



Foto: Tim Tennant

Wet- en regelgeving om natte natuurterreinen te beschermen

— Mark Brunsveld (Vereniging van Bos- en Natuurterreineigenaren) en Peter de Putter (Sterk Consulting)

De waterhuishouding van natuurterreinen is kwetsbaar. De lange droge periodes van de afgelopen jaren hebben gezorgd voor lage grondwaterpeilen, waardoor grondwaterafhankelijke natuur verdroogde, met grote schade als gevolg. Veel partijen werken aan oplossingen voor dit probleem. Hoe kan de huidige wet- en regelgeving daarbij worden ingezet en ondersteunend werken? Dit artikel geeft een beknopt overzicht van de mogelijkheden. Door een recente belangrijke uitspraak van het Europese Hof van Justitie over de Habitatrictlijn staat de aanpak van verdroging weer hoog op de bestuurdersagenda's.

> De beelden van 2018, 2019 en 2020 staan op het netvlies gebrand: droogstaande beken en vennen, compleet verdorde moerasachtige vegetaties en verdroogde stukken hoogveen. Allemaal voorbeelden van schade door acute droogte. Deze zich soms (en mogelijk vaker) voordoende droogte komt bovenop de verdrogingsproblematiek die al decennia lang speelt. De optelsom van acute en structurele droogte maakt de natuur kwetsbaar, onder andere in natuurterreinen die afhankelijk zijn van grondwater. In sommige van die natuurterreinen is sprake van grote schade, waarbij kenmerkende fauna niet binnen vijf jaar zal terugkeren.

De vraag rijst hoe kwetsbare natuur door wet- en regelgeving tegen verdroging en droogte wordt beschermd. In opdracht van de VBNE heeft Sterk Consulting daarom de wet- en regelgeving rond de bescherming van grondwaterafhankelijke natuur op een rij gezet. Uit het onderzoek, samengevat in het rapport *Juridische verkenning verdrogings- en droogte-instrumentarium*. Inclusief de mogelijkheid van een 'verdringingsreeks' voor grondwater, blijkt dat er wettelijk genoeg mogelijkheden zijn om natuur beter te beschermen.

Grondwaterbeheer

Voor de bescherming van grondwaterafhankelijke natuur is het grondwaterbeheer cruciaal. In de Waterwet staat niet precies gedefinieerd wat

grondwaterbeheer is, maar het is te omschrijven als "de overheidszorg gericht op de doelstellingen van de Waterwet". Daarbij zijn de volgende doelstellingen aan de orde:

- voorkoming en waar nodig beperking van grondwateroverlast en grondwaterschaarste. In grondwaterschaarste komt de kwantitatieve toestandsdoelstelling van de Kaderrichtlijn Water tot uitdrukking;
- bescherming en verbetering van de chemische kwaliteit van grondwaterlichamen;
- vervulling van maatschappelijke functies door grondwaterlichamen.

Grondwaterbeheer is een zorg van alle overheden: Rijksoverheid, waterschappen, provincies en gemeenten. De specifieke taken die bij de afzonderlijke overheden zijn belegd, moeten worden uitgevoerd met inachtneming van bovengenoemde doelstellingen. Vooral de provincies spelen een belangrijke rol. Zij zijn verantwoordelijk voor het strategisch grondwaterbeheer (elke zes jaar stellen zij een regionaal waterplan vast) en de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water- en Grondwaterrichtlijnverplichtingen. Provincies zijn daarnaast het bevoegd gezag voor grote industriële grondwateronttrekkingen en ook voor de onttrekkingen voor de openbare drinkwatervoorziening. Ook wijzen zij grondwaterbeschermingsgebieden aan. En niet onbelangrijk, zij staan aan de lat voor de uitvoering van de Wet natuurbescherming.

De zuidkant van het Beuven op 25 mei 2015 (links) en 25 mei 2018 (rechts). In 2015 leefde hier nog een grote populatie speerwaterjuffer, die in 2018 volledig was verdwenen. De voor deze soort belangrijke zeggevegetatie was afgestorven.

