



Handreiking Juridische Helderheid Grondwaterbeheer

Deel C: twee praktijkvoorbeelden gebiedsgericht grondwaterbeheer: Rotterdam en Apeldoorn

Inleiding

Grondwaterbeheer is, zo hebben de delen A) en B) van deze handreiking laten zien, te beschouwen als onderdeel van het omgevingsbeheer. Helderheid in het grondwaterbeheer veronderstelt helderheid over de relaties die het grondwaterbeheer heeft met tal van andere beheerdomeinen. Juridisch is dit niet anders: een goed beeld van de grondwaterwet- en regelgeving impliceert kennis van de grondwatergerelateerde bepalingen in de verschillende wetten die (mede) regulering van delen van het grondwaterbeheer tot doel hebben. Van belang is daarbij te weten wie voor welke specifieke (deel-)handeling in het grondwaterbeheer een specifieke bevoegdheid of taak heeft. Zeker in gebiedsgerichte grondwaterprojecten komen verschillende handelingen en daaraan gekoppelde taken en bevoegdheden samen. In dit deel C) wordt dat duidelijk gemaakt.

In het vervolg van dit deel staan twee gebiedsgerichte grondwaterprojecten centraal. Voor hierna te schetsen projecten in Rotterdam en Apeldoorn worden de juridische aspecten beschreven. Elke casus wordt ontleed in concrete activiteiten die met elkaar samenhangen. Ofwel: welke van de 20 factsheets (deel B) zien we in de gebiedsgerichte casus terugkomen? Vervolgens vindt een analyse plaats van de beide praktijkgevallen.

Deel C) is het product van een op 9 december 2011 georganiseerde workshop. Na een korte beschrijving van beide projecten is de deelnemers van de workshop gevraagd antwoord te geven op de volgende vragen:

1. Wat is het probleem?
2. Welke activiteiten zijn te onderscheiden?
3. Hoe had je deze casus vooraf kunnen regelen?
4. Welke mogelijkheden zijn er in deze fase van het project?
5. Welke knelpunten zijn er in deze casus naar voren gekomen?

Afgerond wordt met de belangrijkste conclusies en aanbevelingen; deze zijn tevens in hoofdstuk 10 van deel A) van de handreiking opgenomen.

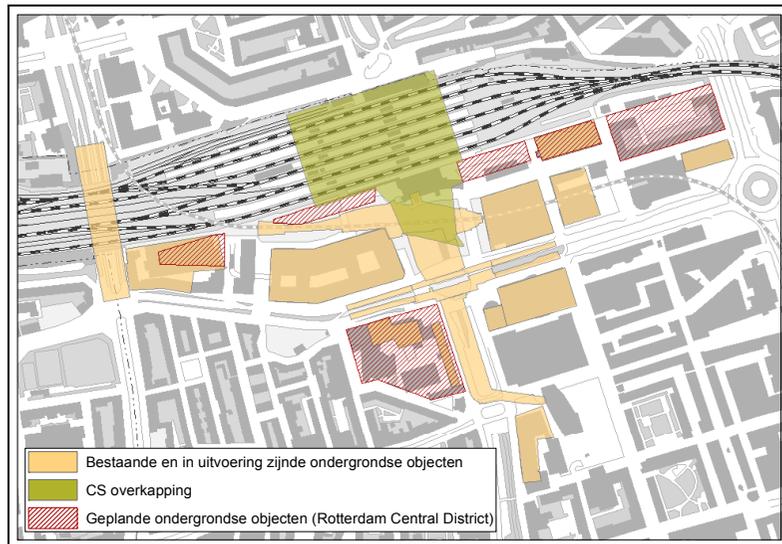
Tot slot is van belang op te merken dat de term 'gebiedsgericht grondwaterbeheer' hier breder c.q. integraler wordt beschouwd dan in het wetsvoorstel gebiedsgericht grondwaterbeheer (zie hoofdstuk 8 van deel A) van de handreiking) dat zich beperkt tot het aspect van grondwaterverontreinigingen. In beide hieronder geschetste voorbeelden is er ook aandacht voor grondwaterkwantiteitsvraagstukken.

