

Advies – Samenwerken aan zoetwater

Verkenning van governance vragen voor quick-scans

❖ Inhoudsopgave

Algemene observaties	2
Bovengrondse opslag en landschappelijke kwaliteit.....	3
Eigendom van ondergronds opgeslagen water	4
Eigendom van stedelijk water	5
Waterkwaliteit bij infiltratie	6
Lozen brak water op oppervlaktewater	8
Afsluiten of omleiden van sloten	9
Onttrekken aan ondiepe waterbellen	10
Verticale onttrekkingsputten	11
Tot slot.....	12



Datum: 15 juni 2021

Auteur: Dr. Jitske van Popering-Verkerk

Dit advies op maat is opgesteld door de Taskforce Governance van de broedplaats zoetwater Schouwen-Duiveland, onderdeel van het IBP-VP gebiedsplan Zuidwestelijke Delta. De Taskforce wordt geleid door GovernEUR | Erasmus Universiteit Rotterdam.

Algemene observaties

❖ Inleiding

In de broedplaats zoetwater Schouwen-Duiveland is een quick-scan zoetwater aangeboden aan agrariërs. Tijdens de gesprekken met agrariërs zijn verschillende governance vragen aan de orde gekomen. De Taskforce Governance heeft deze vragen verkend.

Voor elke vraag is de huidige situatie in beeld gebracht. Let op: dit advies bevat geen volledige juridische analyse, maar beschrijft wel uit welke wet- en regelgeving de vraag voortkomt. Dit is gebaseerd op de regelgeving van gemeente Schouwen-Duiveland, waterschap Scheldestromen en provincie Zeeland, en de in 2015 opgestelde *‘Technisch-juridische handreiking risicobeoordeling ‘ondergrondse waterberging’* (Stowa, 2015). Vervolgens zijn de vragen besproken met experts vanuit de betrokken overheden en experts uit eerdere zoetwaterpilots. De resultaten zijn vastgelegd in dit advies. Het advies start met de algemene observaties. Vervolgens beschrijven we per vraag de huidige situatie, welke acties nodig zijn en wat de broedplaats zoetwater Schouwen-Duiveland daarin kan betekenen.

❖ Algemene observaties

De meeste governance vragen van agrariërs hebben betrekking op regelgeving en beleid. De geldende regelgeving is gebaseerd op de oude situatie: landbouw zonder het actief vasthouden van zoetwater en watermanagement gericht op het voorkomen van wateroverlast. De afgelopen jaren zijn enkele innovatieve zoetwaterprojecten mogelijk gemaakt als uitzondering op de regelgeving (o.a. Freshmaker Ovezande en Drainstore in Kruiningen). Bij deze innovaties is er inzet en commitment vanuit de overheden, maar het risico ligt grotendeels bij de ondernemer.

Gedurende de looptijd van de broedplaats vormt de huidige regelgeving het vertrekpunt. Op deze korte termijn zullen, naar verwachting, nog geen aangepaste regels worden vastgesteld. Het waterschap biedt wel een contactpersoon die duidelijkheid en betrokkenheid kan organiseren bij algemene (juridische) vragen. Ook gaan de overheden in overleg met elkaar om te kijken welke experimenteerruimte geboden kan worden.

Er is groeiende urgentie om regels en randvoorwaarden te vereenvoudigen en verduidelijken. Het is belangrijk om hier als Zeeuwse overheden bij stil te staan; is de huidige situatie wel wenselijk? Enerzijds gegeven de urgente droogteproblematiek en de ambitie in te zetten op innovatieve zoetwaterprojecten, anderzijds gegeven de belangrijke waarden die door de regelgeving beschermd worden (o.a. kwaliteit grondwater, tegengaan verzilting, landschappelijke kwaliteit). De ontwikkeling van regelgeving en beleid passend bij de nieuwe situatie, wordt opgenomen in het Zeeuws Deltaplan Zoetwater.

