



  
Werkgroep Behoud de Peel

Pleitnota t.b.v. de zaak 201101092/1/A4 (Beroep WBdP tegen beregeningen zonder Nb-wetvergunning)

In hun verweerschrift stellen G.S. dat de beregeningen niet vergunningplichtig zijn ex Nb-wet, omdat ze onder 'bestaand gebruik' vallen.

O.i. is dit niet juist. Zie uw uitspraak van 7-9-2011. De Groote Peel en de Mariapeel zijn op 29-10-1986 aangewezen als Vr-gebied. Voor de Deurnese Peel is dit op 12-5-1992 gebeurd. Toen ging de beschermingsplicht in. (In 1994 nam de Hr de verplichtingen van de Vr over. Dat wil echter niet zeggen dat vóór 1994 de verplichting van de Vr zelf niet bestond.)

G.S. stellen dat de maatregelen uit het GGOR opgenomen zullen worden in het N2000-beheerplan. Dit beheerplan is nog steeds een concept.

Uit het concept beheerplan (en uit de GGOR-inrichtingsvisies) blijkt bovendien dat met de maatregelen het habitatdoel hoogveenregeneratie niet wordt gehaald (of hooguit in slechts kleine gebiedsdelen).

Ook al hebben herstelmaatregelen een positief effect op de natuur, dan mag nog niet zomaar gesteld worden dat daarom andere, negatieve ingrepen door mogen gaan. Dan ben je namelijk negatieve ingrepen aan het compenseren met andere, positieve zaken. Compenseren van een negatief effect mag echter volgens de Habitatrichtlijn niet zomaar. Een ingreep met een significant negatief effect mag alleen bij een groot maatschappelijk belang (en volgens eerdere RvS-uitspraken behoren beregeningen daar niet toe). Wanneer er sprake is van zo'n groot maatschappelijk belang, dient er eerst nog bekeken te worden of de ingreep niet elders of op een andere manier kan. Pas bij een groot mts. belang en wanneer het niet elders/anders kan mag de ingreep doorgaan en dient er zoveel mogelijk te worden gecompenseerd.

De maatregelen uit de GGOR-inrichtingsvisies bestaan voor een groot deel uit extra interne maatregelen: extra kades e.d. in de natuurgebieden zelf. 's Winters wordt meer water vastgehouden, waardoor er 's zomers meer water overblijft. Onze Werkgroep heeft er steeds voor gewaarschuwd dat hoogst waarschijnlijk deze maatregelen niet of slechts deels uitgevoerd kunnen worden. Dit wordt in de GGOR-visies ook erkend. Het door G.S. genoemde positieve resultaat van

de maatregelen zal daarom in de praktijk waarschijnlijk veel lager uitvallen. De huidige veel te grote fluctuaties tussen de winter- en de zomerwaterstanden in de Peel worden door de GGOR-maatregelen niet verminderd of zelfs nog versterkt. Dit terwijl voor hoogveen niet alleen een hoge, maar vooral ook een stabiele waterstand vereist is!

Het meer water vasthouden in de winter veroorzaakt nog een ander groot nadelig effect: in een natte periode moet het veen water -en daarmee overtollige voedingsstoffen- kunnen afvoeren. Maak je deze afvoer door het te hoog opstuwen van de winterwaterstanden te klein dan wordt het gebied te voedselrijk, wat funest is voor de natuurwaarden.

Het te sterk fluctueren van de waterstanden in de Peel kan alleen opgelost worden door maatregelen rondom de Peel: het geven van tegendruk. Als gevolg van beregenen uit grondwater zakt de grondwaterstand rondom de Peel juist verder weg, het tegenovergestelde van de vereiste tegendruk.

G.S. stellen dat het stopzetten van de beregeningen slechts minimaal bijdraagt aan het verhogen van de waterstand in de Peel.

Dit is o.i. onjuist: zie bijv. de GGOR-visie die door G.S. met hun verweerschrift aan u is opgestuurd. Uit de figuren 'verandering freatische grondwaterstand door stopzetting beregening' (hier nog even bijgevoegd) blijkt dat in het zuidelijk deel van de Deurnese Peel de waterstand 10-20 cm stijgt. In de aangrenzende Mariapeel stijgt de waterstand in meer dan de helft van het gebied met 10-20 cm en deels zelfs met 20-40 cm. Dat is niet bepaald minimaal te noemen. Ook volgens de GGOR-visie van de Grootte Peel (fig. 5.13) is het effect niet 0: in een groot deel van dit Peelgebied 2,5 tot 5 cm en in kleinere delen 5-10 cm.

