

**Commissie
Integraal
Waterbeheer**

Kleine Grondwaterwinningen

**Advies over de aanpak van de toename
van kleine grondwaterwinningen**

werkgroep IV

**CUWVO
mei 1999**

Overzicht rapporten CIW IV

Door werkgroep IV van de CIW is reeds eerder een rapport uitgebracht over:

- Handreikingen voor het vergoeden van vernattingsschade 1996

De rapporten van CIW kunnen worden aangevraagd bij het secretariaat van de CIW, Hoofdkantoor van de Waterstaat postbus 20906, 2500 EX Den Haag, telefoon (070) 3518038.

Inhoud

Samenvatting 4

Advies kleine grondwaterwinningen 5

1 Inleiding 8

- 1.1 Adviesaanvraag van de Staatssecretaris V&W, mede namens Financiën en VROM 8
- 1.2 Evaluatie grondwaterbelasting uitgevoerd in opdracht van de ministeries van Financiën en VROM 9
- 1.3 Enquête IPO-vakberaad grondwater 9

2 Ontwikkelingen 10

3 Gevolgen voor natuur, milieu en volksgezondheid 13

- 3.1 Verdrogingsproblematiek 13
- 3.2 Kwaliteit bodem en grondwater 13
- 3.3 Volksgezondheid en diergezondheid 14

4 Regelgeving en mogelijke maatregelen 15

- 4.1 Provinciaal beleid 15
 - 4.1.1 Grondwaterkwantiteit 15
 - 4.1.2 Grondwaterkwaliteit 16
- 4.2 Rijksbeleid en maatregelen 17
 - 4.2.1 Wetgeving 17
 - 4.2.2 Financiële maatregelen 18

5 Conclusies en aanbevelingen 20

Samenstelling van de ad hoc werkgroep kleine grondwaterwinningen 22

Gebruikte afkortingen 23

Literatuur 24

Bijlage

- Bijlage 1 Overzicht van melding-, registratie of vergunningplicht bij permanente onttrekking van grondwater voor agrarisch gebruik 25

Adviesaanvraag van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat 26

Samenvatting

De Commissie Integraal Waterbeheer adviseert de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de kleine, particuliere grondwaterwinningen te beperken en regels op te stellen voor het boren van grondwaterputten. Dit, omdat de toename van kleine grondwaterwinningen in sommige gebieden tot een achteruitgang van natuurgebieden en tot een verslechtering van de grondwaterkwaliteit kan leiden.

De bewindslieden hebben hierover advies gevraagd, omdat het vermoeden bestaat dat steeds meer particulieren zelf grondwater winnen. Deze trend zou versterkt worden, omdat de prijs van leidingwater de laatste jaren is gestegen, onder meer door de invoering van een grondwaterbelasting in de Wet belastingen op milieugrondslag. De Commissie Integraal Waterbeheer stelt dat er de laatste jaren inderdaad sprake is van een toename van kleine particuliere winningen.

De milieugevolgen van de kleine grondwaterwinningen zijn op landelijke schaal gering, maar op lokale schaal kan dat anders liggen, zeker als er veel winningen bij komen. De Commissie Integraal Waterbeheer vindt de toename van kleine grondwaterwinningen ongewenst, omdat plaatselijk de verdroging van natuurgebieden wordt versterkt en omdat door onzorgvuldige boringen in grondlagen het diepe grondwater vervuild kan raken.

1 Inleiding

1.1 Advies aanvraag van de Staatssecretaris V&W, mede namens Financiën en VROM

Op 14 september 1998 is door de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, mede namens de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een advies gevraagd aan de Commissie Integraal Waterbeheer over de aanpak van een mogelijke toename van kleine grondwaterwinningen.

De adviesaanvraag richt zich niet specifiek op een toename van de kleine grondwaterwinningen ten gevolge van invoering van de Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm), maar meer op de algemene vraag of een toename van kleine winningen als trend aanwezig is en hoe daaraan, als dat nodig wordt geacht, paal en perk kan worden gesteld.

Vragen die hierbij van belang zijn:

- is er sprake van een toename van kleine winningen;
- wat kan hier eventueel de oorzaak van zijn;
- kan er worden gesproken van een zekere trend, wat zijn de verwachtingen voor de toekomst;
- wat zijn de gevolgen voor het kwantitatieve grondwaterbeheer en de kwaliteit van het grondwater;
- zijn er andere milieu- en volksgezondheidsaspecten in het geding;
- moet de overheid bewaken en bijsturen;
- heeft de overheid voldoende instrumentarium;
- hoe kan de overheid sturen.

Centraal in deze notitie staat de vraag of de regelgeving ten aanzien van de kleine winningen voldoende mogelijkheden biedt om te voorkomen, dat een toename van kleine winningen leidt tot ongewenste gevolgen voor de kwaliteit van de bodem en van het grondwater en voor het kwantiteitsbeheer van het grondwater. Het zogenaamde vluchtgedrag, waarmee wordt bedoeld op het overstappen van gebruikers van (drink)water, aangeboden door waterleidingbedrijven, op water uit eigen grondwaterwinningen, vormt een onderdeel van de onderhavige problematiek.

Onder kleine winningen wordt in dit advies verstaan zelfstandige grondwaterwinningen met een capaciteit onder de 10 m³ per uur. Deze grens van 10 m³ per uur vloeit voort uit de Grondwaterwet. Ingevolge deze wet hebben de provincies de mogelijkheid grondwaterwinningen met een capaciteit van ten hoogste 10 m³ per uur vrij te stellen van de vergunningplicht. Dergelijke kleine winningen kunnen plaatsvinden door particulieren en bedrijven. Het gewonnen grondwater wordt onder meer gebruikt voor:

- drenken van vee;
- schoonspuiten van stallen, boxen en machines;
- reinigen van melkapparatuur;
- beregening;
- particuliere tuinen;
- schoonspoelen tijdens het veiling klaar maken van tuinbouwproducten;
- autowasstraten;
- recreatieve doeleinden, bijv. campings.