❖ Reflectie – ketenomkering

Met dit advies op maat zijn we vertrokken vanuit de vragen van ondernemers en hebben we verkend in hoeverre de bestaande kaders duidelijkheid geven over de regels en voorwaarden voor innovatieve zoetwaterprojecten. Daarmee hebben we de keten ‘omgekeerd’. Normaal bepalen overheden vanuit hun belangenafweging de regels en voorwaarden. Door dit om te draaien, komt beter in beeld waar regels knellen in het realiseren van een gedeelde opgave en kan het gesprek over mogelijke aanpassing beter geëendeerd worden.

Bovengrondse opslag en landschappelijke kwaliteit

❖ **Vraag**

Bovengrondse opslag in de vorm van bassins staat vaak op gespannen voet met de eisen voor landschappelijke kwaliteit. Hoe lossen we dit op?

❖ **Huidige situatie**

Gemeente Schouwen-Duiveland is bevoegd gezag en heeft regels over het aanleggen van waterbassins opgenomen in het bestemmingsplan buitengebied (2009). Waterbassins mogen aangelegd worden op het bouwvlak (art. 3.2.1a). Voor een bouwwerk met wateropslag buiten het bouwvlak is een ontheffing mogelijk, hier vallen bassins niet onder en dit is aan strikte voorwaarden verbonden (art. 3.3.5). Daarnaast gaat de aanleg van een waterbassin gepaard met ontgroningen. Wanneer de hoeveelheid grond die vergraven wordt groter is dan 1.000 m³, is een ontgrondingsvergunning vereist (Omgevingsverordening Zeeland, hoofdstuk 9). Hiervoor is provincie Zeeland bevoegd gezag en de Regionale Uitvoeringsdienst Zeeland het aanspreekpunt.

Op dit moment liggen er principeverzoeken bij het college van Burgemeester en Wethouders van Schouwen-Duiveland voor de aanleg van waterbassins buiten het bouwvlak. Bij de afweging van deze verzoeken is landschappelijke kwaliteit één van de elementen. De principeverzoeken hebben betrekking op een waterbassin niet zijnde een bouwwerk (zie definitie art. 1.31). Dit is mogelijk binnen het geldende bestemmingsplan en daarom is begin 2021 positief gereageerd op deze principeverzoeken.

Daarnaast is vanuit het Zeeuws Deltaplan Zoetwater opdracht gegeven de gemeentelijke regelgeving met betrekking tot waterbassins in het buitengebied te inventariseren. Onderzoek naar de landschappelijke inpassing is begin 2021 afgerond (BoschSlabbers landschapsarchitecten, 2021). Daarbij zijn voorbeelduitwerkingen gegeven van mogelijke regels of criteria die aan de orde zouden kunnen zijn voor waterbassins buiten het bouwvlak. Op basis hiervan wordt door de overheden (provincie Zeeland en Zeeuwse gemeenten) gekeken naar mogelijke ruimte regelgeving voor bassins.

❖ **Acties broedplaats zoetwater Schouwen-Duiveland**

Gemeente Schouwen-Duiveland zal de broedplaats informeren zodra vervolgstappen worden gezet op basis van het onderzoek naar landschappelijke inpassing.

Eigendom van ondergronds opgeslagen water

❖ Vraag

Van wie is ondergronds opgeslagen water, hoe organiseer je de verdeling en eigendomsrechten van zoet grondwater?

❖ Huidige situatie

Wettelijk gezien is het grondwater niet het eigendom van iemand; zolang het water in de grond is, is het van niemand (Burgerlijk Wetboek, boek 5, artikel 20). In eerdere zoetwaterprojecten zijn ervaringen opgedaan hoe hiermee omgegaan kan worden.

Allereerst kan sprake zijn van een individuele put waar een agrariër water infiltreert en het zelf op een later moment onttrekt. Zolang het zoetwater op zijn plek blijft zitten, zijn er geen problemen met rechten en verdeling. Risico is dat het zoetwater 'wegloopt' door onttrekkingen elders. Als voor deze onttrekking een vergunning nodig is, speelt dit risico niet omdat bij vergunningverlening wordt nagegaan of de belangen van anderen niet worden geschaad. Dit risico speelt wel bij onttrekkingen die alleen gemeld hoeven te worden.

