

Wat te doen als een grondwateronttrekking wordt beëindigd?

Hans Gerritsen, Ariane Tuinenburg (Rijkswaterstaat), Peter de Putter (Sterk Consulting)*

In de praktijk komt het voor dat grote industriële grondwateronttrekkingen na jaren of zelfs decennia worden verminderd of stopgezet. Als gevolg van die stopzetting kan er op sommige plekken wateroverlast en schade optreden. Het gezag kan hier op anticiperen door bij de vergunningverlening rekening te houden met een mogelijke afname of beëindiging van de onttrekking(en). In de vergunning kan een meldings- of nazorgvoorschrift worden opgenomen. Hiermee kunnen problemen gemakkelijk voorkomen worden. Als er in de vergunning niets is geregeld - en een bedrijf de winning stopzet - rest slechts de mogelijkheid om e.e.a. via bestuurlijke afspraken/convenanten op te lossen.

In de praktijk komt het voor dat grote grondwateronttrekkingen, in de regel van grote industriële bedrijven of waterbedrijven, na jaren of zelfs decennia worden verminderd of geheel beëindigd. Niet zo vreemd, want uiteindelijk houdt elke onttrekking een keer op. Zo'n vijf jaar geleden stond er in H2O als eens een artikel over de gevolgen van het stopzetten van de onttrekking in Delft door DSM [1]. Een ander inmiddels klassiek voorbeeld, ook al eerder in het vakblad H2O verschenen, is de stopzetting van de onttrekking van Philips in Eindhoven (Vredeoord) [2]. Maar er zijn inmiddels ook andere voorbeelden, waaronder de Weerseloseweg in Enschede, waarop hierna verder zal worden ingegaan. Een belangrijk gevolg van het stopzetten van een onttrekking is dat de grondwaterstand in de wijde omgeving nogal kan stijgen, met als gevolg dat er grondwateroverlast en zelfs schade kan ontstaan. De gevolgen hiervan kunnen dusdanig zijn dat mitigerende maatregelen moeten worden genomen, waterhuishoudkundig en/of bouwkundig. In de praktijk kiest men in de regel voor het in stand houden van de onttrekking, zonder dat er een concreet doel is voor het grondwater. Bepaald geen duurzame oplossing.

Waar grondwateroverlast of zelfs schade ontstaat, is de vraag hoe hiermee moet worden omgegaan. Deze bijdrage beschrijft verschillende praktijksituaties. Deze beschrijving helpt om het probleem dat kan ontstaan te duiden. De praktijkvoorbeelden leren dat het (voornemen tot) stopzetten van een grondwateronttrekking vanuit verschillende invalshoeken benaderd en aangepakt moet worden. Eén zo'n invalshoek is de juridische: in hoeverre kan wet- en regelgeving een helpende hand bieden? Een volgende paragraaf staat stil bij een meer bestuurlijke aanpak, niet in de laatste plaats ingegeven door het feit dat de voorliggende problematiek juridisch niet bepaald adequaat geregeld is, niet in wetgeving en niet in vergunningen. In deze paragraaf worden ook de praktijksituaties kort beschreven. Ten slotte geven de auteurs in de slotparagraaf hun visie op wat nodig is – zowel bestuurlijk als juridisch – om in ieder geval in de toekomst het stopzetten van grote grondwateronttrekkingen beter te regelen en gemakkelijker het hoofd te bieden.

Aanpak via juridisch kader

Wie schade lijdt als gevolg van een grondwateronttrekking kan zich beroepen op de schadevergoedingsregeling van de Waterwet [3]. In principe moeten rechthebbenden (zoals agrariërs en huiseigenaren) een vergunde grondwateronttrekking gedogen (art. 5.27 Waterwet), zij het dat er daarbij een regeling geldt voor eventuele schade (art. 7.18 Waterwet). De vergunninghouder is in deze gevallen verplicht opgetreden schade te ondervangen, als vaststaat dat de onttrekking de schade heeft veroorzaakt. Opvallend en inmiddels vrij algemeen bekend is echter dat de Waterwet niet voorziet in een regeling voor schadevergoeding als gevolg van het hiervoor bedoelde verminderen of stopzetten. Een watervergunning voor het onttrekken van grondwater houdt op zichzelf geen verplichting in om tot het einde der dagen te onttrekken. Het staat de vergunninghouder vrij een onttrekking te verminderen of te beëindigen. De wet bevat immers een vergunningsstelsel en geen concessiestelsel [4].