1.2 Evaluatie grondwaterbelasting uitgevoerd in opdracht van de ministeries van Financiën en VROM

In 1997 is er een evaluatie naar de grondwaterbelasting in het kader van de Wbm uitgevoerd. In de evaluatie, die in juni 1997 naar de Tweede Kamer is verzonden, is ook aandacht besteed aan het vluchtgedrag. In het evaluatierapport zijn geen kwantitatieve gegevens over deze problematiek opgenomen.

Gesteld wordt dat eventueel benodigde oplossingen in eerste instantie op provinciaal niveau moeten worden gezocht en dat daar ook de beoordeling, of de situatie aanleiding geeft tot het treffen van maatregelen, zal moeten plaatsvinden. Aanbevolen wordt nader onderzoek te doen naar het gesignaleerde vluchtgedrag en de ontwikkelingen nauwlettend te volgen.

1.3 Enquête IPO-vakberaad grondwater

Uit een in 1998 door het IPO-vakberaad grondwater onder de provincies uitgevoerde enquête blijkt dat het vluchtgedrag in meer of mindere mate lijkt voor te komen in de provincies Drenthe, Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant en Limburg. Alleen in de provincies Noord-Brabant en Limburg wordt politiek en bestuurlijk de daar geconstateerde toename van kleine grondwaterwinningen als een probleem ervaren. Onderkend wordt dat in de toekomst deze problematiek ook sterker kan gaan spelen in Drenthe, Overijssel, Gelderland en Utrecht.

De kwantitatieve gegevens in de enquête worden in het algemeen als minder betrouwbaar aangemerkt. Uit de enquête van het IPO-vakberaad grondwater komt naar voren dat sommige provincies maar beperkt inzicht hebben in de problematiek in hun gebied.

2 Ontwikkelingen

Grondwateronttrekkingen met een capaciteit onder de 10 m³ per uur zijn in een groot deel van de provincies vrijgesteld van een vergunningplicht en van een registratieplicht. Er is daarbij overigens sprake van een zeer gedifferentieerd beeld (zie bijlage). Voor de provincies Drenthe, Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Holland en Zeeland wordt een winning vrijgesteld van de vergunningplicht als er niet meer dan een bepaalde hoeveelheid grondwater per maand, kwartaal of jaar wordt gewonnen. Enkele provincies hebben binnen hun provincie gebieden aangewezen waarvoor strengere normen worden gehanteerd. Zo zijn er in Overijssel en Flevoland gebieden waar alle onttrekkingen dieper dan respectievelijk 50 en 30 meter vergunningplichtig zijn, terwijl in Noord-Brabant en Limburg gebieden zijn aangewezen waarvoor een algemene vergunningplicht geldt.

De provincies Overijssel, Flevoland en Utrecht kennen een algemene meldingsplicht voor grondwaterwinningen, in de provincies Friesland, Drenthe en Zuid-Holland geldt een meldingsplicht voor onttrekkingen met een capaciteit van meer dan 1 m³ per uur.

De meeste provincies hebben geen registratiebestand van de onttrekkingen met een capaciteit onder de 10 m³ per uur.

Er zijn diverse pogingen gedaan om meer inzicht te krijgen in het aantal kleine grondwateronttrekkingen en de door de kleine onttrekkingen gewonnen hoeveelheid grondwater.

Een betrouwbaar en volledig beeld ontbreekt echter. Om toch enig idee te krijgen van de hoeveelheid, via kleine onttrekkingen onttrokken, grondwater hieronder enige gegevens, met de daarbij te plaatsen kanttekeningen.

- Over het algemeen wordt gesteld dat kleine grondwaterwinningen vooral plaatsvinden in de melkveehouderij. Het waterverbruik (drinkwater voor vee en reinigingswater) in deze sector, excl. beregning, wordt geraamd op 54 - 87 miljoen m³ per jaar (Verstappen-Boerekamp, 1998). Het gaat hierbij niet alleen om grondwater. Het water komt deels uit oppervlaktewater, deels uit leidingwater en deels uit eigen gewonnen grondwater. Daarbij gaat het bij de grondwaterwinningen niet altijd om kleine niet geregistreerde winningen.
- Volgens een studie van het IKC-Landbouw (Verstraten 1996) is het waterverbruik (voor drink- en reinigingswater) in de rundveesector 126 miljoen m³ per jaar. Voor de varkenssector komt men op een waterverbruik van 25 miljoen m³ per jaar. Voor de gehele veehouderij wordt het waterverbruik t.b.v. veedrenking en reiniging geraamd op 164 miljoen m³ per jaar. Hiervan wordt 100 miljoen m³ geleverd door waterleidingbedrijven, terwijl de rest (64 miljoen m³ jaar) afkomstig is van eigen winningen uit grond- of oppervlaktewater. Hierbij zal het voor een deel om winningen gaan met een pompcapaciteit onder de 10 m³ per uur. Aangetekend moet worden dat het IKC het waterverbruik in de rundveesector hoger inschat dan het Proefstation voor de rundveehouderij.

-
- Ook bij de particulieren en kleine bedrijven worden grote hoeveelheden grondwater onttrokken. Een particulier verbruikt gemiddeld 80 m³ per jaar voor het beregenen van zijn tuin. In de provincie Noord-Brabant komt dit al gauw neer op een 6,4 miljoen m³ per jaar.

Er is ook onderzoek verricht naar de potentiële omvang van het vluchtgedrag, dus bedrijven en particulieren die overgaan van het verbruik van leidingwater naar het verbruik van grondwater uit een eigen winning.

- Het KIWA komt met een inschatting van het potentiële vluchtgedrag van totaal 65 miljoen m³ per jaar, deze gegevens zijn dus voor onttrekkingen met een capaciteit van zowel meer als minder dan 10 m³ per uur.
- De provincies komen niet met een landsdekkend cijfer voor het vluchtgedrag. In Noord-Brabant wordt het (potentiële) vluchtgedrag op 10 - 15 miljoen m³ per jaar geschat, Limburg komt met een schatting van 10 - 15 miljoen m³ per jaar en Overijssel met een schatting van 2 - 5 miljoen m³ per jaar. Voor de andere provincies liggen de ramingen veel lager.

