

OMGAAN MET AF TE BOUWEN GRONDWATERONTTREKKINGEN: JURIDISCH OF BESTUURLIJK SPOOR?

Peter de Putter en Ariane Tuinenburg*

■ 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, uiteindelijk houdt elke onttrekking een keer op. Over dit onderwerp zijn al wel de nodige artikelen geschreven. Een praktijkvoorbeeld is te vinden in Delft.¹ Een ander inmiddels klassiek voorbeeld is de stopzetting van de onttrekking van Philips in Eindhoven (Vredeoord).² Maar er zijn ook andere voorbeelden, waaronder de Weerseloseweg in Enschede, waar hierna verder op in zal worden gegaan. Een belangrijk gevolg van het stopzetten van een onttrekking is dat de grondwaterstand in de wijde omgeving nogal kan stijgen als gevolg waarvan 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.

1 Als een vermindering of beëindiging van een grondwateronttrekking niet tot problemen leidt, is er niets aan de hand natuurlijk. Iedereen blij. Maar als blijkt dat er grondwateroverlast of zelfs schade zal ontstaan, is het de vraag hoe hiermee moet worden omgegaan? In voorliggend artikel worden verschillende praktijksituaties beschreven. De praktijkvoorbeelden leren dat (het voornemen tot) het stopzetten van een grondwateronttrekking vanuit verschillende invalshoeken benaderd en aangepakt kan worden. Technisch gaat het erom te bezien hoe voornoemde problemen zoveel mogelijk voorkomen kunnen worden, met daarbij natuurlijk de vraag voor wie de rekening is van overlastbeperkende maatregelen. Twee andere invalshoeken zijn achtereenvolgens juridisch en bestuurlijk van aard. Op de juridische benadering wordt ingegaan in paragraaf 2. De vraag is hier of en in hoeverre de wet- en regelgeving een helpende hand kan bieden? Paragraaf 3 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 meer bestuurlijke paragraaf worden ook de praktijksituaties kort beschreven. Ten slotte geven wij in de slotparagraaf onze visie op wat nodig is – bestuurlijk en/of juridisch – om in ieder geval in de toekomst het verminderen dan wel stopzetten van grote grondwateronttrekkingen beter te regelen en gemakkelijker het hoofd te bieden.

2 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 vergoeden als vaststaat dat de onttrekking de schade heeft veroorzaakt. Opvallend en vrij algemeen bekend inmiddels is echter dat de Waterwet niet voorziet in een regeling voor

* **Peter de Putter** (Sterk Consulting), **Ariane Tuinenburg** (RWS). Dit artikel is eerder, in deels andere tekst, verschenen: H. Gerritsen, A. Tuinenburg en P. de Putter, Wat te doen als een grondwateronttrekking wordt beëindigd?, H2O-Online / 7 januari 2015.

schadevergoeding als gevolg van het hiervoor bedoelde verminderen of stopzetten. Hierbij is van belang in te zien dat een onttrekkingsvergunning het recht geeft om te mogen onttrekken; van een verplichting om tot het einde der dagen te onttrekken is geen sprake.⁴ Het staat de vergunninghouder dus vrij een onttrekking te verminderen of te beëindigen.

Voor de grotere langdurige onttrekkingen is in de regel de provincie het vergunningverlenende bevoegde gezag (art. 6.4 Waterwet). 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). Voorzienbare nadelige gevolgen van een onttrekking zullen moeten worden gemitigeerd. De maatregelen die hiervoor nodig zijn zullen als vergunningvoorschriften worden opgenomen. Maar moet de provincie bij de vergunningverlening ook rekening houden met de situatie dat een onttrekking wordt afgebouwd? Feit is dat het bevoegde gezag hierop wel kan 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 expliciete mogelijkheden hiertoe zelfs toegenomen, ook voor bestaande (vaak al oude) vergunningen. Geconstateerd moet echter worden dat vrijwel geen enkele onttrekkingsvergunning in Nederland rekening houdt met een eventuele vermindering of stopzetting van een onttrekking. 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. Een meldingsvoorschrift houdt in dat de vergunninghouder tijdig meldt dat hij van plan is de vergunde onttrekking af te bouwen. Dat geeft dan gelegenheid hiermee rekening te houden. Onze indruk is nog altijd dat veel watervergunningen ‘stokoud’ zijn; nieuwe feiten of omstandigheden zijn zelden of nooit reden om de vergunningvoorschriften hierop aan te passen, terwijl daar toch alle reden voor kan zijn.

