogramma verplicht dat inzicht geeft in de hoeveelheid onttrokken water. Dit wordt gecontroleerd door het waterschap. In Hoog-Nederland en het landelijk gebied vormen de onttrekking voor beregening de grootste groep. Per waterschap gaat het vaak om duizenden onttrekkingen. Deze onttrekkingen worden steekproefsgewijs gecontroleerd en handhavers in het veld kijken naar opvallende veranderingen. Handhaving vindt vooral plaats tijdens een beregeningsstop voor grondwater. Uit de interviews komt dat veel afdelingen Handhaving en Toezicht overbelast zijn. Dit was soms ook de reden om de enquête niet in te vullen.

Handhaving van onttrekkingsvergunningen hebben vaak niet de hoogste prioriteit in vergelijking met andere handhavingstaken zoals illegale lozingen of dijkbeheer.

7. **Er is geen vergunning nodig van het waterschap voor boren van de put.**

Er wordt door waterschappen alleen een vergunning verleend voor het onttrekken van grondwater. Voor het boren van de put is geen vergunning nodig van het waterschap. Bij een aantal waterschappen bestaat de behoefte om ook voorschriften te kunnen verbinden aan een vergunning met het oogmerk de bodem te beschermen – die dus niet het de bescherming van het grondwaterlichaam als oogmerk hebben. Deze waterschappen hebben aangegeven het wenselijk te vinden eisen te kunnen stellen aan de uitvoering van de boring en de dimensies van de put.

7.3 Varianten uniforme vergunningplicht

De vraag is of er uniforme regels gesteld kunnen worden voor het verlenen van een vergunning voor grondwateronttrekking – te weten een omgevingsvergunning voor een wateronttrekkingsactiviteit. Nu hanteert elk waterschap eigen regels.

Mogelijkheden voor uniformering zijn:

1. Alle onttrekkingen vergunningsplichtig maken, dit is de meest vergaande oplossing;
2. Uniforme regels aanbrengen in de grens van pompcapaciteit waarbij een vergunning aangevraagd moet worden (zie verder hoofdstuk 8). Naar mate deze grens lager wordt gesteld moeten meer gebruikers een vergunning aanvragen.

Bij alle mogelijkheden kan een meet- en registratieplicht worden verdisconteerd. Dit kan door in een instructieregel te bepalen dat aan iedere vergunning een voorschrift wordt verbonden met daarin de meet- en registratieplicht.

7.4 Technische oplossingen

Het aanvragen van een vergunning voor een onttrekking is geautomatiseerd.

Waterschappen gebruiken soms het landelijke omgevingsloket. De aanvrager kan hierin eerst checken of een vergunning nodig is of dat een melding volstaat. Als een vergunning nodig is kan via het omgevingsloket een vergunning worden aangevraagd.

Verwerking van gegevens via het omgevingsloket wordt door de waterschappen als tijdrovend beschouwd. De Brabantse waterschappen hebben een alternatief ontwikkeld voor zowel de melding als registratie van de hoeveelheid onttrekking. Hiervoor wordt het softwarepakket DJUMA gebruikt (van VISMA). Evenals het omgevingsloket werkt dit met een inlog via Digi-D. Het is een betrekkelijk eenvoudig formulier waarin type onttrekking, diepte van de put, jaar van aanleg (vaak onbekend), grootte van onttrekking, capaciteit van de pomp en locatie wordt opgegeven. Voor invoer van de locatie is in de software aangepast. Het formulier is eenvoudig en daarom ervaren gebruikers dit als meer gebruikersvriendelijk dan het omgevingsloket waarvoor veel vragen beantwoord moeten worden.

Het standaardiseren van de vergunningverlening zal de vergunningverlener tijd besparen.

7.5 Juridische aspecten

Juridische implementatie
De implementatie van deze bouwsteen wijkt niet af van die van de meet- en registratieplicht zoals besproken in paragraaf 5.5. Om herhaling te voorkomen wordt verwezen naar die paragraaf.

Artikel 4.4, tweede lid Omgevingswet maakt het mogelijk om in de waterschapsverordening en de omgevingsverordening een verbod op te nemen om een daarbij aangewezen activiteit zonder omgevingsvergunning te verrichten. Wanneer het Rijk waterschappen wil verplichten om een vergunningplicht op te nemen in de waterschapsverordening, ligt het in de rede een instructieregel op te nemen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Ook kan er in de Omgevingswet een landelijk verbod worden opgenomen om zonder omgevingsvergunning een activiteit te verrichten.

Toezicht en Handhaving
In voorgaande hoofdstukken is gesignaleerd dat de handhaving van verplichtingen in relatie tot onttrekkingen niet gemakkelijk is.

Aan de verlening van een vergunning gaat een individuele beoordeling vooraf. Die beoordeling leidt er in de regel toe dat er voorschriften worden verbonden aan die vergunning. Dat stelt het bevoegd gezag in staat om een duidelijke norm in die voorschriften op te nemen. Een duidelijk normstelling betekent in principe dat gemakkelijker kan worden geconstateerd dat sprake is van een overtreding.

Aansluiting bij parlementaire geschiedenis instrumenten Omgevingswet
Een vergunning is een passend instrument wanneer voor het verrichten van een activiteit een individuele beoordeling nodig is. Een uitkomst kan zijn dat de activiteit wordt geweigerd of dat er voorschriften worden verbonden aan de vergunning waarin beperkingen zijn opgenomen ten aanzien van duur of hoeveelheid onttrokken grondwater.

Anticiperen op de toekomst
In het geval deze bouwsteen wordt geïmplementeerd, zal een toenemend aantal vergunningen worden verleend.

Mocht in de toekomst de behoefte aan sturing toenemen, dan kan de waterbeheerder niet zomaar de voorschriften bij een vergunning wijzigen. Artikel 5.40 Omgevingswet bevat weliswaar een grondslag voor waterschappen om in de waterschapsverordening de bevoegdheid op te nemen dat voorschriften bij een omgevingsvergunning kunnen worden gewijzigd. In de praktijk blijkt dat het aanwenden van die bevoegdheid met als doel het beperken van de activiteit niet eenvoudig is. Er rust op het bevoegd gezag een motiveringsplicht waarom gewijzigde omstandigheden nopen tot het wijzigen van de voorschriften. Dat geldt temeer als het bevoegd gezag ten tijde van de verlening van de vergunning bekend was met die omstandigheden.

In de Omgevingswet is de mogelijkheid opgenomen om een vergunning voor een bepaalde termijn te laten gelden (artikel 5.36). Nadat die termijn is verstreken zal de onttrekker zijn vergunning plichtige activiteit moeten staken of hij zal opnieuw een vergunning dienen aan te vragen. Ook is in het stelsel van de Omgevingswet de mogelijkheid opgenomen dat het bevoegd gezag verplicht is periodiek bestaande vergunningen te actualiseren (zie artikelen 5.38 en 16.56 van de Omgevingswet en de artikelen 8.98 en 8.99 van het Bkl).

Benodigde informatie voor behandeling aanvraag
Een vergunningplicht betekent dat een aanvrager de nodige informatie moet aanleveren.

Project-mer-beoordeling
Op grond van artikel 16.43, eerste lid Omgevingswet, artikel 11.6 Omgevingsbesluit en Bijlage V, onderdeel K1 Omgevingsbesluit geldt dat voor werkzaamheden voor het onttrekken van grondwater die de oprichting, wijziging of uitbreiding inhouden, project-mer-beoordeling plichtig zijn. De mer-beoordeling dient te worden verricht in het kader van de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit of de omgevingsvergunning op grond van een omgevingsverordening.

Deze bouwsteen heeft betrekking op een omgevingsvergunning voor een wateronttrekkingsactiviteit. Blijkens de definities behorende bij artikel 1.1 Omgevingswet is een wateronttrekkingsactiviteit een wateractiviteit. Dat betekent dat in beginsel dat iedere aanvrager een project-mer-beoordeling dient op te stellen. Hierin moet worden beoordeeld of de voorgenomen onttrekking aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Als dat het geval is, dient ter voorbereiding van het besluit tot verlening van de vergunning een milieueffectrapport worden gemaakt.

