
Verdroging in Brabant

Een Europeesrechtelijk Perspectief

Een onderzoek in opdracht van de Brabantse Milieufederatie,
Het Brabants Landschap, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer

Uitgevoerd door Tilburg University en Universiteit Utrecht



Juni 2021

Auteurs:

Prof. Kees Bastmeijer, Tilburg University

Prof. Marleen van Rijswijk, Universiteit Utrecht

Prof. Jonathan Verschuuren, Tilburg University

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies	3
Hoofdrapport	16
1. Inleiding	16
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	16
1.2 Onderzoeksvragen	17
1.3 Onderzoeksaanpak en beperkingen	17
2. Verdrogingsproblematiek en onbalans grondwatertoevoer en -gebruik in Noord-Brabant	18
3. Verdrogingsproblematiek vanuit Europeesrechtelijk perspectief	21
Welke verplichtingen en verboden vloeien voort uit de EU Vogel- en Habitatrictlijnen, de EU Kaderrichtlijn Water en het EU klimaatadaptatierecht ten aanzien van verdroging in het algemeen en de relatie tussen aanvulling en onttrekking van grondwater in het bijzonder?	
3.1 De Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn	21
3.1.1 Natura 2000: Verslechtering in de zin van artikel 6, tweede lid, Hrl	21
3.1.2 Natura 2000: Wateronttrekkingen en beregeningen als projecten in de zin van artikel 6, derde lid Hrl	28
3.1.3 Vogel- en Habitatrictlijnen: soortenbeschermingsrecht	31
3.2 Kaderrichtlijn Water	33
3.2.1 Doelstellingen	33
3.2.2 Verplichtingen en uitzonderingen	35
3.2.3 Aan de doelstellingen voldoen door het nemen van maatregelen	40
3.3 Relatie water en natuur	42
3.4 EU klimaatadaptatierecht	44
4. Quick scan huidige situatie	47
Kan op basis van een quick scan worden ingeschat of de huidige overheidsinzet afdoende soelaas biedt om de strijdigheid met de EU-rechtelijke verplichtingen te voorkomen of te beëindigen?	
4.1 Beantwoording vanuit het perspectief van de Vogel- en Habitatrictlijnen	48
4.2 Beantwoording vanuit het perspectief van de KRW	52
4.3 Beantwoording vanuit het perspectief van het EU klimaatadaptatierecht	55
5. Consequenties voor de toelating van menselijke activiteiten	57
Wat zijn de consequenties van de antwoorden op voorgaande vragen voor bestaande en nieuwe vergunningen en beregeningen?	
5.1 Beantwoording vanuit het perspectief van de Vogel- en Habitatrictlijnen	57
5.2 Beantwoording vanuit het perspectief van de Kaderrichtlijn Water	65
6. Quick-scan Ontwerp Regionaal Water en Bodem Programma 2022-2027	66
Hoe moet – in het licht van de beantwoording van de voorgaande vragen – het Ontwerp Regionaal Water en Bodem Programma 2022-2027 van de Provincie Noord-Brabant worden beoordeeld?	

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Verdroging is een probleem dat in Nederland en Noord-Brabant al meer dan 30 jaar wordt waargenomen en ervaren. Een recent onderzoek door Deltares e.a. (hierna: 'Onderzoek watervraag natuur 2020' maakt duidelijk dat deze problematiek in Noord-Brabant extra zorgelijk is vanwege een aanzienlijke onbalans tussen aanvulling en onttrekking van grondwater. Met dat onderzoek is ook duidelijk geworden dat momenteel aan de ecologische 'watervraag' van de Brabantse natuur niet wordt voldaan. Tegen deze achtergrond geeft dit onderzoek – uitgevoerd in opdracht van Brabantse samenwerkende natuurorganisaties - inzicht in de Europeesrechtelijke verplichtingen die relevant zijn voor verdrogingsbestrijding. Het gaat daarbij primair om het instrumentarium op grond van de EU Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (het Natura 2000-regime voor gebieden en soortenbescherming), de Kaderrichtlijn Water en het EU klimaatadaptatierecht. Op basis van dit inzicht in verplichtingen wordt vervolgens een grove inschatting gemaakt van de mate waarin de huidige inzet van provincie en waterschappen aan die EU-rechtelijke verplichtingen en verboden voldoet en wat de consequenties zijn van mogelijk strijdigheden of spanningen voor bestaande en nieuwe grondwateronttrekkingen. Tot slot wordt een korte reflectie gegeven op het ontwerp Regionaal Water en Bodem Programma 2022-2027 van de Provincie Noord-Brabant.

Urgentie

De onderzoeksuitkomsten geven om meerdere redenen aan dat er een grote urgentie bestaat om de verdrogingsproblematiek meer effectief aan te gaan pakken. Globaal vloeit die urgentie voort uit de combinatie van de volgende observaties en bevindingen:

- De KRW vereist de realisatie van een aantal doelstellingen in uiterlijk 2027. Daarbij gaat het onder meer om het realiseren van een goede grondwatertoestand, waarbij gewaarborgd is dat de aanvulling en benutting van grondwater in balans zijn. Het Onderzoek watervraag natuur 2020 maakt echter helder dat deze balans in Brabant nog lang niet is bereikt;
- Er is sprake van achteruitgang voor wat betreft de kwantitatieve grondwatertoestand, terwijl aangenomen kan worden dat deze achteruitgang vanaf 2009 op grond van de KRW verboden is;
- De verdrogingsproblematiek draagt in belangrijke mate bij aan verslechtering of dreigende verslechtering van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden in de zin van artikel 6, lid 2 van de Habitatrichtlijn;

- Het is waarschijnlijk dat door klimaatverandering zomers langer worden en langere perioden van extreme droogte kennen, waarmee de aanvulling van grondwater afneemt en juist de vraag naar grondwater aanzienlijk zal toenemen. Dit wordt geïllustreerd door de sterke toename van grondwatergebruik voor beregening in Nederland in het algemeen en Brabant in het bijzonder;
- De overheid lijkt op dit moment beperkte grip te hebben op de totale omvang van de grondwateronttrekkingen, onder meer doordat vergunningsvrije beregeningen niet begrensd zijn voor wat betreft de cumulatieve onttrekking. (De term 'vergunningvrij' ziet in dit geval zowel op vergunningvrij onder de Waterwet via de Keur en algemene regels van waterschappen als op vergunningvrij onder de Wet natuurbescherming via N2000-beheerplannen of - sinds de inperking van de reikwijdte van deze vergunningsplicht sinds 1 januari 2020 - via de uitleg van artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming). Er is voor deze totale onttrekkingen geen maximum gesteld, terwijl deze onttrekkingen wel een direct effect hebben op het watersysteem. Hierbij speelt mogelijk een rol dat naast een groot aantal beregeningsputten ook beregeningen plaatsvinden waarvan een minder goed totaalbeeld bestaat (bijv. sportvelden, tuinen, e.d.).
- De grip op het totaal aan grondwateronttrekkingen is mogelijk ook beperkt omdat bestaande vergunningen aanzienlijke onbenutte (latente) ruimte kennen (niet onderzocht), welke ruimte door de vergunninghouder en overheid vaak als bestaande rechten worden beschouwd;
- De voorgaande aspecten maken het waarschijnlijk dat bestaande en nieuwe wateronttrekkingen (vergunningen en vergunningvrije beregeningen) onderwerp gaan worden van juridische geschillen, waarbij - afhankelijk van de concrete situatie en locatie - de kans dat de grondwaterwinning in strijd wordt geoordeeld met de in dit rapport beschreven eisen reëel is. Dit geldt voor de korte termijn met name vanwege de verslechteringsverboden van het Natura 2000-regime en de KRW, het Natura 2000-toetsingskader voor nieuwe plannen en projecten en mogelijk ook het Europese soortenbeschermingsrecht, en in de toekomst mogelijk ook vanwege het in gevaar komen van de realisatie van de 2027-KRW doelstellingen voor grondwater;
- Het voorgaande betekent dat er urgentie bestaat, niet alleen voor wat betreft de inzet voor de 2027 KRW doelen maar vooral ook om per direct verslechtering tegen te gaan. Dit betreft het stoppen van een toenemende onbalans tussen aanvulling en gebruik van grondwaterreserves.

Europeesrechtelijke verplichtingen

a) Welke verplichtingen en verboden vloeien voort uit de EU Vogel- en Habitatrichtlijnen, de EU Kaderrichtlijn Water en het EU klimaatadaptatierecht ten aanzien van verdroging in het algemeen en de relatie tussen aanvulling en onttrekking van grondwater in het bijzonder?

De verdrogingsproblematiek kan – gezien vanuit het perspectief van de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied - een oorzaak zijn van verslechtering van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied of kan een factor zijn die de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen in de weg staat. Er bestaat dan op grond van **artikel 6, lid 2** een verplichting om maatregelen te treffen. Het Hof van Justitie van de EU (hierna HvJEU) heeft uitgelegd dat dit verslechteringsverbod eenzelfde beschermingsniveau beoogt te realiseren als het regime voor de toetsing van plannen en project van artikel 6, lid 3 van de Hrl.

In haar Conclusie voor zaak C-559/19 brengt Advocaat-Generaal (AG) Kokott diverse lijnen van eerdere HvJEU-jurisprudentie samen en geeft nadere uitleg aan de betekenis van artikel 6, lid 2:

- Het verslechteringsverbod behelst niet ook een plicht tot het realiseren van verbetering (die verplichting kan in artikel 6, lid 1 worden gelezen), maar verdere verslechtering valt onder het verslechteringsverbod van artikel 6, lid 2;
- Overwegingen aangaande de rechtszekerheid en het vertrouwen dat een bepaalde praktijk kan worden voortgezet, en nadelige effecten voor sociaal-economische belangen doen daar niet aan af;
- Omdat artikel 6, lid 2 en 3 hetzelfde beschermingsniveau nastreven, is het vereiste van afwezigheid van wetenschappelijke twijfel over significantie (standaardjurisprudentie van het HvJEU t.a.v. artikel 6, lid 3) ook de maatstaf voor de beoordeling of maatregelen op grond van artikel 6, lid 2 noodzakelijk zijn;
- voor de vaststelling van een schending van artikel 6, lid 2, van de Habitatrichtlijn hoeft alleen te worden aangetoond dat het waarschijnlijk is dat een activiteit dergelijke significante gevolgen heeft. In de concrete zaak

betekende dit bijvoorbeeld voor Spanje: “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” (Conclusie, r.o. 70);

- Van artikel 6, lid 2, kan onder omstandigheden worden afgeweken op grond van artikel 6, lid 4, van de Hrl. Artikel 6, lid 4 lijkt hiermee dus niet alleen een rol te spelen bij de toelating van plannen en projecten die significante gevolgen (kunnen) veroorzaken, maar ook bij het toelaten van een uitzondering op artikel 6, lid 2. Hoewel hierover nog geen jurisprudentie van het HvJEU bestaat zou dit kunnen betekenen dat een bestaande activiteit die tot verslechtering leidt alleen doorgang kan blijven vinden (en dus afgezien kan worden van intrekking van de vergunning) na een ADC-toets.