Casus Rotterdam

Beschrijving casus

In het gebied rondom Rotterdam Centraal Station (de toekomstige OV Terminal Rotterdam CS (OVT) vinden omvangrijke projecten plaats. Een deel van de activiteiten heeft invloed op het grondwaterregime, in het bijzonder de grondwaterstanden.

Vanaf 2004 is de RandstadRail aangelegd met grote bouwputten ten zuiden van het NS station/emplacement. Het nieuwe Metrostation CS is gerealiseerd met zogenaamde diepwanden (40 meter diep en 1,5 meter breed) die een permanente barrière vormen voor grondwaterstroming in de ondergrond. Ten zuiden van het Metrostation CS worden meer ondergrondse objecten gemaakt, zoals verkeerstunnels en een vierlaagse parkeergarage Kruisplein. De ondergrondse objecten (bestaand en nieuw) belemmeren de natuurlijke grondwaterstroming. Ook neemt de hoeveelheid verhard oppervlak toe.



Figuur 1: Ondergrondse objecten in het Stationsgebied van Rotterdam

Voor de realisatie van deze projecten zijn tijdelijke spanningsbemalingen nodig. Vanwege de locatiespecifieke bodemopbouw (kortsluitstroming) is, om zettingen te voorkomen, tevens infiltratie noodzakelijk bij spanningsbemalingen onder de metrotunnel. Door de barrièrevorming is de grondwaterstand dusdanig gedaald dat er plaatselijk een infiltratiesysteem zal worden aangelegd. Daarnaast wordt het bestaande NS station momenteel omgebouwd tot een



nieuwe OV Terminal. Voor de nieuwe OV-terminal zal een integrale kapconstructie worden gerealiseerd over de sporen met een afmeting van ongeveer 125 bij 250 m². In figuur 1 is de locatie van de sporenkap weergegeven, evenals de locatie van de ondergrondse objecten. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de huidige en de toekomstige situatie.

De partijen die bij deze projecten in beeld komen zijn het vervoersbedrijf RET (Rotterdamse Elektrische Tram N.V.), de gemeente Rotterdam, ProRail en het Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard (hierna: HHSK).

Voorheen sijpelde de neerslag die naast het perrondak op de sporen viel door de bodem naar het grondwater (grondwateraanvulling, ca. 50 % van oppervlakte van het voormalige station). In de vergunde nieuwe plannen wordt al het afgevangen hemelwater afgevoerd naar het riool, maar de betrokken partijen zijn momenteel bezig met het zoeken naar een alternatief voor het hemelwater, dat beter aansluit bij de oude situatie.

Casus en juridisch relevante activiteiten

In onderstaand schema zijn de in deze casus te onderscheiden juridische activiteiten uiteengezet. Deze activiteiten zijn gerelateerd aan de factsheets die zijn opgenomen in onderdeel B. De belangrijkste kenmerken uit de factsheets worden kort uiteengezet.

Activiteit <i>(nrs. corresponderen met nummering deel B)</i>	Algemene toelichting	Juridische verplichtingen	Bevoegd gezag	Procedure
3. Bouwputbemaling of bronnering inclusief het lozen van het onttrokken grondwater	Hieronder vallen de (spannings)bemalingen (onttrekken van grondwater) van alle projecten en de infiltratie (terugbrengen/lozen in de bodem) bij de bemalingen om zettingen te voorkomen.	<ul style="list-style-type: none"> - Op grond van de waterschapskeur is, afhankelijk van de grootte van de onttrekking, een melding of watervergunning vereist. - Het terugbrengen van grondwater in de bodem is een lozing in de zin van art. 3.2 Activiteitenbesluit (als het in het kader van een Wm-inrichting is) of art. 3.2 Besluit lozen buiten inrichtingen (Blbi) (lozing in openbare ruimte). Lozen buiten een inrichting hoeft niet te worden gemeld. Binnen een type B- of C-inrichting moet de lozing worden gemeld.¹ 	<ul style="list-style-type: none"> - waterschap voor watervergunning - gemeente voor het lozen in de bodem, tenzij provincie bevoegd is. Provincie is bevoegd als de lozing buiten inrichtingen plaatsvindt en dieper dan 10m is of binnen een inrichting die onder de bevoegdheid van de provincie valt. 	<ul style="list-style-type: none"> - vaak de reguliere procedure (afd. 4.1.2 Awb) maar kan o.g.v. keur van worden afgeweken. - zie voor de meldingstermijn: art. 1.13 Activiteitenbesluit of art. 1.12 Blbi