Onder bovenbedoelde potentiële ontwijkers kunnen zich overigens ook (toekomstige) winningen bevinden met een capaciteit boven de 10 m³ per jaar.

Uit bovenstaande, vrij summere gegevens kan voorzichtig worden geconcludeerd dat er door winningen met een capaciteit onder de 10 m³ per uur jaarlijks totaal enkele tientallen miljoenen m³ grondwater wordt gewonnen en dat deze hoeveelheid in de toekomst nog eens met enkele tientallen miljoenen m³ kan toenemen.

Deze getallen moeten worden gerelateerd aan een totaal jaarlijks grondwaterverbruik (incl. berekening voor een gemiddeld jaar) van circa 1.300 miljoen m³. Hierbij moet nog worden aangetekend dat het bij vluchtgedrag niet hoeft te gaan om een toename van de totale grondwaterwinning. Een toename van de onttrekking middels eigen winning leidt in beginsel veelal tot een afname van het (meestal uit grondwater gewonnen) leidingwater.

Onderkend moet worden dat bij vrijwel alle kleine winningen maar gedurende een beperkt aantal uren grondwater wordt opgepompt. In de provincie Noord-Brabant gaat men ervan uit dat een landbouwbedrijf per jaar 1.500 - 5.000 m³ water verbruikt. Bij een particuliere winning, waarbij het grondwater vooral gebruikt wordt voor het sproeien van de tuin, gaat men ervan uit dat het verbruik circa 80 m³ water is. Er zijn enkele voorbeelden waarbij een pomp gedurende het gehele jaar permanent draait. Bij een effectieve pompcapaciteit van 10 m³ per uur wordt in zo'n geval 86.000 m³ water per jaar gewonnen.

Over het aantal boringen zijn weinig gegevens bekend. De provincie Noord-Brabant schat dat er in hun provincie totaal 50.000 - 150.000 installaties staan met een capaciteit onder de 10 m³ per uur. Een groot deel, ongeveer 80%, van de installaties worden gebruikt door particulieren, onder meer voor de beregening van de tuin.

Bij het installeren van nieuwe kleine winningen is er een trend naar het dieper onttrekken van grondwater. Uit een onderzoek in Noord-Brabant naar grondwateronttrekkingen in zogenaamde functiegebieden in de "Natte groene hoofdstructuur", komt naar voren dat er bij kleine winningen een aanzienlijk aantal diepe winningen zijn. Van de circa 1.500 aan-

vragen heeft 23% betrekking op winningen met een diepte tussen de 30 en 100 meter, 7% wint het grondwater tussen de 100 en 300 meter en 0,6% heeft zelfs betrekking op winningen met een diepte van meer dan 300 meter.

3 Gevolgen voor natuur, milieu en volksgezondheid

3.1 Verdrogingsproblematiek

Uit de informatie uit de vorige paragraaf komt naar voren dat het bij de kleine grondwaterwinningen om relatief kleine hoeveelheden grondwater gaat. In zijn algemeenheid is, landelijk beschouwd, de aanslag op de beschikbaar te achten hoeveelheid winbaar grondwater beperkt. Daarbij komt dat vluchtgedrag naar een eigen winning vrijwel altijd zal plaatsvinden in gebieden waar het leidingwater uit grondwater wordt gewonnen. Bij een verder gelijk blijvend waterverbruik zal de grondwaterwinning door een waterleidingbedrijf verminderen met in beginsel een zelfde hoeveelheid als de winning middels kleine particuliere grondwaterwinningen zal toenemen.

Kleine winningen kunnen echter zeker lokaal en regionaal de verdroging van gebieden met een natuurfunctie doen toenemen.

Naast het onttrekken van grondwater kan ook de doorboring van moeilijk doorlatende grondlagen lokaal en regionaal negatieve gevolgen hebben voor de verdrogingssituatie in gebieden met een natuurfunctie. Grondwaterstromingspatronen kunnen worden veranderd als er sprake is van een doorboring van moeilijk doorlatende grondlagen waardoor, deze grondlagen veel minder een barrière vormen voor grondwaterstromen. Hierdoor kunnen voor bepaalde gebieden specifieke grondwatersituaties worden aangetast, iets wat bijvoorbeeld kan leiden tot een achteruitgang van de natuurkwaliteit in een gebied. Als de boorschacht goed wordt afgedicht dan kunnen deze problemen worden voorkomen. In een zeer lokale situatie kunnen kwelstromen beïnvloed worden, hetgeen nadelige gevolgen kan hebben voor de natuur.

3.2 Kwaliteit bodem en grondwater

De kwaliteit van bodem en grondwater kan achteruitgaan als moeilijk doorlatende grondlagen op een onzorgvuldige wijze worden doorboord. Moeilijk doorlatende grondlagen kunnen een scheiding vormen tussen ondiep grondwater van slechte kwaliteit en dieper grondwater van een goede kwaliteit. Waterleidingbedrijven gebruiken meestal het diepere schonere grondwater als bron voor de bereiding van leidingwater. Als een moeilijk doorlatende grondlaag ten gevolge van vele niet afgedichte doorboringen makkelijker doorlatend wordt, kan dat leiden tot een achteruitgang van de kwaliteit van het diepere grondwater.

In principe worden ten behoeve van het aanleggen van drinkwaterwinningen en beregeningsputten over algemeen drie typen boormethoden toegepast, namelijk:

- zuigboren/luchtliften;
- pulsboren;
- straight flushboren (spuitboren).

Over het algemeen kan gesteld worden dat zowel bij zuigboren/luchtliften als bij pulsboren een goede afdichting van een moeilijk doorlatende laag mogelijk is. Bij spuitboringen (de meest gebruikt methode) is afdichting

ook mogelijk, maar de diepte waar de afdichting moet plaats vinden is moeilijk vast te stellen (Grontmij, 1999). Daardoor is de kans dat een boorput gemaakt door spuitboren leidt tot vervuiling van het diepere grondwater groter dan bij de andere twee boormethoden.

