



Advies en rechtsbijstand in bestuursrecht

Rechtbank Oost-Brabant  
Postbus 70584  
5201 CZ Den Bosch

Adviesbureau Het Groene Schild  
Postbus 638  
6700 AP Wageningen

IBAN NL17INGB0006991377

Ir. A.K.M. van Hoof  
Telefoon

Email [hetgroeneschild@gmail.com](mailto:hetgroeneschild@gmail.com)

Mijn kenmerk: 24-18/WBdP4  
Betreft: beroep

Wageningen, 14 maart 2024

Edelachtbare Dames, Heren,

1

Door de Stichting Werkgroep Behoud de Peel, Lavendelheide 27, 5754 EA Deurne (verder te noemen: cliënte) is aan het college van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant verzocht om handhavend op te treden vanwege grondwateronttrekking op het terrein van vliegbasis De Peel van Defensie en om gebruik te maken van de aanschrijvingsbevoegdheid ex art. 2.4 van de Wet natuurbescherming ten aanzien van deze grondwateronttrekking, voor zover de activiteit legaal is in het kader van de Wet natuurbescherming (Wnb). Zie productie 1. Zo ver cliënte bekend is het adres van de luchtmachtbasis De Peel: Ripseweg 1, 5816 AC Vredepeel.

Het gaat hier om een onderbemaling, met een gemaal met een capaciteit van 600.000 m<sup>3</sup> per jaar. De start/landings-banen zijn gedraineerd. Dat water komt uit in een lager gelegen watervoorziening op de basis. Maar omdat de basis lager ligt dan de omgeving kan de basis niet via vrij verval haar water kwijt. Aan de zuidkant van de basis wordt het water daarom met het gemaal in een hoger gelegen sloot gepompt. Aldus wordt via drainage en pompen het grondwaterniveau kunstmatig laag gehouden. Dit systeem heeft als effect dat er veel grondwater wordt onttrokken.

De Bult, onderdeel van Natura 2000-gebied Deurnsche Peel & Mariapeel ligt ten zuiden daarvan en is hoger gelegen dan de basis. Hoe lager de waterstand op de basis kunstmatig wordt ingesteld, des te meer water er vanuit De Bult ondergronds naar de basis wegstroomt. De op de vliegbasis uitgevoerde activiteit met drainage en onderbemaling komt daarom op hetzelfde neer als een directe grondwateronttrekking. In feite is het een indirecte grondwateronttrekking. De onderhavige activiteit wordt hier daarom verderop aangeduid als grondwateronttrekking.

Omdat voor dit defensie terrein niet Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant het bevoegd gezag was, maar het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, is het verzoek doorgezonden (zie productie 2).

Bij besluit van 5 september 2023 (het besluit in primo) heeft de Minister voor Natuur en Stikstof (verder: de Minister) het handhavingsverzoek afgewezen. Zie productie 3. In de motivering van het besluit wordt ook ingegaan op het verzoek ex art. 2.4 Wnb, maar dit onderdeel van het verzoek wordt niet expliciet afgewezen. Er is slechts sprake van een impliciete afwijzing.

Tegen het besluit van 5 september 2023 is namens cliënte bezwaar aangetekend. Zie productie 4.

Bij besluit van 5 februari 2024 (verder: de beslissing op bezwaar) verklaart de Minister het bezwaar ongegrond en handhaaft het besluit van 5 september 2023. Zie productie 5.

Namens cliënte teken ik hierbij beroep aan tegen het bovengenoemde besluit van 5 februari 2024.

De gronden van het beroep zijn als volgt:

2

- 1 De Minister stelt in het besluit in primo dat er sprake is van bestaand gebruik van vóór de aanwijzingsdatum van Natura 2000-gebied Deurnsche Peel & Mariapeel en dat er daarom geen natuurvergunningplicht is. De Minister wijst er in dit verband op dat het gemaal al dateert uit 1956 en dat er voldoende aannemelijk is gemaakt dat het vervangen van de pompen in 2020 niet heeft geleid tot een wijziging die zodanig is dat deze natuurvergunningplichtig zou zijn.
  - 1.1 Cliënte heeft in bezwaar aangevoerd dat de omstandigheid dat het gemaal feitelijk dateert van vóór de aanwijzingsdatum echter niet betekent dat er om die reden geen natuurvergunningplicht is. Significante effecten vanwege bestaand gebruik kunnen blijkens vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State slechts worden uitgesloten, wanneer voor de activiteit (hier: het onttrekken van grondwater) voor de referentiedatum (hier: 10 juni 1994) toestemming is verleend dan wel dat anderszins vaststaat dat het gebruik voor die datum rechtmatig tot stand is gebracht. Nu de Minister niet heeft onderzocht of voor het onttrekken van grondwater vóór 10 juni 1994 toestemming is verleend dan wel anderszins vaststaat dat dat gebruik rechtmatig tot stand is gebracht, staat niet vast dat om die reden significante effecten bij voorbaat kunnen worden uitgesloten. Zie bijvoorbeeld de uitspraak ECLI:NL:RVS:2012:BY1068, r.o. 4.2 en 4.3. Nu significante effecten ten gevolge van de onderhavige activiteit niet kunnen worden uitgesloten, is sprake van een project met mogelijk significante effecten. Er is daarom een natuurvergunningplicht. De activiteit wordt echter zonder een

natuurvergunning uitgevoerd. Er is daarom wel degelijk sprake van een overtreding.

- 1.2 Daarbij heeft cliënte er op gewezen dat het Waterschap Aa en Maas bovendien bevestigt dat het onderhavige gemaal zonder de vereiste toestemming in werking is. Zoals hierboven aangegeven gaat het immers om onderbemaling. Noodzakelijk onderdeel van de drainage van de baan is het wegpompen naar een hoger gelegen sloot. Dit gebeurt echter zonder de vereiste vergunning van het Waterschap. Zie productie 6.
- 1.3 In de beslissing op bezwaar stelt de Minister dat in dit geval de referentiedatum 7 december 2004 betreft omdat dat de datum is waarop het gebied voor de Habitatrichtlijn is aangewezen. De Minister verwijst in dit verband naar de instandhoudingsdoelstellingen, zoals herstel hoogveen (habitat H7120).
- 1.4 De Minister stelt zich ten onrechte op het standpunt dat 7 december 2004 de referentiedatum is. Het gebied is immers al veel eerder als Vogelrichtlijngebied aangewezen, zodat de referentiedatum 10 juni 1994 is, zoals cliënte in bezwaar al had aangevoerd. Zie ook uitspraak ECLI:NL:RVS:2010:BL9656, r.o. 2.5.4. Reeds hierom is het onderzoek naar de referentiesituatie ondeugdelijk en komt het besluit voor vernietiging in aanmerking.
- 1.5 Wat betreft een in het verleden verleende toestemming wijst de Minister op een beweerdelijke Hinderwetvergunning van 21 maart 1991. Zij stelt dat uit de passages die van deze vergunning zijn overgelegd, de aanwezigheid van een pompengebouw als onderkomen van het rioolgemaal staat vermeld, alsmede de drainage en hemelwaterafvoer. De Minister stelt verder dat het grondwaterpeil op 1 meter tot 30 cm onder het maaiveld wordt gehouden. Ook wijst de Minister op een vergunning van 15 oktober 2009.
- 1.6 De enige documentatie die cliënte in dat verband heeft ontvangen, vindt U bijgesloten in productie 7. Meer informatie stelt de Minister ook niet te hebben. Zie productie 8. Dit is ten enen male onvoldoende. Zelfs de datum van de vergunning is uit productie 7 niet op te maken. Daarmee staat zelfs niet vast dat de vergunning inderdaad van 21 maart 1991 dateert, zoals de Minister beweert. Daarmee staat niet vast dat de vergunning überhaupt een toestemming betreft van vóór de referentiedatum. Uit de vergunning van 15 oktober 2009 (zie productie 9) blijkt bijvoorbeeld dat er ook uitbreidingsvergunningen zijn verleend op 3 november 1994, 25 maart 1996 en later, dus ná de referentiedatum. Bovendien blijkt uit de summiere stukken niet dat er vergunning is aangevraagd en verleend voor een drainage en onderbemaling waarbij het grondwaterpeil 1 meter tot 30 cm onder het maaiveld wordt gehouden. Niet blijkt dat de capaciteit daarvoor überhaupt aanwezig was. Hoe dan ook valt niet in te zien waarom de Hinderwetvergunning van 21 maart 1991 en de latere uitbreidingsvergunningen niet gewoon integraal kunnen