Juridische bescherming

Tal van wetten geven mogelijkheden om grondwaterafhankelijke natuurgebieden te beschermen tegen verdroging. De beschikbare instrumenten verschillen per domein (water, ruimtelijke ordening en natuur). In de figuur zijn de verschillende mogelijkheden per domein samengevat (blauw = water, oranje = ruimtelijke ordening, groen = natuur). In de praktijk zal een mix van deze instrumenten nodig zijn, wat betekent dat overheden hun beleid op elkaar zullen moeten afstemmen. Met het instrumentarium kan werk worden gemaakt van de volgende maatregelen:

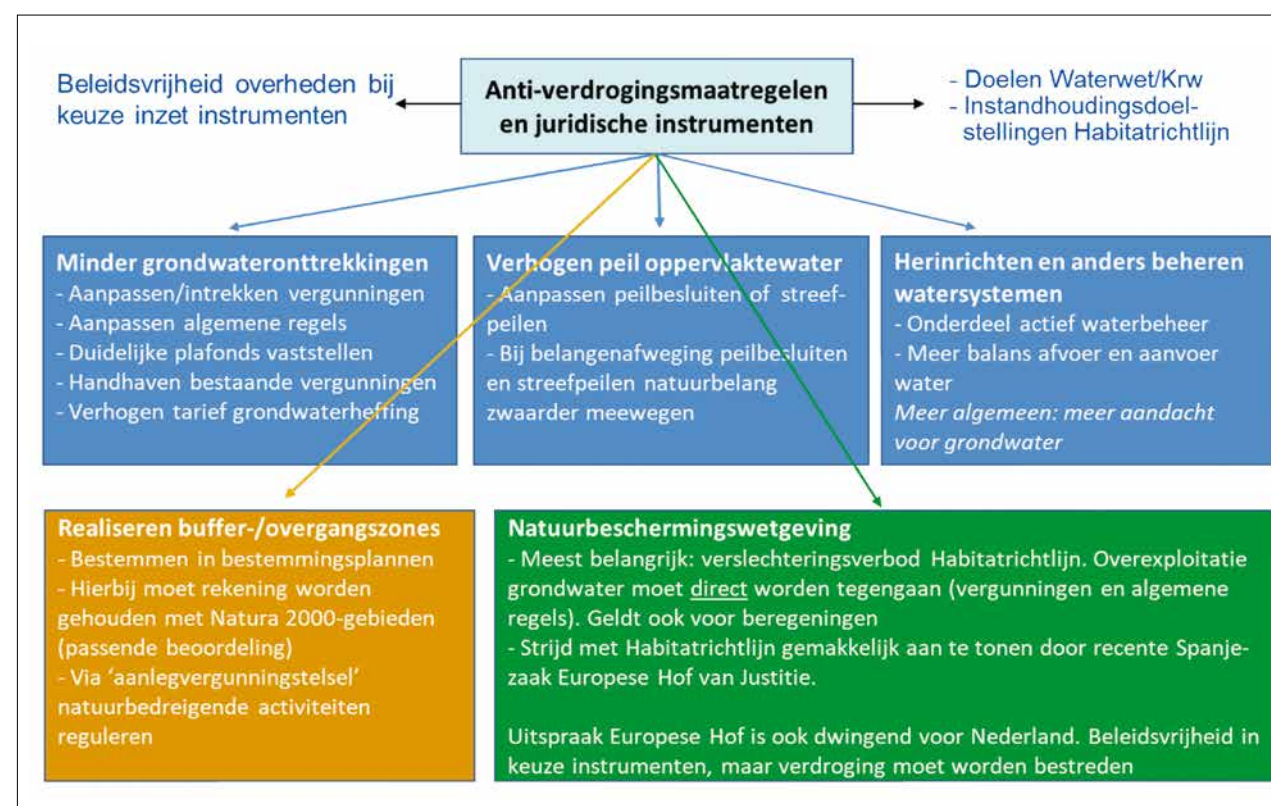
- vermindering van grondwateronttrekkingen;
- verhoging van oppervlaktewaterpeilen;
- een andere inrichting en beheer van het watersysteem, gericht op vasthouden van water;
- bestemmen en realiseren van natte overgangs-/bufferzones buiten natuurgebieden;
- werk maken van de instandhoudingsdoelstellingen en het zogenoemde verslechteringsverbod uit de Europese Habitatrictlijn voor Natura 2000-gebieden (de Habitatrictlijn is in Nederland geïmplementeerd in de Wet natuurbescherming).

