

Position paper peilafwijkingen

September 2020, definitieve versie

PvdA, Water Natuurlijk en categorie Natuurterreinen

Wat vooraf ging

De fractie Water Natuurlijk (WN) heeft op 5 maart jongstleden schriftelijke vragen gesteld over onderbemalingen. Naar aanleiding van de beantwoording op 23 april en een gesprek met portefeuillehouder Siem Jan Schenk op 27 mei zijn op 28 mei aanvullende schriftelijke vragen gesteld. Deze vragen zijn ingediend door WN, Partij van de Arbeid (PvdA) en categorie Natuurterreinen (VBNE). De aanvullende vragen zijn op 25 juni beantwoord. Op 9 juli is het rapport *“Waterhuishoudkundige blik veenweidegebied”* aan het algemeen bestuur (CHI) aangeboden.

Peilafwijkingen worden bijgehouden in het beheerregister. Er zijn op dit moment 2800 peilafwijkingen bekend en vergund op basis van overgangsrecht en oudere vergunningen. Sinds 2018 vindt actualisatie van de vergunningen plaats. Sindsdien zijn 616 peilafwijkingen geregistreerd als voorzien van een nieuwe vergunning. Veenweidegebied heeft prioriteit omdat handhaving van vastgestelde peilen belangrijk is voor maaiveld daling en CO₂-reductie. Bij ongeveer 700 van de 2800 peilafwijkingen is op dit moment een (nieuwe) geregistreerde peilschaal aanwezig. Er vindt een inhaalslag plaats voor het plaatsen van peilschalen met een gemiddelde van 300 per jaar. Door het ontbreken van peilschalen zijn veel onderbemalingen slecht controleerbaar. Registratie van het peil vindt hierdoor niet plaats en er is geen structurele controle of de onderbemalingen wel voldoen aan de voorwaarden van de vergunning of het algemeen beleid.

Om een beeld te geven van de grootte van de gebieden met veel peilafwijkingen noemen we Texel met een oppervlakte van meer dan 15.000 ha (24% peilafwijkingen, voornamelijk opmalingen), Noordelijk zandgebied met zo'n 14.000 ha (56% peilafwijkingen, voornamelijk opmalingen) en Laag Holland met meer dan 36.000 ha (20% peilafwijkingen, voornamelijk onderbemalingen). Voor de effecten van onderbemaling verwijzen we naar het kader op pagina 3.

Omgevingswet/waterschapsverordening

De nu geldende regels zijn vastgelegd in de keur HHNK 2016 (voor peilafwijkingen is een watervergunning nodig), algemene regels bij peilbesluiten (kunnen mede vrijstelling van de watervergunningplicht inhouden) en beleidsregels watervergunningen 2017. Deze regels gaan met ingang van de omgevingswet over in de waterschapsverordening. Het 'ja, mits...' principe wordt toegepast op gebieden die vallen onder de eerder vastgestelde algemene regels: Anna Paulowna, 't Hoekje, Wieringermeer. Plus enkele gebieden met vergelijkbare systemen zoals Wieringerwaard en Schermer. In andere gebieden blijft de vergunningplicht bestaan.

Als HHNK in 2024, wanneer de omgevingswet in werking treedt, schoon over wil naar de waterschapverordening dan moet er nog veel werk verricht worden. Dit om alle onderbemalingen, peilregelingen en opmalingen de noodzakelijke geactualiseerde vergunning te bieden en maatregelen te treffen om adequaat toezicht en handhaving te realiseren. Onder handhaving valt onder meer het aanbrengen van peilschalen en bijhouden van peilregistratie door de vergunninghouder. Bovendien hoort daarbij ook het vergelijken van de onderbemaling t.o.v. het peilgebied door een toezichthouder en een gestructureerde controle over het al dan niet nakomen van de voorwaarden in de vergunning of het vigerende beleid en rapportage daarover.