worden toegezonden. Dat is met de revisievergunning van 15 oktober 2009 immers ook gebeurd. Dit is kennelijk geen staatsgeheim. Niet valt in te zien waarom dit met betrekking tot de revisievergunning van 21 maart 1991 anders zou zijn. Na opvraag van stukken werd cliënte echter de toezending geweigerd. De bewijslast dat het project geen significante effecten kan veroorzaken, ligt echter bij Defensie. Indien Defensie beweert dat significante effecten zijn uit te sluiten omdat er een toestemming bestaat van vóór de referentiedatum, dan moet Defensie aantonen dat die toestemming er is. Wanneer die toestemming de Hinderwetvergunning van 21 maart 1991 betreft, en er vanwege staatsgeheimen bepaalde onderdelen van die vergunning niet bekend kunnen worden gemaakt, dan kunnen die onderdelen eventueel weggelakt worden. Het kan echter niet zo zijn dat vergunningonderdelen die gaan over de grondwateronttrekking en onderbemaling bij het bevoegd gezag, bij de Minister en bij cliënte worden weggelaten. Niet valt immers in te zien waarom dergelijke informatie staatsgeheim zou zijn en bovendien valt niet te begrijpen hoe het bevoegd gezag haar handhavende taak kan uitoefenen wanneer het niet over de relevante informatie kan beschikken. Het oordeel moet dan ook zijn dat de Minister zich onvoldoende van de relevante feiten op de hoogte heeft gesteld door onvoldoende onderzoek naar de referentiesituatie te doen. Het besluit is daarmee strijdig met art. 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

- 1.7 De Minister erkent dat inmiddels (in 2020) de pompen zijn vervangen, maar zij stelt dat dit niet heeft geleid tot significante effecten omdat het grondwaterpeil nog steeds op 1 meter tot 30 cm onder het maaiveld wordt gehouden. Behalve dat niet gebleken is dat voor dit niveau toestemming bestond vóór de referentiedatum blijkt uit de brief van Waterschap Aa en Maas (productie 6) dat de gewijzigde pompen een zodanig hoge pompcapaciteit hebben, dat daarvoor een vergunning van het waterschap nodig is, die echter niet verleend is. Het Waterschap wijst er op dat de huidige pompcapaciteit zodanig is dat de hoeveelheid water zo groot is, dat er daarom een vergunningplicht bestaat. De Minister stelt dat het feit dat Defensie niet de benodigde vergunning van het waterschap heeft, niet betekent Defensie deze activiteit niet mag uitoefenen in het kader van de Wnb. Dat valt echter niet in te zien. Defensie kan de baan immers niet draineren zonder het water te lozen. Omdat de basis lager ligt dan de omgeving, moet dit immers worden opgepompt en Defensie moet het vervolgens ergens kwijt. Nu daarvoor de vergunning ontbreekt, ontbreekt de benodigde milieutoestemming en daarmee ontbreekt de benodigde toestemming als referentie in het kader van de Wnb. Bovendien blijkt uit de brief van het Waterschap dat de lozingsvergunning nodig is vanwege de huidige pompcapaciteit, dat wil zeggen van na de wijziging van 2020. Nu de daartoe benodigde milieutoestemming in zoverre ontbreekt, is de oorspronkelijke

geclaimde toestemming – voor zover daarvan sprake was – dan ook beëindigd. Voor zover er dus in beginsel een referentiesituatie ontleend zou kunnen worden aan de vergunningen van 1991 en 2009, dan is die toestemming inmiddels geëxpireerd omdat het project zodanig is gewijzigd dat er een lozingsvergunning nodig was en die lozingsvergunning niet is verleend. De activiteit had sinds 2020 dan ook niet meer uitgevoerd mogen worden. De referentiesituatie in het kader van de Wnb is daarmee nihil. Een referentiesituatie kan blijkens vaste jurisprudentie immers niet worden ontleend aan een milieutoestemming die is vervallen of geëxpireerd<sup>1</sup>.

1.8 Bovendien blijkt uit de aanvraag voor de revisievergunning van 15 oktober 2009 (zie productie 10) dat het aangevraagde project wel betrekking heeft op het plaatsen van stuwen om de waterstand in sloten op peil te houden ter verhoging van het grondwaterpeil en infiltratie van hemelwater (punt 2.3.31), maar er staat niets in de aanvraag over drainage en onderbemaling in de nieuw aangevraagde situatie. Integendeel staat in § 3.4 (water) juist alleen iets gesteld over leidingwaterverbruik en afvalwater dat op de riolering wordt geloosd. Ook in § 3.5 (bodem) staat niets over grondwaterstandsverlagende activiteiten. Integendeel staat in § 2.3.31 als het gaat over het onderhoud van de vliegveldverharding dat slechts periodiek onderhoud plaatsvindt aan de beton- en asfaltverharding en dat overigens de rol- start- en landingsbaan alleen vrij wordt gehouden van vuil en bladeren. Nergens staat dat deze gedraineerd wordt en dat daarvoor onderbemaling nodig is. Ook in § 2.1 (Algemene activiteiten en processen binnen de inrichting) staat dit niet. Voor zover er dus in beginsel een referentiesituatie voor drainage en onderbemaling ontleend zou kunnen worden aan de vergunning van 1991, dan is het project in zoverre kennelijk geëxpireerd met het in werking treden van de revisievergunning van 15 oktober 2009. Er kan ook zodoende dus geen referentie meer geclaimd worden.

1.9 De Minister verwijst overigens nog naar de aanduiding van een aanwezige drainage en een boezemgemaal op de gebouwenlijst bij een aanvraag voor een vergunning van 11 maart 2005. Zoals de Minister in voetnoot 6 aangeeft, is die aanvraag echter ingetrokken. Die aanvraag is dus van geen belang voor de bepaling van de referentiesituatie. Daarna is de aanvraag ingediend die als productie 10 is bijgesloten en die heeft geleid tot de vergunning van 15 oktober 2009. Daarin is wel verwezen naar een gebouwenlijst als bijlage 10, maar die bijlage is niet bijgesloten. De Minister wijst er nog op dat volgens de vergunning van 15 oktober 2009 drainage en riolering op het terrein aanwezig is. Dat dat zo is, betekent echter niet dat er een referentiesituatie geclaimd kan worden voor het houden van het grondwaterpeil op 1 meter tot 30 cm onder maaiveldniveau. In

---

<sup>1</sup> Zie ECLI:NL:RVS:2021:71, r.o. 17.2



de aanvraag voor de vergunning staat de aanwezigheid van drainage en riolering uitsluitend genoemd als zijnde aanwezig op het terrein (blz. 8). Maar er worden zoals gezegd in de nieuwe situatie geen drainage- en onderbemalingsactiviteiten aangevraagd.

1.10 De Minister heeft bovendien verzuimd te onderzoeken hoeveel grondwater daadwerkelijk wordt onttrokken. De Minister heeft daarmee verzuimd te onderzoeken hoe groot de overtreding daadwerkelijk is. De Minister baseert zich uitsluitend op mededelingen van Defensie, zonder die zelf te controleren. Zo stelt de Minister (in het besluit in primo) dat dat de pompen 650 tot 780 uur per jaar draaien en daarmee geen 600.000 m<sup>3</sup> per jaar aan grondwater onttrekken, maar slechts ongeveer een kwart (dus 150.000 m<sup>3</sup> per jaar). De pompen hebben echter een capaciteit van 600.000 m<sup>3</sup> per jaar. Cliënte heeft in bezwaar aangevoerd dat uit de omstandigheid dat de pompen de afgelopen jaren kennelijk 650 tot 780 uur draaiden, nog niet volgt dat slechts 150.000 m<sup>3</sup> per jaar aan grondwater zou zijn onttrokken. De Minister is daar echter niet op in gegaan in de beslissing op bezwaar.

1.11 Bovendien, ook al zou 'slechts' 150.000 m<sup>3</sup> aan grondwater zijn onttrokken, dan nog is dat nog altijd een grote hoeveelheid. De pompen en het drainagesysteem bevinden zich immers in de directe omgeving van De Bult, dat onderdeel uitmaakt van Natura 2000-gebied Deurnsche Peel & Mariapeel. De natuurwaarden in dit gebied hebben ernstig te lijden onder de slechte hydrologie. Dat wordt door de Minister niet bestreden. Het onttrekken van grondwater heeft dan ook negatieve gevolgen voor dit Natura 2000-gebied<sup>2</sup>. Zeker als dat gebeurt op een dermate korte afstand en in dermate grote hoeveelheden. De grondwateronttrekking door de vliegbasis vormt dan ook een project dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor dit Natura 2000-gebied. Het is daarom wel degelijk natuurvergunningplichtig.