3.3 Volksgezondheid en diergezondheid

Het gebruik van water dat afkomstig is van een eigen winning vergt extra aandacht. Wordt het water voor veedrenking gebruikt dan moet het grondwater regelmatig (minimaal één maal per jaar) middels een bemonstering worden gecontroleerd. Grondwater mag niet worden gebruikt voor reiniging van melkwinningsapparatuur, tenzij door onderzoek wordt aangetoond dat het water voldoet aan de daaraan gestelde eisen. Een dergelijk onderzoek moet om de twee jaar worden herhaald (Verstappen-Boerekamp, 1998). De maximale toelaatbare waarden voor reiniging van tank- en melkinstallaties zijn gebaseerd op drinkwaternormen voor humane consumptie (Keten Kwaliteit Melk (KKM)).

Onderkend moet echter worden dat het winnen van grondwater uit een eigen put de nodige risico's met zich meebrengt. Soms moet grondwater worden onthard of ontijzerd, wat natuurlijk de nodige kosten met zich meebrengt.

Gebleken dat het grondwater van een eigen winning in sommige gevallen ook voor huishoudelijke doeleinden gebruikt wordt zoals voor wasmachines, toiletten en in uitzonderlijke gevallen voor echt drinkwater.

Toch kan gebruik van grondwater voor huishoudelijke doeleinden wel de nodige consequenties met zich meebrengen. Over het algemeen wordt door de grondwateronttrekker zelf een aansluiting gemaakt op het waterleidingnet. Indien dit niet correct gebeurt, kan dit nadelige gevolgen hebben voor de volksgezondheid, waaronder gevaar voor bacteriën. Door instroming kan dit grondwater in het openbare waterleidingnet terechtkomen.

4 Regelgeving en mogelijke maatregelen

4.1 Provinciaal beleid

De provincie heeft zowel voor het kwantiteitsbeheer als het kwaliteitsbeheer van het grondwater een belangrijke beleidsmatige en uitvoerende verantwoordelijkheid. De provinciale bevoegdheden zijn vastgelegd in respectievelijk de Grondwaterwet (Gww) en in de Wet Milieubeheer (Wm). Daarnaast is in dit kader nog de Wet Bodembescherming (Wbb) van belang. Deze wet biedt de provincies op dit moment echter geen bevoegdheden op bovengenoemde terreinen.

4.1.1 Grondwaterkwantiteit

Ingevolge de Grondwaterwet (artikel 14) is het verboden om grondwater te onttrekken, tenzij daarvoor door Gedeputeerde Staten een vergunning is verleend. Provinciale Staten kunnen bij verordening gevallen aanwijzen waarvoor de vergunningplicht niet geldt, met die restrictie dat een dergelijke vrijstelling van de vergunningplicht alleen kan worden toegekend voor onttrekkingen van ten hoogste 10 m³ per uur (artikel 15 Gww). Alle provincies hebben op een of andere wijze gebruik gemaakt van de mogelijkheid kleine grondwaterwinningen vrij te stellen van de vergunningplicht.

(Zie ook hoofdstuk 2 en de bijlage bij deze notitie.)

De provincie heeft mogelijkheden voor een gedifferentieerde aanpak binnen het kader van de Grondwaterwet, met het oog op het kwantiteitsbeheer van het grondwater. Mogelijkheden zijn:

- het aanwijzen door de provincie van gevoelige gebieden waarbinnen de vergunningplicht voor alle onttrekkingen geldt (dus ook voor onttrekkingen met een capaciteit kleiner dan 10 m³ per uur) eventueel gekoppeld met een beleidslijn, gericht op het slechts in uitzonderingsgevallen in die gevoelige gebieden toestaan van grondwateronttrekkingen, zoals in Noord-Brabant is gebeurd;
- het door de provincie instellen van een vergunningplicht, al dan niet in bepaalde gebieden, voor onttrekkingen met een capaciteit die onder de 10 m³ per uur ligt (bijv. 5 m³ per uur);
- het door de provincie instellen van een vergunningplicht voor een onttrekking boven een bepaalde hoeveelheid per maand, per kwartaal of per jaar, ook bij een capaciteit onder de 10 m³ per uur. Een dergelijk beleid wordt onder meer al toegepast in Drenthe (vergunningplicht bij meer dan 1.000 m³ per maand), Overijssel (vergunningplicht bij meer dan 5.000 m³ per kwartaal) en Gelderland (vergunningplicht bij meer dan 12.000 m³ per kwartaal);
- het door de provincie instellen van een vergunningplicht bij een onttrekking die dieper gaat dan bijv. 30 meter, zoals onder meer in bepaalde gebieden in Drenthe en Flevoland wordt aangehouden en momenteel in Noord-Brabant in discussie is;
- een beleid waarbij diepe onttrekkingen (onder bepaalde voorwaarden) uitsluitend worden toestaan voor waterleidingbedrijven en industriële toepassingen die een zeer goede kwaliteit nodig hebben, zoals momenteel in Noord-Brabant in discussie is.

Om de ongewenste groei van de kleine onttrekkingen tegen te gaan heeft de provincie op grond van de Grondwaterwet de mogelijkheid om deze onttrekkingen aan banden te leggen. De Grondwaterwet biedt in beginsel zelfs de mogelijkheid een vergunningplicht voor alle kleine grondwateronttrekkingen door te voeren. Dit brengt echter een zeer hoge bestuurslast met zich mee en moet, mede gezien het relatief kleine aandeel van de grondwaterwinning via kleine onttrekkingen, als een weinig doelmatige aanpak worden beschouwd.

De Grondwaterwet kent in artikel 15a nog de mogelijkheid om voor een aantal specifieke onttrekkingen algemene regels te stellen. Het gaat daarbij onder meer om grondwateronttrekkingen voor bouwputten, noodvoorzieningen, beregening en grondwatersanering. Deze onttrekkingen hebben overigens meestal een capaciteit boven de 10 m³ per uur en vallen daarmee buiten het kader van dit advies.

Samenvattend kan worden gesteld dat de provincies in principe de toename van het aantal kleine winningen kunnen beperken. Het is voor de provincie mogelijk om een gedifferentieerd en gebiedsgericht beleid te voeren, bijvoorbeeld door in bepaalde (gevoelige) gebieden voor alle, of vrijwel alle, grondwaterwinningen een vergunningplicht in te stellen. Ook het vaststellen van een grens van de vrijstelling van de vergunningplicht op basis van de onttrokken hoeveelheid per maand, per kwartaal of per jaar (naast de hoeveelheid per uur) biedt een mogelijkheid voor een betere beheersing van de problematiek.

