



Wie wat bewaart, heeft wat

Anouk Jacobse

"De vraag naar
recht eist gevoel
van plicht"

Aletta Jacobs

**Een juridisch onderzoek naar de
verantwoordelijkheid voor de zoetwatervoorziening
voor agrariërs**

30 mei 2023, Middelburg

Wie wat bewaart, heeft wat

**Anouk Jacobse, studente
HBO-Rechten**

**Opdrachtgever: GovernEUR
Afstudeermentor: dr. Jitske van Popering-
Verkerk**

**Onderwijsinstelling: Juridische Hogeschool
Avans & Fontys
Locatie: Tilburg
Periode: E3-E4 Afstuderen
Studentnummer: 8438621**

**Eerste afstudeerdocent: mr. drs. Rianne
Kerstens
Tweede afstudeerdocent: mr. Ania Maciuszek**

**Een juridisch onderzoek naar de
verantwoordelijkheid voor de zoetwatervoorziening
voor agrariërs**

30 mei 2023, Middelburg



Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie ter afronding van mijn HBO-rechten opleiding: 'Wie bewaart, heeft wat'. Toen ik ging zoeken naar een onderwerp voor mijn scriptie was mijn doel om iets te zoeken wat met Waterrecht te maken had. Ik wilde er namelijk achter komen of de kant van Waterrecht mij aantrok. Uiteindelijk kwam ik terecht bij mijn opdrachtgever Gouverneur en droegen ze mij deze vraag aan. Nu ik deze scriptie heb afgerond kan ik wel met zekerheid zeggen dat het Waterrecht mij zeker gecharmeerd heeft. Ik had van tevoren niet kunnen bedenken dat er zo een interessante wereld achter dit onderwerp schuilging en ik streef ernaar deze interesse verder te verkennen. Dit inzicht heb ik alleen niet aan mijzelf te danken, maar dat komt echt door alle mensen die mij met heel veel liefde voor hun vak en water(recht) hebben geholpen bij deze scriptie en die mij daardoor hebben geïnspireerd. Ik wil daarom graag van de gelegenheid gebruik maken om mijn dank te betuigen aan degenen die hier medeverantwoordelijk voor zijn.

Allereerst wil ik mijn stagebegeleiders Jitske van Popering-Verwerk en Marijn Stouten bedanken. Jullie hebben mij vol enthousiasme geholpen bij mijn onderzoek en wisten mij precies de goede sturing te geven op momenten dat ik het zelf even niet goed meer wist. Tegelijkertijd hebben jullie mij gelijk behandeld als onderdeel van het team van GovernEUR en kon ik daardoor erg fijn meedraaien. Ik ben erg blij dat ik onderdeel mocht zijn van jullie team. Ik heb veel geleerd. Heel veel dank aan jullie beiden.

Daarnaast wil ik mijn stagedocent Rianne Kerstens bedanken voor haar inzet, feedback en tips tijdens onze momenten van sparren. Ook wil ik de respondenten van de interviews bedanken: Herman Kasper Gilissen, Kitty Henderson, Ronald Pieterse, Peter de Putter, Jordy Silkens. Daarbij benoem ik ook Dianthe Verhoef en Melle Nikkels die mij hebben geholpen met aanvullende vragen over het eigendom van zoet water. Al deze personen hebben mij geholpen bij het informatie verzamelen en het komen tot de kern van het vraagstuk. Ook praten deze personen vol passie over hun vak waardoor ik niet anders kan dan geënthousiasmeerd raken over water(recht). Speciale dank aan Peter de Putter die met mij meedacht en meelas. Hier heb ik veel van geleerd.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Anouk Jacobse,

Middelburg, mei 2023

Samenvatting

Door klimaatverandering krijgen agrariërs steeds meer te maken met een tekort aan zoet water om hun land mee te irrigeren. De agrariërs op Schouwen-Duiveland krijgen hier nog extra mee te maken doordat ze volledig afhankelijk zijn van het zoete water dat in de ondergrond zit. Hierdoor is opslag van zoet water essentieel. Via verschillende soorten zoetwatersystemen kan de agrariër op Schouwen-Duiveland zoet water in zoetwaterlenzen in de ondergrond infiltreren. In tijden van droogte kan uit deze zoetwaterlens water onttrokken worden ten behoeve van irrigatie. Op dit moment zijn de betrokken overheidsorganen en agrariërs op Schouwen-Duiveland druk bezig met het testen van deze zoetwatersystemen. Daarbij is de vraag naar voren gekomen wie er (juridisch gezien) verantwoordelijk is voor de zoetwatervoorziening voor agrariërs op Schouwen-Duiveland.

Op deze vraag wordt in dit onderzoek een antwoord gezocht. Dit wordt gedaan door het analyseren van wet- en regelgeving, jurisprudentie en rechtsliteratuur. Daarbij worden relevante onderzoeksrapporten onderzocht. Ook worden er interviews afgenomen bij juridische professionals, wetenschappers en ambtenaren.

Bij het aanleggen van de zoetwatersystemen voor zoetwatervoorziening kan er sprake zijn van een vergunningplicht of een meldplicht bij het waterschap Scheldestromen. Het waterschap Scheldestromen gaat dus voornamelijk over de vergunningen bij deze zoetwatersystemen. Verder hebben de waterschappen de waterstaatkundige verzorging van hun beheersgebied als taak. Dit is een brede taakopvatting waardoor een waterschap veel taken naar zich toe kan trekken. In de wet- en regelgeving staat echter geen specifieke taak voor de waterschappen omschreven ten aanzien van de zoetwatervoorziening van agrariërs op Schouwen-Duiveland. Naast de waterschappen hebben het Rijk, de provincies en de gemeenten ook beheertaken ten aanzien van water. Echter, ook zij hebben geen specifieke taak voor de zoetwatervoorziening van agrariërs op Schouwen-Duiveland.

Aangezien er geen specifieke taakomschrijving voor overheidsorganen ten aanzien van de zoetwatervoorziening staat omschreven in wet- en regelgeving is de agrariër op Schouwen-Duiveland verantwoordelijk voor zijn eigen zoetwatervoorziening. Een complicatie hierbij is dat de wet- en regelgeving hiervoor (nog) niet passend is. Zoet grondwater is namelijk van niemand wanneer het onder de grond zit. Het risico bestaat daardoor dat wanneer een zoetwaterlens onder verschillende percelen ligt, een naastgelegen agrariër het geïnfilterde water van zijn buurman kan onttrekken zonder hiervoor te hoeven investeren. De wet- en regelgeving geeft hier geen uitkomst voor.

Aanbevolen wordt om in plaats van juridische, vooral praktische aanpassingen te maken om dit probleem aan te pakken. Dit is namelijk voor het algemeen belang gunstiger. Zo kan er bijvoorbeeld naar een andere bron van zoet water worden gekeken zoals afvalwater. Ook is focus op het verkennen van klimaatbestendigheid van gewassen aan te raden. Daarbij blijft het vooral cruciaal voor de betrokken partijen om samen te blijven werken en afspraken eventueel vast te leggen. Een samenwerking als bij Waterhouderij Walcheren is hier een goede optie voor.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	5
Begrippenlijst	7
Lijst met afkortingen	8
Hoofdstuk 1: Inleiding.....	9
1.1 Probleembeschrijving	9
1.2 Centrale vraag	10
1.3 Doelstelling	10
1.4 Werkwijze	10
1.5 Onderzoek en begripsafbakening	11
Hoofdstuk 2: Welke zoetwatersystemen met betrekking tot zoetwatervoorziening kunnen er gebruikt worden door agrariërs op Schouwen-Duiveland? En wie is daar het bevoegd gezag?	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Wat houdt zoetwatervoorziening in?	14
2.3 Welke zoetwatersystemen kunnen er op Schouwen- Duiveland gebruikt worden door de agrariërs ten behoeve van zoetwatervoorziening?	15
2.4 Welke wet- en regelgeving is er ten aanzien van de relevante zoetwatersystemen? .	19
2.5 Tussenconclusie	24
Hoofdstuk 3: Welke taken en verantwoordelijkheden hebben de relevante overheidsorganen en agrariërs ten aanzien van de zoetgrondwatervoorziening voor agrariërs volgens de wet- en regelgeving?	25
3.1 Inleiding	25
3.2 De Grondwet	25
3.3 Welke overheidsorganen zijn van belang?	26
3.4 Welke taken en verantwoordelijkheden heeft het Rijk ten aanzien van zoetgrondwatervoorziening?	27
3.5 Welke taken en verantwoordelijkheden heeft de provincie Zeeland ten aanzien van zoetwatervoorziening?	29
3.6 Welke taken en verantwoordelijkheden heeft het waterschap Scheldestromen ten aanzien van zoetwatervoorziening?	30
3.7 Welke taken en verantwoordelijkheden heeft de gemeente Schouwen-Duiveland ten aanzien van zoetwatervoorziening?	32
3.8 Welke taken en verantwoordelijkheden heeft de agrariër ten aanzien van zoetwatervoorziening?	34
Hoofdstuk 4: Van wie is zoet grondwater?	36
4.1 Inleiding	36
4.2 Wie gaat over de zoetwaterlens wanneer deze als voorraad onder een perceel ligt? 36	
4.3 Wie gaat over de zoetwaterlens bij afname door klimaatverandering en actieve onttrekking?	37

4.4 Wie gaat over de zoetwaterlens bij toename door actieve infiltratie?	38
4.5 Tussenconclusie.....	40
Hoofdstuk 5: Conclusies	42
Hoofdstuk 6: Aanbevelingen	44
6.1 Praktische aanbevelingen.....	44
6.2 Juridische aanbevelingen	45
Literatuurlijst	48
Bijlage A. Drie verschillende categorieën van zoetwatervoorziening	52
Bijlage B. Schematische weergave van de deelactiviteiten en vigerende wet- en regelgeving	53
Bijlage C. Overzicht van de kwetsbare gebieden en de bijbehorende bufferzones op de Keurkaart	55

Begrippenlijst

Begrip	Definitie
Aquifers	Het is een watervoerende laag in de ondergrond die door twee kleilagen naar boven en beneden waterdicht afgesloten is.
Externe zoetwateraanvoer	Extra aanvoer van zoet water vanuit andere delen dan het betreffende gebied.
Hoofdwatersysteem	Rivieren en belangrijk grote kanalen.
Hemelwater	Water dat met neerslag uit de lucht is komen vallen.
Infiltratie	Het proces waarbij water in de bodem dringt.
Kreekruggen	Een kreekrug is een hoger gelegen zone in een voormalig waddegebied. Ze zijn gevormd door in geulen afgezet zand.
Kwel	Grondwater dat onder druk aan de oppervlakte aan uit de bodem komt.
Verdringingsreeks	De verdringingsreeks geeft een prioriteitsvolgorde van maatschappelijke en economische behoeften die bij watertekorten of dreigende watertekorten bepalend is voor de verdeling van het beschikbare oppervlaktewater.
Verzilting	Geleidelijke toename van het zoutgehalte van de bodem of water.
Zoetwaterlens/zoetwaterbel	Een massa zoet grondwater die onder de grond op het omliggende zoute water drijft.
Zoetwatersysteem	Een systeem ten behoeve van zoetwatervoorziening.
Zoetwatervoorziening	De zorg voor voldoende zoet water.

Lijst met afkortingen

Begrip	Definitie
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Broedplaats	Broedplaats Zoet Water Schouwen-Duiveland
Bbk	Besluit bodemkwaliteit
BW	Burgerlijk Wetboek
GWW	Grondwaterwet
KRW	Kaderrichtlijn Water
Keur	Keur watersysteem Waterschap Scheldestromen 2012
Ministerie van IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
NWP	Nationaal Waterplan 2022-2027
Ow	Omgevingswet
Rbk	Regeling bodemkwaliteit
Regelement	Regelement voor het Waterschap Scheldestromen
Wtw	Waterwet
Wschw	Waterschapswet
WaB	Waterbesluit

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Probleembeschrijving

Het zal niemand ontgaan zijn: we krijgen in Nederland (net als in de rest van de wereld) steeds meer te maken met klimaatverandering. De verwachting is dat we hier in de toekomst alleen maar meer mee geconfronteerd zullen worden. Deze klimaatverandering zorgt er o.a. voor dat er periodes zijn met (heel) veel neerslag en periodes zijn met (extreem) weinig neerslag.¹

Dit resulteert in grote uitdagingen op het gebied van land- en tuinbouw. Wanneer er bijvoorbeeld een periode is van weinig neerslag kan het zijn dat er niet genoeg zoet water is om het land te besproeien. Vooral op plekken waar er geen mogelijkheid is voor externe aanvoer van zoet water kan dit voor grote problemen zorgen. Door de geringe externe aanvoer van zoet water is voornamelijk een deel van Zeeland vrijwel geheel afhankelijk van regenwater, waardoor zoet water daar ten tijde van langdurige droogte schaars kan zijn.²

Zo ook op Schouwen-Duiveland (eiland en gemeente in Zeeland). Op Schouwen-Duiveland is er geen mogelijkheid om zoet water ergens anders vandaan te halen. Dit betekent dat de agrariërs zelf zoet water moeten opslaan. Dit kan op verschillende manieren. Een van die manieren is het opslaan van zoet water in de ondergrond.³ Echter, de wet- en regelgeving omtrent zoetwaterverdeling en verantwoordelijkheid van het opslaan van zoet water is niet helder. Dit zorgt voor veel onduidelijkheid tussen agrariërs en overheden onderling.⁴

Wanneer er onvoldoende wordt ingespeeld op deze onduidelijkheden, kan dit leiden tot een situatie waarbij de grenzen van het watersysteem bereikt worden en daardoor een niet haalbare en niet betaalbare situatie ontstaat. De manier waarop de (Zeeuwse) overheden en de landbouwsector inspelen op deze onduidelijkheid is essentieel. Er zijn al meerdere plannen gemaakt waarin de opgaven van zoetwaterbeschikbaarheid worden opgepakt. Wanneer er opschaling en permanente investeringen moeten plaatsvinden wordt de verantwoordelijkheid echter vaak doorgeschoven, doordat wet- en regelgeving op dit gebied niet duidelijk is. Hierdoor wordt niet effectief en efficiënt ingespeeld op de actuele en toekomstige opgaven en mogelijke kansen.⁵

Essentieel is dus dat er op Schouwen-Duiveland meer zicht komt op de taken en de (juridische) verantwoordelijkheid, met betrekking tot het opslaan van zoet water, van betrokken partijen als agrariërs, waterschappen, provincies en gemeenten. Daarom is dit in dit onderzoek uitgezocht aan de hand van een juridisch onderzoek naar de verantwoordelijkheid van zoetwatervoorziening voor betrokken partijen. Door onderzoek te doen in wet- en regelgeving, jurisprudentie en rechtsliteratuur, ten aanzien van zoetwatermanagement, is er geprobeerd inzicht te verkrijgen in deze verantwoordelijkheid. Dit onderzoek kan GovernEUR (een onderzoeksinstituut) dan delen met een van hun opdrachtgevers: Living Lab Schouwen-Duiveland/Broedplaats Zoet Water Schouwen-Duiveland (hierna: Broedplaats). Dit is een netwerkorganisatie op Schouwen-Duiveland die nieuwe, innovatieve oplossingen probeert te vinden voor complexe uitdagingen op het gebied van water, voedsel, onderwijs en bestuur.

Door een antwoord te vinden op de vraag ten aanzien van de verantwoordelijkheid kan de Broedplaats verder bouwen aan nieuwe oplossingen. Door middel van dit onderzoek wordt ernaar gestreefd de positie van de verantwoordelijkheden inzichtelijk te maken. Dit zodat

¹ 'Klimaatverandering en gevolgen', rijksoverheid.nl.

² Reijs e.a. 2005, p. 53-54.

³ Living Lab Schouwen-Duiveland 2022, p. 6.

⁴ Gilissen 2013, p. 139.

⁵ Adviescommissie Water 2017, p. 11.

organisaties en agrariërs op Schouwen-Duiveland op basis van hun verantwoordelijkheden en taken aangespoord worden om te komen tot een effectieve zoetwatervoorziening.

1.2 Centrale vraag

Waar liggen de verantwoordelijkheden voor de zoetwatervoorziening voor agrariërs op Schouwen-Duiveland, gelet op de wet- en regelgeving, jurisprudentie en rechtsliteratuur?

1.3 Doelstelling

Op 30 mei 2023 wordt er een onderzoeksrapport aangeleverd waarin beschreven staat bij wie de verantwoordelijkheid ligt ten aanzien van zoetwatervoorziening op Schouwen-Duiveland voor agrariërs op grond van de wet- en regelgeving, jurisprudentie en rechtsliteratuur op het gebied van zoetwatermanagement. Dit zodat in samenwerking met GovernEUR deze informatie gedeeld kan worden op Schouwen-Duiveland met de Broedplaats en met een breder publiek. Deze informatie wordt gedeeld middels een memo aan de Broedplaats zodat er verder gebouwd kan worden aan oplossingen voor een positief effect op de zoetwatervoorziening voor agrariërs op Schouwen-Duiveland.

1.4 Werkwijze

Algemeen

Aangezien dit een juridisch onderzoek is zijn de wet- en regelgeving, jurisprudentie en rechtsliteratuur de hoofdbronnen geweest van dit onderzoek. Hierna zal per deelvraag aangegeven worden welke specifieke wet- en regelgeving dit voornamelijk zijn geweest. De meeste van de genoemde wetten zullen echter binnenkort (1 januari 2024) in één wet worden samengevoegd, namelijk in de Omgevingswet. Ten aanzien van de verantwoordelijkheid van zoetwatervoorziening verandert er wezenlijk niet veel in de Omgevingswet ten opzichte van de situatie nu. Daarom heeft in dit onderzoek de Omgevingswet geen grote rol, enkele keren is de Omgevingswet genoemd, wanneer dit relevant was voor het onderzoek.

Deelvraag 1

De eerste deelvraag luidt als volgt: *Welke zoetwatersystemen met betrekking tot zoetwatervoorziening kunnen er gebruikt worden door agrariërs op Schouwen-Duiveland? En wie is daar het bevoegd gezag?*

Ter beantwoording van deelvraag 1 is er allereerst gebruik gemaakt van de onderzoekstrategie 'onderzoek van het recht'. Door de literatuur en verschillende documenten te analyseren is er inzicht gegeven in regels ten aanzien van de watersystemen. Hierbij is er ook bestaand materiaal geanalyseerd, zoals rapporten ten aanzien van de zoetwatersystemen en is er in wet- en regelgeving gekeken, zoals de Waterwet, Keur watersysteem Waterschap Scheldestromen 2012 (hierna: de Keur) en Nota grondwater waterschap Scheldestromen. Daarnaast is er ook gebruik gemaakt van de strategie 'onderzoek van de praktijk'. Dit is gedaan aan de hand van observatie van fysieke objecten, namelijk de zoetwatervoorzieningen. Zo is duidelijk geworden welke zoetwatervoorzieningen er gebruikt worden door agrariërs in het onderzoeksgebied Schouwen-Duiveland.

Deelvraag 2

De tweede deelvraag luidt als volgt: *Welke taken en verantwoordelijkheden hebben de relevante overheidsorganen en agrariërs ten aanzien van de zoetgrondwatervoorziening voor agrariërs volgens de wet- en regelgeving?*

Bij deelvraag 2 is er ook gebruik gemaakt van de onderzoekstrategie 'onderzoek van het recht'. Hierbij is door het analyseren van 'literatuur', 'rechtsbronnen' en 'documenten' antwoord gegeven op de deelvraag. Daarbij is er gekeken naar aspecten als taken van de partijen. Voor deze analyse is er gebruik gemaakt van 'bestaand materiaal', zoals de Kaderrichtlijn Water (hierna: KRW), Grondwet, Waterwet, Waterschapswet, de Omgevingswet en Reglement voor het Waterschap Scheldestromen (hierna: Reglement). Ook is er gekeken in de memorie van toelichting van al deze wetten en commentaar van juridische professionals. Daarbij is er gekeken naar verschillende relevante rapporten met onderzoeken die nauw samenhangen met de deelvraag. Aan de hand van deze strategie is er geprobeerd inzicht te verkrijgen in Europese, internationale en regionale verantwoordelijkheden van de betrokken partijen en de regels met betrekking tot zoetwateropslag. Daarbij is hiervoor ook in de relevante jurisprudentie gekeken. Ten slotte is er gebruik gemaakt van de strategie 'onderzoek van de praktijk'. Dit is gedaan door het interviewen van verschillende juridische professionals, wetenschappers en ambtenaren bij overheidsinstanties. Deze personen waren: Gilissen, Henderson, Pieterse, De Putter en Schelkens. Dit zijn open interviews geweest. Door middel van deze interviews is geprobeerd tunnelvisie te voorkomen. Daarbij hebben deze interviews gezorgd voor inzicht in de verschillende opvattingen over de verantwoordelijkheid en de beschikbare kennis rondom dit vraagstuk.

