

Zaaknr. : 14.ZK02680

Kenmerk : 14IT006230

Barcode : 

Ontwerp

Beleidsregel agrarische beregening uit grondwater bij schaarste

1 Inleiding

1.1 Introductie

Met de introductie van de Waterwet hebben de waterschappen het operationele grondwaterbeheer voor het grootste deel overgenomen van de provincie. Daarbij is in eerste instantie het bestaande beleid ongewijzigd overgenomen, inclusief de zogeheten 5%-regeling voor graslandberegening bij droogte. De waterschappen zijn echter overgegaan naar een herijking van het grondwaterbeleid, onder andere om te bezien of meer flexibiliteit voor beregenen uit grondwater mogelijk was.

Onderdeel van het nieuwe beleid is om voor sommige gebieden (beschermde gebieden, attentiegebieden en invloedsgebieden Natura 2000) het bestaande beleid ongewijzigd voort te zetten, maar voor de overige gebieden meer flexibiliteit en ruimte te bieden voor het beregenen met grondwater. Dit betekent echter wel dat de grondwatervoorraad daar op een andere manier beschermd moet worden tegen uitputting dan voorheen. Daarvoor wordt in die gebieden het onttrekkingsverbod ingezet op grond van de keur. Voorheen was deze juridische mogelijkheid er ook al, maar deze werd niet ingezet omdat het oude standstillbeleid al op een andere wijze in bescherming van de grondwatervoorraad voorzag.

In de gebieden waar het beleid niet gewijzigd is, dus de beschermde gebieden, attentiegebieden en invloedsgebieden Natura 2000, geldt dus nog steeds het standstillbeleid, met een voorjaarsverbod en urenverbod voor beregening van grasland, met de zogeheten 5%-regeling.

Doordat er nu een verschil gemaakt wordt in gebieden waar het oude beleid van kracht is gebleven en andere gebieden waar nieuw beleid geldt, functioneren er twee verschillende regelingen naast elkaar. Bovendien geldt voor de gebieden waar het nieuwe beleid is gaan gelden dat daar voorlopig nog ten aanzien van de bestaande vergunningen het oude beleid nog gedurende een overgangsperiode van kracht blijft. In elk geval tot daar de oude vergunningen uitgefaseerd zijn. In de onderstaande tabel is dit gevisualiseerd.

Overige gebieden (AHS)			Beschermde gebieden, attentiegebieden en invloedsgebieden Natura 2000
bestaande vergunningen	nieuwe vergunningen	algemene regels	bestaande vergunningen
• urenverbod & 5%-regeling voor grasland • overige gebruiken geen urenverbod & 5%-regeling • Bij samenloop met een 5%-situatie prevaleert het onttrekkingsverbod	algeheel ontrtr.-verbod	algeheel ontrtr.-verbod	• urenverbod & 5%-regeling voor grasland • overige gebruiken vrij
Zolang de oude vergunning van toepassing blijft: standstill	nieuwe mogelijkheden	nieuwe mogelijkheden	Standstill => 'uitsterfbeeld' gericht op de lange termijn

1.2 Samenloop van het onttrekkingsverbod en de 5%-regeling

Hoewel het onttrekkingsverbod en de 5%-regeling beiden gekoppeld zijn aan waterschaarste als gevolg van droogte, staan ze toch los van elkaar. Droge omstandigheden leiden er niet meteen toe dat beiden

instrumenten toegepast worden. Dat komt omdat de aanleiding voor het toepassen verschillend is. In het nieuwe grondwaterbeleid van de waterschappen staat het beschermen van de grondwatervoorraad tegen uitputting centraal. Het onttrekkingsverbod wordt met dat doel toegepast. Bij de 5%-regeling gaat het echter om het bij uitzondering toestaan van meer grondwateronttrekking voor graslandberegening bij droogte, vanuit economisch oogpunt. Bij de 5%-regeling speelt bescherming van de grondwatervoorraad tegen uitputting geen rol.