KRW/Grondwaterrichtlijn
Een onttrekking kan gevolgen hebben voor een grondwaterlichaam. Artikel 6.2 Bkl bevat een instructieregel voor het geval een waterschapsverordening een verbod bevat een activiteit zonder vergunning uit te voeren. Kort gezegd mag een activiteit niet worden vergund indien die ertoe leidt dat niet wordt voldaan aan de omgevingswaarden in artikel 2.13, eerste lid en artikel 2.14, eerste lid Bkl. De omgevingswaarde in artikel 2.13, eerste lid bepaalt dat een grondwaterlichaam in een goede kwantitatieve toestand verkeert. Artikel 2.14, eerste lid bepaalt dat een grondwaterlichaam in een goede chemische toestand verkeert. Artikel 6.2 Bkl bevat uitzonderingen en nuanceringen, maar dat neemt niet weg dat het bevoegd gezag bij de beslissing op een aanvraag voor een vergunning bovenstaande zaken moet beschouwen. Op het bevoegd gezag rust vervolgens de taak om een gemotiveerd besluit te nemen of de onttrekking verenigbaar is met het bovenstaande.

7.6 Benodigde inspanning waterbeheerders

Benodigde tijd voor registratie en controle
Een vergunningstelsel is tijdrovend. Te denken is aan eventueel een vooroverleg, het beoordelen van een aanvraag, het op schrift stellen van het besluit en voorschriften, legesheffing, het eventueel behandelen van een bezwaar of beroep en het zo nodig na verloop van tijd herzien van de vergunning. En daarnaast zal er toezicht en handhaving moeten worden uitgevoerd.

Naar mate er meer vergunningen moeten worden afgegeven kost dit navenant meer tijd. De administratieve lasten kunnen wel enigszins worden beperkt als bevoegd gezag beleidsregels vaststelt waarin bepaalde afwegingen zijn gemaakt waardoor die niet voor iedere aanvraag separaat behoeven te worden gemaakt.

Voor het verlenen van een vergunning van een vergunning voor onttrekking van grondwater ten behoeve van een grondwatersanering of bronbemaling is vaak maatwerk nodig. Er moet worden beoordeeld wat de kwaliteit van het te onttrekken grondwater is, of het geloosd kan worden op oppervlaktewater of riool, of een retourbemaling naar het grondwater noodzakelijk is en wat risico’s zijn op de omliggende (bebouwde) omgeving. Deze type onttrekkingen komen vooral voor in de bebouwde omgeving. Benodigde tijd voor deze vergunningen kan oplopen tot vele dagen per vergunning.

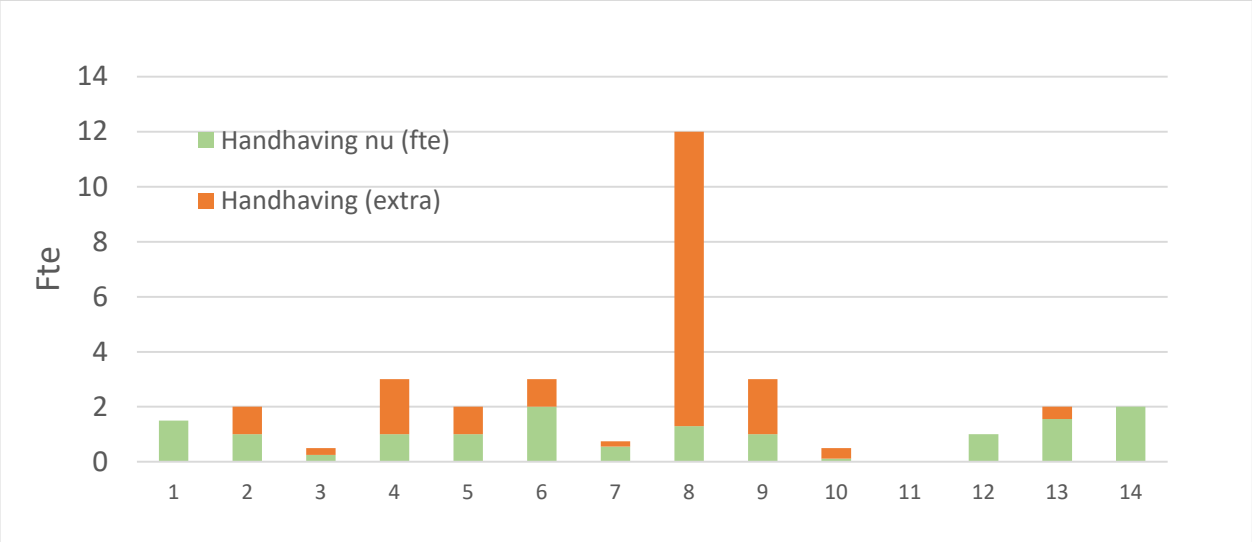
Vergunningverlening voor onttrekking voor beregening is meer standaard. Deze vergunningen kunnen daarom sneller verleend worden.

Maar uit de enquête en interviews blijkt dat er een groot verschil in tijdsinspanning zit tussen een melding en vergunning. Een melding kost in de regel een half uur tot 4 uur om te verwerken. Wanneer dit een vergunning wordt loopt deze tijd volgens sommige waterschappen op tot wel 20 uur. De Brabantse waterschappen die een eigen systeem hebben ontwikkeld schatten de verwerking van een nieuwe vergunning lager in: 4 tot 5 uur per vergunning.

Benodigde tijd voor softwareontwikkeling
Het investeren in een eigen registratiesysteem voor vergunningverlening kan lonend zijn. Ontwikkeling van het softwaresysteem heeft 2 fte [nog ruwe schatting] gekost, maar verdient zich terug als er veel vergunningaanvragen verwerkt moeten worden. Uitgaande van 15 uur extra per vergunningaanvraag verdient dit systeem zich terug bij 175 vergunningaanvragen.

Tijd voor aanpassing van regelgeving, bestuurlijke goedkeuring en implementatie
Voor het aanpassen van regelgeving is tijd nodig voor implementatie en afstemming. In de provincie Noord-Brabant bestaat een bestuurlijke werkgroep beregening. Deze werkgroep bestaat al veel jaren en werkt aan verschillende opties om tot een nieuw beregeningsbeleid te komen. Betrokkenen zoals de ZLTO, terreinbeheerders, provincie, waterschappen en drinkwaterbedrijven zijn deelnemer in deze werkgroep. De praktijk is dat beleidsveranderingen een zorgvuldige afweging nodig hebben en dat het daarom vele jaren kost voordat beleidsveranderingen doorgevoerd worden.

Benodigde tijd voor handhaving huidige vergunningen
Uit de enquête blijkt dat waterschappen voor handhaving nu 0,5 tot 2 fte reserveren voor toezicht en handhaving (Figuur 7-1). Handhaving wordt uitgevoerd als steekproef omdat onmogelijk alle vergunninghouders bezocht kunnen worden. Op de vraag hoeveel fte feitelijk wenselijk/nodig zou zijn voor de huidige vergunningen, is de schatting dat het genoemde aantal fte moet worden verdubbeld. In dat geval worden nog steeds niet alle vergunninghouders bezocht. Een waterschap (nummer 8 in Figuur 7-1) heeft geantwoord dat de benodigde inspanning in dat geval toeneemt tot 12 fte. Uitgaande van 1,5 extra fte per waterschap is 30 fte nodig voor alle waterschappen in Nederland om de handhaving op het gewenste peil te krijgen.



Figuur 7-1 Inzet voor handhaving van vergunningen (uitgedrukt in fte) voor de huidige situatie en de minimaal benodigde tijd die hier eigenlijk voor nodig is

De totale inspanning voor meten en registreren wordt gepresenteerd in de conclusies in Tabel 10-3.

7.7 Impact op grondwater gebruikers

We hebben aangenomen dat een uniforme vergunningsplicht betekent dat meer grondwater onttrekkers een vergunning moeten aanvragen dan nu het geval is. Dit betekent voor degene die een nieuwe vergunning moet aanvragen dat:

- Extra inspanning nodig is voor het aanvragen van de vergunning (papierwerk);
- er aanvullende eisen gesteld kunnen worden aan hoeveelheid en duur van onttrekking;
- er aanvullende eisen gesteld kunnen worden aan het registreren van de hoeveelheid onttrokken grondwater.

Aan de andere kant biedt dit ook voordelen:

- Het verlenen van een vergunning vergroot het bewustzijn van gebruikers van het grondwater;
- Door een meer strakke vergunningverlening kunnen grondwatervoorraden beter beheerd worden en zo kan op de langere termijn beter gegarandeerd worden dat er in de toekomst voldoende water overblijft om te mogen onttrekken.

Project-mer-beoordeling en KRW

De project-mer-beoordeling betekent een inspanning voor de aanvrager. Dat geldt ook de eisen die voortvloeien uit het artikel in de waterschapsverordening waarop artikel 6.2 Bkl ziet. Hoe groot die inspanning zal zijn, hangt af van de specifieke omstandigheden. Naar mate er meer informatie beschikbaar komt over het betreffende grondwaterlichaam, zal doorgaans de benodigde inspanning afnemen.