Deelvraag 3

De derde en laatste deelvraag luidt als volgt: *Van wie is zoet grondwater?*

In deze laatste deelvraag is er wederom gebruik gemaakt van de strategie 'onderzoek van het recht'. Bij deze strategie is de wet- en regelgeving en jurisprudentie geanalyseerd. Hierbij is gekeken in bestaande documentatie. Voornamelijk zijn dit het Burgerlijk Wetboek en de Keur geweest. Daarbij is gekeken in de memorie van toelichting van deze wetten en commentaar van juridische professionals. Aan de hand van deze analyse heeft de onderzoeker geprobeerd duidelijkheid te geven over de eigendomspositie van zoet water in de verhouding agrariër tot agrariër en overheid tot agrariër. Daarnaast wordt ook in deze deelvraag gebruik gemaakt van de strategie 'onderzoek van de praktijk'. Hierbij zijn er personen geïnterviewd die kennis hebben over de zoetwaterpraktijk. Zo heeft de onderzoeker geprobeerd inzicht te krijgen in de verdeling van zoet water in Nederland en specifiek op Schouwen-Duiveland en de verschillende opvattingen hierover. Hierbij is er gebruik gemaakt van open interviews. De personen die zijn geïnterviewd zijn: Gilissen, Henderson, Pieterse, De Putter en Schelkens. Deze personen zijn juridische professionals, wetenschappers of ambtenaren bij overheidsinstanties. Dit zorgde ervoor dat de onderzoeker zoveel mogelijk inzichten te horen heeft gekregen ten aanzien van dit onderwerp, tunnelvisie voorkomen is, en inzicht is verkregen in de beschikbare kennis die er is rondom deze deelvraag. Aangezien de beschikbare kennis nihil was zijn er in informele setting aanvullende vragen gesteld aan promovenda Verhoef die promotieonderzoek doet naar de juridische vraagstukken die spelen rondom het opschalen van wateropslag en aan adviseur water, Nikkels. Beiden zijn ook verbonden aan de Broedplaats.

1.5 Onderzoek en begripsafbakening

Zoetwatervoorziening is een actueel onderwerp dat op dit moment relevant is voor heel Nederland ten aanzien van verschillende groepen. Echter, de onderzoeker heeft een beperkte tijd van onderzoek gehad (14 weken) daardoor konden niet alle relevante aspecten worden meegenomen/onderzocht. Er heeft een scherpe afbakening plaatsgevonden en deze afbakening zal in deze paragraaf worden toegelicht. Het is van belang dat deze afbakening bij het verder lezen van dit rapport in gedachten gehouden wordt. Diverse wel degelijk relevante wet- en regelgeving en/of aspecten ten aanzien van dit onderwerp zullen namelijk niet aanbod komen. Ondanks dat geeft dit onderzoek wel bepaalde inzichten aan

de betrokken partijen die relevant zijn voor een groei van de zoetwatervoorziening op Schouwen-Duiveland voor agrariërs.

Juridisch

Zoals in de ondertitel van dit rapport al genoemd is dit een juridisch onderzoek. Er zal dan ook alleen naar de juridische verantwoordelijkheid worden gekeken. Niet zal onderzocht worden waar men zich verantwoordelijk voor voelt. Enkel op basis van de wet- en regelgeving, rechtsliteratuur en jurisprudentie zal een verklaring van verantwoordelijkheid worden gegeven.

Topografisch

Ook vindt er een topografische afbakening plaats. De opdrachtgever wenst de uitkomsten van het onderzoek te delen met de Broedplaats. Bovendien is de beantwoording van deze centrale vraag juist hier heel erg actueel. Zoals in de problembeschrijving al omschreven is, zijn juist agrariërs op Schouwen-Duiveland erg afhankelijk van lokale zoetwatervoorzieningen. Verder zou het veel tijd in beslag nemen wanneer het vraagstuk nationaal of zelfs internationaal onderzocht had moeten worden aangezien het antwoord op de centrale vraag van het onderzoek afhankelijk is van lokale wet- en regelgeving. Echter, de uitkomsten van dit onderzoek zijn elders in Nederland ook zeker relevant, mits rekening wordt gehouden met verschillen in regionaal en lokaal beleid en wet- en regelgeving. De onderzoeker heeft er daarom voor gekozen alleen te kijken naar de verantwoordelijkheid voor zoetwatervoorzieningen voor agrariërs op Schouwen-Duiveland (zie de gele arcering in figuur 1.1 voor het betreffende onderzoeksgebied).



Figuur 1.1. onderzoeksgebied

Oppervlakte- en grondwater

Daarnaast is er een onderscheid gemaakt tussen oppervlakte- en grondwater. Dit omdat de eigendomsverhoudingen tussen oppervlakte- en grondwater verschillen. Hier wordt in hoofdstuk 4 verder op ingegaan. Ook wet- en regelgeving ten aanzien van oppervlakte- en grondwater kunnen erg verschillen. Aangezien daarbij vooral grondwateropslag op Schouwen-Duiveland actueel is heeft dit onderzoek zich alleen op grondwater gericht.

Zoet water

Zoals de centrale vraag al beschrijft gaat dit onderzoek alleen over zoet water. Er is niet gekeken naar zout water of brak water. Dit water is immers niet bruikbaar voor agrariërs. De verdeling en daarbij de verantwoordelijkheid hiervan is dan ook minder relevant voor dit onderzoek.

Zoetwatervoorzieningen

Ten slotte heeft dit onderzoek zich beperkt tot zoetwatervoorzieningen voor agrariërs. Zoet grondwater als drinkwater, zoet regenwater dat door het riool stroomt, ondergronds stromend zoet water, brand- en industriewater zijn bijvoorbeeld niet in dit onderzoek behandeld. Dit omdat hier andere wet- en regelgeving bij betrokken moet worden. Wél relevant voor agrariërs zijn de ondergrondse waterbergingen. Deze komen in dit onderzoek dan ook het meest naar voren.

Betrokken partijen

Wanneer de verantwoordelijkheid voor de zoetwatervoorzieningen onder de loep genomen wordt in dit onderzoek (hoofdstuk 3), is dit alleen gedaan ten aanzien van agrariërs en overheidsorganen. Agrariërs worden bij deze analyse betrokken aangezien het probleem hen direct raakt en zij degenen zijn die het zoete water nodig hebben voor hun gewassen. Verder hebben verschillende overheidsorganen taken toebedeeld gekregen ten aanzien van zoetwaterhuishouding. In het onderzoek is dan ook geprobeerd inzicht te krijgen in welke overheidsorganen precies relevant zijn (hoofdstuk 3).

Kwaliteit- en kwantiteitsaspect

In de wet- en regelgeving ten aanzien van zoetwater komen de begrippen kwaliteit en kwantiteit regelmatig voor. Er zijn veel eisen gesteld ten aanzien van beide aspecten. Dit onderzoek richt zich echter alleen op het begrip kwantiteit. Dit omdat het serieus beschouwen van beide aspecten te veel tijd in beslag zou nemen. Bovendien staat de kwantiteit in dit onderzoek het meest centraal. Het gaat namelijk over het voorzien in voldoende zoet water, kwantiteit dus. Dit aspect is voornamelijk van belang in hoofdstuk 2 en 3.

Hoofdstuk 2: Welke zoetwatersystemen met betrekking tot zoetwatervoorziening kunnen er gebruikt worden door agrariërs op Schouwen-Duiveland? En wie is daar het bevoegd gezag?

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de verschillende zoetwatersystemen die gebruikt kunnen worden op Schouwen-Duiveland ten behoeve van zoetwatervoorziening. Door de werking van de zoetwatersystemen hier weer te geven wordt duidelijk welke partijen bij deze systemen betrokken zijn. Ook wordt hierdoor duidelijk welke verschillende handelingen er uitgevoerd dienen te worden om zoetwateropslag in de ondergrond plaats te laten vinden. Zo kan later in dit onderzoek worden bepaald binnen wiens takenpakket deze handelingen vallen, c.q. wiens verantwoordelijkheden in het geding zijn.

2.2 Wat houdt zoetwatervoorziening in?

Zoetwatervoorziening is het zorgen voor voldoende zoet water. Op dit moment kunnen de meeste regio's in Nederland worden voorzien uit het hoofdwatersysteem. Het hoofdwatersysteem bestaat uit een uitgebreid stelsel van rivieren, kanalen, boezems en andere watergangen. Met daarbij de aanwezigheid van gemalen, pompen en stuwen zijn er veel mogelijkheden om het water fysiek te sturen en te verdelen over ons land.⁶ Maar niet overal kan er gebruik worden gemaakt van dit hoofdwatersysteem.

Knelpunt in zoetwatervoorziening

Schouwen-Duiveland is een regio waar geen gebruik gemaakt kan worden van het hoofdwatersysteem. Hier is namelijk geen natuurlijke externe zoetwateraanvoer mogelijk, doordat vrijwel alle watergangen zout of brak zijn. Het eiland is daarom niet verbonden met het hoofdwatersysteem. Al het zoete water dat op Schouwen-Duiveland aanwezig is, bevindt zich dus van nature in de ondergrond (grondwater) of is met neerslag uit de lucht komen vallen (hemelwater). Agrariërs op Schouwen-Duiveland zijn erg afhankelijk van hemelwater. Des te meer omdat er in grote regio's van Schouwen-Duiveland namelijk ook geen zoet water in de diepe ondergrond zit en enkel de bovenste laag van de bodem zoet is.⁷ Daarbij wordt het zoete grondwater wat dan in de grond zit bedreigd door verzilting (geleidelijke toename van het zoutgehalte van de bodem of water). Dit komt onder andere doordat het waterpeil in bijvoorbeeld de landbouwgronden onder het zeeniveau ligt. Mede door zeespiegelstijging als gevolg van klimaatverandering wordt dit verschil alleen maar groter. Dit knelpunt zal in paragraaf 2.3 verder worden toegelicht.

Verdringingsreeks alleen voor oppervlaktewater

Wanneer er sprake is van watertekort, wordt er ten aanzien van oppervlaktewater gebruik gemaakt van de verdringingsreeks. De verdringingsreeks is een belangrijk instrument om in te kunnen spelen op acute en dreigende watertekorten. De verdringingsreeks geeft een prioriteitsvolgorde van maatschappelijke en economische behoeften. Deze prioriteitsvolgorde is bij watertekorten of dreigende watertekorten bepalend voor het verdelen van het beschikbare oppervlaktewater door de waterbeheerder (op het begrip waterbeheerder wordt verder ingegaan in paragraaf 3.3). De verdringingsreeks is vastgelegd in de Waterwet.⁸ Echter, de verdringingsreeks geldt alleen voor oppervlaktewateren en is dus niet van toepassing op de verdeling van grondwater bij een (dreigend) grondwatertekort. De Waterwet (en ook de Omgevingswet) beschikt wel over een grondslag voor de provincies

⁶ Ter Maat 2014, p. 2.

⁷ Ter Maat 2014, p. 14-16.

⁸ Art. 2.9 Wtw jo. art. 2.1 WaB.

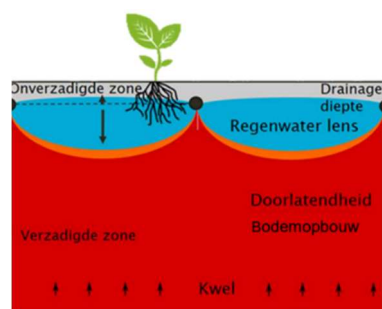
om de verdringingsreeks ook van toepassing te verklaren op grondwater.⁹ Hier is echter tot op heden geen gebruik van gemaakt.¹⁰

Omdat er geen verdringingsreeks is voor zoet grondwater in tijden van droogte en er op Schouwen-Duiveland ook geen externe zoetwateraanvoer mogelijk is via oppervlaktewater, betekent dit dat het essentieel is voor agrariërs om zoet water op te slaan. Dit kan dan gebruikt worden in tijden van tekort. Op Schouwen-Duiveland zijn onder andere watergebruikers/agrariërs daarom druk bezig met het verkennen van technieken om het zoete hemelwater, zo goed mogelijk te gebruiken.¹¹ De technieken die hiervoor (kunnen) worden gebruikt worden beschreven in de volgende paragraaf.

2.3 Welke zoetwatersystemen kunnen er op Schouwen- Duiveland gebruikt worden door de agrariërs ten behoeve van zoetwatervoorziening?

Omschrijving type gebied Schouwen-Duiveland

Een groot deel van Schouwen-Duiveland bestaat uit laaggelegen poelgronden. Dit zijn laaggelegen zware kleigronden op een ondergrond van veen. Daarnaast is er sprake van zware kleilandschappen met een hoge kweldruk.¹² Een kwel is grondwater dat onder druk aan de oppervlakte uit de bodem komt. Hierbij stroomt het zoute grondwater naar het oppervlak wat verzilting (toename van het zoutgehalte) van het oppervlaktewater, het ondiepe grondwater en soms de wortelzone tot gevolg heeft. Hierdoor is op sommige plaatsen op Schouwen-Duiveland het oppervlaktewater en het grondwater te zout en ongeschikt voor beregening van gewassen. Gelukkig kent Nederland een neerslagoverschot waardoor er zoete regenwaterlens op het brakke tot zoute grondwater ontstaan.¹³ Een zoetwaterlens of zoetwaterbel is een massa zoet grondwater die op het omliggende zoute water drijft. Zoet water is namelijk lichter dan zout water. Door de druk van het omringende zoute water wordt het zoete water bij elkaar gehouden: dit heet dan een zoetwaterbel/zoetwaterlens.¹⁴ In de bodem vermengt het zout en het zoet bijna niet. Daarnaast zijn er kreekkruggen aanwezig op Schouwen-Duiveland. Kreekkruggen zijn verhogingen in een gebied. Deze zijn zandig en liggen hoger waardoor in de ondergrond vaak een diepe zoetwaterlens is gevormd.¹⁵ In figuur 2.1 is te zien hoe een zoetwaterlens in de grond ligt.



Figuur 2.1. zoetwaterlens in de ondergrond
(Bron: Van der Heijen & Velstra 2018)

⁹ Art. 2.9 lid 2 Wtw. Kort & Teunis 2020, p. 8.

¹⁰ Recentelijk wordt er wel gekeken naar de mogelijkheid om alsnog een verdringingsreeks voor grondwater in te voeren zie bijvoorbeeld: Sterk Consulting, *Juridische verkenning verdrogings- en droogte instrumentarium*, november 2021.

¹¹ Kijk hiervoor bijvoorbeeld naar de projecten GO-FRESH en Proeftuin Zoet Water.

¹² Kaandorp 2022, p. 4.

¹³ De Louw & Boogaart 2017, p. 1.

¹⁴ Deltares e.a. 2012, p. 7.

¹⁵ Kaandorp 2022, p. 11 en p. 22.

Manieren van zoetwatervoorziening

Hiervoor is omschreven wat voor soort gebied Schouwen-Duiveland is. Dit gebied kan op verschillende manieren worden gebruikt om de ondergrond (beter) in te zetten voor zoetwatervoorziening. Grofweg zijn deze verschillende manieren in drie categorieën te verdelen:

1. Versterken van dunne regenwaterlenzen en tegengaan van verzilting.
2. Vergroten van de zoetwatervoorraad in de ondergrond met als doel om deze voorraad duurzaam te gebruiken.
3. Verzamelen van zoet drainagewater.¹⁶

Wanneer er zoet water door de agrariër in de (dunne) zoetwaterlens wordt geïnfilteerd kan deze lens de druk van het zoute water beter aan, waardoor verzilting van de lens en het oppervlaktewater wordt tegengegaan (categorie 1). Doordat de zoetwaterlens groter wordt door de infiltratie (het proces waarbij water in de bodem dringt), is er meer zoet water beschikbaar voor de agrariër om zijn land te beregenen (categorie 2). Bij het verzamelen van zoet drainagewater wordt het hemelwater dat in de grond is gekomen langer vastgehouden in de grond zodat de agrariër een grotere voorraad zoet water heeft (categorie 3). In de bijlagen (bijlage A) zijn de drie verschillende categorieën van zoetwatervoorziening weergegeven, waarbij overzichtelijk is weergegeven wat deze categorieën/maatregelen ten doel hebben. Ook zijn daaronder de zoetwatersystemen aangegeven die hiervoor geschikt zijn, deze zoetwatersystemen zullen hierna aan de hand van de drie categorieën kort worden uitgelegd.

Dit onderzoek ziet, zoals eerder genoemd, alleen op het opslaan van zoet grondwater. Er zal dan ook enkel gekeken worden naar de maatregelen die dit tot resultaat hebben. Maatregelen die daar niet bij horen zijn: waterconservering door stuwen, peilgestuurde drainage met als doel het vullen van een bassin en dubbele (of combinatie) drainage met als doel het vullen van een bassin. Waterconservering door stuwen ziet namelijk vooral op het verhogen van het peil in sloten, oppervlaktewaterverhoging dus. Peilgestuurde drainage en dubbele drainage met als doel het vullen van een bassin zien ook (vooral) op oppervlaktewater en niet op grondwater.¹⁷ Deze zijn dan ook niet relevant (genoeg) voor dit onderzoek.

Echter, er zijn ook maatregelen die onder andere ‘het tegengaan van verzilting’ tot doel hebben. Zoals net al kort omschreven kunnen bij de drie categorieën, deze maatregelen daarbij ook tot gevolg hebben dat de zoetwaterlens wordt aangevuld. Wanneer dit het geval is, zijn deze wél relevant en zullen ze behandeld worden.

1. Behoud van regenwaterlenzen/tegengaan verzilting

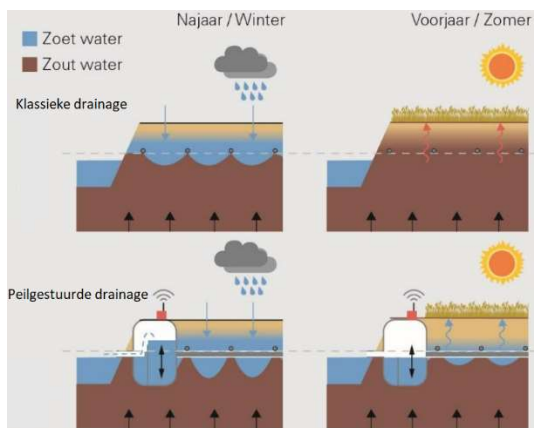
Peilgestuurde drainage

Bij klassieke drainage liggen er buizen in de ondergrond die kleine perforaties bevatten die het grondwater kunnen opnemen. Via één of meerdere eindbuizen wordt het verzamelde water omgeleid naar een sloot of afvoerput. Doordat er water wordt afgevoerd uit de grond en het oppervlaktewater wordt aangevoerd heeft dit invloed op het grondwaterpeil en oppervlaktewaterpeil. Zoals het woord al zegt, is het verschil tussen klassieke en peilgestuurde drainage dat bij peilgestuurde drainage het peil gestuurd kan worden (zie ook figuur 2.2). Peilgestuurde drainage maakt het mogelijk om de grondwaterstand te veranderen door het uitstroomniveau uit de drainagebuizen aan te passen. Dit zorgt ervoor dat water langer vastgehouden kan worden in de ondergrond van het perceel. Zo kan er

¹⁶ Kaandorp 2022, p. 4.

¹⁷ Van Bakel e.a. 2014, p. 60-61.

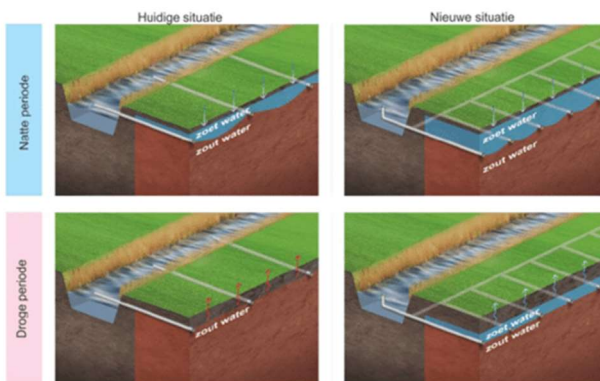
beter ingespeeld worden op specifieke weersomstandigheden, waardoor de agrariër meer zoet water beschikbaar heeft in tijden van droogte.¹⁸



Figuur 2.2. Verschil klassieke drainage en peilgestuurde drainage (Bron: Schoonderwoerd & Kaandorp 2021)

Anti-verziltingsdrainage/Drains2buffer

De anti-verziltingsdrainage (ook wel drains2buffer genoemd) is een techniek die vergelijkbaar is met peilgestuurde drainage. Net als bij peilgestuurde drainage werkt anti-verziltingsdrainage ook met drainagebuizen onder de grond. Maar waar peilgestuurde drainage zorgt voor een toename van de zoetwaterlens door het aanpassen van de grondwaterstand, gebeurt dit bij anti-verziltingsdrainage niet.¹⁹ Doordat de drainagebuizen bij deze techniek dieper in de ondergrond liggen dan 'gewoonlijk'. Zoals ook te zien is in figuur 2.3, wordt hierdoor hoofdzakelijk brak/zout water afgevoerd aangezien dit water zwaarder is dan zoet water en dus onder de zoetwaterlens ligt.²⁰ Hierdoor is er nu meer ruimte voor zoet water en kan de zoetwaterlens dus groter worden. Tevens is deze techniek ook al getest op Schouwen-Duiveland binnen project GO-FRESH.²¹



Figuur 2.3. Verschil klassieke drainage en antiverziltingsdrainage (Bron: Oude Essink e.a. 2014)

¹⁸ Kaandorp 2022, p. 15-17.