Een dergelijke aanpak zal voor de provincies wel een extra bestuurslast met zich meebrengen. De provincies zullen moeten nagaan of, en zo ja voor welke gebieden, een verzwaarde aanpak geboden is.

Daar de Grondwaterwet primair gericht is op het kwantiteitsbeheer van het grondwater is het de vraag of in het kader van de Grondwaterwet eisen aan de uitvoering en afwerking van de boorput kunnen worden gesteld.

4.1.2 Grondwaterkwaliteit

Ingevolge artikel 1.2 lid 2 van de Wet Milieubeheer (Wm) zijn Provinciale Staten verplicht in de Provinciale milieuverordening (Pmv) in ieder geval regels op te nemen ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning in de bij die verordening aangewezen gebieden.

Op grond van dit artikel hebben de provincies beschermingsgebieden aangewezen rond de winmiddelen van de openbare waterleidingbedrijven. In deze gebieden gelden bijzondere regels om het risico van verontreiniging van het grondwater te minimaliseren. Het gaat hierbij doorgaans om de zogenaamde "60-dagenzones" met het strengste beschermingsregime (waterwingebieden) en 25-jaarzones met een wat minder streng regime (grondwaterbeschermingsgebied of beschermingsgebied). In de genoemde gebieden doet het grondwater er respectievelijk tot 60 dagen en tot 25 jaar over om de winmiddelen te bereiken.

Naast de beschermingsgebieden heeft een aantal provincies één of meerdere boringsvrije zones aangewezen, waar alleen bijzondere regels gelden voor met name boor- en graafactiviteiten. Het doel hiervan is om activiteiten tegen te gaan die de bodembeschermende functie van slecht doorlatende lagen aantasten. Ook zijn deze gebieden aangewezen om de kwaliteit van het grondwater te beschermen met het oog op grondwaterwinning.

Naast de plicht om in de Provinciale milieuverordening regels te stellen ter bescherming van de kwaliteit van grondwater in het kader van de grondwaterwinning, hebben Provinciale Staten de bevoegdheid om in de Provinciale milieuverordening regels te stellen ter bescherming van het milieu. In principe kan de provincie, om verontreiniging van het grondwater tegen te gaan, eisen stellen aan de wijze waarop een boorput moet worden aangelegd. De mogelijkheden hiertoe zijn echter, buiten de eerder genoemde beschermingsgebieden rond de waterwinningen, beperkt. Zo kan binnen een in het kader van de Wm niet vergunningplichtige inrichting (AMvB bedrijfsinrichting Wm en het Besluit melkveehouderij) in de Provinciale milieuverordening nauwelijks iets geregeld worden. Datzelfde doet zich voor bij agrarische bedrijven die zijn gelegen in relatienotagebieden.

Voor boringen binnen de meeste vergunningplichtige inrichtingen is de provincie afhankelijk van de medewerking van gemeenten. Het is niet mogelijk om in de Provinciale Milieuverordening een provinciedekkende regeling op te nemen.

In dit kader is het van belang dat het IPO en de VEWIN onlangs een onderzoek zijn gestart naar mogelijkheden voor een generieke aanpak van grondboringen. De resultaten van dit onderzoek zijn eind 1999 te verwachten.

Samenvattend kan worden gesteld dat de mogelijkheden voor de provincie om in het kader van de milieuwetgeving eisen te stellen aan grondboringen die worden uitgevoerd ten behoeve van het maken van (kleine) grondwaterwinningen, beperkt zijn.

4.2 Rijksbeleid en maatregelen

4.2.1 Wetgeving

Op grond van artikel 6 t/m 12 Wet Bodembescherming (Wbb) kunnen in het belang van de bescherming van de bodem in een AMvB regels worden gesteld met betrekking tot de uitvoering van werken in de bodem, waarbij ingrepen worden verricht of stoffen worden gebruikt, die de bodem kunnen verontreinigen of aantasten. Een voorbeeld hiervan is het Lozingenbesluit bodembescherming. In artikel 8, lid 2, onder g, Wbb wordt onder andere werken in het kader van de grondwaterwinningen genoemd.

Het stellen van eisen aan grondboringen die worden verricht ten behoeve van grondwaterwinningen via een AMvB op grond van de Wet Bodembescherming heeft duidelijk voordelen boven een regeling via de Provinciale milieuverordening.

Een AMvB kan gelden voor boorputten binnen en buiten inrichtingen. De AMvB kan ook gelden voor de onder 4.1.2 genoemde (in het kader van de Wm niet-vergunningplichtige) inrichtingen en voor agrarische bedrijven die zijn gelegen in relatienotagebieden, waarvoor in de Pmv geen regels kunnen worden vastgelegd.

In een AMvB zouden regels kunnen worden gegeven voor de wijze van boren en de afdichting van de boorschacht.

Zoals in hoofdstuk 3.2 is aangegeven, is het bij sommige boormethoden niet altijd goed mogelijk de boorschacht goed af te dichten. Dit geldt met

name voor de zogenoemde spuitboringen. Hierdoor kan de kwaliteit van het dieper gelegen grondwater aangetast worden.

4.2.2 Financiële maatregelen

In 1995 is de Wet belastingen op milieugrondslag in werking getreden. Ingevolge van deze wet moeten grondwateronttrekkers belasting betalen voor het onttrekken van grondwater. Voor de waterleidingbedrijven is het tarief $f\ 0,34 /m^3$, voor de overige onttrekkers $f\ 0,17/m^3$. De waterleidingbedrijven hebben de grondwaterbelasting (incl. BTW is dat circa $f\ 0,40/m^3$) doorberekend aan de afnemers van leidingwater, waardoor de leidingwaterprijs gestegen is.

