



Utrecht Centre for Water,  
Oceans and Sustainability Law

---

# Grondwaterheffing en schadevergoeding naar huidig recht en onder de Omgevingswet

Annelies Freriks  
Marleen van Rijswijk  
Willemijn van Doorn-Hoekveld

Maart 2018

**ELEMENT Advocaten**  
Luchthavenweg 81,001  
5657 EA Eindhoven

**Utrecht Centre for Water, Oceans  
and Sustainability Law**  
Universiteit Utrecht  
Newtonlaan 201  
3584 BN Utrecht

## Samenvatting

In onderhavig advies zijn twee vragen beantwoord:

1. Welke kosten kunnen onder huidig en toekomstig recht (Omgevingswet) uit de grondwaterheffing en schadevergoedingsregeling worden betaald?
2. Kan het kwaliteitsmeetnet uit de heffing worden betaald?

### Grondwaterheffing op grond van de Waterwet

De Waterwet kent een grondwaterheffing ter bestrijding van ten laste van de provincie komende kosten, die betrekking hebben op maatregelen in het kader van *grondwaterkwantiteitsbeheer* en *voor het grondwaterbeleid noodzakelijke onderzoeken*.

Het betreft alleen *maatregelen* die zijn gekoppeld aan de grondwaterkwantiteit en geen maatregelen ten behoeve van grondwaterkwaliteitsbeheer inclusief bronbescherming. Maatregelen die tot doel hebben de *hoeveelheid* grondwater op de langere termijn veilig te stellen zouden mogelijk wel uit de heffing gefinancierd kunnen worden.

Uit de heffing te financieren *onderzoeken* moeten verband houden met het onttrekken van grondwater dan wel het infiltreren van water in de bodem. Het kwaliteitsmeetnet (early warning) en het opsporen van veroorzakers van verontreiniging kan niet uit de heffing worden gefinancierd, omdat beide de grondwaterkwaliteit betreffen. Het feit dat de onttrokken hoeveelheid grondwater de grondslag voor de heffing vormt, geeft een aanvullende verklaring waarom alleen maatregelen en onderzoeken in het kader van het grondwaterkwantiteitsbeheer uit de heffingsopbrengst kunnen worden gefinancierd.

De Omgevingswet beoogt de vigerende regeling voort te zetten. Een verbreding van mogelijke bestedingen vanuit de heffing - van alleen kwantiteitsmaatregelen en -onderzoeken naar een integrale grondwaterbescherming - wordt niet beoogd en lijkt op grond van de beschikbare wetteksten niet mogelijk.

### Schadevergoeding (grondwaterkwantiteit)

De Waterwet kent een tweetal schadevergoedingsregelingen, die alleen van toepassing zijn bij het optreden van *schade*. Deze regelingen zijn *geen* instrument voor de financiering van maatregelen of onderzoek.

In de eerste plaats is er een bijzondere schadevergoedingsregeling in verband met schade aan onroerende zaken als gevolg van onttrekking of infiltratie die plaatsvindt op grond van een watervergunning. Deze schadevergoeding komt ten laste van de vergunninghouder en wordt vanzelfsprekend niet bekostigd uit de grondwaterheffing.

Daarnaast is er een algemene schadevergoedingsregeling die ziet op schade als gevolg van de rechtmatige uitoefening van taken of bevoegdheden door de overheid. Alleen als de schade is ontstaan als gevolg van het gebruik van een onttrekkings- of infiltratievergunning, de schade ten laste van de provincie komt en geen schade aan onroerende zaken betreft – kan de schadevergoeding worden bekostigd uit de grondwaterheffing. Datzelfde geldt voor de kosten van onderzoek die de provincie maakt om de schade te ramen en de schadeveroorzakende vergunninghouder op te sporen.

De bijzondere schadevergoedingsregeling met betrekking tot onttrekkingen en infiltraties verandert onder het regime van de Omgevingswet. De basis voor schadevergoeding wordt dan gevormd door

een verplichting om onttrekkingen en infiltraties te gedogen (gedoogplicht). Er wordt verwezen naar schade aan 'gronden' en niet naar schade aan een onroerende zaak. Onduidelijk is of aan 'gronden' een ruimere interpretatie moet worden gegeven dan aan 'onroerende zaak'. De bijzondere schadevergoeding blijft ten laste van de vergunninghouder en wordt derhalve niet bekostigd uit de grondwaterheffing.

De Omgevingswet zal een algemene nadeelcompensatieregeling kennen, die minder ruim is geformuleerd dan in de Waterwet. Zo worden de taken en bevoegdheden waaruit een schadevergoedingsplicht kan voortkomen, expliciet genoemd. Mogelijk betekent dit een beperking van de schadevergoedingsverplichting, maar duidelijk is dat nog niet. De grondwateronttrekkingsheffing onder de Omgevingswet kan eveneens alleen worden gebruikt voor de bekostiging van schade die voortvloeit uit het onttrekken van grondwater of het in de bodem brengen van water. Daarnaast komt er een specifieke regeling voor vergoeding van schade als gevolg van feitelijke handelingen van de overheid voor zover de schade niet kan worden vergoed via een schadeoorzaak die onder algemene nadeelcompensatiebepaling valt. De grondwateronttrekkingsheffing kan echter niet voor de vergoeding van deze schade worden ingezet.

#### **Schadevergoeding (grondwaterkwaliteit)**

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Wet milieubeheer (Wm) kennen een regeling voor vergoeding van schade als gevolg van het van toepassing worden van *nieuwe regels* in een provinciale milieuverordening voor grondwaterbeschermingsgebieden. De Wm voorziet in een grondwaterheffing die kan worden opgelegd aan houders van inrichtingen in deze gebieden en die uitsluitend is bedoeld voor de bekostiging van deze schadevergoeding. Deze heffing biedt geen mogelijkheid om andere grondwaterkwaliteitsmaatregelen of –onderzoeken te financieren. De Omgevingswet beoogt de huidige regeling voort te zetten. De reikwijdte van de heffing is echter ruimer geformuleerd en zou dus ook een ruimere werking kunnen krijgen. Onder de Wm gaat het om 'het van toepassing worden van bepalingen van een provinciale milieuverordening', terwijl de omschrijving in de Omgevingswet verwijst naar 'een regel in de omgevingsverordening'. Met de regeling in de Omgevingswet wordt echter geen inhoudelijke wijziging of verbreding beoogd. Uit de toelichting blijkt dat beoogd wordt slechts schade te vergoeden die ontstaat door het van toepassing worden van bepalingen uit de omgevingsverordening die betrekking hebben op de bescherming van de kwaliteit van het grondwater.

## 1. Inleiding en adviesvragen

Vewin ziet zich gesteld voor de vraag of het kwaliteitsmeetnet (Early Warning) al dan niet uit de grondwaterheffing betaald zou kunnen worden. De provincie Drenthe heeft in 2012 opdracht gegeven aan Sterk Consulting (P. de Putter) om te adviseren over de aanwendingsmogelijkheden van opbrengsten uit de grondwaterheffing. In het advies van Sterk Consulting wordt een verbinding gelegd tussen de verbreding van de Grondwaterwet naar de Waterwet en wordt ingegaan op onder meer de vraag of de heffing ook kan worden gebruikt voor de financiering van kwaliteitsmaatregelen.

Vewin wil graag een antwoord op de vraag wat op dit moment de scope is van de grondwaterheffing en de schadevergoedingsregeling: welk type maatregelen kan uit de opbrengsten worden betaald. De grondwaterheffing en de schadevergoedingsregeling zijn inmiddels in voorstellen voor de Omgevingswet opgenomen (grondwateronttrekkingsheffing: art. 13.4b Concept-Invoeringswet juni 2017, grondwaterbeschermingsheffing: art. 13.4 Concept-Invoeringswet juni 2017, schadevergoeding: hoofdstuk 15 Concept-Invoeringswet juni 2017).

Naar aanleiding van het voorgaande heeft de VEWIN de volgende adviesvragen voorgelegd:

- 1) Wat kan uit de grondwaterheffing en schadevergoedingsregeling worden betaald, zoals deze nu gelden (art. 7.7 en 7.8 Waterwet, respectievelijk art. 15.34 Wet milieubeheer) en straks onder de Omgevingswet (art. 13.4b Concept-Invoeringswet respectievelijk art. 13.4 Concept-Invoeringswet)? Met andere woorden: welke criteria zijn van belang en welk type maatregelen (kwantiteit/kwaliteit/bronbescherming/veroorzakers) kan uit de opbrengst worden betaald?

Toelichting:

- Vraag is vooral of de heffing beperkt is tot maatregelen en activiteiten die direct verband moeten houden met de effecten van wateronttrekkingen (kwaliteit en kwantiteit) of dat ook maatregelen gefinancierd mogen worden die verband houden met bronbescherming en het in beeld brengen van veroorzakers van verontreinigingen.
  - Verder is ook de vraag of met de overgang van de Grondwaterwet naar de Waterwet (en straks naar de Omgevingswet) de bestedingsdoelen van de heffing zijn verbreed naar kwaliteitsaspecten (zoals Sterk Consulting in het onderzoek uit 2012 stelt ten aanzien van de overgang van Grondwaterwet naar Waterwet).
  - Als onderzoekingen naar veroorzakers van verontreinigingen kunnen worden bekostigd, kan dat dan ook als het gaat om verontreinigingen die niet direct verband houden met bronbescherming en wateronttrekkingen?
- 2) Kan het kwaliteitsmeetnet (Early Warning, zie bijlage 5 van het Protocol voor monitoring en toetsing drinkwaterbronnen KRW voor nadere uitleg over dit kwaliteitsmeetnet) wel of niet uit de heffing worden betaald?

## 2. Huidige wet- en regelgeving

### 2.1 Bestemming grondwaterheffing o.g.v. de Waterwet

#### 2.1.1 Monitoring en maatregelen

De eerste adviesvraag ziet in de eerste plaats op de bestedingsmogelijkheden van de opbrengsten van de grondwaterheffing. De grondwaterheffing is een zogenaamde bestemmingsheffing. De grondslag voor de heffing is de onttrokken hoeveelheid grondwater (in geval van infiltratie wordt dit verdisconteerd in de heffing, artikel 7.7, vierde lid Waterwet). In artikel 7.7 Waterwet is bepaald welke kosten uit de inkomsten uit de grondwaterheffing mogen worden vergoed. In dit artikel wordt onderscheid gemaakt tussen:

- maatregelen die *direct* verband houden met onttrekkingen en infiltraties enerzijds (hierna kortheidshalve aangeduid als grondwaterkwantiteitsbeheer) en
- onderzoeken ten behoeve van het grondwaterbeleid die niet direct verband houden met onttrekkingen en infiltraties anderzijds (hierna aangeduid als grondwaterkwaliteitsbeheer).

Om dit onderscheid te kunnen maken, dient duidelijk te zijn wat onder het onttrekken en infiltreren van grondwater wordt verstaan. De Waterwet definieert beide handelingen in artikel 1.1, eerste lid als volgt:

*“Infiltreren van water: in de bodem brengen van water, ter aanvulling van het grondwater, in samenhang met het onttrekken van grondwater”*

[...]