Het is arbeidsintensief om te achterhalen hoe oud sommige peilafwijkingen zijn en of in sommige gevallen al een vergunning aanwezig is. Daarom is in 2009 besloten dat bekende peilafwijkingen legaal zijn, maar dat bij het vaststellen van het peilbesluit de vergunning moet worden geactualiseerd op basis van de beleidsregels uit 2009 (opgenomen in beleidsregels watervergunningen 2017).

Peilbeheer

Peilbeheer is één van de uitvoerende taken van ons waterschap. Het doel van peilbeheer is het zodanig instellen en in stand houden van een bepaald oppervlaktewaterpeil waarin verschillende functies en belangen zo goed mogelijk worden gefaciliteerd. Het waterschap moet streven naar een zo robuust en duurzaam mogelijk watersysteem, waarbij het systeem zo goed mogelijk bestand is tegen ongewenste situaties. Ongewenste situaties zijn wateroverlast, watertekort, CO₂-uitstoot, bodemdaling en verzakking van infrastructuur. Het watersysteem moet veerkracht hebben voor het herstellen van deze ongewenste situaties en flexibel zijn voor het aanpassen naar toekomstige situaties. Het systeem moet zowel voor nu als in de toekomst betaalbaar en beheersbaar zijn. Uitgangspunt bij peilbeheer moet zijn: vasthouden – bergen – afvoeren. Opvallend is dat waterkwaliteitsaspecten bij het peilbeheer niet expliciet onderdeel uitmaken van de afweging om al dan niet af te wijken van het peil.

Vraagpunten

Wordt bij aanvragen van peilafwijkingen conform de beleidsregels 2009 voldoende getoetst op:

- Of aanvragers van nieuwe peilafwijkingen in de toekomst een vergunningsprocedure moeten doorlopen waarbij doelvoorschriften uitgangspunt zijn? Namelijk dat peilwijzigingen niet mogen leiden tot:
 - bodemdaling,
 - aantasting van de waterkwaliteit,
 - verhoging CO₂-uitstoot,
 - verzakking van infrastructuur en bebouwing,
 - verkleining van waterberging binnen het peilgebied.

Actualisatie vergunningen: vergunningaanvraag of wijziging peilbesluit

- Worden de ongeveer 2200 peilafwijkingen die geen geactualiseerde vergunning hebben de komende jaren opnieuw bekeken en beoordeeld of ze wel/niet gehandhaafd moeten worden?
- Verder is de vraag: wordt er opnieuw gekeken of de techniek van opmalingen, die onder meer bedoeld is om verzilting tegen te gaan, de te hanteren techniek voor de toekomst is?
- Wordt er een adequaat beleid opgesteld voor toezicht en handhaving, en wordt van vergunninghouders geëist om peilschalen aan te schaffen en een registratie bij te houden?

Veenweidegebied/Laag Holland

Nu we overall nadenken over de vraag hoe we het veen en het landschap willen behouden, en rekening hebben te houden met het huidige landgebruik van agrariërs, is ons standpunt dat we in de toekomst geen nieuwe vergunningen meer moeten afgeven voor peilverlaging in het veenweidegebied. Door de aandacht voor een actievere aanpak van de veenoxidatie en bodemdaling in de veenweidegebieden door rijk en provincie staat de strategie voor dit gebied hoog op de agenda. Het grote aantal onderbemalingen en het gebrek aan adequate handhaving in dit gebied vraagt dan ook onze aandacht.

Het proces van bodemdaling is waterbeheer gedreven. De ontwateringsdiepte van de grond is essentieel. Het veen verbrandt als gevolg van toetreding van lucht. Het waterschap speelt een cruciale rol in het tegengaan van veenoxidatie en bodemdaling met haar verantwoordelijkheid voor het peilbeheer en vergunningenbeleid.

Het veenweidegebied Laag Holland kent een groot aantal peilafwijkingen. Dit zijn vooral onderbemalingen, die 20% van het areaal uitmaken (> 7.000 ha).

In onderbemalingen, gericht op grotere ontwateringsdiepten, is sprake van aanzienlijke bodemdaling. Een ander aspect bij het veenweidegebied is het inlaten van gebiedsvreemd water. Door de andere samenstelling bevordert dit de veenafbraak. Dit zal zoveel mogelijk voorkomen moeten worden.