Voor grotere langdurige onttrekkingen is in de regel de provincie het vergunningverlenende bevoegde gezag. Bij de vergunningverlening moet, in het kader van een zorgvuldige belangenafweging conform de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), rekening gehouden worden met mogelijk nadelige gevolgen zoals vernattings- of verdrogings schade. De uitkomst van de belangenafweging heeft zijn weerslag in de vergunningvoorschriften (zie art. 6.20 Waterwet). Het bevoegde gezag kan hier wel op anticiperen door bij de vergunningverlening rekening te houden met een mogelijke afname of beëindiging van de onttrekking(en). Met de komst van de Waterwet zijn de mogelijkheden hiertoe zelfs toegenomen. Die mogelijkheid bestaat ook voor bestaande (vaak al oude) vergunningen. Vrijwel geen enkele onttrekkingsvergunning in Nederland houdt echter rekening met een eventuele vermindering of stopzetting van de onttrekkingen. Feitelijk zijn veel watervergunningen 'stokoud'. Nieuwe feiten of omstandigheden zijn zelden of nooit reden om de vergunningvoorschriften hieraan aan te passen, terwijl daar toch alle reden voor kan zijn.

De mogelijkheid om in de voorschriften rekening te houden met een mogelijke vermindering of stopzetting van de onttrekkingen was en is er overigens wel. Sinds 1 juli 1995 is het expliciet mogelijk een meldingsvoorschrift in verband met een voorgenomen beëindiging of vermindering van onttrekkingen op te nemen (toen nog op grond van de Grondwaterwet). De op dat moment al aanwezige en verder toenemende grondwateroverlast (in bebouwd gebied) was hier mede debet aan. Er moet echter geconstateerd worden dat een meldingsvoorschrift veelal ontbreekt. Illustratief is dat uit een onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer uit 2007 blijkt dat van de toen 84 onderzochte onttrekkingsvergunningen er slechts in drie gevallen een meldingsvoorschrift is opgenomen [5]. De provincie Overijssel was de positieve uitzondering. Met de Waterwet zijn de mogelijkheden voor de provincie toegenomen om – ambtshalve of op verzoek van een belanghebbende – via de vergunningsvoorschriften (van bestaande en nieuwe vergunningen) rekening te houden met een mogelijke vermindering of stopzetting van de onttrekkingen. De provincie kan (alsnog) een meldingsvoorschrift opnemen met bijvoorbeeld de verplichting om gedurende een bepaalde termijn na melding te blijven onttrekken en/of de onttrekkingen geleidelijk af te bouwen (art. 6.22, eerste lid Wtw). Daarnaast is het mogelijk een voorschrift ter dekking van financiële zekerheid op te nemen voor de nakoming van krachtens de vergunning geldende verplichtingen of voor de dekking van aansprakelijkheid voor schade, voortvloeiend uit door de vergunde onttrekking of het staken hiervan veroorzaakte nadelige gevolgen voor het watersysteem (art. 6.20 Wtw). Ook kan een 'nazorgvoorschrift' worden opgenomen waaruit volgt dat na het staken van de onttrekking veroorzaakte nadelige gevolgen voor het watersysteem worden weggenomen, gecompenseerd of beperkt (art. 6.20 Wtw). Goede mogelijkheden dus, waarmee kan worden bereikt dat de rekening voor nadelige gevolgen niet zondermeer en eenzijdig bij de overheid (lees: de maatschappij) wordt neergelegd. De rechtbank wijst er hierbij in de zaak-DSM op dat het grondwaterbeheer een wettelijke overheidstaak is. Het ligt dan ook, zo stelt zij, primair op de weg van de betrokken overheden om voorzorgsmaatregelen te treffen ter voorkoming van schade door een aangekondigde vermindering van de grondwateronttrekking. De vergunning biedt hiertoe het geëigende instrument.

