

MOTIVERING ZIENSWIJZE ONTWERP PEILBESLUIT POLDER HET OOSTERLAND.

Feiten

In 2016 hebben wij samen met twee andere grondeigenaren in de omgeving beroep ingesteld tegen een eerder peilbesluit, het peilbesluit Paterswolde en Groningen Zuid van 30 september 2015. Dit heeft geleid tot een uitspraak van 14 juli 2016, waarin wij en de twee andere partijen in het gelijk zijn gesteld en het besluit werd vernietigd.

In voornoemde zaak is door partijen betoogd, dat het waterschap tot een peilverlaging had moeten overgaan, omdat door vernatting er geen agrarisch gebruik meer mogelijk was. Door de vernatting heeft er door de hoge waterstanden een verandering van de metaalbalans in de teellaag en het gewas plaatsgevonden. Dit heeft vervolgens dierziekte en vee sterfte tot gevolg gehad bij de pachter. Ook kon er door deze disbalans geen ruwvoer meer als veevoer gebruikt worden door een teveel aan mangaan en hoge gehalten aan andere metaal ionen. Door de vernatting was het vaak niet meer mogelijk om de percelen met landbouwmachines te bewerken. De natte situatie van de polder wordt goed geïllustreerd in de kaarten 11 (huidig winterpeil) en 12 (huidig zomerpeil) van het voorliggende ontwerp, waarin de polder op beide kaarten geheel blauw kleurt "nat", d.w.z. te nat voor goed landbouwkundig gebruik.

Voornoemde redenen hebben ervoor gezorgd dat het gebruik van het gewas als veevoer mogelijk strafbaar is. Door de vernatting van de gronden en de negatieve gevolgen voor agrarisch gebruik mag worden aangenomen, dat de waarde van de gronden aanzienlijk is verminderd.

Uitspraak van de Rechtbank.

De rechtbank stelt onder 3.4.7 van de uitspraak vast dat:

- *reeds geruime tijd sprake is van vernatting van de polder.*
- *het huidige grondgebruik in de polder voornamelijk landbouw betreft.*
- *het waterschap doorslaggevende betekenis heeft toegekend aan de natuurfuncties*
- *aan de droogleggingsnormen voor een landbouwkundig peil bij lange na niet wordt voldaan.*
- *als gevolg daarvan sprake is van veeziekte en –sterfte, onbruikbaar gewas en moeilijk begaanbaar terrein.*

Met deze vaststelling komt de rechtbank tot de conclusie, dat het waterschap niet in redelijkheid tot handhaving van de geldende waterpeilen heeft kunnen besluiten. Daarom wordt het waterschap opgedragen een nieuw peilbesluit te nemen, met inachtneming van hetgeen overwogen is in de uitspraak.

Uitspraak van de Rechtbank (zie 3.4.8 van de uitspraak):

"... door in zijn afweging te benoemen dat sprake is van tegenstrijdige natuur- en landbouwbelangen, heeft verweerder onvoldoende kenbaar gemaakt in hoeverre hij het huidige agrarisch grondgebruik en de aanwezige agrarische functies bij zijn afweging zijn betrokken. Ook de nadelige gevolgen voor de landbouw door de (passieve) vernatting in de polder zijn onvoldoende door verweerder belicht. Voorts volgt uit het bestreden besluit niet dat verweerder de in de polder geldende bestemmingen heeft betrokken bij zijn afweging. Het enkel benoemen van die bestemmingen in de reactienota op de zienswijzen is daartoe onvoldoende nu die nota geen onderdeel vormt van de toelichting op het bestreden besluit. ,,,, In het licht van die bijzondere omstandigheden en het actuele grondgebruik in de polder, is het

bestreden besluit dus niet gebaseerd op voldoende zorgvuldig onderzoek en niet voorzien van een deugdelijke motivering.

Het nu voorliggende ontwerp-peilbesluit moet volgens de uitspraak rekening houden met

- de geldende bestemmingen. i.c inclusief de van oudsher agrarische bestemming;
- de {nadelige} gevolgen voor landbouw door (passieve) vernatting.

Het besluit moet ook voor de functie landbouw deugdelijk worden gemotiveerd.

Waterpeilen en Bodemdaling

Het waterschap Hunze and Aa's heeft vanaf het moment, dat zij het beheer kreeg over polder Oosterland een passief waterpeilbeleid gevoerd en het peil sinds de tachtiger jaren nooit aangepast aan de bodemdaling door gaswinning en inklinken. Het overzicht in de volgende tabel laat dit zien. Omdat tot nu toe niet eerder een peilbesluit voor het Oosterland is vastgesteld, is het peil van jaren her nog steeds van kracht.