¹⁹ Oude Essink e.a. 2014, p. 36.

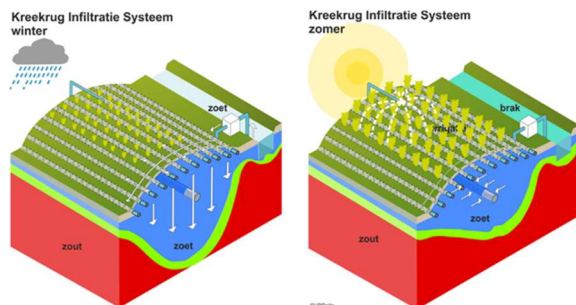
²⁰ Kaandorp 2022.

²¹ 'Project go-fresh nieuwe fase in', zwdelta.nl 20 december 2018.

2. Vergroten van de zoetwatervoorraad in de ondergrond met als doel deze voorraad duurzaam te gebruiken.

Kreekruginfiltratie (KIS)

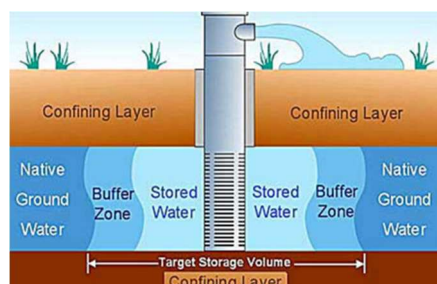
Bij Kreekruginfiltratie (KIS) wordt door actieve infiltratie van zoet water in de zoetwaterlenzen, die meestal van nature aanwezig zijn in kreekruggen, de grondwaterstand verhoogd. Dit gebeurt met behulp van een peilgestuurd drainagesysteem: hierin kan het drainagepeil verhoogd worden en/of het systeem worden gebruikt om zoet oppervlaktewater te laten infiltreren. Dit zorgt voor een verlaging van het grensvlak tussen zoet en zout water, aangezien zout water zwaarder is dan zoet water (zie ook figuur 2.4). Doordat de grondwaterstand verhoogd wordt, zal de zoetwaterlens ook in dikte toenemen.²²



Figuur 2.4. Werking kreekruginfiltratie
(Bron: Oude Essink e.a. 2014)

Ondergrondse waterberging onder een afsluitende kleilaag/ASR

Ondergrondse waterberging onder een afsluitende kleilaag (ook wel ASR: aquifer storage and recovery) houdt het opslaan van zoet hemelwater, in tijden van overschot in. Het water wordt door middel van infiltratie via een put in de ondergrond opgeslagen. Wanneer er sprake is van een zoetwatervraag wordt via dezelfde put het water weer onttrokken (zie figuur 2.5). Deze opslag in de ondergrond vindt plaats in aquifers: watervoerende grondlichamen.²³ De technieken ASR, Freshmaker en kreekruginfiltratie hebben veel overeenkomsten. Het verschil tussen ASR, Freshmaker en kreekruginfiltratie is echter dat bij Freshmaker en kreekruginfiltratie zoetwaterlenzen die van nature in kreekruggen aanwezig zijn vergroot worden door infiltratie van zoet water via drains en horizontale putten. Bij ASR wordt via afgesloten verticale putten (aquifers) een nieuwe zoetwaterlens aangelegd.²⁴



Figuur 2.5. Werking systeem ASR
(Bron: Pyne 2005)

Freshmaker

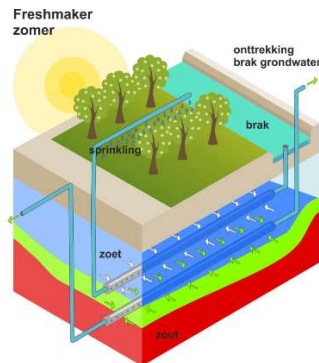
Met de Freshmaker wordt tegelijkertijd zoet water ondiep opgeslagen en zout water daaronder afgevangen. Dit gebeurt doordat zoet oppervlaktewater, in tijden van wateroverschot, via een ondiepe (ca. 7m) horizontale put in het grondwater geïnfiltrated

²² Oude Essink e.a. 2014, p. 5.

²³ Zuurbier 2016, p. 19.

²⁴ Stowa 2018, p. 112-114.

wordt.²⁵ Daarbij wordt, met een tweede put, dieper onderliggend brak grondwater afgevangen en afgevoerd, zodat meer verticale ruimte komt voor zoetwateropslag en dus de zoetwaterlens (zie figuur 2.6). Ook draagt dit bij aan het tegengaan van verzilting.²⁶ Zo wordt de zoetwaterlens op zijn plaats gehouden en vergroot. Uit de grotere zoetwaterlens kan de agrariër in de zomer zoet water onttrekken via dezelfde horizontale put waarmee in de winter is geïnfiltrerd.²⁷



Figuur 2.6. Werking Freshmaker
(Bron: Oude Essink e.a. 2014)

2.4 Welke wet- en regelgeving is er ten aanzien van de relevante zoetwatersystemen?

In de paragraaf hiervoor zijn enkele zoetwatersystemen behandeld die gebruikt kunnen worden door agrariërs op Schouwen-Duiveland ten behoeve van het opslaan van zoet water. Echter, ten aanzien van het aanleggen van deze systemen gelden wel regels. Ondanks het feit dat de zoetwatersystemen vaak op eigen terrein worden aangelegd, moeten er wel vergunningen worden aangevraagd voor verschillende activiteiten die uitgevoerd worden ten behoeve van het aanleggen van deze zoetwatersystemen. Om inzicht te krijgen in de activiteiten die uitgevoerd kunnen worden om de systemen aan te leggen worden hieronder de deelactiviteiten en de vigerende wet- en regelgeving uiteengezet. In bijlage B is een schematische weergave hiervan te vinden. Zo wordt uiteindelijk duidelijk welke overheidsorganen een rol hebben bij het aanleggen van deze systemen.²⁸

Boren ten behoeve van aanleggen putten

Voor verschillende watersystemen moet er een put worden geboord, zoals bijvoorbeeld de ASR en de Freshmaker. Deze zijn omschreven in de paragraaf hiervoor. In Nederland mogen grondwaterputten alleen geboord worden door bedrijven die een erkenning hebben voor het uitvoeren van mechanische boringen.²⁹ De wetgever heeft hiervoor een beoordelingsrichtlijn (BRL SIKB 2100) en een normdocument (protocol 2101) aangewezen.³⁰ Hierin worden eisen gesteld aan de deskundigheid van de boorbedrijven en het milieuverantwoord uitvoeren van mechanische boringen. Wanneer er namelijk niet goed geboord wordt in de bodem, kan dit op termijn tot definitieve aantasting van de kwaliteit van het grondwater zorgen. Aangezien de Inspectie Leefomgeving en Transport de

²⁵ Stowa 2018, p. 109.

²⁶ Zuurbier 2016, p. 20-23.

²⁷ Oude Essink e.a. 2014, p. 70.

²⁸ Zie voor uitgebreide omschrijvingen van alle deelactiviteiten en zoetwatertechnieken waarbij ook gekeken wordt naar het kwaliteitsaspect ten aanzien van nationale wet- en regelgeving: Sterk Consulting, *Juridische aspecten van een vijftal zoetwatertechnieken*, maart 2014.

²⁹ Art. 15 Bbk jo. art. 2.1 lid 1 onderdeel s Rbk.

³⁰ Art. Bbk jo. art. 2.7 en bijlage c Rbk.

toezichthouder is van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en bevoegd gezag is voor bodemkwaliteit, is ze ten aanzien van deze deelactiviteit het bevoegd gezag.³¹

Aanleggen drainage of infiltratiestelsel

Omdat al deze zoetwatersystemen werken met drainage en/of infiltratie, moet er ook een drainage of infiltratiestelsel worden aangelegd. Bij aanleg van een drainage of infiltratiestelsel kan een vergunning- of meldingsplicht gelden. Hiervoor moet in de Keur gekeken worden. Drainage is een vorm van ontwatering.³² In de Keur is opgenomen dat ontwaterings- en afwateringsactiviteiten zijn uitgezonderd van het begrip 'onttrekking'.³³ Dit betekent dat regels ten aanzien van onttrekking niet gelden voor de drainage die in deze gevallen gebruikt worden en deze op grond van de Keur geen vergunning- of meldingsplicht heeft.³⁴ Wel is er bij de drainage spraken van lozing en daarvoor kan wel een vergunning nodig zijn, zie onder 'lozen drainagewater in oppervlaktewater'. Voor de infiltratie kan gekeken worden naar het kopje hierna, namelijk 'in bodem infiltreren van hemelwater'.

Niet alleen bij het waterschap Scheldestromen (afhankelijk van wat de Keur zegt) moet een vergunning worden aangevraagd of melding worden gedaan, maar ook de gemeente Schouwen-Duiveland is betrokken. Er moet namelijk gekeken worden naar het bestemmingsplan dat geldt voor het gebied waar de activiteit uitgevoerd gaat worden. In Schouwen-Duiveland geldt er bijvoorbeeld voor het gebied Schuddebeurs (een gebied erg geschikt voor grondwateronttrekkingen) het bestemmingsplan Schuddebeurs. In dit plan is opgenomen dat voor het aanleggen van bepaalde drainage een omgevingsvergunning nodig is van de gemeente Schouwen-Duiveland.³⁵ Ook hier is het afhankelijk van het gebied of er een vergunning nodig is.

In bodem infiltreren van hemelwater

Deze activiteit is te onderscheiden in twee categorieën, namelijk: hemelwater dat van nature in de bodem infiltreert en hemelwater dat kunstmatig in de bodem wordt geïnfilteerd. Ten aanzien van hemelwater dat van nature in de bodem infiltreert geldt geen juridische verplichting of belemmering, aangezien dit van nature plaatsvindt. Er is daarbij geen sprake van menselijk ingrijpen. Dit is dan ook geen deelactiviteit ten behoeve van het aanleggen van de zoetwatersystemen.

Het kunstmatig in de bodem infiltreren van hemelwater (zoals ook bedoeld wordt in het kopje hiervoor) is daarentegen wel een deelactiviteit. De Waterwet omschrijft het infiltreren van zoet water als volgt: "in de bodem brengen van water, ter aanvulling van het grondwater, in samenhang met het onttrekken van grondwater".³⁶ Het begrip 'infiltreren' moet echter specifiekere worden opgevat dan de definitie, zoals hiervoor omschreven, doet voorkomen. Niet elke handeling waarbij water in de bodem wordt gebracht is namelijk een infiltratie in de zin van de Waterwet. Het moet gaan om kunstmatige aanvulling van het grondwater, met het oogmerk om dit later weer als grondwater te onttrekken. Wil er sprake zijn van het begrip 'infiltreren' in de zin van de Waterwet moet er dus:

1. Aanvulling van het grondwater zijn en
2. een onttrekkingsoogmerk zijn.

³¹ 'Taken Inspectie Leefomgeving en Transport in vergunningverlening, toezicht en handhaving', iplo.nl.

³² Stowa 2011, p. 2.

³³ Dit was ook zo geregeld in art. 1 lid 3 GWW. Het doel van het onttrekken is immers het drooghouden van gronden (ontwateren), en niet het gebruik van het onttrokken water in de industrie, wat hier wel het geval is.

³⁴ Art. 1.1 lid 1 sub i Keur.

³⁵ Art. 14.4.1. lid 1 sub a bestemmingsplan Schuddebeurs.

³⁶ Art 1.1 Wtw.

Bij de omschreven watersystemen is dit het geval aangezien het hemelwater in de grond wordt gebracht zodat de agrariërs dit later kunnen gebruiken om hun land te beregenen. Het waterschap Scheldestromen is daar dus bevoegd gezag.

Op grond van de Keur is infiltreren van water: “water in de bodem brengen ter aanvulling van het grondwater, in samenhang met het onttrekken van grondwater”.³⁷ Zoals eerder gezegd valt onder onttrekking niet drainage. Wat de Keur hier wel bedoelt met onttrekking is te lezen onder het kopje ‘onttrekken van grondwater voor beregening’. Aangezien infiltreren in samenhang met onttrekken gelezen moet worden, dient er voor de vraag of er voor het infiltreren van grondwater een meldplicht of vergunningplicht geldt, gekeken te worden naar het doel van de onttrekking/infiltratie. Daarnaast moet bij een onttrekking/infiltratie gekeken worden naar de locatie (of het bijvoorbeeld binnen een kwetsbaar gebied valt). Hierover meer verder in deze paragraaf onder het kopje ‘Watervergunning en meldplicht volgens de Keur van het waterschap Scheldestromen’. Ook moet er gekeken worden naar de grootte van de onttrekking.³⁸

Lozen brak/zout water in oppervlaktewater en lozen drainagewater in oppervlaktewater

Voor deze deelactiviteit dient dus weer in de Keur te worden gekeken. In de Keur is opgenomen dat er een vergunning nodig is voor lozing, afhankelijk van de hoeveelheid te lozen water en de periode van het lozen.³⁹

Onttrekken grondwater voor beregening

De grondslag voor vergunningen en meldingen voor de meeste grondwateronttrekkingen en infiltraties is de Waterschapswet.⁴⁰ Daarin is opgenomen dat in de Keur van een waterschap bepaald wordt of er een vergunning- of meldingsplicht geldt. Echter, in de Waterwet staan enkele gevallen opgenomen waarbij de provincie bevoegd gezag is:

1. Industriële grondwateronttrekkingen, groter dan 150.000 m³/jaar;
2. grondwateronttrekkingen ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening;
3. grondwateronttrekkingen ten behoeve van bodemenergiesystemen.⁴¹

Aangezien het in dit geval niet over drinkwatersystemen, openbare drinkwatervoorziening of grote onttrekkingen als omschreven bij punt 1 gaat, is niet de provincie maar het waterschap Scheldestromen bevoegd gezag.⁴² De Keur zal daarom bepalen of er een vergunning- of meldingsplicht is.

In de Keur staat onttrekking omschreven als: “onttrekken van water aan een oppervlaktewaterlichaam of van grondwater door middel van een onttrekkingsinrichting”.⁴³ Een onttrekkingsinrichting is een watersysteem als omschreven in paragraaf 2.3.⁴⁴ Of er sprake is van een vergunning- of een meldingsplicht is afhankelijk van de factoren zoals die zijn omschreven onder het kopje ‘in bodem infiltreren van hemelwater’. Dit is namelijk afhankelijk van het doel van de onttrekking. Daarnaast moet er gekeken worden naar de locatie (of deze bijvoorbeeld in een kwetsbaar gebied ligt). Daarover meer, verder in deze paragraaf. Ook moet er gekeken worden naar de hoeveelheid van de onttrekking.⁴⁵

³⁷ Art 1.1 lid 1 sub G van de Keur.

³⁸ Art. 4.10 en 4.11 Keur.

³⁹ Art 4.8 Keur.

⁴⁰ Art. 78 en 56 Wschw.

⁴¹ Art 6.4 Wtw.

⁴² Art. 6.5 sub b Wtw.

⁴³ Art 1.1 lid 1 sub i Keur.

⁴⁴ Beleidsregels grondwateronttrekking en infiltratie.

⁴⁵ Art. 4.10 en art. 4.11 Keur.

Onttrekken brak/zout grondwater

Voor het onttrekken van brak/ zout grondwater moet er op grond van de Keur naar dezelfde aspecten gekeken worden als bij 'onttrekken grondwater voor beregening'. Een van deze aspecten was de locatie. Bij het onttrekken van grondwater voor beregening gaat het om zoet water aangezien zout/brak grondwater niet geschikt is voor beregening. Voor onttrekking van zout water gelden er ruimere regels, aangezien deze onttrekkingen vaak plaatsvinden in gebieden die niet aangemerkt zijn als kwetsbaar. Hierover is verder in deze paragraaf meer te lezen.

Watervergunning en meldplicht volgens de Keur van het waterschap Scheldestromen

In de watervergunning worden voorschriften opgenomen ter behartiging van de belangen, genoemd in de Waterwet. De watervergunning moet worden geweigerd als verlening ervan niet verenigbaar is met de doelstellingen van de Waterwet.⁴⁶ Wel dient het bevoegd gezag dan na te gaan of de aanvraag voor een vergunning niet gedeeltelijk kan worden gehonoreerd, eventueel met aanvullende voorschriften in de vergunning, gericht op de bescherming van de grondwaterkwaliteit.

In de Keur is bepaald in welke gevallen een vergunning is vereist en in welke gevallen een meldplicht geldt.⁴⁷ Wanneer het niet een vergunningplichtige activiteit is, moet deze in principe worden gemeld. De inhoud van meldingen van grondwateronttrekkingen en infiltraties is geregeld in het Waterbesluit en de Waterregeling.

De relevante toetsingscriteria voor de vergunning zijn in de Beleidsnota Grondwater van het waterschap Scheldestromen opgenomen. Deze beleidsnota geldt als vigerend beleid bij de beoordeling van aanvragen om vergunningen om grondwater te onttrekken. Bij beoordeling van vergunningaanvragen moet onder andere rekening gehouden worden met het beleid op grond van het provinciale Omgevingsplan Zeeland. Aanvragen worden met het oog daarop onder meer getoetst op effecten waaronder risico's voor verdroging, zettingen en verzilting, grondwaterkwaliteit en op mogelijke cumulatieve effecten. Ook wordt beoordeeld of er sprake is van significante gevolgen voor eventueel in de omgeving aanwezige kwetsbare gebieden.

Drie categorieën gebieden

In de Keur wordt onderscheid gemaakt tussen:

1. Kwetsbare gebieden,
2. gebieden met zoet grondwater en
3. gebieden met zout grondwater.⁴⁸

Voor het onttrekken van zout grondwater gelden ruimere regels dan voor het onttrekken van zoet grondwater.⁴⁹ In dit onderzoek gaat het alleen om zoet grondwater en de categorie 'gebieden met zout grondwater' zal dan ook niet worden behandeld.

Kwetsbare gebieden

De Keurkaart geeft een overzicht van de kwetsbare gebieden en bijbehorende zoetwatervoorkomens (zie bijlage C). De Omgevingsverordening Zeeland 2018 bevat enkele instructieregels waarmee het waterschap Scheldestromen als bevoegd gezag rekening moet houden bij het stellen van regels in de Keur en het verlenen van vergunningen met betrekking tot het onttrekken van grondwater en het infiltreren van water. Deze instructieregels hangen samen met het beleid in het Omgevingsplan Zeeland 2018. Uit de

⁴⁶ Art. 2.1 en art. 6.21 Waterwet.

⁴⁷ Art. 4.10 en art. 4.11 Keur.

⁴⁸ Artikel 4:10 lid 1 sub d onder 1, Artikel 4:10 lid 1 sub d onder 2 en Artikel 4:10 lid 1 sub d onder 3 Keur

⁴⁹ Art 4.10 en 4.11 Keur.

instructieregels volgt o.a. dat nadelige gevolgen voor verdrogingsgevoelige natuurgebieden (met kwetsbare vegetatie) moeten worden tegengegaan. Het waterschap Scheldestromen draagt zorg voor de borging van het beoordelingskader voor aanvragen voor grondwateronttrekkingen in en nabij deze kwetsbare gebieden.⁵⁰

Voor het tijdelijk onttrekken van grondwater binnen kwetsbare gebieden is altijd een vergunning nodig, uitgezonderd kleine tijdelijke onttrekkingen (minder dan 100 m³ per uur en maximaal 1.000 m³ per maand en korter dan 6 maanden). Voor deze categorie gelden algemene regels, die bepalen dat hiervoor een melding bij het waterschap Scheldestromen moet worden gedaan.

Voor permanente onttrekkingen in kwetsbare (natuur)gebieden wordt in principe geen vergunning verleend. Een uitzondering op dit beleid kan worden gemaakt voor onttrekkingen voor agrarische doeleinden als een alternatieve onttrekkingslocatie buiten de kwetsbare gebieden niet mogelijk is.⁵¹

Gebieden met zoet grondwater

Het merendeel van de onttrekkingen voor beregening valt onder de meldplicht. Dat kan zonder belangen van derden te schaden. En als minder dan 80 mm grondwater per jaar per hectare wordt onttrokken bestaat ook geen risico op verzilting of intering op de voorraad zoet grondwater. Op basis van algemene regels mag jaarlijks maximaal 8.000 m³ grondwater voor beregening worden onttrokken, in gebieden met een zoetwaterlens die dikker is dan 15 meter.⁵² Deze gebieden worden aangemerkt als 'zoetwatervoorkomens.' Op de keurkaart (zie bijlage C) is te zien dat op Schouwen-Duiveland twee plekken zoetwatervoorkomens zijn.

