

# Pleidooi voor uniforme regels en kosten bij waterwinning voor beregening

**Zowel de regels als de kosten voor grondwateronttrekkingen variëren binnen Nederland zo sterk dat er navrante verschillen bestaan voor de gebruikers van water. Doordat provincies en waterschappen hun eigen regels en prijzen mogen bepalen, kan het voorkomen dat de ene gebruiker veel meer betaalt voor precies hetzelfde water als zijn buurman of aan geheel andere regels moet voldoen. Harmonisatie van regels en kosten is noodzakelijk voor een eerlijk beleid, waarbij niet de provincie of waterschapsgrenzen leidend moeten zijn, maar het hydrologische systeem waaruit onttrokken wordt.**

**B**eregening is een algemeen verschijnsel in de zomer in Nederland. Weilanden, akkers en sportvelden worden regelmatig beregend met grond- of oppervlaktewater om droogteschade te voorkomen. Afgelopen zomer gaf dat door de verdroging echter nogal wat problemen: een aantal waterschappen verbood beregening vanwege een te laag waterpeil. Met de toenemende kans op droge zomers zullen deze problemen zich waarschijnlijk vaker gaan voordoen.

Regelgeving voor onttrekkingen voor beregening is op verschillende niveaus vastgelegd in een veelvoud aan wetten, verordeningen en keuren. Verschillende onttrekkingen vallen onder verschillende kwantiteitsbeheerders, die elk hun eigen regels en prijzen bepalen. Wat oppervlaktewater betreft beheert Rijkswaterstaat zoals bekend het hoofdwatersysteem en de waterschappen de regionale watersystemen. Het grondwaterbeheer is in handen van de provincies, behalve in de provincies Overijssel (vanaf 2007) en Limburg, waar een deel van deze taak is ondergebracht bij de waterschappen. Geen enkele ondervraagde kwantiteitsbeheerder hanteert regels voor beregening; het is altijd de wateronttrekking die aan regels gebonden is. Om helderheid te scheppen in het Nederlandse onttrekkingsbeleid is een inventarisatie gemaakt van de regelgeving voor waterwinningen, waarbij specifiek is gekeken naar beregening ter voorkoming van droogteschade in de landbouw en op sportvelden.

## Waterkwantiteit

Landelijk zijn wat kwantiteit betreft de onttrekkingsregels vastgelegd in de Wet op de Waterhuishouding (oppervlaktewater) en de Grondwaterwet, die vanaf 2008 opgaan in de nieuwe Waterwet. Op regionaal niveau zijn deze wetten geconcretiseerd in provinciale grondwaterverordeningen, verordeningen waterhuishouding, waterschapskeuren, een Algemene Maatregel van Bestuur van Rijkswaterstaat, en eventueel aanvullende regelgeving. Hierin staat onder andere vastgesteld welke onttrekkingen onder de meld-, registratie- en vergunningsplicht vallen en in welke gevallen kan worden volstaan met algemene regels. De grenzen

hiervoor zijn op verschillende manieren gesteld, hoewel de meeste provincies en waterschappen de grenzen leggen bij een bepaald onttrekkingsvolume per uur. Daarbij gaat het ofwel om de maximale pompcapaciteit van de installatie, ofwel om de intensiteit van de onttrekking. In een aantal gevallen worden grenzen gelegd bij maximale hoeveelheden per maand, kwartaal of jaar.

De regels voor het onttrekken van water verschillen sterk binnen Nederland<sup>1)</sup>. Dit is deels te verklaren door verschillen in waterbeschikbaarheid, maar ook door de mate waarin de kwantiteitsbeheerder onttrekkingen wil monitoren en zowel onttrekkingen als administratieve lasten in de hand wil houden. Voor grondwater geldt in de meeste provincies een meldplicht voor onttrekkingen groter tot tien kubieke meter per uur (tabel 1). Acht provincies hanteren een vergunningsplicht vanaf de in de wet gestelde grens van 60 kubieke meter per uur. De andere vier hanteren een strakkere vergunningsplicht. Voor onttrekkingen die onder deze grens vallen, hebben elf provincies algemene regels ingesteld. Voor oppervlaktewater geldt doorgaans een