*“Onttrekken van grondwater: onttrekken van grondwater door middel van een onttrekkingsinrichting (inrichting of werk, bestemd voor het onttrekken van grondwater)”*

Bij het beantwoorden van de vraag of monitoring kan worden bekostigd en welke maatregelen uit de grondwaterheffing mogen worden gefinancierd, moet een onderscheid gemaakt worden tussen:

1. monitoring die samenhangt met de onttrekking en infiltratie van grondwater (grondwaterkwantiteitsbeheer, waarbij duidelijk is dat deze kosten uit de grondwaterheffing gefinancierd kunnen worden) en
2. monitoring en bijbehorende maatregelen die samenhangen met het algemene grondwaterbeleid (grondwaterkwaliteitsbeheer).

Bij dit laatste is weer van belang onderscheid te maken tussen:

- 2a. algemene monitoring en onderzoek
- 2b. toezicht en handhaving

### 2.1.2 Systeem Grondwaterwet en verruiming bestedingen uit de grondwaterheffing na inwerkingtreding Waterwet

Het eerste lid van artikel 7.7 Waterwet geeft Provinciale Staten de bevoegdheid om een grondwaterheffing in te stellen voor het onttrekken van grondwater. Het is – zoals opgemerkt - een zogenaamde bestemmingsheffing. De tekst lijkt erg veel op de tekst van artikel 48 Grondwaterwet, maar verschilt op een aantal punten (zie hieronder een vergelijking tussen beide bepalingen).

<b>Artikel 48</b>	<b>Artikel 7.7</b>
<p>1. Provinciale staten zijn bevoegd bij wijze van provinciale belasting een heffing in te stellen wegens onttrekken van grondwater, ter bestrijding van de ten laste van de provincie komende kosten</p> <p>a. van maatregelen, direct verband houdende met het voorkomen en tegengaan van nadelige gevolgen van onttrekkingen en infiltraties, voor zover deze kosten niet met toepassing van voor rekening van de vergunninghouder gebracht worden;</p> <p>b. in verband met de voor het grondwaterbeheer noodzakelijke onderzoeken;</p> <p>c. in verband met het onderzoek en advies van de in bedoelde commissie van deskundigen;</p> <p>d. in verband met het houden van het in artikel 13 bedoelde register;</p> <p>e. in verband met de vergoeding van schade ingevolge de artikelen 34, 40 en 41, eerste lid.</p> <p>2. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere voorschriften gegeven met betrekking tot de kosten welke kunnen worden aangemerkt als kosten die zijn verbonden aan de voor het grondwaterbeheer noodzakelijke onderzoeken.</p> <p>3. Aan een heffing worden onderworpen de bij de verordening aan te wijzen houders van inrichtingen, welke zijn ingeschreven in het in artikel 13 bedoelde register.</p> <p>4. Als grondslag voor de heffing geldt de onttrokken hoeveelheid grondwater. Indien op grond van de vergunningvoorschriften water wordt geïnfiltrerd, wordt daarmee rekening gehouden bij het opleggen van de heffing aan de vergunninghouder.</p> <p>5. Het onttrekken van grondwater ten behoeve van koude- en warmteopslag door middel van een inrichting waarbij grondwater wordt onttrokken en het water vervolgens in een gesloten systeem weer volledig wordt geïnfiltrerd in hetzelfde watervoerende pakket als waaraan het is onttrokken, in overeenstemming met de voorwaarden welke daartoe zijn gesteld in de vergunning die voor het onttrekken van grondwater en infiltreren van water ingevolge deze wet is verleend, is van de heffing vrijgesteld.</p>	<p>1. Provinciale staten zijn, onder de naam grondwaterheffing, bevoegd bij wijze van belasting een heffing in te stellen wegens onttrekken van grondwater, ter bestrijding van de ten laste van de provincie komende kosten:</p> <p>a. van maatregelen, direct verband houdende met het voorkomen en tegengaan van nadelige gevolgen van het onttrekken van grondwater en het infiltreren van water;</p> <p>b. in verband met voor het grondwaterbeleid noodzakelijke onderzoeken;</p> <p>c. in verband met het houden van een register ter zake van het onttrekken van grondwater en het infiltreren van water;</p> <p>d. in verband met de vergoeding ingevolge artikel 7.14, eerste lid [ond.: naadeelcompensatieregeling], van schade, voortvloeiend uit de uitvoering van artikel 6.4 [ond.: vergunningplicht];</p> <p>e. in verband met de uitvoering van artikel 7.19 [ond.: schadevergoedingsregeling].</p> <p>2. Aan de heffing worden onderworpen de bij provinciale verordening aan te wijzen houders van inrichtingen of werken, bestemd tot het onttrekken van grondwater.</p> <p>3. Als de houder van de inrichting of het werk wordt aangemerkt:</p> <p>a. indien het daartoe krachtens deze wet of de Waterschapswet bevoegde gezag een vergunning heeft verleend voor de onttrekking van het grondwater: degene aan wie deze vergunning is verleend;</p> <p>b. indien ter zake van de onttrekking van het grondwater de krachtens deze wet of de Waterschapswet voorgeschreven melding is gedaan: degene die deze melding heeft gedaan;</p> <p>c. in overige gevallen: degene ten behoeve van wie de onttrekking plaatsvindt.</p> <p>4. Als grondslag voor de heffing geldt de onttrokken hoeveelheid grondwater. Indien op grond van vergunningvoorschriften water wordt geïnfiltrerd,</p>

<p>6. Het onttrekken van grondwater ten behoeve van de sanering van het grondwater is van de heffing vrijgesteld.</p> <p>7. Het onttrekken van grondwater ten behoeve van landijsbanen is van de heffing vrijgesteld.</p>	<p>wordt voor het vaststellen van de grondslag de geïnfilterde hoeveelheid volgens bij provinciale verordening te stellen nadere regels in mindering gebracht op de onttrokken hoeveelheid grondwater.</p> <p>Artikel 7.8, tweede lid (zie art. 48, lid 5, 6, en 7 Gww)</p> <p>Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat het bij die maatregel aan te geven onttrekken van grondwater is vrijgesteld van grondwaterheffing.</p>
---	---

Het is zinvol om eerst het systeem van de Grondwaterwet kort toe te lichten, om daarna te bezien op welke punten de Waterwet verschilt, nu de tekst van de Waterwet voortbouwt op de Grondwaterwet.

De Grondwaterwet zag op de verdeling van schaars grondwater en had daarmee alleen betrekking op het *kwantiteitsaspect* van grondwater.<sup>1</sup> De 'Commissie onderzoek financieringsstelsel waterbeheer' heeft (onder andere) de financieringsstructuur van het kwantitatieve grondwaterbeheer onderzocht en een rapport opgeleverd aan de Tweede Kamer op 31 maart 1992. Naar aanleiding van dat rapport is besloten om de Grondwaterwet te wijzigen en de heffingsdoelstellingen te verbreden.<sup>2</sup> De kern van de wijziging betrof een verruiming van de mogelijkheden om de door de provincies gemaakte kosten voor de uitvoering van de Grondwaterwet, in het bijzonder gericht op de bestrijding van verdroging, uit de grondwaterheffing te voldoen.<sup>3</sup> Uit de Memorie van Toelichting en de wetstekst kan deze verbreding van de doelstelling worden afgeleid. Deze was echter nog steeds gekoppeld aan het kwantiteitsbeheer, omdat de reikwijdte van de Grondwaterwet zich daartoe beperkte.

Bij de totstandkoming van de Waterwet is ervoor gekozen om de regeling van de grondwaterheffing en de schadevergoedingsregeling zo min mogelijk te wijzigen. Dit is goed terug te zien in de tekst van de wet. Hiervoor zijn artikel 48 Grondwaterwet en artikel 7.7 Waterwet naast elkaar gezet. Uit vergelijking van de beide bepalingen volgt dat de meeste wijzigingen slechts een herformulering betroffen.

### **2.1.3 Welke maatregelen en onderzoeken kunnen worden gefinancierd uit de opbrengsten van de grondwaterheffing?**

Vewin heeft de vraag voorgelegd welk type maatregelen/activiteiten bekostigd kunnen worden uit de grondwaterheffing. De adviesvraag heeft meer specifiek betrekking op 1) maatregelen/activiteiten die direct zien op onttrekkingen of infiltraties als 2) maatregelen/activiteiten die *niet* direct zien op onttrekkingen of infiltraties, in het bijzonder 2a) maatregelen verband houdende met bronbescherming en 2b) de kosten van het opsporen van verontreinigers van grondwater, welke

<sup>1</sup> Zie Van den Berg, Van Hall en Van Rijswijk, Waterstaats- en waterschapsrecht, studiepocket staats- en bestuursrecht nr. 26, p. 223, Kluwer 2002.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 1995/96, 24 546, nr. 3, p. 1.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 1995/96, 24 546, nr. 3, p. 2.

verontreinigingen los staan van verontreinigingen die plaatsvinden vanwege infiltraties met het oog op onttrekkingen.

Artikel 7.7 Waterwet ziet op zowel maatregelen als onderzoeken. Onderstaand worden de verschillende typen maatregelen en onderzoeken besproken.

### ***Maatregelen in het kader van het kwantiteitsbeheer***

Voor het treffen van *maatregelen* in het kader van het kwantiteitsbeheer (1) is artikel 7.7, eerste lid, onder a Waterwet van belang:

“1. Provinciale staten zijn, onder de naam grondwaterheffing, bevoegd bij wijze van belasting een heffing in te stellen wegens onttrekken van grondwater, ter bestrijding van de ten laste van de provincie komende kosten:

a. van *maatregelen, direct verband houdende* [curs. onderzoekers] met het voorkomen en tegengaan van nadelige gevolgen van het onttrekken van grondwater en het infiltreren van water” (opm. onderzoekers: uit de definitie van infiltreren (zie hierboven) blijkt dat het infiltreren van water per definitie plaatsvindt met het oog op onttrekkingen.)

Het is duidelijk dat de hierboven geciteerde tekst ziet op maatregelen die genomen worden in het kader van het grondwater*kwantiteits*beheer. Voor zover een maatregel een direct verband heeft met een onttrekking of infiltratie kunnen de daarmee samenhangende kosten op grond van dit artikellid worden bekostigd uit de grondwaterheffing.