Strijdigheid met artikel 6, lid 2 kan niet van de hand worden gewezen vanwege onzekerheden in monitoring en causaal-verbandkwesties omdat ook artikel 6, lid 2 volgens het HvJEU moet worden uitgelegd in het licht van het voorzorgbeginsel. Belangrijk is ook om te benadrukken dat niet gewacht mag worden met het nemen van maatregelen tot de verslechtering al zichtbaar of meetbaar is. Het HvJEU heeft expliciet gemaakt dat artikel 6, lid 2 op preventie gericht moet zijn.

Wateronttrekkingen kunnen op grond van **artikel 6, lid 3** van de Habitatrichtlijn alleen worden toegestaan wanneer er – ook rekening houdend met cumulatie met andere onttrekkingen – geen redelijke wetenschappelijke twijfel over bestaat dat GEEN schade zal optreden voor de natuurlijke kenmerken van het gebied. Wanneer er na de beoordeling leemten in kennis of onzekerheden blijven bestaan, bijvoorbeeld omdat de cumulatie niet goed in beeld gebracht kan worden, monitoring problematisch is, of effecten van verlaagde grondwaterstanden onduidelijk zijn, dan mag geen toestemming worden verleend, tenzij de weg van artikel 6, lid 4 wordt gekozen. De weg van artikel 6, lid 4 Hrl betreft de zogenaamde uitzondering op basis van de ‘ADC-toets’, waarbij een vergunning voor een plan of project ondanks (mogelijke) significante gevolgen toch kan worden verleend wanneer voldaan wordt aan drie strikt uit te leggen voorwaarden: er is geen alternatief, het is noodzakelijk vanwege een dwingende reden van openbaar belang en de nadelige gevolgen worden in beginsel voorafgaand aan de ingreep gecompenseerd. Deze weg is naar ons weten voor wateronttrekking nimmer gevolgd waarmee de overheid kennelijk van oordeel is geweest dat de toestemmingen voor ontheffingen tot op heden binnen het bovengeschetste strenge kader van artikel 6, lid 3 vielen.

Vergunningsvrij verklaren van wateronttrekking onder de Wet natuurbescherming (bijv. ten behoeve van beregening) is volgens het HvJEU alleen toegestaan wanneer op voorhand zeker is (wederom moet redelijke wetenschappelijke twijfel ontbreken) dat in alle gevallen waarin van de vrijstelling gebruik wordt gemaakt geen sprake zal zijn van nadelige gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van het gebied (dit zijn gevolgen die het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen in de weg kunnen staan).

Verdroging kan ook leiden tot overtreding van het EU **soortenbeschermingsrecht**, bijv. van het verbod tot vernieling van plantensoorten van bijlage IV van de Habitatrichtlijn en vernieling (incl. ecologisch ongeschikt maken) van nesten en rust- en voortplantingsplaatsen van respectievelijk wilde vogels en diersoorten van bijlage IV van de Habitatrichtlijn.

Waar het gaat om de **KRW** spelen drie soorten doelstellingen die voor het onderhavige onderzoek van belang zijn: de goede kwantitatieve grondwatertoestand, de goede ecologische oppervlaktewatertoestand (voor zover die onder invloed staat van verdroging) en de bescherming van terrestrische ecosystemen die van water afhankelijk zijn. Wat betreft grondwater dient er een onderscheid gemaakt te worden tussen het verbod op achteruitgang en de verbeteringsdoelstelling. Vanaf 2009 geldt een verbod op de achteruitgang van de kwantitatieve grondwaterdoelstelling en de meer kwalitatieve grondwater en oppervlaktewatertoestand. Bestaande overexploitatie of een onbalans tussen aanvoer en gebruik van grondwater levert volgens AG Kokott in de hierboven al besproken Conclusie niet zonder meer achteruitgang op, maar van achteruitgang is wel sprake wanneer na 2009 deze onbalans groter is geworden. Het verbod van achteruitgang, dat een dwingend karakter kent, moet dus niet worden verward met de verbeterdoelstelling, maar wordt overtreden wanneer er sprake is van een *toename van het lopende tekort* (een toenemende overexploitatie). Verbetering betreft de verplichting om in uiterlijk 2027 een goede kwantitatieve grondwatertoestand bereikt te hebben, waarbij er een evenwicht bestaat tussen onttrekkingen en (natuurlijke) aanvullingen van grondwater. Mogelijk is er expliciet een beroep gedaan op de uitzonderingsmogelijkheid om termijnen te kunnen verlengen, maar dat hebben niet alle provincies gedaan. Onbekend is of de provincie Noord-Brabant dat heeft gedaan.

Ondanks dat er nauwe relaties bestaan tussen verplichtingen uit de EU waterwetgeving en de natuurwetgeving, gaat het om afzonderlijke verplichtingen. Met een totaalpakket aan maatregelen die zijn neergelegd in een KRW-maatregelenprogramma (dat in Nederland over meerdere plannen is gespreid) dient op tijd aan

de doelstellingen te worden voldaan, tenzij een terecht beroep op een van de uitzonderingsbepalingen wordt voldaan én aan alle voorwaarden die daarmee gepaard gaan. Deze uitzonderingsbepalingen en de voorwaarden zijn elders uitvoerig besproken.¹

In artikel 4, lid 1, onder c), van de KRW is voorts bepaald dat de milieukwaliteitsdoelstellingen uit de KRW ook gelden voor beschermde gebieden. Ingevolge artikel 6 en bijlage IV van de KRW vallen onder meer Natura 2000-gebieden, aangewezen op grond van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, onder deze bepaling. In dergelijke beschermde gebieden moet dus zowel aan KRW-eisen als aan Natura 2000-eisen worden voldaan, waarbij de strengste eis geldt. Deze overlap van regimes kan buiten Natura 2000-gebieden ook aan de orde zijn via externe werking van het Natura 2000-regime.

Belangrijk is echter om te beseffen dat natuur in Nederland veel meer omvat dan de aangewezen Natura 2000-gebieden. Sterker nog, de doelstellingen van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn zijn voor een belangrijk deel afhankelijk van natuurverbetering buiten Natura 2000-gebieden. Vanuit dit oogpunt moet worden benadrukt dat de KRW-verplichtingen ook een bescherming bieden voor natuurgebieden (bijv. natte natuurplels) die geen Natura 2000-status hebben. Zo ondervinden natte natuurplels en andere gebieden met natuurwaarden ook een EU-rechtelijke bescherming vanwege de verplichtingen betreffende een goede kwantitatieve grondwatertoestand, omdat die verplichting op alle grondwaterlichamen van toepassing is.

Op het gebied van **klimaatadaptatie** zijn de verboden en verplichtingen in vergelijking met het natuur en waterdossier minder ver ontwikkeld. Pas met het aannemen van de Europese Klimaatwet later dit jaar, komen er enkele, beperkte, adaptatieverplichtingen voor de lidstaten. Het voorstel voor een Europese Klimaatwet verplicht de lidstaten en de instellingen van de EU tot 'voortdurende vooruitgang bij het vergroten van het vermogen tot aanpassing, het versterken van de veerkracht en het verminderen van de kwetsbaarheid voor klimaatverandering' (artikel 4 lid 1). Verder zijn lidstaten verplicht om adaptatieplannen te ontwikkelen, uit te voeren en te evalueren, 'met inbegrip van brede kaders voor risicobeheer, op basis van robuuste referentiescenario's met betrekking tot klimaat en kwetsbaarheid' (artikel 4 lid 2). De Europese Commissie beoordeelt om de vijf jaar (vanaf 2023) de collectieve voortgang van de lidstaten met de uitvoering van hun adaptatieplannen

¹ Annelies Freriks en Marleen van Rijswijk, 'Doelrealisatie Kaderrichtlijn water. Het spanningsveld tussen de ambitie doelen op tijd te halen of bij voorbaat te kiezen voor doelverlaging', Universiteit Utrecht, 27 maart 2021, <https://www.ipo.nl/media/xeodjdom/krw-en-doelverlaging-final-met-aanbevelingen-6-april-2021-def.pdf>.

(artikel 5 lid 1 onder b), én de individuele voortgang van lidstaten (artikel 6 lid 1). Als deze beoordeling uitwijst dat de maatregelen ontoereikend zijn of dat er te weinig vooruitgang wordt geboekt kan de Europese Commissie verdere maatregelen nemen op EU-niveau (artikel 5 lid 3), en/of de lidstaten openbare aanbevelingen doen met betrekking tot hun nationale adaptatiebeleid (artikel 6 lid 2). Deze aanbevelingen zijn niet rechtstreeks bindend, maar lidstaten zijn verplicht 'terdege rekening (te) houden' met de aanbevelingen, en moeten aangeven hoe ze dat hebben gedaan, en motiveren aan de Commissie als ze geen gevolg geven aan (een aanzienlijk deel van) de aanbevelingen (artikel 6 lid 3). Van belang is voorts artikel 8 van de Europese Klimaatwet waaruit (in lijn met het Verdrag van Aarhus) volgt dat de diverse (decentrale) overheden in de lidstaten maatschappelijke organisaties dient te betrekken bij het opstellen en uitvoeren van adaptatieplannen.

In 2021 verscheen ook een nieuwe EU Adaptatie Strategie. Deze brengt geen grote veranderingen aan in het beleid en legt dus opnieuw de nadruk op toepassing van bestaande regelgeving en informatie-uitwisseling. Wel wordt nu veel concreter ingegaan op specifieke thema's, zoals verdroging. De Europese Commissie adviseert om 'op de natuur gebaseerde oplossingen op grotere schaal uit te voeren', daarbij verwijzend naar blauw-groene infrastructuren die worden gekenschetst als no-regretoplossingen, en die 'tegelijkertijd ecologische, sociale en economische voordelen (bieden), en helpen bij het opbouwen van klimaatveerkracht.' Als voorbeelden worden genoemd het beschermen en herstellen van waterrijke gebieden, het duurzaam beheer van landbouwgebieden en het herstel van de sponsfunctie van bodems. Bij gebreke aan een Europese bodemrichtlijn lijkt er geen juridisch kader te zijn, anders dan de andere bestaande EU richtlijnen om hiermee aan de slag te gaan. De Strategie legt de bal dan ook vooral bij de lidstaten, die wordt aangeraden om bijvoorbeeld GLB-gelden hiertoe te gebruiken. In juni 2021 sprak de Europese Raad haar sterke steun uit voor de Strategie en bevestigde 'de fundamentele rol die duurzaam waterbeheer en gezonde water gerelateerde ecosystemen' spelen bij het bereiken van klimaatveerkracht. Deze onvoorwaardelijke steun van de Raad van ministers geeft aan dat de nadruk op een duurzaam waterbeheer als onderdeel van het klimaatbeleid in Europa breed wordt gedragen.