Ten tweede kan sprake zijn van een groep agrariërs die water infiltreren en onttrekken. In dat geval moeten onderlinge afspraken gemaakt en vastgelegd worden. De ervaring leert dat het oprichten van een coöperatie daarvoor een goede vorm is. Binnen de coöperatie maken de leden afspraken over hoeveelheden, kosten en beheer. In de akkerbouw wordt nog relatief weinig gewerkt met coöperaties, in de glastuinbouw wordt dit wel veel gedaan.

❖ Acties broedplaats zoetwater Schouwen-Duiveland

Bij één specifieke situatie zijn rechten en eigendom onduidelijk, namelijk de situatie van individueel ondergronds opgeslagen water dat 'wegloopt' door een onttrekking waarvoor een melding gedaan is. De broedplaats kijkt of er elders ervaringen zijn opgedaan met deze situatie (actie van de Taskforce Governance, contact met o.a. Stowa, Unie van Waterschappen).

Wanneer collectieve afspraken in de fieldlabs of naar aanleiding van de quick scans aan de orde zijn, is veel kennis via de Kamer van Koophandel en LTO beschikbaar. Waar nodig en mogelijk zal de broedplaats ondersteunen of ondersteuning mobiliseren.

Eigendom van stedelijk water

❖ **Vraag**

Mag water uit het hemelwaterriool worden benut voor één agrariër of wordt dit altijd verdeeld onder meerdere agrariërs?

❖ **Huidige situatie**

Op dit moment wordt het water uit het hemelwaterriool geloosd op het oppervlaktewater. Gemeente Schouwen-Duiveland kan afspraken maken met één of meerdere ondernemers voor het gebruik van dit water voor een bepaalde periode. Zodra het water in een opslaglocatie of bassin bij de agrariër bevindt, is het water van de eigenaar.

❖ **Acties broedplaats zoetwater Schouwen-Duiveland**

De taskforce governance vraagt na of hier elders ervaringen mee zijn opgedaan (o.a. Stowa, Unie van Waterschappen).

Waterkwaliteit bij infiltratie

❖ Vraag

Welke eisen worden gesteld aan de waterkwaliteit van het infiltratiewater bij kreekkrugtoepassingen? Hoe gaan de voorwaarden zich naar verwachting (onder EU-beleid) ontwikkelen en kunnen we naar een eenduidige aanpak voor Zeeland?

Infiltratie

Het infiltreren van water is juridisch gedefinieerd als *“in de bodem brengen van water, ter aanvulling van het grondwater, in samenhang met het onttrekken van grondwater”* (Waterwet art. 1.1).

In het onderzoek van Stowa wordt deze definitie nader uitgelegd: *“Het gaat erom dat bij de aanvraag om een infiltratievergunning de bedoeling bestaat het water later te gebruiken, bijvoorbeeld als beregenings-/gietwater. In het spraakgebruik wordt de term infiltratie ook gebruikt voor het in de bodem brengen van water (meestal regenwater) zonder dat dit samenhangt met de onttrekking van grondwater. [...] In dergelijke gevallen is er geen sprake van infiltratie zoals opgenomen in de Waterwet, maar is er juridisch sprake van een lozing.”* (Stowa, 2015, p. 3).

❖ Huidige situatie

Het bevoegd gezag voor het infiltreren van water is waterschap Scheldestromen. In 2015 is de *‘Technisch-juridische handreiking risicobeoordeling ‘ondergrondse waterberging’* door Stowa opgesteld. Hierin wordt helder aangegeven welke voorwaarden er zijn voor het infiltreren van water. Voor het infiltreren van water is er een eenvoudige beoordeling en een standaardbeoordeling. De eenvoudige beoordeling wordt alleen in specifieke situaties toegepast waarbij het water als ‘schoon’ wordt verondersteld, de hoeveelheid water beperkt is en de locatie niet kwetsbaar is (Stowa, 2015; keur van het watersysteem art. 4.11). In het Stowa-onderzoek is geconcludeerd dat in de praktijk bijna altijd de veel omvangrijkere standaardbeoordeling nodig is. In de standaardbeoordeling zijn vooral de (Europese) richtlijnen over pesticiden in het water een bottleneck.