Doordat het onttrekkingsverbod en de 5%-regeling verschillend zijn komen ze niet per definitie gelijktijdig voor. In de praktijk kan het gebeuren dat er bij langdurig droog weer wel sprake is van een 5%-situatie, maar nog niet van een situatie waarin een onttrekkingsverbod aan de orde is. De omgekeerde situatie kan zich ook voordoen, bijvoorbeeld als de grondwatervoorraad zich na een droog jaar het volgende voorjaar onvoldoende heeft hersteld. In bepaalde gevallen kunnen het onttrekkingsverbod en de 5%-regeling echter wel gelijktijdig van toepassing zijn en is er sprake van mogelijke samenloop. In dat geval gaat het belang van het beschermen van de grondwatervoorraad tegen uitputting in principe voor ten opzichte van het economische belang bij graslandberegening. Temeer omdat er voor graslandberegening alternatieven voor grondwatergebruik beschikbaar zijn.

In gevallen van samenloop van het onttrekkingsverbod en de 5%-regeling binnen de overige gebieden geldt dat het onttrekkingsverbod (deel A) in beginsel prevaleert boven de 5%-regeling (deel B).

1.4 Leeswijzer

Vanaf dit punt is de beleidsregel onderverdeeld in twee delen. Deel A bevat de beleidsregel voor het onttrekkingsverbod. Deel B de beleidsregel voor de 5%-regeling. Het juridisch kader voor beide onderdelen is per deel toegelicht omdat die verschillend van elkaar zijn.

DEEL A

Onttrekkingsverbod voor beregening uit grondwater

A.1 Juridisch kader

Waterwet

De Waterwet is duidelijk over de doelstellingen die de waterbeheerder dient na te streven: een integraal watersysteembeheer, dat wil zeggen grond- en oppervlaktewater in samenhang, zowel op kwantiteit als op kwaliteit gericht, en rekening houdend met de maatschappelijke functies die gebruik maken van het watersysteem.

Kaderrichtlijn Water en Grondwaterrichtlijn

In het verlengde van de Waterwet zijn ook de Kaderrichtlijnwater en Grondwaterrichtlijn kaderstellend. Op grond van deze richtlijnen geldt het principe dat grondwater een kostbare grondstof is, die beheerd en beschermd moet worden en is gericht op hoogwaardig gebruik (menselijke consumptie). Dit vergt zowel inspanningen op kwantitatief als ook kwalitatief gebied en vormt de basis van het geldende rijks- en provinciaal grondwaterbeleid.

Beleid

Het landelijke en provinciale beleid is er op gericht dat grondwater wordt gebruikt voor menselijke consumptie (openbare drinkwatervoorziening en industriële toepassingen). Voor andere toepassingen, zoals beregening van gewassen worden alternatieven ingezet.

Keur

Het bestuur heeft op basis van artikel 4.22 van de Keur waterschap Brabantse Delta de mogelijkheid om een onttrekkingsverbod voor grondwater af te kondigen in geval van grote waterschaarste (zie kader). Voor oppervlaktewater wordt een dergelijk verbod reeds regelmatig toegepast. Voor het onttrekken van grondwater tot op heden niet.