Door uitvoering van deze maatregelen wordt concreet werk gemaakt van de doelstellingen van de Waterwet. Iedere maatregel beoogt grondwatertekorten te voorkomen. Van belang hierbij is dat op grond van de Kaderrichtlijn Water de gemiddelde jaarlijkse onttrekking van een grondwaterlichaam op lange termijn de beschikbare grondwatervoorraad niet overschrijdt. Ofwel: de wateraanvullingen en -onttrekkingen moeten in evenwicht zijn. Met deze doelstelling wordt het grondwater beschermd maar niet per se de hiervan afhankelijk-

ke natuur. De Habitatrictlijn beschermt juist wel de natuur.

Water

De eerste mogelijkheid om verdroging te bestrijden is door grondwateronttrekkingen te verminderen. Provincies en waterschappen zijn beide, afhankelijk van wie er onttrekt, bevoegd gezag voor de vergunningverlening en het stellen van algemene regels voor grondwateronttrekkingen. De meeste grondwateronttrekkingen, bijvoorbeeld voor beregening, zijn geregeld in de algemene regels van het waterschap. Voor vergunningplichtige onttrekkingen kan door middel van de vergunningvoorschriften de bescherming van het grondwater (zowel kwalitatief als kwantitatief) worden geborgd. Denk aan het in de vergunning voorschrijven van een bedrijfswaterplan, wateraanvoerplan of infiltratieplan of het opnemen van een voorschrift dat er in droge tijden minder grondwater mag worden onttrokken. In het kader van de vergunningverlening maar ook bij het vaststellen van algemene regels vormen de doelstellingen van de Waterwet het belangrijkste toetsingskader. Als een voorgenomen grondwateronttrekking niet te rijmen is met deze doelstellingen, moet de vergunning worden geweigerd. In de praktijk kan met vergunningvoorschriften de bescherming van het grondwater meestal worden geborgd. Als een al bestaande onttrekking niet langer verenigbaar is met de doelstellingen, is aanpassing van de vergunningvoorschriften of zelfs gehele of gedeeltelijke intrekking van een vergunning verplicht. Dezelfde doelstellingen kunnen ook de aanleiding vormen om de algemene regels te heroverwegen. Het is aan provincies en waterschappen om hun onttrekkingenbeleid



Figuur. Instrumentarium om verdroging te bestrijden in een notendop. De beschikbare instrumenten verschillen per domein: water (blauw), ruimtelijke ordening (oranje), natuur (groen).

regelmatig te toetsen aan de doelstellingen uit de Waterwet. Om het onttrekken van grondwater minder aantrekkelijk te maken en om grondwaterbeschermende maatregelen te kunnen bekostigen zouden provincies het tarief voor grondwaterheffing kunnen verhogen. Gemiddeld vragen de provincies nu zo'n 1,5 cent per kuub onttrokken grondwater. Daarbij is draineren vrijgesteld van de heffing.