Voor tijdelijke onttrekkingen waarbij zoet grondwater wordt onttrokken, zijn er beperkingen. In het algemeen wordt bij grote onttrekkingen voorgeschreven dat het opgepompte grondwater (gedeeltelijk) moet worden geretourneerd. Richtlijn hiervoor is dat bij een te onttrekken bepaalde hoeveelheid (meer dan 25.000 m³) het water moet worden geretourneerd in hetzelfde watervoerende pakket als waar het uit is onttrokken.⁵³

Voor de permanente landbouwonttrekkingen in deze gebieden, voor zover buiten de kwetsbare gebieden gelegen, geldt dat er vaak geen vergunning aangevraagd hoeft te worden dit omdat het gaat om kleine onttrekkingen voor een bepaalde tijd (tussen 10 en 60 m³ per uur, niet meer dan 3.000 m³ per kwartaal en niet meer dan 8.000 m³ per jaar). Deze onttrekkingen vallen onder de meldplicht. Om de omvang van de zoetwatervoorraden zoveel mogelijk (duurzaam) te beschermen mag het onttrokken grondwater enkel voor landbouwkundige doeleinden worden gebruikt.⁵⁴

Er wordt dus vergund op pompcapaciteit en niet op hoeveelheid water. Volgens hydroloog Van den Eertwegh heeft het waterschap Scheldestromen daardoor de regie over het grondwater goed in handen. Dit doordat het waterschap Scheldestromen kijkt naar de dikte van de zoetwaterlens, de pompcapaciteit per uur, per maand en per jaar, waardoor op, op is. Er wordt daardoor in vergelijking met andere waterschappen veel beter regie gehouden op het grondwater.⁵⁵

⁵⁰ Nota grondwater Waterschap Scheldestromen par. 4.2.1.

⁵¹ Beleidsnota grondwater afdeling 4.2.1.2.

⁵² Nota Grondwater Waterschap Scheldestromen par. 4.2.2.3.

⁵³ Nota Grondwater Waterschap Scheldestromen par. 4.2.2.2.

⁵⁴ Nota Grondwater Scheldestromen par. 4.2.2.3.

⁵⁵ L. Van Rooijen, 'Van wie is het schaarse grondwater', gfactueel.nl (online, bijgewerkt 15 december 2022).

2.5 Tussenconclusie

Op Schouwen-Duiveland is geen mogelijkheid tot externe zoetwatervoorziening, omdat vrijwel alle watergangen zout of brak zijn. In een gebied als Schouwen-Duiveland waar veel sprake is van een aanzienlijke verzilting, maar waar ook veel kreekruggen voorkomen kan goed gebruik gemaakt worden van de zoetwaterlenzen onder de grond ten behoeve van zoetwatervoorziening. Zo ontstaat ook de behoefte de lens te vergroten om deze later voor beregening te gebruiken. Daarbij wordt door de vergroting/versterking van de lens ook verzilting tegengegaan. Er zijn verschillende watersystemen die deze doelen verwezenlijken. Bij het aanleggen van deze watersystemen moeten verschillende activiteiten worden uitgevoerd. Hier kan de gemeente Schouwen-Duiveland (mede) het bevoegd gezag zijn, maar in elk geval is dat het waterschap Scheldestromen. Afhankelijk van verschillende factoren moet voor een activiteit een vergunning worden aangevraagd of een melding worden gedaan bij het waterschap Scheldestromen.

Hoofdstuk 3: Welke taken en verantwoordelijkheden hebben de relevante overheidsorganen en agrariërs ten aanzien van de zoetgrondwatervoorziening voor agrariërs volgens de wet- en regelgeving?

3.1 Inleiding

De aanleiding van dit rapport is, zoals in hoofdstuk 1 al aangegeven, een gevoel van onduidelijkheid ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor zoetwatervoorzieningen voor agrariërs. Uit de interviews die zijn gehouden in het kader van dit onderzoek bleek dat deze onduidelijkheid over de wet- en regelgeving herkend wordt. Zo vonden enkele respondenten dat de taken ten aanzien van zoetwatervoorziening in de wetgeving erg versnipperd zijn en de grenzen van verantwoordelijkheid onduidelijk zijn.

Om duidelijkheid te krijgen en antwoord te geven op de centrale vraag worden in dit hoofdstuk de rollen en taken van alle relevante overheidsorganen en de agrariërs ten aanzien van zoetgrondwatervoorziening zo compleet mogelijk besproken. In paragraaf 3.2 wordt de taak van de overheid als geheel besproken. Vervolgens worden in paragraaf 3.3 de relevante overheidsorganen genoemd. Daarna zal in paragraaf 3.4, 3.5, 3.6 en 3.7 per relevant overheidsorgaan de taken ten aanzien van dit vraagstuk behandeld worden en ten slotte zal in paragraaf 3.8 de rol van de agrariër weergegeven worden. Rollen en taken die niet op de centrale vraag zien of minder relevant zijn voor de centrale vraag, zullen niet besproken worden in dit onderzoek.

3.2 De Grondwet

“De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.”⁵⁶ Dit artikel uit de Grondwet heeft de onderliggende gedachte dat inwoners van Nederland aanspraak hebben op een land waarvan de bewoonbaarheid van hoge kwaliteit is, alsmede op een goed leefmilieu. Het begrip ‘de bewoonbaarheid van het land’ is een breed begrip waaronder ook waterbeheer valt.⁵⁷

Dat de zorg voor en om het milieu in de Grondwet is verankerd, kan vooral worden beschouwd als een intentieverklaring van de overheid om rekening te houden met het milieu in haar beleid. Het artikel heeft dus het karakter van een sociaal grondrecht. Wel kan de overheid worden aangesproken op de plicht zoveel als mogelijk dit recht te verwezenlijken, maar er is geen sprake van een klassiek in rechte afdwingbaar recht.⁵⁸

Dit vanwege het verbod voor Nederlandse rechters om wetten te toetsen aan de Grondwet.⁵⁹ De grondrechten in het waterrecht spelen hierdoor dus vooral een symbolische rol.⁶⁰ Naar de mening van Kraak ligt de eerste aanwijzing voor de zorgplicht van de waterschappen en die van overheden in dit specifieke artikel.⁶¹ Sommige schrijvers vinden dat dit artikel juist ruimte geeft voor eigen verantwoordelijkheid van particulieren en agrariërs. Anderen zeggen dan weer dat dit artikel aangeeft dat burgers en bedrijven helemaal geen verantwoordelijkheid hebben op dit gebied.⁶²

Wat in ieder geval afgeleid kan worden uit dit artikel en ook uit de Waterwet is dat de Nederlandse overheid een zorgplicht/taak heeft voor het waterbeheer.⁶³ De zorg voor zoetwatervoorziening is via de zorgplicht uit de Waterwet een belangrijk onderdeel van het

⁵⁶ Art. 21 GW.

⁵⁷ F. Fleurke.

⁵⁸ Van Gestel 2001, p. 981-1000.

⁵⁹ Art. 120 GW.

⁶⁰ Borgers 2012, p. 28-31.

⁶¹ Kraak 2011, p. 90.

⁶² Van Gestel 2001, p. 2-3.

⁶³ Artikel 2.1 Wtw.

waterbeheer en wordt in Nederland gezien als een publieke taak.⁶⁴ Hoe deze verdeling van taken en rollen van de relevante overheidsorganen en de agrariërs er nu precies uitziet zal in dit hoofdstuk worden weergegeven. Sommige overheidsorganen hebben een uitgebreidere of ingewikkeldere rol ten aanzien van de zoetwatervoorziening. Daar zal in dat geval ook wat uitgebreider op ingegaan worden. Maar allereerst zal kort gekeken worden naar welke overheidsorganen überhaupt van belang zijn.

3.3 Welke overheidsorganen zijn van belang?

Voordat de Waterwet haar intrede had gedaan in het Nederlandse recht kon het beheer van water niet optimaal gefaciliteerd worden. Dit kwam doordat het wettelijk instrumentarium verbrossend was. De juridische instrumenten om aan de zorg van waterbeheer invulling te geven waren namelijk verdeeld over verschillende wetten.⁶⁵ Deze wetten kenden ieder hun eigen bevoegd gezag, een eigen toetsingskader, eigen instrumenten en vaak een verschillend systeem van rechtsbescherming. Uiteindelijk heeft men ervoor gekozen het waterbeheer zoveel mogelijk te integreren in één wet: de Waterwet.⁶⁶

Beheerder in de zin van de Waterwet

Waar in de Waterwet wordt gesproken over 'beheer' doelt de Waterwet op de overheidszorg met betrekking tot één of meer afzonderlijke watersystemen of onderdelen daarvan, gericht op doelstellingen van de Waterwet.⁶⁷ De beheerder in de zin van de Waterwet is daarmee de watersysteembeheerder en die ontleent zijn bevoegdheden primair aan de Waterwet en de organieke wetgeving.⁶⁸ Als beheerder zijn hierbij het Rijk en de waterschappen te onderscheiden.⁶⁹ Het begrip 'beheer' in de Waterwet gaat dus over het Rijk en de waterschappen.⁷⁰ Het beheer van de beheerders moet zijn gericht op de volgende doelen van de Waterwet:⁷¹

- a) Voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste in samenhang met
- b) bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en
- c) vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.⁷²

Hier zijn ook de doelen voor grondwater in opgenomen. Deze doelen zijn vooral ingegeven door de KRW en de Grondwaterrichtlijn.⁷³ In de volgende paragraaf zal wat dieper in worden gegaan op de KRW. De Grondwaterrichtlijn is in dit onderzoek minder relevant aangezien deze vooral ziet op de bescherming van de kwaliteit van het grondwater.

Waterbeheerder

Naast de beheerders hebben ook andere overheden, in het bijzonder het Rijk, de provincie (in dit onderzoek de provincie Zeeland) en de gemeente (in dit onderzoek de gemeente

⁶⁴ Havekes & Van Rijswijk 2010, p. 276.

⁶⁵ O.m. de Wet op de waterhuishouding, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Grondwaterwet.

⁶⁶ Boeve & Groothuijse 2019, p. 338.

⁶⁷ Art. 2.1 en art. 1.1 Wtw.

⁶⁸ Van Rijswijk 2009, p. 3.

⁶⁹ Art. 1.1 Wtw.

⁷⁰ Onder de Omgevingswet zijn Rijk en waterschappen niet langer bij uitsluiting de waterbeheerders. Onder de Waterwet is dit wel zo, vanwege de definities 'beheer' en 'waterbeheer'. Echter, principieel doen zich geen wezenlijke verschillen voor.

⁷¹ Art. 2.1 Wtw.

⁷² Deze doelen komen onverkort in de Omgevingswet terug namelijk de artikelen 1.1, 4.23 lid 1 en 5.24 lid 1 Omgevingswet.

⁷³ De Putter 2021, p. 7.

Schouwen-Duiveland) een zorgplicht en wettelijke taken om de doelstellingen van de Waterwet te bereiken. Dit bijvoorbeeld door middel van strategische planning, normstelling, toezicht, en specifieke zorgplichten, zoals bijvoorbeeld voor het stedelijk waterbeheer.⁷⁴

Het begrip 'waterbeheerder' heeft in de Waterwet een bredere strekking dan het begrip 'beheer'. De Waterwet omschrijft 'waterbeheer' als de overheidszorg die is gericht op de in de Waterwet genoemde doelstellingen.⁷⁵ Uit deze begripsomschrijving volgt dat:

- Waterbeheer een zaak is van alle overheden en niet enkel wordt geregeld in de Waterwet, zoals bij het begrip 'beheerder' wel het geval is. Ook uit andere wetten volgen water gerelateerde opdrachten.
- Naast het Rijk en de waterschappen hebben ook andere ministeries, provincies en gemeenten wettelijke taken om de doelen in de Waterwet te realiseren. In tegenstelling tot het begrip 'beheer' waar alleen de waterschappen en het Rijk worden onderscheiden.
- Waterbeheer kan (en moet) ook worden uitgeoefend met bevoegdheden en instrumenten op grond van andere wetten, waaronder de Wet ruimtelijke ordening, Wet bodembescherming, Wet milieubeheer, Drinkwaterwet, Wet natuurbescherming en de Mijnbouwwet.⁷⁶

De Waterwet maakt een onderscheid tussen beheer en waterbeheer. Daarbij is, zoals net al gezegd, waterbeheer een ruimer begrip dan beheer, aangezien dit betrekking heeft op alle overheden. Zoals hiervoor al gezegd is de zorgplicht voor het waterbeheer als sociaal grondrecht neergelegd in de Grondwet. De uitwerking van deze zorgplicht vindt onder meer plaats in de Waterwet, maar ook in andere omgevingsrechtelijke wetgeving. Waterbeheer is daarmee per definitie gerelateerd aan het bereiken van de doelstellingen voor het waterbeheer, zoals neergelegd in de Waterwet.⁷⁷

3.4 Welke taken en verantwoordelijkheden heeft het Rijk ten aanzien van zoetgrondwatervoorziening?

Het Rijk, voor zover betrekking hebbend op het waterbeheer, bestaat uit het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: ministerie van IenW) en Rijkswaterstaat als uitvoeringsorganisatie hiervan. Rijkswaterstaat en de waterschappen worden (zoals in paragraaf 3.3 al omschreven) gezien als de beheerder in de zin van de Waterwet. Zij zijn de uitvoerende overheden. Rijkswaterstaat is beheerder van het hoofdwatersysteem. Het is verantwoordelijk voor het beheer van grote wateren, zoals de zee en de rivieren (rijkswateren), welke minder relevant zijn voor dit onderzoek aangezien, zoals uitgewerkt in paragraaf 2.2, Schouwen-Duiveland geen aansluiting heeft op het hoofdwatersysteem.⁷⁸

Naast dat het Rijk het hoofdwatersysteem beheert laat het Rijk ook belangrijke Europese regelgeving ten aanzien van waterbeheer in nationale wet- en regelgeving doorwerken, zoals de hiervoor genoemde KRW waarbij de minister van IenW eindverantwoordelijk is. Daarbij beschrijft het Rijk in het Nationaal Waterplan 2022-2027 (hierna: NWP) de hoofdlijnen van het nationaal waterbeleid en de aspecten van het nationale ruimtelijk beleid die relevant zijn voor het waterbeleid. Voorts vindt de afstemming van het internationale waterbeleid vooral op centraal niveau plaats, evenals de implementatie van de Europese

⁷⁴ Van Rijswick 2009, p. 5.

⁷⁵ Art. 1.1 Wtw.

⁷⁶ P. de Putter 2021, p. 9.

⁷⁷ Van Rijswick 2009, p. 3.

⁷⁸ 'Waterbeheer in Nederland', rijksoverheid.nl.

regelgeving die van invloed is op het waterbeheer. Het Deltaprogramma is een onderdeel van het NWP. Er wordt met het Deltaprogramma verder voldaan aan de doorwerking van de KRW.⁷⁹ Hiermee bereidt Nederland zich namelijk voor op de wateropgaven voor veiligheid en zoetwatervoorziening in de toekomst.⁸⁰

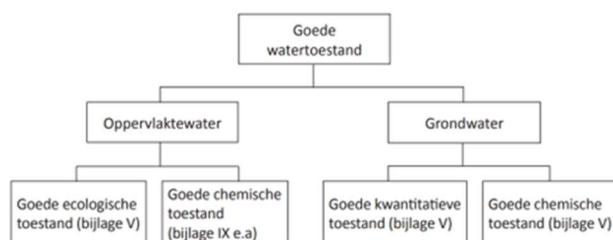
Kaderrichtlijn Water

Ook is er Europese wetgeving die van belang is voor zoetwatervoorziening. Dit is, zoals hiervoor al genoemd de KRW. Zoals de naam al zegt, een kaderrichtlijn. De richtlijn geeft de kaders aan waarbinnen een verdere invulling en uitvoering plaats moet vinden.⁸¹ Hoe deze invulling eruitziet op nationaal niveau is een zorg voor het Rijk. De uitvoering wordt voornamelijk gedaan door de regionale overheden zoals de waterschappen en gemeenten.

De Rijksoverheid heeft namelijk een coördinerende rol en biedt de kaders voor het waterbeheer. Zo is de KRW onder andere geïmplementeerd in de Waterwet. De hoofdlijnen van het nationale waterbeleid en de uitvoering ervan in de rijkswateren zijn vastgelegd in het NWP.⁸²

Daarbij moet op grond van de KRW de doelen van de KRW worden uitgewerkt in Stroomgebiedbeheerplannen.⁸³ Hierin staan in hoofdlijnen de maatregelen die de komende zes jaar worden uitgevoerd. Meer details zijn te vinden in het NWP zoals net genoemd en in de beheerplannen van waterschappen voor de regionale wateren.⁸⁴

Aangezien de KRW veel doelen heeft en deze doelen ingewikkeld aan elkaar zijn gerelateerd en minder relevant zijn voor dit onderzoek zullen deze doelen niet genoemd worden. Daarbij zien de doelen van de KRW voornamelijk op het verbeteren van de waterkwaliteit van oppervlaktewateren, wat niet relevant is voor dit onderzoek.⁸⁵ Wel zijn er enkele duidelijke verplichtingen zichtbaar in de KRW.⁸⁶ In figuur 3.1 is te zien hoe die verplichtingen er in samenhang uitzien.⁸⁷



Figuur 3.1 Samenhang tussen de verplichtingen in artikel 4 KRW
(Bron: Van Kempen 2012)

Deze verplichtingen kunnen worden gekwalificeerd als resultaatsverplichtingen.⁸⁸ Een relevante verplichting voor dit onderzoek is de verplichting 'Goede kwantitatieve toestand'. Deze verplichting houdt o.a. in dat de gemiddelde jaarlijkse onttrekking op lange termijn de beschikbare grondwatervoorraad niet mag overschrijden.

⁷⁹ Art. 1 KRW.

⁸⁰ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2022, p. 95.

⁸¹ HvJ EU, 24 januari 2002, C-62/00, ECLI:EU:C:2002:49 (*Marks en Spencer*).

⁸² Kort 8 mei 2023.

⁸³ 'Kaderrichtlijn Water (KRW)', rivm.nl 11 maart 2019.

⁸⁴ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat maart 2022.

⁸⁵ Ten Heuvelhof 2010, p. 16-17.

⁸⁶ Van Kempen 2012, p. 119-123.

⁸⁷ Deze verplichtingen concentreren zich voornamelijk in artikel 4 lid 1 KRW.

⁸⁸ Van Kempen 2012, p. 154.

Wanneer een lidstaat Europese regelgeving niet goed omzet, kan de Europese Commissie de betrokken lidstaat in gebreke stellen. Wanneer hier niet adequaat op gereageerd wordt kan het Europese Hof van Justitie de lidstaat veroordelen.⁸⁹ Ten aanzien van het naleven van de kwalitatieve richtlijnen is dat al eens gebeurd. Zo werd in 2021 Spanje veroordeeld vanwege het niet voldoen aan verplichtingen uit de KRW (en in het bijzonder de Habitatrichtlijn).⁹⁰ Een bestuursorgaan kan ook worden veroordeeld. Er wordt daarbij niet naar de verdeling van verantwoordelijkheden binnen de lidstaat gekeken. Een veroordeling van de lidstaat kan echter wel gevolgen hebben voor decentrale overheden. Het is aan het Rijk in hoeverre decentrale overheden (mede) aansprakelijk worden gesteld.

Deze verplichtingen zien echter meer op het beschermen van water, kwaliteit en het voorkomen van waterschaarste. Ze zeggen eigenlijk weinig tot niks over de verdeling van verantwoordelijkheid.

3.5 Welke taken en verantwoordelijkheden heeft de provincie Zeeland ten aanzien van zoetwatervoorziening?

De provincie heeft met name taken in het kader van het strategisch beleid, de normstelling, de taakopdracht voor het beheer van waterschappen of andere openbare lichamen en het toezicht.⁹¹

Zoals in paragraaf 2.3 al omschreven zijn de provincies verantwoordelijk voor bepaalde soorten (grote) grondwateronttrekkingen. Deze onttrekkingen zijn echter in dit onderzoek niet relevant. Daarbij zijn provincies in de Waterwet formeel geen waterbeheerder, maar hebben wel taken in het beheer van het grondwater. Zo zijn de provincies verantwoordelijk voor de algemene kaders in het grondwaterbeheer waarbinnen gemeenten en waterschappen moeten werken. Hiervoor stellen provincies kaders en beleid op.⁹²

In documenten als de Zeeuwse Omgevingsvisie en Deltaplan Zoet Water stelt de provincie Zeeland doelen ten aanzien van zoetwatervoorziening. Hierin kan de provincie ook instructieregels opnemen die doorwerken in bijvoorbeeld de Waterschapsverordening waterschap Scheldestromen. Deze instructie regels kunnen gaan over de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de Waterschapswet.⁹³

Ook is de provincie bevoegd gezag voor een eventueel beroep op uitzonderingsbepalingen in de KRW voor regionale wateren en grondwater, zoals het verlagen van de doelen. Maar zoals al gezegd in de paragraaf hiervoor ziet de KRW vooral op kwaliteit en bescherming en is deze taak in het kader van dit onderzoek dus minder relevant.⁹⁴

In de praktijk is te zien dat de provincie Zeeland wel een bepaalde rol inneemt in zoetwatervoorziening. Dit omdat, naar eigen zeggen, om ook in Zeeland de zoetwatersituatie op peil te houden een eigen spoor moest worden uitgezet.⁹⁵ Dit resulteerde in 2014 in de Proeftuin Zoet Water, een projectenprogramma met een innovatief onderzoekend karakter, gericht op zelfvoorziening. De Provinciale Staten en het College van Gedeputeerde Staten hebben vervolgens gevraagd om samen met Regionaal Waterprogramma Provincie Zeeland 2022-2027 en acht relevante stakeholders een Zeeuws Deltaplan Zoet Water te maken. Het doel van het Zeeuws Deltaplan Zoet Water volgt de

⁸⁹ Keessen 2010, p. 9.