Als eerste stap naar een minder omvangrijke beoordeling heeft waterschap Scheldestromen in de Nota Grondwater 2019 een beoordelingskader Infiltratie opgenomen (par. 4.2.2.5 en bijlage 3). Deze is van toepassing op infiltratie in gebieden met zoetwatervoorkomens. De basis voor dit beoordelingskader is het zojuist aangehaalde Stowa-onderzoek. Het kader bestaat uit een stoffenlijst (inclusief normen per stof) en uitgangspunten voor de monitoring van deze stoffen. Het beoordelingskader fungeert niet als voorschrift, maar als richtlijn om maatwerk per vergunningaanvraag te leveren. In de nota wordt de ambitie uitgesproken om op basis van deze richtlijnen de procedures verder te vereenvoudigen (par. 5.2.1).

❖ Acties broedplaats zoetwater Schouwen-Duiveland

De handreiking geeft voldoende inzicht in de relevante regels, voorwaarden en beoordelingen. Het beoordelingskader infiltratie vormt in eerste stap in meer duidelijkheid over de voorwaarden voor infiltratie. Vroegtijdige betrokkenheid van het waterschap is daarbij cruciaal.

Projecten in de broedplaats moeten dus uitgaan van de huidige regelgeving. Vanuit het waterschap Scheldestromen is er één centrale contactpersoon die algemene (juridische) vragen uit de broedplaats kan doorzetten naar de juiste collega's, en zo duidelijkheid en betrokkenheid zal organiseren.

Daarnaast is het van belang om op Zeeuws niveau (a) de observatie te delen dat voor innovatieve zoetwaterprojecten met ondergrondse opslag geen specifieke regels voorhanden zijn en dit een omvangrijke standaardbeoordeling per project vereist; en (b) het gesprek te agenderen over het al dan niet opstellen van regels die een eenvoudige beoordeling onder voorwaarden mogelijk maakt. Deze agendering vindt plaats vanuit de broedplaats zoetwater Schouwen-Duiveland bij het Zeeuws Deltaplan Zoetwater.

Lozen brak water op oppervlaktewater

❖ Vraag

Bij enkele oplossingen (o.a. Freshmaker) wordt brak grondwater geloosd op het oppervlaktewater, hoe staat het waterschap hierin?

❖ Huidige situatie

Het bevoegd gezag voor het lozen van brak grondwater op het oppervlaktewater, is waterschap Scheldestromen. In 2015 is de *‘Technisch-juridische handreiking risicobeoordeling ‘ondergrondse waterberging’* door Stowa opgesteld. Hierin wordt helder aangegeven welke voorwaarden er zijn voor lozen op het oppervlaktewater. Voor het lozen van water is er een eenvoudige beoordeling en een standaardbeoordeling. De eenvoudige beoordeling wordt alleen in specifieke situaties toegepast waarbij het water als ‘schoon’ wordt verondersteld, de hoeveelheid water beperkt is en de locatie niet kwetsbaar is (Stowa, 2015; keur van het watersysteem art. 4.8). Voor het toetsen van de impact van een lozing op het oppervlaktewater, gebruikt het waterschap de tool Immissietoets.

In 2015 is geconcludeerd dat in de praktijk bijna altijd de veel omvangrijkere standaardbeoordeling nodig is. Ook in de Nota Grondwater van het waterschap wordt dit als aandachtspunt benoemd, met de ambitie de procedures te vereenvoudigen (par. 5.2.1). In de standaardbeoordeling zijn met name de (Europese) richtlijnen over pesticiden in het water de grootste bottleneck.

❖ Acties broedplaats zoetwater Schouwen-Duiveland

De handreiking geeft voldoende inzicht in de relevante regels, voorwaarden en beoordelingen. Vroegtijdige betrokkenheid van het waterschap is daarbij cruciaal.

Projecten in de broedplaats moeten dus uitgaan van de huidige regelgeving. Vanuit het waterschap Scheldestromen is er één centrale contactpersoon die algemene (juridische) vragen uit de broedplaats kan doorzetten naar de juiste collega’s, en zo duidelijkheid en betrokkenheid zal organiseren.