7.8 Doelmatigheid

De doelmatigheid is gedefinieerd als de balans tussen effectiviteit van de bouwsteen en inspanning die uit de bouwsteen voortvloeit voor onttrekkers en het bevoegd gezag. In paragraaf 7.3 hebben we drie varianten geformuleerd en deze zijn qua doelmatigheid samengevat in Tabel 7-1.

Tabel 7-1: Doelmatigheid van een uniforme vergunningsplicht

Variant	Winst	Inspanning	Zorgpunten
Alles vergunningplichtig	Geeft totaal overzicht Geeft duidelijkheid, biedt mogelijkheid tot sturing.	Zeer grote inspanning. Dit is niet verder gekwantificeerd.	Is niet te handhaven Geen draagvlak bij waterschappen
Standaard grens (bijvoorbeeld 10 m^3/uur)	Geeft duidelijkheid, sturing	Verwachting is 5 keer zo veel vergunningen voor beregening. Per nieuwe vergunning is ongeveer 1 dag werk nodig.	Meerwaarde verschilt per waterschap / regio

Algehele vergunningsplicht

De eerste variant voor deze bouwsteen is een algemene vergunningsplicht, ook voor de kleinste onttrekkingen. Voordeel van deze bouwsteen is dat iedere aanvraag individueel wordt beoordeeld. Dit vergunningstelsel geeft de meeste mogelijkheden om te sturen in onttrekkingshoeveelheden en de grondwaterbalans. Een algehele vergunningplicht voor alle onttrekkingen stuit op bezwaren van waterschappen. Een dergelijke plicht zou in relatie tot het doel (verkrijgen informatie) te veel middelen kosten.

Kleine onttrekkingen in provincie Noord-Brabant en meldplicht bij waterschap De Dommel
Sinds najaar 2023 heeft waterschap De Dommel een meldingsplicht ingevoerd voor kleine onttrekkingen. Ook onttrekkingen met een pompcapaciteit van kleiner dan 10 m^3/uur moeten een melding doen. Voorbereiding van deze beleidsregel heeft veel tijd genomen en is in samenspraak met de partners uit het Brabantse grondwaterconvenant uitgevoerd. Ook waterschap Brabantse Delta heeft een meldingsplicht ingevoerd. Er is vooraf geschat dat er in de provincie Noord-Brabant 20 tot 28 miljoen m^3 wordt onttrokken door de kleine onttrekkers:

- Huishoudelijk gebruik: 5 – 8 miljoen m^3 per jaar;
- Vee drenking: 14 – 18 miljoen m^3 per jaar;
- Klein industrieel gebruik: 1 -2 miljoen m^3 per jaar.

Dit is een substantiële hoeveelheid ten opzichte van de hoeveelheid grondwater die wordt onttrokken ten behoeve van grondwaterberegening (30 tot 100 miljoen m^3 per jaar).

In het afgelopen halfjaar zijn er 3200 kleine onttrekkingen gemeld. Het werkelijke aantal kleine onttrekkingen is onbekend maar waterschap De Dommel verwacht dat er zeker 10.000 putten zijn. Twee derde van de kleine onttrekkingen blijft dus nog onder de radar.

De kleine onttrekkingen zijn nu niet in beeld en het aantal onttrekkingen is daarom ook onbekend (zie kader De Dommel). De huidige inspanning voor vergunningverlening en ook handhaving zou minimaal met een factor 10 toenemen. Het verwerken van duizenden extra vergunningen per waterschap wordt daarom niet als doelmatig gezien. Een gemiddelde inspanning van 2 fte per waterschap voor vergunningverlening en handhaving zou naar 20 fte gaan. De extra inspanning per waterschap verschilt. De kleine onttrekkingen zitten vooral in het landelijk gebied op de hoge zandgronden. Waterschappen in Laag-Nederland met meer stedelijk gebied hebben minder kleine onttrekkingen. Maar hier betekent het optuigen van een vergunning systeem voor enkele kleine onttrekkingen een relatief grote inspanning.

Uniforme vergunningsgrens
De tweede variant voor de bouwsteen is een uniforme vergunningsgrens voor de pompcapaciteit waarbij een vergunning nodig is. In de huidige situatie verschilt dit debiet per waterschap. Nu ligt deze grens ongeveer tussen de 60 en 100 m^3/uur. Als de vergunning grens lager wordt gesteld, bijvoorbeeld 10 m^3/uur, dan betekent dit een grote inspanning voor alle waterschappen. Dit geldt vooral voor de waterschappen met veel landbouwberegening. Voor deze waterschappen kan het aantal vergunningen toenemen met een factor 5. Als er met uniforme regels wordt gewerkt voor beregening is het verschil in tijdsinspanning tussen een melding en vergunning niet groot. Daarom is hiervoor 5 fte extra voor geheel Nederland ingeschat. Maar als vergunningen individueel beoordeeld moeten worden inclusief een project-mer beoordeling dan loopt de benodigde tijd per vergunning op van 4 uur tot 20 uur.

Met deze strengere vergunningsgrens kan worden gestuurd op de grondwatervoorraden. Een andere mogelijkheid is een gebiedsgerichte uitwerking rond de natuurgebieden. Hoofdstuk 8 gaat hier nader op in.

De voor- en nadelen van de aspecten van deze bouwsteen zijn samengevat in Tabel 7-2.

Tabel 7-2 Voor- en nadelen van de bouwsteen uniforme vergunningplicht

Voor- en nadelen	Consequentie
Nadelen	
Individuele beoordeling iedere aanvraag, waaronder toets KRW	Beleidsregels kunnen toename administratieve lasten enigszins beperken
Aanvrager dient project-mer-beoordeling uit te voeren.	Forse verzwaring administratieve lasten bevoegd gezagen en aanvrager
Aanvrager dient leges te betalen	Verzwaring administratieve lasten aanvrager
Vergunningen moeten gehandhaafd worden	Handhaving van onttrekking voor beregening vindt in huidige situatie beperkt plaats. Meer vergunningen verhoogt de inspanning van de afdeling Handhaving en Toezicht.
Meer onttrekkers moeten vergunning aanvragen en grote inhaalslag voor omzetten meldingen naar vergunningen	Meer tijd nodig voordat onttrekking kan starten in vergelijking met melding of meet- en registratieplicht
Voordelen	
Individuele beoordeling zorgt voor maatwerk per onttrekking	Gerichte maatregelen en voorschriften die passen bij de omstandigheden. Vergunningen kunnen geweigerd worden. Zo kunnen kwetsbare gebieden beter beschermd worden.
Vergunningstelsel draagt bij aan bewustwording schaarste	Zorgvuldiger gebruik onttrokken grondwater.

8 Maatwerk per type onttrekking

Samenvatting hoofdstuk
In plaats van een generiek stelsel dat geldt voor het hele land, worden in deze bouwsteen door het Rijk categorieën vastgesteld. Per categorie wordt een wijze van regulering verplicht gesteld. Een categorie kan zijn afgebakend in aard van de onttrekking (bijvoorbeeld beregening, infrastructuur, particuliere tuin, calamiteit), duur van onttrekking of de grootte van de onttrekking (op basis van pompcapaciteit en/of totaal volume onttrokken per jaar). De indeling in een categorie is niet gebaseerd op hydrologische overwegingen, maar op een maatschappelijk toegekend gewicht aan een bepaald type activiteit.

In plaats van een generiek stelsel dat geldt voor het hele land, worden in deze bouwsteen door het Rijk categorieën vastgesteld. Per categorie wordt een wijze van regulering verplicht gesteld. Die regulering kan bestaan uit zowel een informatieplicht als een meldplicht of een vergunningplicht. In deze bouwsteen is de beleid- en regelgeving (vergunningplichtig, toegespitst op de categorie van de onttrekking. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in bijvoorbeeld de toepassing van het water; beregening, industrie, overig kleinschalige particulier gebruik en bemaling.