⁹⁰ HvJ EU 24 juni 2021, ECLI:EU:C:2021:512, m.nt. H.F.M.W. van Rijswick en K. Bastmeijer (Commissie/Spanje (Détérioration de l'espace naturel de Doñana)).

⁹¹ Van Rijswick 2009, p. 169.

⁹² Art. 4.4. Wtw/ art. 3.1 Ow en 3.3 Ow.

⁹³ Art. 2 Wschw.

⁹⁴ Kort 2023.

⁹⁵ Provincie zeeland 2021, p. 7-8.

nationale doelstelling: Zeeland is in 2050 weerbaar tegen zoetwatertekorten.⁹⁶ Ten slotte is de provincie Zeeland betrokken bij de Broedplaats wat in paragraaf 3.7 verder toegelicht wordt.

3.6 Welke taken en verantwoordelijkheden heeft het waterschap Scheldestromen ten aanzien van zoetwatervoorziening?

In de Waterschapswet is bepaald dat waterschappen de waterstaatkundige verzorging van hun beheersgebied ten doel hebben.⁹⁷ Met deze bepaling voldoen de waterschappen aan de zorgplicht uit de Grondwet zoals beschreven aan het begin van dit hoofdstuk.

De waterstaatkundige verzorging van het beheergebied waaronder de zorg voor het watersysteem, is een brede taakomschrijving. Maar over de taakstelling moet alsnog niet al te beperkt worden gedacht. Pietserse gaf in een interview bijvoorbeeld aan dat een waterschap zich vroeger zelfs met kerkrampen bemoeide.⁹⁸ Wel moet de taak van een waterschap op het terrein van waterstaatzorg liggen. Het is van belang dat de activiteiten waar een waterschap zich mee bemoeit een relatie hebben met hun wettelijke taken. Het moet steeds om 'watertaken' gaan.⁹⁹ Verder wordt er in de Waterschapswet en in de Waterwet enige nadere specificering gegeven van de taak van een waterschap namelijk: "de zorg voor het watersysteem en de zorg voor het zuiveren van afvalwater".¹⁰⁰ In het Regelement zijn deze taken nog gedetailleerder toegelicht voor het waterschap Scheldestromen. Zo is wederom opgenomen dat de taak van het waterschap Scheldestromen de zorg voor een waterstaatkundig gebied is.¹⁰¹ Daarbij wordt in de toelichting op deze wet gesproken over een watersysteem. Voor de definitie van het begrip 'watersysteem' moet gekeken worden in de Waterwet. De Waterwet definieert een watersysteem als: "samenhangend geheel van één of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken".¹⁰² In de memorie van toelichting bij de Waterschapswet is beschreven dat de zorg voor het watersysteem onder meer de zorg voor de waterhuishouding omvat, waaronder ook de zorg voor de waterkwaliteit.¹⁰³ Verder wordt in de memorie van toelichting van de Waterwet ten aanzien van het watersysteem het volgende gezegd: "Integraal waterbeheer is, met de invoering van de Waterwet, een uitgangspunt geworden. Integraal waterbeheer is gericht op alle aspecten van watersystemen in hun onderlinge samenhang. Hierbij heeft het watersysteem een brede betekenis, het geheel van zoet en zout oppervlaktewater en grondwater (...)".¹⁰⁴

Grondwaterlichamen maken dus onderdeel uit van het watersysteem. Dit maakt dat een waterschap dus formeel ook grondwaterbeheerder is. Wat precies tot het grondwaterbeheer moet worden gerekend is echter niet expliciet gemaakt in de wet- en regelgeving, uitgezonderd de regulering van onttrekkingen en infiltraties (met het doel het grondwater later weer te onttrekken) en de gemeentelijke grondwaterzorgplicht (zie paragraaf 3.7).

Hoewel de waterschappen wettelijk gezien dus grondwaterbeheerder zijn, zijn de instrumenten die een waterschap beschikbaar heeft om deze rol in te vullen beperkt. Het gaat dan onder andere om regulering (door vergunning) van grondwateronttrekkingen zoals

⁹⁶ J. Schel 2022.

⁹⁷ Art. 1 Wschw.

⁹⁸ KB 13 augustus 1956, Wb. 1956, p. 177, m.nt. G.J.C. Schilthuis.

⁹⁹ Havekes & 2015, p. 46-47.

¹⁰⁰ Art. 1 lid 2 Wschw jo. art. 3.4 Wtw.

¹⁰¹ Art. 4 lid 1 van het Regelement.

¹⁰² Art. 1.1 Wtw.

¹⁰³ *Kamerstukken II* 2005/06, 30601, nr. 3, p. 10.

¹⁰⁴ *Kamerstukken II* 2006/07, 30818, nr. 3, p. 15-16.

omschreven in paragraaf 2.4 en het vaststellen van peilbesluiten.¹⁰⁵ Een waterschap is namelijk verplicht peilbesluiten vast te leggen voor bepaalde oppervlaktewater- en grondwaterlichamen.¹⁰⁶ Het grondwaterpeil wordt hoofdzakelijk bepaald door dit peilbeheer voor oppervlaktewateren van een waterschap.¹⁰⁷ De streefpeilen in de peilbesluiten zijn namelijk sterk bepalend voor de hoogte van de grondwaterstand. Bij het nemen van een peilbesluit moet een waterschap alle betrokken belangen afwegen, dus ook bijvoorbeeld de effecten van verdroging op de natuur en landbouw.¹⁰⁸ Zoals al aangegeven in paragraaf 2.4 houdt het waterschap Scheldestromen in de vergunningverlening al aardig goed zicht op de hoeveelheden die onttrokken worden. Dit door te kijken naar de betrokken belangen waardoor ook gesteld zou kunnen worden dat daardoor het waterschap Scheldestromen aan het bereiken van een evenwicht tussen onttrekkingen en aanvullingen van het grondwater werkt.

Beleidsvrijheid

Een waterschap heeft (net als andere bestuursorganen) op grond van de wet en jurisprudentie beleidsvrijheid ten aanzien van zijn zorgplicht. Daarbij kan een waterschap alleen worden afgerekend op de verrichte inspanningen en niet op het bereikte resultaat, zij het dat de te leveren inspanning natuurlijk wel zo goed en zorgvuldig mogelijk moet zijn uitgevoerd en in overeenstemming met de stand van de techniek. Echter, er geldt ten aanzien van Europese verplichtingen (zoals de KRW) wel een resultaatsverplichting zoals omschreven in de paragraaf hiervoor.¹⁰⁹ Ten aanzien van de inspanningsverplichting kan op grond van jurisprudentie worden getoetst of er op een zorgvuldige wijze invulling wordt gegeven aan de zorgplicht.¹¹⁰ Daarbij staat de vraag centraal of een waterschap bij de uitvoering van zijn taak beneden de zorg van een goed beheerder is gebleven.¹¹¹ Uit de jurisprudentie kan samengevat geconcludeerd worden dat bij die vraag de concrete omstandigheden van het geval, de verschillende bij het beleid betrokken belangen en de beperkte financiële en andere middelen een belangrijke rol spelen. Bij een dergelijke inspanningsverplichting hoort een ruime mate van beleidsruimte, zij het dat de gedragingen van een waterschap wel aan een volledige zorgvuldigheidstoetsing kunnen worden onderworpen.¹¹² Wanneer een waterschap dus een taak uitvoert moet dit wel zorgvuldig gebeuren.¹¹³

Het waterschap Scheldestromen en zoetwatervoorziening

In 2018 heeft de Hoge Raad een interessante uitspraak gedaan in een zaak (in Tholen en Sint Philipsland) waar onder andere de vraag centraal stond of de zoetwatervoorziening die het waterschap Scheldestromen in deze zaak tot stand had gebracht, binnen of buiten het wettelijke en reglementaire takenpakket van het waterschap Scheldestromen viel.¹¹⁴

Dit arrest vormde het sluitstuk van een proefproject van het waterschap Scheldestromen, waarbij zoet water door het waterschap Scheldestromen actief werd ingelaten in

¹⁰⁵ Unie van Waterschappen 2021, p. 3.

¹⁰⁶ Art. 5.2 Wtw en art. 2.41 lid 1 Ow. Deze verplichting geldt ook voor het Rijk t.a.v. regionale wateren maar deze zijn niet relevant voor dit onderzoek.

¹⁰⁷ COASTAR 2018, p. 32.

¹⁰⁸ 'Grondwatertekort', iplo.nl.

¹⁰⁹ De Putter 2021, p. 5-6.

¹¹⁰ HR 14 november 2008, ECLI:NL:HR:2008:BF1894, JOL 2008/823, (*Bargerbeek/Juurlink*). HR 08 januari 1999, ECLI:NL:HR:1999:ZC2813, NJ 1999/319, m.nt. A.R. Bloembergen (*West-Friesland/Kaagman*). HR 09-11-2001, ECLI:NL:PHR:2001:AD5302, NJ 2002/446, m.nt. C.J.H. Brunner (*Van den Berg/Waterschap De oude Rijnstromen*).

¹¹¹ Van Doorn-Hoekveld e.a. 2020, p. 2.

¹¹² Jacobse & Pieterse 2017, p. 201-203.

¹¹³ Hof Amsterdam 16 november 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:3551, r.o. 3.3 en 3.10.

¹¹⁴ HR 16 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:2111, V-N 2018/60.30.

watergangen in een gebied. Dit gebied had last van verzilting van grond en grondwater. De gedachtegang achter het proefproject was om ervoor te zorgen dat agrariërs ten behoeve van hun bedrijfsvoering konden beschikken over zoet water voor de agrarische gronden in het gebied. Het waterschap Scheldestromen wilde een bijdrage in de kosten voor deze dienst verkrijgen door het opleggen van een gebruiksretributie (belastingheffing dus).

Deze zaak is erg opvallend aangezien de Hoge Raad een ander standpunt inneemt dan het Hof. Het Hof oordeelde namelijk in hoger beroep dat het waterschap Scheldestromen buiten zijn taakopdracht was getreden. Er werd gesteld dat de voorziening voor zoet water die het waterschap Scheldestromen had aangelegd, geen watersysteem was. Daarbij was de zorg voor een zoetwatervoorziening ook niet via een (wettelijke) bepaling als taak aan het waterschap Scheldestromen opgedragen. Het aanleggen van de zoetwatervoorziening viel daarom niet binnen de taak van het waterschap Scheldestromen vond het Hof en het kon onder andere daarom ook geen gebruiksretributie opleggen.

De Hoge Raad oordeelde echter dat de zoetwatervoorziening in dit geval wel tot het watersysteem en daarmee de taken van een waterschap gerekend mocht worden.¹¹⁵ De Hoge Raad vond dat het waterschap Scheldestromen, die in dit geval de zorg voor de zoetwatervoorziening tot zijn taak gerekend had, daarmee niet buiten zijn taakopvatting was getreden. Hier ziet men weer terug dat de taak van een waterschap, de taak van waterstaatkundige verzorging, breed opgevat mag worden zoals besproken in het begin van deze paragraaf.

Echter, er kan wel een kanttekening gemaakt worden bij deze uitspraak. Zo spreekt Van Rijswijk zich uit over de wijze waarop financiering moet verlopen wanneer een waterschap zich mengt in de zoetwatervoorziening.¹¹⁶ Van Rijswijk zegt dat wanneer het gaat om publieke belangen zoals waterveiligheid (bijvoorbeeld maatregelen treffen bij bepaalde dijken om overstroming te voorkomen), financiering vanuit de algemene middelen meer voor de hand ligt. Iedereen in de regio profiteert immers van deze veiligheid. Maar wanneer het gaat om een voorziening voor een specifieke groep, zoals de agrariërs, en deze maatregel niet direct invloed heeft op alle inwoners van de regio, dan is bekostiging vanuit algemene middelen misschien minder geschikt. Terwijl men geen gebruik van de maatregel maakt moet men wel meebetalen, dat klinkt niet logisch. Als eventuele optie noemt van Rijswijk, de constructie van Waterhouderij Walcheren. Dit is een samenwerking tussen agrariërs (watergebruikers), waterbeheerders (provincie Zeeland en waterschap Scheldestromen) en externe organisaties (Aequator, Deltares en ZLTO), met als doel de zoetwatervoorziening in een specifiek gebied in Walcheren te optimaliseren.¹¹⁷ Daarbij wordt financiering voor de zoetwatervoorziening binnen deze constructie van alle belanghebbenden geregeld. Als men geen gebruik maakt van het systeem betaalt men ook niet mee.

3.7 Welke taken en verantwoordelijkheden heeft de gemeente Schouwen-Duiveland ten aanzien van zoetwatervoorziening?

Gemeenten zijn in de Waterwet formeel geen waterbeheerder, maar hebben wel taken in het beheer van het grondwater. Zo hebben gemeenten een grondwater- en hemelwater zorgplicht.¹¹⁸ Dit op grond van de Waterwet en de Omgevingswet.¹¹⁹

¹¹⁵ Dit gelet op artikel 4 van het Reglement, artikel 1.1 van de Waterwet en de memorie van toelichting bij de Waterwet en de Waterschapswet t.a.v. het begrip watersysteem.

¹¹⁶ H.F.M.W van Rijswijk, annotatie bij HR 16 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:2111, AB 2019/36 .

¹¹⁷ 'De Waterhouderij', waterhouderij.nl.

¹¹⁸ De hemelwaterzorgplicht is in dit onderzoek niet relevant aangezien deze ziet op de situatie wanneer er op het terrein van een particulier een overschot aan hemelwater is en deze dit in redelijkheid niet zelf kan verwerken op het eigen terrein dan wel kan lozen op oppervlaktewater.

¹¹⁹ Art. 3.5 lid 1 en 3.6 lid 1 van de Wtw/ art. 2.3 en 2.16 Ow.

Grondwaterzorgplicht

De grondwaterzorgplicht ziet op het in het openbaar gemeentelijk gebied treffen van maatregelen teneinde structurele nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. Dit voor zover het treffen van die maatregelen doelmatig is en niet tot de zorg van een waterschap of de provincie hoort.¹²⁰ De zorgplicht richt zich met name op het uitvoeren van maatregelen van waterhuishoudkundige aard in de openbare ruimte van het gemeentelijke gebied.¹²¹

De zin 'in het openbaar gemeentelijk gebied treffen van maatregelen' betekent dat de gemeente niet is gehouden om maatregelen te treffen op particulier terrein. De verantwoordelijkheid voor het treffen van maatregelen op particulier terrein ligt bij de eigenaar van de grond.¹²² Eigenaren moeten zelf zorgen voor een goede staat van de bij hen in eigendom zijnde percelen en gebouwen. Waar nodig moeten zij zelf waterhuishoudkundige en/of bouwkundige maatregelen treffen.¹²³

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel gemeentelijke watertaken is dit als volgt verwoord: "Een eigenaar dan wel erfpachter is verantwoordelijk voor de staat waarin de bij hem in eigendom zijnde gebouwen verkeren, inclusief de fundering en het, indien gewenst, waterdicht zijn van kelders en kruipruimtes, en voor de toestand waarin zijn percelen verkeren. Van hem mag worden verwacht dat hij, indien nodig of gewenst, de vereiste (waterhuishoudkundige en/of bouwkundige) maatregelen neemt om problemen als gevolg van een bepaalde grondwaterstand te voorkomen of te bestrijden, voor zover deze niet aantoonbaar worden veroorzaakt door onrechtmatig handelen of nalaten van een ander, particulier of overheid."¹²⁴ Van particulieren wordt dus verwacht dat ze maatregelen treffen op hun eigen terrein wanneer zij of anderen in de omgeving overlast ervaren of om te voorkomen dat ze overlast ondervinden. Dit betekent niet dat ook van particulieren wordt verwacht dat zij het grondwaterpeil beheren.¹²⁵

Ook hier is gekozen voor een taak in de vorm van een zorgplicht voor de overheid. Alleen al omdat het grondwaterpeil geen eenvoudig te sturen beheerobject is, kan de zorgplicht voor gemeenten niet meer inhouden dan een inspanningsplicht. De zorgplicht richt zich bovendien op structurele problemen in het openbaar gezag.¹²⁶

Toch betrokken

Ondanks het feit dat er dus niet echt een taak voor de gemeente ligt in de zoetwatervoorziening van agrariërs is de gemeente Schouwen-Duiveland wel betrokken in het vraagstuk doordat ze trekker zijn van de Broedplaats. Dit is een netwerkorganisatie, waar de provincie Zeeland en het waterschap Scheldestromen ook in meewerken. Er wordt binnen deze organisatie naar oplossingen gezocht voor uitdagingen op het gebied van onder andere water op Schouwen-Duiveland. Duurzame zoetwatervoorziening voor een toekomstbestendige land- en tuinbouw is hier ook een belangrijk thema in. In het interview met Henderson, een beleidsmedewerker bij gemeente Schouwen-Duiveland en projectleider van de Broedplaats, werd aangegeven waarom gemeente Schouwen-Duiveland zich hier wel actief mee bemoeit. Dit was volgens Henderson onder andere zo omdat de gemeente heeft gezien dat de belangen voor Schouwen-Duiveland heel groot zijn, want wanneer er geen voldoende zoet water is op het eiland, gaat het slecht met de landbouw en met de natuur.

¹²⁰ *Kamerstukken II* 2003/04, 28 966, nr. 2, p. 2.

¹²¹ *Kamerstukken II* 2003/04, 28 966, nr. 2, p. 15-16.

¹²² *Vleeshouwers* 2015, p. 6-7.

¹²³ *De Putter* 2016, p. 9.

¹²⁴ *Kamerstukken II* 2005-2006, 30578, nr. 3, p. 6.

¹²⁵ 'Zorgplicht particulieren', *Helpdeskwater.nl*.

¹²⁶ *Kamerstukken II* 2005-2006, 30578, nr. 3, p. 18.

3.8 Welke taken en verantwoordelijkheden heeft de agrariër ten aanzien van zoetwatervoorziening?

Dat overheidsorganen, zoals hiervoor te lezen was, taken en (zorg)plichten hebben ten aanzien van zoetwatervoorziening betekent echter niet dat de overheidsverantwoordelijkheid op dit punt exclusief en absoluut is. Dit houdt ook niet in dat dus iedereen, overal en onder alle omstandigheden door de overheid in zijn gebruiksbehoefte moet worden voorzien.¹²⁷ Uit de (grenzen van de) taken en rollen van verschillende overheidsorganen is immers ook af te lezen dat eigen verantwoordelijkheid van de agrariërs ten aanzien van hun eigen zoetwater behoefte verwacht wordt.

Zo is in het eerste hoofdstuk al kort genoemd dat de verdringingsreeks de rangorde van maatschappelijke behoeften aangeeft, die bij de verdeling van het beschikbare water in acht wordt genomen. Ondanks het feit dat de verdringingsreeks die er nu is alleen gaat over oppervlaktewateren, is wel uit die reeks af te leiden dat de eigen verantwoordelijkheid voor zoet water binnen de sector landbouw groot is. Dit omdat bij waterschaarste, landbouw een lage positie heeft in de rangorde van de reeks.¹²⁸ In tijden van tekort krijgen agrariërs dus als een van de laatste partijen zoet oppervlaktewater toegewezen door het Rijk en ligt de verantwoordelijkheid voor voldoende zoet water dus vooral op de eigen schouders van de agrariërs.¹²⁹ Geconcludeerd kan worden dat van een absoluut en onder alle omstandigheden afdwingbaar recht op zoet water hier dus in elk geval niet gesproken kan worden.¹³⁰

Daarbij is in paragraaf 3.6 omschreven dat een waterschap slechts verantwoordelijk is voor het primaire watersysteem. Dit betekent dat agrariërs verantwoordelijk zijn voor hun eigen 'kunstwerken' en sloten. In deze sloten kunnen agrariërs, bijvoorbeeld met stuwen, zelf water vasthouden. En zoals al eerder omschreven heeft het vasthouden van oppervlaktewater invloed op de grondwaterstand. Zo kan de agrariër dus zelf het waterpeil beheren op zijn perceel.¹³¹ Dit kan de agrariër echter slechts in samenwerking met het waterschap Scheldestromen doen aangezien wel een vergunning moet worden aangevraagd voor het aanleggen van een stuw, maar de agrariër heeft wel enkele instrumenten toegewezen gekregen om zelf te voorzien in zoet water op zijn eigen perceel.¹³² Ook was in paragraaf 3.7 te lezen dat de grondwaterplicht van de gemeente stopt bij de perceeleigenaar. Dit betekent voor de agrariër dat hij zelf verantwoordelijk is voor het de stand van zijn grondwater.