Het is van belang om op Zeeuws niveau (a) de observatie te delen dat voor innovatieve zoetwaterprojecten met lozing van brak water geen specifieke regels voorhanden zijn en dit een omvangrijke standaardbeoordeling per project vereist; en (b) het gesprek te agenderen over het al dan niet opstellen van regels die een eenvoudige beoordeling onder voorwaarden mogelijk maakt. Deze agendering vindt plaats vanuit de broedplaats zoetwater Schouwen-Duiveland bij het Zeeuws Deltaplan Zoetwater.

Afsluiten of omleiden van sloten

❖ Vraag

Onder welke voorwaarden mag een ondernemer een sloot afsluiten?

❖ Huidige situatie

Waterschap Scheldestromen is bevoegd gezag voor het plaatsen van stuwen in sloten. Afspraken hierover worden opgenomen in een peilbesluit. Op dit moment is het waterschap bezig met een Planvorming Wateropgave (PWO) voor Schouwen en Duiveland. De PWO is gericht op wateroverlast, maatregelen voor het vasthouden van water in verband met watertekort worden niet meegenomen. De maatregelen in de PWO moeten nog doorgerekend worden en uitvoering zal nog enkele jaren op zich laten wachten.

Daarnaast kan een ondernemer aanvragen bij het waterschap of een stuw aangelegd mag worden in een secundaire of tertiaire watergang. Dit kan aangevraagd worden door een individuele agrariër. Investering, realisatie en beheer zijn in dat geval aan de ondernemer. Dit wordt alleen toegestaan wanneer het een sloot betreft die op geen enkele wijze invloed heeft op het watersysteem en de grondgebruikers bovenstrooms akkoord gaan met het plaatsen van de stuw (bovenstrooms in verband met het voorkomen van wateroverlast). Wanneer een groep agrariërs een afsluiting of omleiding voorstelt, wordt dit normaal gesproken via een PWO opgenomen. Wel kan een aanvraag gedaan worden om af te wijken van de bestaande inrichting van het watersysteem. Hierbij moet wederom duidelijk zijn dat het op geen enkele wijze invloed heeft op het watersysteem en moeten onderlinge afspraken gemaakt worden tussen de groep agrariërs.

❖ Acties broedplaats zoetwater Schouwen-Duiveland

De PWO overstijgt qua looptijd de broedplaats zoetwater. Wanneer in de broedplaats zoetwater afsluitingen van sloten aan de orde zijn, zal dit aangevraagd moeten worden bij het waterschap. Het waterschap is nauw betrokken bij de fieldlabs waar dit mogelijk aan de orde is; deze vroegtijdige betrokkenheid is essentieel. Waar nodig kan de broedplaats hierbij ondersteunen, bijvoorbeeld door het organiseren van een bijeenkomst over stuw-tjes door de Zoetwateracademie in samenwerking met het waterschap.

Onttrekken aan ondiepe waterbellen

❖ Vraag

Onder welke voorwaarden zou water dat de ondernemer zelf infiltreert bij ondiepe zoetwaterbellen (kleiner dan 15 meter) weer kunnen worden onttrokken?

❖ Huidige situatie

Bevoegd gezag voor het onttrekken van zoetwater is waterschap Scheldestromen. Gebieden met ondiepe zoetwaterbellen vallen onder de kwetsbare gebieden, waar onttrekking niet is toegestaan (Nota Grondwater). Wel biedt de regelgeving de mogelijkheid hiervan af te wijken en dit bij wijze van proef wel toe te staan (keur van het watersysteem art. 4.10). De voorwaarden hiervoor zijn niet op voorhand vastgelegd en vormen een actiepoint uit de Nota Grondwater 2019. Dit actiepoint zal nog niet op korte termijn tot verandering van de regelgeving leiden.

❖ Acties broedplaats zoetwater Schouwen-Duiveland

Wanneer er in de broedplaats zoetwater Schouwen-Duiveland concrete plannen zijn voor het infiltreren en onttrekken aan ondiepe zoetwaterbellen, is vanaf de start nauwe betrokkenheid van het waterschap van belang. Zo wordt tussentijds duidelijk in hoeverre toestemming verwacht kan worden en onder welke voorwaarden. Vanuit het waterschap Scheldestromen is er één centrale contactpersoon die algemene (juridische) vragen uit de broedplaats kan doorzetten naar de juiste collega's, en zo duidelijkheid en betrokkenheid zal organiseren. Ook gaan de overheden in overleg met elkaar om te kijken welke experimenteerruimte geboden kan worden.