meldplicht voor onttrekkingen vanaf vijf, tien of 20 kubieke meter per uur en een vergunningsplicht vanaf 0, 20 of 100 kubieke meter per uur (tabel 2). In een aantal gevallen is geen melding of vergunning vereist. De registratieplicht geldt bij een aantal kwantiteitsbeheerders voor onttrekkingen met bepaalde intensiteit of capaciteit, maar kan ook worden opgelegd als de kwantiteitsbeheerder zo besluit.

## Waterkwaliteit

Wat waterkwaliteit betreft zijn landelijk de regels vastgelegd in de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Omdat oppervlaktewateronttrekkingen echter geen invloed hebben op de waterkwaliteit in de watergang waaruit onttrokken wordt (er wordt alleen water onttrokken, niets toegevoegd), zijn deze wetten niet van toepassing op oppervlaktewateronttrekkingen. Omdat (inrichtingen voor) grondwateronttrekkingen wél de kwaliteit van het grondwater kunnen beïnvloeden, vallen werkzaamheden in milieubeschermingsgebieden voor grondwater onder de Wet milieubeheer. Deze gebieden beslaan circa 3,5 procent van Nederland, variërend van 0,5 procent in Friesland tot bijna acht procent

**Tabel 1. Grondwater: frequentie waarmee bepaalde onttrekkingscapaciteiten of intensiteiten (m<sup>3</sup>/uur) worden gebruikt bij grenzen voor de meld- en vergunningsplicht voor grondwateronttrekkingen.**

onttrekkingscapaciteit / intensiteit (m <sup>3</sup> /u)	meldplicht	vergunningplicht
>0	3	
>1	4	
>5	1	
>10	3	1
>30		1
>40		1
>60		8
geen	1	

\* Eén provincie hanteert bij de vergunningsplicht een volume per jaar en staat daarom niet vermeld in dit overzicht.

**Tabel 2. Oppervlaktewater: frequentie waarmee bepaalde onttrekkingscapaciteiten of intensiteiten (m<sup>3</sup>/uur) worden gebruikt bij grenzen voor de meld- en vergunningsplicht voor oppervlaktewateronttrekkingen.**

onttrekkingscapaciteit / intensiteit (m <sup>3</sup> /u)	meldplicht	vergunningplicht
>0	1	3
>1	1	2
>5	4	1
>10	6	
>20	5	4
>50	2	1
>60		1
>70		1
>90		1
>100		7
>250		1
geen	8	5

in Limburg<sup>2)</sup>. In het algemeen is het in milieu-beschermingsgebieden voor grondwater verboden om de beschermende werking van slechtdoorlatende bodemlagen aan te tasten en boorputten op te richten of te gebruiken. De exacte regels, evenals de locatie van deze gebieden, staan aangegeven in de provinciale milieuvorderingen.

### Water besparen

De huidige regelgeving omvat naast regels over waterkwantiteit en -kwaliteit ook maatregelen om zuinig met water om te gaan. Zo preferiert de helft van de provincies het gebruik van oppervlaktewater boven grondwater om grondwaterstanddaling als gevolg van grondwateronttrekkingen te voorkomen en kan Rijkswaterstaat evenals 60 procent van de provincies en 90 procent van

de waterschappen, een onttrekkingsverbod instellen bij bijzondere omstandigheden, zoals (extreme) droogte. Daarnaast kennen Drenthe en Noord-Brabant temporele beperkingen op het onttrekken van grondwater voor beregening en is in Limburg en Gelderland beregening slechts toegestaan als een beregeningsplanner dit noodzakelijk acht. Als laatste hebben verschillende kwantiteitsbeheerders kwetsbare gebieden voor grond- of oppervlaktewater aangewezen waar aangescherpte onttrekkingsregels gelden.