8.1 Huidige praktijk

In de huidige situatie wordt er een divers onderscheid gemaakt in categorieën waarvoor aparte regels bestaan binnen de verschillende instrumenten (vergunningplicht, meldplicht, zorgplicht, algemene regels) die een waterschap ter beschikking staan. Voorbeelden die waterschappen hanteren zijn onderscheid in:

- Type: beregening (grasland, akkerbouw, tuinbouw), bronbemaling, sanering, industriële toepassingen, particuliere onttrekking, hobbymatig;
- Duur: permanent/tijdelijk (tijdelijk zijn bijvoorbeeld brandblusvoorzieningen en bepaalde onttrekkingen ten behoeve van grondwatersanering en bronbemaling;
- Grootte van onttrekking. Er is regelmatig vrijstelling van melding of algemene regels voor onttrekkingen met een pomp met een capaciteit kleiner dan 10 m^3/uur. Andere grenzen die voorkomen zijn 60, 70 en 100 m^3/uur;
- Voor bemalingen en saneringen: tijdsduur al dan niet gekoppeld met een totale hoeveelheid van de onttrokken hoeveelheid;
- Het aantal bestaande putten per ha;
- Het aantal te beregenen hectares;
- Diepte van de put (afhankelijk van kenmerken watervoerend pakket waaruit onttrokken wordt);
- Locatiekenmerken, bijvoorbeeld in en buiten N2000 of beschermde (natuur)gebieden, grondwaterbeschermingsgebieden.

Een gedetailleerd overzicht is opgenomen in Sterk, 2023b

8.2 Huidige knelpunten

Ongelijk speelveld, afhankelijk van de waterbeheerder
Er is een grote variatie tussen verschillende waterschappen in regelgeving (Sterk, 2023b). Sommige waterschappen maken bijvoorbeeld alleen onderscheid tussen onttrekkingen op basis van onttrokken hoeveelheden, al dan niet in een bepaald tijdsbestek. Andere waterschappen hebben uitgebreide regelgeving die met name is gericht op bronbemalingen en saneringen en weinig regelgeving voor beregening; de invulling van een meet- en registratieplicht ontbreekt. Dit onderscheid kan voortkomen uit doordacht beleid, kennis, strategie, politieke keuzes of het feit dat het grondwaterbeheer nog niet is afgestemd op de actualiteit. In een aantal gevallen, waarbij de (aangrenzende) waterschappen met overeenkomstige gebiedskenmerken nauw samenwerken, is er sprake van bijna identieke regelgeving.

8.3 Varianten voor maatwerk

Mogelijkheden voor varianten van deze bouwsteen zijn als volgt:

1. Maatwerk wordt gebaseerd op de categorie onttrekking. Per categorie wordt een wijze van regulering verplicht gesteld. Dit kan bestaan uit een informatieplicht, meldplicht, vergunningplicht en een meet- en registratieplicht. Een voorbeeld van een categorie is onttrekking ten behoeve van een agrarisch bedrijf;
2. Onderscheid op basis van pompcapaciteit en totale hoeveelheid van de onttrekking per jaar/maand/week. Er kan aangesloten worden op de praktijk; voor agrarische onttrekkingen ten behoeve van beregening worden bijvoorbeeld vaak pompen van meer dan 35 m^3/uur ingezet en industriële onttrekkingen (niet kleinschalig particulier) maken gebruik van pompen van meer dan 60 m^3/uur;
3. Combinatie van bovenstaande. Dit sluit nauw aan bij de bestaande praktijk.

8.4 Juridische aspecten

Deze bouwsteen is een combinatie van de eerste drie besproken bouwstenen. In principe gelden de juridische aspecten ten aanzien van die drie bouwstenen ook voor deze bouwsteen.

Het toedelen van een regime aan een categorie is in principe niet gebaseerd op hydrologische overwegingen, maar veeleer op een maatschappelijk toegekend gewicht aan een bepaald type activiteit. Dat kan gevolgen hebben voor het draagvlak.

De ordening in categorieën is nooit helemaal sluitend te maken. Er blijven gevallen over waar het niet zonder meer is vast te stellen welke categorie het betreft. Of gevallen die (tijdelijk) meerdere categorieën betreffen. Het risico bestaat dat het regime de nodige regels moeten omvatten om onduidelijkheid in die gevallen zoveel mogelijk weg te nemen. Het gevolg is dat het regime daardoor complex wordt.

8.5 Benodigde inspanning waterbeheerders

Het is niet mogelijk de benodigde inspanning voor deze bouwsteen in te schatten, omdat deze bouwsteen een combinatie is van alle voorgaande bouwstenen en afhankelijk is van de exacte invulling.

Implementatie, afstemming en aanpassing beleid en regelgeving
In het geval regelgeving fors aangepast moet worden, zal een initiële investering nodig zijn om de nieuwe regelgeving te implementeren. Daarnaast zal er afstemming met het Rijk plaatsvinden met betrekking tot de categorieën en bijbehorende regelgeving.

Deze oplossing heeft tot doel en voordeel dat de inspanning van de waterschappen gericht wordt geleverd. Dit betekent dat de middelen en tijd die de waterbeheerder tot beschikking heeft, ingezet worden om het grootste deel van de onttrekkingen (bijvoorbeeld 90% van de hoeveelheid grondwateronttrekking) goed in beeld te krijgen. Per categorie is afgewogen of een melding, vergunning of enkel meten- en registeren voldoet aan de informatie- en sturingsbehoefte. Vanwege deze flexibiliteit en vorm van maatwerk zal in vergelijking met een uniforme vergunningsplicht voor alle onttrekkingen een beperktere inspanning nodig zijn.

8.6 Impact op grondwater gebruikers

In het geval huidige onttrekkers geconfronteerd worden met een nieuw regime (bijvoorbeeld een aanpassing van algemene regels naar meldplicht of vergunningplicht) dan zal een overgangstermijn noodzakelijk zijn. De waterbeheerder zal de grondwatergebruikers informeren over de wijzigingen en de nieuwe plichten.

8.7 Doelmatigheid

De doelmatigheid is gedefinieerd als de balans tussen effectiviteit van de bouwsteen en inspanning die uit de bouwsteen voortvloeit voor onttrekkers en het bevoegd gezag. Hoe dit voor de meet- en registratieverplichting uitpakt, wordt samengevat in Tabel 8-1.

Tabel 8-1: Doelmatigheid bouwsteen maatwerk per type onttrekking

Varianten	Winst	Inspanning	Zorgpunten
Categorisering met bijbehorende regelgeving – op basis van type onttrekkingen	Flexibiliteit in aanpak. Focus op 90% van de onttrekkingen met een minimum in inspanning Landelijke uniformiteit en eenduidigheid regelgeving	Afstemming over categorieën	Geen gelijk speelveld tussen verschillende onttrekkers, discussie over type onttrekkering
Categorisering met bijbehorende regelgeving – op basis van pompcapaciteit en duur van de onttrekking			
Combinatie van bovenstaande			

Voor- en nadelen

De voor- en nadelen van deze bouwsteen zijn samengevat in Tabel 8-2.

Tabel 8-2 Voor- en nadelen van de bouwsteen maatwerk per type

Voor- en nadelen	Consequentie
Nadelen	
Ordening in categorieën is niet sluitend	Onttrekking kan in meerdere categorieën vallen: toename juridisering
Ordening in categorieën niet gebaseerd op hydrologische kwetsbaarheid van het gebied	Onttrekkingen in meest kwetsbare grondwaterlichamen krijgen niet automatisch het stringentste regime
Voordelen	
Meer maatwerk mogelijk dan generieke bouwstenen	Kan draagvlak vergroten

9 Maatwerk per gebied

Binnen deze bouwsteen komen voor verschillende gebiedstypes onderscheidende regels voor grondwateronttrekkingen, bijvoorbeeld een meldplicht of een vergunningplicht. Dit is altijd gecombineerd met een meet- en registratieplicht.

9.1 Huidige praktijk

Veel waterschappen hebben reeds gebiedsspecifiek beleid. Dit beleid is echter niet uniform en kan verschillen per waterschap. De invulling van de regelgeving is meestal afhankelijk van de kenmerken van het beheergebied. Kenmerken zijn bijvoorbeeld de landschapstypes, de aanwezige grondwaterpakketten, de aanwezigheid van zettingsgevoelige gronden en de functies die het grondwater bedient. In het ene waterschap is bijvoorbeeld, in samenspraak met provincie of provincies, afgesproken om N2000 gebieden, die afhankelijk zijn van zoet grondwater, te beschermen. In en rondom deze gebieden zijn onttrekkingen niet gewenst en worden nieuwe vergunningen niet verleend ("*stand still principe*"). N2000 gebieden kunnen zijn aangevuld met kwetsbare beekdalen en andere provinciale natuurgebieden.

Kwetsbare gebieden worden ook beschermd door grenzen te stellen aan de hoeveelheid water dat onttrokken kan worden of de duur van de onttrekking te beperken. In een enkel waterschap in de kustregio, waar zoetwatervoorraden voorkomen die voor de agrarische sector zeer belangrijk zijn, is maximale hoeveelheid onttrekking (mm/ha) vastgesteld. Waterschappen met veel stedelijk gebied, kwetsbare infrastructuur en zettingsgevoelige gronden, hebben de regelgeving hierop afgestemd.