¹ Voor deze casus zijn we niet nagegaan of er sprake is van een Wm-inrichting.



Activiteit	Algemene toelichting	Juridische verplichtingen	Bevoegd gezag	Procedure
4. Borgen van het grondwaterbelang in ruimtelijke plannen (watertoets)	Als het bestemmingsplan moet worden aangepast om bijv. een nieuw metrostation of andere ondergrondse objecten toe te staan dienen ook de grondwaterbelangen te worden meegenomen. Dit moet op grond van de watertoets en volgt ook uit de gemeentelijke grondwaterzorgplicht.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bestuurlijk overleg (art. 3.1.1 Besluit ruimtelijke ordening) 2. Waterparagraaf (art. 3.1.6 Bro) 3. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zorgvuldigheid, motivering). 	De gemeente stelt het bestemmingsplan vast.	Bestemmingsplan: afdeling 3.2 Wro en afdeling 3.4 Awb.
5. (Diep)infiltratie van hemelwater	Overtollig hemelwater kan op oppervlaktewater worden geloosd, worden geïnfilteerd in de bodem, naar een hemelwaterstelsel worden afgevoerd of op een vuilwaterriool worden geloosd. Leidend maar niet doorslaggevend hierbij is de in de Wm opgenomen voorkeursvolgorde.	<p>De juridische verplichtingen hangen af van de hoedanigheid van de lozer.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Lozen van hemelwater in de bodem vanuit de meeste Wm-inrichtingen valt onder art. 3.3 van het Activiteitenbesluit. De lozing moet worden gemeld als het een inrichting type B of C betreft. 2. Lozen van hemelwater in de bodem vanuit de openbare ruimte valt onder paragraaf 3.3 van het Besluit lozen buiten inrichtingen. Er is geen melding vereist. 3. Lozen van hemelwater in de bodem vanuit gemeentelijke hemelwaterstelsels (zoals wadi's, IT-riolen) valt onder art. 3.14 Besluit lozen buiten inrichtingen. Het lozen is toegestaan als het stelsel is opgenomen in het GRP en conform dit plan wordt beheerd. 	<p>Het bevoegde gezag is vrijwel altijd de gemeente. In twee gevallen is de provincie echter bevoegd gezag:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. lozingen in de bodem binnen inrichtingen die onder bevoegdheid van de provincie vallen; 2. lozingen buiten inrichtingen (m.u.v. huishoudens) op een diepte van meer dan 10 m (diepinfiltratie). 	Als een melding is vereist, is de meldingstermijn 4 weken. Eventuele maatwerkvoorschriften worden voorbereid volgens de reguliere procedure van titel 4.1 Awb.