OVERZICHT PEILEN OOSTERLAND*

JAAR	ZOMERPEIL # t.o.v. NAP cm	WINTERPEIL# t.o.v. NAP cm	BRON	OPMERKING
1954	- 0,40	geen	Archief waterschap Oosterland	Evenzo op kaart – 0,40 als polderpeil
1979	- 0,40	geen	Op kaart als polderpeil	
1987	- 0,40	geen	Notulen waterschap Oosterland	
1994	- 0,40	- 0,55	Zie *	
2015	- 0,45 (55 % nat)	- 0,55 (80 % nat)	Voorgesteld peilbesluit, Door rechtbank in 2016 vernietigd	Het is onduidelijk of dit peil de laatste jaren is gehanteerd
2022	- 0,55 (26 % nat)	- 0,65 (78 % nat)	Ontwerp peilbesluit (passief beleid/ standstill principe)	Correctie bodemdaling door gaswinning. Gelijk aan ontwerp van 2018

zomerpeil half april tot half september

*zie ook “ Inschatting effecten peilscenario's op biogeochemische processen en natuurwaarden in polder Oosterland” (Koeman en Bijkerk, Rapport 2017-094), p 11.

Als daarnaast de bodemdaling in ogenschouw wordt genomen, geeft dat het volgende beeld:

1. Bodemdaling door gaswinning ca. 10 cm per 2015 (conservatief want inmiddels zijn reeds 7 jaren verstreken). Zie: Bodemdaling door aardgaswinning NAM-velden in Groningen, Friesland en het noorden van Drenthe – 2015 (contourkaart 16) en <https://nam-feitenencijfers.data-app.nl/geotool/nam.html>

2. Bodemdaling door inklinking van de veenbodem 1 cm per jaar met als referentie moment 1987, hetgeen resulteert in een geschatte daling van 35 cm.
3. Geschatte totale bodemdaling 10 plus 35 is 45 cm.

Omdat sinds 1987 door het passieve beleid geen wezenlijke aanpassingen van het peil zijn doorgevoerd, hebben beide processen samen er toe geleid, dat in de zomer en in de winter de gehele polder veel te nat is (zie ontwerp de kaarten 11 en 12). Kennelijk verwijst het ontwerp naar een zomer- en winterpeil van -0,45 en – 0,55, dat in het door de rechtbank vernietigde besluit van 2015 was opgenomen. Het gevoerde peilbeleid heeft er toe geleid, dat het grondwaterniveau in het grote, laag gelegen deel met de agrarische percelen tot op 10 – 20 cm onder maaiveld ligt (zie ontwerp onder “Afweging” op p. 22).

Gewenst landbouwkundig peil.

Met een verlaging van 10 cm van het zomerpeil naar – 0,55 blijft het deel van de polder met het merendeel van de agrarische percelen veel te nat (zie kaart 14). Om voor deze percelen en hun functie in de zomer een acceptabele situatie te realiseren moet het peil naar – 0,65. Eerst dan wordt een drooglegging voor de landbouw overeenkomstig de streefwaarden van 5 tot 10 % nat bereikt (zie tabel op p. 21 van de toelichting). Deze aanpassing zal voor de laag liggende percelen in de zomer de gewenste verlaging van het grondwaterniveau hebben.

Het voorgestelde winterpeil van - 0.65 is voor agrarische doeleinden zeer ongewenst (78 % te nat). Voor agrarisch gebruik zou een winterpeil van – 1,20 moeten worden aangehouden. Echter, met het oog op een evenwichtige belangenafweging met de natuurdoelen, is de keuze voor – 0,65 begrijpelijk. In combinatie met het hier voorgestelde zomer peil, zal voor de polder het hele jaar hetzelfde peil gelden.

Als extra argument voor een zomerpeil van – 0,65 wordt er hierbij op gewezen, dat één van de betrokkenen (eigenaar, pachter en landbouwer) meer dan 5 ha in het lager gelegen deel van de polder in gebruik heeft. In de leidraad van de toelichting wordt dit aspect als bijzonder punt van aandacht voor de afweging vermeld. In de toelichting op het ontwerp wordt aan dit feit zonder motivering geheel voorbij gegaan.