Quick scan huidige inzet

b) Kan op basis van een quick scan worden ingeschat of de huidige overheidsinzet afdoende soelaas biedt strijd met de EU-rechtelijke verplichtingen te voorkomen of te beëindigen?

De verdrogingsproblematiek en de inzet en resultaten van verdrogingsbestrijding in Noord-Brabant zijn naast de besproken juridische verplichtingen en toetsingskaders van de Vogel- en Habitatrictlijnen en de KRW gelegd. Het gaat hierbij uitdrukkelijk om een quick-scan waarbij gebruik is gemaakt van bestaande rapporten en inzichten. In algemene zin kan worden vastgesteld dat de provincie Noord-Brabant al vele jaren de verdrogingsproblematiek erkent en inzet op verdrogingsbestrijding. Deze aandacht en inzet voor de problematiek in beleid roepen de vraag op waarom het beleid nog onvoldoende effectief is. Een aantal factoren maakt voorts duidelijk dat de spanning tussen de huidige inzet en de geldende Europeesrechtelijke verplichtingen hoog is en mogelijk verder zal gaan toenemen:

- a) de scherpe, op preventie en voorzorg gebaseerde eisen van het Natura 2000-regime (ontbreken redelijke wetenschappelijke twijfel, ook kijken naar typische soorten, geen leemten in kennis, cumulatieve effecten meenemen in de beoordeling en dit alles zowel voor artikel 6, lid 2 als 6, lid 3);
- b) de concrete aanwijzingen voor en bewijzen van verdroging in Brabantse Natura 2000-gebieden, natuurparels en de rest van de provincie;
- c) de recent onderzochte en geconstateerde substantiële onbalans tussen het gebruik en de aanvulling van grondwatervoorraden in Noord-Brabant;
- d) de natuurschade die volgens onderzoeken voortvloeit uit jaren met grote droogte door weinig neerslag, en
- e) klimaatadaptatie vereist een beleid gericht op duurzaam waterbeheer en een herstel van de sponsfunctie van de bodem.

Meer concreet is het volgende geconstateerd:

- De beschrijving van het strikte karakter van het verslechteringsverbod laat er weinig twijfel over bestaan dat de verdroging in Noord-Brabant leidt tot situaties die strijdig zijn met artikel 6, lid 2 van de Habitatrictlijn (verslechteringsverbod) en de provincie verplicht tot het nemen van passende maatregelen. Tot op heden is dit beleid, in het licht van het zware gewicht dat bij artikel 6, lid 2 wordt toegekend aan preventie en voorzorg, onvoldoende effectief. Een aanscherping om aan artikel 6, lid 2 te gaan voldoen vraagt urgent aandacht in het algemene verdrogingsbeleid, maar omdat de toets aan dit verslechteringsverbod uiteindelijk op gebiedsniveau redelijke wetenschappelijke twijfel over significante gevolgen moet uitsluiten ligt een strenge toetsing van de herziening van beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden voor de hand.

- Hoewel nader onderzoek noodzakelijk is, kan worden betwijfeld of bijvoorbeeld het beregeningsbeleid aan de eisen van artikel 6, lid 3 voldoet. Door de grote fluctuaties van de hoeveelheid water die wordt onttrokken lijkt geen sprake te zijn van een ongewijzigd voortdurende activiteit, waarmee beregeningen aan artikel 6, lid 3 getoetst moeten worden. (Overigens een theoretische discussie omdat we hierboven hebben gezien dat een toets op grond van artikel 6, lid 2, in beginsel niet meer ruimte zou bieden.) Redelijke wetenschappelijke twijfel over significante gevolgen, rekening houdend met cumulatie, moet conform HvJEU-jurisprudentie bij alle beregeningen die op de vergunningvrijstelling gebaseerd zijn, uitgesloten kunnen worden. De vraag of dit het geval is kon in het kader van dit onderzoek geen uitvoerige aandacht krijgen, maar er zijn goede redenen om dit te betwijfelen en nader te onderzoeken. Daarbij speelt een rol dat vergunningsvrije beregeningen wel aan bepaalde voorwaarden zijn gekoppeld (bijv. t.a.v. periode, tijdstip, pompcapaciteit, locatie) maar de totale benutting door vergunningsvrije beregening niet gemaximaliseerd lijkt te zijn. Landelijk zijn de wateronttrekkingen in bijv. 2018 met 200-300% toegenomen en ook in Brabant is sprake geweest van een sterke toename van ongeveer 40 miljoen m³ naar 100 miljoen in recente jaren. Bovendien zullen de effecten ook moeten worden beoordeeld in het licht van andere onttrekkingen (cumulatie met effecten van vergunde onttrekkingen en andere onttrekkingen zoals beregening van sportvelden, tuinen, e.d.), andere drukfactoren op grondwaterafhankelijke natuur (bijv. stikstofdepositie) en de waarschijnlijkheid van langere zomers met grotere extreme droogteperioden door klimaatverandering in de toekomst.

Voor wat betreft de **KRW** kan uit de verschillende documenten (plannen, beleidsdocumenten, monitoringresultaten, juridische instrumenten, feitelijke maatregelen etc.) grofweg worden geconcludeerd dat:

- De hoeveelheid onttrokken grondwater redelijk bekend is
- De karakterisering van de grondwaterlichamen redelijk goed op orde lijkt
- Maar dat er sinds 2009 meer grondwater wordt onttrokken dan wordt aangevuld, zodat in strijd met het KRW verslechtingsverbod wordt gehandeld
- Dat er veel beleidsvoornemens zijn om samen met de betrokken partijen de grondwatertoestand te beschermen en te verbeteren met een rijk geschakeerd pakket aan maatregelen
- Maar ook dat onduidelijk is of dit totaalpakket er voor gaat zorgen dat er niet langer een verslechtering bestaat én een verbetering op zal treden

zodat in 2027 aan de KRW doelstellingen voor grondwater en verdroging wordt voldaan.

In Nederland en Noord-Brabant is en wordt hard gewerkt om **klimaatadaptatie** inhoud te geven. Daarbij gaat het onder meer om het klimaatadaptief en waterrobuust inrichten (vast te leggen in omgevingsvisies) en het borgen van klimaatadaptatie in verordeningen. Opvallend is echter dat doelstellingen betrekking hebben op het jaartal 2050. Het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie stelt als doel dat Nederland in 2050 klimaatbestendig en waterrobuust moet zijn ingericht. In de Brabantse Visie Klimaatadaptatie visie uit 2020 staan vijf beginselen centraal, eveneens met 2050 als realisatie-jaartal. Noch het EU-klimaatrecht, noch de Klimaatovereenkomst van Parijs noemen 2050 als jaartal voor adaptatie. In tegenstelling tot de einddoelstelling voor het terugbrengen van broeikasgassen, is aan de klimaatadaptatiedoelstelling geen concreet jaartal gekoppeld: adaptatiemaatregelen moeten onmiddellijk worden getroffen en voortdurend worden aangepast en verbeterd. De vraag rijst dus of een klimaatbestendig en waterrobuust Nederland niet al eerder gerealiseerd zou kunnen of moeten worden. Bovendien doet het jaartal 2050 geen recht aan veel van de hierboven besproken concretere Europeesrechtelijke verplichtingen en verboden op grond van de KRW en de EU-natuurregeling.

Consequenties bestaande en nieuwe grondwateronttrekkingen

c) Wat zijn de consequenties van de antwoorden op voorgaande vragen voor bestaande en nieuwe vergunningen en beregeningen?

In concrete situaties waarin door verdroging sprake is van overtredingen van artikel 6, lid 2 van de Habitatrichtlijn (**(dreigende) verslechtering**), kunnen bestaande Wet natuurbeschermingsvergunningen voor wateronttrekkingen ter discussie komen te staan. Op grond van artikel 5.4, tweede lid van de Wnb wordt een Wnb-vergunning “in elk geval ingetrokken of gewijzigd indien dat nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.” De hierboven besproken lijnen van de HvJEU-jurisprudentie en de besproken AG Conclusie zijn van belang bij het bepalen van de vraag of maatregelen ter uitvoering van artikel 6, lid 2 nodig zijn. Een belangrijk inzicht in dit verband, ook waar het gaat om grondwateronttrekkingen, is dat er geen redelijke wetenschappelijke twijfel mag bestaan over de vraag of significante gevolgen uitgesloten zijn.

De drempel voor het noodzakelijk achten van maatregelen is dus laag, maar hiermee is niet gezegd dat intrekking van een specifieke bestaande vergunning ook *de* maatregel is die noodzakelijk moet worden geacht. Binnen het stikstofdossier heeft de ABRvS duidelijk gemaakt dat een bevoegd gezag bij een verzoek om intrekking van een Wnb-vergunning beoordelingsruimte heeft bij de keuze van de passende maatregelen die nodig zijn om verslechtingen en verstoringen met significante gevolgen voor natuurwaarden te voorkomen. Wanneer wordt afgezien van intrekking van de vergunning kan het bevoegd gezag echter niet volstaan met de enkele constatering dat andere passende maatregelen kunnen, zullen of al worden getroffen, maar moet inzichtelijk worden gemaakt met welke maatregelen verslechting binnen een afzienbare termijn wordt tegengegaan.

In situaties waarin de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen door verdroging al sterk onder druk staan, zal het bij **nieuwe wateronttrekkingen of uitbreidingen van bestaande wateronttrekkingen** niet eenvoudig zijn om aan te tonen dat een nieuwe vergunning binnen de strenge kaders van artikel 6, lid 3 verleend kan worden. Om dit te illustreren is in het rapport verwezen naar een recente uitspraak door de Vlaamse Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State inzake relatie tussen wateronttrekking en Natura 2000-verplichtingen.

Vergunningsvrije beregeningen kunnen ook onderwerp worden van juridische discussie. Door bijvoorbeeld het ontbreken van een maximum gebruik, het niet rekening houden met extreem droge jaren, de omvang van andere onttrekkingen, of andere drukfactoren op grondwaterafhankelijke Natura 2000-doelstellingen (bijv. stikstofoverbelasting), is denkbaar dat significante gevolgen door de beregeningen niet (meer) met zekerheid uitgesloten kunnen worden.