Activiteit	Algemene toelichting	Juridische verplichtingen	Bevoegd gezag	Procedure
6. Lozen van afvalwater in de bodem	Relevant voor het permanente infiltratiesysteem. Hemelwater of water afkomstig van ontwatering of saneringen mag in principe in de bodem worden geloosd. Deze lozingen vallen onder algemene regels.	In geval het complex als een Wm-inrichting geldt, zijn de algemene regels van het Activiteitenbesluit van toepassing. Zo niet, dan geldt het Blbi als toetsingskader.	Zie onder nr. 5 hierboven.	De meldingstermijn is 4 weken. Eventuele maatwerkvoorschriften worden voorbereid volgens de reguliere procedure van titel 4.1 Awb.
10. Omgaan met grondwateroverlast en –onderlastproblemen (gemeentelijke grondwaterzorgplicht)	Op de gemeente rust een zorgplicht om doelmatige maatregelen te nemen in het openbare gebied, teneinde negatieve gevolgen van de grondwaterstand op de aan de grond gegeven bestemming zo veel mogelijk te voorkomen of te beperken.	De algemene beginselen van behoorlijk bestuur bieden het kader voor de vraag welke inspanning de gemeente precies moet leveren. De gemeente is niet verplicht om maatregelen te nemen als dat niet doelmatig is. De gemeente moet wel goed <u>motiveren</u> waarom maatregelen al dan niet doelmatig zijn.	De gemeenteraad is bevoegd voor de vaststelling van het GRP. In dit plan (of een bijbehorend document) wordt de zorgplicht concreet gemaakt.	Het is raadzaam (maar niet verplicht) het GRP voor te bereiden met toepassing van afdeling 3.4 Awb. Het waterschap en de provincie moeten in ieder geval betrokken worden bij de voorbereiding van het plan.
15. Borging grondwaterbelang bij ondergrondse projecten	Ondergrondse projecten kunnen leiden tot grondwaterproblemen doordat de afstroming van grondwater wordt belemmerd.	Voor het bouwen van ondergrondse bouwwerken is een omgevingsvergunning 'bouwen' vereist. De vergunning mag alleen / moet worden verleend als het bouwwerk voldoet aan het Bouwbesluit, de gemeentelijke bouwverordening, het bestemmingsplan en welstandseisen. NB de gemeentelijke bouwverordening wordt grotendeels geïntegreerd in het Bouwbesluit 2012.	Burgemeester en wethouders zijn bevoegd gezag voor de toetsing van omgevingsvergunningen voor het bouwen. De gemeenteraad is bevoegd gezag voor de vaststelling van bestemmingsplannen. Het waterschap is bevoegd om bij de voorbereiding van het bestemmingsplan te adviseren (watertoets).	De omgevingsvergunning voor het bouwen wordt veelal via de reguliere procedure van de Wabo verleend (beslistermijn in principe 8 weken, eenmaal verlenging met 6 weken mogelijk). Als de beslistermijn wordt overschreden is de vergunning van rechtswege verleend. Het bestemmingsplan wordt met toepassing van afdeling 3.4 Awb voorbereid.

Analyse casus

Uit de workshop is het volgende naar voren gekomen:

1. Mogelijk zijn de onderling samenhangende activiteiten te veel als individuele gevallen beschouwd. Het is niet eenvoudig te denken en te werken vanuit één integrale visie.
2. Het integraal werken vraagt om gezamenlijke 'kennisinfrastructuur'. Aanwezige kennis moet worden gedeeld. Zo voorkom je verschil in kennis en soms ook verschillende visies op de (on-)mogelijkheden van de ondergrond en de bodemgesteldheid.
3. Op voorhand is voor zover bekend geen analyse gemaakt van de bij het project geldende juridische verplichtingen en verantwoordelijkheden. Dit wreekt zich later in de uitvoeringsfase. De dan ontstane onduidelijkheid leidt tot veel onzekerheid, discussie en daardoor niet zelden tot vertraging en hogere kosten.
4. Vanuit de bevoegde gezaginstanties provincie (Zuid-Holland) en waterschap (hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard) is geen 'regisseur' aangewezen, ofwel een gebiedscoördinator die het totaaloverzicht heeft. Deze rol in de loop van het project opgepakt door de gemeente Rotterdam. In de workshop kwam het idee naar voren om de regierol voor dit type projecten wettelijk vast te leggen, bijvoorbeeld bij de gemeente als beheerder van de openbare ruimte.
5. Blijkbaar worden op zich voor de praktijk wel gemaakte handreikingen, stappenplannen e.d. niet (voldoende) gebruikt. Het lijkt erop dat niet altijd wordt ingezien dat wat extra tijd nemen aan de voorkant van een project zich later in het project uitbetaalt. De ontwerptafel zou zich niet uitsluitend moeten beperken tot het technische (en financiële) ontwerp van een project. Belangrijk is dat er aan de voorkant naast een technisch beeld ook een helder en gedeeld beeld is van juridische, financiële en communicatieve aspecten. Een gezamenlijk referentiekader dus waarin het totaaloverzicht wordt geschetst. Dit kader hoeft geen formele status te hebben.
6. In de initiatieffase worden vaak afspraken gemaakt in de vorm van convenanten, intentieovereenkomsten. Vaak wordt in deze documenten vergeten om afspraken op te nemen over verantwoordelijkheden voor maatregelen, de uitvoeringsfase en het oplossen van problemen in deze fase, financiën.