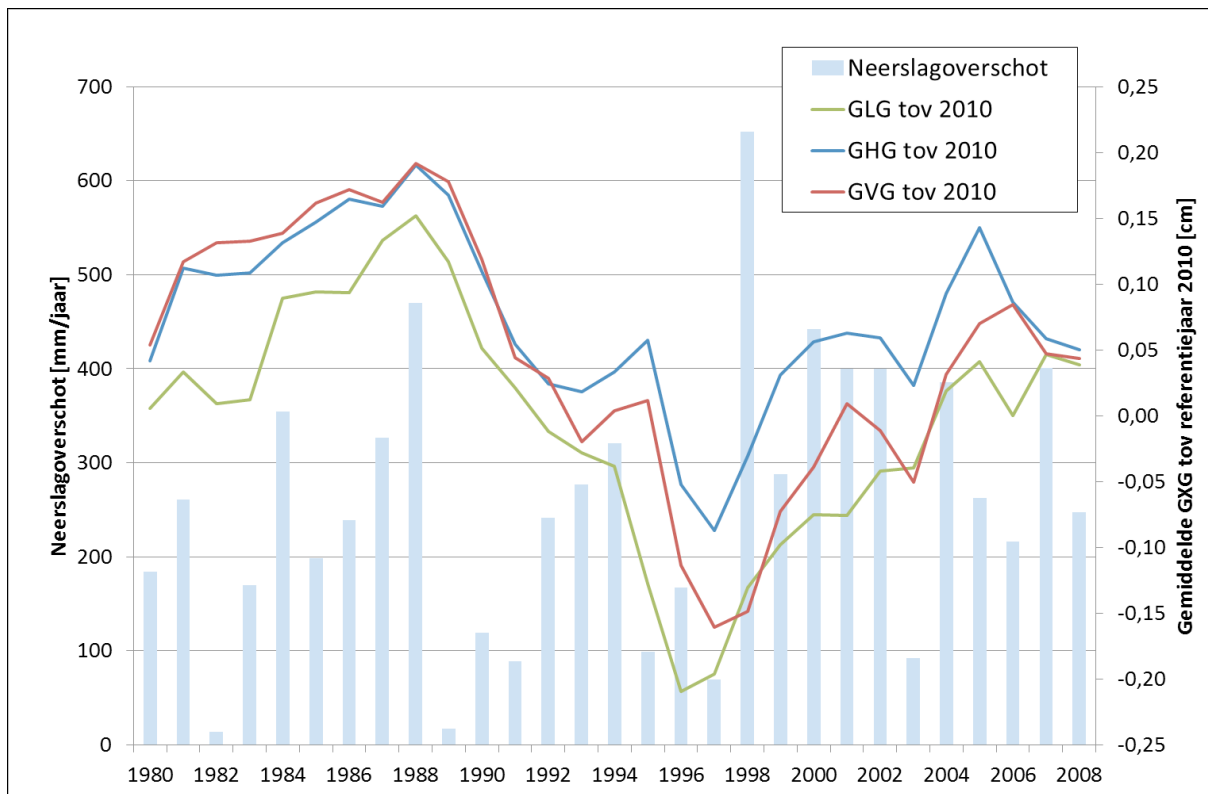
A.2 Motivering en hoofdlijnen

2.1 Beschermen van de grondwatervoorraad

De grondwatervoorraad is geen vast gegeven maar een evenwicht tussen aanvulling en gebruik/verdamping. In de zomer valt er minder regen en is de verdamping groot (neerslagtekort) zodat de grondwaterstanden dalen en daarmee de grondwatervoorraad afneemt. In de winter stijgen de grondwaterstanden weer als gevolg van het neerslagoverschot en wordt de voorraad aangevuld.

Maar dit evenwicht kan uit balans raken als de zomer heel droog is en in de winter te weinig kan worden aangevuld om het 'verlies' op te vangen. Gevolg is dan dat de grondwaterstanden in het daaropvolgende voorjaar zeer laag zijn. Op dat moment ontstaat het risico van een neergaande trend in de grondwaterstanden en dus de beschikbare grondwatervoorraad. Dat is goed terug te zien in figuur A.1. De eerste helft van de jaren negentig was sprake van een structurele daling van de grondwaterstanden in het voorjaar, zomer en de winter.

Beregening uit grondwater neemt toe naarmate het droger wordt en de grondwaterstanden verder uitzakken. Het onttrekkingsverbod moet er aan bijdragen om een neergaande trend in de toekomst te voorkomen. Het instellen van het onttrekkingsverbod baseren we dan ook in dit geval op de grondwaterstand.



Figuur A.1: trendanalyse Waterschap Aa en Maas (Aa en Maas)

2.2 Onttrekkingsverbod is sluitstuk van serie maatregelen

Het verbod op beregenen met grondwater is één van de laatste maatregelen die het waterschap zal nemen om de effecten van een langdurig droge periode tegen te gaan. Allereerst zal er maximaal ingezet worden op waterconservering en optimale inzet van het beschikbare aangevoerde water uit de Maas. Zo nodig wordt deze aanpak ook in de winter doorgetrokken (zie paragraaf 4.2) om juist dan de grondwaterstanden te laten herstellen tot normaal niveau. Pas als deze maatregelen onvoldoende resultaat boeken zal het onttrekkingsverbod aan de orde komen.