Wat betreft de **KRW** lijkt strijdigheid van concrete grondwateronttrekkingen met Europese verplichtingen lastiger aangetoond te kunnen worden, maar dat kan ook komen doordat de hoeveelheid jurisprudentie in vergelijking met de Natura 2000-jurisprudentie aanzienlijk beperkter is. Dat neemt niet weg dat de onttrekkingen de afgelopen jaren zijn toegenomen (Onderzoek watervraag natuur 2020), hetgeen in strijd lijkt met het verbod op achteruitgang (tenzij er geen sprake is van achteruitgang). Om ook aan de verbeterdoelstellingen te kunnen voldoen en uiteindelijk om aan de doelstellingen van de KRW te kunnen voldoen moet ingezet worden op een geheel aan maatregelen in het maatregelenpakket. Dan kan alsnog duidelijk worden dat er inderdaad vergunningen beperkt of ingetrokken moeten worden, nieuwe vergunningen niet verleend kunnen worden, een meldingenstelsel vervangen moet worden door algemene regels of vergunningen, prioriteiten anders

gesteld moeten worden, feitelijke maatregelen moeten worden getroffen of gebruik moet worden gemaakt van andere financiële instrumenten.

Quick scan Ontwerp Regionaal Water en Bodem Programma 2022-2027

d) Hoe moet – in het licht van de beantwoording van de voorgaande vragen - het Ontwerp Regionaal Water en Bodem Programma 2022-2027 van de Provincie Noord-Brabant worden beoordeeld?

In het licht van de voorgaande vragen en antwoorden springt bij lezing van het ontwerp RWP een aantal onderwerpen in het oog, die direct of indirect van belang zijn om de besproken EU-rechtelijke verplichtingen op de thema's natuur, water en klimaatadaptatie adequaat invulling te geven.

Urgentie en doelstellingen

Het ontwerp RWP bevestigt dat sprake is van grote urgentie en formuleert ambitieuze doelstellingen en daarbij passende maatregelen. Het gaat daarbij onder meer om de doelstelling dat uiterlijk in 2027 de grondwateraanvulling en -onttrekking in balans zijn in zowel de diepe als ondiepe grondwaterlichaam. Hierbij moet ten aanzien van Natura 2000-gebieden de kanttekening worden geplaatst dat voor 'behoud' 2027 niet als jaartal gehanteerd mag worden omdat het verslechtingsverbod van artikel 6, lid 2 vereist dat 'behoud' ook vandaag de dag al gewaarborgd wordt. We komen hierop terug bij het bespreken van de 'termijnen voor doelbereiking'.

Aard van verplichtingen – resultaat of inspanning?

Het ontwerp RWP bevat diverse formuleringen die de indruk wekken dat de provincie de inzet voor de 2027 doelen als inspanningsverplichting ziet. Dergelijke formuleringen passen niet bij de hierboven besproken redenen van urgentie en met name het gegeven dat veel EU-rechtelijke verplichtingen resultaatsverplichtingen zijn. Hierbij gaat het zowel om de verboden inzake verslechtering (HrI en KRW) als om de in 2027 te realiseren KRW-doelen.

Termijnen voor realisatie doelstellingen

Het ontwerp RWP gaat in sterke mate uit van twee termijnen voor doelen: 2027 en 2050. Hiermee lijkt miskend te worden dat voor veel EU-verplichtingen vandaag al stevige inzet noodzakelijk is en niet tot 2027 mag worden gewacht. Binnen de beperkte reikwijdte van dit onderzoek gaat het daarbij met name om het verbod van achteruitgang van de kwantitatieve grondwatertoestand, het verslechteringsverbod van artikel 6, lid 2 van de Habitatrichtlijn en de noodzaak van het treffen van klimaatadaptatiemaatregelen. Het hanteren van 2050 als jaartal voor een klimaatbestendig en waterrobuust Nederland en Brabant vertoont voorts spanning met het EU klimaatadaptatierecht en -beleid. Noch de Klimaatovereenkomst van Parijs noemen dit jaartal en adaptatiemaatregelen moeten onmiddellijk worden getroffen en voortdurend worden aangepast en verbeterd. De vraag rijst dus of een klimaatbestendig en waterrobuust Nederland niet al eerder gerealiseerd zou kunnen of moeten worden, zeker voor wat betreft de verdrogingsbestrijding.

Maatregelen niet gekwantificeerd

Voor wat betreft het realiseren van de grondwaterbalans in 2027 beschrijft het ontwerp RWP de relevante maatregelen, maar het ambitieniveau van maatregelen wordt niet gekwantificeerd, waarmee de vraag opkomt of voldoende sturing en regie bestaat om de realisatie van doelen te waarborgen.

Onzekerheid over realisatie van doelen

Behalve het ontbreken van een kwantificering van de maatregelen zijn er enkele andere factoren die de onzekerheid vergroten over het gaan halen van de doelen en het invullen van de besproken EU-verplichtingen:

- In het licht van de zeer kritische **Beleidsvaluatie verdrogingsbestrijding Noord-Brabant 2018** door Berenschot is het de vraag of het ontwerp RWP is gefundeerd op een scherpe analyse van deze evaluatie en de daaruit voortvloeiende 'leerpunten'.
- In het ontwerp RWP geeft de provincie blijk van het oordeel dat voor de uitvoering van het programma een grote **afhankelijkheid bestaat van partners**. Zelfs voor het herstellen van de systeemwerking en het optimaal gebruik van wettelijke kaders en instrumenten wordt een grotere rol toebedacht aan partners dan aan de provincie zelf, hetgeen verbaast en zorgt baart over de uiteindelijke effectiviteit en het tijdig bereiken van de doelstellingen.
- De **inzet van andere overheden**, waaronder de waterschappen, moet nog verder inhoud krijgen in bestuurlijke afspraken en onduidelijk is in welke

mate de provincie daarbij regie gaat voeren. Gezien de grote opgaven, de beperkte effectiviteit van het verdrogingsbestrijding tot op heden en de extra uitdagingen door klimaatverandering is deze regie van groot belang, vooral omdat het grondwatervraagstuk een verdelingsvraagstuk is. Een optelsom van inzet op basis van vrijwilligheid zonder regie leidt waarschijnlijk niet tot realisatie van de resultaatsverplichtingen.

Verdroging in Brabant

Een Europeesrechtelijk Perspectief

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Verdroging vormt al decennialang een groot probleem voor veel natuurgebieden in Brabant en andere delen van Nederland. In het verleden is veel kennis ontwikkeld over de eisen die verschillende natuurdoeltypen aan de waterhuishouding stellen en steeds duidelijk wordt dat ook in veel natuurgebieden niet aan deze eisen wordt voldaan.² Een recent onderzoek door Deltares e.a. (Onderzoek watervraag natuur 2020) maakt duidelijk dat deze problematiek in Noord-Brabant extra zorgelijk is vanwege een bestaande onbalans tussen aanvulling en onttrekking van grondwater in combinatie met de ‘watervraag’ van de Brabantse natuur.³

Onder meer in het licht van deze inzichten hebben de Brabantse samenwerkende natuurorganisaties behoefte aan meer inzicht in het Europeesrechtelijk instrumentarium voor de verdrogingsbestrijding van natuurgebieden. Het gaat daarbij primair om het instrumentarium op grond van de EU Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (het Natura 2000-regime voor gebieden en het soortenbescherming), de Kaderrichtlijn Water en het EU klimaatadaptatierecht. Hierbij speelt een rol dat de natuurbeherende organisaties zelf een zeer beperkte invloed op de problematiek kunnen uitoefenen. Zoals geconcludeerd in het Onderzoek watervraag natuur 2020: “Effectieve maatregelen om voldoende kwel in de natuur terug te brengen, liggen grotendeels buiten de natuurgebieden.”⁴

² Zie bijv. de WUR applicatie ‘Hydrologische randvoorwaarden natuur’ en daaraan ten grondslag liggende literatuur; <https://www.synbiosys.alterra.nl/waternood/>.

³ Royal Haskoning, Eco Groen en Deltares, ‘Een verkenning naar de Watervraag van de Noord-Brabantse Natuur’, in opdracht van Brabants Landschap, Brabantse Milieufederatie, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, 7 oktober 2020, hiera te noemen: Onderzoek watervraag natuur 2020; beschikbaar op:

<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>, p. 4.

⁴ Idem, p. 4.

De organisaties hebben daarom de Tilburg University en de Universiteit Utrecht gevraagd een aantal vragen te onderzoeken en te beantwoorden over de verhouding tussen de verdrogingsproblematiek in Noord-Brabant en de verplichtingen en verboden die voortvloeien uit de hierboven genoemde EU richtlijnen. Ook hebben zij verzocht om een grove inschatting te maken van de mate waarin de huidige inzet van provincie en waterschappen aan die verplichtingen en verboden voldoet. In het licht van deze kennis is vervolgens gevraagd om een korte reflectie op het ontwerp Regionaal Water en Bodem Programma 2022-2027 van de Provincie Noord-Brabant.

1.2 Onderzoeksvragen

Om de hierboven beschreven kennis te genereren hebben de onderzoekers in afstemming met de opdrachtgevers de volgende vragen geformuleerd:

- a) Welke verplichtingen en verboden vloeien voort uit de EU Vogel- en Habitatrichtlijnen, de EU Kaderrichtlijn Water en het EU klimaatadaptatierecht ten aanzien van verdroging in het algemeen en de relatie tussen aanvulling en onttrekking van grondwater in het bijzonder?
- b) Kan op basis van een quick scan worden ingeschat of de huidige overheidsinzet afdoende soelaas biedt om strijdigheid met de EU-rechtelijke verplichtingen te voorkomen of te beëindigen?
- c) Wat zijn de consequenties van de antwoorden op voorgaande vragen voor bestaande en nieuwe vergunningen en beregeningen?
- d) Hoe moet – in het licht van de beantwoording van de voorgaande vragen – het Ontwerp Regionaal Water en Bodem Programma 2022-2027 van de Provincie Noord-Brabant worden beoordeeld?

Bij de beantwoording van de voorgaande vragen wordt ook specifieke aandacht besteed aan het EU klimaatadaptatierecht.

1.3 Onderzoeksaanpak en beperkingen

Voor het onderzoek zal gebruik worden gemaakt van de relevante EU richtlijnen, uitspraken van het EU Hof van Justitie, nationale wet- en regelgeving en beleidsdocumentatie op Europees, nationaal en provinciaal niveau (bijv. documenten van de Europese Commissie, provinciale beleidsdocumenten, e.d.).

Het onderzoek is geheel onafhankelijk uitgevoerd. Vertegenwoordigers van de opdrachtgevers, de Provincie Noord-Brabant en de Brabantse waterschappen hebben de gelegenheid gehad commentaar te geven op een concept van dit rapport (inzake helderheid, feitelijke juistheid en volledigheid), waarbij de onderzoekers zelf hebben bepaald welke commentaren van belang waren voor een correcte en objectieve beantwoording van de onderzoeksvragen.