### Kosten

Aan het onttrekken van water in Nederland zijn verschillende kosten verbonden. Naast de kosten voor de pompinstallatie en het eventueel slaan van een put, hebben

onttrekkers te maken met aanvullende kosten van een vergunning. Daarnaast bestaat een provinciale heffing op grondwater. Ook kunnen grondwateronttrekkers opdraaien voor eventuele schade als gevolg van de onttrekking. Sinds begin 2006 zijn onttrekkingen voor beregening van planten vrijgesteld van de nationale grondwaterbelasting.

De prijs van een vergunning hangt af van de leges- en publicatiekosten, welke door provincies en waterschappen worden bepaald en worden vastgesteld in legesverordeningen. Onttrekkingen waarvoor geen vergunning nodig is, zijn - afgezien van een eventuele grondwaterheffing - kosteloos. De mogelijkheid tot het heffen van leges voor de behandeling van vergunningsaanvragen is geboden in de Provinciewet en de Waterschapswet. Omdat de Wet op de Waterhuishouding deze mogelijkheid niet biedt, zijn vergunningen van Rijkswaterstaat gratis.

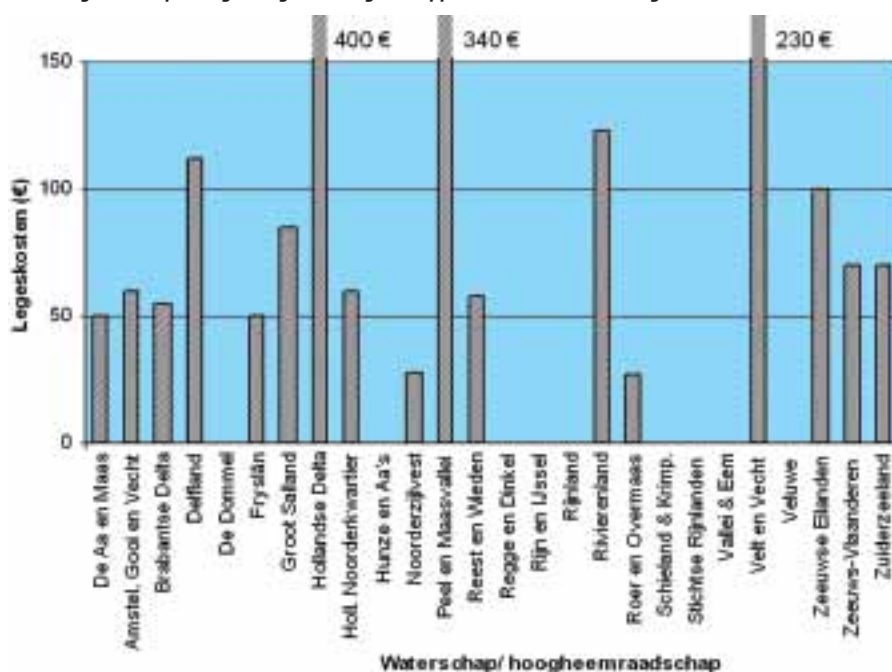
Omdat kwantiteitsbeheerders hun eigen prijzen mogen bepalen, lopen de kosten voor de gebruiker sterk uiteen, ook omdat niet overal de volledige kosten in rekening worden gebracht. Leges voor een vergunning voor oppervlaktewateronttrekking variëren van 27 euro bij Waterschap Roer en Overmaas tot 400 euro bij Waterschap Hollandse Delta (zie afbeelding 1), terwijl leges voor een vergunning voor grondwateronttrekking van 40.000 kubieke meter per jaar variëren van 164 euro in Drenthe tot 3.600 euro in Friesland.

Daarbij verschilt ook de manier waarop de leges worden berekend sterk: doorgaans zijn de legeskosten een vast bedrag, maar het komt ook voor dat de prijs afhangt van het onttrokken watervolume of van de pompcapaciteit. Een aantal kwantiteitsbeheerders heft geen leges (zie afbeeldingen 1 en 2).