1.12 Het handhavingsverzoek is daarom niet op goede gronden afgewezen. Het besluit komt voor vernietiging in aanmerking.

2 Cliënte heeft de Minister daarnaast verzocht om gebruik te maken van haar aanschrijvingsbevoegdheid op grond van art. 2.4 Wnb, met name voor zover – in tegenstelling tot het bovenstaande – toch géén natuurvergunningplicht zou bestaan voor de onderhavige grondwateronttrekking en er dus géén sprake zou zijn van een overtreding in die zin (quod non). In dat geval betreft de grondwateronttrekking immers een activiteit die bijdraagt aan de slechte hydrologische situatie in het Natura 2000-gebied Deurnsche Peel & Mariapeel, waarvoor passende maatregelen ex art. 6 lid 2 van de Habitatrictlijn nodig zijn om verslechtering van

---

<sup>2</sup> Zie ook uitspraak ECLI:NL:RVS:2012:BY1068, r.o. 4.2

habitattypen te voorkomen. Dat deze passende maatregelen nodig zijn, niet alleen vanwege de overmaat aan stikstofdepositie, maar ook vanwege de ondermaat aan grondwaterniveau, wordt door de Minister niet bestreden. Integendeel bevestigt de Minister in de beslissing op bezwaar op blz. 12 dat wat tot nu toe is gedaan, niet toereikend is om (dreigende) verslechtering te voorkomen en de Minister betwist op blz. 13 dan ook niet dat aanvullende maatregelen nodig zijn. Hier kan ook in redelijkheid geen discussie over bestaan en het wordt ook bevestigd door tal van documenten en uitspraken, waaronder de PAS-uitspraak ECLI:NL:RVS:2019:1603 en de Natuurdoelanalyse en het advies van de Ecologische Autoriteit, waar de Minister naar verwijst. Het verzoek is er op gericht dat de Minister passende maatregelen treft door gebruik te maken van haar aanschrijvingsbevoegdheid, door de onderhavige activiteit te doen staken dan wel de handeling nog slechts te verrichten overeenkomstig nader op te nemen voorschriften die het risico op significante effecten wegnemen dan wel de verplichting op te leggen aan degene die de onderhavige grondwateronttrekking verricht om de nodige preventieve of herstelmaatregelen te treffen.

- 2.1 In het besluit in primo stelde de Minister dat weliswaar herstelmaatregelen nodig zijn om waterverlies voor het Natura 2000-gebied terug te dringen, maar zij stelde dat meer onderzoek nodig is en dat er onvoldoende direct oorzakelijk verband bestaat tussen de onderhavige activiteit en de complexe redenen voor verdroging van de Peel. De Minister wees er op dat er tal van grondwateronttrekkingen zijn en dat ook verzuring door stikstof een rol speelt en dat geologie een rol speelt. De gevolgen van één grondwateronttrekking zou niet los te beschouwen zijn in een complex hydrologisch systeem. De Minister wees op een aantal maatregelen die al getroffen worden, zoals het vervallen van de vrijstelling van grondwateronttrekking voor open teelten, het vernieuwen van de hydrologische systeemanalyse, transitiemaatregelen die leiden tot beter waterbeheer en minder watergebruik en toezicht en handhaving. Wat er aanvullend aan maatregelen nodig is, behoeft volgens de Minister nader onderzoek waar de handavingsprocedure zich niet voor leent. De Minister wees er wel op dat de Ecologische Autoriteit concludeert dat er nog onvoldoende maatregelen worden getroffen en dat ook grondwateronttrekkingen moeten worden beperkt, maar de Minister stelde dat het geen proportionele maatregel is om de start- en rolbaan van de vliegbasis niet langer te ontwateren, omdat die dan niet meer veilig gebruikt kan worden.
- 2.2 In de beslissing op bezwaar (blz. 8) stelt de Minister in dit verband terecht dat uit het toetsingskader van de Logtsebaanuitspraak volgt dat wanneer niet voor maatregelen ten aanzien van een specifiek project wordt gekozen, inzichtelijk moet worden gemaakt met welke maatregelen uitvoering wordt gegeven aan art. 6 lid 2 van de Habitatrictlijn (HrI). In dit

verband wijst de Minister op een intentieverklaring van de provincies Noord-Brabant en Limburg alsmede de Waterschappen Limburg en Aa en Maas (blz. 9). Ook verwijst de Minister naar een LESA-rapport, specifiek voor De Bult (blz. 11); het is nodig en wenselijk om inzicht te krijgen in aanvullende maatregelen om de gewenste ecohydrologische situatie te versterken. Het staat nog niet vast welke maatregelen op welke termijn zullen worden uitgevoerd, daarvoor is nog onderzoek nodig. De Minister wijst op Natuurdoelanalyse en advies van de Ecologische Autoriteit (blz. 11 en 12), waaruit blijkt dat verdroging één van de drie heel grote problemen is, dat wateronttrekkingen zo snel mogelijk verminderd moeten worden, maar ook dat meer informatie vergaard moet worden over de oorzaken van de problemen. De Minister wijst op verdere interne maatregelen van Staatsbosbeheer, maar erkent dat die onvoldoende zijn (blz. 12 en 13). Ook wijst de Minister er op dat het Waterschap werkt aan een pakket maatregelen om de instandhoudingsdoelen te behalen (blz. 12). De provincie Noord-Brabant onderzoekt hoeveel water boerenbedrijven onttrekken en Defensie heeft op 8 januari 2024 opdracht gegeven om de hydrologische situatie op het Defensieterrein te onderzoeken (blz. 13). De eerste resultaten hiervan worden in de eerste helft van 2024 verwacht. De Minister wijst op het belang van gezamenlijk onderzoek en onderlinge afstemming en wijst op de waarschuwing die de Ecologische Autoriteit maakt, dat de vernatting ook weer niet te snel moet gaan, omdat relictpopulaties zich met name op relatief vochtige plekken hebben weten te handhaven en die plekken zouden bij te snelle vernatting juist geïnundeerd kunnen raken, waardoor die relictpopulaties verloren kunnen gaan. Volgens de Minister is het niet duidelijk welke effecten het (gedeeltelijk) stopzetten van het gemaal zal hebben voor ondermeer deze relictpopulaties. Er is daarom verdere afstemming nodig, de effecten van maatregelen moeten inzichtelijk worden gemaakt en aanvullend onderzoek is nodig. Daarom is het nu volgens de Minister niet opportuun om de gevraagde maatregel te treffen. De gevraagde maatregel zou bovendien consequenties voor de start- en landingsbaan hebben, omdat deze daardoor zou gaan drijven en kan gaan breken. Defensie wil echter mogelijk de vliegbasis reactiveren, hoewel de Minister aangeeft dat dit proces inmiddels is stilgelegd (blz. 13 en 14).

- 2.3 Ook deze motivering kan niet standhouden. De Minister geeft er blijk van de permanente verplichting die art. 6 lid 2 Hrl haar oplegt om passende maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats niet verslechtert, onvoldoende serieus te nemen. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie volgt dat een activiteit slechts in overeenstemming is met art. 6 lid 2 Hrl indien gegarandeerd is dat zij niet leidt tot een verstoring die significante gevolgen kan hebben voor de doelstellingen van de richtlijn, met name de



daarmee nagestreefde instandhoudingsdoelstellingen<sup>3</sup>. Om te concluderen dat een activiteit leidt tot schending van art. 6 lid 2 Hrl is het niet nodig om een oorzakelijk verband aan te tonen tussen de activiteit en de significante verstoring<sup>4</sup>. De Minister beroept zich er daarom ten onrechte op dat er onvoldoende direct oorzakelijk verband bestaat tussen de onderhavige activiteit en de complexe redenen voor verdroging van de Peel. Het staat voldoende vast dat de grondwateronttrekkingen een probleem vormen en dat deze beperkt moeten worden, zoals immers bevestigd is door de Ecologische Autoriteit. Het is dan niet aan cliënte om het direct oorzakelijke verband aan te tonen van de schade door deze specifieke onttrekking. Het is in tegendeel aan de Minister om langs wetenschappelijke weg te weerleggen dat de onderhavige grondwateronttrekking de natuurlijke habitats aantast<sup>5</sup>.

