

Watercrisis: conflicterende belangen en mogelijke aanpak

Verslag van een VMR-webinar op 26 januari 2022

M en R 2022/29

Op 26 januari 2022 vond wederom een VMR-webinar plaats, met als thema verdroging en de watercrisis die daarvoor kan ontstaan vanwege conflicterende belangen naar de watervraag. De verdrogingsproblematiek in Noord-Brabant werd als illustratieve casus gebruikt. Door klimaatverandering, maar ook door (grootschalige) onttrekkingen en drinkwaterwinning komen grondwatervoorraden in heel Nederland onder druk te staan en neemt de verdroging toe. Een direct gevolg is dat verschillende functies, denk aan landbouw, natuur en industrie, steeds vaker met elkaar moeten concurreren om het schaarse grondwater.² De vraag hoe om te gaan met dit verdelingsvraagstuk stond centraal in de webinar. Door vijf sprekers werd vanuit verschillende perspectieven gereflecteerd op deze vraag. Het webinar bouwt voort op het rapport 'Verdroging in Brabant: een Europeesrechtelijke perspectief' van de Universiteit Utrecht en Tilburg University (hierna: het onderzoeksrapport)³ en op een recent arrest van Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) omtrent de goede grondwatertoestand en het verslechteringsverbod uit zowel de KRW als de Habitatrichtlijn in het Natura 2000-gebied Doñana.⁴

Misha Mouwen, adjunct-direct en adviseur water & klimaatadaptatie bij de Brabantse Milieufederatie, opent de middag. Haar presentatie biedt een introductie op de verdrogingsproblematiek in Noord-Brabant. Voor verschillende vormen van gebruik, bijvoorbeeld landbouw of industrie, is al langere tijd bekend wat hun *waterbehoefte* is. Daarmee wordt bedoeld hoeveel grondwater moet worden onttrokken om de desbetreffende functie te kunnen uitoefenen. Er was echter nog niet onderzocht hoe de watervraag van de *natuur* zich verhoudt tot die van andere functies. Inmiddels is dit wel gedaan.⁵ Uit het onderzoek blijkt onder meer dat verschillende natuurgebieden in Noord-Brabant

grondwaterafhankelijk zijn. Dat houdt in dat deze gebieden afhankelijk zijn van een *hoge grondwaterstand* of van *kwelvorming*.⁶ Een dalende grondwaterstand, vanwege bijvoorbeeld grootschalige grondwateronttrekkingen, heeft dus negatieve gevolgen voor de natuurwaarden en soorten in Natura 2000-gebieden, vanwege de verdroging die dan optreedt. Ook blijkt uit het onderzoek dat de grondwaterbalans in Brabant niet op orde is. Er wordt jaarlijks meer grondwater onttrokken dan er wordt aangevuld. In de droge jaren, zoals 2018 en 2019 is deze onbalans in Noord-Brabant nog veel groter; in droge jaren wordt meer grondwater onttrokken voor o.a. beregening en drinkwater.

Om deze problematiek aan te pakken worden verschillende *praktische* oplossingen aangedragen. De kern is dat het (grond)watersysteem moet worden hersteld ten behoeve van natuur en overig gebruik. Dat kan door verschillende maatregelen te treffen. De maatregelen kunnen worden onderverdeeld in twee sporen: het treffen van *klimaatadaptieve maatregelen* en door *minder te onttrekken*. Een voorbeeld van een klimaatadaptieve maatregel is de aanpassing van de waterhuishouding, waardoor water meer wordt vastgehouden in beken en meren. Het reduceren van het aantal onttrekkingen ziet zowel op de beregeningsonttrekkingen uit het ondiepe grondwater als op de onttrekkingen uit het diepe grondwater.⁷ Het realiseren van minder onttrekkingen kan worden gedaan door bedrijfsprocessen te optimaliseren, het beter in kaart brengen van de grondwaterbehoefte van verschillende functies en door sanering.

Kees Bastmeijer, hoogleraar Nature Conservation and Water Law aan Tilburg University en medeauteur van het onderzoeksrapport, is de tweede spreker. Zijn presentatie richt zich op de verhouding tussen het (Europese) natuurbeschermingsrecht en de verdrogingsproblematiek in Noord-Brabant. Een belangrijke boodschap is dat niet dient te worden vergeten dat het Europese natuurbeschermingsregime niet alleen bij stikstofoverbelasting kan knellen, maar ook bij andere vormen van overbelasting of overbenutting van de natuur. Zoals bij (grootschalige) grondwateronttrekkingspraktijken, waarbij veelal sprake is van verschillende vormen van cumulatie van benutting of belasting. Die cumulatie kan zich niet alleen manifesteren bij *menselijk gebruik*, bijvoorbeeld de neiging van overheden om creatieve constructies te bedenken om grondwateronttrekkingen te

1 Sophie Melchers is als promovenda verbonden aan het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law van de Universiteit Utrecht en is aangesloten bij het project AquaConnect. Tony Barshini is ook als promovendus verbonden aan het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law. Zijn onderzoek richt zich op de taak en positie van waterschappen bij toekomstige transitities.