In de alinea hiervoor valt wel op dat de vergunningsvoorschriften kunnen worden gesteld om nadelige gevolgen voor het *watersysteem* te voorkomen. Dergelijke gevolgen zijn natuurlijk denkbaar, maar in de praktijk wordt toch vooral gevreesd voor schade aan *onroerende zaken* van derden. Het voorkomen van dergelijke schade dient aan de orde te komen op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van de Awb. Vergunningsvoorschriften kunnen bijvoorbeeld inhouden dat een voorgenomen beëindiging geleidelijk wordt doorgevoerd, dat doorboorde bodemlagen worden afgedicht en dat de vergunninghouder gehouden is mitigerende maatregelen te nemen wanneer anders schade zou ontstaan voor derden. De toelichting bij art. 6.20 Waterwet is hier ook helder over door te stellen dat de bevoegdheid om voorschriften of



beperkingen aan een vergunning te verbinden ook kan worden aangewend ter bescherming van de belangen van derden; zij is niet beperkt tot de belangen van het waterbeheer [6].

Wat ten slotte opvalt in de DSM-zaak, is dat de rechtbank stelt dat er geen mogelijkheden zijn schade te verhalen via het privaatrecht, oftewel via de weg van de zogenoemde 'onrechtmatige daadactie'. De rechter wijst namelijk op de aanwezige bestuursrechtelijke mogelijkheden de vergunning alsnog aan te scherpen. Om die reden is de weg van het privaatrecht afgesloten.

Aanpak via het bestuurlijk kader

Als er in een bestaande situatie in een vergunning niets is geregeld rondom het stopzetten van een grootschalige grondwateronttrekking – wat in de meeste bestaande vergunningen het geval is – geeft het stopzetten van zo'n winning vaak veel gedoe, bestuurlijke drukte waar we in dit land zo graag vanaf willen. Als gevolg van die stopzetting kan er immers op sommige plekken wateroverlast en zelfs schade optreden. Als een bedrijf de winning dus stopzet (en er zijn geen nazorgvoorschriften opgenomen in de vergunning) rest dus slechts de mogelijkheid om een en ander via bestuurlijke afspraken of convenanten op te lossen. De aanpak via bestuurlijke afspraken wordt hierna aan de hand van drie praktijkvoorbeelden geschetst.

Delft

In Delft is chemieconcern DSM Gist (verder: DSM) gevestigd. Sinds 1916 onttrekt het bedrijf grondwater. In de loop van de jaren is de hoeveelheid onttrokken water gestaag toegenomen. In 1996 werd aan DSM een vergunning verleend om 13,5 miljoen m³ grondwater per jaar te onttrekken. Eind 2004 gaf het bedrijf aan het grondwater niet meer nodig te hebben; halverwege 2005 zou het de winning willen verminderen en uiteindelijk zelfs stopzetten. Onderzoek leerde dat dit ernstige gevolgen zou hebben voor Delft en omgeving. De rechtbank Den Haag heeft op 20 juni 2007 geoordeeld dat DSM niet verplicht kon worden te blijven onttrekken.

In 2009 is er een bestuurlijke overeenkomst getekend tussen de overheden en DSM. In hoofdlijnen komt het er op neer dat partijen de afspraak hebben gemaakt de grondwateronttrekking voort te zetten, DSM tot 2014 en daarna de overheden in een gemeenschappelijke regeling (gemeente Delft, provincie Zuid-Holland en het hoogheemraadschap van Delfland). De gemeenten Rijswijk en Den Haag doen, als potentieel schadelijdende partijen, financieel een duit in het zakje. De deelnemende overheden in de gemeenschappelijke regeling hebben het recht om nog twintig jaar gebruik te blijven maken van de huidige pompcapaciteit. Alle kosten voor deze grondwateronttrekking worden door de partijen gedekt.

Eindhoven

Philips heeft jarenlang grondwater onttrokken op het complex Vredeoord in het centrum van Eindhoven. Door de herstructurering bij het bedrijf daalde de behoefte aan proceswater sterk. Het bedrijf was sinds 2001 in gesprek met gemeente, waterschap en provincie over mogelijke beëindiging van de winning en de gevolgen hiervan. Op verzoek van de drie overheden heeft het bedrijf tot 2007 de winning in stand gehouden en het water dat niet wordt benut geloosd op het riool. De drie overheden compenseerden het bedrijf hiervoor financieel. Provincie, gemeente en waterschap hebben een convenant, 'Waterpartners Eindhoven', gesloten om de stedelijke wateroverlast te verminderen. Sinds 2007 beheert waterbedrijf Brabant Water de winning. De hiermee gemoeide kosten worden gedragen door Brabant Water, waterschap De Dommel en de gemeente Eindhoven. Sinds (eind) 2007 wordt het gewonnen water niet op het riool geloosd, maar direct op het oppervlaktewater (de Grootte Beek). De winning is geoptimaliseerd door nu nog enkel in de wintermaanden te onttrekken. Brabant Water bepaalt of de winning moet worden gestart op basis van meting van het grondwaterpeil ter plaatse. Sinds januari 2011 is de winning nooit meer geweest dan 200.000 m³ per maand (vooral in de natte maanden, doorgaans de maanden oktober tot en met mei). De totale onttrekking per kalenderjaar varieert. Nuttige aanwending van het gewonnen water

(als industrie- of koelwater of in het watersysteem) is nog steeds het doel. Tot 2012 heeft de provincie bijgedragen aan de kosten voor het in stand houden van de winning.