Als meer algemene conclusie werd geconstateerd dat de wetgeving niet de bottleneck vormt in deze casus, maar dat de geconstateerde problemen met name van organisatorische aard zijn. Aan de voorkant van het project hadden zaken, zeker ook de juridische aspecten, (beter) uitgezocht moeten worden om daardoor de uitvoeringsfase soepeler te laten verlopen. Aanbevolen is dan ook om alsnog tot een gezamenlijk referentiekader te komen (een gezamenlijk werkplan/projectplan) met daarin ondermeer aandacht voor de juridische componenten.

Casus Apeldoorn

Beschrijving casus

In het projectgebied Ugchelen (Apeldoorn) zijn meerdere grondwaterverontreinigingen (tot grote diepte). Deze verontreinigingen hebben zich in de loop der tijd vermengd waardoor locatiegerichte saneringsdoelstellingen en oplossingen niet meer haalbaar zijn. Daarom wordt voor de sanering en/of beheersing van de aanwezige bodemverontreiniging (VOCI) in het gebied de bron- en pluimaanpak losgekoppeld. Er wordt een gebiedsgericht beheerplan voor de pluimen opgesteld. Voor de bronlocaties zijn (deel)saneringsplannen opgesteld en ingediend. Daarnaast spelen er in het gebied nog andere grondwatergerelateerde problemen, zoals wateroverlast in een woonwijk (waar een drainagesysteem is aangelegd) en verdroging. Binnen het invloedsgebied van de onttrekking ligt een Vogel- en Habitatrichtlijngebied.

NB: Het leveren van (gezuiverd) saneringswater voor koeling- en proceswater valt buiten het bereik van deze handreiking. Dit geldt ook voor de lozing van het water in het riool. In dit geval zullen hiervoor regels gelden voor inrichtingen (omgevingsvergunning/algemene regels).

De maatregelen van de optimale variant, zoals beschreven in het gebiedsgericht beheerplan, bestaan uit de aanleg van vier onttrekkingsbronnen, het leveren van water aan bedrijven en de aanleg/verdieping van de spreng (waterloop). Deze maatregelen zorgen voor:

1. Sanering van de hoogste concentraties in twee pluimen;
2. Beheren van één van de pluimen door kwel in de Sprengkoppen (westelijk deel);
3. Beperking van grondwateroverlast binnen de invloedsfeer van de bronnen;
4. Nuttige toepassing na zuivering van saneringswater voor koeling- en proceswater. Eén van de aanwezige bedrijven wil overgaan op doorstroomkoeling en wil het huidige systeem (wat veel energie verbruikt) ombouwen tot grondwaterzuivering. Daarnaast wil men voor een loods koelwater onttrekken en voor twee andere loods is er een bodemenergiesysteem dat grondwater vraagt.
5. Het gebruikte koelwater wordt geloosd op een bij het waterschap in beheer zijnde oppervlaktewater. Hierdoor worden ook natuurdoelen gediend. Een deel van het koelwater zal worden geloosd in de riolering.
6. Door de verdieping van de Sprengkoppen, zal het opkwellende grondwater zorgen voor een natuurlijk debiet van bijna 1.000 m³/dag schoon water waarmee ook hier de ecologie zal verbeteren.