9.2 Huidige knelpunten

Er zijn weinig knelpunten binnen de huidige regelgeving gesignaleerd. Waterschappen hebben juridisch en beleidsmatig voldoende ruimte om gebiedsspecifiek beleid te ontwikkelen en regels op te stellen. Dit betekent dat er ook geen eenduidige landelijke aanpak is voor bijvoorbeeld onttrekkingen ten behoeve van beregening in zandgronden. Uit de interviews is gebleken dat de waterschappen de voorkeur geven aan enige vorm van gebiedsspecifiek beleid.

Onttrekkingsplafonds
Het instellen van gebied specifieke onttrekkingsplafonds is een thema dat bij veel waterbeheerders aan de orde is. Naast waterschappen zijn ook provincies (Brabant) en bijvoorbeeld regionaal bestuurlijke overleggen (Rijn-Oost) met de uitwerking van onttrekkingsplafonds gestart.

- Er zijn enkele waterschappen die hebben aangegeven gebied specifiek beleid nader te willen ontwikkelen, maar hiervoor (nog) onvoldoende systeemkennis te hebben. Als in bepaalde gebieden bijvoorbeeld onttrekkingsplafonds worden ingesteld is het noodzakelijk om deze gebiedsgerichte uitwerking te onderbouwen;
- Aandachtspunt bij de ontwikkeling van gebiedsspecifiek beleid is eenduidigheid en helderheid voor de onttrekker. Tegelijkertijd verschaffen onttrekkingsplafonds juist duidelijkheid aan de onttrekkers, die op lange termijn ook baat hebben bij grondwatervoorraden die in balans blijven.

9.3 Voorstel voor bouwsteen met maatwerk per gebied

De nadere regulering behorende bij deze bouwsteen is geënt op de toestand of mate van kwetsbaarheid van gebieden. De regulering kan bestaan uit zowel een informatieplicht, meldplicht als een vergunningplicht. De regels worden vastgesteld op basis van objectieve criteria, bijvoorbeeld de mate van kwetsbaarheid van de grondwatervoorraden of de aard van de onttrekking. Regels behorende bij een gebied kunnen ook een uitzondering ten opzichte van de regels omvatten.

Uitwerking op de kaart
Op een te maken kaart komt een gebiedsindeling die rekening houdt met kwetsbare en niet kwetsbare gebieden voor geheel Nederland. Hierbij kan gedacht worden aan N2000 gebieden en natuurgebieden, droogtegevoelige gebieden, grondwaterbeschermingsgebieden, bodemdalingsgebieden. Op deze kaart kan ook specifiek aandacht gegeven worden aan de verschillen tussen hoog en laag Nederland, stedelijk en landelijk gebied. Hierbij kan gedacht worden aan hoge zandgronden, duinen in West-Nederland, de zoetwatervoorkomens in de kustgebieden of vitale infrastructuur (waterkerende lichamen).

Bij het opstellen van een landelijk overzicht van kwetsbare grondwatervoorraden (in de vorm van een kaart) is het van belang dat de waterschappen zeggenschap hebben. De waterschap grenzen zijn historisch ontstaan vanuit de (oppervlakte)watersystemen. Zodoende hebben de waterschappen waarschijnlijk de meeste kennis van hun beheergebied en eveneens de onttrekkers binnen het beheergebied. Waterschappen, en ook provincies, zullen de kwetsbare gebieden binnen hun beheergebied bovendien al hebben aangewezen of willen kunnen aanwijzen.

De volgende mogelijkheden zijn er:

1. Het Rijk maakt een landelijke kaart op basis van objectieve regels;
2. De waterschappen brengen hun gebiedskennis in en dragen kwetsbare gebieden aan. Het Rijk doet de toetsing en maakt de eindkeuze.

De uitwerking kan ook verschillen:

1. In deze kwetsbare gebieden moet al dan niet via vergunningverlening of een meldplicht de bescherming van de zoete grondwatervoorraden geregeld worden. Per gebiedstype is maatwerk mogelijk, gecombineerd met een meet- en registratieplicht;
2. Voor deze gebieden kunnen door het Rijk minimale toepasbare regels gesteld worden. Zo verzekert het Rijk een minimaal beschermingsniveau voor deze gebieden. Het is vervolgens aan de decentrale overheden om deze regels nader in detail in te vullen of stringenter te maken.

Door het opstellen van een dergelijk landelijke kaart of overzicht, met daaraan gekoppeld, minimale regelgeving, worden verschillen tussen waterschappen en provincies deels voorkomen. Dit schept duidelijkheid voor de onttrekkers. Bovendien kunnen waterschappen, met gelijkaardige gebiedstypes, ervaringen delen.

9.4 Juridische aspecten

Net als de vorige bouwsteen is deze richting een combinatie van de eerste drie besproken bouwstenen. In principe gelden de juridische aspecten ten aanzien van die drie ook voor deze bouwsteen.

Het verschil met de bouwsteen maatwerk per categorie is dat de regulering voor deze bouwsteen correspondeert met de toestand van het grondwaterlichaam. Dat maakt de regulering beter uitlegbaar.

Waterschappen en provincies zullen deze bouwsteen mogelijk ervaren als een aantasting van de lokale autonomie. Kanttekening daarbij is dat de beheergebieden van waterschappen zijn gebaseerd op het oppervlaktewatersysteem; grondwaterlichamen verschillen hiervan en kunnen zich uitstrekken over diverse beheergebieden van waterschappen. Daarnaast is het staande praktijk dat het Rijk vanwege internationale verplichtingen haar bevoegdheden aanwendt om regels te stellen die gelden voor ieder waterschap. Te denken is aan hoofdstuk 6 Besluit kwaliteit leefomgeving. Ook de toestand van grondwaterlichamen is onderwerp van internationale verplichtingen (Kaderrichtlijnwater) en tevens opgenomen in hoofdstuk 6 Besluit kwaliteit leefomgeving.

9.5 Benodigde inspanning waterbeheerders

Het is niet mogelijk de benodigde inspanning voor deze bouwsteen in te schatten, omdat deze bouwsteen een combinatie is van alle voorgaande bouwstenen en afhankelijk is van de exacte invulling.

Implementatie gebiedsgerichte maatwerk
In het geval er nog geen gebiedsgericht beleid is of beleid fors aangepast moet worden, zal er een initiële investering plaatsvinden om de nieuwe regelgeving te implementeren. Daarnaast zal er afstemming met het Rijk plaatsvinden met betrekking tot de gebiedsindeling en bijbehorende regelgeving.

Investering in meten- en registreren en handhaving
Sommige waterbeheerders, die al een redelijk gebiedsspecifiek beleid hebben zullen waarschijnlijk met name inspanning moeten leveren op het vlak van meten- en registreren. Net als bij de vorige bouwstenen zal ook bij een gebiedsgericht maatwerk handhaving moeten plaatsvinden.

Gebiedsgerichte maatwerk heeft het voordeel dat de inspanning met name wordt gepleegd in de gebieden die als kwetsbaar zijn bestempeld. Dit betekent dat de middelen en tijd die de waterbeheerder tot beschikking heeft gericht worden ingezet in gebieden waar juist meer inzicht en sturing in grondwatervoorraden gewenst is. In vergelijking met bijvoorbeeld een uniforme vergunningsplicht voor alle onttrekkingen is de inspanning beperkter.

9.6 Impact op grondwater gebruikers

Maatwerk per gebied betekent dat onttrekkers in een bepaald gebied aan meer regels moeten voldoen dan momenteel het geval is. Zo kan de introductie van een meldingstelsel het gevolg hebben dat er een extra inspanning nodig is voor het leveren van aanvullende gegevens. En de onttrekker kan geconfronteerd worden met aanvullende eisen aan hoeveelheid en duur van onttrekking en het registreren van de hoeveelheid onttrokken grondwater.

Gebiedsgericht regelgeving biedt ook voordelen voor onttrekkers. Door gebiedsgericht beleid kunnen grondwatervoorraden beter beheerd worden en zo kan op de langere termijn beter gegarandeerd worden dat er in de toekomst voldoende water overblijft om te mogen onttrekken.

9.7 Doelmatigheid

De doelmatigheid is gedefinieerd als de balans tussen effectiviteit van de bouwsteen en inspanning die uit de bouwsteen voortvloeit voor onttrekkers en het bevoegd gezag. Hoe dit voor de meet- en registratieverplichting uitpakt, wordt samengevat in (Tabel 9-1).