Het effect zou ongetwijfeld nog veel groter zijn indien het goed onderzocht was. Dat is echter niet het geval. Het is doorgerekend voor 1996. Dat was een zgn. '10% droog jaar', wat wil zeggen een droogte die eens in de tien jaar voorkomt (dat is zeker niet 'erg droog' zoals door G.S. in hun verweerschrift gesteld wordt). In een wèl extreem droog jaar, bijv. een droge winter, gevolgd door een droog voorjaar en een droge zomer (zoals in 1976) is de invloed veel groter. In zo'n extreem droog jaar zal er immers veel meer beregend worden.

Het gaat juist om de extremen! Voorbeeld: iemand met twee jaar gevangenisstraf krijgt te horen dat hij niet bang hoeft te zijn om dorst te lijden, want hij zal gemiddeld twee glazen water per dag krijgen. Maar als die gevangene het eerste jaar vier glazen water per dag krijgt en het tweede jaar niks, klopt het gemiddelde wel, maar is de overlevingskans nihil.

Ondanks veelvuldig aandringen van WBdP is de invloed van de beregeningen in een extreem droge periode i.h.k.v. het GGOR niet doorgerekend.

Voor de Grootte Peel is dit eerder echter wel gedaan: kort nadat de Grootte Peel was aangewezen als nationaal park heeft hydroloog A. Poelman (destijds Staringcentrum) in 1987 de invloed van de beregeningen op de Grootte Peel voor een 10-jaren-reeks onderzocht. Die invloed was gemiddeld vrijwel nihil. Toen hij daarna echter de invloed in het zeer droge jaar 1976 onderzocht, bleek het 20 cm te zijn! Hierna volgden nog een drietal onderzoeken.

Deze onderzoeken waren de aanleiding om in de definitieve aanwijzing van de Grootte Peel als beschermd natuurmonument (Ministerie LNV, 13-11-1990, kenmerk NMF-90-8848) het volgende op te nemen: '*... dat sindsdien een aantal studies beschikbaar is gekomen .... , waaruit blijkt dat drainage en beregening in een zone van 2000 m rond de Grootte Peel schadelijk kunnen zijn voor de natuurwetenschappelijke betekenis van het natuurmonument.*' En ook: '*dat op basis daarvan is besloten ..... dat uitbreiding van drainage en beregening uit grondwater in een zone tot 2000 m rond het gehele natuurmonument De Grootte Peel ..... vergunningplichtig zijn ingevolge art. 12 van de Natuurbeschermingswet.*'

Samengevat: het effect voor de Deurnese Peel en Mariapeel is niet eens goed onderzocht (slechts een '10% droog jaar') en toch zijn er volgens het GGOR-onderzoek al effecten tot 10-20 en zelfs 20-40 cm. Voor de Grootte Peel is het negatieve effect in een extreem droog jaar uit eerdere onderzoeken bekend.

Daarom kan o.i. i.h.k.v. de Habitatrichtlijn niet gesteld worden dat de beregeningen geen significant negatief effect veroorzaken en is er dientengevolge wel de vergunningplicht Nb-wet.

ZAAKNUMMER 201101092/1/A4  
DATUM VAN UITSPRAAK woensdag 24 oktober 2012  
TEGEN het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant  
PROCEDURESORT Eerste aanleg - enkelvoudig  
RECHTSGEBIED Algemene kamer - Milieu - Bestuursdwang / Dwangsom



201101092/1/A4.  
Datum uitspraak: 24 oktober 2012

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de stichting Stichting Werkgroep Behoud De Peel (hierna: Stichting De Peel), gevestigd te Deurne,  
appellante,

en

het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (hierna: het college),  
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 2 maart 2010 heeft het college de verzoeken om het toepassen van bestuurlijke handhavingsmiddelen van Stichting De Peel wegens het in strijd met de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: de Nbw 1998) zonder vergunning krachtens deze wet onttrekken van grondwater op 22 locaties ten behoeve van beregening, afgewezen.

Bij besluit van 19 oktober 2010, verzonden op 15 december 2010, heeft het college het door Stichting De Peel hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft Stichting De Peel bij de Raad van State beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 juni 2012, waar Stichting De Peel, vertegenwoordigd door W.M.M. van Opbergen, en het college, vertegenwoordigd door mr. R. Meijs en mr. M.N.J. van der Stappen, werkzaam bij de provincie, zijn verschenen.

Overwegingen

Verzoeken om handhaving

1. Stichting De Peel heeft in 22 verschillende handhavingsverzoeken verzocht om het toepassen van bestuurlijke handhavingsmiddelen wegens het in strijd met de Nbw 1998 zonder vergunning krachtens deze wet onttrekken van grondwater ten behoeve van beregening van (landbouw)gronden. Volgens Stichting De Peel heeft het onttrekken van grondwater een negatieve invloed op de in de omgeving van de onttrekkingslocaties gelegen Natura 2000-gebieden Groote Peel en Deurnsche Peel & Mariapeel.