Direct belanghebbende partijen bij het gebiedsgericht beheerplan Ugchelen zijn het waterschap Veluwe, de provincie Gelderland, twee bedrijven en de gemeente Apeldoorn. Deze partijen hebben de volgende belangen:

1. De sanering en/of beheersing van de aanwezige bodemverontreiniging (VOCI) in het gebied;
2. Het tegengaan van verdroging in het gebied;
3. Herstel van de beken en sprengen;
4. Het behoud en de capaciteitsverruiming van de grondwateronttrekkingen voor de bedrijven;
5. Het terugdringen van de lozing van gebruikt koelwater of gezuiverd grondwater op het riool;



6. Bestrijding of verdere voorkoming van grondwateroverlast;
7. Bevordering van de toepassing van de bodem als energiebron of als opslagmedium.

Casus en juridisch relevante activiteiten

In onderstaand schema zijn de in deze casus te onderscheiden juridische activiteiten uiteengezet.

Activiteit <i>(nrs. corresponderen met nummering deel B)</i>	Algemene toelichting	Juridische verplichtingen	Bevoegd gezag	Procedure
1. Aanleg open bodemenergiesysteem	De aanleg van een open bodemenergiesysteem kan vergunningplichtig zijn op grond van de Waterwet, de provinciale milieuverordening en/of de Wabo. In bepaalde gevallen kan worden volstaan met een melding. Daarnaast kunnen andere juridische verplichtingen gelden op grond van bijvoorbeeld de provinciale milieuverordening of de Wet bodembescherming.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Watervergunning op grond van Waterwet (art. 6.4) in samenhang met de provinciale waterverordening. 2. Ontheffing van de provinciale milieuverordening. 3. watervergunning voor lozen spoelwater op oppervlaktewater. 4. Mogelijk een omgevingsvergunning voor aanleg van het systeem. 5. Certificering + erkenning o.g.v. hoofdstuk 2 Besluit bodemkwaliteit (Kwalibo) 6. Zorgplicht Wbb. 7. Meldingsplicht Wbb. 	<ul style="list-style-type: none"> -De provincie is bevoegd voor de watervergunning en de ontheffing van de provinciale milieuverordening. -Het waterschap is bevoegd voor de lozing op oppervlaktewater. -De gemeente is bevoegd voor de lozing op de bodem of de riolering en voor de omgevingsvergunning voor aanlegactiviteiten. -De gemeente en provincie zijn bevoegd voor handhaving van de zorgplicht Wbb. 	<ul style="list-style-type: none"> - Watervergunning: Afdeling 3.4 en afdeling 13.2 Wm zijn op dit moment nog van toepassing. - De activiteit kan mer(beoordelings-)plichtig zijn. Als een milieueffectrapportage moet worden opgesteld, is afdeling 3.4 Awb in ieder geval van toepassing.
2. Grondwateronttrekking en -infiltratie voor openbare drinkwaterwinning of industriële toepassingen >150.000 m ³ /jaar	In casu wil een bedrijf grondwater onttrekken voor grote industriële toepassingen.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Watervergunning ex art. 6.4 Wtw. 2. Er geldt een meetverplichting op grond van art. 6.11 Waterbesluit en paragraaf 6.4 Waterregeling. 3. perceelseigenaren moeten de onttrekkingen gedogen (art. 5.27 Wtw) met recht op schadevergoeding (art. 7.18 Wtw). 4. Certificering en erkenning op grond van hoofdstuk 2 Bbk (Kwalibo). 	Provincie is bevoegd.	<ul style="list-style-type: none"> - Afdeling 3.4 Awb en afd. 13.2 Wm. NB: er geldt geen mer-plicht of mer-beoordelingsplicht