Tabel 9-1: Doelmatigheid van de bouwsteen met een maatwerkoplossing per categorie

Bouwstenen	Winst	Inspanning	Zorgpunten
Landelijke stelsel met vergunningingsplichtig/meldplicht/ gecombineerd met een meet- en registratieplicht waarbij regels afhankelijk zijn van de kenmerken van het gebied	Afgewogen en tot op zeker hoogte uniforme aanpak Gerichte inspanning aan de kant van de waterbeheerders, gedifferentieerd naar kwetsbaarheid en functie van het gebied	Landelijke kaart met daarop gebiedstypes waar nadere regulering gewenst is Kaart moet worden opgesteld op basis van objectieve criteria	De ‘ruimte voor maatwerk’ die de decentrale overheden krijgen moet nauwkeurig afgewogen worden. De Omgevingswet staat voor maatwerk en betere snellere besluitvorming. Bij het opstellen en uitvoeren van een gebiedsgerichte aanpak, staan de waterschappen bij voorkeur aan de lat om dit beleid, wet- en regelgeving samen met het Rijk vorm te geven

Voor- en nadelen

De voor- en nadelen van de aspecten van deze bouwsteen zijn samengevat in Tabel 9-2.

Tabel 9-2 Voor- en nadelen van de bouwsteen maatwerkoplossing per gebied

Voor- en nadelen	Consequentie
Nadelen	
Totstandkoming landelijke kaart waaruit regimes blijken is complex	Veel gezichtspunten, kans op tijdrovend traject totstandkoming kaart
Bouwsteen schuurt met (beleving) subsidiariteitsbeginsel: Rijk wijst in detail gebieden aan i.p.v. de lokale democratie	Decentrale overheden dienen nauw te worden betrokken bij totstandkoming kaart en de daaruit voortvloeiende regimes
Voordelen	
Regime volgt toestand grondwaterlichaam	Goed uitlegbaar
Systematiek regels is landelijk hetzelfde	Meer duidelijkheid en rechtsgelijkheid
Meer maatwerk mogelijk dan generieke bouwstenen	Kan draagvlak vergroten

10 Periodiek herzien (huidige) vergunningen

Dit hoofdstuk bevat geen eigenstandige bouwsteen. De eerdere besproken bouwstenen spitsen zich met name toe op onttrekkingen waar momenteel weinig zicht op is en momenteel niet zijn vergund. Wat betreft het totale volume onttrokken grondwater is echter het grootste deel van dat volume gereguleerd via een reeds verleende vergunning. Bij het opstellen van nadere regelgeving is een beschouwing op zijn plaats ten aanzien van de reeds verleende vergunningen. Met “herzien” wordt in dit hoofdstuk bedoeld dat de een bestaande vergunning(en) wordt geactualiseerd, gewijzigd of ingetrokken. Ook een revisievergunning is een voorbeeld van een herziening.

10.1 Huidige praktijk

In de praktijk hangt het af van het bevoegd gezag in welke mate bestaande vergunningen periodiek worden herzien. Herzieningen hebben meestal het karakter van een revisievergunning. De aanleiding voor een revisievergunning kan zijn dat in de loop van de tijd wisselende en veranderende activiteiten en wijzigingen van voorschriften zich hebben voorgedaan. Soms kunnen voorschriften elkaar tegen spreken of zijn verouderd.

De besluiten tot herziening zijn doorgaans niet erop gericht het totale volume van het toegestane te onttrekken grondwater te beperken.

10.2 Huidige knelpunten

Onder het kopje “huidige knelpunten” in hoofdstuk 7 dat de uniforme vergunningplicht behandelt, staan een aantal problemen met betrekking tot verleende vergunningen. Naast die knelpunten geldt dat een herziening van een vergunning tijdrovend is. Sommige waterschappen hebben beleid ontwikkeld met onder meer als doel het proces te stroomlijnen waardoor de verlening efficiënter verloopt.[15]

10.3 Voorstel voor (periodiek) herzien van vergunningen

De eerdere besproken bouwstenen spitsen zich toe op onttrekkingen waar momenteel weinig zicht op is en doen voorstellen dit te verbeteren. Het periodiek herzien van vergunningen is toegevoegd als extra denkrichting. Er is een groeiende behoefte bij de bevoegde gezagen vergunningen te herzien. Bijvoorbeeld omdat door nieuwe inzichten het wenselijk is een vergunde latente ruimte te beperken of de feitelijke onttrekkingen te reduceren door strengere voorschriften te verbinden aan bestaande vergunningen.

10.4 Juridische mogelijkheden voor herzien van vergunningen

In artikelen 5.38 tot en met 5.41 Omgevingswet staan regels over herziening van een omgevingsvergunning.

Actualisering
Artikel 5.38 regelt dat in bepaalde gevallen het bevoegd gezag *verplicht* een bestaande vergunning moet actualiseren. Bijvoorbeeld omdat er gewijzigde conclusies over de Best Beschikbare Technieken zijn vastgesteld. De verplichting geldt onder andere voor een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewater of zuivering technisch werk. De omgevingsvergunning voor een wateronttrekkingsactiviteit valt buiten deze verplichting. Om die reden wordt actualisering op grond van dit artikel niet verder besproken.

[15] *Ter illustratie wordt verwezen naar de “Beleidsregel actualisering grondwatervergunningen” van waterschap De Dommel.*

Wijziging
Het bevoegd gezag kan de voorschriften die zijn verbonden aan een vergunning voor de onttrekking van grondwater wijzigen. Daarvoor is het nodig dat de waterschapsverordening of omgevingsverordening de gevallen aanwijst waarin die bevoegdheid bestaat. Ook moet uit die verordening blijken op welke gronden het bevoegd gezag voorschriften kan wijzigen. De Omgevingswet bevat zowel de mogelijkheid dat in de waterschapsverordening of omgevingsverordening is bepaald dat er *verplicht* moet worden gewijzigd (artikel 5.39 Omgevingswet) alsook de mogelijkheid dat *facultatief* dient te worden gewijzigd (artikel 5.40 Omgevingswet).

Op het bevoegd gezag rust een tamelijk zware motiveringsplicht waarom een wijziging nodig is. Wanneer het bevoegd gezag besluit dergelijke voorschriften te wijzigen, staat daartegen bezwaar en beroep open. Als vuistregel kan worden gehanteerd dat de motiveringsplicht verzwaart naar gelang de impact voor de vergunninghouder als gevolg van de wijziging groter is.

Intrekking
Naast de mogelijkheid tot wijziging, kan in de waterschapsverordening of omgevingsverordening worden bepaald dat een verleende vergunning wordt ingetrokken. De regels in de Omgevingswet voor intrekking staan evenals de wijziging in de artikelen 5.39 Omgevingswet (verplichte intrekking) en 5.40 Omgevingswet (facultatieve intrekking). In het geval van intrekking kan de impact voor de vergunninghouder groot zijn. Ook hier geldt de vuistregel dat naar mate die impact als gevolg van het besluit groter is, er een zwaardere motiveringsplicht op het bevoegd gezag rust.

Revisievergunning
Als voor een of meer activiteiten verschillende omgevingsvergunningen van kracht zijn, kan het bevoegd gezag ambtshalve een revisievergunning verlenen. De revisievergunning vervangt de eerder verleende vergunningen. Het doel van de revisievergunning is doorgaans het overzichtelijker maken van een of meer gerelateerde vergunningen.

10.5 Juridische aspecten

De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (Rli) adviseert om alleen vergunningen voor bepaalde tijd te verlenen en vergunningen voor onbepaalde tijd uit te faseren.

10.6 Benodigde inspanning waterbeheerders

Het proces dat leidt tot een besluit waarin een vergunning wordt herzien kost doorgaans veel tijd. Er valt wel tijd te besparen door beleidsregels op te stellen waarin veelvoorkomende afwegingen reeds zijn gemaakt. Indien een dergelijk besluit tot een beperking van de mogelijkheden tot onttrekking leidt, is de kans op een bezwaar of beroep groter dan normaal. Ook dat heeft een tijdsbelasting tot gevolg.

10.7 Impact op grondwater gebruikers

Het herzien van vergunningen kan een grote impact hebben op de individuele onttrekker. Als de vooraarden in de vergunning worden aangepast, of als zelfs de vergunning wordt ingetrokken, dan heeft dat een grote impact op de bedrijfsvoering. Afhankelijk van de omstandigheden kan de vergunninghouder aanspraak maken op nadeelcompensatie.