### ***Maatregelen in het kader van het kwaliteitsbeheer (bronbescherming)***

Bronbescherming ziet op de bescherming van bronnen waaruit drinkwater gewonnen wordt. Maatregelen in het kader van bronbescherming die zien op de kwantiteit zouden – gelet op hetgeen hiervoor is besproken - kunnen worden gefinancierd uit de grondwaterheffing (te denken valt wellicht aan maatregelen die zorgdragen voor voldoende grondwater op langere termijn). Voor maatregelen in het kader van bronbescherming die met name betrekking hebben op het voorkomen of beperken van verontreiniging ligt dit anders. Ondanks het feit dat ook dit type bronbescherming plaats vindt met het oog op toekomstige onttrekkingen, namelijk de zorg dat er voor toekomstige onttrekkingen voldoende schoon grondwater voorhanden blijft, lijken deze maatregelen niet direct gerelateerd te zijn aan de grondwateronttrekkingen of infiltraties waar artikel 7.7 op ziet, nu de heffing voor onttrekkingen met name ziet op de hoeveelheid te onttrekken grondwater en de infiltraties die samenhangen met onttrekkingen. Maatregelen in het kader van bronbescherming - voor zover het specifiek gaat om het in algemene zin voorkomen van verontreinigingen - vallen ons inziens daarmee niet onder de reikwijdte van de bestemming van de grondwaterheffing.<sup>4</sup> Het feit dat de onttrokken hoeveelheid grondwater de grondslag voor de heffing vormt, ondersteunt dat het gaat om kwantiteitsmaatregelen en -onderzoeken die uit de opbrengsten mogen worden betaald. Het past niet binnen het systeem indien onttrekkers - zoals drinkwaterbedrijven – via de grondwaterheffing zouden moeten betalen voor onderzoeken en maatregelen die nodig zijn

---

<sup>4</sup> Dit gold ook onder het regime van de Grondwaterwet. Zie Van den Berg, Van Hall en Van Rijswijk, Waterstaats- en waterschapsrecht, studiepocket staats- en bestuursrecht nr. 26, p. 223, Kluwer 2002.



vanwege verontreinigers. Dit zou zich naar onze mening ook niet verdragen met het 'vervuiler betaalt'- beginsel.

### ***Onderzoeken in het kader van het grondwaterbeleid***

Grondwaterkwaliteitsbeheer sec (dus zonder direct verband met een onttrekking of infiltratie) valt – gelet op het voorgaande - buiten de reikwijdte van artikel 7.7, eerste lid, onder a Waterwet. Dan blijft over artikel 7.7, eerste lid, onder b Waterwet:

“b .in verband met voor het grondwaterbeleid noodzakelijke *onderzoeken*”

De onderzoeken worden verder uitgewerkt in artikel 7.2 Waterbesluit, dat gelijkloidend is aan de artikelen 1 en 2 van het Uitvoeringsbesluit ex artikel 48 Grondwaterwet.

Artikel 7.2 Waterbesluit luidt:

- “1. De in artikel 7.7, eerste lid, onderdeel b van de wet bedoelde *onderzoeken* bestaan uit:
- a. onderzoeken betreffende het grondwaterregime in de provincie, voor zover deze rechtstreeks noodzakelijk zijn voor de totstandkoming en de uitvoering van het regionale waterplan *in verband met het onttrekken van grondwater dan wel het infiltreren* [curs. onderzoekers] van water in de bodem;
  - b. onderzoeken naar de samenhang tussen het in onderdeel a bedoelde grondwaterregime en de daarbij betrokken belangen.
2. De kosten van de in het eerste lid bedoelde onderzoeken, welke kunnen worden aangemerkt als de kosten, bedoeld in artikel 7.7, eerste lid, onderdeel b, van de wet, zijn de kosten van:
- a. het verkrijgen en bewerken van gegevens betreffende de geohydrologische gesteldheid van de provincie;
  - b. het inventariseren van de bij het grondwaterregime betrokken belangen;
  - c. de bijdragen aan onderzoeksprogramma's direct verband houdende met de totstandkoming en de uitvoering van de onderzoeken;
  - d. het verkrijgen en bewerken van gegevens betreffende de samenhang tussen het grondwaterregime en de daarbij betrokken belangen;
  - e. het personeel voor zover dat de onderzoeken en de begeleiding daarvan rechtstreeks uitvoert;
  - f. de publicatie van de resultaten van de onderzoeken.”<sup>5</sup>

In het licht van de financieringsvraag is de onderstaande passage uit de Memorie van Toelichting bij de Waterwet van belang:

“Uit de nieuwe watersysteemheffing zullen voortaan ook de grondwatertaken van de waterschappen worden bekostigd. De door de provincie geheven grondwaterheffing, die in dit

---

<sup>5</sup> Ook al komt in dit artikel de term 'grondwaterregime' vier maal voor, het Waterbesluit (noch de Grondwaterwet) definieert wat hieronder verstaan wordt. [www.watervragen.nl](http://www.watervragen.nl) definieert het Actueel Grondwater Regime (AGR) als volgt: “een beschrijving van de huidige staat van het grondwater en het gebruik ervan. AGR beschrijft zowel de kwaliteit als de kwantiteit van het water.”

wetsvoorstel wordt gecontinueerd, zal nog slechts strekken ter bekostiging van de resterende provinciale grondwatertaken.”<sup>6</sup>

Uit de Memorie van Toelichting blijkt niet welke deze resterende taken zijn. Verschillende wetten (Waterwet, Wet milieubeheer en Wet bodembescherming) leggen de provincie taken op in het kader van het grondwaterbeheer. De Waterwet in het kader van het kwantiteitsbeheer (zie hierboven), de Wet milieubeheer en de Wet bodembescherming in het kader van het kwaliteitsbeheer. Zo stellen Provinciale Staten op grond van artikel 1.2, eerste lid, onder a Wet milieubeheer een milieuverordening vast waarin regels worden opgenomen ter bescherming van de grondwaterkwaliteit met het oog op de waterwinning in bij de verordening aangewezen gebieden. Op grond van artikel 7 e.v. Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 (hierna: Bkmw 2009) – een amvb op grond van de Wet milieubeheer - moeten Provinciale Staten bij de vaststelling van het regionale waterplan (op grond van de Waterwet) rekening houden met de richtwaarde dat per 22 december 2015 een goede grondwatertoestand diende te zijn bereikt. Een goede grondwatertoestand ziet zowel op de kwaliteit als de kwantiteit van grondwater. Het regionale waterplan bevat het integrale (zowel kwantiteit als kwaliteit) provinciale waterbeleid voor de in de provincie gelegen deelstroomgebieden. In het regionaal waterplan kan gemotiveerd afgeweken worden van de richtwaarden uit het Bkmw 2009. Artikel 14 Bkmw 2009 bepaalt dat Gedeputeerde Staten verantwoordelijk zijn voor het monitoringsprogramma voor grondwaterlichamen.

***Integrale benadering op grond van de Kaderrichtlijn water***

*Uit de Kaderrichtlijn Water (hierna: Krw) volgt dat een goede grondwatertoestand ziet op zowel een goede kwantitatieve toestand, als een goede chemische toestand.*

*Als milieudoelstelling voor grondwaterkwaliteit volgt uit artikel 4 lid 1 onder b:*

*“voor grondwater leggen de lidstaten de nodige maatregelen ten uitvoer met de bedoeling de **inbreng van verontreinigende stoffen** in het grondwater te voorkomen of te beperken en de achteruitgang van de toestand van alle grondwaterlichamen te voorkomen [...]”<sup>7</sup> en*

*“beschermen, verbeteren en herstellen de lidstaten alle grondwaterlichamen en zorgen voor een **evenwicht tussen onttrekking en aanvulling van grondwater**”.<sup>8</sup>*

Artikel 5, eerste lid Krw:

*“een beoordeling van de effecten van menselijke activiteiten op de toestand van het oppervlaktewater en op het grondwater”*

En artikel 8, eerste lid Krw, voor zover relevant:

*“De lidstaten dragen zorg voor de opstelling van programma's voor de monitoring van de watertoestand, teneinde een samenhangend totaalbeeld te krijgen van de watertoestand binnen elk stroomgebiedsdistrict: [...]”*

*voor grondwater houden die programma's monitoring van de **chemische** en de **kwantitatieve** toestand in.”*

*Uit de geciteerde bepalingen uit de Krw blijkt dat grondwaterbeleid en -beheer moeten zien op zowel grondwaterkwantiteits- als grondwaterkwaliteitsaspecten. Dit komt overeen met de brede*

<sup>6</sup> Kamerstukken II, 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 73.

<sup>7</sup> Artikel 4, eerste lid, sub b onder i) Krw.

<sup>8</sup> Artikel 4, eerste lid, sub b onder i) Krw.

*doelstelling uit de Waterwet, die niet, zoals de Grondwaterwet, enkel ziet op grondwaterkwantiteitsbeheer, maar ook op grondwaterkwaliteitsbeheer.*

De provinciale watertaken hebben aldus betrekking op zowel het grondwaterkwantiteitsbeheer als het grondwaterkwaliteitsbeheer, maar zijn verder uitgewerkt in verschillende wettelijke regelingen. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat het onderscheid van de te bekostigen taken ligt in de taakverdeling tussen de waterschappen en de provincies. De grondwatertaken van de waterschappen mogen bekostigd worden uit de watersysteemheffing en de grondwaterheffing financiert de resterende grondwatertaken van de provincies.

Artikel 7.7, eerste lid, onder a Waterwet ondervangt de kosten gerelateerd aan het grondwaterkwantiteitsbeheer. Voor het grondwaterkwaliteitsbeheer is artikel 7.7, eerste lid, onder b Waterwet relevant.

Artikel 7.7, eerste lid, onder b Waterwet kent een ruimere reikwijdte dan haar voorganger in de Grondwaterwet. De onderzoeken die voor financiering in aanmerking komen, moeten noodzakelijk zijn voor het grondwaterbeleid (Waterwet) en niet alleen noodzakelijk voor het grondwaterbeheer (Grondwaterwet). Bij beleid gaat het om het vastleggen van de wijze waarop gehandeld en bestuurd wordt en beleid is daarbij strategisch van karakter. Beheer betreft “de overheidszorg met betrekking tot een of meer afzonderlijke watersystemen of onderdelen daarvan, gericht op de in artikel 2.1 genoemde doelstellingen”.<sup>9</sup> Ons inziens betreft beheer de concretisering van dat beleid, in de vorm van actief beheer (het nemen van maatregelen) of passief beheer (vergunningverlening).

Op grond van de Memorie van Toelichting en de wijziging van beheer naar beleid zou men dus verwachten dat de bestemming van de grondwaterheffing is verbreed en dat onderzoeken die dienen ter vaststelling van het bredere, integrale grondwaterbeleid van de provincies - zoals dat wordt neergelegd in de regionale waterplannen op grond van de Waterwet - gefinancierd kunnen worden uit de opbrengst van de grondwaterheffing. Onderzoeken die ten dienste staan van bronbescherming inclusief het in kaart brengen van mogelijke verontreinigers zouden in dat geval ook uit de heffing kunnen worden gefinancierd.