*Leidraad. 3.4 uitgangspunten:
gestreefd wordt het aaneengesloten
oppervlak te nat niet groter te laten
zijn dan 5 ha in geval van dezelfde
eigenaar, in uitzonderlijke situaties
wordt hiervan afgeweken*

Onderzoek landbouwwaarden, zware metalen en veenoxidatie.

Het waterschap heeft als onderbouwing voor het ontwerp peilbesluit een onderzoek laten verrichten, waarvan de uitkomsten zijn beschreven in het rapport “ Inschatting effecten peilscenario’s op biogeochemische processen en natuurwaarden in polder Oosterland” (Koeman en Bijkerk, Rapport 2017-094). Het onderzoek beoogt een inventarisatie te zijn van de effecten van mogelijke peilniveau’s op de natuurwaarden in de polder. De effecten op de landbouw functie zijn geen onderdeel van deze opdracht en zijn derhalve onderbelicht. Dit wordt goed geïllustreerd door de aanhef van hoofdstuk 5 Evaluatie peilscenario’s:

“Voor het evalueren van de verschillende peilscenario’s voor natuur, wordt gelet op de volgende natuurwaarden: 1. Kievitsbloemhooiland, 2. Moerasnatuur”.

De nu vigerende bestemming landbouw is niet als derde toegevoegd en is kennelijk van onderschikt belang. Bij een peilwijziging moet de toelichting op het peilbesluit overeenkomstig de leidraad worden uitgebreid met een sectie over de gevolgen voor de landbouw (zie sectie 6.2.e van de leidraad).

Uit de leidraad, 6.2 e

Gevolgen peilwijziging

Wanneer een peilbesluit leidt tot een wijziging van het peil is het, afhankelijk van de functie van een gebied of van aangrenzende gebieden, van belang te bepalen welke gevolgen de peilwijziging heeft voor de volgende aspecten. Onder meer

- Landbouw

Nu geen onderzoek is gedaan naar de gevolgen van het peilbesluit voor de landbouwkundige waarden is hiermee geen sprake van een ontwerp peilbesluit dat is gebaseerd op het door de rechtbank in 3.4.8 genoemde “voldoende zorgvuldig onderzoek”.

Het voorkomen en het gehalte van de in het onderzoeksrapport beschreven metalen ligt binnen de grenzen van waarnemingen elders met vergelijkbare grondsoorten. In het Oosterland is dus niet sprake van een bijzondere situatie. De bodemprocessen zoals zuurgraad en de mobiliteit van zware metalen en de verspreiding daarvan hangen samen met het niveau van het grondwater en bereiken de teellaag in te natte situaties.

De samenstelling van de bodem is historisch bepaald en ook de beschreven processen zijn niet nieuw. Wat wel nieuw is in de polder, is het hoge niveau van het (grond)waterpeil. Daardoor hebben de wateroplosbare zouten van deze metalen via het grondwater de teellaag bereikt, zodat o.a. mangaan maar ook andere metaal ionen door het gewas zijn opgenomen met de bekende nadelige gevolgen voor het vee. Voorheen was de polder vol gezond vee met de bijbehorende flora en fauna diversiteit en was er geen sprake van veeziekte door een te hoog gehalte van metalen in het gewas. Het passieve peilbeleid met de vernatting als gevolg is een overtuigende en meest plausibele verklaring voor de nu ontstane situatie.

Het Waterschap hanteert voor deze polder al decennia het stand-still principe. Daarvoor wordt verwezen naar het proces van veenoxidatie, waarbij CO₂ emissie plaatsvindt. Dit proces versnelt bij een lager peil door blootstelling aan de lucht. Dit kan niet het doorslaggevende argument zijn om een dermate hoog peil aan te houden dat het planologisch vastgelegde landbouwkundig gebruik onmogelijk wordt (en in werkelijkheid al is). Overigens ontbreekt de polder Oosterland op de kaart van aandachtsgebieden veenoxidatie (provincie Groningen Omgevingsvisie 2016-2020).

Het rapport van Koeman en Bijkerk sluit af met de bewering dat:

Er is geen alternatief peilscenario te bedenken waarvan zowel de landbouw als de natuur profijt heeft.

Die bewering spreken wij tegen. Zij gaat voorbij aan de mogelijkheid om winter- en zomerpeil gelijk te stellen op – 0,65. In die situatie profiteert de landbouw in de zomer en de natuur in de winter.