Activiteit	Algemene toelichting	Juridische verplichtingen	Bevoegd gezag	Procedure
8. Vergunningverlening Waterwet en grondwaterkwaliteit	Voor het lozen van koelwater op oppervlaktewater is een melding op grond van het Activiteitenbesluit vereist	Volgens art. 2.1 Waterwet is de toepassing van die wet mede gericht op de chemische kwaliteit van watersystemen. Onder watersystemen worden mede grondwaterlichamen verstaan.	Bevoegd gezag voor het lozen is het waterschap. NB de samenloop-regeling van art. 6.17 Wtw is niet van toepassing op meldingen, alleen op vergunningen.	De meldingstermijn is 4 weken. Het bevoegd gezag kan zo nodig maatwerkvoorschriften stellen.
9. Grondwatersanering / bodemsanering en grondwaterkwaliteit	Een Wbb-sanering wordt in het algemeen uitgevoerd omdat er een ernstige verontreiniging van de bodem of het grondwater is ontstaan.	<ul style="list-style-type: none"> - Een sanering is Wbb-meldingsplichtig. - In geval van ernstige verontreiniging, moet een saneringsplan worden ingediend dat instemming behoeft van het Wbb-bevoegd gezag. - Na de sanering wordt een saneringsverslag ingediend dat instemming behoeft van het bevoegd gezag. - Als er verontreiniging is achtergebleven, moet een nazorgplan worden ingediend dat moet worden goedgekeurd door het bevoegd gezag. 	De provincie is bevoegd gezag voor de sanering in de zin van de Wbb (Apeldoorn is niet aangewezen in het Besluit aanwijzing bevoegd gezag-gemeenten Wbb).	<ul style="list-style-type: none"> - De melding van het saneringsvoornemen wordt gepubliceerd in een huis-aan huisblad. - De provincie dient binnen 15 weken te beslissen over instemming met het saneringsplan. Deze termijn kan eenmalig met 6 weken worden verlengd.
10. Omgaan met grondwateroverlast en – onderlastproblemen (gemeentelijke grondwaterzorgplicht)	Op de gemeente rust een grondwaterzorgplicht (art. 3.6 Wtw). Deze wordt concreet gemaakt in het GRP.	De gemeente is niet verplicht om maatregelen te nemen als dat niet doelmatig is. De gemeente moet wel goed motiveren waarom maatregelen al dan niet doelmatig zijn.	De gemeenteraad is bevoegd voor de vaststelling van het GRP.	Het is raadzaam (maar niet verplicht) het GRP voor te bereiden met toepassing van afdeling 3.4 Awb. Het waterschap moet betrokken worden bij de voorbereiding van het plan.
16. Grondwater-beïnvloeding / antiverdrogingsprojecten	De aanleg/verdieping van de Spreng is de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk. Hiervoor dient het waterschap een projectplan (formeel een besluit) op te stellen.	Opstellen projectplan.	Het waterschap	Het projectplan is vormvrij.



Activiteit	Algemene toelichting	Juridische verplichtingen	Bevoegd gezag	Procedure
19. Natuurbeschermingswetvergunning voor grondwateronttrekkingen of drainage	Het aanleggen van drainage of het onttrekken van grondwater kan invloed hebben op een beschermd natuurgebied, zoals een Natura2000-gebied. In bepaalde gevallen is een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw 1998) vereist.	<p>Een vergunning op grond van art. 19d Nbw 1998 is vereist als:</p> <ul style="list-style-type: none"> - de handeling een verslechtering van de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in het Natura 2000-gebied; en - de handeling niet tot bestaand gebruik van het gebied kan worden gerekend; en - de handeling niet is opgenomen in het beheerplan voor het Natura2000-gebied . <p>Indien de handeling deel uitmaakt van een project in de zin van artikel 2.1 van de Wabo, dan wordt geen afzonderlijke Nb-wet vergunning verleend maar maakt de handeling deel uit van de omgevingsvergunning.</p>	Het bevoegd gezag voor de Nbw 1998 vergunning is meestal Gedeputeerde Staten (GS). Het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning is meestal Burgemeester en Wethouders (B&W). GS moeten een verklaring van geen bedenkingen afgeven, voordat B&W een omgevingsvergunning kunnen verlenen die mede betrekking heeft op het schaden van habitats van een Natura2000-gebied.	De Nbw 1998 vergunning wordt verleend met de reguliere procedure van de Awb, met dien verstande dat de beslistermijn 13 weken bedraagt. Deze termijn kan eenmalig met 13 weken worden verlengd. Een omgevingsvergunning die mede betrekking heeft op een Natura2000-gebied wordt verleend met toepassing van afdeling 3.4 Awb.