Met de Waterwet zijn de mogelijkheden voor de provincie – ambtshalve of op verzoek van een belanghebbende – toegenomen om via de vergunningvoorschriften (van bestaande en nieuwe vergunningen)

rekening te houden met een mogelijke vermindering of stopzetting van de onttrekkingen. 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 zonder meer en eenzijdig bij de overheid (lees: de maatschappij) wordt neergelegd. De rechtbank wijst er hierbij in de zaak DSM (in Delft) op dat het grondwaterbeheer een wettelijke overheidstaak is. Het ligt dan ook, zo stelt zij, primair op de weg van de betrokken overheden 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 vergunningvoorschriften 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. Vergunningvoorschriften 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 ook opvalt in de DSM-zaak, is dat de rechtbank stelt dat er geen mogelijkheden zijn schade te verhalen via het privaatrecht ofwel 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. Wanneer een vergunning niet voorziet in ‘nazorgvoorschriften’, is het naar onze mening juridisch vrijwel onmogelijk de kosten van mitigerende maatregelen, schade e.d. te verhalen op de private ontrentrekker. Daarbij kan de voormalige ontrentrekker stellen dat bij het stopzetten van de ontrentrekking de grondwaterstand in zijn oorspronkelijke ‘natuurlijke toestand’ terug is gekomen. Niks aan de hand dus, de omgeving had rekening moeten houden met het feit dat er een ontrentrekking gaande was die wel eens zou kunnen ophouden. Juridisch verdedigbaar, zij het dat het maar de vraag is wat na tientallen jaren van ontrentrekken nog een ‘natuurlijke toestand’ van het grondwater is. Na 30 jaar of meer ontrentrekken (de maximale verjaringstermijn bij schade is ook 30 jaar) mag naar ons idee wel gesteld worden dat er een situatie intreedt die als de nieuwe norm (‘normaal’) 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 in de omgeving aanwezige grondwateronttrekkingen.

3 Aanpak via bestuurlijke afspraken

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 c.q. bestuurlijke drukte. Immers als gevolg van die stopzetting kan er 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/convenanten op te lossen. De aanpak via bestuurlijke afspraken wordt hierna aan de hand van drie praktijkvoorbeelden geschetst: Delft, Eindhoven en Enschede. Drie situaties waarin de mogelijkheden die het recht biedt – vergunning aanpassen – niet zijn benut, met als gevolg dat er veel en jarenlang gedoe is ontstaan.

DELFT

In Delft is chemieconcern DSM Gist (verder: DSM) gevestigd. Sinds 1916 wordt door het bedrijf grondwater onttrokken. In de loop van de jaren is de hoeveelheid onttrokken water gestaag toegenomen. In 1996 werd aan DSM 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, door DSM tot 2014 en daarna door 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 schadelijnde 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 oppervlaktewater (Grote 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.

ENSCHEDÉ

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 ook beëindigd in 2013. 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 7 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, dat zijn 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 gestopt. Er wordt sinds eind 2013 geen water meer gewonnen; alleen heeft Vitens formeel de winvergunning nog niet ingeleverd. Dat zal naar verwachting dit jaar gebeuren. De effecten van het stoppen van de drinkwaterwinning worden momenteel geëvalueerd. Duidelijk is al wel dat er sinds het stopzetten vernatting is opgetreden, maar in hoeverre dit echt tot wateroverlast leidt, die niet met de uitgevoerde maatregelen kan worden ondervangen, is nog onderwerp van onderzoek.

4 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 grondwateronttrekking. De vergunning is het instrument om aan de voorkant van een voorgenomen winning een meldingsvoorschrift en nazorgvoorschriften op te nemen. Bedacht moet hierbij steeds worden dat elke onttrekking ooit een keer wordt beëindigd. Voor direct 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 echt nodig om te voorkomen dat de rekening van eventueel nadelige gevolgen van te beëindigen/

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.

Onze stelling is dan ook dat voor nieuwe aan te vragen grondwateronttrekkingen en voor bestaande onttrekkingen waar nu nog geen ideeën bestaan deze af te bouwen, alleen het juridische spoor uitsluitend biedt. Wie voor deze situaties toch het bestuurlijke afspraken spoor wil volgen, is naar ons idee verkeerd bezig. Het is aan de provincies het vergunningenbeleid opnieuw te bezien en hierbij ook bestaande vergunningen ambtshalve aan te passen. Bij dit juridische spoor kunnen wij ons wel voorstellen dat bedrijven wettelijk de mogelijkheid wordt geboden om voor de op termijn zekere nazorgverplichtingen een fiscale voorziening op de balans op te mogen nemen. Op die manier kan van meet af aan ‘gespaard’ worden voor de ooit te treffen nazorgmaatregelen. Wat dat betreft kan te rade worden gegaan bij de wereld van de bodemsaneringen (bij o.a. nazorgorganisaties). Wie als bedrijf weet dat er ooit gesaneerd moet worden, mag hiervoor een fiscale voorziening treffen.