Verticale onttrekkingsputten

❖ Vraag

Tijdens een overleg werd aangegeven dat in Zeeland verticale onttrekkingsputten niet zijn toegestaan, hoe zit dit?

❖ Huidige situatie

Voor het infiltreren en onttrekken van water is het waterschap Scheldestromen bevoegd gezag. De eisen aan een inrichting voor het onttrekken van grondwater zijn opgenomen in de Beleidsnota Grondwater. Eén van de eisen is dat de inrichting bestaat uit een horizontale drain op een diepte van maximaal 6 meter beneden het maaiveld (Nota Grondwater, paragraaf 4.2.2.3). Wel biedt de regelgeving de mogelijkheid hiervan af te wijken en dit bij wijze van proef wel toe te staan (keur van het watersysteem art. 4.10). De voorwaarden hiervoor zijn niet op voorhand vastgelegd. Op korte termijn wordt geen verandering van deze regelgeving verwacht.

❖ Acties broedplaats zoetwater Schouwen-Duiveland

Wanneer er in de broedplaats zoetwater Schouwen-Duiveland concrete plannen zijn voor technieken met verticale onttrekkingsputten, is vanaf de start nauwe betrokkenheid van het waterschap van belang. Zo wordt tussentijds duidelijk in hoeverre toestemming verwacht kan worden en onder welke voorwaarden. Vanuit het waterschap Scheldestromen is er één centrale contactpersoon die (juridische) vragen uit de broedplaats kan doorzetten naar de juiste collega's, en zo duidelijkheid en betrokkenheid zal organiseren. Ook gaan de overheden in overleg met elkaar om te kijken welke experimenteerruimte geboden kan worden.

Tot slot

❖ Samenvatting van de acties

- Gemeente Schouwen-Duiveland informeert de broedplaats zodra vervolgstappen worden gezet wat betreft regelgeving voor de landschappelijke inpassing van waterbassins.
- De taskforce governance vraagt na of elders ervaringen zijn opgedaan met het eigendom van stedelijk water en het eigendom van ondergronds opgeslagen water dat wegloopt.
- De broedplaats zoetwater zal waar nodig ondersteunen of ondersteuning mobiliseren voor het maken van collectieve afspraken over water.
- Waterschap Scheldestromen heeft één centrale contactpersoon aangesteld die algemene (juridische) vragen uit de broedplaats kan doorzetten naar collega's, en zo duidelijkheid en betrokkenheid te organiseren.
- De ontwikkeling van regelgeving en beleid passend bij de nieuwe situatie wordt opgenomen in het Zeeuws Deltaplan Zoetwater.
- De overheden in de broedplaats gaan in overleg om te kijken welke experimenteerruimte geboden kan worden.
- De Zoetwateracademie organiseert een informatiebijeenkomst over het plaatsen van stuwtjes, in samenwerking met het waterschap.

❖ Bronnen

BoschSlabbers Landschapsarchitecten (2021) *Landschappelijke inpassing zoetwaterbassins Zeeland*, Middelburg.

Gemeente Schouwen-Duiveland (2009) *Bestemmingsplan buitengebied: planregels*, Zierikzee.

Provincie Zeeland (2018) *Omgevingsverordening Zeeland 2018*, Middelburg.

Stowa (2015) *Technisch-juridische handreiking risicobeoordeling 'ondergrondse waterberging'*, Amersfoort.

Stowa (2019) *Deltafact Ondergrondse waterberging*, Amersfoort.

Waterwet (2009).

Waterschap Scheldestromen (2012) *Keur watersystemen Waterschap Scheldestromen 2012*, Middelburg.

Waterschap Scheldestromen (2012) *Algemene regel onttrekkingen grondwater*, Middelburg.

Waterschap Scheldestromen (2019) *Nota Grondwater*, Middelburg.

Waterschap Scheldestromen (2017) *Folder Grondwater onttrekken*, Middelburg.