10.8 Doelmatigheid

De doelmatigheid is gedefinieerd als de balans tussen effectiviteit van de bouwsteen en inspanning die uit de bouwsteen voortvloeit voor onttrekkers en het bevoegd gezag. Hoe dit voor de meet- en registratieverplichting uitpakt, wordt samengevat in (Tabel 10-1).

Tabel 10-1: Doelmatigheid van de bouwsteen herzien van vergunningen

Bouwstenen	Winst	Inspanning	Zorgpunten
Vergunningen worden (periodiek) herzien	Meer grip op waar en hoeveel grondwater wordt onttrokken	Veel werk omdat alle vergunningen moeten worden nagelopen	Veel inspraak en bezwaar

Voor- en nadelen

De voor- en nadelen van de aspecten van deze bouwsteen zijn samengevat in Tabel 10-2.

Tabel 10-2 Voor- en nadelen van de bouwsteen maatwerkoplossing per gebied

Voor- en nadelen	Consequentie
Nadelen	
Inzet van bevoegd gezag	Vraagt de nodige onderbouwing van het maatschappelijk belang. Dit moet per vergunning worden aangetoond
Impact voor grondwatergebruikers	Nieuwe regels en mogelijk beperkingen van wat nu mogelijk is
Voordelen	
Ook vergunde onttrekkingen worden onderwerp van nadere regulering	Meer mogelijkheden om de grondwatervoorraden duurzaam te beheren
Rechtsgelijkheid	Nadere regulering is beter uitlegbaar als die ook bestaande vergunningen – die het leeuwendeel van de (bekende) onttrekkingen vormen – omvat
Meer sturing mogelijk van het grondwaterbeheer	Grondwaterdoelen voor de KRW kunnen eerder behaald worden

10.9 Conclusies

In dit rapport zijn zes bouwstenen uitgewerkt. In dit rapport wordt de doelmatigheid van de verschillende bouwstenen in beeld gebracht, wat helpt bij het maken en onderbouwen van deze keuzes. De doelmatigheid is gedefinieerd als de balans tussen effectiviteit van de bouwsteen en inspanning die uit de bouwsteen voortvloeit voor onttrekkers en het bevoegd gezag. De meeste discussie gaat over de kleinste onttrekkingen, zoals de particuliere onttrekkingen. Qua aantal vormt dit de grootste groep, maar het volume is beperkt.

Het is minder efficiënt om regelgeving op te stellen voor de allerkleinste particuliere onttrekkingen. De inspanning voor registratie en handhaving vraagt veel ten opzichte van de informatie die het oplevert. Er kan daarom voor worden gekozen om de meet- en registratieplicht vrij te stellen voor onttrekkingen met een kleine pompcapaciteit. Het is dan wel nodig om de hoeveelheid onttrokken water van deze categorie op een andere manier in beeld te brengen, bijvoorbeeld door het doen van steekproeven en extrapolaties.

10.10 Algemene conclusies

- Voor een goed grondwaterbeheer is meer zicht nodig op de onttrokken hoeveelheden grondwater, uitgesplitst per locatie, type, diepte en tijd;
- Dit inzicht kan worden verkregen door een mix toe te passen van de zes voorgestelde bouwstenen in dit rapport;
- Om onttrekkingen beter te registeren is een investering nodig van gebruikers in de aanschaf van een debietmeter en bij het bevoegd gezag in software en tijd voor de registratie en controles;
- Het ontbreekt de waterschappen op dit moment aan voldoende capaciteit voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. De aanscherping van regelgeving vraagt dan ook extra capaciteit;
- Vergunningen van waterschappen zijn nu beperkt tot de onttrekking en niet voor het aanleggen van een onttrekkingsput. Dit beperkt de sturingsmogelijkheden van de waterschappen.

10.11 Conclusies over doelmatigheid van de zes bouwstenen

Een belangrijke voorwaarde is dat de nadere regelgeving voldoende doelmatig (balans tussen effectiviteit en inspanning) is. Dit houdt in dat die regelgeving:

- Een verbetering moet opleveren van de huidige situatie omdat knelpunten worden opgelost;
- Er meer grip en sturing mogelijk is binnen het grondwaterbeheer;
- De inspanningen ten aanzien van organisatie, databeheer en handhaving hiertoe in relatie staan.

De doelmatigheid wordt samengevat in Tabel 10-3. Het gaat om een samenvattend beeld voor geheel Nederland (alle waterschappen bij elkaar opgeteld). De inspanning per waterschap verschilt sterk, afhankelijk van wat het betreffende waterschap al geregeld heeft en het aantal onttrekkingen per waterschap.

Tabel 10-3 Doelmatigheid van de zes bouwstenen uitgewerkt voor geheel Nederland op basis van een enquête met 14 waterschappen en verdiepende interviews met 6 waterschappen

Oplossing	Wat levert het op	Benodigde implementatie (eenmalig)	Extra inspanning registratie per jaar	Extra inspanning vergunningverlening, toezicht en handhaving per jaar
Meet en registratieplicht	Een goed totaalbeeld van de feitelijke hoeveelheid grondwateronttrekking. Dit inzicht is nodig voor KRW, grondwaterbeheer, grondwatermodellen, waterbalansen	Inspanning in opzet van registratiesysteem inclusief link met LGR en de BRO. Gebruikers moeten een debietmeter aanschaffen	Grote inspanning nodig voor het verwerken van vele aanvullende kleine onttrekkingen. Bij de inspanning is ook rekening gehouden met een extra inspanning op toezicht en handhaving omdat dit moeilijk los van elkaar kan worden gezien.	
Meldingplicht	Bevoegd gezag vooraf op de hoogte en kan zo nodig maatwerk voorschriften stellen	Relatief beperkt. Sluit aan op huidige praktijk	Kleine extra inspanning ten opzichte van meet- en registratieplicht.	Kleine extra inspanning ten opzichte van meet- en registratieplicht
Vergunningplicht	Meer sturing mogelijk van grondwater voorraden door individuele beoordeling	Vergunningen moeten individueel worden verleend, en herzien. Dit is tijdrovend: 4 tot 20 uur per vergunning	Kleine extra inspanning ten opzichte van meet- en registratieplicht.	Grote inspanning. Veel extra toezicht en handhaving nodig per individuele vergunning.
Maatwerk per categorie	Flexibiliteit in aanpak. Focus op 90% van de onttrekkingen met een minimum in inspanning	Afstemming nodig voor indeling per categorie	Niet van toepassing. Dit is een verbijzondering van bovenstaande bouwstenen	
Maatwerkgebied	Flexibiliteit in aanpak. Aandacht is gericht op de probleemgebieden	Afstemming nodig voor indeling in gebied		
Herzien vergunningen	Bestaande vergunde ruimte beperken of zelfs intrekken zodat grondwatervoorraden beter beheerd kunnen worden	Kost veel tijd omdat een goede onderbouwing van maatschappelijk belang nodig is	Niet uitgewerkt in dit rapport. Dit is maatwerk per vergunning en is nu niet te schatten	

Toelichting op tabel:

- In de derde kolom staat de benodigde implicatie voor implementatie van de instrumenten. De benodigde tijd is niet gekwantificeerd omdat dit sterk kan verschillen per waterschap en deels buiten de scope van dit onderzoek valt (zoals de verbetering van het LGR). Voor het opzetten van een geautomatiseerd meld- en registratiesysteem moet rekening gehouden worden met jaren voorbereidingstijd;
- In de vierde en vijfde kolom staan de jaarlijkse inspanning voor de extra registratie en inspanning voor VTH zonder kwantificering. In de huidige situatie is er onvoldoende capaciteit beschikbaar om de meldingen en vergunningen te handhaven. Dit maakt het lastig voor de waterschappen om te bepalen wat in het ideale geval nodig is om alle onttrekkingen te handhaven. In deze tabel is er geen rekening mee gehouden dat ook de kleinste vergunningen gehandhaafd worden;

- Voor de bouwsteen meet- en registratieplicht is ingeschat dat er circa 15-90 fte per jaar extra nodig is (totaal voor alle waterschappen in Nederland). Dit is op basis van een enquête ingevuld door 14 van de 21 waterschappen en 6 interviews met waterschappen en een provincie;
- Voor de bouwstenen meld- en vergunningplicht is ingeschat dat circa 3- 10 fte per jaar extra nodig is voor alle waterschappen in Nederland. Ook deze bandbreedte is opgesteld aan de hand van de enquête en interviews.