2.3 Onttrekkingsverbod is maatwerk

De hoeveelheid neerslag die er valt kan per regio verschillen. Droogte komt dus niet overal in gelijke mate voor. Zo kan tijdens een zomerperiode West-Brabant veel droger zijn dan Oost-Brabant. Het onttrekkingsverbod houdt hier rekening mee door deelgebieden te onderscheiden.

Voldoende water tijdens droogte is economisch van groot belang voor de landbouw. Maar hierbij kan wel onderscheid gemaakt worden naar gebruik. Voor akkerbouwgewassen betekent een onttrekkingsverbod bij droogte heel snel een volledige mislukking van de oogst. Voor een mislukte grasteelt hebben de betreffende melkveehouders een alternatief in de vorm van aankoop van ruwvoer. Om deze reden zal het onttrekkingsverbod uitsluitend worden ingezet voor het beregenen van grasland met grondwater. Daaronder vallen ook de golfbanen en sportvelden. Het verbod geldt niet voor graszodenteelt.

Indien bij toekomstige evaluaties van dit beleid blijkt dat met een onttrekkingsverbod uitsluitend voor beregenen van grasland de grondwatervoorraad onvoldoende wordt beschermd, zal het uitbreiden van het onttrekkingsverbod naar andere teelten overwogen worden. Dit neemt niet weg dat het waterschap bij acuut gevaar (calamiteit) altijd de bevoegdheid heeft een onttrekkingsverbod af te kondigen dat ook betrekking heeft op andere teelten.

A.3 Reikwijdte

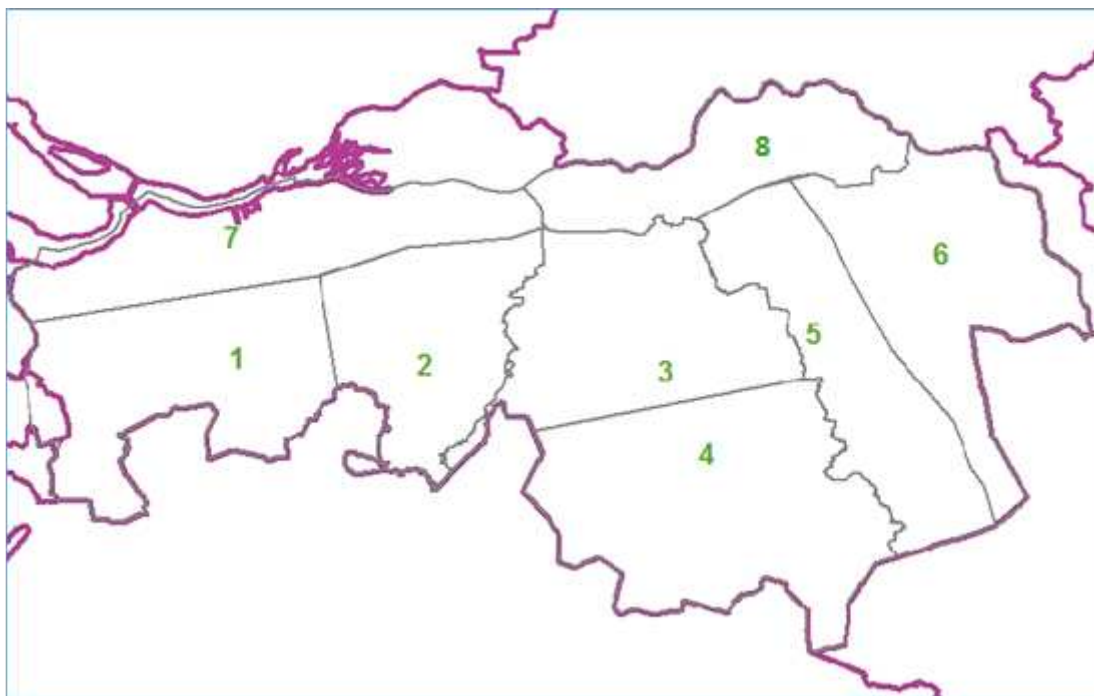
Deze beleidsregel is van toepassing op het verbod om grondwater te onttrekken om grasland te beregenen in de overige gebieden (hoofdzakelijk agrarische gebieden). Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen bestaande en nieuwe vergunninghouders en vergunninghouders die na de inwerkingtreding van de nieuwe keur onder de algemene regels voor grondwater vallen.