Peilbeheer

Ook met het peilbeheer van oppervlaktewateren kunnen waterschappen verdroging bestrijden. Bij het vaststellen van peilbesluiten of streefpeilen worden veel belangen tegen elkaar afgewogen, de bescherming van natuurgebieden is daar maar een van. De natuurnood kan echter zo hoog zijn, dat het natuurbelang een groter gewicht in de schaal zou moeten leggen. Van belang in het waterdomein is ten slotte dat het waterbeheer een structureel andere vormgeving en uitvoering krijgt. In de achter ons liggende droge jaren hebben de waterbeheerders daarmee een begin gemaakt door een flinke impuls te geven aan het langer vasthouden van water in plaats van het zo snel mogelijk af te voeren. Het positieve gevolg is dat er minder snel een tekort aan water zal zijn. Juridisch beschouwd gaat het hier om "actief" waterbeheer waarvoor de waterbeheerder zelf aan de slag moet. In het ruimtelijke-ordeningsspoor kunnen

gemeenten in hun bestemmingsplannen natuurgebieden beschermen. Bijvoorbeeld door verdrogingsgevoelige activiteiten te reguleren, ook als deze op enige afstand van een natuurgebied plaatsvinden. Als significant negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied niet zijn uit te sluiten, moet op grond van de Wet natuurbescherming een passende beoordeling plaatsvinden door de provincie. Alleen als blijkt dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast, mag een bestemmingsplan worden vastgesteld. Als echter significant negatieve effecten niet zijn uit te sluiten, moet de zogenoemde ADC-toets worden doorlopen. Alleen als er geen alternatief (A) is, er een dwingende reden (D) van openbaar belang is en de nadelige gevolgen voorafgaand worden gecompenseerd (C), is vaststelling van het bestemmingsplan toegestaan. Een gemeente kan ook kiezen voor een zogenoemde mengbestemming, waarbij percelen zowel een agrarische als een op natuurbescherming gerichte bestemming hebben. Hiermee kunnen bijvoorbeeld overgangs- of bufferzones worden gerealiseerd.

Natuur

De verdroging draagt in belangrijke mate bij aan de verslechtering van veel natuurterreinen. In relatie tot het waterbeheer betekent dit een toenemende onbalans tussen aanvulling en gebruik van

grondwaterreserves. Deze onbalans kan ervoor zorgen dat de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied worden aangetast. De door provincies uit te voeren beoordeling geeft daarover uitsluitsel. Bij aantasting van de instandhoudingsdoelstellingen is het aan de provincie om maatregelen te treffen. Zij heeft daarbij een zekere beleidsvrijheid. Maar op grond van het verslechteringsverbod van de Habitatrichtlijn moet "overexploitatie" van grondwater direct met passende maatregelen worden tegengegaan. Hiervoor is het voldoende om aan te tonen dat het waarschijnlijk is dat een activiteit zoals grondwateronttrekking significante gevolgen heeft. Jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie uit 2021 leert dat de Habitatrichtlijn hier erg dwingend is. De Wnb-vergunning kan dan niet worden verleend. Bestaande Wnb-vergunningen moeten worden ingetrokken of gewijzigd als dat nodig is ter uitvoering van de Habitatrichtlijn. Als van intrekking wordt afgezien, moet de provincie specifiek aangeven met welke maatregelen verslechtering dan binnen een afzienbare termijn wordt tegengegaan. Daar waar de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen door verdroging al sterk onder druk staan, zullen nieuwe grondwateronttrekkingen of uitbreidingen hiervan niet eenvoudig toegestaan kunnen worden. In ieder geval niet zonder dat er compenserende maatregelen worden genomen.