Literatuur

Havekes, de Putter, Wensink, “Praktijkboek Waterbeheer onder de Omgevingswet”, Boom juridisch, Den Haag, 2022

IPO en UvW (2021). Overzicht grondwateronttrekkingen. Provincies en waterschappen. Januari 2021

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2022. Water en Bodem sturend. 25 november 2022

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2023. Kabinetsreactie Rli advies over KRW en nadere invulling van KRW – impulsprogramma. 30 juni 2023

Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, 2023. Advies ‘Goed water goed geregeld’ aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat. 11 mei 2023

Royal HaskoningDHV, 2023. Joint Fact Finding: Basis op orde. KRW-basis op orde voor oppervlaktewater, grondwater en drinkwaterbronnen. RHDHV rapport BI8367-RHD-XX-XX-RP-X-0002 voor het ministerie van I&W. 25 april 2023

Sterk Consulting, 2023a. Regulering van en nieuw beleid voor onttrekkingen van grondwater door waterschappen Inventarisatie Keuren en Algemene Regels onder de Waterwet en de Waterschapsverordening onder de Omgevingswet. December 2023

Sterk Consulting, 2023b. Bijlagerapport: Inventarisatie regulering door waterschappen van onttrekkingen van grondwater en hiermee verband houdende infiltraties Stelsel Waterwet & Omgevingswet. December 2023

Tweede kamer der Staten-Generaal, 2023. Motie 636 van de leden Van Ginneken en Tjeerd De Groot. Voorgesteld 6 juli 2023.

Unie van Waterschappen, 2023. Visie op grondwater. 31 maart 2023

Witteveen + Bos, 2022. Studiegroep grondwater. Feitenrelaas Grondwater. 16 februari 2022

Royal HaskoningDHV
Enhancing Society Together

Bijlage 1

Vragenlijst interview



Vragenlijst grondwateronttrekkingen waterschap

Het gaat om alle onttrekkingen - agrarisch, particulier en bedrijfsleven (ook tijdelijke bronbemalingen) – maar niet retourbemalingen.

1. Algemeen, intro

- Zijn de onttrekkingen in beeld bij uw waterschap? Om welke aantallen, categorieën en hoeveelheden gaat het? Hoe komt die informatie tot stand?
- Is er naar uw idee een gevoel van urgentie aanwezig binnen de ambtelijke organisatie om meer aandacht te geven aan grondwateronttrekkingen? Zo ja, wordt ambtelijk overwogen grondwateronttrekkingen strenger te reguleren? In hoeverre geldt dat voor het bestuur?
- In hoeverre wordt nu gewerkt aan aanpassing van de regelgeving ten aanzien van registratie, melding en vergunning? En wat was hiervoor de aanleiding?
- Zijn er rapportages / overzichten van de onttrekkingen in uw gebied?
- Is er ooit een verbod op onttrekkingen afgekondigd in verband met te lage grondwaterstanden?

2. Meten en registreren

- Hoeveel meldingen zijn er naar schatting ontvangen en hoeveel komen er doorgaans jaarlijks bij? En hoe is dit verdeeld over de verschillende categorieën?
- Komt er bij een meldplicht meer kijken in vergelijking met een informatieplicht?
- Voor wat betreft de grondwateronttrekkingen waarvoor een meet- en registratieplicht geldt; welk aandeel wordt momenteel daadwerkelijk gemeten en geregistreerd?
- Op welke manier worden de standen geregistreerd en doorgegeven? Hoe loopt dit in de praktijk, wordt dit als makkelijk of moeilijk ervaren door de gebruiker?
- Op welke manier wordt dit verwerkt door het waterschap in een database en overzichten? Hoeveel inspanning vraagt dit?

- Wordt de data gecontroleerd? En is er voldoende vertrouwen in de betrouwbaarheid van de data? Wordt er actie ondernomen als geen data wordt aangeleverd? Hoeveel tijd gaat hierin zitten?
- Als alle onttrekkingen (ook de meest kleine) moeten worden gemeten en geregistreerd, wat is hiervoor nodig om dit te regelen / faciliteren? Om hoeveel extra onttrekkingen gaat het dan?
- Zijn er ideeën over innovatieve manieren van inzamelen van deze data?
- In hoeverre is er bestuurlijke discussie hierover? Is er contact met stakeholders hierover?
- In hoeverre zijn de gegevens beschikbaar gemaakt voor derden of voor de BRO / LGR? Hoeveel inspanning is hier nog voor nodig, ook als er nog extra onttrekkingen toegevoegd moeten worden?
- In hoeverre worden de waterschapsdoelen bereikt met alleen een meet en registratieplicht?

3. Vergunning en handhaving

- Hoeveel vergunningen zijn er naar schatting verleend en hoeveel komen er doorgaans jaarlijks bij? Hoe is verdeeld over de type onttrekkingen?
- Hoe loopt dit in de praktijk, wordt dit als makkelijk of moeilijk ervaren door de gebruiker?
- Hoeveel tijd is er gemoeid bij het waterschap met vergunningverlening (aanmelding, beoordeling, verwerking gegevens). En bij een melding?
- Als alle onttrekkingen (ook de meest kleine) vergunningplichtig worden, gemeten en geregistreerd, wat is hiervoor nodig om dit te regelen / faciliteren? Om hoeveel extra onttrekkingen gaat het dan?
- In hoeverre wordt beleid ten aanzien van vergunningen afgestemd met provincie en andere waterschappen?
- Zijn er beleidsuitgangspunten gedefinieerd ten aanzien van de hoeveelheid onttrekking, bijvoorbeeld een standstill principe?
- In hoeverre kan met een algehele vergunningplicht aan beleidsdoelstellingen (bijvoorbeeld KRW) worden voldaan?
- Hoe wordt er gecontroleerd / gehandhaafd op vergunningen? Bijvoorbeeld controles in het veld / satellietdata / steekproeven? Hoeveel tijd is hiermee gemoeid? Wat zou in de ideale situatie nodig zijn?

4. Gebiedsgerichte scenario's

- In hoeverre kan vergunningverlening gebiedsspecifiek worden gemaakt. Om welke gebieden gaat het dan?
- In hoeverre kan vergunningverlening gedifferentieerd worden in de grootte van de onttrekking? Waar zou de grens dan gelegd worden?
- Wat voor voorschriften (in geval van een vergunning) of maatwerkvoorschriften (in geval van een meldplicht) zijn voor u belangrijk?
- In hoeverre is het praktisch, technisch en juridisch mogelijk om te differentiëren? Of welke knelpunten worden voorzien?
- Is met een gebiedsgerichte scenario een betere sturing mogelijk van grondwatervoorraden? Zo ja hoe?

5. Periodieke herziening vergunning

- Hebben de huidige vergunningen een vastgestelde termijn of zijn deze voor oneindige tijd afgegeven?
- In hoeverre wordt overwogen om de huidige vergunningen te herzien?
- Geeft dit juridische knelpunten? Zo ja, welke?
- In hoeverre kunnen landelijke richtlijnen hierbij helpen?

Vragenlijst grondwateronttrekkingen provincie

Het gaat om alle onttrekkingen - agrarisch, particulier en bedrijfsleven (ook tijdelijke bronbemalingen) – maar niet retourbemalingen.

1. Algemeen, intro, rolverdeling

- Wat is rol van provincie bij beregeningsbeleid en regulering van onttrekkingen?
- Hoe is afstemming met waterschappen geregeld?
- Wat is rol van provincie bij vergunningverlening onttrekkingen rond N2000 gebieden?

2. Grondwaterbeheer (sturing)

- Hoe kan provincie sturen in grondwaterbeheer? Welke varianten voor het beregeningsbeleid worden uitgewerkt? In hoeverre wordt rekening gehouden met maatwerk (per gebied of type onttrekking)?
- Wat is draagvlak voor aanpassingen in beleid?
- Heeft de provincie de onttrekkingen goed in beeld waarvoor zij zelf bevoegd gezag is (grote industriële onttrekkingen en drinkwater)? Om hoeveel gaat het?
- Wat wordt gedaan aan handhaving voor deze onttrekkingen?
- Hoeveel tijd is hiermee gemoeid?
- Worden gegevens aangeleverd aan de BRO / LGR?
- Welke instrumenten zet de provincie in (zorgplicht / maatwerk)?
- In hoeverre wordt gedacht aan aanpassing van de grondwaterheffing (als sturingsinstrument)?

3. Bestaande vergunningen (openbreken)

- In hoeverre kunnen bestaande vergunningen worden ingetrokken of worden aangepast?
- Wat zou dit opleveren? In hoeverre worden hiermee beleidsdoelstellingen gerealiseerd?
- Wat zijn juridische belemmeringen?
- In hoeverre kunnen bestaande vergunningen worden afgekocht / gecompenseerd?