Enschede

Op 1 oktober 2013 is Vitens gestopt met de grondwaterwinning aan de Weerseloseweg in Enschede. Tot 2003 gebruikte Vitens op deze locatie oppervlaktewater uit het Twentekanaal om er drinkwater van te maken. Na de Vredesteinbrand in 2003 moest Vitens daarmee stoppen. Het kanaal was teveel verontreinigd om als drinkwaterbron te gebruiken. Sindsdien won Vitens aan de Weerseloseweg alleen nog grondwater (0,5 tot 0,9 miljoen m³/jaar) voor de drinkwaterproductie. Vanwege de beperkte winmogelijkheden en de kwetsbaarheid voor verontreinigingen is deze grondwaterwinning echter in 2013 ook beëindigd. Het productiebedrijf aan de Weerseloseweg is na 1 oktober wel in gebruik gebleven. Er wordt drinkwater gezuiverd van de winlocatie in Losser en het is een distributiepunt gebleven voor de gemeente Enschede. Het drinkwater voor Enschede is thans afkomstig van de omliggende waterwinningen van Vitens (o.a. Losser, Wierden, Herikerberg, Goor) en vanuit het Duitse Nordhorn en Getelo.

In 2010 zijn de provincie Overijssel en Vitens het overleg met de gemeente en het waterschap gestart om hen te informeren om de winning te gaan stoppen en de effecten op de grondwaterstanden in de omgeving in beeld te brengen. De betrokken partijen hebben in 2011 en 2013 bewonersavonden georganiseerd om particuliere grondeigenaren en omwonenden te informeren over mogelijke gevolgen van de stopzetting en te nemen maatregelen om wateroverlast te voorkomen.

In het najaar van 2012 heeft Vitens een stopproef uitgevoerd. De winputten zijn toen gedurende zeven weken stilgelegd. De grondwaterstanden in de omgeving zijn toen gemeten en er zijn modelberekeningen gedaan. Voor het geval er wateroverlast zou optreden als gevolg van het stopzetten van de winning, hebben betrokken partijen - de gemeente Enschede, waterschap Regge en Dinkel, provincie Overijssel en Vitens - maatregelen voorbereid. Die maatregelen zijn:

1. aanleg van drainage aan de noordzijde van de bebouwing van de Horstlindelaan;
 2. afvoer van water via de waterbekkens naar de bestaande watergang langs de Witbreuksweg.
- Ook blijft Vitens de grondwaterstanden rond het waterwingebied meten gedurende enkele jaren na stopzetting van de winning.

Op 1 oktober 2013 heeft Vitens de winning daadwerkelijk beëindigd. Er wordt sinds eind 2013 geen water meer gewonnen; alleen heeft Vitens formeel de winvergunning nog niet ingeleverd. Dat zal naar verwachting begin 2016 gebeuren.

Er kan overigens gesteld worden dat bij het stopzetten van een onttrekking de grondwaterstand in zijn oorspronkelijke 'natuurlijke toestand' komt. De vraag is echter wat na tientallen jaren van onttrekken nog een 'natuurlijke toestand' van het grondwater is. Na 30 jaar of meer onttrekken (de maximale verjaringstermijn bij schade is ook 30 jaar) mag naar ons idee wel gesteld worden dat de situatie die ingetreden is als de nieuwe norm geldt. Daarbij kan wel worden opgemerkt dat het bepaald verstandig zou zijn om bij nieuwbouw, in het kader van het watertoetsproces, wel goed rekening te houden met grondwateronttrekkingen in de omgeving.