Verdringsreeks grondwater

Hiervoor is een aantal maatregelen beschreven die structurele verdrogingsproblemen kunnen voorkomen. Maar bij langdurige periodes van droogte kan acuut een onacceptabel watertekort voor de natuur ontstaan. In die gevallen is het nodig om crisismaatregelen te nemen in de vorm van beperkingen voor het gebruik van grondwater. Die crisismaatregelen bestaan nog niet. Ze zijn er wel voor oppervlaktewater en kunnen dienen als voorbeeld voor het grondwatergebruik. Bij dreigende tekorten aan oppervlaktewater wordt er gewerkt met een in de Waterwet wettelijk verankerde verdringsreeks. Deze is door het Rijk vastgesteld. Provincies hebben de mogelijkheid – dus niet de plicht – om zo'n "prioriteitsreeks" voor een dreigend grondwatertekort vast te stellen. De regeling en de praktijk van de verdringsreeks voor oppervlaktewater is goed te gebruiken als basis voor een soortgelijke reeks voor grondwater, vast te stellen door de afzonderlijke provincies. Er zijn immers veel overeenkomsten. Wel zal er regionaal of gebiedsspecifiek maatwerk nodig zijn. Ook moeten signaleringswaarden vastgesteld worden, gebaseerd op een minimale grondwaterstand. Als de grondwaterstand onder deze waarde daalt, treedt de verdringsreeks in werking. Omdat dreigende droogte zich niet aan bestuurlijke grenzen houdt en omdat droogte grote delen

van Nederland in haar greep houdt, is landelijke regie aan te bevelen. Voor de praktijk zou aangesloten kunnen worden bij de al bestaande ambtelijke commissie van experts voor de verdringsreeks voor oppervlaktewater, de Landelijke Coördinatiecommissie Waterverdeling. Deze commissie zou met grondwaterexperts uitgebreid kunnen worden. Als het tot een verdringsreeks voor grondwater komt, is een handboek voor de praktijk aan te bevelen. Hiervoor kan worden aangesloten bij het al bestaande Landelijk draaiboek waterverdeling en droogte.

Hoe verder?

Het rapport waarop dit artikel is gebaseerd, kan worden gezien als een bouwsteen voor terreineigenaren en -beheerders die zich bezighouden met de bescherming en het herstel van kwetsbare grondwaterafhankelijke natuur. Een andere belangrijke bouwsteen is inzicht in het hydrologische systeem dat de basis vormt voor het voorkomen van kenmerkende flora en fauna. Alleen als je weet hoe dit werkt, kun je ook de juiste maatregelen nemen. Kennis van beide werelden is nodig in de vele gesprekken die terreinbeheerders voeren met provincies, waterschappen, gemeenten en Rijk. Want allen beschikken zij over een deel van het instrumentarium om werk te maken van een betere bescherming van dit soort natuurterreinen. Het is aan de terreinbeheerder

om met deze kennis te opereren in een complex speelveld.<

m.brunsveld@vbne.nl

Sterk Consulting, Juridische verkenning verdrings- en droogte-instrumentarium. Inclusief de mogelijkheid van een 'verdringsreeks' voor grondwater, in opdracht van de Vereniging van Bos- en Natuurterreineigenaren (VBNE), november 2021. www.vbne.nl > thema's > klimaatakkoord > projecten

Omgevingswet biedt meer ruimte voor bescherming natte natuur

In dit artikel hebben we de integrale Omgevingswet die zo'n 26 bestaande wetten geheel of gedeeltelijk gaat samenvoegen, buiten beschouwing gelaten. Zoals het er nu naar uitziet, treedt de wet op 1 januari 2023 in werking. De in dit artikel behandelde Waterwet, Wet natuurbescherming en ook de verdringsreeks voor grondwater worden in de Omgevingswet opgenomen. Specifiek in het domein van de ruimtelijke ordening wordt in de Omgevingswet het bestemmingsplan vervangen door het omgevingsplan. De toetsingscriteria die hiervoor gelden zijn ruimer dan nu bij een bestemmingsplan. Dat biedt gemeenten meer ruimte om grondwaterafhankelijke natuurterreinen te beschermen.

ADVERTENTIE



In 2018 stonden de veenputten in de noord-oostelijke rand van het Wierdense Veld volledig droog. Op de zandondergrond ligt een dunne, ingescheurde korst van waterveenmos.

foto Remco Versluis

BOSGROND

TE KOOP GEVRAAGD



WOET
BOSGROND B.V.

Regio Noord & Oost · Joris Vermaesen
joris@bosgrond.nl · 06-42028399

Regio Zuid · Eric-Jan van Vugt
ericjan@bosgrond.nl · 06-40570604