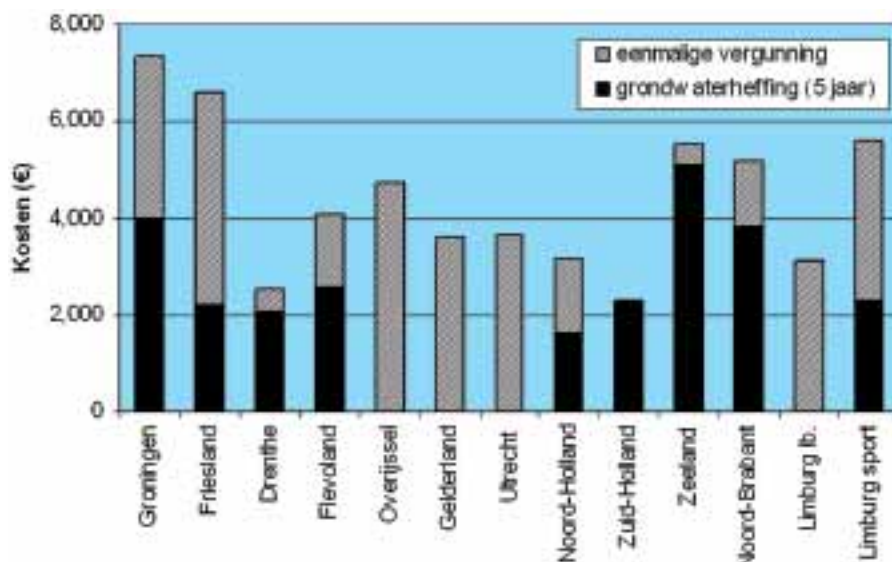
Omdat provinciale besluiten op grond van de Algemene wet bestuursrecht ter inzage moeten worden gelegd, moeten vergunningen voor grondwateronttrekking worden gepubliceerd. Voor oppervlaktewater is dit niet het geval. In vier provincies zijn de publicatiekosten doorberekend in de leges, in de overige provincies bedragen de publicatiekosten 250 euro (Groningen) tot 2.500 euro (Overijssel).

Ook de grondwaterheffing is alleen van toepassing op grondwateronttrekkers. Deze provinciale heffing op het jaarlijks onttrokken volume grondwater varieert van 0,81 cent per kubieke meter in Noord-Holland tot 2,54 cent in Zeeland en wordt gebruikt om onder meer beheersmaatregelen en onderzoek te financieren. Provincies bepalen zelf de hoogte van deze in de Grondwaterwet gedefinieerde heffing in hun grondwaterheffingsverordening. Om de administratieve lasten van de grote groep kleine beregeningsonttrekkers te drukken, hebben Limburg en Overijssel de grondwaterheffing voor (een deel van) deze groep afgeschaft; andere provincies hebben veelal onttrekkingen kleiner dan 10.000 tot 100.000 kubieke meter per jaar hiervan vrijgesteld.

Afb. 1: Legeskosten per vergunningsaanvraag voor oppervlaktewateronttrekking



Afb. 2: Kosten van een vijfjarige grondwateronttrekking voor beregening van landbouw- en sportvelden ter grootte van 40.000 kubieke meter per jaar. Gegeven kosten zijn voor de eenmalige vergunning (leges, publicatie, beregeningsinstallatie) en grondwaterheffing. In enkele provincies valt de onttrekking van 40.000 kubieke meter per jaar onder de heffingsvrije voet, waardoor geen grondwaterheffing wordt doorgerekend.





Beregening (foto: Coen Ritsema)

Door de grote verschillen in de leges, publicatie en heffingskosten varieert de prijs van een vijfjarige grondwateronttrekking van 40.000 kubieke meter per jaar van 2.250 tot 7.350 euro, afhankelijk van de provincie waar men onder valt (afbeelding 2). Ook bij oppervlaktewateronttrekkingen varieert de prijs sterk, ook al zijn de leges een stuk lager dan bij grondwateronttrekkingen. De grote variatie in de huidige kosten creëert ongelijkheid tussen gebruikers in aangrenzende gebieden, omdat het de facto kan betekenen dat de ene gebruiker veel meer betaalt dan zijn buurman, terwijl het water uit precies hetzelfde hydrologische systeem wordt onttrokken.