A.4 Uitwerking van het onttrekkingsverbod

4.1 Acht deelgebieden

Zoals aangegeven wordt de inzet van het onttrekkingsverbod per gebied afzonderlijk bepaald. Hiervoor zijn acht gebieden onderscheiden in Brabant. Er is daarbij een balans gezocht tussen zo gebiedsgericht mogelijk (tientallen gebieden) en de praktische toepassing (één gebied). Waar mogelijk zijn sterk verschillende watersystemen onderscheiden; zoals de zandgebieden (1 t/m 6) en de polders (gebied 7 en 8). Deze gebieden zijn weergegeven in figuur A.2 en beschreven in tabel A.1.

Voor elk deelgebied zijn een aantal grondwatermeetpunten (peilbuizen) geselecteerd die de grondwaterstand volgen en bepalend worden voor het wel/niet instellen van een onttrekkingsverbod.



Figuur A.2: deelgebieden onttrekkingsverbod in Brabant

4.2 Voorkomen van het onttrekkingsverbod

Een zeer droge zomer is de opmaat voor een dalende trend in de grondwaterstand. Maar alleen als er in de winter onvoldoende aanvulling plaatsvindt. Door de neerslag die er valt en de inzet van alle betrokkenen om water te conserveren en de beschikbare wateraanvoer zo goed mogelijk in te zetten kan een negatieve trend zoveel mogelijk worden voorkomen.

In geval van een droge zomer heeft onderzoek¹ uitgewezen dat de 25% GLG een belangrijke signaleringswaarde is. Als deze waarde in meer dan de helft van de meetpunten in een deelgebied wordt bereikt, is de kans reëel dat de voorjaarsgrondwaterstand ook zeer laag blijft (25% GVG).

¹ 'Monitoring berekening; Beleids- en operationeel meetnet'; Royal HaskoningDHV in opdracht van Waterschap Aa en Maas, 25 februari 2013 (9X5148)

In onderstaande tabel A.1 is dat zichtbaar gemaakt voor de 140 geselecteerde peilbuizen. Deze meest kritische perioden (1990-1997) corresponderen in figuur A.1 met de dalende trend in de grondwaterstanden.

Jaar	25%		Jaar	25%	
	GVG	GLG		GVG	GLG
1976	53%	75%	1994	2%	39%
1977	17%	17%	1995	4%	66%
1978	5%	5%	1996	96%	77%
1979	0%	7%	1997	78%	35%
1980	8%	4%	1998	15%	8%
1981	0%	4%	1999	2%	28%
1982	8%	40%	2000	3%	2%
1983	4%	30%	2001	5%	5%
1984	4%	3%	2002	13%	3%
1985	4%	3%	2003	36%	57%
1986	4%	29%	2004	11%	10%
1987	0%	4%	2005	2%	9%
1988	4%	3%	2006	5%	43%
1989	11%	66%	2007	26%	4%
1990	78%	86%	2008	5%	4%
1991	89%	84%	2009	22%	55%
1992	38%	13%	2010	4%	24%
1993	47%	12%	2011	6%	12%

Tabel A.1: Percentage van de peilbuizen in het beleidsmeetnet waar de 25% GVG op 1 april wordt overschreden en de 25% GLG (in de zomer) wordt overschreden in de periode 1976 – 2011

Op het moment dat meer dan de helft van de meetpunten in een deelgebied de signaleringswaarde bereikt worden er twee sporen ingezet:

- betrokkenen worden geïnformeerd dat er een reële kans bestaat dat er in het voorjaar een onttrekkingsverbod volgt;
- extra inzet in de winter op het aanvullen van de grondwatervoorraad door extra peilopzet (vasthouden zomerpeilen in de winter), extra wateraanvoer, waterconservering op perceelsniveau, etc..

4.3 Instellen van het onttrekkingsverbod in het voorjaar

Voor het instellen van het onttrekkingsverbod worden de voorjaarsgrondwaterstanden (GVG) als ijkpunt genomen. Daarmee is duidelijk te maken of er daadwerkelijk sprake is van een doorgaande daling van de grondwaterstanden, of dat er in de winter voldoende is aangevuld.