Analyse casus

Uit de workshop van 9 december 2011 is het volgende naar voren gekomen:

1. Alle vergunningen zijn in dit project afgegeven, echter deze zijn uiteindelijk toch weer sectoraal van aard. Er is geen onderlinge juridische afstemming geweest tussen de verschillende bevoegde gezaginstanties, terwijl voorafgaand aan de vergunningverlening wel gezamenlijk is opgetrokken. Juridisch is veel te regelen (ook al is dit sectoraal), maar - zo is opgemerkt - de belangenafweging blijft lastig. Hoe weeg je bijvoorbeeld in de praktijk grondwaterkwaliteitsproblemen af tegen een te hoge grondwaterstand of de behoefte aan een meer duurzaam energiegebruik? Er geldt hier geen wettelijke rangorde (als deze al te maken zou zijn!) en dat komt dan in de praktijk neer op goed onderbouwde keuzes.
2. Tijdens en na de vergunningverlening ontstond steeds meer discussie over onvoorziene effecten. Ook al is er een gebiedscoördinator (in dit geval de milieuafdeling van de gemeente) met een taakbeschrijving. Deze taakbeschrijving is voor de vergunningverlening gemaakt en er zijn geen afspraken opgenomen over de uitvoering (+ wanneer het niet goed loopt), waardoor de gebiedscoördinator moeilijker/niet kan ingrijpen.

De sectorale kaders bij de vergunningen blijven lastig, ook met een omgevingsvergunning, want het blijft uiteindelijk een belangenafweging. Oplossingen die in de workshop zijn aangedragen:

1. Hanteer een voorkeursvolgorde / rangorde in belangen. Kanttekening is wel of dit idee juridisch uitvoerbaar is. Steeds zal toch weer van geval tot geval moeten worden beoordeeld welke belangen prioriteit verdienen.
2. Maak de afwegingsruimte voor vergunningverlening breder, bijvoorbeeld door uitzonderingen voor bepaalde situaties op te nemen. Maar hoe zou dit wettelijk geregeld moeten worden? Bij vergunningverlening zal altijd het dilemma spelen tussen flexibiliteit en rechtszekerheid (m.a.w. hoe concreet moet de vergunning zijn).

Belangrijk is voordat bestuurlijke afspraken worden genomen c.q. er een bestuurlijk arrangement wordt aangegaan, er een juridisch helder beeld is van de verplichtingen en verantwoordelijkheden van alle partijen. Ook is het van belang dat er zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau overleg plaatsvindt, zodat er gezamenlijk een oplossing wordt gevonden. Wezenlijk is ook dat de uiteindelijke vergunningverleners (en handhavers) aan de voorkant van het project betrokken worden. Nu kan het gebeuren dat de ene ambtenaar zeer bereidwillig is mee te denken en te werken, terwijl een andere ambtenaar van hetzelfde overheidsorgaan om juridische redenen niet zonder meer mee kan werken. Een typisch organisatorisch probleem dat vrij eenvoudig is op te lossen.

Ook hier bleek (net als in de casus Rotterdam) dat het verstandig is in de ontwerpfase van een project ook uitvoering te geven aan een juridisch ontwerp. Zo kan ook de juridische component in gebiedsgerichte grondwaterprocessen worden geborgd. Bovenal moet ook de organisatorische kant van de zaak worden vormgegeven: hoe ziet deze eruit, wie is regisseur etc. Ook zal, naast zekere evaluatiemomenten, moeten worden geregeld hoe wordt omgegaan met onvoorziene omstandigheden.

Ten slotte

De uitkomsten van dit deel C) zijn input geweest voor te formuleren conclusies en aanbevelingen in deel A) van de handreiking. Zie hiervoor hoofdstuk 10, paragraaf 10.3