Onttrekkingen met een capaciteit onder de $10\ m^3$ per uur vallen buiten de belastingplicht. Hierdoor kan het voor bedrijven en particulieren aantrekkelijk worden in plaats van het gebruik van leidingwater zelf grondwater te winnen. Dit zogenaamde vluchtgedrag vindt vooral in de agrarische sector plaats. Hierbij moet overigens worden aangetekend dat ook vóór invoering van de Wet belastingen op milieugrondslag reeds vele agrarische bedrijven in het bezit waren van een eigen grondwaterwinning.

Bij de beslissing van een particulier om over te gaan tot een eigen winning zal de stijging van de leidingwaterprijs, mede ten gevolge van de doorvoering van de grondwaterbelasting ingevolge de Wet belastingen op milieugrondslag, zeker een rol spelen.

Door het KIWA (1997) is uitgerekend bij welke leidingwaterprijs en welke hoeveelheden onder gemiddelde omstandigheden het financieel aantrekkelijk wordt over te stappen van leidingwatergebruik op drinkwater. De gemiddelde prijs van leidingwater dat wordt gewonnen uit grondwater, ligt momenteel omstreeks $f\ 2,00$ per m^3 , daarvan komt circa $f\ 0,40$ per m^3 voor rekening van de Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm). Onderstaande tabel geeft een indicatie van de verschuiving van het jaarverbruik waarboven het financieel aantrekkelijk is over te schakelen van leidingwater op drinkwater.

Prijs leidingwater per m^3	Situatie	omslagpunt, jaarverbruik in m^3
$f\ 1,60$	huidige gem. prijs, zonder Wbm	1.800
$f\ 2,00$	huidige gem. prijs, met Wbm ($f\ 0,34$ netto)	1.400
$f\ 2,40$	huidige gem. prijs, met verdubbeling Wbm	1.150

Overigens was in 1994 (dus vóór de inwerkingtreding van de Wet belastingen op milieu-grondslag) op 44% van de melkveehouderijbedrijven in ons land al een grondwaterinstallatie aanwezig, terwijl zo'n 15% de aanschaf van zo'n installatie overwoog. Op bedrijven die een dergelijke installatie hadden, geschiedde het drenken van het vee voor 90% met dat eigen gewonnen grondwater (Verstappen-Boerekamp, 1998).

De toename van het aantal melkveehouders, die zelf een kleine grondwateronttrekking hebben voor onder meer veedrenking, zal op een gegeven moment een maximum bereiken.

Als een pomp met een capaciteit van $10\ m^3$ per uur permanent draait, is er sprake van een jaarlijkse onttrekking van $86.000\ m^3$ grondwater. Een

dergelijke onttrekking is momenteel vrijgesteld van een Wbm-belasting. In de praktijk komen dergelijke permanente onttrekkingen (nog) weinig voor.

Om een toename van permanente onttrekkingen in de toekomst te beperken kan worden overwogen om in artikel 8 onder a Wet belastingen op milieugrondslag vast te leggen dat de vrijstelling van de grondwaterbelasting voor winningen met een capaciteit onder de 10 m³ per uur alleen geldt als per jaar niet meer dan 40.000 m³ grondwater wordt gewonnen. Permanente winningen met een capaciteit van meer dan 5 m³ per uur zouden hierdoor onder de grondwaterbelasting komen te vallen.

Hiermee wordt aangesloten bij de belastingplicht voor beregening, waarbij ook een vrijstelling geldt voor winningen onder de 40.000 m³ per jaar (artikel 8 onder e). Overigens moet bij de besluitvorming over een dergelijke maatregel worden nagegaan of de opbrengsten in redelijke verhouding staan tot de perceptiekosten.

5 Conclusies en aanbevelingen

De verwachting is dat er een zekere toename zal zijn van de kleine grondwateronttrekkingen. Zowel het aantal kleine onttrekkingen neemt toe, als de diepte van de onttrekking. Dit zal zich op een gegeven moment stabiliseren. De stijging zal zich voortzetten wanneer de prijzen van drinkwater verder zullen stijgen en het voor de particulieren en bedrijven eerder rendabel wordt om zelf een bron te slaan.

De provincies kunnen in het kader van hun verantwoordelijkheid voor het water- en milieubeleid het beste bepalen of ontwikkelingen ten aanzien van kleine grondwaterwinningen in bepaalde gebieden of in de gehele provincie als ongewenst moeten worden aangemerkt.

Uit een enquête van het IPO-vakberaad grondwater is naar voren gekomen dat sommige provincies maar beperkt inzicht hebben in de problematiek in hun gebied.

Een ongecontroleerde toename van kleine winningen kan op lokaal en regionaal niveau leiden tot een vergroting van verdroging in gebieden met een natuurfunctie. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de verdroging in Nederland voor 60 - 70% wordt veroorzaakt door in het verleden genomen cultuurtechnische maatregelen en voor circa 20% door grondwateronttrekkingen.

Daar de kleine grondwateronttrekkingen van een capaciteit van minder dan 10 m³ per uur maar een klein deel van de totale grondwateronttrekking vormen is landelijk gezien de bijdrage aan de verdroging beperkt. Lokaal en regionaal kan dat echter anders liggen.

Provincies hebben in het kader van de Grondwaterwet voldoende wettelijke mogelijkheden om de ongewenste groei van kleine winningen te reguleren. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan:

- het aanwijzen door de provincie van gevoelige gebieden waarbinnen de vergunningplicht voor alle onttrekkingen geldt (dus ook voor onttrekkingen met een capaciteit kleiner dan 10 m³ per uur) eventueel gekoppeld met een beleidslijn, gericht op het slechts in uitzonderingsgevallen in die gevoelige gebieden toestaan van grondwateronttrekkingen;
- het door de provincie instellen van een vergunningplicht, al dan niet in bepaalde gebieden, voor onttrekkingen met een capaciteit die onder de 10 m³ per uur ligt (bijv. 5 m³ per uur);
- het door de provincie instellen van een vergunningplicht voor een onttrekking boven een bepaalde hoeveelheid per maand, per kwartaal of per jaar, ook bij een capaciteit onder de 10 m³ per uur;
- het door de provincie instellen van een vergunningplicht bij een onttrekking die dieper gaat dan bijv. 30 meter;
- een beleid waarbij diepe onttrekkingen (onder bepaalde voorwaarden) uitsluitend worden toestaan voor waterleidingbedrijven en industriële toepassingen die een zeer goede kwaliteit nodig hebben.