In beginsel wordt een onttrekkingsverbod ingesteld op 1 april als meer dan de helft van het aantal grondwatermeetpunten in een deelgebied onder de vastgestelde kritieke voorjaarsgrondwaterstand (25% GVG) staat.

Uit onderzoek¹ is gebleken dat de 25%GVG waarde van elke grondwatermeetpunt een goede grens is als kritieke voorjaarsgrondwaterstand. Indien meer dan de helft van de peilbuizen een overschrijding heeft van de 25%GVG dan kan de grondwaterstand zich niet meer herstellen in de daaropvolgende zomer en soms zelfs het daaropvolgende voorjaar. Zie hiervoor tabel A.1.

4.4 Duur en opheffen van het onttrekkingsverbod

Het onttrekkingsverbod geldt in principe voor een vaste periode van twee maanden. Redenen hiervoor zijn:

- Hiermee wordt het nog sneller zakken van de grondwaterstand in het voorjaar voorkomen waardoor er minder kans is op het ontstaan van een negatieve trend.
- Deze termijn sluit aan bij het thans geldende voorjaarsverbod zoals vergunninghouders voor het beregenen van grasland deze kennen (zie hoofdstuk 1 en deel B).

- De beoogde termijn betreft dan vooral het voorjaar. Dat is vanuit het perspectief van de natuur het juiste moment om verder uitzakken van grondwaterstanden tegen te gaan. Dat effect is in de zomer zelf minder sterk.
- Een dergelijke vaste termijn biedt duidelijkheid voor alle betrokkenen.

A.5 Procedure tot het instellen van het onttrekkingsverbod

Het dagelijks bestuur van het waterschap is bevoegd om op basis van de gemeten grondwaterstanden tot een onttrekkingsverbod te besluiten en deze bekend te maken. In het besluit zal standaard worden verwezen naar de criteria die zijn opgenomen in deze beleidsregel.

DEEL B

5%-regeling

(verlenen van ontheffing op het verbod voor beregenen van grasland met grondwater bij grote droogte)

B.1 Beleidsregel

Toepassingsbereik

Op grond van de Beleidsregel toepassing Waterwet en keur, hoofdstuk 10, paragraaf 'Vergunningenbeleid voor agrarische beregening', onder 'Vergunningenbeleid voor de beschermde gebieden, attentiegebieden en invloedsgebieden Natura 2000', het derde bolletje, wordt in alle beregeningsvergunningen opgenomen dat grasland niet mag worden beregend vóór 1 juni, en in juni en juli niet tussen 11.00 en 17.00 uur.

In de vergunningen is tevens bepaald dat deze beperkingen opgeheven kunnen worden (ontheffingsmogelijkheid). In onderstaande regeling is invulling gegeven aan deze ontheffingsmogelijkheid:

Periode waarover ontheffing wordt verleend:

- Indien voor 22 mei een 5% situatie wordt bereikt zal voor de rest van de maand mei ontheffing worden verleend.
- Indien tussen 22 mei en 31 juli een 5% situatie wordt bereikt zal voor een periode van 10 dagen ontheffing worden verleend.

Bepaling van het moment waarop sprake is van een 5% situatie:

- De gemeten neerslag en verdamping vormen het uitgangspunt voor het vaststellen van de droogtegraad. Als maat voor de verdamping wordt het gemiddelde van de stations Gilze en Eindhoven gebruikt. Voor de neerslag wordt gebruik gemaakt van de stations Chaam, Gilze, Eersel, Dinther en St.Anthonis. Het station met de minste neerslag is maatgevend.
- Voor 1 juni is sprake van een 5% droogtesituatie indien de som van de verdamping minus neerslag van 1 april:
- in april de grenswaarde van 63 mm overschrijdt;
- in mei de grenswaarde van $63 \text{ mm} + 1,5 \cdot \text{de dag in mei}$, overschrijdt. (voorbeeld; voor 10 mei bedraagt de grenswaarde $63 \text{ mm} + 10 \cdot 1,5 = 83 \text{ mm}$)
- Voor de maanden juni en juli is sprake van een 5% droogte situatie indien in de 20 voorafgaande dagen de som van verdamping minus neerslag meer bedraagt dan 82 mm. Wordt een ontheffing afgekondigd dan wordt de eerste dag nadat de ontheffing weer is komen te vervallen als eerste dag aangemerkt voor een nieuwe 20 daagse periode. Tussen twee ontheffingsperiodes zit dus minimaal 20 dagen. Voorbeeld: is sprake van een ontheffing tot 31 mei dan wordt geteld vanaf 1 juni en kan voor 20 juni geen nieuwe ontheffing ingaan, is sprake van een ontheffing tot bv. 2 juli dan wordt geteld vanaf 3 juli en kan voor 23 juli geen nieuwe ontheffing worden verleend.