Bovendien gaat het rapport voorbij aan de optie om de polder te compartimenteren in een deel landbouw en een deel natuur met elk een eigen passend peil. Dit zou een goede oplossing voor beide functies zijn.

Herstel

Met een peil van $-0,65$ zal het grondwater eveneens omstreeks 20 cm dalen. De aanvoer van oplosbare zouten van zware metalen uit de ondergrond naar de teellaal zal daardoor aanzienlijk afnemen. Het bestaande gehalte aan zouten van die metalen in de teellaag zal dan geleidelijk afnemen door a) uitspoeling naar de ondergrond en b) opname in het gewas. Door het gewas te maaien en af te voeren zullen de gehalten in gras verminderen en geleidelijk terugkeren tot de situatie als voorheen en zal gezonde landbouw weer mogelijk worden. Extra bekalking zal eveneens helpen.

Echter zonder verlaging van het peil en het grondwaterniveau zal herstel uitblijven, omdat de aanvoer van metaal ionen uit de ondergrond niet wordt tegengegaan. Op dit punt verschillen wij van mening met het rapport van Koeman en Bijkerk, waarin enkel bekalking zonder peilverlaging beneden de bouwvoor als oplossing voor verbetering wordt aangedragen.

Omdat de landbouwgronden hoofdzakelijk en aaneengelegd in het lage deel van de polder liggen, zal een herstel alleen werken bij een peil van $-0,65$ voor het gehele jaar.

Beleidskader

Voor het vaststellen van het peilbesluit volgt het waterschap de "Leidraad voor het opstellen en beoordelen van peilbesluiten in Groningen en Drenthe 2007" en de daarin vermelde beleidsstukken. Het beoogt aan betrokkenen duidelijkheid en rechtszekerheid te bieden.

Voor het Oosterland is sectie 6.3 "Afweging van Belangen" in het bijzonder van belang:

"Het waterschap weegt bij de besluitvorming alle bij het besluit betrokken belangen tegen elkaar af en houdt rekening met alle bijzondere omstandigheden en het actuele grondgebruik. Daarbij is het vigerende bestemmingsplan een belangrijke factor."

De afweging van belangen kan er nimmer toe leiden, dat die resulteert in het feitelijk onmogelijk maken van één van de functies, die in het bestemmingsplan zijn vastgelegd.

Dat zou neerkomen op een sanering, die alleen mogelijk is in combinatie met compensatie.

De provinciale omgevingsverordening van de provincie Groningen 2016 (voorheen POP 2009-2013) en de Omgevingsvisie van Drenthe (2018) laten hierover geen twijfel bestaan.

Als doelstelling ten aanzien van landbouw dient het waterschap het grond- en oppervlaktewaterregime zodanig in te richten, dat de vochttoestand van de bodem optimaal is voor het gewenste agrarisch gebruik. Belangrijk is het uitgangspunt, dat "(...) *het huidige grondgebruik richtinggevend is*". Daarnaast wordt vermeld dat indien het grondgebruik in de lage delen van een landbouwgebied de realisering in de weg staat, deze kan worden gewijzigd (bijvoorbeeld in 'natuur'), mits dat op vrijwillige basis gebeurt en eventuele schade wordt gecompenseerd.

Belangenafweging

Nooit eerder is er voor de polder Oosterland een peilbesluit vastgesteld, alhoewel het daarvoor wel is aangewezen.

De Leidraad stelt: "*De toegekende functie bepaalt primair op welke doelen het waterbeheer wordt afgestemd*". Landbouw is van ouds een toegekende functie, waarvan continuering bij vaststelling van een peilbesluit mogelijk moet blijven. Het voorstel voldoet niet aan deze doelstelling, omdat het zomer peil van $-0,55$ cm voor de laag gelegen landbouw percelen met een oppervlakte van meer dan 5 ha. te nat blijft en te weinig profiteert. Het tegenvoorstel is de uitkomst van een evenwichtige afweging van agrarisch versus natuur belang:

- $-0,65$ cm in de zomer (half april tot half oktober), dan profiteert de agrarische functie
- $-0,65$ cm in de winter (half oktober tot half april) dan profiteert de natuur functie.

De Leidraad stelt in sectie 6.3 in relatie tot veeninklinking en oxidatie:

De veenweideproblematiek: Het waterschap kan besluiten in gebieden met veengronden het oppervlaktewaterpeil niet zonder meer de maaiveldaling (door inklinking) te laten volgen. Dit

om onevenredig grote inklinking van de bodem te voorkómen. In een dergelijk geval geeft het waterschap dat gemotiveerd aan.