Het onderzoek is beperkt tot de juridische invalshoek en omvat daarmee geen zelfstandige hydrologisch en ecologisch onderzoek. Voor hydrologische en ecologische kennis is literatuur en andere documentatie gebruikt. De geformuleerde vragen kunnen vanwege de beperkte onderzoeksomvang en -duur bovendien niet op het niveau van concrete Natura 2000-gebieden en waterlichamen beantwoord worden. De antwoorden kennen daardoor een hoger abstractieniveau, maar waar mogelijk zijn concrete voorbeelden besproken.

2 Verdrogingsproblematiek en onbalans grondwatertoevoer en -gebruik in Noord-Brabant

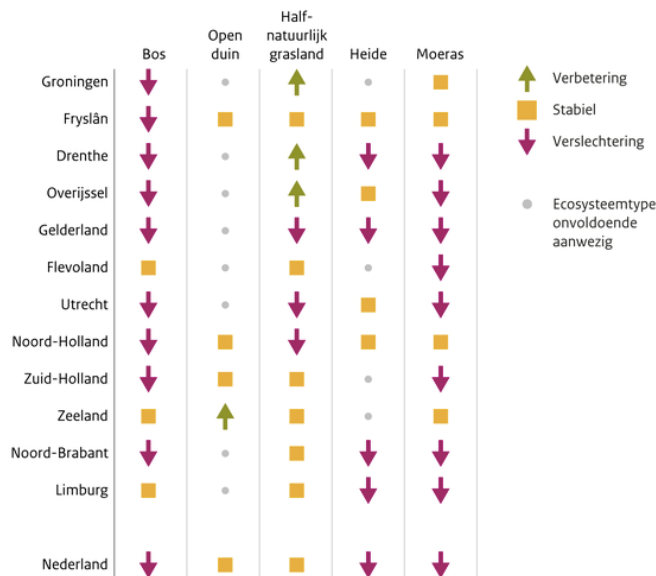
Van verdroging in een gebied is sprake wanneer “aan dat gebied een natuurfunctie is toegekend en de grondwaterstand in het gebied onvoldoende hoog is dan wel de kwel onvoldoende sterk om bescherming van de karakteristieke grondwaterafhankelijke ecologische waarden, waarop functietoekenning is gebaseerd, in dat gebied te garanderen.”⁵ “Een gebied met een natuurfunctie wordt ook als verdroogd aangemerkt als ter compensatie van een te lage grondwaterstand water van onvoldoende kwaliteit moet worden aangevoerd.”⁶ Onderzoek en monitoring maken al lange tijd duidelijk dat verdroging in deze betekenis in Noord-Brabant en andere delen van Nederland veel voorkomt en – naast andere problemen zoals depositie van te hoge concentraties stikstofverbindingen – één van de grote problemen voor biodiversiteitsbehoud en -herstel vormt. Veel natuurdoeltypen, met name moerassen, natte graslanden, vennen, natte heiden en hoogveen, staan er niet goed bij vanwege een te lage grondwaterstand.⁷

⁵ S.P.J. van Delft, T. Hoogland, W.M.L. Meijninger & G.J. Roerink, ‘Verdrogingsinformatie voor de Nederlandse natuur. Een vergelijking tussen de actuele en gewenste grondwatersituatie. WEnR-rapport 2792’, Wageningen Environmental Research, Wageningen, 2017, p.7, met verwijzing naar de vierde Nota Waterhuishouding (Braat et al., 1998).

⁶ Idem.

⁷ <https://www.clo.nl/indicatoren/nl1594-kwaliteit-grondwaterafhankelijke-ecosystemen>.

Trends van voorjaarsgrondwaterstand voor landnatuur op basis van vegetatie per provincie, 1999 – 2018



Bron: LMF (CBS); bewerking WUR

PBL/jun20
www.clo.nl/nl60902

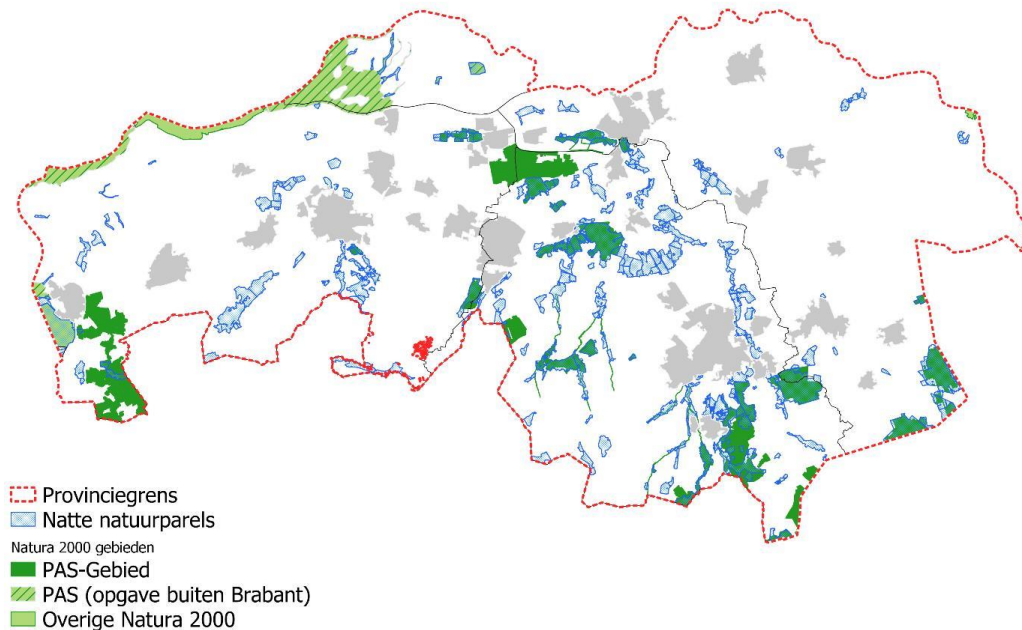
Door de provincie Noord-Brabant wordt de verdrogingsproblematiek al lange tijd expliciet erkend en verdrogingsbestrijding is al lange tijd een belangrijk onderdeel van het water, natuur en klimaatadaptatiebeleid. Zo vermeldt de provincie op haar website:

“De verdroging van natuurgebieden vormt de grootste bedreiging voor de biodiversiteit in Noord-Brabant. Verdroging speelt al meer dan 75 jaar in de provincie. [...] Oorzaak is het rechtekken en verdiepen van beken en het ontwateren van bossen en landbouwgronden. Het gevolg hiervan is dat jaarlijks 85% van de regenval versneld wordt afgevoerd naar de Maas. Veel van dit regenwater zou moeten infiltreren in de bodem om het grondwater aan te vullen. [...] De grondwaterstanden worden steeds lager en de kwelstromen naar lagergelegen Natura 2000-gebieden en andere grondwaterafhankelijke natuurgebieden vallen stil.”⁸

Deze verdrogingsproblematiek wordt onder meer ervaren in de Natura 2000-gebieden. In veel van deze gebieden worden effecten van verdroging versterkt door andere drukfactoren, waaronder een te hoge stikstofdepositie. Zo waren 15 van de 21 Brabantse Natura 2000-gebieden aangemerkt als PAS-gebieden. Verdroging raakt echter meer Brabantse natuur dan de Natura 2000-gebieden, waaronder de natte

⁸ Provincie Noord-Brabant, <https://www.brabant.nl/actueel/nieuws/milieu/2020/verdroging-van-natuur-door-klimaatverandering>

natuurparels. In Brabant zijn 97 gebieden als natte natuurparel aangemerkt en slechts een deel van deze gebieden hebben een Natura 2000-status.



Kaart natte natuurparels en Natura 2000-gebieden, waarbij Natura 2000-gebieden zijn onderscheiden in voormalige PAS-gebieden en overige Natura 2000-gebieden. Bron: Provincie Noord-Brabant.

Later in dit rapport, onder meer in paragraaf 4.1, wordt tegen de achtergrond van bestaande verplichtingen verder ingezoomd op de bestaande verdrogingsproblematiek.

Een recent onderzoek van RoyalHaskoning-DHV, Eco Groen en Deltares (Onderzoek watervraag natuur 2020) geeft inzicht in de relatie tussen aanvulling en gebruik van de grondwatervoorraad.⁹ In Noord-Brabant wordt de grondwatervoorraad jaarlijks met circa 260 miljoen m³ water aangevuld, terwijl de jaarlijks onttrekking ongeveer 290 miljoen m³ water bedraagt (270 miljoen m³ voor drinkwater, industrie en beregening en 20 miljoen m³/jaar voor kleine onttrekkingen).¹⁰ Deze onbalans is in droge jaren nog groter vanwege nog omvangrijkere onttrekkingen (tot ongeveer 330 miljoen m³).¹¹ In de berekening van deze onbalans is de 'watervraag' van de Brabantse natuur niet meegenomen. Volgens het onderzoek bedraagt deze watervraag 50-60 miljoen m³/jaar.¹² Het Onderzoek watervraag natuur 2020 stelt vast dat de onbalans "buiten zichtbaar [is] in dalende grondwaterpeilen, gebrek aan voldoende kwel in de wortelzone en te lage beekafvoeren of droogval, waar vooral

⁹ Royal Haskoning, Eco Groen en Deltares, 'Een verkenning naar de Watervraag van de Noord-Brabantse Natuur', in opdracht van Brabants Landschap, Brabantse Milieufederatie, voetnoot 3, p. 4.

¹⁰ Idem.

¹¹ Idem.

¹² Idem.

de natuur onder lijdt.”¹³ Het gaat hierbij niet alleen om waterschaarste maar ook om “ongewenste processen in de bodem, zoals afbraak van veen, verzuring en gebrek aan kwel.”¹⁴

3 Verdrogingsproblematiek vanuit Europeesrechtelijk perspectief

- a) Welke verplichtingen en verboden vloeien voort uit de EU Vogel- en Habitatrictlijnen, de EU Kaderrichtlijn Water en het EU klimaatadaptatierecht ten aanzien van verdroging in het algemeen en de relatie tussen aanvulling en onttrekking van grondwater in het bijzonder?

Hieronder worden EU-rechtelijke verplichtingen en verboden ten aanzien van verdroging in het algemeen en de relatie tussen aanvulling en onttrekking van grondwater in het bijzonder besproken. Daarbij wordt de aandacht toegespitst op de EU Vogel- en Habitatrictlijnen¹⁵ (§ 3.1), de EU Kaderrichtlijn Water¹⁶ (§ 3.2), de relatie tussen water en natuur (§ 3.3) en het EU klimaatadaptatierecht (§ 3.4).