2 Zie bijvoorbeeld 'De wedloop van het schaarse grondwater', *Het Financieel Dagblad* 25 november 2020, laatst geraadpleegd op 8 februari 2022. Te raadplegen via: <https://fd.nl/achtergrond/1359708/de-wedloop-om-het-schaarse-grondwater>.

3 K. Bastmeijer, H.F.M.W. van Rijswijk & J.M. Verschuuren, *Verdroging in Brabant: een Europeesrechtelijk perspectief*, juni 2021. Het rapport is te raadplegen op de website van de Vereniging voor Milieurecht.

4 HvJ EU 24 juni 2021, nr. C-559/19, AB 2022/28, m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk & K. Bastmeijer.

5 Vgl. Onderzoeksrapport *Een verkenning naar de Watervraag van de Noord-Brabantse Natuur*, uitgevoerd door Royal HaskoningDHV, EcoGroen & Deltares, 2020.

6 Onderzoeksrapport *Een verkenning naar de Watervraag van de Noord-Brabantse Natuur*, uitgevoerd door Royal HaskoningDHV, EcoGroen & Deltares, 2020, p. 10.

7 De beregeningsonttrekkingen in het ondiepe grondwater hebben voornamelijk effect op de grondwaterstand. De diepere onttrekkingen (voor het drinkwater en de industrie) hebben vooral effect op de hoeveelheid kwel die in de natuurgebieden naar boven komt.

vergunnen, maar ook door de verminderende aanvulling tijdens droge zomers. Hiermee worden de grenzen van de Habitatrictlijn (hierna: Hrl) opgezocht.⁸ Zo kan steeds lastiger worden uitgelegd dat bij het vergunnen van nieuwe onttrekkingen en het vergunningvrij verklaren van beregeningen er geen verslechtering plaatsvindt in de Natura 2000-gebieden.⁹

Recent is in een door het Hof gewezen arrest aanvaard dat uit de Hrl eisen voortvloeien die zowel de kwantiteit als de kwaliteit van het grondwater in de Europese Unie reguleren. Concreet houdt dat in dat grondwateronttrekkingspraktijken in bepaalde omstandigheden een strijdigheid kunnen opleveren met het verslechteringsverbod uit artikel 6 lid 2 Hrl en aan de toetsing van plannen en projecten op grond van artikel 6 lid 3 Hrl.¹⁰ Een opmerkelijk aspect uit deze uitspraak is dat het Hof voor het onderzoek omtrent het verslechteringsverbod uit artikel 6 lid 2 Hrl dezelfde kenmerken lijkt te hanteren als voor het onderzoek dat dient te worden verricht in het kader van artikel 6 lid 3 Hrl. Het gaat daarbij om de vaststelling van de afwezigheid van alle redelijke wetenschappelijke twijfel over de aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied.¹¹

Ten slotte worden door de spreker enkele *juridisch-bestuurlijke* oplossingen aangedragen. Overheden moeten het meer aandurven om bestaande vergunningen en gebruiken ter discussie te stellen. Bovendien dient er meer te worden ingezet op de realisatie van EU-doelen. Dat kan gedaan worden door nieuwe activiteiten te vergunnen die gericht zijn op 'waardencreatie' en door actief herstel door de overheden zelf. Afrondend wordt een pleidooi gehouden om de gang naar de rechter te blijven opzoeken en de beroepsmogelijkheden voor niet- gouvernementele organisaties niet verder te belemmeren.

Marleen van Rijswijk, hoogleraar Europees en nationaal waterrecht aan de Universiteit Utrecht en medeauteur van het onderzoeksrapport, is de derde spreker. Haar presentatie richt zich op het waterspoor van de verdrogingsproblematiek in Noord-Brabant. Zoals eerder in deze bijdrage is gebleken, blijft de natuurlijke aanvulling van het grondwater in de drogere jaren achter in Noord-Brabant en neemt de onbalans tussen onttrekkingen en aanvullingen in dat geval toe. Dat kan op termijn een strijdigheid opleveren met de Kaderrichtlijn water (hierna: Krw).