2.4 Wanneer de natuurwaarden door externe stressfactoren (zoals bijvoorbeeld een overmaat aan grondwateronttrekking) dreigen te verslechteren, dan dienen op grond van art. 6 lid 2 Hrl zonder uitstel alle denkbare maatregelen getroffen te worden om verslechtering te voorkomen<sup>6</sup>. Het Hof heeft daarbij veelvuldig bevestigd dat lid 2 en lid 3 van art. 6 van de Habitatrictlijn hetzelfde beschermingsniveau beogen te waarborgen<sup>7</sup>. Daarom moet volgens het Hof art. 6 lid 2 Hrl worden uitgelegd en toegepast volgens soortgelijke criteria en methoden als die welke worden gebruikt bij het toepassen van artikel 6 lid 3<sup>8</sup>. Wanneer niet elke redelijke wetenschappelijke twijfel kan worden weggenomen dat een maatregelenpakket de verslechtering van de natuurwaarden stuit, dan volstaat een dergelijk maatregelenpakket niet als passende maatregel. Er zijn dan dus aanvullende passende maatregelen nodig. Zie het arrest van 24 juni 2021, Commissie/Spanje inzake natuurgebied Doñana ECLI:EU:C:2021:512, waarin het Hof de beoordelingsmaatstaf van art. 6 lid 2 Hrl in relatie tot het derde lid van art. 6 nader uitwerkt. Hieronder zijn de relevante overwegingen weergegeven:

<sup>3</sup> Zie b.v. ECLI:EU:C:2016:10, punt 41 en het PAS-arrest ECLI:EU:C:2018:882, punt 85.

<sup>4</sup> Zie Commissie/Spanje ECLI:EU:C:2011:768 punt 126 en ECLI:EU:C:2016:10 punt 42.

<sup>5</sup> Zie het arrest van 24 juni 2021, Commissie/Spanje inzake natuurgebied Doñana ECLI:EU:C:2021:512, punt 157.

<sup>6</sup> Zie b.v. Cascina Tre Pini Ss ECLI:EU:C:2014:214, met name punt 32 (“*Dienaangaande moet worden beklemtoond dat artikel 6, lid 2, van richtlijn 92/43, waarnaar artikel 4, lid 5, van deze richtlijn verwijst, de lidstaten de verplichting oplegt de GCB’s te beschermen door passende maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de daarin voorkomende natuurlijke habitats en soorten niet verslechtert. Dat een lidstaat deze beschermingsverplichting niet is nagekomen met betrekking tot een bepaald gebied kan als zodanig geen grond zijn om dit gebied zijn beschermde status te ontnemen (zie, naar analogie, arrest Commissie/Ierland, C-418/04, EU:C:2007:780, punten 83-86). De betrokken lidstaat moet dan juist de nodige maatregelen treffen om het gebied te saneren*”) en Commissie/Ierland ECLI:EU:C:2007:780. Zie tevens de Logtsebaan-uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant ECLI:NL:RBOBR:2019:4830, r.o. 7.3 en 7.4.

<sup>7</sup> Zie b.v. ECLI:EU:C:2013:220, punt 32 en ECLI:EU:C:2014:330, punt 19.

<sup>8</sup> Zie b.v. ECLI:EU:C:2016:10, punt 54.

156. Aangezien de leden 2 en 3 van artikel 6 van richtlijn 92/43 hetzelfde beschermingsniveau waarborgen, is het toepasselijke criterium een onderzoek naar de verenigbaarheid als bedoeld in lid 3 van dit artikel. [...]

157. Derhalve moet worden onderzocht of de Commissie heeft aangetoond dat het waarschijnlijk is dat de grondwateronttrekking in de regio Doñana de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in de drie in punt 12 van het onderhavige arrest genoemde beschermde gebieden significant verstoort en, in voorkomend geval, of het Koninkrijk Spanje die waarschijnlijkheid via wetenschappelijke weg heeft weerlegd.

[.....]

169. Uit verschillende in het dossier opgenomen wetenschappelijke gegevens blijkt dat de overexploitatie van de watervoerende laag Doñana heeft geleid tot een daling van het grondwaterpeil, waardoor de beschermde gebieden van het beschermde natuurgebied Doñana voortdurend worden verstoord. Zoals in punt 137 van het onderhavige arrest is opgemerkt, getuigen met name verschillende wetenschappelijke studies van de effecten van de wateronttrekking bestemd voor de stadsvoorziening van het toeristenoord Matalascañas op de ecosystemen van het beschermde gebied Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), met name op de prioritaire habitattypen met code 3170\*, te weten de niet-permanente poelen in het Middellandse-Zeegebied. Deze gegevens bevestigen dat de toestand van deze habitats nog steeds verslechtert en zal blijven verslechteren als gevolg van de daling van de grondwaterstand van deze watervoerende laag, en dat het Koninkrijk Spanje niet de nodige maatregelen heeft getroffen om aan deze verslechtering een einde te maken.

170. Zoals de advocaat-generaal in de punten 70 en 73 van haar conclusie heeft aangegeven, had het Koninkrijk Spanje, om deze vaststellingen te ontkrachten, elementen moeten aandragen waarmee elke redelijke twijfel kon worden weggenomen dat de handhaving van de huidige grondwateronttrekkingspraktijk wetenschappelijk gezien geen schadelijke gevolgen heeft voor voornoemde beschermde habitats. Daartoe vereist richtlijn 92/43, zoals in punt 156 van dit arrest is opgemerkt, dat een onderzoek naar de verenigbaarheid wordt gedaan als bedoeld in artikel 6, lid 3, van deze richtlijn. (Onderstrepingen van mij - AvH)

Ook verwijst cliënte naar de conclusie van de Advocaat-Generaal in deze zaak (ECLI:EU:C:2020:987), met name naar de punten 69 en 70:

69. Thans staat het in beginsel aan Spanje om de waarschijnlijkheid van die aanwijzingen te weerleggen. Aangezien de leden 2 en 3 van artikel 6 van de habitatrichtlijn hetzelfde beschermingsniveau beogen te garanderen, moet bij de passende beoordeling van de milieugevolgen de maatstaf van artikel 6, lid 3, worden gehanteerd. Op grond daarvan geven de bevoegde autoriteiten alleen toestemming voor een activiteit indien zij de zekerheid hebben verkregen dat het plan of project de natuurlijke

kenmerken van het gebied niet duurzaam zal aantasten. Dit is het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel over bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn.

70. Derhalve moet Spanje kunnen aantonen dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel over bestaat dat de voortzetting van de huidige praktijken op het gebied van grondwateronttrekking geen schadelijke gevolgen heeft voor beschermde habitats in de beschermingszones.

- 2.5 Een vertaling van bovenstaande overwegingen naar de motiveringsplicht bij de weigering van een verzoek tot toepassing van de aanschrijvingsbevoegdheid, brengt cliënte tot de volgende constatering: Indien een bestuursorgaan een dergelijk verzoek weigert, terwijl het waarschijnlijk is of het risico bestaat dat door de activiteit een achteruitgang optreedt, moet het bestuursorgaan elementen aandragen waarmee elke redelijke wetenschappelijke twijfel kan worden weggenomen dat de handhaving van de activiteit geen schadelijke gevolgen heeft voor de beschermde habitats. De motiveringsplicht kan dan ook niet anders worden begrepen dan dat het bestuursorgaan dient aan te tonen dat andere passende maatregelen worden getroffen die zonder redelijke wetenschappelijke twijfel (de dreiging) van verslechtering zullen beëindigen. Zolang de verslechtering vanwege grondwateronttrekkingen voortduurt, geldt immers dat een activiteit die bijdraagt aan de te lage en onvoldoende stabiele grondwaterstand in het Natura 2000-gebied schadelijke gevolgen kan hebben voor de beschermde habitats. Het handhaven van een dergelijke activiteit moet in een dergelijke situatie dan ook in strijd worden geacht met art. 6 lid 2 Hrl. Dit is slechts anders indien de Minister aantoont dat er geen redelijke wetenschappelijke twijfel bestaat dat de aangevoerde maatregelen de verslechtering daadwerkelijk kunnen beëindigen, en dus dat de activiteit niet langer een risico kan vormen voor de habitats.
- 2.6 Dit ligt ook besloten in de formulering van de Logtsebaanuitspraak ECLI:NL:RVS:2021:71. Daar ging het om de overmaat aan stikstofdepositie. De Afdeling heeft het vereiste opgenomen dat de maatregelen uitvoering dienen te geven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn. Het bewerkstelligen van deze noodzakelijke daling moet gelezen worden als het beëindigen van de (dreigende) verslechtering van de beschermde habitats. Om aan dit vereiste te kunnen voldoen dient het bevoegd gezag logischerwijs aan te tonen dat de maatregelen daadwerkelijk uitgevoerd worden en dat ze geschikt zijn om de benodigde stikstofreductie te bereiken. Op het moment dat er twijfel bestaat over de uitvoering of effectiviteit van de maatregelen, of over de daling die al dan niet bereikt wordt, kan niet langer worden volgehouden dat aan de motiveringsplicht is voldaan. In het geval van de hydrologische problematiek kan het verzoek van cliënte dus slechts worden

afgewezen, wanneer verwezen kan worden naar een maatregelenpakket dat de (dreigende) verslechtering van de beschermde habitats vanwege overmaat aan grondwateronttrekkingen beëindigt. Het is dan nodig om aan te tonen dat de maatregelen daadwerkelijk uitgevoerd worden en dat ze geschikt zijn om de aantasting door de ongunstige hydrologie te beëindigen.