3.1 De Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn

3.1.1 Natura 2000: Verslechtering in de zin van artikel 6, tweede lid, Hrl

Algemeen

Het Natura 2000-regime, neergelegd in artikel 6 van de Habitatrictlijn, is voor de verdrogingsproblematiek vanuit meerdere invalshoeken van belang. Maatregelen om de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied te halen (verplicht op grond van artikel 6, lid 1) hebben onder meer betrekking op het waarborgen of verbeteren van de grondwatersituatie. De verdrogingsproblematiek kan – gezien vanuit het perspectief van de instandhoudingsdoelstellingen - ook een oorzaak zijn van verslechtering van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied of kan

¹³ Idem.

¹⁴ Idem.

¹⁵ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992, L 206, blz. 7), zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17/EU van de Raad van 13 mei 2013 (PB 2013, L 158, blz. 193).

¹⁶ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PB 2000, L 327, blz. 1), zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/101/EU van de Commissie van 30 oktober 2014 (PB 2014, L 311, blz. 32).

een factor zijn die de realisatie van de doelstellingen in de weg staat. Er bestaat dan op grond van artikel 6, lid 2 een verplichting om maatregelen te treffen (zie paragraaf 4). Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het terugdringen van stikstofdepositie die het halen van de instandhoudingsdoelen frustreert of een striktere regulering van toerisme vanwege negatieve effecten voor soorten waarvoor het gebied instandhoudingsdoelstellingen kent. Ook kan het gaan om verslechtering of significant storende factoren die te maken hebben met grondwater.

Dit is onder meer het onderwerp van discussie in een HvJEU-zaak (C-559/19) tussen de Europese Commissie en Spanje. Het HvJEU heeft nog geen uitspraak gedaan, maar AG Kokott heeft eind 2020 haar conclusie aangeleverd. Vanwege de grote relevantie van deze zaak en de in dat kader behandelde juridische vragen, wordt deze conclusie hieronder wat uitvoeriger besproken. In de Conclusie wordt de feitelijke situatie als volgt beschreven:

“In het zuidwesten van Spanje ligt het natuurgebied Doñana waar op grond van de habitatrichtlijn(2) en de vogelrichtlijn(3) speciale beschermingszones zijn aangewezen. In dezelfde regio, maar dan meestal buiten deze beschermingszones, bevinden zich echter ook de grootste Europese teeltgebieden voor „rood fruit”, met name aardbeien. Ten behoeve van deze fruitteelt worden aanzienlijke hoeveelheden grondwater onttrokken voor irrigatiedoeleinden. Zeker in sommige gebieden wordt er meer grondwater onttrokken dan er wordt aangevuld, met als gevolg dat de grondwaterstand daar al jarenlang daalt.”¹⁷

Grondwater-onbalans, gedaalde grondwaterstand en artikel 6, lid 2 Hrl

De AG gaat onder meer in op de vraag of deze situatie strijdigheid oplevert met artikel 6, lid 2 van de Habitatrichtlijn, nu de Commissie stelt dat als gevolg van de gedaalde grondwaterstand een verslechtering is opgetreden in bepaalde habitats die deel uitmaken van drie overeenkomstig de habitatrichtlijn aangewezen beschermingszones.

De AG legt daarbij allereerst uit dat het verslechteringsverbod geen betrekking heeft op aantasting die vóór de inwerkingtreding van artikel 6, lid 2 voor het betreffende gebied heeft plaatsgevonden. Ook betekent artikel 6, lid 2, volgens de AG niet dat maatregelen ter *verbetering* van de habitats genomen moeten worden, naar wij aannemen omdat dergelijke maatregelen onder de verplichting van artikel 6, lid 1 van de Hrl vallen:

¹⁷ Conclusie AG Kokott in zaak C-559/19, 3 december 2020, r.o. 1

“59. Tegen het betoog van de Commissie brengt Spanje echter ook in dat de problemen met het grondwater in het natuurgebied Doñana hun oorsprong vinden in de periode vóór de inwerkingtreding van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn.

60. Met dit argument brengt Spanje een zeer ernstig bezwaar te berde: het in artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn neergelegde verbod op verslechtering kan alleen toepassing vinden op aantastingen die hebben plaatsgevonden na het tijdstip waarop deze bepaling in werking is getreden, in het onderhavige geval dus na 19 juli 2006. De vraag of habitats in de beschermingszones vóór dit tijdstip zijn vernietigd of aangetast, doet voor deze regeling daarentegen niet onmiddellijk ter zake. Dit geldt in het bijzonder voor de – in casu onbetwiste – daling van de grondwaterstand ingevolge grondwateronttrekkingen voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van het verbod op verslechtering.

61. Uit het verbod op verslechtering vloeit ook niet zonder meer de verplichting voort om eerdere praktijken op het gebied van grondwateronttrekking te beperken of stop te zetten. Het is juist dat de grondwaterstand dankzij een dergelijke maatregel zou stijgen en dat de toestand bijgevolg zou verbeteren. Het verbod op verslechtering is echter geen verbeteringsvereiste. Het legt bijgevolg niet de verplichting op om de toestand van beschermde habitats te verbeteren.

62. Derhalve moeten de argumenten van de Commissie worden afgewezen voor zover daarmee wordt verlangd dat maatregelen worden genomen voor het herstel of de verbetering van habitats die – zoals Spanje herhaaldelijk opmerkt – reeds lang vóór de inwerkingtreding van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn waren aangetast.”¹⁸

In lijn met eerdere jurisprudentie dat artikel 6, lid 2 een in tijd voortdurende verplichting met zich meebrengt, legt de AG vervolgens uit dat artikel 6, lid 2, wel van toepassing is wanneer verdere verslechtering optreedt door een aanhoudende praktijk van grondwateronttrekking:

“63. Wanneer een aanhoudende praktijk zoals grondwateronttrekking ertoe bijdraagt dat de toestand van beschermde habitats en soorten verder verslechtert, is artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn echter wel van toepassing. De beschermingszone is weliswaar reeds in zekere zin aangetast door deze activiteit, maar die eerdere aantasting is beperkt tot de verstoringen die vóór de instelling van de beschermingszone zijn ontstaan. Nieuwe

¹⁸ Conclusie AG Kokott in zaak C-559/19, 3 december 2020, r.o. 59-62.

aantastingen van de beschermingszones leveren daarentegen schending op van het verbod op verslechtering.”¹⁹

Hierbij merkt de AG op dat voor de toepasselijkheid van het verslechteringsverbod overwegingen van rechtszekerheid en vertrouwen (bijv. vanwege het feit dat wateronttrekkingen al lange tijd worden toegestaan) niet relevant zijn:

“64. Overwegingen aangaande de rechtszekerheid en het vertrouwen dat een bepaalde praktijk kan worden voortgezet, doen daar niet aan af. Onder bepaalde omstandigheden kunnen zij rechtvaardigen dat van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn wordt afgeweken op grond van artikel 6, lid 4, ervan²⁰, maar aan de uitlegging van het begrip „verslechtering” veranderen zij niets.”²¹²²

Bewijslast verslechtering en te hanteren maatstaf

Het vraagstuk of verslechtering al heeft plaatsgevonden voorafgaand aan de inwerkingtreding van artikel 6, lid 2 voor het betreffende gebied, maar ook het concept van verslechtering zelf, kunnen lastige bewijsvragen oproepen, maar de AG maakt in r.o. 44 van haar Conclusie duidelijk dat “voor de vaststelling van een schending van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn [...] alleen [hoeft] te worden aangetoond dat het waarschijnlijk is dat een activiteit dergelijke significante gevolgen heeft.” Bij de inhoudelijke toetsing in het concrete geval legt de AG de lat voor de Commissie dan ook niet hoog:

“66. Een artikel uit 2016, waarin wordt gesteld dat grondwateronttrekkingen gedurende meer dan twee decennia hebben geleid tot een gestage daling van de grondwaterstand, biedt echter concrete aanwijzingen voor verslechteringen sinds 19 juli 2006.(35) In dezelfde richting wijst de mededeling aan de ombudsman van Andalusië volgens welke de watervoerende laag in het Doñana natuurgebied en de omgeving ervan tussen 1994 en 2015 een negatieve trend hebben laten optekenen met een aanzienlijke achteruitgang van 1,13 % per jaar, hetgeen ruim meer bedraagt dan kan worden toegeschreven aan de in deze regio geregistreerde schommelingen in

¹⁹ Conclusie AG Kokott in zaak C-559/19, 3 december 2020, r.o. 63.

²⁰ Zie conclusie AG Kokott in de zaak Commissie/Bulgarije (Kaliakra) (C-141/14, EU:C:2015:528, punt 134).

²¹ Zie arrest van 9 juli 2020, Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein (C-297/19, EU:C:2020:533, punt 48), en de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2009:440, punten 59 e.v., met name punt 65).

²² Conclusie AG Kokott in zaak C-559/19, 3 december 2020, r.o. 64.

regenval.(36) Gedurende ten minste de laatste negen jaar van deze trend was artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn van toepassing op de drie beschermingszones.

67. Bovendien kwalificeert het door de Spaanse autoriteiten ontwikkelde beheerplan voor de beschermingszone Doñana Norte y Oeste, dat de Commissie in dupliek beoordeelt, de staat van instandhouding van de oeverhabitats als gevolg van de gedaalde grondwaterstand als „ongunstig tot slecht”.(37) Volgens de definitie van „gunstige” staat van instandhouding in artikel 1, onder e), van de habitatrichtlijn komt dit erop neer dat de oppervlakte van de habitat binnen het gebied afneemt en dat het voortbestaan ervan op lange termijn twijfelachtig is. Bijgevolg gaan de Spaanse autoriteiten er zelf van uit dat de toestand van deze habitats als gevolg van de grondwaterevolutie verder zal verslechteren.

68. Derhalve heeft de Commissie genoegzaam aangetoond dat het waarschijnlijk is dat de grondwateronttrekkingen die momenteel in het natuurgebied Doñana plaatsvinden, sinds 19 juli 2006 hebben geleid tot verslechtering van beschermde habitats in de drie beschermingszones.”²³

Bijzonder relevant is de verheldering door de AG wat de maatstaf zou moeten zijn voor het aannemen van een schending van artikel 6, lid 2 en de noodzaak tot het nemen van passende maatregelen. Conform eerdere jurisprudentie van het HvJEU stelt de AG eerst vast dat artikel 6, lid 2 en 3 (zie hierna) hetzelfde beschermingsniveau nastreven, en de AG maakt op basis hiervan duidelijk dat het vereiste van afwezigheid van wetenschappelijke twijfel over significantie (standaardjurisprudentie van het HvJEU t.a.v. artikel 6, lid 3) ook als maatstaf moet dienen voor de beoordeling van schending van het verslechteringsverbod van artikel 6, lid 2. In algemene zin wordt dit uitgelegd in de r.o. 40-47 en vervolgens voor de concrete casus uitgelegd in de r.o. 69-73 (markering door vet drukken door auteurs):²⁴

“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.(38) 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

²³ Conclusie AG Kokott in zaak C-559/19, 3 december 2020, r.o. 66-68.