Een effectieve handhaving is niet eenvoudig. Het vergt een flinke inspanning en een politieke wil.

Het rijk zou de belastingvrijstelling voor onttrekkingen met een capaciteit onder de 10 m³ per uur kunnen beperken tot inrichtingen waarbij minder dan 40.000 m³ grondwater per jaar wordt onttrokken.

Een ongecontroleerde toename van kleine grondwaterwinningen betekent dat slecht doorlatende grondlagen kunnen worden doorboord. Dergelijke grondlagen vormen een bescherming voor de kwaliteit van het diepe grondwater. Als de boorputten niet goed worden afgedicht zal doorboring van een moeilijk doorlatende laag leiden tot een achteruitgang van de kwaliteit van het daaronder aanwezige diepe grondwater. De omvang van problematiek moet worden bekeken in relatie met andere aantastingen ten aanzien van grond- en bodemverontreiniging.

De mogelijkheden voor de provincie om afdoende regels te stellen aan de boringen, zowel ten aanzien van de toelaatbaarheid als ten aanzien van de eisen die aan de uitvoering moeten worden gesteld, zijn beperkt. Het wettelijke instrumentarium moet als gebrekkig worden aangemerkt, verbetering daarvan is geboden. Daarbij kan worden gedacht aan het op landelijk niveau vaststellen van eisen voor grondboringen in een AMvB op basis van de Wet Bodembescherming.

In het kader van het kostenrisico en de risico's voor de volksgezondheid en de diergezondheid moet er een goede voorlichting komen aan potentiële eigen winners van grondwater. De voorlichting zal zich met name moeten richten op:

- eisen die moeten worden gesteld aan de boring van een eigen bron. De boring moet zodanig plaatsvinden dat moeilijk doorlaarbare bodemlagen, die nu grondwatersoorten gescheiden houden, niet worden doorboord;
- eigen winning van grondwater is vaak duurder dan men in eerste instantie denkt, soms is ontijzering en/of ontharding nodig;
- eisen die moeten worden gesteld aan de kwaliteit voor grondwater dat wordt gebruikt voor schoonmaken melkinstallaties. Normen zijn vastgelegd in het kwaliteitswaarborgingssysteem "Keten Kwaliteit Melk" (KKM). Water moet tweemaal per jaar worden bemonsterd;
- eisen die moeten worden gesteld aan de kwaliteit voor grondwater dat wordt gebruikt voor veedrenking. Hiervoor is een bemonstering van minimaal éénmaal per jaar nodig;
- als het water voor huishoudelijk gebruik wordt benut doet men er ook verstandig aan water met een zekere regelmaat te laten controleren.

Samenstelling van de ad hoc werkgroep kleine grondwaterwinningen

Deze notitie is voorbereid door een door de CIW-werkgroep grondwater/verdroging ingestelde ad hoc werkgroep kleine grondwaterwinningen

Deze ad hoc werkgroep had de volgende samenstelling:

Rob Eijnsink (VEWIN)
Gine van der Flier (Provincie Noord Brabant)
Allet Geling (Ministerie V&W, RIZA)
Jurjen Keuning (Ministerie V&W, dir. Water)
Willem Henk Streekstra (LTO Nederland)
Jelle Vegt (Provincie Limburg)

Gebruikte afkortingen

Wbm	- Wet belastingen op milieugrondslag
Pmv	- Provinciale Milieuverordening
Wbb	- Wet Bodembescherming
Wm	- Wet milieubeheer
Gww	- Grondwaterwet
AMvB	- Algemene Maatregel van Bestuur

Literatuur

Interdepartementale werkgroep WBM, juni 1997, Verslag evaluatie grondwaterbelasting en afvalstoffenbelasting WBM.

Grontmij, februari 1999, Generieke regeling voor boringen ter voorkoming van nadelige effecten van het doorboren van afsluitende lagen. Tussenrapportage fase 1.

IPO-vakberaad grondwater, 1998, Vluchtgedrag. Resultaten van een enquête bij de provincies.

KIWA, 1997, Ontwijkgedrag in de agrarische sector. De vlucht naar een eigen watervoorziening.

Verstappen-Boerekamp, J.A.M., G.M.V.H. Wolters, 1998, Duurzaam watergebruik. Praktijkonderzoek Rundvee, Schapen en Paarden, Lelystad.

Verstraten, F, 1996, Betekenis van water voor de veehouderij, IKC-Landbouw.

Bijlage

Bijlage 1 Overzicht van melding-, registratie of vergunningplicht bij permanente onttrekking van grondwater voor agrarisch gebruik

Provincie	Melding bij meer dan	Registratie bij meer dan	Vergunning bij meer dan	
Groningen	10	10	30	m ³ /uur ^a
Friesland	1	10	10	m ³ /uur
- berekening		10	60	m ³ /uur
Drenthe	1	1	10	m ³ /uur ^a
		1000	1000	m ³ /maand ^a
- berekening		1	60	m ³ /uur ^{a,b}
Overijssel	altijd	10	10	m ³ /uur ^c
	altijd	5000	5000	m ³ /kwartaal ^c
- berekening	altijd	-	50	m ³ /uur
Gelderland	10	10	10	m ³ /uur
			12000	m ³ /kwartaal
- berekening		35	60	m ³ /uur ^e
Flevoland	altijd	-	10	m ³ /uur ^{a,f}
- berekening	altijd	40	40	m ³ /uur ^{a,f}
Utrecht	altijd	10	10	m ³ /uur ^{a,g}
	altijd	12000	12000	m ³ /kwartaal ^{a,g}
- berekening			60	m ³ /uur ^{a,g}
N-Holland	-	-	50000	m ³ /jaar ^h
Z-Holland	1	10	10	m ³ /jaar ^h
		12000	12000	m ³ /jaar ^h
Zeeland	-	5	10	m ³ /uur ^h
- berekening			1000	m ³ /maand ^h
- berekening			8000	m ³ /jaar ^h
N-Brabant	-	10	10	m ³ /uur ⁱ
Zeeland	-	10	10	m ³ /uur ⁱ