Dit alles is ook terug te lezen in de jurisprudentie, namelijk in een uitspraak van het Gerechtshof Den Haag van 16 mei 2017.¹³³ In deze zaak eiste een kashouder een schadevergoeding, omdat er onvoldoende water beschikbaar was in de sloot die hij gebruikte voor irrigatie van de planten in zijn kas. Daarnaast bevatte het water een hoog zoutgehalte, wat ook voor schade zorgde aan zijn planten. De kweker stelde zijn waterschap aansprakelijk voor de geleden schade. Het Gerechtshof moest een oordeel geven over de verantwoordelijkheid van het betreffende waterschap om voldoende water en water van voldoende kwaliteit te leveren aan bedrijven. Het Gerechtshof wees de vordering tot schadevergoeding van de kashouder af en wees daarbij op de eigen verantwoordelijkheid van de kashouder. Het Gerechtshof oordeelde in die situatie namelijk dat uit de wet niet kan worden afgeleid dat een waterschap zou moeten zorgen voor voldoende water, die ook nog

¹²⁷ Akerboom e.a. 2020, p. 388.

¹²⁸ Gilissen e.a. 2019, p. 707.

¹²⁹ Gilissen & Van Rijswijk 2021, p. 3.

¹³⁰ Gilissen 2013, p. 125-126.

¹³¹ Provincie Zeeland 2021, p. 30.

¹³² 'Waterbeheer in eigen hand', scheldestormen.nl.

¹³³ Hof Den Haag 16 mei 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:1265.

eens van voldoende kwaliteit is, voor de kashouder om zijn planten te irrigeren. “Duidelijk moge zijn dat deze uitspraak onderstreept dat de zoetwatervoorziening geen exclusieve en al helemaal geen absolute overheidstaak is.”¹³⁴ Zo luidt de conclusie van Gilissen en Outhuijse bij deze zaak. Echter, wanneer een waterschap er toch voor kiest de taak van zoetwatervoorziening ten behoeve van teelt naar zich toe te trekken moet hij deze taak wel zorgvuldig uitvoeren, zoals al omschreven in paragraaf 3.6 onder het kopje 'beleidsvrijheid'.

De agrariër zal dus vooral zelf in zijn zoetwaterbehoefte moeten voorzien. En zou daarbij samen kunnen werken met andere agrariërs en partijen. Belangrijk bij deze samenwerking is hoe de verhouding in het houden van zoetwatervoorziening en in het bijzonder het eigendom van zoet water dan werkt tussen agrariër en agrariër. Dit zal daarom in het volgende hoofdstuk uitgewerkt worden.

3.9 Tussenconclusie

De taken ten aanzien van zoetgrondwatervoorziening van de overheidsorganen liggen erg verspreid en zijn niet allemaal even duidelijk. Vaak gaan de taken meer over de kwaliteit of bescherming van grondwater of zien ze vooral op oppervlaktewateren zoals te lezen was bij de regels die vanuit de KRW gelden voor het Rijk. De provincie heeft sowieso meer een kaderstellende taak en houdt zich minder bezig met de uitvoering van die regels. Wel is de provincie Zeeland betrokken bij het vraagstuk van zoetwatervoorziening in de praktijk. Gemeenten en waterschappen zijn meer bezig met de uitvoering van regels. Echter, gemeenten hebben vanuit de wet- en regelgeving geen taak in de zoetgrondwatervoorziening voor agrariërs. Hun zorgplicht stopt namelijk waar de percelen van de agrariërs beginnen. Wél is de gemeente Schouwen-Duiveland erg actief in de Broedplaats. Het waterschap Scheldestromen heeft ook geen wettelijke plicht tot het voorzien in zoet water voor agrariërs. Al kunnen ze deze taak wel naar zich toe trekken en hebben ze dit, zoals te lezen was in de jurisprudentie, ook al eens gedaan. Deze taak moet dan wel zorgvuldig worden uitgevoerd. Uit de regels van de overheidsorganen is af te leiden dat de agrariër een grote eigen verantwoordelijkheid heeft voor zijn zoetwatervoorziening. Eigenlijk is dit vooral af te lezen uit het feit dat er amper regelgeving is die een harde taak stelt voor een overheidsorgaan om te voorzien in zoet water. Deze lijn loopt door in de jurisprudentie. De agrariër is vooral op zichzelf aangewezen, wat de wet- en regelgeving en jurisprudentie betreft.

¹³⁴ Akerboom e.a. 2020, p. 389.

Hoofdstuk 4: Van wie is zoet grondwater?

4.1 Inleiding

In het hoofdstuk hiervoor kwam al naar voren dat agrariërs een bepaalde verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van zoetgrondwatervoorraden op hun eigen perceel. Tijdens interviews met de betrokken partijen kwam naar voren dat het belangrijk is te weten waar het eigendom ligt ten aanzien van de zoetwaterlens in verschillende omstandigheden die zich in de praktijk voordoen. In dit hoofdstuk zal worden gekeken naar enkele van die omstandigheden. Allereerst zal onderzoek worden gedaan naar de verantwoordelijkheid en/of eigendomspositie van water in de situatie wanneer een zoetwaterlens in de ondergrond ligt als voorraad (deelvraag 4.1). Daarnaast wordt er ook gekeken naar de situatie waar er sprake is van afname van de zoetwaterlens door klimaatverandering en/of actieve onttrekking (deelvraag 4.2). Ten slotte wordt gekeken naar de situatie waar er toename is van de zoetwaterlens door actieve infiltratie (deelvraag 4.3).

4.2 Wie gaat over de zoetwaterlens wanneer deze als voorraad onder een perceel ligt?

De hoofdregel voor het eigendom van de grond is dat de eigenaar van de grond in principe eigenaar wordt van alles wat op zijn erf aan gebouwen, werken en dergelijke wordt aangebracht (dit wordt ook wel natrekking genoemd).¹³⁵ Het Burgerlijk Wetboek zegt dat onder de eigendom van de grond valt: “de bovengrond, de daaronder zich bevindende aardlagen, het grondwater dat door een bron, put of pomp aan de oppervlakte is gekomen, het water dat zich op de grond bevindt en niet in open gemeenschap met water op een ander erf staat, gebouwen en werken die duurzaam met de grond zijn verenigd, hetzij rechtstreeks, hetzij door vereniging met andere gebouwen en werken, voor zover ze geen bestanddeel zijn van een andere onroerende zaak, en ten slotte de met de grond verenigde beplantingen”.¹³⁶

Grondwater in de ondergrond en aan de oppervlakte

Uit deze wettelijke opsomming is af te leiden dat het grondwater zelf niet als eigendomscomponent van de grond te beschouwen is. De wetgever beschouwt het water in de bodem als een opzichzelfstaande zaak.¹³⁷ Om precies te zijn een zaak van niemand (res nullius).¹³⁸ Op grond van het Burgerlijk Wetboek wordt een zaak als volgt omschreven: “Zaken zijn de voor menselijke beheersing vatbare stoffelijke objecten”.¹³⁹ Maar vrij in de bodem/ondergrond aanwezig grondwater is niet voor menselijke beheersing vatbaar. Iets wat voor menselijke beheersing vatbaar is, is iets wat onder controle gehouden kan worden. Water in een theepot is bijvoorbeeld voor menselijke beheersing vatbaar. Water in de ondergrond is dit niet, omdat het kan circuleren tussen andere percelen waardoor het niet onder controle te houden is.¹⁴⁰ Toch spreekt de wetgever, zoals net genoemd, over een zaak. In de visie van Hennekens is het Burgerlijk Wetboek dus niet heel consistent want wat niet onder controle te houden is, is immers geen zaak.¹⁴¹

Desalniettemin moeten het water en de grond dus als twee afzonderlijke zaken worden beschouwd. Water is een zelfstandige roerende zaak (een zaak die niet vastzit in de grond of met een onroerende zaak is verbonden) en wordt niet pas roerend als het van de bodem wordt afgescheiden. Maar wanneer het grondwater aan de oppervlakte komt, valt het wél

¹³⁵ De Putter e.a. 2018, p. 31.

¹³⁶ Art. 5:20 BW.

¹³⁷ Van der Steur 2003, p. 172.

¹³⁸ De Putter e.a. 2018, p. 31.

¹³⁹ Art. 3:2 BW.

¹⁴⁰ Asser/Bartels & Van Velten 5 2017/96, p. 1-2.

¹⁴¹ Hennekens 1999, p. 3

onder het eigendom van de grondeigenaar. Dit omdat het water dan niet meer circuleert in de ondergrond. Het staat niet meer in verbinding met grondwater van naburige percelen en is dus voor menselijke beheersing vatbaar. Het enkele feit dat het water zich op de grond bevindt, maakt de grondeigenaar, die onttrekt, tot eigenaar van deze vloeistof.¹⁴² In paragraaf 4.4 zal hier nog wat verder op in worden gegaan.

4.3 Wie gaat over de zoetwaterlens bij afname door klimaatverandering en actieve onttrekking?

Klimaatverandering

Zoals al beschreven in paragraaf 3.4 volgt uit de KRW dat de lidstaten de nodige maatregelen ten uitvoer leggen met de bedoeling achteruitgang van de toestand van alle grondwaterlichamen te voorkomen (verbod op achteruitgang). Het gaat daarbij om het bereiken van een evenwicht tussen onttrekkingen en aanvullingen van het grondwater. In november 2022 hebben de Minister en de Staatssecretaris van IenW de 'Beleidsbrief Water en Bodem sturend' aan de Tweede Kamer gezonden. Een belangrijke brief met het oog op klimaatadaptatie en deels ook de KRW-doelstellingen.¹⁴³ In deze brief zijn per gebied of thema structurerende keuzes geformuleerd waarmee Nederland de komende jaren gaat inspelen op klimaatverandering.

Kamerbrief 'Water en Bodem sturend'

In deze kamerbrief staat het volgende: "We creëren ruimte voor het vasthouden, bergen en afvoeren van water in onze ruimtelijke inrichting, landgebruik en landbeheer. Hiermee vergroten we de veerkracht van zowel het hoofdwatersysteem als de regionale watersystemen." Dit wordt vanaf heden door het Rijk, de waterschappen, de provincies en de gemeenten uitgewerkt en in de gebiedsprogramma's opgenomen. Ten aanzien van de verziltende kustgebieden, waartoe Schouwen-Duiveland ook behoort, wordt gezegd: "We vragen alle watergebruikers rekening te houden met en zelf maatregelen te nemen om beter bestand te zijn tegen periodes van extreme droogte, watertekorten en verzilting." Echter, wordt o.a. als kritiek op deze brief gegeven dat in de brief niet duidelijk wordt welke opgave/taak voortkomend uit de structurerende keuzes bij welke overheidslagen of daarbuiten wordt gelegd. Er wordt veel gesproken over het maken van afspraken, maar onduidelijk is hoe de overheid kijkt naar de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende overheidslagen.¹⁴⁴ Deze kritiek werd ook bevestigd in een interview met Pieterse.

Toezicht en handhaving

De regelgeving van het waterschap Scheldestromen ten aanzien van grondwateronttrekkingen en ook infiltraties is in belangrijke mate gericht op de instandhouding van de voorraad zoet water in de bodem en voorkoming van ongewenste effecten op de omgeving, waaronder verdrogingsgevoelige natuur.¹⁴⁵

Het waterschap Scheldestromen is verantwoordelijk voor de vergunningverlening voor en handhaving van de kleine onttrekkingen. In de Keur is een bepaling opgenomen dat er geen grondwater onttrokken of geïnfiltrerd mag worden zonder vergunning (zie hoofdstuk 2 en 3).¹⁴⁶ In paragraaf 2.4 is beschreven dat bij het beoordelen van vergunningaanvragen het bevoegd gezag (in dit geval het waterschap Scheldestromen) de doelstellingen van de Waterwet in acht moet nemen. Wanneer een voorgenomen grondwateronttrekking niet te rijmen is met de doelstellingen van de Waterwet, moet de vergunning geweigerd worden. In

¹⁴² Van Zeben e.a. 1981, p. 121.

¹⁴³ *Kamerstukken II 2022/23*, 27625, nr. 592.

¹⁴⁴ *Quick scan Water en Bodem Sturend*, bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23*, 27625, nr. 592, p. 8.

¹⁴⁵ Waterschap Scheldestromen 2019, par. 4.2.

¹⁴⁶ Art. 4.10 Keur.

de watervergunning zelf worden ook voorschriften opgenomen ter behartiging van de doelstellingen van de Waterwet (zie paragraaf 2.4 en 3.3). Hieronder vallen: het zoveel mogelijk voorkomen en waar nodig beperken van grondwaterschaarste (vgl. de 'evenwichtseis' van de KRW, zie paragraaf 3.), de bescherming en verbetering van de chemische kwaliteit van grondwaterlichamen en de functievervulling door grondwaterlichamen. Daarbij verlangt de Algemene wet bestuursrecht dat het bestuursorgaan zorgvuldig te werk gaat tijdens de voorbereiding van een besluit zoals een vergunning.¹⁴⁷ Een bestuursorgaan is verplicht zich op voorhand een goed beeld te vormen van de bij het besluit betrokken belangen (zorgvuldigheidsbeginsel en evenredigheidsbeginsel).

De Omgevingsverordening Zeeland 2018 (opgesteld door de provincie Zeeland) bevat enkele instructieregels waarmee het waterschap Scheldestromen als bevoegd gezag rekening moet houden bij het stellen van regels in de Keur en het verlenen van vergunningen met betrekking tot het onttrekken van grondwater en het infiltreren van zoet water. Het waterschap Scheldestromen kan dus invloed uitoefenen op de hoeveelheid zoet grondwater dat onttrokken wordt door voorschriften op te nemen in de watervergunning, ook de provincie kan invloed uitoefenen door het opstellen van verordeningen, zoals de Omgevingsverordening Zeeland 2018.

4.4 Wie gaat over de zoetwaterlens bij toename door actieve infiltratie?

In paragraaf 2.4 heb is beschreven dat bij enkele situaties een deel van het onttrokken zoete grondwater geretourneerd moet worden en dat er situaties zijn waarbij alleen uit zoetwaterlenzen dikker dan 15 meter onttrokken mag worden. Dit zijn redenen voor agrariërs om zelf zoet water in de ondergrond te infiltreren. Daarbij komt wel de vraag naar voren hoe de eigendomspositie ligt ter aanzien van het geïnfiltreerde water.

Zoals in paragraaf 4.2 wordt beschreven is grondwater wanneer het, als zaak van niemand (res nullius), aan de oppervlakte wordt gebracht pas eigendom van de grondeigenaar. De grondeigenaar verliest dus het eigendom van zijn water wanneer hij dit in de grond infiltreert. Pas wanneer hij het grondwater weer naar de oppervlakte haalt, neemt hij het in bezit, en verkrijgt hij dan pas het eigendom er weer op.¹⁴⁸ Het eigendom verkrijgen van iets wat eerst een zaak van niemand was wordt toe-eigening genoemd (occupatio).¹⁴⁹

Toe-eigening

Aan inbezitneming zit wel een haakje, namelijk hier is niet de voorwaarde aan verbonden dat dit rechtmatig geschiedt. Ook een illegale inbezitneming kan leiden tot eigendomsvererving. Zo kan een jager die zonder vergunning schiet ook het eigendom van zijn prooi verkrijgen (al is deze wel voor menselijke beheersing vatbaar).¹⁵⁰ Zou dit dan ook kunnen betekenen dat wanneer een naastgelegen agrariër zonder toestemming water oppompt op het land van een andere agrariër, hij door middel van het oppompen eigenaar wordt van dit water? Nee, want zoals beschreven in paragraaf 4.2 wordt de grondeigenaar van waar het water is opgepompt eigenaar van het grondwater.¹⁵¹ Brengt een ander dan de grondeigenaar, grondwater aan de oppervlakte, dan is verkrijging door rechtmatige inbezitneming ervan niet mogelijk. Het grondwater heeft immers al een eigenaar, namelijk de grondeigenaar. Ook al heeft hij het water niet opgepompt. Hij is eigenaar van dit water alleen maar om het feit dat hij grondeigenaar is.¹⁵²

¹⁴⁷ Art. 3.2 Awb.

¹⁴⁸ Asser/Bartels & Van Velten 5 2017/59, p. 1-2.

¹⁴⁹ Art. 5:4 BW.

¹⁵⁰ Van Wechem & Rinkes 2016, p. 10.

¹⁵¹ Ingevolge art. 5:20 BW.

¹⁵² Asser/Bartels & Van Velten 5 2017/96, p. 1-2.

Wel kunnen er natuurlijk afspraken worden gemaakt tussen de grondeigenaar en degene die het grondwater oppompt.¹⁵³ Men zou onderling (bijvoorbeeld d.m.v. een overeenkomst) kunnen afspreken dat wanneer de naastgelegen agrariër grondwater oppompt op het land van zijn buurman, de buurman die het land bezit (grondeigenaar is) het eigendom van het water overdraagt aan de naastgelegen agrariër.¹⁵⁴

Ongerechtvaardigde verrijking

In de praktijk komt het echter vaak voor dat een grondwaterlens zich niet alleen uitstrekt over de grond van een enkele grondeigenaar. Veel vaker doet de situatie zich voor dat de grondwaterlens zich uitstrekt over meerdere percelen. Grondwater stroomt zich immers niet aan kadastrale grenzen. Wanneer een agrariër dan water infiltreert in de zoetwaterlens wil de agrariër natuurlijk wel de zekerheid hebben dat hij dit water zelf kan gebruiken. Maar zoals in een onderzoek van Sterk Consulting omschreven kan hier geen garantie voor worden gegeven: “Omdat vrij in de bodem aanwezig grondwater niemand toebehoort, betekent dit, dat als een ondergrondse waterbron zich uitstrekt tot onder het perceel van de burens, er niets tegen gedaan kan worden om te voorkomen dat de burens het water zelf gebruiken (oppompen). Het feit dat dit water er door de initiatiefnemer zelf via voorzieningen is ingebracht, maakt hier geen verschil. Wie het water binnen het eigen perceel wil houden, zal dit via technische maatregelen moeten organiseren. Freerider-gedrag is anders niet te voorkomen. De initiatiefnemer zal verder rekening moeten houden met de ‘hinderbepaling’ van het BW.”¹⁵⁵ Op deze ‘hinderbepaling’ wordt aan het einde van deze paragraaf nog kort ingegaan. In het onderzoek van Sterk Consulting wordt ook aangegeven dat het theoretisch voorstelbaar is dat de agrariër die infiltreert een vordering instelt op grond van de zogenoemde ‘ongerechtvaardigde verrijking’. Hier is in het onderzoek van Sterk Consulting niet verder op ingegaan maar voor dit onderzoek is dit wel relevant. Hieronder zal hier verder op in worden gegaan.

Vereisten

Er is sprake van ongerechtvaardigde verrijking wanneer iemand is verrijkt (rijker gemaakt) ten koste van een ander en die verrijking ongerechtvaardigd was. Er mag daarbij niet op de één of andere manier een recht zijn op de verrijking (bijvoorbeeld doordat die is overeengekomen in een overeenkomst).¹⁵⁶ Dan is er namelijk geen sprake van een verrijking die ongerechtvaardigd was.

De wet stelt vier eisen aan de verbintenis tot schadevergoeding uit ongerechtvaardigde verrijking:

1. Er moet sprake zijn van verrijking van de één; dit betekent verkregen voordeel of afgewend nadeel. De verrijking wordt vastgesteld door vergelijking van het vermogen voor en na de ongerechtvaardigde verrijking. Vermogen moet in dit verband ruim worden uitgelegd. De verrijking kan bijvoorbeeld ook een ontvangen dienst betreffen.
2. Vervolgens moet voor de ander schade zijn ontstaan. Dit betekent dat het vermogen van de ander moet zijn verminderd. Dit kan geleden verlies of gederfde winst zijn.
3. De verrijking van de één moet ten koste zijn gegaan van de ander. Er moet dus een verband bestaan tussen de verrijking en de schade.
4. De verrijking moet ongerechtvaardigd zijn. Een redelijke grond voor de verrijking moet dus ontbreken.¹⁵⁷

¹⁵³ Hier is dan wel sprake van prijsgeving art. 5:18 BW.