Voor de al bestaande probleemsituaties, daar waar onttrekkingen al zijn verminderd of beëindigd, is er strikt genomen ook 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 moet wat ons betreft het spoor van de bestuurlijke afspraken leidend zijn, bij voorkeur dan ook met een (afkoop)rol voor het stoppende bedrijf. Maatschappelijk verantwoord ondernemen heeft een prijs. Praktijkproblemen laten zien dat het bepaald niet meevalt tot goede oplossingen te komen. Het kost vaak jaren aan ambtelijk en bestuurlijk gedoe. En bedacht moet worden dat de kosten hiervan uiteindelijk door de belastingbetaler worden betaald. En dan vaak ook nog voor een niet duurzame oplossing zoals het lozen van het ‘vervelende’ grondwater in zee. Het in de praktijk als overheden en bedrijfsleven 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.

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. Dit is met name relevant nu de rechter in de DSM-zaak heeft uitgesproken dat vergoeding van schade via de privaatrechtelijke weg (een zogenoemde actie op grond van onrechtmatige daad) niet mogelijk is omdat er nu eenmaal bestuursrechtelijke mogelijkheden zijn om schade te voorkomen. ■

- 1 R. van der Werf, J. van Dansik, J. Fritz en H. Spruit, (2010), Vermindering grondwateronttrekking in Delft, H2O, nr. 3, p. 20-23.
- 2 J. Peters, S. Philips, F. van Swol, J. Eerhart en E. Hendrickx, (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 R. Lapperre en M. Woestenenk, Beëindiging industriële grondwateronttrekkingen in steden, (2011), H2O, nr. 22, p. 10.
- 6 Kamerstukken II, 2006/2007, 30 818, nr. 3, p. 123 (MvT).

SUMMARY

In practice it occurs that large industrial groundwater abstractions are reduced or stopped after years or even decades. As a result of the reduction or shutdown in some places water problems or even damage may occur, as the level of groundwater will usually increase. The competent authority may anticipate by taking into account a possible reduction or termination of the abstraction in the permit. The permit can include a notification or aftercare instructions. Herewith a lot of problems can easily be prevented. In practice however most permits lack this kind of instructions. If nothing is specified in the permit – and a company discontinues the abstraction of groundwater – there remains only the possibility to resolve one and another through administrative agreements / covenants. According to the authors it's really necessary to update existing permits. A thorough permit policy can prevent society to pay for solving potential water problems in the future.

NAWOORD

Roy Tummers*

■ Voor de zakelijke gebruiker van grondwater in Nederland is voldoende beschikbaarheid van kwalitatief goed en betaalbaar grondwater een doorslaggevende vestigingsfactor. Anno 2016 onttrekken bedrijven die afhankelijk zijn van grondwater zo'n 140 miljoen kubieke meter per jaar. Dat is de helft van wat het bedrijfsleven 30 tot 40 jaar geleden onttrok. Deze spectaculaire reductie is vooral het gevolg van de verduurzaming van het watergebruik door bedrijven. Inmiddels is de grondwateronttrekking op de meeste plaatsen in duurzaam evenwicht met de regionale waterbalans.

Bedrijven die grondwater winnen breken zich niet dagelijks het hoofd over de situatie die ontstaat als zij hun winning zouden stopzetten. Waarom zouden ze ook? Zolang bedrijven ruimte krijgen om met grondwater te ondernemen is stoppen doorgaans niet aan de orde en zijn andere issues belangrijker. Neem bijvoorbeeld de kwaliteit van het grondwater. Zeker voor bedrijven in de voedings- en genotmiddelen sector (verantwoordelijk voor ca. de helft van de totale winning door bedrijven) die het grondwater als grondstof gebruiken voor de productie, is een goede grondwaterkwaliteit cruciaal; niet alleen vanuit economische optiek maar ook vanwege het belang van de volksgezondheid. De grondwaterkwaliteit is voor bedrijven een issue omdat de winningen die zij exploiteren vaak niet optimaal worden beschermd. Het is nog maar de vraag of dat zal verbeteren: provincies geven er beperkt prioriteit aan en het Rijk lijkt zich er ook al niet al te druk om te maken. Gelukkig lijken de provincies zich steeds vaker te realiseren dat zij in deze een verantwoordelijkheid hebben én biedt de Structuurvisie Ondergrond voor het Rijk een goede mogelijkheid om haar stempel te drukken op de bescherming van winningen voor menselijke consumptie.