2.7 Het volstaat dan niet om te verwijzen naar de intentieverklaring, het LESA-rapport en de interne maatregelen, zoals de Minister doet in de beslissing op bezwaar. De Minister kan immers niet volstaan met te constateren dat andere passende maatregelen kunnen, zullen of al worden getroffen<sup>9</sup>. Uit de intentieverklaring en het LESA-rapport blijkt niet binnen welk tijdpad de benodigde maatregelen worden uitgevoerd en wanneer verwacht wordt dat deze effectief zijn. Dat is wel nodig<sup>10</sup>. Het betreft überhaupt geen concreet maatregelenpakket. De interne maatregelen volstaan bovendien niet, zoals de Minister zelf ook al erkent.

2.8 Uit het LESA-rapport (zie productie 11) blijkt bovendien dat de omvang van het effect van de onderbemaling niet precies is vast te stellen omdat Defensie de daartoe benodigde informatie niet beschikbaar stelt (blz 17)! Desalniettemin hebben de onderzoekers aan de hand van visuele veldwaarnemingen wel een inschatting kunnen maken van het effect. De inschatting is dat het hier om een groot effect gaat. Aan de hand van de diepte van de waterkolom en de breedte van de stuw hebben de onderzoekers debieten van 20 tot 30 liter per seconde af kunnen leiden. Op jaarbasis komt dit neer op een hoeveelheid van 600.000 tot 900.000 m<sup>3</sup> water, al zou in de zomer de hoeveelheid afgevoerd water kleiner kunnen zijn, waardoor het totale debiet op jaarbasis wat lager kan uitvallen. Niettemin schatten de onderzoekers het debiet op enkele honderden duizenden m<sup>3</sup> grondwater. Dit is een aanzienlijk niveau en van vergelijkbare orde van de totale grondwateraanvulling van De Bult. Cliënte wijst er op dat uit de bevindingen van de onderzoekers naar voren komt dat de grondwateronttrekking eerder op het door cliënte genoemde niveau van 600.000 m<sup>3</sup> per jaar zal liggen, dan op het door de Minister gestelde niveau van 150.000 m<sup>3</sup> per jaar. De onderzoekers schatten de hoeveelheid onttrokken kwel en daarmee de bijdrage aan de verdroging van de Bult door de onderbemaling zelfs op ruim 1 miljoen m<sup>3</sup> (§ 4.4.4). De onderzoekers concluderen dat het lokaal verhogen van de grondwaterstand in de Bult niet genoeg is, maar dat ook de onderliggende stijghoogte verhoogd moet worden. Om dit te bereiken zijn in de ruimere omgeving van De Bult maatregelen nodig. Door minder water aan het gebied te onttrekken, zoals drainagewater en diepere onttrekkingen, kan de stijghoogte in een groter gebied worden beïnvloed, waar De Bult ook van profiteert (§ 7.1). Daartoe worden in hoofdstuk 5 in 4 scenario's

<sup>9</sup> Zie ECLI:NL:RVS:2021:71, r.o. 7.3 en 14.3.

<sup>10</sup> Zie ECLI:NL:RVS:2021:71, r.o. 7.2.

maatregelen aanbevolen. Scenario 1 betreft interne maatregelen in de Bult, scenario 2 betreft interne maatregelen aangevuld met maatregelen aan de rand. Scenario 3 betreft externe maatregelen in een bufferzone van 500 meter en scenario 4 betreft het omvormen van landbouwpercelen en het beperken van de onderbemaling van de vliegbasis. Uit de samenvattende tabel 5-2 blijkt dat scenario-4 maatregelen, inclusief dus het beperken van de onderbemaling, nodig zijn om het probleem van de wegzijging en de onvoldoende stijghoogte te verhelpen. En zelfs dan zal de grondwaterstand waarschijnlijk nog niet overal voldoende zijn gestegen om water tot aan het maaiveld te krijgen. Zie hieronder:

Tabel 5-2: Beoordeling van de effectiviteit van de vier scenario's op de hoogveencriteria

Scenario	Omschrijving	Plas-dras of water op maaiveld	Beperkte waterstands fluctuatie (<30 cm)	Wegzijging < 40 mm/jaar	Stijghoogte in de veenbasis
0	Huidig (2023)	0	0	0	1
1	Intern	1	2	0	1
2	Intern + rand	2	3	2	2
3	Buffer 500 m	3	3	3	3
4	Landbouw naar natuur	3	3	4	4

Het onderzoek bevestigt dus dat de door cliënte gevraagde maatregel nodig is om verdere verslechtering van de natuurwaarden in De Bult door verdroging te voorkomen en om behoud te borgen. De maatregel kon echter niet uitgewerkt worden omdat Defensie de benodigde informatie niet verstrekt (blz. 66). De Minister wijst het verzoek van cliënte dus af onder verwijzing naar nader te verrichten onderzoek, dat echter wordt gefrustreerd doordat Defensie de benodigde informatie niet verschaft. De Minister had de benodigde informatie bij Defensie moeten opvragen en deze moeten controleren. Door dit niet te doen heeft de Minister verzuimd de benodigde kennis omtrent de relevante feiten te vergaren. Het besluit ontbeert daarom een draagkrachtige motivering. Het besluit is daarom strijdig met art. 3:2 en 3:46 Awb.

- 2.9 De maatregelen waar de Minister in het besluit in primo naar verwijst (het vervallen van de vrijstelling van grondwateronttrekking voor open teelten, het vernieuwen van de hydrologische systeemanalyse, transitie maatregelen die leiden tot beter waterbeheer en minder watergebruik en toezicht en handhaving) lossen het probleem van de (dreigende) verslechtering vanwege de ongunstige hydrologische situatie door een overmaat aan grondwateronttrekkingen niet op. De Ecologische Autoriteit bevestigt dat immers en de Minister erkent dat in de beslissing op bezwaar. De Minister heeft dus niet verwezen naar een alternatief passend maatregelenpakket dat met voldoende zekerheid het probleem oplost. Dat doet ze ook in de beslissing op bezwaar niet. Er zijn dus méér passende maatregelen nodig. Zolang er niet een aanvullend pakket aan passende maatregelen wordt genomen dat met voldoende zekerheid het probleem oplost, is de Minister verplicht om de door cliënte gevraagde maatregel ten aanzien van de onderhavige activiteit te treffen. Anders gezegd is de gevraagde maatregel in



dat geval de enige passende maatregel. Zie ook  
ECLI:NL:RBOBR:2022:5151, r.o. 1.1.

2.10 Het belang van gezamenlijk onderzoek en onderlinge afstemming maakt dit niet anders. Bovendien is er al heel veel onderzoek gedaan.