²⁴ In noot 42 wordt daaraan toegevoegd: “In verband met de vereisten waaraan een dergelijke beoordeling moet voldoen, zie arrest van 7 november 2018, Holohan e.a. (C-461/17, EU:C:2018:883, punten 37-40).”

gebied niet duurzaam zal aantasten. Dit is het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel over bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn.⁽³⁹⁾

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.

71. Hiertoe steunt Spanje met name op twee andere onderzoeken waarvan het echter slechts één aan het Hof heeft overgelegd. Bovendien bevestigt dit onderzoek juist dat vele ondiepe waterlichamen in verbinding staan met het grondwater en door de dalende grondwaterstand worden aangetast.⁽⁴⁰⁾

72. Het andere onderzoek⁽⁴¹⁾ is jammer genoeg niet overgelegd, maar volgens door Spanje in de precontentieuze procedure verstrekte informatie toont dit onderzoek slechts aan dat in het duingebied van Doñana al verschillende eeuwen sprake is van een natuurlijke ontwikkeling op lange termijn die gepaard gaat met het uitdrogen en verdwijnen van lagunes. Een dergelijke ontwikkeling sluit echter niet uit dat de aanhoudende praktijk van wateronttrekking de voornoemde habitats extra aantast.

73. Derhalve is Spanje er niet in geslaagd om het betoog van de Commissie te weerleggen. Daartoe zou veeleer een omvattende wetenschappelijke beoordeling nodig zijn waarin wordt vastgesteld waar de door de Commissie genoemde habitattypen sinds 19 juli 2006 in de drie beschermingszones zijn voorgekomen en die uitsluit dat deze habitats – tegen de aanwijzingen van de Commissie in – door grondwateronttrekking zijn aangetast.⁽⁴²⁾²⁵

Toepasselijkheid ADC toets voor bestaande activiteiten

De lijn van eenzelfde beschermingsniveau van artikel 6, lid 2 en 3 wordt ook doorgetrokken in het kunnen uitvoeren van een passende beoordeling en ADC toets voor bestaande activiteiten:

“45. Dat een schending van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn eenvoudiger kan worden aangetoond, heeft tot gevolg dat de vaststelling van een schending niet noodzakelijkerwijs betekent dat de betrokken activiteit definitief onverenigbaar is met artikel 6. Integendeel, de lidstaat kan aan de hand van een passende beoordeling die aan de vereisten van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn voldoet, elke redelijke wetenschappelijke twijfel

²⁵ Conclusie AG Kokott in zaak C-559/19, 3 december 2020, r.o. 69-73.

wegnemen over nadelige gevolgen van de activiteit voor beschermde gebieden. Alternatief kan de lidstaat ervoor kiezen om de activiteit te rechtvaardigen op grond van artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn.⁽²⁴⁾

46. Het is juist dat deze uitlegging van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn resulteert in beoordelingsverplichtingen voor activiteiten waarvoor uiteindelijk kan blijken dat ze beschermde gebieden niet aantasten. Dit is echter een noodzakelijk gevolg van het beschermingsniveau dat artikel 6, leden 2 en 3, in gelijke mate beogen te garanderen. Ook bij de toepassing van artikel 6, lid 3, bestaat de mogelijkheid dat de beoordeelde maatregel de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied uiteindelijk niet in gevaar brengt.

47. Dit beschermingsniveau is echter als uitdrukking van het voorzorgsbeginsel gerechtvaardigd, want alleen op deze wijze kunnen plannen, projecten en andere activiteiten die beschermde gebieden aantasten, worden geïdentificeerd en voorkomen.”

Sociaaleconomische belangen in het kader van artikel 6, lid 2

De AG maakt verder duidelijk dat mogelijke nadelige gevolgen voor sociaaleconomische belangen geen reden mogen vormen om het artikel 6, lid 2, regime niet toe te passen en eventueel een rol kunnen spelen bij de toepassing van artikel 6, lid 4:

“74. Tot slot beroept Spanje zich op de sociaal-economische belangen die aan een voortzetting van de grondwateronttrekking zijn verbonden. Dergelijke belangen kunnen op grond van artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn inderdaad worden aangevoerd ter rechtvaardiging van een aantasting van beschermingszones.⁽⁴³⁾ Voor een dergelijke rechtvaardiging is echter vereist dat eerst een passende beoordeling wordt gemaakt van de gevolgen van de grondwateronttrekking voor de betrokken gebieden en dat ook aan de overige voorwaarden van deze bepaling is voldaan.⁽⁴⁴⁾ Van die passende beoordeling is momenteel reeds geen sprake, zodat ook dit argument van Spanje geen doel treft. Bovendien had Spanje bij een aantasting van het prioritaire habitatype 3170*, niet-permanente poelen in het Middellandse-Zeegebied, overeenkomstig artikel 6, lid 4, tweede alinea, van de habitatrichtlijn ook advies van de Commissie moeten inwinnen.”²⁶

Bovenstaande strenge uitleg van artikel 6, lid 2 past in de HvJEU-jurisprudentie, waarin onder meer is benadrukt dat gaten in kennis of moeilijkheden met

²⁶ Conclusie AG Kokott in zaak C-559/19, 3 december 2020, r.o. 74.

monitoring geen argument mogen vormen om strijdigheid met artikel 6, lid 2 van de hand te wijzen. Het HvJEU heeft expliciet gemaakt dat niet alleen artikel 6, lid 3 (zie hieronder) maar ook artikel 6, lid 2 moet worden uitgelegd in het licht van het voorzorgbeginsel. Dat betekent dat geen causaal verband tussen vermeende oorzaak en verslechtering aangetoond behoeft te worden alvorens maatregelen vereist zijn.²⁷

Van belang is voorts, zeker voor de verdrogingsproblematiek, dat volgens het HvJEU niet met het treffen van maatregelen moet worden gewacht tot verslechtering aantoonbaar aan de orde is. Het HvJEU heeft dit expliciet gemaakt in het arrest betreffende het Programma Aanpak Stikstof (PAS):

“87 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat met de leden 2 en 3 van artikel 6 van de habitatrichtlijn weliswaar hetzelfde beschermingsniveau wordt beoogd [...], maar dat deze bepalingen niet hetzelfde doel hebben aangezien lid 2 is gericht op het invoeren van preventieve maatregelen, terwijl lid 3 voorziet in een beoordelingsprocedure die is bedoeld om door middel van een voorafgaande controle te garanderen dat voor een plan of project [...]”²⁸

Later in deze uitspraak bevestigt het Hof deze uitleg door te stellen "dat een nationale regeling op grond waarvan de bevoegde instanties slechts reactief kunnen optreden en niet tevens preventief, in strijd is met de strekking van de verplichtingen ingevolge artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn [...]”²⁹

3.1.2 Natura 2000: Wateronttrekkingen en beregeningen als projecten in de zin van artikel 6, derde lid Hrl

Vereisten toetsing aan artikel 6, lid 3 Hrl

Mede gezien de brede uitleg door het HvJEU van het begrip ‘project’ in het PAS-arrest, moeten wateronttrekkingen (inclusief onttrekkingen t.b.v. beregening) worden aangemerkt als een ‘project’ die getoetst moeten worden aan artikel 6, lid 3 van de Habitatrichtlijn. Op grond van dit artikellid kunnen overheden een

²⁷ Mirjam Broekmeyer, Kees Bastmeijer en Dana Kamphorst, ‘Towards an improved implementation of the Birds- and Habitats Directive. An inventory of experiences in Austria, England, Flanders and the Netherlands in relation to two dilemma’s’, Wageningen Environmental Research, 2017. In de hierboven besproken zaak tussen de Commissie en Spanje bevestigt de AG dit in r.o. 41 van haar Conclusie: “Om in dit verband te bewijzen dat artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn is geschonden, hoeft de Commissie geen oorzakelijk verband aan te tonen tussen de activiteit en een verslechtering van deze beschermingszones.”

²⁸ HvJEU, arrest in de zaken C-293/17 en C-294/17, 7 november 2018, r.o. 87.

²⁹ Idem, r.o. 134.

wateronttrekking (inclusief wateronttrekking t.b.v. berekening) alleen toestaan “wanneer zij de zekerheid hebben verkregen dat deze activiteit geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het beschermde gebied.”³⁰ Bij die natuurlijke kenmerken gaat het om de kenmerken die het gebied zo geschikt maken voor de habitattypen en soorten waarvoor het gebied is aangewezen en waarvoor instandhoudings-doelstellingen zijn opgesteld. Volgens het HvJEU moet daarbij ook worden getoetst aan ‘typische habitats en soorten’:

“[...] Zoals de advocaat-generaal in de punten 43 en 48 van haar conclusie heeft opgemerkt, brengt de instandhoudingsdoelstelling van de habitatrictlijn, die in punt 35 van het onderhavige arrest in herinnering is geroepen, mee dat typische habitats of soorten in de passende beoordeling moeten worden opgenomen wanneer zij noodzakelijk zijn voor de instandhouding van habitats en soorten waarvoor het beschermde gebied is aangewezen” (r.o. 39).³¹

Bij het toetsen van de aanvaardbaarheid van wateronttrekking moet dus niet alleen getoetst worden aan de habitattypen en soorten waarvoor het gebied instandhoudingsdoelstellingen bevat.

Of de zekerheid inzake het uitblijven van nadelige gevolgen voor de natuurlijke kenmerken verkregen kan worden hangt af van het concrete geval en kan in het kader van dit onderzoek niet in algemene zin worden beantwoord. Wel maken een aantal vereisten die volgens het HvJEU aan de artikel 6, lid 3, beoordeling gesteld moeten worden, duidelijk dat de lat hoog ligt.

Volgens het HvJEU is er pas sprake van voldoende zekerheid over het uitblijven van schadelijke gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van het beschermde gebied “wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel meer bestaat over het feit dat dergelijke gevolgen ontbreken.”³² In dit verband benadrukt het HvJEU de rol van het voorzorgbeginsel:

“In dit verband moet worden vastgesteld dat volgens de rechtspraak in het in artikel 6, lid 3, tweede volzin, van de habitatrictlijn neergelegde toestemmingscriterium het voorzorgsbeginsel besloten ligt en dat dit criterium het mogelijk maakt om aantasting van beschermde gebieden als gevolg van plannen of projecten op efficiënte wijze te voorkomen. Met een minder streng

³⁰ HvJEU, C-142/16, 26 april 2016, r.o. 33.

³¹ HvJEU, C-461/17, 7 november 2018, r.o. 39.