Bezie men echter de tekst van artikel 7.2 Waterbesluit dan moet anders geconcludeerd worden. De tekst van artikel 7.2 Waterbesluit komt overeen met de tekst van het Uitvoeringsbesluit ex artikel 48 Grondwaterwet. Uit de Nota van Toelichting bij het Waterbesluit volgt dat geen inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van dat besluit zijn beoogd.<sup>10</sup> De tekst van artikel 7.2, eerste lid, onder a Waterbesluit beperkt de reikwijdte van de onderzoeken. Het moet gaan om ‘onderzoeken betreffende het grondwaterregime in de provincie, voor zover deze *rechtstreeks noodzakelijk* zijn voor de totstandkoming en de uitvoering van het regionale waterplan *in verband met onttrekken van grondwater, dan wel het infiltreren van water in de bodem.*’ Met deze beperking is de verbreding van de bestemmingsmogelijkheden van de heffing door de wijziging van beheer naar beleid in artikel 7.7, eerste lid, onder b Waterwet, evenals de opmerking van de wetgever in de Memorie van Toelichting

---

<sup>9</sup> Artikel 1.1 Waterwet.

<sup>10</sup> Stb. 2009, nr. 548, p. 85.

dat de grondwaterheffing dient ter bekostiging van de resterende grondwatertaken van de provincie, teniet gedaan en blijft de reikwijdte van de bestemming van de heffing thans beperkt tot grondwaterkwantiteit. Wij wezen al op het feit dat de strikte beperking tot grondwaterkwantiteit begrijpelijk is vanwege de gekozen grondslag voor de heffing (onttrokken hoeveelheid grondwater).

### ***Onderzoeken: opsporing van verontreinigers***

De adviesvraag maakt niet concreet op welke manier verontreinigers opgespoord worden. In beginsel lijkt deze opsporing te vallen binnen het grondwaterkwaliteitsbeheer zonder een direct verband met een onttrekking of infiltratie. Wellicht kan gemotiveerd worden dat het opsporen van de verontreinigers noodzakelijk is voor onderzoek naar de samenhang tussen het grondwaterregime en de daarbij betrokken belangen voor de totstandkoming en de uitvoering van het regionale waterplan in verband met het onttrekken van grondwater of het infiltreren van water in de bodem (artikel 7.2, eerste lid Waterbesluit), omdat het noodzakelijk is de verontreinigingen in kaart te brengen om de specifieke onttrekkingen te mogen vergunnen. Wij betwijfelen echter ten eerste of deze argumentatie stand houdt. Ook hier zal de door de wetgever gekozen grondslag voor de heffing (onttrokken hoeveelheid grondwater) aan een dergelijke interpretatie in de weg staan.

### ***Onderzoeken: monitoring en Early Warning Protocol<sup>11</sup>***

Het Protocol voor monitoring en toetsing van drinkwaterbronnen vormt een uitwerking van de kwaliteitsdoelstellingen van de Krw en beoogt inzicht te verschaffen in de te monitoren stoffen, meetlocaties, meetfrequentie en andere eisen die aan de monitoring worden gesteld ter uitvoering van de criteria van het Bkmw 2009 voor de kwaliteit van water bestemd voor menselijke consumptie.<sup>12</sup> Evenals bij de opsporing van verontreinigers kan een (in onze ogen echter vergezochte) argumentatie worden bedacht om de kosten te brengen onder de noodzakelijke onderzoeken naar de samenhang tussen het grondwaterregime en de daarbij betrokken belangen. In het kader van de drinkwaterwinning moet het grondwater in het wingebied een bepaalde kwaliteit hebben. Deze kwaliteit wordt gemonitord door middel van het systeem omschreven in het Early Warning Protocol en houdt daarbij rekening met onttrekkingen. Echter, als men de tekst van artikel 7.7 Waterwet en 7.2 Waterbesluit beziet, dan leidt dit naar onze mening tot de conclusie dat de bestemming van de opbrengsten uit de grondwaterheffing direct verband moeten houden met het kwantiteitsbeheer. De twee onderzoeken waar de VEWIN naar vraagt, zijn typische grondwaterkwaliteitsbeheer-onderzoeken, waardoor het ons inziens niet mogelijk is om deze te bekostigen uit de grondwaterheffing, zoals deze geformuleerd is in de huidige Waterwetgeving. Wij verwijzen dienaangaande ook naar hetgeen wij eerder opmerkten over de grondslag van de grondwaterheffing.

## **2.2 Schadevergoeding**

Ook wat betreft de schadevergoeding moet een onderscheid worden gemaakt tussen 1) kwantiteit en 2) kwaliteit. Voor schade als gevolg van grondwaterkwantiteitsbeheer is de regeling uit de Waterwet van toepassing, voor schade als gevolg van kwaliteitsbeheer de Wet milieubeheer.

### **2.2.1 Schade als gevolg van grondwaterkwantiteitsbeheer**

---

<sup>11</sup> In de Grondwaterwet is ervoor gekozen kosten voor toezicht en handhaving expliciet niet onder de bestemming van de grondwaterheffing te brengen, zie Kamerstukken II, 1996/97, 24 546, nr. 6. Zie ook: Advies Sterk Consulting, p. 3.

<sup>12</sup> Early Warning Protocol, p. 2.

### **Bijzondere regeling met betrekking tot onttrekkingen en infiltraties**

In de Waterwet is de schadevergoedingsregeling uit de Grondwaterwet overgenomen. De tekst van artikel 7.18 Waterwet luidt:

- “1. De schade aan een onroerende zaak, veroorzaakt door het *onttrekken van grondwater of het infiltreren van water krachtens een watervergunning*, wordt, voorzover dit redelijkerwijze kan worden gevegd, *door de vergunninghouder* ondervangen.
2. Voorzover de schade niet is ondervangen, is *de vergunninghouder* desgevorderd verplicht jegens ieder die enig recht op het gebruik of het genot van de onroerende zaak heeft, die schade te vergoeden.
3. Niettemin kan een eigenaar van de onroerende zaak, indien door de aard of de omvang van de schade de eigendom van die zaak voor hem van te geringe betekenis is geworden, vorderen dat *de vergunninghouder* de onroerende zaak in eigendom overneemt. De vordering kan worden gedaan zowel bij niet-aanvaarding van een als schadevergoeding aangeboden som als na aanvaarding daarvan.
4. Vorderingen, op grond van dit artikel staan ter kennisneming van de rechtbank binnen wier rechtsgebied de onroerende zaak of het grootste gedeelte daarvan is gelegen.

Ook artikel 7:19 Waterwet is relevant:

- “1. Hij, die op grond van artikel 7.18, eerste, tweede of derde lid, een vordering kan doen met betrekking tot *schade in verband met een watervergunning voor het onttrekken van grondwater of het infiltreren van water* als bedoeld in artikel 6.4 of 6.5, onderdeel b, dan wel krachtens een verordening van een waterschap, kan eerst aan gedeputeerde staten van de provincie waarin de in artikel 7.18 bedoelde onroerende zaak geheel of grotendeels is gelegen verzoeken een onderzoek in te stellen.
2. Indien een onroerende zaak is gelegen in een gebied waarin de grondwaterstand invloed ondergaat van meer dan één onttrekking en blijkt het onderzoek niet of niet binnen redelijke termijn is vast te stellen door welke onttrekking de schade die de onroerende zaak ondervindt wordt veroorzaakt, kennen gedeputeerde staten de rechthebbende ten aanzien van die onroerende zaak op zijn verzoek een vergoeding van de kosten van ondervanging van de schade dan wel een schadevergoeding toe. De rechthebbende is in dat geval gehouden tot overdracht van de rechten welke hij tegenover derden mocht kunnen doen gelden.”

Artikel 7.20 Waterwet bevat nog enkele procedurele voorschriften:

- “1. Ingeval de rechtbank de vordering, bedoeld in artikel 7.18, derde lid, gegrond acht, veroordeelt zij de vergunninghouder tot overneming en tot betaling van de overnemingsom. Tegen het vonnis staat geen ander rechtsmiddel open dan beroep in cassatie. Het beroep in cassatie moet op straffe van niet-ontvankelijkheid binnen acht dagen na het instellen ervan worden ingeschreven in de registers, bedoeld in artikel 433 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.
2. Op de vaststelling van de overnemingsom zijn de artikelen 27, eerste en tweede lid, 28 eerste, tweede en derde lid, 29 tot en met 35 en 37, eerste lid van de Onteigeningswet van

overeenkomstige toepassing, met dien verstande, dat de rechtbank in plaats van één of een oneven aantal deskundigen ook twee deskundigen kan benoemen.

3. Het vonnis waarbij de vergunninghouder tot overneming is veroordeeld, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, nadat het in kracht van gewijsde is gegaan. Door inschrijving van het vonnis gaat de eigendom op de vergunninghouder over.”

### ***Algemene schadevergoedingsregeling op grond van de Waterwet***

Naast deze bijzondere regeling kent de Waterwet ook een algemene schadevergoedingsregeling in artikel 7.14, eerste lid Waterwet, dat luidt:

“Aan degene die als gevolg van de rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het kader van het waterbeheer schade lijdt of zal lijden, wordt op zijn verzoek door het betrokken bestuursorgaan een vergoeding toegekend, voor zover de schade redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en voor zover de vergoeding niet of niet voldoende anderszins is verzekerd.”

Het optreden van *schade* is zowel voor artikel 7.14 als voor artikel 7.18, die beiden de grondslag voor eventuele schadevergoeding vormen, een noodzakelijke randvoorwaarde. Dit betekent dat deze artikelen niet gebruikt kunnen worden voor de bekostiging van maatregelen of preventieve onderzoeken, maar alleen betekenis hebben als compensatiemechanisme op het moment dat er schade is geleden door een derde. Artikel 7.18 Waterwet is het meest concreet: het moet gaan om schade als gevolg van grondwateronttrekkingen of infiltraties aan een onroerend goed. Artikel 7.14 heeft een ruimere reikwijdte en is van toepassing op alle schade die voortvloeit uit een rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het kader van het waterbeheer. Deze uitoefening van taken of bevoegdheden betreft bestuursorganen. Hieronder valt uiteraard ook het grondwaterbeheer en dus ook op schade die voortvloeit uit maatregelen die wellicht niet zien op een onttrekking of infiltratie.

### ***Verschillen tussen specifieke en algemene regeling***

Er is een duidelijk verschil tussen de algemene schadevergoedingsregeling van artikel 7.14 Waterwet en de specifieke grondwaterschadevergoedingsregeling uit artikel 7.18 Waterwet. Een groot verschil tussen de algemene regeling van artikel 7.14 en de specifieke regeling uit 7.18 is de partij die gehouden is de schadevergoeding te betalen. Op grond van 7.14 Waterwet is dat het bestuursorgaan, op grond van artikel 7.18 Waterwet de vergunninghouder.

Op grond van artikel 7.7, eerste lid, onder d Waterwet kan de schadevergoeding, uitgekeerd op grond van artikel 7.14 (*de algemene schadevergoedingsregeling*), voor zover deze voortvloeit uit de uitvoering van artikel 6.4,<sup>13</sup> worden bekostigd uit de grondwaterheffing, evenals de kosten van

---

<sup>13</sup> Het is verboden zonder daartoe strekkende vergunning van gedeputeerde staten grondwater te onttrekken of water te infiltreren:

- a. ten behoeve van industriële toepassingen, indien de te onttrekken hoeveelheid water meer dan 150 000 m<sup>3</sup> per jaar bedraagt;
- b. ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening of een bodemenergiesysteem.

onderzoek die de provincie maakt om de schade te ramen en de schadeveroorzakende vergunninghouder op te sporen (volgt uit artikel 7.19). Uiteraard komt de schadevergoeding krachtens artikel 7.18 (*specifieke grondwaterschadevergoedingsregeling*) niet voor bekostiging uit de heffing in aanmerking, omdat niet het bestuursorgaan maar de vergunninghouder gehouden is die te voldoen.