- Zo kwam reeds op 21 februari 2011 de GGOR inrichtingsvisie Deurnsche Peel uit<sup>11</sup>. In deze studie is geen extreem droog jaar onderzocht. Toch blijkt uit bijlage VI bij het rapport dat het effect van grondwateronttrekkingen aanzienlijk is. In de Deurnese Peel is het effect op de freatische grondwaterstand in het zuidelijk deel 10 tot 20 cm en deels zelfs 20 tot 40 cm. Het effect op de stijghoogte (die essentieel is voor hoogveenregeneratie) is nog veel groter. De oppervlakte met negatief effect is veel groter en beslaat een groot deel van het gebied. In een groot deel van dit Peelgebied is het effect 10 tot 20 cm. In een deel van het noorden en het zuiden van dit gebied is het effect zelfs 20 tot 40 cm. In de Mariapeel en het Grauwveen is het effect op de grondwaterstand in 1996/2006 in een groot deel van het gebied 10 tot 20 cm en in een deel zelfs 20 tot 40 cm. Het effect op de stijghoogte is veel groter: in het grootste deel 20 tot 40 cm en deels zelfs meer dan 40 cm.
- Van 18 april 2007 dateert het rapport Nieuw Limburgs Peil, Eindrapportage Pilot GGOR Peelvenen Noord-Limburg, Waterschap Peel en Maasvallei<sup>12</sup>. Ook hier is geen extreem droog jaar onderzocht maar toch een groot effect gevonden: in tabel 4.2 op blz. 20 staat dat het effect op de laagste grondwaterstand in de Mariapeel/het Grauwveen varieert van 15 tot 25 cm.
- Van 28 februari 2007 dateert het rapport Nieuw Limburgs Peil, Eindrapportage Pilot GGOR Peelrestanten Midden-Limburg, Waterschap Peel en Maasvallei<sup>13</sup>. Ook hier is geen extreem droog jaar onderzocht, maar is toch een duidelijk effect gebleken: blijkens tabel 4.2 op blz. 18 varieert het effect op de laagste grondwaterstand in o.a. de Groote Peel in 1996 van 15 tot 20 cm.
- Reeds van november 1987 dateert de Geohydrologische modelstudie van de Groote Peel en omgeving<sup>14</sup>. Op blz. 48 van dit rapport staat: “Hieruit blijkt dat in een extreem droge zomer (1976) de toch al lage grondwaterstanden in de Groote Peel een extra verlaging van ruim 20 cm ondergaan.” Cliënte tekent hierbij aan dat 1976 weliswaar heel droog was, maar dat de beregeningshoeveelheid destijds waarschijnlijk veel minder was dan in het ook zeer droge jaar 2018. Op basis van dit rapport is destijds de 2 km bufferzone rond de Groote Peel

---

<sup>11</sup> Zie <http://wqd.nl/AJlq>

<sup>12</sup> Zie <http://wqd.nl/AJlq>

<sup>13</sup> Zie <http://wqd.nl/AJlq>

<sup>14</sup> Zie <http://wqd.nl/AJlq>

voor berekening in het kader van de Natuurbeschermingswet ingesteld.

- Van juni 2014 dateert de Bepaling invloedsgebieden van grondwateronttrekkingen rond de Natura 2000-gebieden in Limburg en nabije omgeving (Provincie Limburg, Royal Haskoning/DHV). Uit dit rapport blijkt dat de invloed van grondwateronttrekkingen op veel Natura 2000-gebieden groot is en zeker op de Peelgebieden. Zie hieronder (een deel van) tabel B6.1 uit dit rapport:

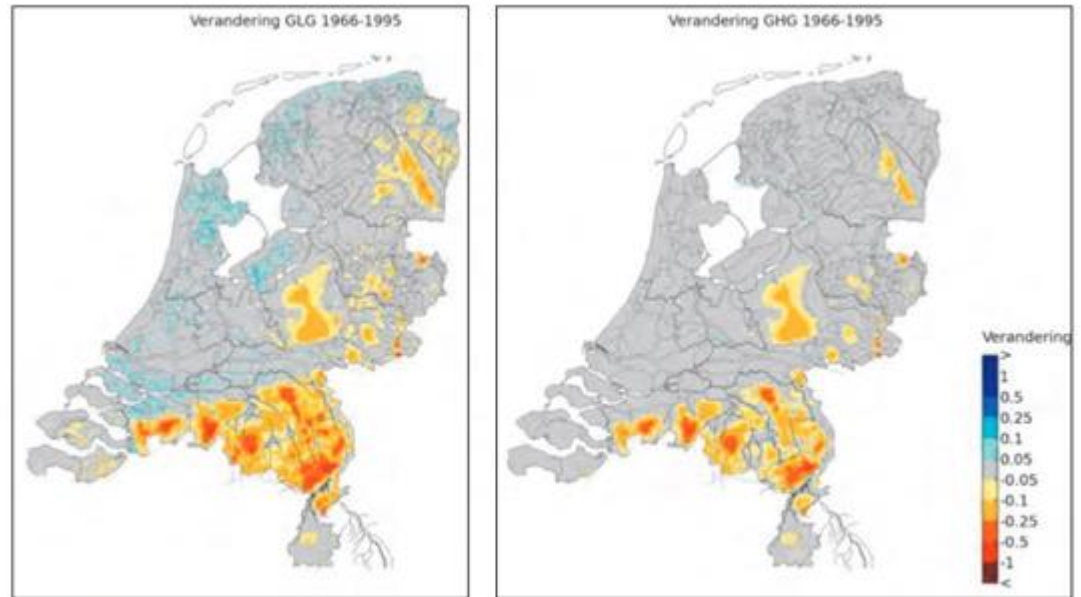
	Totaal Freatische effect alle winningen incl. diep	Totaal Freatisch effect van alleen Freatische winningen	buffer van 500 meter	buffer van 1000 meter	buffer van 1500 meter	buffer van 2000 meter	buffer van 2500 meter	buffer van 3000 meter
Sint Jansberg	-0.12	-0.12	20%	23%	80%	93%	93%	97%
Maasduinen Noord	-0.49	-0.49	52%	70%	83%	91%	93%	100%
Maasduinen Midden	-0.17	-0.16	10%	57%	90%	91%	94%	98%
Maasduinen Zuid	-0.43	-0.23	69%	83%	84%	93%	93%	98%
Boschhuizerbergen	-0.08	-0.06	0%	7%	18%	31%	53%	58%
De Bult	-0.14	-0.14	28%	42%	67%	80%	87%	92%
Deurnsche Peel & Mariapeel	-0.38	-0.38	9%	51%	78%	85%	91%	95%
Hangmoor Damerbruch	-0.04	0.00	95%	95%	95%	95%	95%	100%
Enbecker Seen - Kl. De Witt-See	-0.23	-0.05	0%	0%	0%	0%	96%	98%
Land Heiden bei Brüggen-Bracht	-0.12	-0.02	0%	0%	0%	0%	95%	95%
Swalmdal	-0.43	-0.43	89%	98%	100%	100%	100%	100%
Wald und Teilen der Schwalmmaue	-0.03	-0.004	95%	95%	95%	95%	100%	100%
Elmpter Schwalmbruch	-0.02	-0.02	95%	95%	95%	95%	95%	100%
Der Jerveekes u. Lüttelforster Bruch	-0.01	-0.01	95%	95%	95%	95%	100%	100%
Groote Peel	-0.38	-0.22	0%	5%	26%	40%	58%	75%
Weerterbos	-0.14	-0.12	8%	33%	46%	66%	76%	87%
Budelerbergen	-0.13	-0.10	14%	87%	90%	93%	95%	96%
Ringelsven en Kruispeel	-0.09	-0.08	20%	65%	65%	65%	75%	79%
Sarsven en De Banen	-0.40	-0.37	7%	33%	54%	63%	75%	84%
Leudal	-0.31	-0.27	21%	38%	49%	56%	62%	67%

Uit deze tabel blijkt een negatieve invloed van alleen al de ondiepe onttrekkingen op de Deurnsche Peel en Mariapeel van 38 cm. In dit onderzoek van provincie Limburg is het jaar 2006 doorgerekend. Dat was geen extreem droog jaar. Het negatieve effect zal in de recente drogere jaren, zoals 2018 en 2020 (met nog duidelijk meer grondwateronttrekkingen) daarom hoogst waarschijnlijk nog groter zijn.

- Hoe robuust is ons hydrologisch systeem? Modelmatige verkenning van hydrologische effecten van klimaatverandering en toenemende grondwateronttrekking op het grondwatersysteem in 2050<sup>15</sup> (Jan van Bakel, Joachim Huinink en Wim Werkman). In dit rapport is voor het scenario 'WARM 2050' gerekend met een verdubbeling van de beregeningsomvang. Uit dit rapport: *"In het deel van Nederland waar wordt berekend uit grondwater daalt de GLG en maar ook de GHG. Vooral in het zandgebied van Noord-Brabant en in Midden-Limburg is de daling van zowel GLG en GHG, met soms meer dan 0,5 m, fors... Minder kwel c.q. meer wegzijging doordat de stijghoogten meer dalen dan de grondwaterstanden. Minder afvoer. Minder kwel c.q. meer wegzijging leidt tot een structurele daling van de grondwaterstand en in gebieden met een ontwateringsstelsel tot minder afvoer. Meer infiltratie. Een structurele daling van de grondwaterstand leidt in gebieden met wateraanvoer voor*

<sup>15</sup> Zie <https://edepot.wur.nl/378864>

*peilhandhaving tot meer infiltratie en dus meer wateraanvoer.”  
(onderstreping van mij – AvH)*