¹⁵⁴ Asser/Bartels & Van Velten 5 2017/96, p. 1-2.

¹⁵⁵ De Putter e.a. 2018, p. 33.

¹⁵⁶ Art. 6:212 BW.

¹⁵⁷ Reijnen 2021.

Toepassing van de vereisten

De vraag is echter of aan de voorwaarde van ongerechtvaardigde verrijking kan worden voldaan in een situatie als genoemd in de eerste alinea van deze paragraaf. Aan de eerste voorwaarde van ongerechtvaardigde verrijking kan worden voldaan. Dit doordat de agrariër verrijkt wordt door het water dat hij kan gebruiken doordat de naastgelegen agrariër de zoetwaterlens heeft aangevuld.

Bij voorwaarde twee, de ander wordt verarmd, lijdt schade, wordt het lastiger. Want zoals omschreven in paragraaf 4.2 is het water in de grond een zaak van niemand (*res nullius*). Wanneer de initiatiefnemer zijn eigen water in de ondergrond brengt wordt dit water dus weer van niemand en is het geen eigendom meer van de initiatiefnemer. Wanneer de initiatiefnemer een vordering zou willen indienen ten aanzien van de naastgelegen agrariër op grond van ongerechtvaardigde verrijking is het lastig (misschien wel onmogelijk) te onderbouwen dat hij schade lijdt aangezien het water dat hij geïnfilterd heeft niet meer van hem is. Ook als naar voorwaarde drie wordt gekeken, verrijking ten koste van de ander, komt ditzelfde probleem naar voren.

Bovendien moet afgevraagd worden of de verrijking wel ongerechtvaardigd is (voorwaarde vier). De naastgelegen agrariër mag immers water uit een zoetwaterlens vanaf zijn eigen land onttrekken. Het is zijn eigen land en het grondwater is van niemand. Hij heeft daarvoor dus een redelijke grond.¹⁵⁸

Onnodige verhindering bij actieve infiltratie

Hierbij wordt opgemerkt dat de initiatiefnemer de loop van het grondwater niet op een wijze die onrechtmatig is mag beïnvloeden. Het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat de eigenaar van een erf niet op onrechtmatige wijze aan eigenaren van andere erven hinder mag toebrengen door wijziging te brengen in de loop, hoeveelheid of hoedanigheid van over zijn erf stromend water of van het grondwater.¹⁵⁹ Het artikel heeft betrekking op het water dat over het erf van de eigenaar stroomt, als het grondwater en ook het water dat zich op zijn erf bevindt en in open gemeenschap staat met het water op iemand anders zijn erf.¹⁶⁰ Er is pas sprake van 'hinder' in de zin van dit artikel als de wijziging ook onrechtmatig is. Of er sprake is van onrechtmatig gedrag is zomaar niet te zeggen, aangezien er dan moet voldaan zijn aan een aantal eisen die afhankelijk zijn van de feiten en omstandigheden van het geval.¹⁶¹ Maar duidelijk is wel dat in het kader van ondergrondse wateropslag, infiltratie tot een verhoging van de grondwaterstand op naburige percelen kan leiden. Dat zou reden kunnen zijn voor een naastgelegen agrariër om de initiatiefnemer aansprakelijk te stellen voor de schade die als gevolg hiervan optreedt.¹⁶²

4.5 Tussenconclusie

Wanneer de zoetwaterlens zich in de ondergrond bevindt als voorraad, is dit niemand zijn eigendom. Grondwater is namelijk een zaak van niemand. Dit aangezien het niet een controleerbaar iets is. Het staat namelijk in verbinding met het andere grondwater doordat het kan circuleren onder de grond. Pas wanneer het aan de oppervlakte wordt gehaald kan de grondeigenaar het eigendom daarop verkrijgen.

De zoetwaterlens kan beïnvloed worden door klimaatverandering. In een Kamerbrief is dit onderwerp besproken. Daarbij is echter niet aangegeven welk overheidsorgaan verantwoordelijk is voor de aanpak van dit probleem. Wel kan het waterschap Scheldestromen invloed uitoefenen op dit aspect. Dit kan bijvoorbeeld door bij

¹⁵⁸ Hijma, in: *T&C BW*, art. 6:212 BW, (online, bijgewerkt 15 februari 2023), p. 3.

¹⁵⁹ Art. 5:39 BW.

¹⁶⁰ Stolker, in: *T&C BW*, Deventer: Wolters Kluwer 2017 (online, bijgewerkt 15 februari 2023), p. 3.

¹⁶¹ Art. 6:162 BW.

¹⁶² De Putter e.a. 2018, p. 32.

vergunningverlening van een onttrekking bepaalde eisen te stellen die overeenkomen met de Waterwet. De provincie Zeeland kan zich hier ook in mengen door in zijn Omgevingsverordening regels op te stellen waar het waterschap Scheldestromen zich weer aan moet houden.

Met de zoetwatersystemen zoals beschreven in hoofdstuk 2 kan de zoetwaterlens ook worden aangevuld door middel van infiltratie. Maar wanneer een agrariër dit zoete water in zijn lens infiltreert is het natuurlijk niet meer zijn eigendom. Vanuit de huidige wet- en regelgeving zijn geen mogelijkheden gegeven om dit tegen te gaan. Wel kan de agrariër door technische maatregelen te nemen ervoor zorgen dat het zijn eigendom blijft, door het zoete water wat hij inbrengt niet meer in verbinding te laten staan met de rest van het grondwater. Zo maakt hij het grondwater dus controleerbaar en kan hij daar het eigendom op behouden.

Hoofdstuk 5: Conclusies

Met name door klimaatverandering wordt zoet water een schaars goed in Nederland. Dit zorgt voor tegengestelde belangen. Op Schouwen-Duiveland is er op korte termijn vrijwel geen mogelijkheid tot externe zoetwateraanvoer. Daardoor zijn agrariërs bijna volledig afhankelijk van hemelwater en grondwatervoorraden. De beschikbaarheid van zoet water is daarom met name op Schouwen-Duiveland ook een probleem dat niet alleen vraagt om innovatieve technische oplossingen, maar ook om juridische regulering. De juridische regulering is te vinden in het publiekrecht en het privaatrecht. Tijdens het onderzoek is gebleken dat de toepasselijke wet- en regelgeving niet alleen complex en onduidelijk is, maar ook niet geheel toereikend. Deze bevinding werd bevestigd door interviews met de verschillende respondenten. Aan de hand van verdere bevindingen uit dit onderzoek zal antwoord gegeven worden op de centrale vraag die luidt: “Waar liggen de verantwoordelijkheden voor de zoetwatervoorziening voor agrariërs op Schouwen-Duiveland, gelet op de wet- en regelgeving, jurisprudentie en rechtsliteratuur?”

Met de in dit onderzoek beschreven (zoetwater)systemen wordt op Schouwen-Duiveland onder andere hemelwater kunstmatig geïnfiltreerd in de bodem en grondwater onttrokken uit de bodem. Voor deze activiteiten geldt, afhankelijk van de locatie en hoeveelheid water, een vergunningplicht dan wel een meldplicht bij het waterschap Scheldestromen op basis van de Keur. De gemeente Schouwen-Duiveland komt in sommige gebieden hier ook beperkt in beeld, omdat het bestemmingsplan regels stelt voor de aanleg van bepaalde systemen.

Omdat het waterschap Scheldestromen in de meeste gevallen het bevoegd gezag is zullen de agrariërs allereerst goed samen moeten werken met het waterschap Scheldestromen om de gewenste zoetwatersystemen aan te leggen. Dat gaat in de setting van de Broedplaats goed, maar op lange termijn zijn daar geen structuren voor beschikbaar. Dat is wel nodig, zeker omdat zoetwatervoorziening, vanuit de Grondwet, als overheidstaak wordt gezien (vanuit de zorgplicht).

De taak op het gebied van zoetwatervoorziening wordt vooral als abstract en onduidelijk ervaren en overheden voelen zich geen probleem eigenaar ten aanzien van het gehele vraagstuk van zoetwatervoorziening. Zo heeft het Rijk wel verplichtingen vanuit de KWR om regelgeving op te stellen ten aanzien van een evenwicht tussen onttrekking en aanvulling, maar deze verplichtingen gaan vooral over bescherming en de kwaliteit van het grondwater en niet over de beschikbaarheid ervan in omstandigheden van schaarste.

De provincie maakt op haar beurt regelgeving voor de waterschappen en gemeenten vanuit de Waterwet. Zij is dus niet echt bezig met de uitvoering van regels. Normen ten aanzien van zoetwatervoorziening worden niet gegeven door de provincie Zeeland, terwijl zij deze mogelijkheid wel heeft vanuit de Waterwet. De provincie Zeeland is wél betrokken op dit vraagstuk door kennis in te brengen in bijvoorbeeld Proeftuin Zoet Water en mee te werken in de Broedplaats.

Voor wat betreft het waterschap Scheldestromen is in de jurisprudentie duidelijk gemaakt dat wanneer een waterschap de zorg voor zoetwatervoorziening aantrekt, het dan niet treedt buiten zijn wettelijke taken. Zo heeft de Hoge Raad in een belastingzaak die speelde op Tholen en Sint Philipsland geoordeeld dat zoetwatervoorziening binnen de zorg voor het watersysteem kan vallen. Als een waterschap op de hiervoor beschreven manier invulling geeft aan zijn zorgplicht is dat echter nog steeds geen verplichting. Bovendien moet daarbij ook de kanttekening worden geplaatst of men wel moet willen dat een waterschap zich met de zoetwatervoorziening van een specifieke doelgroep bemoeit. Dit aangezien dit dan wordt gefinancierd uit de algemene middelen. De personen die niet profiteren van een genomen maatregel, ten behoeve van zoetwatervoorziening, betalen dan ook mee. Beter zou het misschien zijn dit te doen in een samenwerkingsverband tussen belanghebbenden, agrariërs

en in elk geval het waterschap Scheldestromen waarbij rollen en zeggenschap duidelijk worden vastgelegd.

De gemeente Schouwen-Duiveland heeft op haar beurt, vanuit de wet, niet veel te maken met de zoetwatervoorziening, aangezien haar grondwaterzorgplicht stopt waar het perceel van de agrariër begint. Wel ziet de gemeente Schouwen-Duiveland een rol voor zichzelf in dit vraagstuk en denkt dan ook actief mee zoals bijvoorbeeld te zien is in de Broedplaats.

Uit de hiervoor beschreven wettelijke taken van de verschillende overheidsorganen is af te leiden dat de agrariër een doorslaggevende rol heeft in zijn eigen zoetwatervoorziening. Dit is ook het uitgangspunt in de civiele jurisprudentie waaruit volgt dat niet van een waterschap verwacht kan worden dat zij zorgdraagt voor de zoetwatervoorziening van de agrariërs, maar dat die verantwoordelijkheid bij de agrariërs zelf ligt. Echter, als een waterschap deze taak vrijwillig naar zich toehaalt, moet hij de uitvoering hiervan wel zorgvuldig doen.

De centrale positie van de agrariërs zelf op het punt van de eigen watervoorziening laat niet alleen de noodzaak van samenwerking zien, maar ook die van verdere regulering. Zo volgt uit het onderzoek dat zodra zoet water in de grond wordt gebracht er geen sprake is van eigendom. Dit heeft als gevolg dat wanneer men zoet water in de ondergrond infiltreert men het eigendom daarop verliest. Dat zou anders kunnen zijn als het geïnfiltreerde zoete water in de ondergrond beheerst/gecontroleerd wordt, dan kan men er wel eigendom op verkrijgen. Dit betekent dat het een prikkel zou kunnen zijn om op dat punt 'creatief' te zijn. Dit moet mijn inziens dan weer voorkomen worden in het kader van het algemeen belang/het algemeen beschikbaar blijven van zoet water. Het zoete water is namelijk een schaars goed en dit zal, wanneer het niet algemeen beschikbaar is, alleen maar versterkt worden.

Ten slotte moet op Schouwen-Duiveland worden vastgesteld dat de verschillende rollen van betrokken partijen erg met elkaar verweven zijn en alle partijen het ook relevant vinden om betrokken te zijn bij dit vraagstuk. Dit aspect komt ook terug in de quote op de omslag: 'De vraag naar recht eist gevoel van plicht'. Het is van belang alle partijen actief aan te moedigen om met elkaar samen te werken. Daarbij is het van belang dat iedereen daar ook zijn eigen taak in ziet. Dit zodat er met de verschillende belangen rekening gehouden kan worden en men niet langs elkaar heen werkt. Daarbij moeten de verschillende rollen wel beter onderscheiden worden. Zo kan aan de vraag naar zoet water voldaan worden.

Hoofdstuk 6: Aanbevelingen

Zoals in de conclusies naar voren komt, is de wet- en regelgeving op het gebied van verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van zoetwatervoorziening en het private eigendom van grondwater onduidelijk, dan wel ontoereikend. Echter, ook kon worden vastgesteld dat deze onduidelijkheid en ontoereikendheid met zich meebrengt dat partijen als het ware gedwongen worden samen te werken. Meer regels zorgen daarbij in de praktijk ook voor meer administratieve lasten en andere haken en ogen. Het uitbreiden van wet- en regelgeving is daarom niet altijd de beste oplossing. In dit hoofdstuk zullen naast suggesties voor aanpassingen van de wet- en regelgeving daarom ook praktische aanbevelingen gedaan worden, die een agrariër zelf en/of in samenwerking met andere belanghebbenden kan uitvoeren ten behoeve van zijn eigen zoetwatervoorziening. Deze praktische aanbevelingen zullen allereerst aan bod komen.

6.1 Praktische aanbevelingen

Afvalwater omzetten voor zoetwatervoorziening

In de watersystemen ten behoeve van zoetwatervoorziening zoals opgesomd in dit onderzoek wordt er gebruik gemaakt van de natuurlijke waterbronnen (de waterlenzen). Maar voor zoetwatervoorziening zou er ook gekeken kunnen worden naar andere bronnen. Zo worden deze natuurlijke waterbronnen (en ook de oppervlaktewateren) ontlast. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat speelt al op deze ontwikkeling in en heeft hiervoor een Ontwerp Uitvoeringsbesluit verordening hergebruik stedelijk afvalwater opgesteld. Dit ter uitvoering van een EU-verordening inzake minimumeisen voor hergebruik van water. Deze Verordening wil het hergebruik van gezuiverd stedelijk afvalwater in de landbouw bevorderen op een manier die veilig is voor mens en milieu. Schouwen-Duiveland zou geschikt zijn voor deze 'nieuwe' bron van zoetwater. Bij deze techniek kan naast stedelijk afvalwater namelijk ook brak water gezuiverd worden, iets wat Schouwen-Duiveland in overvloed heeft. Het project Aqua Connect doet al onderzoek naar nieuwe waterzuiveringstechnieken hiervoor.¹⁶³ In een nader onderzoek zou de toepasbaarheid van deze methode voor agrariërs op Schouwen-Duiveland onderzocht kunnen worden. Ondertussen zouden de agrariërs al kunnen inspelen op deze ontwikkeling door te bekijken wat de mogelijkheden zijn op hun eigen terrein voor deze techniek.

Grondwater beheersbaar maken

Zoals al beschreven in het onderzoek is er op dit moment sprake van een hiaat in de wet- en regelgeving omdat grondwater eigendom van niemand is, maar dat zou anders kunnen zijn indien het een beheersbare zaak is. Grondwater zou men beheersbaar kunnen maken via technische maatregelen.¹⁶⁴ Gedacht kan dan worden aan maatregelen die worden geopperd bij het voorkomen van enkele vormen van bodemverontreiniging.¹⁶⁵

Men plaatst dan een waterdicht scherm in de bodem in de vorm van een damwand of scherm. De onderkant komt dan tot aan de ondoorlatende kleilaag waardoor een waterdichte doos ontstaat. Om te bepalen of deze technieken ook geschikt zijn voor zoetwatervoorziening en of een gebied als Schouwen-Duiveland daarvoor überhaupt geschikt is, is nader onderzoek nodig. In zo'n onderzoek zou bijvoorbeeld onderzocht moeten worden hoe deze techniek reageert als er ongewild water bij komt door neerslag en of de kwaliteit van het water ook voldoende blijft in dit afgesloten systeem. Verder zal gekeken moeten worden wat de juridische mogelijkheden zijn voor de agrariër voor het aanleggen van zulke damwanden op zijn perceel.

¹⁶³ 'AquaConnect', stowa.nl.

¹⁶⁴ COASTAR, *Bestuurlijk-Juridisch onderzoek naar het grootschalig opslaan van zoet water in de (brakke) ondergrond*, juni 2018, p. 36.

¹⁶⁵ G.A. Bruggeman & ING. H Snelting, *Hydrologisch scherm als isolering van bodemverontreiniging*, p. 1-2.

Ten slotte wordt nogmaals benoemd dat het beheersbaar maken van grondwater door agrariërs zelf niet gewenst gelet op het algemeen belang, aangezien dit ervoor kan zorgen dat het grondwater niet meer algemeen beschikbaar is. Echter, deze aanbeveling wordt wel genoemd als alternatieve oplossing voor de agrariërs, mocht de wet- en regelgeving omtrent grondwater eigendom niet toereikend worden gemaakt.

Waterhouderijen

In dit onderzoek werd al even kort de oplossing van een samenwerkingsverband tussen agrariërs, waterbeheerders en externe organisaties geopperd in een vorm als Waterhouderij Walcheren. Door in zo een klein samenwerkingsverband te werken kunnen er eenvoudiger, gerichtere afspraken gemaakt worden onderling. Deze afspraken kunnen zien op: welk bedrag men ontvangt bij infiltratie, hoeveel men moet betalen voor het onttrekken en of dat een vaste prijs is of een wisselende prijs. Binnen die structuur zullen ook de verantwoordelijkheden van de betrokken overheden duidelijk moeten worden gemaakt. Deze afspraken kunnen worden vastgelegd binnen de contractensfeer. De Waterhouderij Walcheren beschrijft het proces van het opstellen van een waterhouderij op hun website.¹⁶⁶ Deze procesbeschrijving en de ervaringen van Waterhouderij Walcheren kunnen als opstapje gebruikt worden door ambitieuze boeren op Schouwen-Duiveland om de mogelijkheden te verkennen voor een waterhouderij op Schouwen-Duiveland.

Verken klimaatbestendigheid van de gewassen

Zoals al gezegd zal klimaatverandering alleen maar toenemen. Dit betekent dat de problemen omtrent droogte en verzilting ook zullen toenemen. De impact van klimaatverandering op de gewassen zal dus alleen maar stijgen. Er zal daarom kritisch gekeken moeten worden naar de manier waarop nu landbouw bedreven wordt. Moeten we wel blijven investeren in dure technische innovaties en aanpassingen om de gewassen die nu verbouwd worden te behouden of moeten de agrariërs misschien aanpassen? Sommige gewassen kunnen nu eenmaal beter tegen klimaatverandering dan anderen. Het is dan voor de agrariërs op Schouwen-Duiveland zeker ook relevant de mogelijkheden verder te verkennen om te kunnen blijven boeren onder de omstandigheden van klimaatverandering. Hiervoor zou naar verschillende onderzoeken gekeken kunnen worden die ingaan op de klimaatbestendigheid van verschillende gewassen en een meer flexibel systeem van grondgebruik.¹⁶⁷

6.2 Juridische aanbevelingen

Wet- en regelgeving toereikend maken

Publiekrechtelijk

De verdeling van de verantwoordelijkheden ten aanzien van de zoetwatervoorziening is onduidelijk geregeld in de wet- en regelgeving. Er is nu geen overheid die de specifieke plicht heeft om deze taak uit te voeren. Om duidelijkheid te geven zou de wetgever een specifieke overheid moeten belasten met deze plicht. De waterschappen zouden hier het meest geschikt voor zijn aangezien het bleek dat de waterschappen deze taak in sommige gevallen al (deels) vrijwillig op zich nemen binnen de ruimte die de Waterschapswet geeft om taken uit te oefenen. Via een wijziging van de Omgevingswet (waarin de Waterwet opgaat per 1 januari 2024) zouden de waterschappen deze taak dan toegewezen moeten krijgen als vast onderdeel van hun (zorg)plichten. Echter, een dergelijke taakverzwaring van een overheid ten gunste van de agrarische sector is volgens mij niet per definitie wenselijk

¹⁶⁶ 'Waterhouderij starten?', waterhouderij.nl.

¹⁶⁷ J. Verhagen, 'Open teelten en klimaatadaptatie in relatie tot de financiële weerbaarheid', januari 2018. D. Verstand e.a., 'De klimaatbestendigheid van rassen en gewassen in de open teelten', maart 2022.

aangezien dit wel moet worden gefinancierd vanuit de algemene middelen. Er zou hierbij dus een afweging gemaakt moeten worden of de agrariër zelf niet deze plicht toegewezen moet krijgen. Een dergelijke afweging moet een waterschap overigens ook zelf maken als het dergelijke taken vrijwillig op zich neemt.