In de regel is de (geleidelijke) reductie van de grondwaterwinning door bedrijven probleemloos verlopen. De situatie in Delft en Eindhoven zijn gelukkig uitzonderlijk te noemen. Dat er in deze situaties gedoe is ontstaan, heeft vooral te maken met het feit dat de betreffende winningen plaatsvonden in dichtbevolkte stedelijke gebieden waar problemen met betrekking tot vernatting grote gevolgen kunnen hebben. Veel bedrijfsmatige winningen zijn echter niet gelegen in zulke gebieden. Dat laat overigens onverlet dat er wel degelijk sprake is van een lacune omdat er niks of weinig geregeld is zoals Peter de Putter en Ariane Tuinenburg constateren.

De vergunning kan een instrument zijn om één en ander te regelen. De vraag is echter of, zoals De Putter en Tuinenburg aangeven, alleen het juridische spoor uitsluitel biedt. De kans is groot dat, indien wordt gekozen voor dit spoor, er één belang prevaleert: de vergunningverlening is namelijk enkel en alleen gebaseerd op de doelen van de Waterwet. Voor belangen van onttrekkende bedrijven is daarin nauwelijks plaats. Nu kan daar tegen in worden gebracht dat er mogelijkheden bestaan om dit

belang in de voorschriften bij de vergunning te regelen. De vraag is echter of het bevoegd gezag er iets voor voelt om gebruik te maken van de afwegingsruimte die zij heeft.

De Putter en Tuinenburg betogen verder dat er goede mogelijkheden bestaan om de rekening voor nadelige gevolgen van stopzetting niet zonder meer en eenzijdig bij de overheid ofwel de 'maatschappij' neer te leggen. Als zij daarmee impliceren dat de rekening dan maar beter kan worden doorgeschoven naar het bedrijf is dat een te simpele oplossing waarvoor steekhoudende argumenten ontbreken. De grondwaterwinning van het bedrijf staat bovendien net zo goed ten dienste van de maatschappij aangezien er met de mogelijkheid om grondwater te winnen werkgelegenheid wordt gecreëerd en er producten worden geproduceerd die voorzien in een maatschappelijke behoefte.

Als De Putter en Tuinenburg stellen dat maatschappelijk verantwoord ondernemen ook maatschappelijk stoppen met bedrijfsactiviteiten betekent, hebben zij helemaal gelijk. Maar waarom kiezen zij zo expliciet voor de juridische weg? Zou het niet interessant zijn om te bezien of er oplossingen liggen verscholen in het concept van gebiedsgericht grondwaterbeheer? Uitgangspunt bij dit concept, dat een jaar of 7 geleden werd geïntroduceerd, is dat de grondwaterkwaliteit én -kwantiteit op gebiedsniveau beheerd en beheerst worden met het oog op een duurzaam gebruik van grondwater. Het idee is dat de overheid (inclusief de waterbeheerder) en het bedrijf, zodra stopzetting aan de orde is, gezamenlijk een analyse maken van het (potentiële) probleem: wat zijn de kenmerken van het grondwater, wat is het (potentiële) gebruik van het grondwater in dit gebied, welke problemen worden verwacht als de winning wordt stopgezet en wat willen en kunnen de belanghebbenden bereiken ten aanzien van het grondwater. Op basis van zo'n analyse kan vervolgens worden bepaald welke maatregelen passend zijn. Kenmerkend voor deze aanpak is dat partijen uit zijn op een win-win situatie hetgeen betekent dat zij op verschillende sectorale ondergrond-thema's winst willen boeken. Harde voorwaarde is dat iedereen zijn verantwoordelijkheid neemt door een bijdrage te leveren. Het gaat uitdrukkelijk niet alleen om het bedenken van technische oplossingen (bijvoorbeeld inzake de nuttige toepassing van het grondwater). Evenzo belangrijk is dat er ook bruggen worden geslagen tussen verschillende opgaven voor de ondergrond.

Het oplossen van mogelijke problemen door stopzetting van de winning is een maatschappelijke opgave. Maatschappelijk verantwoord stoppen met winnen vraagt per definitie om een integrale en zorgvuldige aanpak waaraan alle belanghebbenden ('de maatschappij') een bijdrage leveren. Gebiedsgericht grondwaterbeheer in combinatie met de in Delft en Eindhoven geleerde lessen bieden daarvoor goede kansen. En dan valt het met dat gedoe misschien ook nog wel mee. ■

* **Roy Tummers**, directeur Water vereniging voor zakelijke energie- en watergebruikers (VEMW)