**Nota bene: artikel 7.19 Waterwet**

*Artikel 7.19 Waterwet kent een eigen onderzoeksplicht van het bestuursorgaan. In dit geval kan een betrokkene die schade heeft geleden door een onttrekking of infiltratie aan het bevoegde bestuursorgaan opdragen om een onderzoek in te stellen.*

*Artikel 7.19 is de opvolger van artikel 35 Grondwaterwet. De Memorie van Toelichting bij de Grondwaterwet stelt dat het onderzoek naar een mogelijk verband tussen de schade en de veranderingen in de grondwaterstand en indien dat verband bestaat, de mate waarin (een) bepaalde onttrekking(en) de oorzaak is (zijn) voor die schade een bijzonder kennis en ervaring vereist die aanwezig zal zijn bij de in te stellen technische commissie. Een ieder die meent schade te lijden door een onttrekking of infiltratie kan een beroep doen op deze commissie.<sup>14</sup>*

*De kosten van dit onderzoek mogen gefinancierd worden door de inkomsten uit de heffing (artikel 7.7., eerste lid, onder e Waterwet). Dit onderzoek ziet enkel op de schade als gevolg van een wijziging in de grondwaterstand door onttrekkingen of infiltraties en dus niet op mogelijke verontreinigers en past hierdoor in de systematiek van de bestemming, namelijk dat het gaat om grondwaterkwantiteitsbeheer.*

### **2.2.2 Schade als gevolg van grondwaterkwaliteitsbeheer**

Voor de vergoeding van schade als gevolg van waterkwaliteitsbeheer zijn artikel 4.2, eerste lid, onder a, d, f of h Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), artikel 15.21, eerste lid, onder a Wet milieubeheer en artikel 15.34 Wet milieubeheer van belang.

Op grond van de artikelen 4.2, eerste lid, onder a, d, f of h Wabo en 15.21, eerste lid, onder a Wet milieubeheer kan het recht op schadevergoeding ontstaan vanwege het van toepassing worden van een provinciale milieuverordening krachtens artikel 1.2, tweede lid onder a Wet milieubeheer ('regels ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning in bij de verordening aangewezen gebieden'). In dit verband gaat het om grondwaterbeschermingsgebieden die van betekenis zijn voor de openbare drinkwatervoorziening. Bij deze bescherming kan gedacht worden aan het beperken van activiteiten in de nabijheid van waterwingebieden, wat mogelijk schade ten gevolge heeft. Op grond van artikel 15.34, eerste lid Wet milieubeheer kan een provinciale grondwaterheffing worden ingevoerd ter bestrijding van de kosten die met de vergoeding van die schade gemoeid zijn.

Artikel 15.34 luidt voor zover relevant:

---

<sup>14</sup> Kamerstukken II, 1975/76, 13 705, nrs. 1-3, p. 30.

“1. Voor zover kosten zijn gemaakt in verband met de verlening van schadevergoeding krachtens artikel 4.2, eerste lid, onder a, d, f, of h, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht of artikel 15.21, eerste lid, onder a, van deze wet, vanwege het *van toepassing worden van bepalingen van een provinciale milieuverordening* als bedoeld in 1.2, tweede lid, onder a, kunnen provinciale staten ter bestrijding van die kosten een *heffing instellen ter zake van het onttrekken van grondwater*.

2. De heffing wordt geheven van *houders van inrichtingen, bestemd tot het onttrekken van grondwater*, daaronder niet begrepen inrichtingen welke uitsluitend dienen tot het regelen van de vrije grondwaterspiegel of van de stijghoogte van het grondwater.

[...]

5. Tot het instellen van een heffing wordt overgegaan binnen een jaar nadat de beschikking waarbij de in het eerste lid bedoelde schadevergoeding is verleend, ingevolge artikel 20.3 in werking is getreden [...].”

Twee aspecten zijn in dit verband van belang. Het eerste is hierboven genoemd, namelijk dat het gaat om schade die optreedt vanwege *het van toepassing worden* van de provinciale milieuverordening. Het gaat dan om *nieuwe* provinciale regels. Dit betekent dat bedrijven die zich vestigen in beschermingsgebieden waar de verordening al van toepassing is, niet meer voor schadevergoeding op grond van dit artikel in aanmerking komen. Een tweede belangrijk aspect betreft de termijn waarbinnen de mogelijkheid om een heffing in het leven te roepen ter bestrijding van de met deze schadevergoeding gemoeide kosten bestaat. Binnen één jaar nadat de beschikking waarin de schadevergoeding wordt toegekend, in werking is getreden, moeten Provinciale Staten besluiten de heffing in te stellen (artikel 15.34, vijfde lid).

De heffing kan worden opgelegd aan de houders van inrichtingen in de beschermde gebieden die grondwater onttrekken en de grondslag wordt, evenals bij de heffingen op grond van artikel 7.7 Waterwet, gevormd door de te onttrekken hoeveelheid water (artikel 15.34, tweede en vierde lid Wm). De heffing wordt ingevoerd bij verordening (15.34, derde lid Wm).

Door de ruime reikwijdte van artikel 7.14 Waterwet, kan deze algemene schadevergoedingsregeling op grond van de Waterwet ook dienen als vangnet voor schade als gevolg van grondwaterkwaliteitsbeheer die niet voor vergoeding op grond van de Wet milieubeheer voor vergoeding in aanmerking komt. De kosten die gemoeid zijn met deze schadevergoeding kunnen echter niet op grond van een van de bovenstaande regelingen (grondwaterheffing op grond van de Waterwet of heffing op grond van de Wet milieubeheer) verhaald worden.



### 3. Bestedingsmogelijkheden heffingsopbrengsten en schadevergoeding onder de Omgevingswet

#### 3.1 Grondwaterheffingen op grond van de Omgevingswet

In de Concept-Invoeringswet Omgevingswet (hierna: Invoeringswet) wordt – evenals in het vigerende systeem - een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de grondwateronttrekkingsheffing (art. 13.4b Invoeringswet, thans artt. 7.7 en 7.8 Waterwet) en de grondwaterbeschermingsheffing (art. 13.4 Invoeringswet, thans art. 15.34 Wet milieubeheer). Beide worden hierna besproken in het licht van de adviesvragen.

#### *Maatregelen in het kader van het kwantiteitsbeheer*

In artikel 13.4b Invoeringswet is de grondwateronttrekkingsheffing opgenomen zoals die op dit moment is geregeld in artikel 7.7 van de Waterwet. Hoewel met artikel 13.4b Invoeringswet geen inhoudelijke wijziging is beoogd ten opzichte van de regeling in de Waterwet, zijn er wel enkele aanpassingen. Er zijn redactionele wijzigingen doorgevoerd vanwege de opname in de Omgevingswet en de daarin gebruikte terminologie. De reikwijdte van de heffing ten behoeve van kwantiteitsmaatregelen is ongewijzigd gebleven.

Art. 7.7 Waterwet	Artikel 13.4b (grondwateronttrekkingsheffing)
<p>1 Provinciale staten zijn, onder de naam grondwaterheffing, bevoegd bij wijze van belasting een heffing in te stellen wegens onttrekken van grondwater, ter bestrijding van de ten laste van de provincie komende kosten:</p> <p>a. van maatregelen, direct verband houdende met het voorkomen en tegengaan van nadelige gevolgen van het onttrekken van grondwater en het infiltreren van water;</p> <p>b. in verband met voor het grondwaterbeleid noodzakelijke onderzoeken;</p> <p>c. in verband met het houden van een register ter zake van het onttrekken van grondwater en het infiltreren van water;</p> <p>d. in verband met de vergoeding ingevolge artikel 7.14, eerste lid, van schade, voortvloeiend uit de uitvoering van artikel 6.4;</p> <p>e. in verband met de uitvoering van artikel 7.19.</p> <p>2 Aan de heffing worden onderworpen de bij provinciale verordening aan te wijzen houders van inrichtingen of werken, bestemd tot het onttrekken van grondwater.</p> <p>3 Als de houder van de inrichting of het werk wordt aangemerkt:</p> <p>a. indien het daartoe krachtens deze wet of de Waterschapswet bevoegde gezag een vergunning heeft verleend voor de onttrekking van het grondwater: degene aan wie deze vergunning is verleend;</p>	<p>1. Bij provinciale verordening kan als belasting een heffing worden ingesteld op het onttrekken van grondwater ter bestrijding van kosten die door de provincie zijn gemaakt voor:</p> <p>a. maatregelen die direct verband houden met het voorkomen en tegengaan van nadelige gevolgen van het onttrekken van grondwater en het in de bodem brengen van water,</p> <p>b. noodzakelijke onderzoeken voor het grondwaterbeleid en de vaststelling van schade als bedoeld in artikel 15.11, eerste lid, in samenhang met artikel 10.3, derde lid,</p> <p>c. het houden van een register met gegevens over het onttrekken van grondwater en het in de bodem brengen van water,</p> <p>d. de vergoeding van schade als bedoeld in artikel 4:126, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht in samenhang met artikel 15.1, eerste lid, onder e, die voortvloeit uit het onttrekken van grondwater of het in de bodem brengen van water en waarvoor gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn.</p> <p>2. De heffing wordt geheven van degenen die bij provinciale verordening zijn aangewezen. Daartoe behoren in ieder geval:</p> <p>a. de houder van een omgevingsvergunning voor een wateronttrekkingsactiviteit inhoudende het</p>

<p><b>b.</b> indien ter zake van de onttrekking van het grondwater de krachtens deze wet of de Waterschapswet voorgeschreven melding is gedaan: degene die deze melding heeft gedaan;</p> <p><b>c.</b> in overige gevallen: degene ten behoeve van wie de onttrekking plaatsvindt.</p> <p>4 Als grondslag voor de heffing geldt de onttrokken hoeveelheid grondwater. Indien op grond van vergunningvoorschriften water wordt geïnfiltrerd, wordt voor het vaststellen van de grondslag de geïnfiltrerde hoeveelheid volgens bij provinciale verordening te stellen nadere regels in mindering gebracht op de onttrokken hoeveelheid grondwater.</p>	<p>onttrekken van grondwater als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onder d, artikel 5.3 of artikel 5.4;</p> <p>b. degene die voor de onttrekking van grondwater de op grond van deze wet voorgeschreven melding heeft gedaan,</p> <p>c. in overige gevallen: degene voor wie de onttrekking van grondwater plaatsvindt.</p> <p>3. De grondslag van de heffing is de onttrokken hoeveelheid water. Als op grond van vergunningvoorschriften water in de bodem wordt gebracht, wordt voor het vaststellen van de grondslag volgens bij provinciale verordening te stellen nadere regels de in de bodem gebrachte hoeveelheid water in mindering gebracht op de onttrokken hoeveelheid.</p> <p>4. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat het bij die maatregel aan te geven onttrekken van grondwater is vrijgesteld van de heffing. Bij die maatregel kunnen nadere regels worden gesteld over de kosten van de noodzakelijke onderzoeken.</p>
--	---

Evenals onder de Waterwet ziet de heffing op de bekostiging van maatregelen die direct verband houden met het voorkomen en tegengaan van nadelige gevolgen van het onttrekken van grondwater en het in de bodem brengen van water. De heffing wordt – evenals onder de Waterwet (artikel 7.7, tweede en derde lid Waterwet) – geheven van degenen die bij provinciale verordening zijn aangewezen. Het gaat om de houder van een omgevingsvergunning voor een wateronttrekkingsactiviteit inhoudende het onttrekken van grondwater, degene die een bij of krachtens de Omgevingswet voorgeschreven melding heeft gedaan, of in overige gevallen: degene voor wie de onttrekking van grondwater plaatsvindt.