### Informatievoorziening

Niet alleen de regels en de kosten lopen sterk uiteen, maar ook de beschikbaarheid hiervan. Sommige internetpagina's zijn gebruiksvriendelijk en volledig terwijl andere onvolledig, onduidelijk en sterk verouderd zijn. Provinciale verordeningen en locaties van kwetsbare gebieden bleken vaak lastig te vinden, achterhaald of afwezig. Bij de waterschappen is de vindbaarheid van de gegevens doorgaans goed, maar is het beleid soms onduidelijk vanwege het bestaan van aanvullende beleidsregels of vanwege de afwezigheid van onttrekkingsregels in de keur. Omdat de gebruiker slecht op de hoogte is van de regelgeving<sup>3)</sup>, kan verbeterde informatievoorziening en voorlichting bijdragen aan de naleving van het beleid en het voorkomen van illegale onttrekkingen.

### Ongelijkheid en harmonisatie

De grote variatie in regels en de grote verschillen in kosten creëren een vorm van ongelijkheid tussen gebruikers in aangrenzende provincies of waterschappen die bijvoorbeeld uit hetzelfde hydrologische systeem onttrekken. Een Groningse boer betaalt bijvoorbeeld drie keer meer voor dezelfde grondwateronttrekking als zijn Drentse buurman en voor een Brabantse boer of sportveldbeheerder is het verboden om grasland uit grondwater te beregenen, terwijl het in het aangrenzende Limburgse perceel wel is toegestaan. Een ander voorbeeld is een oppervlaktewateronttrekking in Waterschap Peel en Maasvallei die vergunningsplichtig is, terwijl eenzelfde onttrekking uit dezelfde watergang even verderop in Waterschap Aa en Maas slechts gemeld hoeft te worden. Voor de gebruiker verschilt dus niet alleen de termijn waarbinnen een onttrekking gerealiseerd kan worden (de procedure voor een aanvraag kan maanden duren), maar vooral de mogelijkheid tot onttrekken en de prijs ervan.

De variatie in waterbeschikbaarheid binnen Nederland verklaart deels de variërende grenswaarden voor meld- en vergunningsplichten, maar niet de onduidelijkheden in het huidige beleid (zoals verschillen in terminologie en ontbrekende regelgeving) of de sterk uiteenlopende kosten. Harmonisatie van regels en kosten is daarom noodzakelijk om te komen tot een helder, uniform,

volledig en transparant beleid. Hierbij zou niet de provincie of het waterschap waar men onder valt leidend moeten zijn in de regelgeving, maar het (eco)hydrologische systeem waaruit het water wordt onttrokken. Onvolledige regelgeving en verschillen in terminologie (pompcapaciteit versus intensiteit, grenzen per uur, dag, maand, jaar) kunnen worden voorkomen met het gebruik van modelverordeningen. Gebruik van de modelkeur van de Unie van Waterschappen zou gestimuleerd moeten worden, en voor provinciale verordeningen zou bijvoorbeeld het Interprovinciaal Overleg een vergelijkbare modelverordening kunnen opstellen. Omdat de huidige informatievoorziening soms sterk te wensen overlaat zal deze harmonisatieslag gepaard moeten gaan met betere voorlichting en informatie voor de gebruiker.

### Cathelijne Stoof en Coen Ritsema (Alterra)

#### NOTEN

- 1) Stoof C. en C. Ritsema (2006). Waterwinning voor beregening in de landbouw en op sportvelden: een overzicht van de regelgeving in Nederland. Alterra-rapport 1364.
- 2) Schotten C. (2003). SGB-gebieden: relatie tot andere provinciale gebiedsindelingen en milieubelasting. RIVM-rapport 408651003.
- 3) Meeusen M., M. Hoogeveen en H. Visee (2000). Waterverbruik in de Nederlandse land- en tuinbouw in 1997. LEI-rapport 2.00.02.