**Afbeelding 2:** Verandering van GLG en GHG bij Bmax ten opzichte van Warm 2050

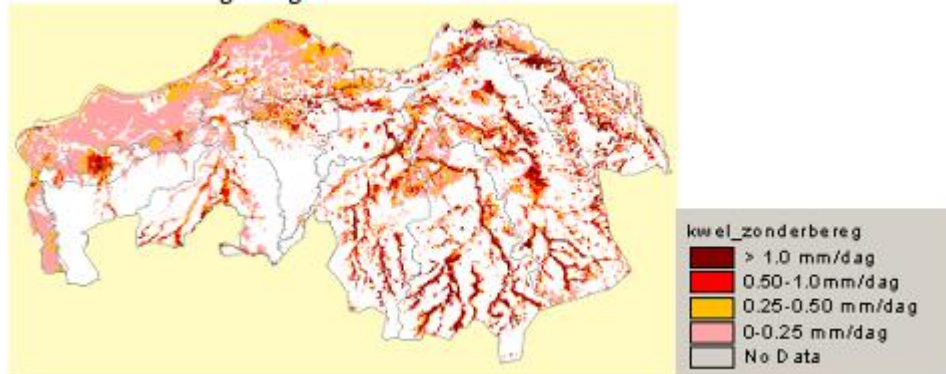
- Droogte in zandgebieden van Zuid-, Midden- en Oost-Nederland Rapportage Fase 1: ontwikkeling van uniforme werkwijze voor analyse van droogte en tussentijdse bevindingen<sup>16</sup> (WUR, 19 september 2019). Uit dit rapport: *“Naar schatting bedroeg de totale onttrekking op de zandgronden (in 2018; AvH) ongeveer tweemaal zo veel als normaal. In de Provincie Noord-Brabant, waar relatief betrouwbare cijfers beschikbaar zijn over onttrekkingen uit het grondwater, werd in deze zomermaanden zelfs anderhalf keer meer grondwater voor beregening onttrokken dan voor de productie van drinkwater.’ Een totaal verbod op de beregening uit grondwater leidt tot hogere grondwaterstanden en kwelfluxen en een toename van de afvoer uit stroomgebieden met 25-50%. Vooral in het zuiden en oosten van Brabant en in Noord-Limburg zijn de effecten aanzienlijk omdat hier het meeste grondwater wordt onttrokken voor beregening. De droogteschade aan de beregenbare percelen neemt uiteraard toe, maar de percelen zonder beregeningsinstallatie profiteren juist van het verbod: daar gaat de gewasopbrengst omhoog.’ ‘Sommige beeksystemen zijn zelfs drooggevallen. Door de veelal lage afvoer in deze periode, kan beregening uit grondwater de al lage afvoer met zo’n 25-50% verder reduceren of leiden tot droogval. Ook de kwelflux neemt toe als wordt gestopt met beregenen. Het leidt voor sommige gebieden zelfs tot een toename van het areaal kwelgebieden. Ofwel het beregenen uit grondwater heeft effect op kwel in kwelgebieden en is mogelijk een probleem voor kwelafhankelijke vegetatie. Het wegvallen van kwel (of lagere fluxen) heeft voor deze natuurgebieden verschillende gevolgen: het verder wegzakken*

<sup>16</sup> Zie <https://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/558370>

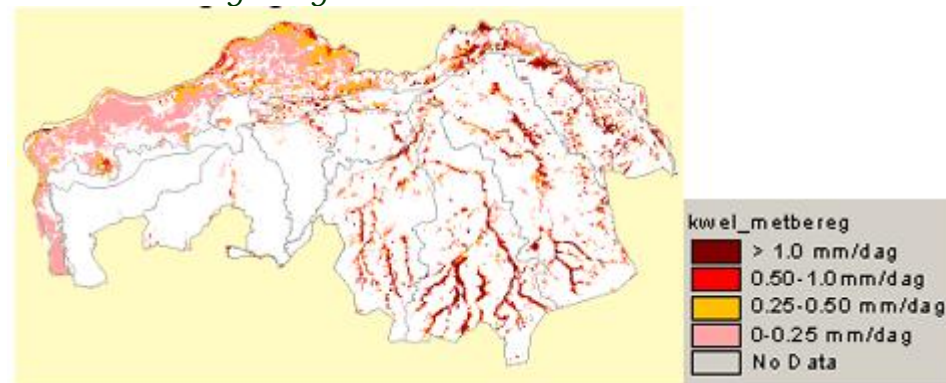
van de grondwaterstand, minder kwel in de wortelzone en een lagere bijdrage van kwel aan de afvoer.”

- Hoe bepaal je de effecten van beregening op het watersysteem?<sup>17</sup> (Harry Massop (WUR) en Perry de Louw (Deltares), 9 mei 2019). Hieruit: “*Toename beregening: • Huidig 2003 ca 200 miljoen (grond-en opp. water) • W+ 2050 ca 412 miljoen (grond-en opp. Water)*”

#### *Kwel zonder beregening*



#### *Kwel met beregening*



Uit bovenstaande kaartjes volgt dat ten gevolge van de beregening uit grondwater volgens het berekende scenario in 2050 de kwel vrijwel volledig wegvalt.

- Een verkenning naar de watervraag van de Noord-Brabantse natuur<sup>18</sup> (RoyalHaskoningDHV, EcoGroen, Deltares, 7-10-2020). Uit dit rapport: “*Monitoring van de verdrogingsbestrijding laat zien ... dat de natte natuur nog steeds onder druk staat en dat de gestelde doelen nog (lang) niet zijn gehaald... Brabant heeft, vooral wat betreft de natuur, een onbalans in het grondwater, ondanks dat er*

<sup>17</sup> Zie

<https://www.stowa.nl/sites/default/files/assets/AGENDA/Agenda%202019/20190509%20Beregeningsmiddag/20190509%20Presentatie%20Effecten%20van%20beregening%2C%20Harry%20Massop.pdf>

<sup>18</sup> Zie <https://res.cloudinary.com/natuurmonumenten/raw/upload/v1604413991/2020-11/11203929-002-BGS-0002%20-%20Een%20verkenning%20naar%20de%20Watervraag%20van%20de%20Noord-Brabantse%20Natuur%20RSdef%2028-10.pdf>



*genoeg neerslag valt... Circa 260 miljoen m<sup>3</sup> water vult jaarlijks de grondwatervoorraad aan. De jaarlijkse onttrekking voor drinkwater, industrie en beregening omvat onder gemiddelde omstandigheden meer dan 270 miljoen m<sup>3</sup> water. Daarnaast zijn er nog de kleine onttrekkingen (van agrariërs, burgers en gemeenten) van naar schatting zo'n 20 miljoen m<sup>3</sup>/jaar. In droge jaren (zoals 2018) onttrekt met name de landbouw veel meer grondwater voor beregening dan gemiddeld: in 2018 100 miljoen m<sup>3</sup> in plaats van in een gemiddeld jaar 40 miljoen m<sup>3</sup>, waardoor de grondwateronttrekking (tijdelijk) meer dan 330 miljoen m<sup>3</sup> wordt. De onbalans kan, in een droog jaar, oplopen tot tientallen miljoenen m<sup>3</sup>... De onbalans is buiten zichtbaar in dalende grondwaterpeilen, gebrek aan voldoende kwel in de wortelzone en te lage beekafvoeren, of droogval, waar vooral de natuur onder lijdt, maar wat ook een probleem kan vormen voor de productiviteit van de landbouw. Vooral de zomersituatie is zorgwekkend."*

- Notitie Resultaten meerwerkscenario's 7 en 8 (Witteveen+Bos, 14 juni 2021), zie productie 12.
- Review/beoordeling modelstudies Witteveen+Bos en Artesia voor de Peelvenen (Deltares, 16 december 2021), zie productie 13.
- Passende beoordeling beregening Peelvenen (Deltares en Witteveen+Bos, 30 november 2021), zie productie 14.

De achtergrond van de laatstgenoemde 3 rapporten is als volgt: naar aanleiding van het gewonnen beroep van cliënte tegen het N2000-beheerplan betreffende de natuurvergunningvrijstelling daarin van beregening uit grondwater rondom de Peel, hebben de provincies nogmaals het effect van die grondwateronttrekking laten onderzoeken, alvorens een nieuw besluit op dat beheerplan te nemen. Bureau Witteveen en Bos heeft dat onderzoek uitgevoerd voor de Deurnese Peel (voor de Groote Peel is het gedaan door Artesia). Voor De Bult bleek uit het onderzoek van Witteveen en Bos dat het negatieve effect van de grondwateronttrekking groot is: 5-25 cm per jaar. Bovendien wordt in het rapport nog opgemerkt dat het effect op de Bult waarschijnlijk nog groter is dan elders in Natura 2000-gebied Deurnsche Peel & Mariapeel, omdat De Bult te dicht aan de rand van het onderzochte modelgebied gelegen is (het modelgebied is te klein gekozen om het effect in De Bult goed te kunnen berekenen).