Natura 2000-gebieden

2. Het natuurgebied Groote Peel is bij besluit van 12 mei 1992 aangewezen als speciale beschermingszone als bedoeld in Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (Pb L 103; hierna: Vogelrichtlijn). Bij besluit van 7 december 2004 is dit gebied op grond van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Pb L 206; hierna: Habitatrichtlijn) op de lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio geplaatst.

Het natuurgebied Deurnsche Peel & Mariapeel is bij besluit van 29 oktober 1986 aangewezen als speciale beschermingszone als bedoeld in de Vogelrichtlijn. Bij besluit van 7 december 2004 is dit gebied op grond van de Habitatrichtlijn op de lijst van gebieden van communautair belang geplaatst.

Wettelijk kader

3. Ingevolge artikel 1, aanhef en onder m, van de Nbw 1998 (zoals dit artikel gold ten tijde van het nemen van het bestreden besluit) wordt, voor zover hier van belang, onder bestaand gebruik als bedoeld in deze wet verstaan iedere handeling die op 1 oktober 2005 werd verricht en sedertdien niet of niet in betekenende mate is gewijzigd.

Ingevolge artikel 19d, eerste lid, voor zover hier van belang, is het verboden zonder vergunning van het college projecten of andere handelingen te realiseren onderscheidenlijk te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstelling de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstoring effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Zodanige projecten of andere handelingen zijn in ieder geval projecten of

handelingen die de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied kunnen aantasten.

Ingevolge het tweede lid, is het verbod, bedoeld in het eerste lid niet van toepassing op het realiseren van projecten of het verrichten van andere handelingen, waaronder bestaand gebruik, alsmede de wijzigingen daarvan, overeenkomstig een beheerplan als bedoeld in de artikelen 19a of 19b.

Ingevolge het derde lid is het verbod, bedoeld in het eerste lid, niet van toepassing op bestaand gebruik, behoudens indien dat gebruik een project is dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar dat afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of plannen significante gevolgen kan hebben voor het desbetreffende Natura 2000-gebied.

#### Behandeling beroepsgronden

4. Stichting De Peel voert aan dat het college ten onrechte heeft besloten om af te zien van handhavend optreden. Zij stelt zich hiertoe op het standpunt dat geen beroep kan worden gedaan op de uitzondering van de vergunningplicht voor bestaand gebruik als bedoeld in artikel 19d, derde lid, van de Nbw 1998, omdat dat in dit geval in strijd is met de Habitatrictlijn. Volgens Stichting De Peel volgt dit uit de uitspraak van de Afdeling van 31 maart 2010 in zaak nr. 200903784/1/R2. Daarnaast stelt het college zich volgens Stichting De Peel ten onrechte op het standpunt dat concreet zicht op legalisatie bestaat. Volgens Stichting De Peel staat niet vast dat het onttrekken van grondwater ten behoeve van beregening in het beheerplan voor de Deurnsche Peel, Mariapeel en Grootte Peel wordt opgenomen vanwege de verslechtering die dit teweeg brengt voor de Natura 2000-gebieden.

4.1. Het college stelt zich in het bestreden besluit primair op het standpunt dat voor het onttrekken van grondwater voor beregening ingevolge artikel 19d, derde lid, van de Nbw 1998 een uitzondering op de vergunningplicht van artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 geldt, omdat het bestaand gebruik betreft. Volgens het college vindt sinds de plaatsing van de Natura 2000-gebieden op de lijst van gebieden van communautair belang op 7 december 2004 het onttrekken van grondwater op de desbetreffende locaties ongewijzigd plaats. Hieruit volgt volgens het college dat wordt voldaan aan de definitie voor bestaand gebruik als omschreven in artikel 1, aanhef en onder m, sub 1, van de Nbw 1998 en voorts dat de uitzondering van de vergunningplicht wat betreft bestaand gebruik als omschreven in artikel 19d, derde lid, van de Nbw 1998 in dit geval niet in strijd met artikel 6, tweede, derde en vierde lid, van de Habitatrictlijn is.

Subsidiar stelt het college zich op het standpunt dat er voor zover wel in strijd met de Nbw 1998 wordt gehandeld, omdat geen beroep kan worden gedaan op de uitzondering van de vergunningplicht voor bestaand gebruik, concreet zicht op legalisatie bestaat. Volgens het college zal het onttrekken van grondwater ten behoeve van beregening vergunningvrij in het nog vast te stellen beheerplan voor de Deurnsche Peel, Mariapeel en Grootte Peel worden opgenomen, omdat het onttrekken van grondwater, mede gelet op de te treffen verbetermaatregelen, niet tot verslechtering van de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden leidt.