B.2 Toelichting

2.1 Aanleiding

Met de komst van de Waterwet zijn de waterschappen bevoegd gezag voor de vergunningen voor beregenen met grondwater. Het gebruik van deze vergunningen is in het voorjaar tijdelijk beperkt. In de vergunningen is ook bepaald dat deze beperkingen in een zeer droog voorjaar opgeheven kunnen worden.

De praktische invulling van deze bepaling is vormgegeven in deze beleidsregel voor beregenen van grasland met grondwater bij grote droogte (zogenaamde 5%-regeling).

2.2 Achtergrond

De regeling is in 1991 in aanzet opgesteld door de provincie Noord-Brabant (Regeling intrekking beregeningsverbod in bijzonder droog voorjaar). Basisgedachte hierachter was dat door de beperkingen voor beregenen van grasland de ruwvoervoorziening in Noord-Brabant niet in gevaar mocht komen. Hierbij werd destijds sterk gedacht aan het extreem droge jaar 1976.

In 1997 heeft een aanvulling op de regeling plaatsgevonden (Vijf-procents regeling 1997). Als bezwaar ten aanzien van de regeling uit 1991 werd destijds ervaren dat bij grote droogte in bijvoorbeeld de maand mei, de beperkingen voor beregenen voor overige maanden werden opgeheven, zonder dat rekening werd gehouden met de meteorologische omstandigheden in de maanden daarna. In de vijf-procents regeling 1997 is daarom een beperkte ontheffingsduur ingevoerd (per kalenderjaar kunnen wel meerdere ontheffingsperiodes plaatsvinden).

De regeling die de provincie sinds 1991 (met aanpassing in 1997) hanteerde is in 2010 door de waterschappen één op één overgenomen in een beleidsregel. De beleidsregel uit 2010 is nu ongewijzigd geïntegreerd in deze beleidsregel vanwege de onderlinge samenhang met de regeling voor het onttrekkingsverbod dat in deel A beschreven is.

2.3 Juridische grondslag

Op basis van artikel 4.15 van de Keur waterschap Brabantse Delta is het verboden zonder vergunning van het bestuur grondwater te onttrekken. Daar waar de algemene regels (nog) niet van toepassing zijn, is een vergunning voor het beregenen vereist. In de beregeningsvergunningen zijn voorschriften opgenomen op grond van de 'Beleidsregel toepassing Waterwet en keur'. Deze voorschriften houden (o.a.) in dat grasland niet mag worden beregend vóór 1 juni, en in juni en juli niet tussen 11.00 en 17.00 uur. In de vergunningen is tevens bepaald dat het bestuur kan besluiten deze beperkingen op te heffen op het moment dat sprake is van een 5%-situatie: een extreem droog voorjaar, dat zich vijf keer in de 100 jaar voordoet.

Het gebruik van deze ontheffingsmogelijkheid is nader ingevuld in deze beleidsregel.

2.4 Gevolgen voor de vergunninghouder

Aangezien de beleidsregel één op één is overgenomen uit de voorgaande beleidsregel die op zijn beurt weer ongewijzigd was overgenomen van de regeling die de provincie sinds 1991 (met aanpassing in 1997) hanteerde, wijzigt er voor de vergunninghouder niets.

Wel is het zo dat met de komst van de Waterwet de waterschappen in plaats van de provincie verantwoordelijk zijn voor de besluitvorming tijdens een zeer droog voorjaar. De waterschappen in de provincie Noord-Brabant hanteren hiervoor dezelfde beleidsregel. Hiermee is een eenduidige en gelijktijdige besluitvorming in Noord-Brabant geborgd.