Van belang is voorts dat de grondslag voor de grondwateronttrekkingsheffing – evenals onder de Waterwet – de onttrokken hoeveelheid grondwater is (al dan niet na verrekening van infiltratie). Zie daarover artikel 13.4b, derde lid Invoeringswet.

#### ***Maatregelen in het kader van het kwaliteitsbeheer (bronbescherming)***

Gelet op het feit dat de Omgevingswet geen wijziging beoogt ten opzichte van het regime dat thans is opgenomen in artikel 7.7 Waterwet, concluderen wij dat maatregelen in het kader van bronbescherming voor zover het om (sec) verontreinigingen, ook onder de Omgevingswet niet uit de opbrengsten van de grondwateronttrekkingsheffing kunnen worden bekostigd.

#### ***Onderzoeken in het kader van het grondwaterbeleid***

Evenals de Waterwet voorziet artikel 13.4b, eerste lid, onder b van de Invoeringswet in de mogelijkheid om uit de grondwateronttrekkingsheffing *noodzakelijke* onderzoekskosten voor het *grondwaterbeleid* te financieren. In de huidige regelgeving is bij amvb nader uitgewerkt om welke onderzoeken het gaat. In het voorgaande is geconstateerd dat de formulering van artikel 7.2 Waterbesluit tot gevolg heeft dat de reikwijdte van de te bekostigen onderzoeken zich beperkt tot

onderzoekingen betreffende het grondwaterregime in de provincie, voor zover deze *rechtstreeks noodzakelijk* zijn voor de totstandkoming en uitvoering van het regionale waterplan *in verband met het onttrekken van grondwater, dan wel het infiltreren van water in de bodem*. Een uitwerking zoals in het Waterbesluit is opgenomen, ontbreekt (vooralsnog) onder de Invoeringswet. De tekst van het Invoeringsbesluit is thans nog niet beschikbaar. Het is nog niet bekend of de wetgever voornemens is om de mogelijkheden onder de Omgevingswet te verbreden, ofwel het systeem van het Waterbesluit voort te zetten. Van belang is echter dat ook in de Invoeringswet de hoeveelheid onttrokken grondwater de grondslag voor de grondwateronttrekkingsheffing vormt. Dat betekent dat de grondwaterheffing een directe relatie houdt met de kwantiteitsaspecten.

Onderdeel e van artikel 7.7, eerste lid, van de Waterwet is niet overgenomen in artikel 13.4b. Dat onderdeel heeft betrekking op de uitvoering van artikel 7.19 Waterwet. Deze regeling zal terugkomen in hoofdstuk 15 Omgevingswet. Om die onderzoeken te kunnen blijven financieren uit de grondwateronttrekkingsheffing is artikel 13.4b, eerste lid, onder b Invoeringswet alvast uitgebreid met de zinsnede “en de vaststelling van schade als bedoeld in artikel 15.11, eerste lid, in samenhang met artikel 10.3, derde lid, van de Omgevingswet.”<sup>15</sup> De verwijzing naar artikel 15.11, eerste lid is overigens onjuist en moet zijn een verwijzing naar artikel 15.15 Invoeringswet. Volledigheidshalve is artikel 15.15 Invoeringswet hieronder geciteerd.

**Artikel 15.15 (onderzoek en vergoeding schade bij grondwateronttrekkingen of infiltratie van water)**

1. Degene die een vordering kan doen tot vergoeding van schade kan eerst aan gedeputeerde staten van de provincie waarin de onroerende zaak geheel of grotendeels is gelegen verzoeken om een onderzoek in te stellen als de schade het gevolg is van:
  - a. het onttrekken van grondwater, bedoeld in artikel 10.3, derde lid, onder a,
  - b. het in de bodem brengen van water als bedoeld in artikel 10.3, derde lid, onder b, of
  - c. een waterschapsverordening.
2. Als een onroerende zaak is gelegen in een gebied waarin de grondwaterstand invloed ondergaat van meer dan één onttrekking en uit het onderzoek niet of niet binnen redelijke termijn blijkt door welke onttrekking de schade aan die onroerende zaak wordt veroorzaakt, kennen gedeputeerde staten de rechthebbende op zijn verzoek een schadevergoeding toe. De rechthebbende draagt in dat geval de rechten welke hij tegenover derden mocht kunnen doen gelden over aan de provincie.

***Onderzoekingen: opsporen van verontreinigers***

Ten aanzien van onderzoeken in verband met het opsporen van verontreinigers (zonder direct verband met onttrekkingen en infiltraties) wordt verwezen naar de bespreking van het vigerende systeem.

***Onderzoekingen: monitoring en Early Warning Protocol***

Zie ook op dit punt – vooralsnog - de uiteenzetting van de vigerende regelgeving.

---

<sup>15</sup> MvT Invoeringswet, p. 180.

## 3.2 Schadevergoeding

### 3.2.1 Schade als gevolg van grondwaterkwantiteitsbeheer

Zoals bij de bespreking van de vigerende wet- en regelgeving aan de orde is gekomen, kent de Waterwet een bijzondere schadevergoedingsregeling in verband met onttrekkingen en infiltraties (artt. 7.18 e.v. Waterwet) en een algemene schadevergoedingsregeling (art. 7.14, eerste lid Waterwet). Evenals de Waterwet geeft de Invoeringswet een regeling voor vergoeding van *schade*. Ook onder de Omgevingswet kan de schadevergoedingsregeling dus niet sec worden gebruikt voor de financiering van maatregelen/onderzoekingen. De voorgestelde regelingen worden hierna nader besproken.

#### ***Bijzondere regeling met betrekking tot onttrekkingen en infiltraties***

De opzet van de schadevergoedingsregeling in verband met onttrekkingen en infiltraties, zoals die thans in art. 7.18 e.v. Waterwet is neergelegd, verandert onder de Omgevingswet. Aan de basis van de schadevergoedingsplicht ligt de gedoogplicht. Deze gedoogplichten zijn geregeld in hoofdstuk 10 Omgevingswet. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen gedoogplichten van rechtswege (afdeling 10.2) en gedoogplichten die bij beschikking worden opgelegd (afdeling 10.3). De gedoogplicht in verband met onttrekkingen en infiltraties is neergelegd in artikel 10.3, derde lid, Omgevingswet, dat luidt:

“3. Een rechthebbende gedooft bij gronden waar het grondwater invloed ondervindt van een wateractiviteit bestaande uit:

- a. het onttrekken van grondwater door een daarvoor bestemde voorziening, of
- b. het in de bodem brengen van water, ter aanvulling van het grondwater, in samenhang met dat onttrekken,

voor zover die activiteit wordt verricht op grond van een omgevingsvergunning of als daarvoor een melding als bedoeld in artikel 4.4, eerste lid, is vereist: het onder a en b bedoelde onttrekken of in de bodem brengen.”

Artikel 10.3, derde lid Omgevingswet wijkt in zoverre af van artikel 7.18 Waterwet dat onder de Omgevingswet geen expliciete verwijzing is opgenomen naar schade aan een onroerende zaak. Artikel 10.3, derde lid Omgevingswet verwijst naar ‘gronden’.<sup>16</sup> Uit de toelichting op de Invoeringswet blijkt niet of aan ‘gronden’ een ruimere interpretatie moet worden gegeven dan aan ‘onroerende zaak’.

Hoewel artikel 10.3, derde lid een gedoogplicht van rechtswege inhoudt, sluit naar de mening van de wetgever de aard van de schade niet aan bij andere gedoogplichten van rechtswege. De schade als gevolg van de gedoogplicht in verband met onttrekkingen en infiltraties is minder voorzienbaar en de gevolgen van de ingreep kunnen groter zijn. Op grond van het huidige artikel 7.18, tweede lid Waterwet geldt een recht op schadeloosstelling is. Daarom zal voor de vergoeding van de schade voor deze gedoogplicht onder de Omgevingswet worden aangesloten bij de gedoogplichten die bij

---

<sup>16</sup> Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat art. 7.18, derde lid en artikel 7.20 Waterwet in de Omgevingswet niet meer terugkeren.

beschikking worden opgelegd.<sup>17</sup> De schadevergoeding bij gedoogplichten is geregeld in afdeling 15.2 Invoeringswet. Voor de hier besproken gedoogplicht geldt een recht op volledige schadeloosstelling (art. 15.13, eerste lid Invoeringswet). Op grond van artikel 15.13, eerste lid Invoeringswet wordt schade die een rechtstreeks en noodzakelijk gevolg is van een gedoogplicht als bedoeld in onder andere artikel 10.3, derde lid Omgevingswet aan de rechthebbende die de schade lijdt volledig vergoed. Deze schadevergoeding komt ten laste van de initiatiefnemer van de activiteit of het werk van algemeen belang waarvoor de gedoogplicht geldt (art. 15.11 Invoeringswet). In het geval van de gedoogplicht voor grondwateronttrekking is dat degene die de wateronttrekkingsactiviteit verricht.<sup>18</sup> Afdeling 15.2 gaat als bijzondere schadevergoedingsregeling voor op afdeling 15.1.

### ***Algemene schadevergoedingsregeling op grond van de Invoeringswet***

Een aantal wettelijke regelingen dat opgaat in de Omgevingswet kent een aparte regeling waarin procedurele en/of materiële regels zijn opgenomen voor vergoeding van schade of nadeelcompensatie vanwege een rechtmatig besluit op grond van de desbetreffende regeling. Het gaat steeds om vergoeding van schade als gevolg van een in die wettelijke regeling aangewezen besluit, voor zover die niet redelijkerwijs ten laste van de benadeelde behoort te blijven. Dit betreft onder andere artikel 7.14 Waterwet. De algemene nadeelcompensatieregeling is opgenomen in afdeling 15.1 Omgevingswet. Evenals in artikel 7.14 Waterwet gaat het om schade ontstaan als gevolg van de rechtmatige uitoefening van taken of bevoegdheden door de overheid (voor zover hier van belang in het kader van het waterbeheer). In afwijking van artikel 7.14 Waterwet noemt artikel 15.1 Invoeringswet specifiek om welke taken en bevoegdheden het gaat. Voor de toepassing van de Omgevingswet wordt deze reikwijdte in artikel 15.1 van het wetsvoorstel afgebakend tot beslissingen die rechten en verplichtingen scheppen voor burgers en bedrijven.<sup>19</sup> Of dit – voor zover van belang voor dit advies – in de toekomst een beperking zal opleveren in de uitvoeringspraktijk is op dit moment nog onduidelijk, maar verwachten wij vooralsnog niet.