De agrariër heeft als ondernemer uiteraard de verantwoordelijkheid voor zijn eigen (zoet)watervoorziening. Er zou daarom mijns inziens beter voor kunnen worden gekozen duidelijk te maken dat het één en ander geheel buiten de (zorg)plichten van de overheid (ook die van de waterschappen) valt en dan zou het consequent zijn om het vrijwillige takenpakket van de waterschappen ook te beperken. Een waterschap zou dan nog slechts een toetsende rol mogen vervullen via het huidige stelsel van vergunningen of meldingen voor het aanleggen van de zoetwatersystemen. Agrariërs en waterschappen zouden dan wel, ieder vanuit de eigen rol, gebruik moeten maken van elkaars kennis en expertise en meer structureel moeten willen samenwerken.

Privaatrechtelijk

Zeker wanneer de zorg voor zoetwatervoorziening alleen bij de agrariër wordt gelegd, is het van belang dat de wet- en regelgeving ten aanzien van het eigendom van grondwater ook glashelder is. Op dit moment is er een hiaat omdat grondwater niemands eigendom is, maar dat anders zou kunnen zijn indien het een beheersbare zaak zou worden. De vraag is of dit niet in strijd is met de gedachte dat de beschikbaarheid van grondwater een kwestie is van het algemeen belang. Anderzijds heeft deze onduidelijkheid de consequentie dat het de vraag is waarom een agrariër een grote investering zou doen in een zoetwatersysteem wanneer hij niet eens zeker is dat hij gebruik kan maken van zijn eigen geïnfilterde water aangezien dit zijn eigendom niet is.

Een oplossing voor de hiervoor beschreven fundamentele onzekerheid zou kunnen zijn om het grondwater (juridisch gezien) via een expliciete wettelijke bepaling aan te merken als een zaak, behorend bij het eigendom van de grond, gecombineerd met een verbod om dat te beheersen. Wanneer dit namelijk niet gebeurt, heeft de agrariër de motivatie/prikkel om zijn grondwater af te bakenen/ te beheersen (deze optie wordt omschreven bij de praktische aanbevelingen). Zo blijft het schaarse zoet water toegankelijk voor iedereen.

Een essentiële kanttekening bij deze laatste aanbeveling is dat wanneer de grondeigenaar eigenaar is van het grondwater, hij ook verantwoordelijk wordt voor de kwaliteit en kwantiteit van dit water. Dat vraagt verder onderzoek en doordenking en valt buiten het bestek van deze scriptie. In ieder geval zijn kwaliteit en kwantiteit dan lastig te waarborgen zeker gelet op de klimaatveranderingen en de soms tegengestelde belangen van (aanpalende) grondeigenaren (denk aan een agrariër naast een natuurgebied). Los van tegengestelde uitgangsposities moet ook opgemerkt worden dat wanneer het grondwater eigendom is van de grondeigenaar en er een zoetwaterlens is, verspreid onder verschillende percelen, deze zoetwaterlens dus ook meerdere eigenaren heeft en door verschillende eigenaren zal kunnen worden aangesproken. Waterschappen zouden op kwaliteit en kwantiteit wellicht via het systeem van vergunningen en meldingen toezicht moeten houden. En ook hier blijkt weer dat een goede samenwerking tussen de verschillende grondeigenaren en het waterschap Scheldestromen van essentieel belang is.

Verdringingsreeks voor grondwater

In de Waterwet is de mogelijkheid voor provincies gegeven om een verdringingsreeks voor grondwater op te stellen. Tot op heden is van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt. De provincie Zeeland zou ervoor kunnen kiezen een verdringingsreeks voor grondwater op te stellen. Zo wordt duidelijk welke rangorde er aangehouden moet worden in tijden van schaarste en kan daarop geanticipeerd worden door de agrariërs. Of dit, naast dat het wel duidelijkheid brengt, gunstig is voor de agrariërs is echter maar de vraag. In de verdringingsreeks voor oppervlaktewater zijn de agrariërs laag in de rangorde geplaatst en

daarom, in tijden van schaarste, vooral op zichzelf aangewezen. De kans is aanwezig dat dit in de verdringingsreeks voor grondwater niet anders zal zijn. Ook is de verdringingsreeks een middel in nood. Het probleem wordt hierdoor dus niet bij de wortel aangepakt.

Literatuurlijst

Adviescommissie water 2017

Adviescommissie water, *Advies grondwater*, 19 december 2017.

Akerboom e.a. 2020

S. Akerboom e.a., *2030: Het juridisch instrumentarium voor mitigatie van klimaatverandering, energietransitie en adaptatie in Nederland*, Den Haag: Boom juridisch 2020.

Asser/Bartels & Van Velten 5 2017.

S.E. Bartels *Handleiding tot beoefening van het Nederlandse recht. 5. Eigendom en beperkte rechten*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Van Bakel 2014

J. van Bakel e.a., *Methode voor het selecteren van lokale zoetwateroplossingen en het afwegen van hun effecten 'Fresh Water Options Optimizer'*, 2014.

Boeve 2019

M.N. Boeve & F.A.G. Groothuijse, *Omgevingsrecht*, Amsterdam: Europa Law Publishing 2019.

Borgers 2012

H.C. Borgers, *Duurzaam handelen* (diss. Rotterdam), Den Haag: Sdu Uitgevers 2012.

Deltares e.a. 2012

Deltares e.a., *De KREEK teRUG*, 13 februari 2012.

Van Doorn-Hoekveld e.a. 2020

W.J. van Doorn-Hoekveld e.a., 'Kroniek aansprakelijkheid en schadevergoeding in het waterbeheer', *O&A* 2020/5, afl 1.

Fleurke

F. Fleurke, 'Artikel 21 – Milieubescherming', nederlandrechtstaat.nl.

Van Gestel 2001

R. van Gestel, 'Het Grondrecht op een schoon leefmilieu: alibi tot terughoudendheid of prikkel tot actie?', *NJCM-Bulletin* 2001/26, nr. 8.

Gilissen 2013

H.K. Gilissen, *Adaptatie aan klimaatverandering in het Nederlandse waterbeheer*, Deventer: Wolters Kluwer 2013.

Gilissen 2019

H.K. Gilissen e.a., 'Droogte in de delta – het nieuwe normaal?', *TvAR* 2019.

Gilissen & Van Rijswick 2021

H.K. Gilissen & H.F.M.W van Rijswick, 'Droogte en watertekorten: wat te doen?', *LTB* 2021/21, afl. 5.

Havekes & Van Rijswick 2010

H.J.M Havekes & H.F.M.W van Rijswick, *Waterrecht in Nederland*, Deventer: Kluwer 2010.

Havekes & Wensink 2015

H.J.M. Havekes & W.J. Wensink, *De Waterschapswet*, Deventer: Wolter Kluwer 2015.

Hennekens 1999

H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Water: een openbare zaak*, 1999.

Hijma, in: T&C BW

Hijma, 'commentaar op art. 6:212 BW', in: Hijma, *Tekst & Commentaar Burgerlijk Wetboek*, Deventer: Wolters Kluwer 2017 (online).

Ten Heuvelhof

E.F. ten Heuvelhof, *Evaluatie van het implementatieproces van de Kaderrichtlijn Water*, 2010.

Jacobse & Pieterse 2017

J. Jacobse & R.M. Pieterse, 'Zorgen en plichten; een analyse van de jurisprudentie op het gebied van aansprakelijkheid voor schade door wateroverlast', *O&A* 2017/91.

Kaandorp 2022

V.P. Kaandorp, *Samenwerken voor zoet water Schouwen-Duiveland - van pilots naar grootschalige toepassing*, juni 2022.

Keessen e.a. 2010

A.M. Keessen e.a., *De Kaderrichtlijn water in de praktijk*, 2010.

Van Kempen 2012

J.J.H. van Kempen, *Europees waterbeheer: eerlijk zullen we alles delen?* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012.

Konings 2021

D. Konings, *Onderzoek naar synergiemogelijkheden tussen droge voeten en voldoende grondwater*, 2021.

Kort 2023

G. Kort, 'Hoe staat het met de voortgang van de Kaderrichtlijn Water in Nederland?', *europadecentraal.nl* 4 mei 2023.

Kort & Teunis 2020

B. Kort & B. Teunis, *handleidingverdringingsreeks*, 26 maart 2020.

Kraak 2011

M.J. Kraak, *Wateroverlast en zorgplicht van waterschappen*, *TvAR* 2011, nr.3.

Living Lab Schouwen-Duiveland 2022

Living Lab Schouwen-Duiveland, *Samenwerken voor zoet water Schouwen-Duiveland - van pilots naar grootschalige toepassing*, 30 juni 2022.

De Louw & Boogaart 2017

P. de Louw & P. Boogaart, *Regenwaterlenzen* (Deltafact), september 2017.

Ter Maat 2014

J. ter Maat, *Zoetwatervoorziening* (Deltafact), juni 2014.

Ministerie van infrastructuur en waterstaat 2022

Ministerie van Infrastructuur en waterstaat, *Handreiking beheer van grondwaterkwaliteit onder de Omgevingswet*, juli 2022.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2022

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *Nationaal Water Programma 2022-2027*, maart 2022.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2022

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *Stroomgebiedbeheerplannen Rijn, Maas, Schelde en Eems 2022 – 2027*, maart 2022.

Oude Essink e.a. 2014

G.H.P.Oude Essink e.a., *Valorisatie kansrijke oplossingen voor een robuuste zoetwatervoorziening*, 2014.

Provincie Zeeland 2018

Provincie Zeeland, *Omgevingsplan Zeeland 2018*, 17 april 2018.

Provincie Zeeland 2021

Provincie Zeeland, *Regionaal Waterprogramma 2022-2027 Provincie Zeeland*, 12 november 2021.

Provincie Zeeland 2021

Provincie Zeeland, *Zeeuws Deltaplan Zoet Water*, juli 2021.

De Putter e.a. 2018

P. de Putter e.a., *Bestuurlijk-Juridisch onderzoek naar het grootschalig opslaan van zoet water in de (brakke) ondergrond*, juni 2018.

De Putter 2016

P. de Putter, *Gemeentelijke zorgplicht grondwater*, 2016.

De Putter 2021

P. de Putter, *Juridische verkenning verdrogings- en droogte- instrumentarium*, 2021.

De Putter 2021

P. de Putter, *Peilbeheer als middel om bodemdaling in veengebieden terug te dringen*, 2021.

Reijen 2021

T.F.H. Reijen, 'Ongerechtvaardigde verrijking (art. 6:212 BW)', *viajuridica.nl* 1 april 2021.

Reijs e.a. 2005

T. Reijs e.a., *Zoetwatersituatie in de zuidwestelijke Delta*, december 2005.

Van Rijswick 2009

H.F.M.W. van Rijswick, 'Wie is de waterbeheerder en wat moet hij doen?', *TO* 2009, nr. 4.

L. van Rooijen 2022

L. Van Rooijen, 'Van wie is het schaarse grondwater', *gfactueel.nl* (online, bijgewerkt 15 december 2022).

Schel 2022

J. Schel, 'Zeeland zet alles op alles voor behoud zoetwater', *nieuweoogst.nl* 19 mei 2022.

Van Der Steur 2003

J.C. van der Steur, *Grenzen van rechtsobjecten. Een onderzoek naar de grenzen van objecten van eigendomsrechten en intellectuele eigendomsrechten* (diss. Leiden), 2003.

Stolker, in: T&C BW

Stolker, 'commentaar op art. 5:39 BW', in: Stolker, *Tekst & Commentaar Burgerlijk Wetboek*, Deventer: Wolters Kluwer 2017 (online).

Stowa 2018

Stowa, *Verkennen van het perspectief van kleinschalige zoetwatermaatregelen voor de regionale zoetwateropgave* (Regioscan zoetwatermaatregelen), 2018.

Stowa 2011

Stowa, *Regelbare drainage* (Deltafact), augustus 2011 (online, bijgewerkt januari 2018).

STOWA 2015

STOWA, *Technisch-juridische handreiking risicobeoordeling ondergrondse waterberging*, 2015.

Unie van Waterschappen 2021

Unie van Waterschappen, *Beschrijving van de grondwatergovernance*, 2021.

Vleeshouwers 2015

K. Vleeshouwers, *Hemelwaterzorgplicht en grondwaterzorgplicht*, 2015.

Van Wechem & Rinkes 2016

E. van Wechem & J. Rinkes, 'Kroniek van het vermogensrecht', *NJB* 2016/739.

Van Zeben 1981

C.J. van Zeben e.a., *Parlementaire geschiedenis BW Boek 5*, Deventer: Wolters Kluwer 1981.

Zuurbier 2016

K.G. Zuurbier, *Increasing freshwater recovery upon aquifer storage* (Proefschrift), 2016.

Bijlage A. Drie verschillende categorieën van zoetwatervoorziening

Maatregel	Doel	Actieve infiltratie	Kosten op basis van literatuur ¹	Potentiele opbrengst op basis van literatuur (m ³ /ha) ²
1. Behoud van regenwaterlenzen / tegengaan verzilting				
Peilgestuurde drainage	Bestrijding verzilting op het perceel	Nee	2400-2500 eur/ha	300
Antiverziltingsdrainage - Drains2Buffer	Bestrijding verzilting op het perceel	Nee	2100-3100 eur/ha	900
Waterconservering door stuwen	Bestrijding verzilting op het perceel	Nee	1000-5000 per stuw	200
2. Vergroten of creëren van zoetwaterlenzen t.b.v. onttrekkingen				
Kreekruginfiltratie (KIS)	Oppompen zoet water uit ondergrond	Ja	0.12 – 0.80 eur/m ³	1500
Ondergrondse waterberging onder een afsluitende kleilaag	Oppompen zoet water uit ondergrond	Ja	0,20 – 0,70 eur/m ³	4200
Freshmaker	Oppompen zoet water uit ondergrond	Ja	0.50 – 0.74 eur/m ³	2000
3. Verzamelen van zoet drainagewater				
Peilgestuurde drainage	Verzamelen van zoet water t.b.v. infiltratie of vullen van een bassin	n.v.t.	2400-2500 eur/ha	n.v.t.
Dubbele (of 'combinatie') drainage	Verzamelen van zoet water t.b.v. infiltratie of vullen van een bassin	n.v.t.	0.62 – 0.75 eur/m ³	1.000 - 1.500

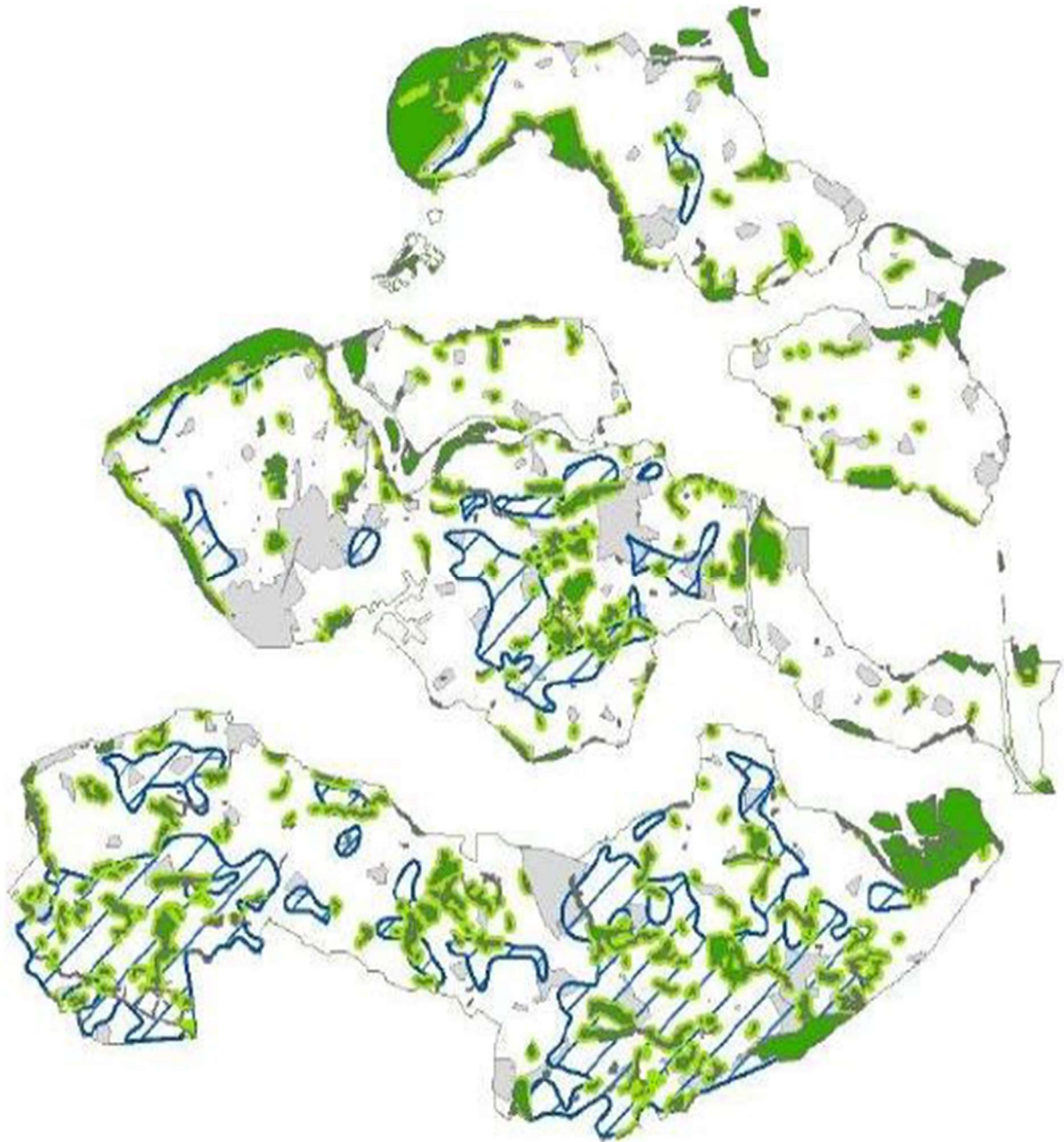
Figuur A.1: drie verschillende categorieën van zoetwatervoorziening (Bron: Kaandorp 2022)

Bijlage B. Schematische weergave van de deelactiviteiten en vigerende wet- en regelgeving

Deelactiviteit	Juridische eis	Bevoegd gezag
Boren t.b.v. aanleggen putten	<p>Alleen erkende instellingen mogen boringen in de bodem uitvoeren (zie art. 15 Besluit bodemkwaliteit (Bbk) en art 2.1 lid 1 onderdeel s van de Regeling bodemkwaliteit (Rbk).</p> <p>Art 25. Bbk bepaalt dat de normdocumenten van toepassing kunnen zijn. Art 2.7 en bijlage c Rbk wijzen deze beoordelingsrichtlijn (BRL SIKB 2100 Mechanisch boren) met protocol 2101 aan als normdocument volgens welke mechanische boringen in de bodem moeten uitgevoerd.</p>	Inspectie Leefomgeving en Transport (De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is de toezichthouder van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en is o.a. bevoegd gezag voor bodemkwaliteit)
Aanleggen drainage of infiltratie stelsel	De aanleg van een infiltratiestelsel (een 'omgekeerd ontwateringsstelsel' kan vergunning- of meldingsplicht zijn op grond van art 4:10 en 4:11 van de Keur.	Waterschap Scheldestromen Gemeente Schouwen-Duiveland
Hemelwater dat kunstmatig in de bodem wordt geïnfiltreerd:	<p>Watervergunning of melding o.g.v. algemene regels (zie art 4.10, art. 4.11 en art. 4.17 Keur).</p> <p>Een vergunning voor infiltreren van hemelwater mag alleen worden verleend als er geen gevaar is voor verontreiniging van het grondwater (art 6.26 lid 3 WW).</p> <p>In art. 4.10 en 4.11 van de Keur worden er eisen gegeven voor een</p>	Waterschap Scheldestromen

	watervergunning of een meldplicht t.a.v. het infiltreren van water in de bodem.	
Lozen brak/zout water in oppervlaktewater	T.a.v. van de kwantiteit wordt er gekeken naar art 4.8 van de Keur of er een melding of Watervergunning moet worden aangevraagd. Dit is afhankelijk van het debiet dat wordt geloosd.	Waterschap Scheldestromen
Lozen drainagewater in oppervlaktewater	T.a.v. van de kwantiteit wordt er gekeken naar art 4.8 van de Keur of er een melding of Watervergunning moet worden aangevraagd. Dit is afhankelijk van het debiet dat wordt geloosd.	Waterschap Scheldestromen
Onttrekken grondwater voor beregening	In art. 4.10 en 4.11 van de Keur worden er eisen gegeven voor een watervergunning of een meldplicht t.a.v. het onttrekken van grondwater uit de bodem.	Waterschap Scheldestromen

Bijlage C. Overzicht van de kwetsbare gebieden en de bijbehorende bufferzones op de Keurkaart



Legenda

Zoetwatervoorkomens



Kwetsbare gebieden

 Natuurgebieden

 Bufferzone