Deze formulering biedt het waterschap de mogelijkheid om daar een eigen invulling aan te geven, b.v.:

- a) De inklinking negeren.
- b) De inklinking gedeeltelijk compenseren
- c) De inklinking geheel compenseren.

Het door ons voorgestelde peil van – 0,65 cm is een invulling van optie b) en houdt evenwichtig rekening met de belangen van beide functies, agrarisch en natuur.

Als het waterschap besluit om het oppervlaktewaterpeil de maaiveld daling niet te laten volgen dient zij dat per situatie te motiveren. Een verwijzing naar een algemeen stand-still principe is voor ons onvoldoende, omdat elke situatie zijn eigen kenmerken en functies heeft.

De motivatie voor het Oosterland ontbreekt in de toelichting.

Conclusie

Het waterschap heeft decennia lang een passief waterpeilbeleid in het Oosterland gevolgd. Pas in 2014 nam zij voor het eerst het initiatief voor een ontwerp peilbesluit voor de polder. Daarmee heeft zij jaren lang bewust de functie natuur bevoordeeld en de planologisch vastgelegde functie landbouw benadeeld. Deze passieve vernatting heeft er toe geleid, dat de agrarische functie niet meer verantwoord kan worden uitgevoerd. De gronden zijn door dit passieve beleid achteruit gegaan in kwaliteit en waarde en de gebruikers ondergaan nu al jaren bedrijfsschade. Door te preluderen op de functie natuur zonder de vereiste planologische wijzigingen tijdig door te voeren, worden hier particuliere belangen met voeten getreden. Het waterschap is medeverantwoordelijk voor deze gang van zaken.

Des te opmerkelijk is het, dat het waterschap voor de particuliere percelen de gangbare waterschapslasten voor landbouwgronden in rekening brengt. De grondeigenaren mogen dan verwachten, dat voor hun belangen wordt gezorgd. Door ons voorstel voor aanpassing van het ontwerp-peilbesluit kan het waterschap tonen, dat het hen met die zorg ernst is.

Het nieuwe peilbesluit is de laatste kans voor herstel van de landbouw functie. Dat besluit moet dan wel voldoen aan de leidraad en aan de uitspraak van de rechtbank Groningen van 14 juli 2016. Uit de gronden van deze zienswijze constateren wij meerdere tekortkomingen om dat doel te realiseren, die onderstaand zijn samengevat.

Daartoe verzoeken wij het waterschap om

1. Het zomerpeil vast te stellen op – 0,65 cm ten behoeve van de landbouw op de laag liggende delen van de polder. Voor de zomer en de winter geldt zo hetzelfde peil.
2. Als alternatief over te gaan tot een compartimentering van de polder.
3. Zo rekening te houden met het uitgangspunt van de leidraad om het aaneengesloten oppervlak te nat niet groter te laten zijn dan 5 ha in geval van dezelfde eigenaar, waarvan hier sprake is.
4. Rekening te houden met de beleidsuitgangspunten van het Provinciaal Omgevingsplan van de provincie Groningen (voorheen POP 2009-2013);
5. De toelichting uit te breiden met een motivatie inzake de voor- en nadelen voor de landbouw ten gevolge van de peilwijziging, zoals de leidraad voorschrijft.
6. Bij die motivatie aandacht te schenken aan de mogelijkheden van herstel ten behoeve van agrarisch gebruik zoals boven beschreven.

7. De afweging van de belangen te herzien met in achtneming van het gestelde in de leidraad, in het bijzonder het geldende bestemmingsplan, het herstel van de functie landbouw en het beperken van veenoxidatie en -inklinken.

Wij zijn van mening, dat het voorliggende ontwerp peilbesluit niet leidt tot herstel van de agrarische functie. Het betekent een voortzetting van de huidige situatie, waarin de uitoefening van de agrarische functie (de beweiding met vee en winning van veevoeder) feitelijk sinds 2014 niet meer verantwoord is. Aldus kan het voorgenomen peilbesluit niet in redelijkheid worden aangenomen zonder hetgeen gesteld in deze zienswijze in acht te nemen.

Indien niet aan ons verzoek wordt voldaan, moeten wij constateren, dat sprake is van een bewuste stille sanering, waarvoor een passende compensatie door de waardedaling en bedrijfsschade dient te worden geboden.