Als minimummaatregel zou moeten worden overwogen geen nieuwe onderbemalingen en verdere peilverlagingen meer toe te staan (peilfixatie). Bij andere waterschappen in West-Nederland is dit al beleid. Verder moeten er meerdere “vernattingspilots” worden gestart, zoals die in de Zaanstreek. Doel is daarbij het vinden van een balans tussen enerzijds verdere oxidatie van het veen en anderzijds het behoud van het kenmerkende veenweidelandschap. Afhankelijk van de aard van de bodem kan het accent verschillen.

Samenvattend denken wij aan de volgende standpunten:

- Peilfixatie i.p.v. peilindexatie als uitgangspunt toepassen in navolging van andere waterschappen in West-Nederland.
- Vaststellen van een percentage voor peilafwijkingen voor peilgebied/-vak, overeenkomstig het beleid van provincies Zuid-Holland en Utrecht.
- Geen nieuwe onderbemalingen in het veen.
- Adequaar toezicht en handhaving van peilbeheer en hiervoor voldoende middelen beschikbaar stellen.
- In de veenweidegebieden in principe geen peilafwijkingen van > 40 cm toestaan (dit zijn bestaande afwijkingen) – ten opzichte van het maaiveld.
- Starten met het aanwijzen van pilots voor vernatting (natte teelten, onderwaterdrainage, extensieve veeteelt), in relatie tot landgebruik en de kansen voor het veen.
- Met de provincie in gesprek gaan om zo snel mogelijk tot beleid voor het tegengaan van bodemdaling en behoud van het veenweidelandschap te komen waarbij gewenste peilen van het oppervlaktewater en mogelijke functies, in relatie tot de aard van de bodem, worden vastgesteld.
- De techniek bij opmalingen nader te bezien (tegendruk), en alternatieven te hanteren zoals injecteren van zoet water.

DE EFFECTEN VAN ONDERBEMALINGEN

Het beleid van het hoogheemraadschap is om alle effecten en belangen van een onderbemaling te wegen bij een al dan niet te verlenen vergunning.

Deze effecten zijn de volgende.

- Voor het agrarisch belang een vergroting van de drooglegging. Dit vergemakkelijkt de bewerking van het land. Mogelijk vergroot het ook de opbrengsten;
- Voor het waterkwantiteitsbeheer wordt berging aan het watersysteem onttrokken. Daarnaast kan door het afmalen van de onderbemalingen de afvoer capaciteit van het betreffende peilgebied verhoogd moeten worden;
- Voor de waterkwaliteit betekent een grotere drooglegging een grotere uit- en afspoeling van stikstof en fosfaat en dus een toename van de voedselrijkdom. Overschrijding van de gewenste voedselrijkdom wordt daardoor versterkt. Daarnaast zal in veel gevallen de waterdiepte in de onderbemalen sloten afnemen. Dit heeft negatieve gevolgen op de zuurstofhuishouding. Tenslotte zijn onderbemalingen fysiek afgescheiden van het peilgebied. Die afscheidingen vormen barrières voor de verspreiding van planten en dieren in de sloten en belemmeren daarmee de robuustheid van het ecosysteem;
- Voor de weidevogels is een drooglegging van 0-30 cm (met name in het voorjaar) gewenst. De veel grotere drooglegging in onderbemalingen is voor weidevogels zeer nadelig. Met name voor de overlevingskansen van jonge vogels;
- Onderbemalingen vergroten de daling van het maaiveld en daarmee de uitstoot van CO₂. De daling van het maaiveld kan schade aan gebouwen en infrastructuur veroorzaken.

Het overgrote deel van de onderbemalingen is aangevraagd door agrariërs. Het toestaan van die onderbemalingen, al dan niet met een adequate vergunning, heeft hun belang gediend. Dit is ten koste gegaan van de andere belangen die hierboven zijn aangegeven.