De hiervoor besproken grondwateronttrekkingsheffing (art. 13.4b Invoeringswet) kan ingevolge het eerste lid, onder d van die bepaling worden gebruikt voor “de vergoeding van schade als bedoeld in artikel 4:126, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht in samenhang met artikel 15.1, eerste lid, onder e, die voortvloeit uit het onttrekken van grondwater of het in de bodem brengen van water en waarvoor gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn.” Artikel 15.1, eerste lid, onder e Invoeringswet verwijst naar schade die wordt veroorzaakt door het vaststellen, verlenen, stellen, treffen of, voor zover van toepassing, wijzigen of intrekken van een regel in een omgevingsverordening, zijnde een regel als bedoeld in artikel 4.1, eerste lid, of 4.2, tweede lid.

Voor zover regelingen voorzien in de vergoeding van schade als gevolg van feitelijke handelingen van de overheid (zoals thans artikel 7.14 Waterwet), kan deze worden verkregen op de voet van artikel 15.3 Invoeringswet, als de schade niet kan worden vergoed via een schadeoorzaak als bedoeld in artikel 15.1 Invoeringswet.<sup>20</sup> Artikel 13.4b Invoeringswet verwijst echter niet naar artikel 15.3. *Dat betekent dat de grondwateronttrekkingsheffing niet voor de vergoeding van deze schade kan worden ingezet.*

---

<sup>17</sup> MvT Invoeringswet, p. 35.

<sup>18</sup> MvT Invoeringswet, p. 180.

<sup>19</sup> MvT Invoeringswet, p. 25.

<sup>20</sup> MvT Invoeringswet, p. 27.

### 3.2.2 Schade als gevolg van grondwaterkwaliteitsbeheer

Voor wat betreft de schade als gevolg van grondwaterkwaliteitsbeheer is de grondwaterbeschermingsheffing (art. 13.4 Invoeringswet) van belang. Deze bepaling beoogt de huidige regeling in artikel 15.34 Wet milieubeheer voort te zetten.

<b>Artikel 15.34 Wet milieubeheer</b>	<b>Artikel 13.4 Omgevingswet (grondwaterbeschermingsheffing)</b>
<p>1 Voor zover kosten zijn gemaakt in verband met de verlening van schadevergoeding krachtens artikel 4.2, eerste lid, onder a, d, f of h, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht of artikel 15.21, eerste lid, onder a, van deze wet, vanwege het van toepassing worden van bepalingen van een provinciale milieuverordening als bedoeld in artikel 1.2, tweede lid, onder a, kunnen provinciale staten ter bestrijding van die kosten een heffing instellen ter zake van het onttrekken van grondwater.</p> <p>2 De heffing wordt geheven van houders van inrichtingen, bestemd tot het onttrekken van grondwater, daaronder niet begrepen inrichtingen welke uitsluitend dienen tot het regelen van de vrije grondwaterspiegel of van de stijghoogte van het grondwater.</p> <p>3 In de verordening tot instelling van de heffing kan worden bepaald dat de heffing wordt geheven van houders van inrichtingen als bedoeld in het tweede lid in één of meer beschermingsgebieden als bedoeld in hoofdstuk VI, paragraaf 2, van de Wet bodembescherming, dan wel van houders van zodanige inrichtingen in de gehele provincie.</p> <p>4 Als grondslag voor de heffing geldt de onttrokken hoeveelheid water.</p> <p>5 Tot het instellen van een heffing wordt overgegaan binnen een jaar nadat de beschikking waarbij de in het eerste lid bedoelde schadevergoeding is verleend, ingevolge artikel 20.3 in werking is getreden.</p> <p>6 De heffing wordt jaarlijks geheven gedurende een termijn van ten hoogste tien jaren. In de verordening tot instelling van de heffing kan worden bepaald dat de heffing op verzoek van de heffingplichtige voor de ten tijde van de indiening van het verzoek nog niet aangevangen jaren waarover de heffing wordt geheven, ineens kan worden voldaan volgens een in de verordening op te nemen regeling.</p> <p>7 Hoofdstuk XV van de Provinciewet is van overeenkomstige toepassing.</p>	<p>1. Bij provinciale verordening kan als belasting een heffing worden ingesteld ter bestrijding van de kosten die zijn gemaakt voor de vergoeding van schade als bedoeld in artikel 4:126, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht in samenhang met artikel 15.1, vanwege regels in een omgevingsverordening over het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water, voor zover de schade is veroorzaakt door:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. een regel in een omgevingsverordening als bedoeld in artikel 4.1, eerste lid,</li><li>b. een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onder b,</li><li>c. een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onder b, als toepassing is gegeven aan artikel 5.43,</li><li>d. het wijzigen van voorschriften van een omgevingsvergunning op grond van artikel 5.39, onder a, in samenhang met artikel 5.42, tweede lid,</li><li>e. het wijzigen van voorschriften van een omgevingsvergunning ter uitvoering van een verzoek als bedoeld in artikel 5.41.</li></ul> <p>2. De heffing wordt geheven van de houder van een omgevingsvergunning voor een wateronttrekkingsactiviteit inhoudende het onttrekken van grondwater als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onder d.</p> <p>3. De grondslag van de heffing is de onttrokken hoeveelheid grondwater.</p> <p>4. Tot het instellen van een heffing wordt overgegaan binnen een jaar nadat een besluit waarbij de in het eerste lid bedoelde schadevergoeding is toegekend, in werking is getreden.</p> <p>5. De heffing wordt jaarlijks geheven gedurende een termijn van ten hoogste tien jaar. In de provinciale verordening kan worden bepaald dat de heffing op verzoek van de heffingplichtige voor de ten tijde van de indiening van het verzoek nog niet aangevangen jaren waarover de heffing wordt geheven, ineens kan worden voldaan volgens in de verordening te stellen regels.</p>

Op grond van artikel 13.4, eerste lid Invoeringswet kan bij provinciale verordening als belasting een heffing worden ingesteld ter bestrijding van de kosten die zijn gemaakt voor de vergoeding van schade als bedoeld in artikel 4:126, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht in samenhang met artikel 15.1, vanwege regels in een omgevingsverordening over het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water. Als schadeoorzaken worden in deze bepaling vermeld:

- a. een regel in een omgevingsverordening als bedoeld in artikel 4.1, eerste lid,
- b. een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onder b,
- c. een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onder b, als toepassing is gegeven aan artikel 5.43,
- d. het wijzigen van voorschriften van een omgevingsvergunning op grond van artikel 5.39, onder a, in samenhang met artikel 5.42, tweede lid,
- e. het wijzigen van voorschriften van een omgevingsvergunning ter uitvoering van een verzoek als bedoeld in artikel 5.41.”

Provinciale staten stellen bij omgevingsverordening regels vast om het grondwater te beschermen dat wordt gewonnen ten behoeve van de drinkwatervoorziening. Het kan voorkomen dat de bedrijven en personen in de grondwaterbeschermingsgebieden als gevolg daarvan schade lijden en voor schadevergoeding in aanmerking komen op grond van artikel 4:126 van de Algemene wet bestuursrecht in samenhang met afdeling 15.1 Invoeringswet ten gevolge van de regels in de omgevingsverordening. Ook kan als gevolg van een schadeveroorzakend besluit dat betrekking heeft op de omgevingsvergunning als het gaat om de specifieke gevallen die zijn opgenomen in het eerste lid, onder b tot en met e, schade ontstaan.<sup>21</sup> De verwijzing naar de omgevingsverordening wijkt tekstueel af van de regeling die op dit moment is opgenomen in artikel 15.34 Wet milieubeheer. Onder de Wet milieubeheer gaat het om ‘het van toepassing worden van bepalingen van een provinciale milieuverordening’, terwijl de omschrijving in de Invoeringswet verwijst naar ‘een regel in de omgevingsverordening’. De regeling in de Invoeringswet beoogt blijkens de toelichting geen inhoudelijke wijziging. In de toelichting wordt verwezen naar de vergoeding van schade die ontstaat door het van toepassing worden van bepalingen uit de omgevingsverordening die betrekking hebben op de bescherming van de kwaliteit van het grondwater.<sup>22</sup> Kijkt men sec naar de formulering van de bepaling uit de Invoeringswet dan zou deze ertoe kunnen leiden dat in meer gevallen schadevergoeding wordt uitgekeerd. Evenals onder de Wet milieubeheer wordt op grond van artikel 13.4 invoeringswet de heffing geheven van de houder van een omgevingsvergunning voor een wateronttrekkingsactiviteit.

De hoeveelheid onttrokken water is – evenals op grond van artikel 15.34, vierde lid Wet milieubeheer - de grondslag voor de in te stellen heffing. Dit volgt uit artikel 13.4, derde lid Invoeringswet. Het vierde lid bepaalt dat de heffing pas wordt ingesteld nadat de schadevergoeding is verstrekt aan degenen die zijn getroffen als gevolg van het van toepassing zijn van de omgevingsverordening. Ook wanneer een verzoek om schadevergoeding uiteindelijk niet door de provincie hoeft te worden gehonoreerd, kunnen de reeds door de provincie gemaakte kosten uit de heffing worden bestreden. De heffing kan pas worden ingesteld nadat een besluit over toekenning van schadevergoeding in werking is getreden.

---

<sup>21</sup> MvT Invoeringswet, p. 178.

<sup>22</sup> MvT Invoeringswet, p. 178.

Het besluit over het instellen van de heffing moet genomen worden binnen een jaar nadat dit besluit in werking is getreden.

#### 4. Conclusies

##### **Beantwoording op de adviesvragen**

Door de Vewin zijn de volgende adviesvragen voorgelegd:

- 1) Wat kan uit de grondwaterheffing en schadevergoedingsregeling worden betaald, zoals deze nu gelden (art. 7.7 en 7.8 Waterwet, respectievelijk art. 15.34 Wet milieubeheer) en straks onder de Omgevingswet (art. 13.4b Concept-Invoeringswet respectievelijk art 13.4 Concept-Invoeringswet)? Met andere woorden: welke criteria zijn van belang en welk type maatregelen (kwantiteit/kwaliteit/bronbescherming/veroorzakers) kan uit de opbrengst worden betaald?
  
- 2) Kan het kwaliteitsmeetnet (Early Warning, zie bijlage 5 van het Protocol voor monitoring en toetsing drinkwaterbronnen KRW voor nadere uitleg over dit kwaliteitsmeetnet) wel of niet uit de heffing worden betaald?