Het college heeft ter zitting opgemerkt dat uit onderzoek, dat is uitgevoerd na het nemen van het bestreden besluit, is gebleken dat voor 11 locaties waar grondwater wordt onttrokken voor 1992 krachtens de Grondwaterwet vergunning is verleend. Voor enkele locaties staat volgens het college vast dat na 1994 vergunning is verleend en voor de overige locaties is niet bekend wanneer vergunning is verleend.

4.2. Niet in geschil is dat het onttrekken van grondwater gevolgen als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 heeft voor de Natura 2000-gebieden Grootte Peel en Deurnsche Peel & Mariapeel. Eveneens is niet in geschil dat het onttrekken van grondwater op de 22 locaties waarop de handnavingsverzoeken van Stichting De Peel zien, bestaand gebruik is als omschreven in artikel 1, aanhef en onder m, van de Nbw 1998 (oud).

Uit de uitspraak van 31 maart 2010 volgt echter dat wat betreft bestaand gebruik dat kan worden aangemerkt als de exploitatie van een project in de zin van de Habitatrictlijn, geen beroep kan worden gedaan op de uitzondering van de vergunningplicht als omschreven in artikel 19d, derde lid, van de Nbw 1998, wanneer voor dit gebruik, niet reeds voor de in deze uitspraak genoemde referentiedata toestemming is verleend dan wel anderszins niet vaststaat dat dit gebruik voor die data rechtmatig tot stand is gebracht. Dit houdt verband met het bepaalde in artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrictlijn. De in deze uitspraak genoemde referentiedatum betreft voor gebieden die zijn aangewezen als Vogelrichtlijngebied 10 juni 1994.

4.3. De Natura 2000-gebieden Grote Peel en Deurnsche Peel & Mariapeel zijn voor 10 juni 1994 aangewezen als Vogelrichtlijngebieden, zodat de te hanteren referentiedatum, als bedoeld in de uitspraak van 31 maart 2010, 10 juni 1994 betreft. Uit het bestreden besluit en hetgeen het college ter zitting naar voren heeft gebracht, blijkt dat het college ten tijde van het nemen van dit besluit niet heeft onderzocht of de grondwateronttrekkingen vóór 10 juni 1994 rechtmatig tot stand zijn gebracht. Nu het college niet heeft onderzocht of voor het onttrekken van grondwater vóór 10 juni 1994 toestemming is verleend dan wel dat anderszins vaststaat dat dat gebruik rechtmatig tot stand is gebracht, stond ten tijde van het nemen van het bestreden besluit niet vast dat een beroep kon worden gedaan op de uitzondering van de vergunningplicht van artikel 19d, derde lid, van de Nbw 1998 voor bestaand gebruik. Het bestreden besluit is in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht onzorgvuldig voorbereid.

4.4. Voor zover het college zich op het standpunt stelt dat wanneer de uitzondering van de vergunningplicht van artikel 19d, derde lid, van de Nbw 1998 niet geldt, concreet zicht op legalisatie bestaat, overweegt de Afdeling als volgt. Er is voornamelijk slechts een concept beheerplan genaamd 'Conceptbeheerplan Natura 2000 Deurnsche Peel, Mariapeel en Grootte Peel' opgesteld. Uit het concept beheerplan blijkt niet dat vaststaat dat het onttrekken van grondwater op de 22 desbetreffende locaties in overeenstemming met het beheerplan zal zijn op grond waarvan het verbod van artikel 19d, eerste lid, niet van toepassing zal zijn. Nog daargelaten dat het beheerplan voor de Deurnsche Peel, Mariapeel en Grootte Peel nog niet in procedure is gebracht, staat reeds daarom niet vast dat concreet zicht op legalisatie bestaat. Het bestreden besluit is in zoverre in strijd met artikel 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht niet deugdelijk gemotiveerd.

De beroepsgrond slaagt.

5. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd.

6. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant van 19 oktober 2010, kenmerk 1732608;

III. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant tot vergoeding van bij de stichting Stichting Werkgroep Behoud de Peel in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 40,50 (zegge: veertig euro en vijftig cent);

IV. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant aan de stichting Stichting Werkgroep Behoud de Peel het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 298,00 (zegge: tweehonderdachtennegentig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. J. Hoekstra en mr. E. Helder, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.H. Schoppers, ambtenaar van staat.

w.g. Scholten-Hinloopen    w.g. Schoppers  
voorzitter    ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 24 oktober 2012