De Krw formuleert verschillende, zowel algemene als specifieke, milieudoelstellingen voor grondwater.¹² De doelstellingen

gelden zowel voor het kwantitatieve als kwalitatieve aspect van het grondwaterbeheer. De Krw kent voor grondwater twee soorten verplichtingen.¹³ Allereerst moeten lidstaten een *achteruitgang* van de toestand van alle grondwaterlichamen voorkomen door middel van het nemen van noodzakelijke maatregelen (met 2009 als referentiejaar).¹⁴ Het eerdergenoemde arrest van het Hof biedt duidelijkheid wanneer er sprake is van een kwantitatieve achteruitgang van het grondwaterlichaam.¹⁵ In twee gevallen kan volgens het Hof gesproken worden van een achteruitgang. Daarvan is ten eerste sprake als bij de monitoring van het grondwaterlichaam wordt vastgesteld dat de status van de grondwatervoorraad van *goed* naar *slecht* is gegaan. Ook een *toename* van de onbalans tussen onttrekkingen en natuurlijke aanvullingen van het grondwater komt neer op een achteruitgang. Het is goed om op te merken dat bij een huidige onbalans en bij het nog niet hebben bereikt van de goede toestand er dus *geen* sprake is van een achteruitgang, er is immers nog geen toename van de onbalans aangetoond. Verder verplicht de Krw lidstaten om grondwaterlichamen te beschermen, verbeteren en te herstellen.¹⁶ Dit *verbeteringsvereiste* houdt kort gezegd in dat alle grondwateren uiterlijk eind 2027 in een goede grondwateroestand moeten verkeren. Dit betekent dat er een evenwicht moet bestaan tussen onttrekkingen en aanvullingen van het grondwater.¹⁷

De verwachting is dat na deze uitspraak van het Hof in droge zomers het lastig aan te tonen gaat zijn dat er geen *achteruitgang* plaatsvindt van de grondwaterlichamen in Noord-Brabant. Er dient echter niet te worden vergeten dat ook aan het verbeteringsvereiste voldaan moet worden. In 2027 moet er een evenwicht bestaan tussen de onttrekkingen en de aanvullingen. Om hieraan te voldoen moeten de komende jaren (ingrijpende) maatregelen getroffen worden door de betrokken overheden. Maar ook voor boeren, bedrijven en andere betrokkenen ligt hier een belangrijke rol.

Peter van Dijk, blauwebessenteler en tevens dagelijks bestuurslid van waterschap Aa en Maas, is de vierde spreker. In die laatste hoedanigheid geeft hij een presentatie over de rol en positie van waterschappen bij de verdrogingsproblematiek in Noord-Brabant. De verdrogingsproblematiek wordt in een meer genuanceerd perspectief geplaatst. Een van de eerste constatering die wordt gemaakt zijn de lokale verschillen in grondwaterstand. Zo zijn verschillen aan te wijzen in de regio ten noorden en oosten van Eindhoven. Alhoewel de grondwaterstand vaak laag is in de zomers, zijn er ook perioden waarin de grondwaterstand normaal of zelfs hoog is door zowel het opslaan van water in de natte winters als door een neerslagoverschot in de zomers zelf. Daarnaast is de afgelopen zomer een nattere zomer geweest

8 Vgl. HvJ EU 24 juni 2021, nr. C-559/19, AB 2022/28, m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk & K. Bastmeijer, onder punt 6.

9 Art. 6 lid 2 Habitatrictlijn verbiedt deze verslechtering.

10 HvJ EU 24 juni 2021, nr. C-559/19, AB 2022/28, m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk & K. Bastmeijer, r.o. 156, 170 en 171. Zie ook: H.E. Woldendorp, 'Ambivalente illusies. Het arrest van het Europese Hof over grondwateronttrekking in het Natura 2000-gebied', TO 2021/3.

11 HvJ EU 24 juni 2021, nr. C-559/19, AB 2022/28, m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk & K. Bastmeijer, r.o. 156, 170 en 171.

12 Art. 4 lid 1 onder b Krw.

13 HvJ EU 24 juni 2021, nr. C-559/19, AB 2022/28, m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk & K. Bastmeijer, r.o. 39.

14 Art. 4 lid 1 onder b, punt i Krw.

15 HvJ EU 24 juni 2021, nr. C-559/19, AB 2022/28, m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk & K. Bastmeijer, r.o. 49, 70, 71 en 73.

16 Art. 4 lid 1 onder b, punt ii Krw.

17 HvJ EU 24 juni 2021, nr. C-559/19, AB 2022/28, m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk & K. Bastmeijer, r.o. 49, 70, 71 en 73.

dan voorgaande zomers. Hierdoor moeten innovaties gericht op de droge perioden ook rekening houden met perioden met een neerslagoverschot, alhoewel de algemene trend richting verdroging neigt.