##### **Grondwaterheffing**

Artikel 7.7, eerste lid, onder a en artikel 7.7, eerste lid, onder b Waterwet jo. artikel 7.2 Waterbesluit geven een limitatieve opsomming van de bestemmingsmogelijkheden van de opbrengsten uit de grondwaterheffing. Het moet gaan om:

- a. maatregelen, direct verband houdende met het voorkomen en tegengaan van nadelige gevolgen van het onttrekken van grondwater en het infiltreren van water (artikel 7.7, eerste lid, onder a Waterwet)
- b. in verband met voor het grondwaterbeleid noodzakelijke onderzoeken. In artikel 7.2, eerste lid, onder a Waterbesluit wordt dit nader geduid als onderzoeken betreffende het grondwaterregime in de provincie, voor zover deze rechtstreeks maatregelen, direct verband houdende met het voorkomen en tegengaan van nadelige gevolgen van het onttrekken van grondwater en het infiltreren van water.

Op grond van artikel 7.7, eerste lid, onder a Waterwet kunnen alleen maatregelen in het kader van grondwaterkwantiteitsbeheer worden bekostigd uit de heffing. Hieronder valt dus niet het grondwaterkwaliteitsbeheer, noch het opsporen van de veroorzakers van verontreiniging en bronbescherming, voor zover deze ziet op de kwaliteitsaspecten van het grondwater. De bestemmingsmogelijkheden van de grondwaterheffing zijn in de Waterwet expliciet verbonden aan grondwaterkwantiteit. Dit volgt uit de overname van de desbetreffende artikelen uit de Grondwaterwet. Maatregelen die tot doel hebben de hoeveelheid grondwater op de langere termijn veilig te stellen (en aldus een kwantiteitsaspect inhouden), zouden wellicht door de heffing gefinancierd kunnen worden. De hiervoor besproken systematiek blijft ongewijzigd in artikel 13.4b Invoeringswet.

Artikel 7.7, eerste lid, onder b Waterwet kent een ruimere reikwijdte dan haar voorganger in de Grondwaterwet. De onderzoeken die voor financiering in aanmerking komen, moeten noodzakelijk



zijn voor het grondwaterbeleid (Waterwet) en niet alleen noodzakelijk voor het grondwaterbeheer (Grondwaterwet). Op grond van de Memorie van Toelichting en de wijziging van beheer naar beleid zou men dus verwachten dat de bestemming van de grondwaterheffing is verbreed. Door het ongewijzigd laten van met name artikel 7.2 Waterbesluit, wordt grondwaterkwaliteitsbeheer uitgesloten echter van financiering door de heffing. Op grond van 7.7, tweede lid Waterwet, nader uitgewerkt in artikel 7.2 Waterbesluit komen onderzoeken voor financiering in aanmerking, mits deze 'maatregelen, direct verband houdende met het voorkomen en tegengaan van nadelige gevolgen van het onttrekken van grondwater en het infiltreren van water'. Dit betekent dat ook hier geldt dat er direct verband moet zijn met een onttrekking of infiltratie en dus moet zien op het grondwaterkwantiteitsbeleid. Dit betekent dat het kwaliteitsmeetnet (early warning) en het opsporen van veroorzakers van verontreiniging hier niet onder valt, omdat beide de grondwaterkwaliteit betreffen. Of dit onder de Omgevingswet ook het geval zal zijn is vooralsnog niet duidelijk, nu de concept-uitvoeringsregelgeving nog niet beschikbaar is. Van belang is echter dat ook in de Invoeringswet de hoeveelheid onttrokken grondwater de grondslag voor grondwateronttrekkingsheffing vormt. Dat betekent dat de grondwaterheffing in deze constellatie een directe relatie houdt met de kwantiteitsaspecten.

### ***Schadevergoeding***

#### ***Grondwaterkwantiteit***

De Waterwet kent een bijzondere schadevergoedingsregeling met betrekking tot onttrekking en infiltratie (artikel 7.18 Waterwet) en een algemene schadevergoedingsregeling (artikel 7.14 Waterwet). Beide regelingen hebben met elkaar gemeen dat een eerste noodzakelijke vereiste is dat er sprake moet zijn van schade. Bij artikel 7.18 is het van belang dat het dan gaat om schade als gevolg van een onttrekking of infiltratie krachtens een vergunning. Deze schadevergoedingsregeling heeft een nadrukkelijke focus op grondwaterkwantiteitsbeheer. Artikel 7.14 kent een veel ruimer toepassingsbereik, schade als gevolg van de rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het kader van het waterbeheer komt op grond van dit artikel mogelijk voor vergoeding in aanmerking. Dit betekent dat ook grondwaterkwaliteitsmaatregelen daar onder kunnen vallen. Op grond van artikel 7.7, eerste lid, onder d Waterwet kan de schadevergoeding, uitgekeerd op grond van artikel 7.14 (de algemene schadevergoedingsregeling), voor zover deze voortvloeit uit de uitvoering van uit een onttrekkings- of infiltratievergunning ex artikel 6.4 Waterwet, worden bekostigd uit de grondwaterheffing, evenals de kosten van onderzoek die de provincie maakt om de schade te ramen en de schadeveroorzakende vergunninghouder op te sporen (volgt uit artikel 7.19). De schadevergoeding krachtens artikel 7.18 (specifieke grondwaterschadevergoedingsregeling) komt niet voor bekostiging uit de heffing in aanmerking, omdat niet het bestuursorgaan, maar de vergunninghouder gehouden is die te voldoen.

De opzet van de schadevergoedingsregeling in verband met onttrekkingen en infiltraties, zoals die thans in art. 7.18 e.v. Waterwet is neergelegd, verandert onder de Omgevingswet. Aan de basis van de schadevergoedingsplicht ligt de gedoogplicht. De gedoogplicht in verband met onttrekkingen en infiltraties is neergelegd in artikel 10.3, derde lid, Omgevingswet. De gedoogplicht wijkt in zoverre af van artikel 7.18 Waterwet, dat onder de Omgevingswet geen expliciete verwijzing is opgenomen naar schade aan een onroerende zaak. Artikel 10.3, derde lid Omgevingswet verwijst naar 'gronden'. Uit de toelichting op de Invoeringswet blijkt niet of aan 'gronden' een ruimere interpretatie moet worden

gegeven dan aan 'onroerende zaak'. Op grond van artikel 15.13, eerste lid Invoeringswet wordt schade die een rechtstreeks en noodzakelijk gevolg is van een gedoogplicht als bedoeld in onder andere artikel 10.3, derde lid Omgevingswet volledig vergoed. Deze schadevergoeding komt - voor zover hier van belang - ten laste van degene die de wateronttrekkingsactiviteit verricht, en kan niet worden bekostigd uit de grondwateronttrekkingsheffing.

In de Invoeringswet is in afdeling 15.1 ook een algemene nadeelcompensatieregeling opgenomen. Deze bepaling zal onder andere artikel 7.14 Waterwet moeten vervangen. Evenals artikel 7.14 Waterwet gaat het om schade ontstaan als gevolg van de rechtmatige uitoefening van taken of bevoegdheden door de overheid (voor zover hier van belang in het kader van het waterbeheer). In afwijking van artikel 7.14 Waterwet noemt artikel 15.1 Invoeringswet specifiek om welke taken en bevoegdheden het gaat. Voor de toepassing van de Omgevingswet wordt deze reikwijdte in artikel 15.1 van het wetsvoorstel afgebakend tot beslissingen die rechten en verplichtingen scheppen voor burgers en bedrijven. Of dit – voor zover van belang voor dit advies – in de toekomst een beperking zal opleveren in de uitvoeringspraktijk is op dit moment nog onduidelijk, maar verwachten wij voorsnog niet. De grondwateronttrekkingsheffing (art. 13.4b Invoeringswet) kan worden gebruikt voor “de vergoeding van schade als bedoeld in artikel 4:126, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht in samenhang met artikel 15.1, eerste lid, onder e, die voortvloeit uit het onttrekken van grondwater of het in de bodem brengen van water en waarvoor gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn.” Artikel 15.1, eerste lid, onder e Invoeringswet verwijst naar schade die wordt veroorzaakt door het vaststellen, verlenen, stellen, treffen of, voor zover van toepassing, wijzigen of intrekken van een regel in een omgevingsverordening, zijnde een regel als bedoeld in artikel 4.1, eerste lid, of 4.2, tweede lid. Artikel 15.3 Invoeringswet geeft nog een regeling voor vergoeding van schade gevolg van feitelijke handelingen van de overheid (als de schade niet kan worden vergoed via een schadezaak als bedoeld in artikel 15.1 Invoeringswet). Artikel 13.4b Invoeringswet verwijst echter niet naar artikel 15.3. Dat betekent dat de grondwateronttrekkingsheffing niet voor de vergoeding van deze schade kan worden ingezet.

### **Grondwaterkwaliteit**

De Wabo (4.2, eerste lid, onder a, d, f of h) en de Wet milieubeheer (15.21, eerste lid onder a) kennen een schadevergoedingsregeling voor schade als gevolg van het van toepassing worden van provinciale milieuverordening voor grondwaterbeschermingsgebieden. De grondwaterheffing uit artikel 15.34 Wet milieubeheer is - uitsluitend - bedoeld ter bekostiging van deze schadevergoeding die uitgekeerd wordt als gevolg van vanwege het *van toepassing worden van* regels ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning in bij de verordening aangewezen gebieden in *een provinciale milieuverordening*. Deze heffing heeft dus een specifieke bestemming en biedt geen mogelijkheid om andere grondwaterkwaliteitsmaatregelen of –onderzoekingen te financieren.

Voor wat betreft de schade als gevolg van grondwaterkwaliteitsbeheer is de grondwaterbeschermingsheffing uit art. 13.4 Invoeringswet van belang. Deze bepaling beoogt de huidige regeling in artikel 15.34 Wet milieubeheer voort te zetten. De verwijzing naar de omgevingsverordening wijkt tekstueel af van de regeling die op dit moment is opgenomen in artikel 15.34 Wet milieubeheer. Onder de Wet milieubeheer gaat het om 'het van toepassing worden van bepalingen van een provinciale milieuverordening', terwijl de omschrijving in de Invoeringswet verwijst naar 'een regel in de omgevingsverordening'. De regeling in de Invoeringswet beoogt blijkens de toelichting geen

inhoudelijke wijziging. In de toelichting wordt verwezen naar de vergoeding van schade die ontstaat door het van toepassing worden van bepalingen uit de omgevingsverordening die betrekking hebben op de bescherming van de kwaliteit van het grondwater. Kijkt men nu naar de formulering van de bepaling uit de Invoeringswet dan zou deze ertoe kunnen leiden dat in meer gevallen schadevergoeding wordt uitgekeerd. Evenals onder de Wet milieubeheer wordt op grond van artikel 13.4 invoeringswet de heffing geheven van de houder van een omgevingsvergunning voor een wateronttrekkingsactiviteit. Deze heffing heeft ook onder de Invoeringswet dus een specifieke bestemming en biedt geen mogelijkheid om andere grondwaterkwaliteitsmaatregelen of – onderzoeken te financieren.