- a) Alleen als geen of onvoldoende oppervlaktewater beschikbaar is, is grondwateronttrekking toegestaan.
- b) In functiegebieden is grondwateronttrekking voor beregenen van grasland en akkerbouwgrond verboden, in overige gebieden is het aan termijnen gebonden.
- c) In een aantal gemeenten geldt voor alle grondwateronttrekkingen op een diepte van meer dan 50 m-maaiveld een vergunningplicht.
- d) Als onvoldoende oppervlakte- en/of grondwater beschikbaar is, is het soms niet toegestaan grondwater te gebruiken voor beregening.
- e) Onttrekking van grondwater met een capaciteit tussen 20 en 60 m³/uur en maximaal 25.000 m³/kwartaal, zijn verplicht te beregenen volgens de richtlijnen van de beregeningsplanner.
- f) In delen van Flevoland geldt voor alle grondwateronttrekkingen op een diepte van 30 m-maaiveld een meldings- en vergunningplicht.
- g) Grondwateronttrekking is alleen toegestaan uit het eerste watervoerende pakket.
- h) Voor functiegebieden gelden strengere normen.
- i) Voor functiegebieden bestaat een vergunningplicht bij onttrekking van grondwater (> 0 m³/uur).

BRON: Verstappen-Boerekamp, J.A.M., G.M.V.H. Wolters, 1998, Duurzaam watergebruik. Praktijkonderzoek Rundvee, Schapen en Paarden, Lelystad

Aan
De voorzitter van de
Commissie Integraal
Waterbeheer
de heer dr. J. IJff
Postbus 20906
2500 EX DEN HAAG



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Contactpersoon	Doorkiesnummer
ir. J. Keuning	351 89 00
Datum	Bijlage(n)
14 september 1998	-
Ons kenmerk	Uw kenmerk
HK/AW 98/6973	-
Onderwerp	
kleine grondwaterwinningen	

Geachte heer IJff,

Mede namens de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer vraag ik u hierbij een advies uit te brengen over de aanpak van een mogelijke toename van kleine grondwaterwinningen.

Door de stijging van de drinkwaterprijzen, onder meer als gevolg van de in 1995 ingevoerde belasting op het onttrekken van grondwater ingevolge de Wet belastingen op milieugrondslag, wordt het in bepaalde gevallen aantrekkelijk om kleine putten te slaan en zelf grondwater te winnen. Omdat de grondwaterbelasting om uitvoeringstechnische redenen een ondergrens voor kleine winningen kent van 10 m³ per uur, zijn deze kleine grondwaterwinningen vrijgesteld van de belasting.

Van verschillende zijden wordt betoogd dat er, mede onder invloed van de invoering van de grondwaterbelasting, momenteel sprake zou zijn van een toename van (kleine) grondwaterwinningen. In het kabinetsstandpunt over het evaluatieverslag inzake de bepalingen van de grondwaterbelasting en de afvalstoffenbelasting van 30 september 1997 wordt hierover gesteld dat signalen die wijzen op ontwijkgedrag in de vorm van het overgaan tot zelf grondwater onttrekken (nog) niet kwantitatief aangetoond kunnen worden.

Bij de bespreking van de evaluatie van de Wet belastingen op milieugrondslag in het Algemeen Overleg tussen de Vaste Commissie voor Financiën en de Staatssecretaris van Financiën is vanuit de Tweede Kamer aandacht gevraagd voor een mogelijk ontwijkgedrag van het gebruik van leidingwater naar particuliere winningen.

Bij een enquête bij de provincies die dit voorjaar, in opdracht van het IPO-vakberaad grondwater, door het Bureau Grondwater van de provincie Limburg is uitgevoerd, komt naar voren dat concrete gegevens over het vluchtgedrag nauwelijks voorhanden zijn. Wel wordt gesteld dat uit de beschikbare gegevens een opwaartse trend kan worden afgeleid.

Ik acht het gewenst dat er door uw advies een meer eenduidig beeld komt van de problematiek van een mogelijke toename van kleine grondwaterwinningen en een brede visie wordt gevormd over de mogelijke aanpak daarvan. Daarbij moet worden onderkend dat er ook andere redenen kunnen zijn om tot een particuliere grondwateronttrekking over te gaan dan alleen de invoering van de grondwaterbelasting in het kader van de Wet belastingen op milieugrondslag. Ik verzoek u uw advies te richten op de mogelijke toename van kleine winningen in zijn algemeenheid, waarbij ik ook meer algemene voorstellen voor de aanpak van de problematiek verwelkom.

Ik verzoek u uw advies in ieder geval in te gaan op de volgende vraagpunten:

- is er sprake van een toename van kleine winningen
- zo ja, is globaal aan te geven wat daarvan de oorzaken zijn
- wat zijn de verwachtingen voor de toekomst
- wat zijn de gevolgen voor het kwantitatieve grondwaterbeheer (met name voor verdrogingsproblematiek) en voor de kwaliteit van het grondwater (met name t.g.v. doorboringen van ondoorlatende lagen) van een toename van de kleine grondwaterwinningen (als die wordt verwacht)
- zijn er andere milieu- en volksgezondheidsaspecten in het geding
- op welke wijze kan de problematiek het beste worden aangepakt, waarbij ik met name denk aan een aanpak op provinciaal niveau, mede gebaseerd op de taken van de provincie in het kader van de Grondwaterwet en de milieuwetgeving
- hebben provincies voldoende mogelijkheden, onder meer in de vorm van het wettelijk instrumentarium, om te voorkomen dat schade wordt toegebracht aan het milieu door toename kleine grondwaterwinningen,
- zo nee, welke maatregelen, bijvoorbeeld in de vorm van aanpassing van het wettelijk instrumentarium, zijn nodig om provincies in staat te stellen te voorkomen dat door kleine winningen schade wordt toegebracht aan het milieu.

Ik verzoek u uw advies eind dit jaar aan mij uit te brengen.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

drs. J.M. de Vries