Nadat de onderzoeken gereed waren, besloten de provincies om door bureau Deltares een second opinion ('review') te laten verrichten. Ook kreeg Deltares de opdracht om een 'passende beoordeling' te maken: wat voor invloed heeft de beregening op de Natura2000-doelstellingen voor de Peel?



Deltares is in haar review van mening dat de onderzoeken van Witteveen en Bos en Artesia grote onzekerheden bevatten en dat door diverse aannames de invloed van de berekening op de waterstand in de Peel waarschijnlijk (flink) is onderschat. Deltares concludeert dat op basis van de onderzoeken het effect niet exact in centimeters is aan te geven, maar dat het wel zeker is dat de grondwateronttrekking een negatief effect heeft op de waterstand in de Peel.

In haar passende beoordeling geeft Deltares als conclusie: *“Onttrekking van grondwater voor berekening zorgt, in meer of mindere mate, voor het verlies van voor natuur beschikbaar grondwater. Anders geformuleerd zorgen onttrekkingen voor berekening er hoe dan ook voor dat de (freatische) grondwaterstanden extra verlagen en er onvoldoende stagnatie van regenwater en grondwater optreedt in de Natura 2000 gebieden. In combinatie met de andere negatief inwerkende factoren op het grondwatersysteem is het uitsluiten van een negatief significant effect daarom niet mogelijk.”*

Bovendien wordt de noodzaak van de door cliënte gevraagde maatregel bevestigd door het LESA-rapport.

19

De Minister kan niet steeds de plicht om passende maatregelen te treffen blijven uitstellen met een beroep op nader onderzoek. Daarbij wijst cliënte er op dat art. 6 lid 2 Hrl verplicht om dreigende verslechtering te voorkomen. Het Hof spreekt in dat verband ook niet voor niets van preventieve maatregelen in plaats van passende maatregelen. Omdat inmiddels verslechtering is geconstateerd, is schending van art. 6 lid 2 Hrl reeds een feit. Dit maakt de plicht om de benodigde maatregelen te treffen uiterst dringend. De passende maatregel moet zonder uitstel worden genomen<sup>19</sup>. Het nadere onderzoek had de Minister reeds moeten uitvoeren naar aanleiding van het verzoek van cliënte. Daar heeft de Minister reeds 8 maanden de tijd voor gehad. Voor zover de Minister in dit verband afhankelijk is van onderzoek dat moet worden verricht door Defensie, had de Minister al in een veel eerder stadium Defensie daartoe dienen te verplichten, zodat dit onderzoek niet pas op 8 januari 2024 van start gaat. Dat de Minister zich nog steeds beroept op nader onderzoek betekent dan ook dat de Minister zich onvoldoende van de relevante feiten op de hoogte heeft gesteld. Het besluit is daarom strijdig met art. 3:2 en 3:46 Awb.

2.11 De geopperde vrees dat het (gedeeltelijk) stopzetten van het gemaal negatieve effecten zou kunnen hebben voor de relictpopulaties is in dit verband een vergezochte uitvlucht. Hoewel cliënte onderschrijft wat de Ecologische Autoriteit ook aangeeft, dat een te snelle vernatting negatieve effecten kan hebben op relictpopulaties, is een beroep daarop in de

---

<sup>19</sup> Zie ook Uw uitspraak ECLI:NL:RBOBR:2019:4830, r.o. 7.4.

onderhavige casus onterecht. De Bult is een ernstig verdroogd gebiedsdeel van het Natura 2000-gebied Deurnsche Peel & Mariapeel. De waterstand fluctueert er enorm. Het is absoluut ondenkbaar dat de door cliënte in de onderhavige procedure gevraagde maatregel zou kunnen leiden tot het verloren gaan van relictpopulaties door inundatie. Uit de hydrologische onderzoeken die aan de Peel gedaan zijn, blijkt juist heel duidelijk dat het essentieel is om in een zone buiten de Peel de waterstand flink te verhogen, teneinde de waterstand in de Peel zelf stabiel te kunnen krijgen. In de Peel zijn ook maatregelen getroffen (ook in de Bult is dit gebeurd); er zijn kades aangelegd, waarmee de Peel in diverse compartimenten is verdeeld. De waterstand kan in elk compartiment met een stuw worden geregeld. Met die stuwen kan per compartiment ook inundatie worden voorkomen. Bij vernattingsprojecten rondom de Peel, zoals bij het recent gereedgekomen project Leegveld, waar rond de Peel 180 ha landbouwgrond is ingericht als natuur en flink is vernat, is de afspraak gemaakt dat in de nieuwe natuur de waterstand snel wordt verhoogd en dat dit in de Peel (door middel van die stuwen) geleidelijk zal gebeuren. Kortom: vernatting rondom de Peel dient snel en fors te gebeuren, ten behoeve van de noodzakelijke hydrologische tegendruk. Inundatie in de Peel zelf wordt voorkomen door de waterstand per compartiment met stuwen te regelen.

2.12 Cliënte heeft er in bezwaar op gewezen dat, nu de Minister faalt om inzichtelijk te maken dat met andere passende maatregelen met voldoende zekerheid het verdrogingsprobleem wordt opgelost, de Minister geen beoordelingsvrijheid heeft om de gevraagde maatregel af te wijzen, omdat deze niet proportioneel zou zijn. De Minister kan de maatregel slechts op grond van het proportionaliteitsbeginsel afwijzen, indien de Minister voldoende andere passende maatregelen treft, maar dat doet de Minister niet<sup>20</sup>. De beoordelingsvrijheid van de Minister wordt immers begrensd door de noodzaak dat het pakket aan passende maatregelen het behoud van de natuurwaarden borgt. De Minister gaat in de beslissing op bezwaar niet in op deze bezwaargrond. De Minister wijst op het belang van Defensie bij het blijven draineren van de baan vanwege de mogelijke reactivatie van het gebruik er van. Zij blijft daarmee impliciet de proportionaliteit van de maatregel aanvoeren als reden om het verzoek af te wijzen, zonder tegemoet te komen aan de eis dat er een voldoende pakket aan passende maatregelen ligt waar naar verwezen kan worden. Bovendien meent cliënte dat de mogelijke reactivering niet als belang van Defensie kan worden opgevoerd, nu het proces daartoe, zoals de Minister aangeeft, stilgelegd is. Of en zo ja wanneer in de toekomst duidelijk wordt of reactivering gewenst is, is een onzekere toekomstige ontwikkeling waar in de onderhavige besluitvorming geen

---

<sup>20</sup> Zie ook ECLI:NL:RBOBR:2019:4830, ro. 7.3 en 7.4 en ECLI:NL:RVS:2021:71, r.o. 15.

rekening mee kan worden gehouden. Op dit moment geldt dat de baan niet meer in gebruik is.

- 2.13 Cliënte heeft in bezwaar voorts aangevoerd dat de Minister zich bij de afwijzing op grond van het proportionaliteitsbeginsel ten onrechte uitsluitend baseert op de meest vergaande mogelijke invulling van de gevraagde maatregel, namelijk het volledig staken van de activiteit (art. 2.4 lid 1 sub d Wnb). Zoals gezegd, kan ook gedacht worden aan het opleggen van voorschriften (art. 2.4 lid 1 sub c) of het opleggen van een verplichting om preventieve of herstelmaatregelen te treffen (art. 2.4 lid 1 sub b), mits daarmee voorkomen wordt dat de activiteit kan bijdragen aan significante effecten voor het Natura 2000-gebied. In de beslissing op bezwaar stelt de Minister weliswaar dat ook een gedeeltelijk stopzetten van het gemaal kan leiden tot schade aan de baan, maar daarmee is de Minister niet ingegaan op de door cliënte geopperde mogelijkheid om extra voorschriften op te leggen dan wel om de verplichting aan Defensie op te leggen om preventieve of herstelmaatregelen te treffen.

- 3 In het bezwaarschrift heeft cliënte verzocht om vergoeding van de kosten die zij in de bezwaarfase heeft moeten maken. De Minister heeft verzuimd een besluit op dit verzoek te nemen. Ook om die reden komt het besluit voor vernietiging in aanmerking. Zie ook de uitspraken van de Raad van State nrs. 200402716/1, 200606384/1, 200703179/1 en 201701701/1.

Gelet op het bovenstaande verzoek ik U namens cliënte het bestreden besluit te vernietigen en de Minister op te dragen met in acht neming van Uw uitspraak een nieuw besluit op bezwaar te nemen, onder veroordeling van de Minister in de kosten.

Hoogachtend