Conclusies en aanbevelingen

Het ligt primair op de weg van de provincie als vergunningverlenend bevoegd gezag voor de grotere grondwateronttrekkingen, om voorzorgmaatregelen te treffen ter voorkoming van schade door een aangekondigde vermindering van de onttrekking. De vergunning is het geëigende instrument om aan de voorkant van een voorgenomen winning een meldingsvoorschrift en nazorgvoorschriften op te nemen. Hierbij moet steeds bedacht worden dat elke onttrekking ooit een keer wordt beëindigd. Voor directe belanghebbenden – overheden en niet-overheden - is het hierbij zaak erop te letten dat

een vergunning van dergelijke voorschriften wordt voorzien. Ook bestaande onttrekkingsvergunningen, waar zich nu geen probleemsituaties voordoen, zouden geactualiseerd moeten worden. Het juridische spoor is vooral nodig om te voorkomen dat de rekening van eventueel nadelige gevolgen van te beëindigen of te verminderen onttrekkingen niet aan de maatschappij (burgers en bedrijven) wordt gepresenteerd. Maatschappelijk verantwoord ondernemen betekent ook maatschappelijk verantwoord stoppen met bedrijfsactiviteiten. Het is aan het bevoegd gezag dit juridisch te borgen, waarvoor mogelijkheden te over bestaan.

Voor bestaande probleemsituaties, daar waar onttrekkingen al zijn verminderd of beëindigd, is er strikt genomen ook nog de mogelijkheid de vergunning alsnog aan te passen met nazorgvoorschriften, maar die werkwijze voelt niet helemaal gelukkig. Immers: dit had ook vooraf of tussentijds goed geregeld kunnen worden. Voor deze gevallen zijn bestuurlijke afspraken leidend, bij voorkeur dan ook met een (afkoop-)rol voor het stoppende bedrijf. Praktijkproblemen laten zien dat het bepaald niet meevalt tot goede oplossingen te komen. Het kost vaak jaren aan ambtelijk en bestuurlijk gedoe en ook de kosten hiervan worden door de belastingbetaler betaald. Het als overheden en bedrijfsleven in de praktijk gezamenlijk werken aan het oplossen van problemen juichen ook wij natuurlijk toe, maar niet als het om problemen gaat die gemakkelijk voorkomen hadden kunnen worden. Ons dringende advies is dan ook om bestaande en nieuwe onttrekkingsvergunningen te voorzien van de verplichtingen zoals hiervoor bedoeld. Daarbij zou dan voor de bedrijven wettelijk de mogelijkheid geboden kunnen worden om voor de op termijn zekere nazorgverplichtingen een fiscale voorziening op de balans op te nemen. Op die manier kan van meet af aan 'gespaard' worden voor de ooit te treffen nazorgmaatregelen.

Tot slot geven wij mee dat de in het kader van de Omgevingswet nog te ontwikkelen schadevergoedingsregeling ook een regeling zou moeten bieden voor schade als gevolg van het stopzetten of beëindigen van onttrekkingen.

**Hans Gerritsen en Ariane Tuinenburg-Jansen zijn beiden werkzaam bij Rijkswaterstaat (RWS) als senior adviseur Water en Bodem. Behalve beheer en ontwikkeling van rijkswegen, -vaarwegen en -wateren zet Rijkswaterstaat in op een duurzame leefomgeving. RWS is het eerste aanspreekpunt voor alle kennisinstututen en –organisaties binnen deze domeinen.*

Referenties

1. Werf, R. van der, Danskink, J. van, Fritz, J. en Spruit, H. (2010), *Vermindering grondwateronttrekking in Delft*, H2O, nr. 3, p. 20-23.
2. Peters, J., Philips, S., Swol, F. van, Eerhart, J. en Hendrickx, E. (2007), *Het nieuwe polderen in de stad*, H2O, nr.19, p. 16-18.
3. Sterk Consulting en Colibri Advies, *Handreiking Juridische Helderheid in het Grondwaterbeheer*, in opdracht en onder begeleiding van een breed consortium van partijen, Leiden 2012.
4. Rechtbank Den Haag, 20 juni 2007, zaaknr. 26233, r.o. 4.2 (NB: niet te vinden via rechtspraak.nl).
5. Laperre, R. en Woestenenk, M., *Beëindiging industriële grondwateronttrekkingen in steden*, (2011), H2O, nr. 22, p. 10.
6. Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstukken II, vergaderjaar 2006/2007, 30 818: Regels met betrekking tot het beheer en gebruik van watersystemen (Waterwet), nr. 3 (MvT), p. 123, via www.overheid.nl.