De weersextremen en ook droge zomers hebben er onder andere toe geleid dat waterschap Aa en Maas over de afgelopen veertig jaar veranderd is van soort peilbeheerbeleid. Vóór 2015 stond het afvoeren van water, met name in de winters, centraal. Nu staat het conserveren van water centraal met behulp van een *conserveringsmarge* bovenop de *beheersmarge*. Daarnaast zijn er lokale initiatieven met verschillende soorten stuwen die de boeren zelf makkelijk open en dicht kunnen doen aan de hand van waterpeil en -behoefte. Echter, ook vanaf het moment dat het land bemest mag worden wordt het waterpeil niet kunstmatig verlaagd ten behoeve van het hooghouden van het waterpeil. Indien de boeren hier gehoor aan geven mogen zij als tegenprestatie in de zomer meer water gebruiken voor de beregning van hun land. Zo blijft het waterpeil in balans én wordt gehoor gegeven aan de waterbehoeften van de boeren. Dit toont dan ook de aanpak van verdroging bij het waterschap: samenwerkingen zoeken tussen overheid, burgers, boeren en “buitenlui” waarbij lokale initiatieven gestimuleerd en ondersteund worden door de lokale overheden.

Marthijn Junggeburth, bestuurslid van de Vereniging Industriewater en manager sustainability bij Swinkels Family Brewers, is de vijfde spreker. In zijn hoedanigheid als manager sustainability sluit hij de webinar af met een presentatie over duurzaam ondernemen bij de Lieshoutse brouwerij zoals centraal staat bij het project ‘Boer, Bier, Water’.¹⁸

Het ‘Boer, Bier, Water’-project is een samenwerking tussen onder andere Bavaria en lokale boeren waarbij het sluiten van de waterkringloop en het gezond houden van de bodem centraal staan. Het proceswater van de brouwerij in Lieshout wordt eerst bij de brouwerij zelf gezuiverd. Daarna wordt het via subirrigatiesystemen naar boeren in de buurt getransporteerd of het wordt kanalen en beken ingepompt. Op die manier kunnen boeren die iets verder van de brouwerij liggen het water uit het kanaal of de beken oppompen en inlaten in hun eigen bodem.

Dit lokale initiatief berust op vergunningen verleend door Rijkswaterstaat en betrokken waterschappen, de provincie Noord-Brabant en de gemeente Laarbeek voor onder andere het lozen van effluent op de Goorloop en het Wilhelminakanaal, het aanleggen van aanvoerleidingen en grondgebruik, het subirrigatiesysteem en het mogen lozen in de bodem via het subirrigatiesysteem. Daarnaast zijn er afspraken gemaakt over het gebruiken van dit “waternetwerk” ten tijde van droogte zodat ook dan boeren hun bodem nat kunnen houden via het subirrigatiesysteem. Ook hier komt naar voren dat lokale samenwerking een goede oplossing kan zijn voor verdroging en de gevolgen daarvan.

Conclusie en discussie

Het verdrogingsvraagstuk en de grondwaterkwantiteitsproblematiek kan vanuit verschillende perspectieven bekeken worden. In dit webinar hebben vijf sprekers gereflecteerd op de verdrogingsproblematiek in het algemeen en ten aanzien van Brabant in het bijzonder. De eerste drie sprekers op basis van onderzoeksrapporten en de laatste twee sprekers op basis van praktijkervaring.

Concluderend kan worden gesteld dat verdroging op twee manieren tegengegaan kan worden. Ten eerste kan er minder grondwater onttrokken worden door de watervraag te verminderen. Ten tweede kan de waterhuishouding zelf anders worden ingericht, met name door water her te gebruiken waar mogelijk en door meer water vast te houden. Hierbij moet een balans gezocht worden tussen de verschillende lokale belangen, waaronder natuur en landbouw. Dit alles valt in een juridisch kader waarbij enerzijds geen verslechtering van de natuur mag plaatsvinden vanuit de verplichtingen uit Hrl, en anderzijds moeten de grondwaterlichamen beschermd, verbeterd en hersteld worden en mag er bovendien geen achteruitgang plaatsvinden vanuit de verplichtingen uit de Krw.

De praktijk leert ons dat lokale samenwerkingsverbanden een nuttige eerste stap kunnen zijn naar een situatie waar de waterketen goed gesloten kan worden en het water eerlijk verdeeld kan worden. Daarnaast ligt er een rol voor overheden om te waarborgen dat aan de verschillende Europese en nationale verplichtingen wordt voldaan en om tegelijk innovatie te stimuleren om zo de waterbalans in evenwicht te brengen.

¹⁸ Zie voor informatie over dit initiatief <https://boerbierwater.nl/>.