³² HvJEU, C-142/16, 26 april 2016, r.o. 33.

toestemmingscriterium zou de verwezenlijking van de doelstelling van bescherming van de gebieden waartoe deze bepaling strekt, niet even goed kunnen worden gegarandeerd (arrest Briels e.a., C-388/15, EU:C:2016:583, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).³³

Hiermee in lijn is dat een beoordeling van de gevolgen op grond van artikel 6, lid 3 geen leemten mag omvatten:

“De overeenkomstig deze bepaling verrichte beoordeling mag geen leemten vertonen en moet volledige, nauwkeurige en definitieve constatering en conclusies bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de geplande werkzaamheden voor het betrokken beschermde gebied wegnemen (arrest van 25 juli 2018, Grace en Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).³⁴

Voor de relatie tussen verdroging en artikel 6, lid 3-toetsing is voorts in het bijzonder van belang dat bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van een project niet alleen naar de gevolgen van dat individuele project gekeken moet worden. De beoordeling moet ook de beoordeling van cumulatieve gevolgen omvatten. In Nederland wordt dit vereiste vaak te beperkt uitgelegd en in de praktijk gebracht. Zo wordt wel eens verdedigd dat oude projecten niet in een cumulatiebeoordeling betrokken behoeven te worden omdat hiervoor de toets van artikel 6, lid 2 (zie hierboven) is bedoeld. Dat dit een onjuiste uitleg is, heeft het HvJEU al in 2016 duidelijk gemaakt:

“Artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn verlangt van de nationale autoriteiten dat zij in het kader van het onderzoek van de cumulatieve gevolgen alle projecten in aanmerking nemen die samen met het project waarvoor een vergunning is aangevraagd, significante gevolgen kunnen hebben, rekening houdend met de doelstellingen van deze richtlijn, ook al dateren zij van vóór de datum waarop deze richtlijn in nationaal recht is omgezet.”³⁵

In haar Conclusie over de PAS-zaak maakte Advocaat-Generaal J. Kokott dit bijvoorbeeld ook duidelijk ten aanzien van de stikstofproblematiek:

“Derhalve dienen in de door artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn voorgeschreven beoordeling in beginsel alle verschillende bronnen van

³³ Idem., r.o. 40.

³⁴ HvJEU, C-461/17, 7 november 2018, r.o. 34.

³⁵ HvJEU, C-142/16, 26 april 2016, r.o. 61.

stikstof te worden betrokken die bijdragen aan de stikstofdepositie in een bepaalde beschermingszone.”³⁶

Vereisten voor vergunningsvrij kunnen verklaren van wateronttrekking t.b.v. berekening

Het HvJEU stelt strenge eisen aan vergunningsvrijstellingen. Het HvJEU heeft vastgesteld:

“dat, wanneer een lidstaat een toestemmingsregime invoert dat niet voorziet in een beoordeling van het risico op basis van met name de kenmerken en specifieke milieuomstandigheden van het betrokken gebied, het aan deze lidstaat staat om aan te tonen dat op basis van de door hem vastgestelde bepalingen, op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat plannen of projecten waarvoor dat toestemmingsregime geldt, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen hebben voor een Natura 2000-gebied. Uit artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn kan immers worden afgeleid dat de bevoegde nationale autoriteiten enkel kunnen afzien van de verrichting van een beoordeling van de gevolgen van een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, wanneer op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat dit plan of project afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen heeft voor dat gebied (zie in

³⁶ Conclusie Advocaat-Generaal J. Kokott van 25 juli 2018, zaken C293/17 en C294/17 (PAS), paragrafen 41-44. Zie ook Stefan Möckel, ‘The assessment of significant effects on the integrity of “Natura 2000” sites under Article 6(2) and 6(3) of the Habitats Directive’, <https://natureconservation.pensoft.net/article/13602/element/4/439//>. De auteur wijst daarbij ook op jurisprudentie in Duitsland: BVerwG 9 A 5.08, Urteil vom 14. April 2010, ECLI:DE:BVerwG:2010:140410U9A5.08.0, paragraaf 88: “Den habitatrechtlichen Schutzansatz hat der Planfeststellungsbeschluss in seiner Ursprungsfassung indes dadurch verfehlt, dass er allein die Zusatzbelastungen an den CL als Beurteilungswerte gemessen hat. Art. 6 Abs. 3 FFH-RL und § 34 Abs. 1 und 2 HENatG fordern zwar eine projektbezogene Prüfung. Die Beurteilung der Einwirkungen des jeweiligen konkreten Vorhabens kann aber nicht losgelöst von den Einwirkungen, denen der betroffene Lebensraum im Übrigen unterliegt, vorgenommen werden. Maßstab für die Erheblichkeit von Gebietsbeeinträchtigungen sind - wie schon erwähnt - die für das Gebiet maßgeblichen Erhaltungsziele (Urteil vom 17. Januar 2007 a.a.O. Rn. 41), also die Festlegungen zur Erhaltung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands der in einem FFH-Gebiet vorkommenden Lebensräume und Arten nach den Anhängen I bzw. II FFH-RL (§ 10 Abs. 1 Nr. 9 BNatSchG 2002). Eine an den Erhaltungszielen orientierte Prüfung ist nicht möglich, ohne neben den vorhabenbedingten Einwirkungen auch Einwirkungen in den Blick zu nehmen, denen der geschützte Lebensraum oder die geschützte Art von anderer Seite ausgesetzt ist. Daher ist für eine am Erhaltungsziel orientierte Beurteilung der projektbedingten Zusatzbelastung die Berücksichtigung der Vorbelastung unverzichtbar (Beschluss vom 10. November 2009 - BVerwG 9 B 28.09 - NVwZ 2010, 319 <Rn. 3> m.w.N.). Das schließt es aus, allein die Zusatzbelastung an dem einschlägigen CL-Wert zu messen.”

die zin arrest van 26 mei 2011, Commissie/België, C-538/09, EU:C:2011:349, punten 52 en 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).³⁷

3.1.3 Vogel- en Habitatrichtlijnen: soortenbeschermingsrecht

Verdroging of juist vernatting kan ook een inbreuk op soortenbescherming opleveren. Zo moet worden aangenomen dat het door verdroging laten uitsterven van een plant die behoort tot een bijlage IV Hrl-plantensoort (bijv. drijvende waterweegbree), in strijd is met het verbod op opzettelijke vernieling van deze plant. Uit een uitspraak van de ABRvS uit 2014 betreffende een handhavingsverzoek kan voorts worden afgeleid dat wijziging van het waterpeil kan leiden tot overtreding van het verbod om nesten, voortplantings- en rustplaatsen van Europees beschermde soorten te vernielen.³⁸

Dergelijke nesten en voortplantings- en rustplaatsen zijn volgens Nederlandse rechters overigens niet altijd tegen verdroging beschermd. Zo stelde de Rechtbank Gelderland in een tamelijk recente zaak (2018), waarin door de eisende partij was gesteld dat (extra) verdroging door de ophoging van land in strijd was met de soortbescherming van weidevogels: “De bepalingen uit de Wnb met betrekking tot soortenbescherming zien naar het oordeel van de rechtbank niet op de indirecte negatieve gevolgen van de verhoging van het perceel op weidevogels.”³⁹ Ook indirecte gevolgen zijn in strijd met het soortenbeschermingsrecht wanneer aan de verbodsbeschrijving wordt voldaan, maar mogelijk werd met deze uitspraak bedoeld dat wanneer buiten het broedseizoen weidevogelpercelen ongeschikt worden gemaakt, geen sprake is van vernieling van een nest. Deze lijn past in de jurisprudentie van het ABRvS, al is zeer de vraag of deze uitleg bij het HvJEU overeind zou blijven.

³⁷ HvJEU, arrest in de zaken C-293/17 en C-294/17, 7 november 2018, r.o. 109.

³⁸ ABRvS, 5 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:281. De ABRvS maakt in deze uitspraak ook duidelijk dat op grond van het algemeen bestuursrecht een last onder bestuursdwang betrekking heeft op “geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding” en dat het bevoegd gezag daarmee “na vaststelling van de overtreding van de verboden van de Ffw de overtreder kan opdragen de situatie geheel of gedeeltelijk te herstellen in de toestand zoals die was voordat de overtreding plaatsvond” (r.o. 5.2).

³⁹ Rechtbank Gelderland, 21 december 2018, ECLI:NL:RVS:2020:74, r.o. 10.8. In deze zaak werd wel een inbreuk op soortenbeschermingsrecht door bijv. opzettelijke verstoring vanwege de ophogingswerkzaamheden mogelijk geacht, waarmee de provincie in de gelegenheid gesteld had moeten worden om te beoordelen of een verklaring van geen bedenkingen vereist was. Het beroep werd daarmee gegrond geacht, maar het uiteindelijke oordeel van de rechtbank belooft niet-naleving: “Omdat de ophoging reeds heeft plaatsgevonden, heeft een voorschrift dat borgt dat de werkzaamheden niet plaatsvinden in het broedseizoen geen toegevoegde waarde meer. Verder is de rechtbank van oordeel dat het gebrek in de motivering van het bestreden besluit, zoals benoemd in rechtsoverweging 8.2, in beroep is hersteld. De rechtbank ziet daarom aanleiding om te bepalen dat de rechtsgevolgen van het vernietigde bestreden besluit in stand worden gelaten.”

Ook in de uitvoeringspraktijk wordt in ieder geval in theorie erkend dat verdroging tot overtreding van soortenbeschermingsbepalingen kan leiden. Zo stelt een ontheffingen-checklist van een provincie: “Naast het fysiek wegnemen of beschadigen van individuele plantensoorten is ook aantasting van de kwaliteit van de groeiplaats van beschermde soorten relevant. Gedacht kan worden aan verdroging of vernatting wat maakt dat de soorten in hun voortbestaan worden belemmerd.”⁴⁰

3.2 Kaderrichtlijn Water

3.2.1 Doelstellingen

De Kaderrichtlijn⁴¹ (verder KRW) kent zowel algemene doelstellingen (artikel 1) als specifieke milieudoelstellingen (artikel 4), die moeten worden geïmplementeerd in het nationale recht. In het navolgende wordt kort ingegaan op de doelstellingen voor zover zij relevant zijn voor de verdrogingsproblematiek, waarbij het gaat om wat wordt genoemd de ‘kwantitatieve toestand’ van het grondwater.⁴² Daarbij wordt opgemerkt dat de kwantitatieve toestand van grondwater ‘goed’⁴³ moet zijn om invulling te geven aan de relaties die bestaan met zowel de goede kwalitatieve

⁴⁰ Zie bijv. Prov. Zeeland, Checklist ontheffing soortenbescherming Wet natuurbescherming, Provincie Zeeland, 22 december 2016,

<https://openarchivaris.nl/blob/c2/d8/3daf92961a73c55f216c7f8b6596.pdf>.

⁴¹ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PB 2000, L 327, blz. 1), zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/101/EU van de Commissie van 30 oktober 2014 (PB 2014, L 311, blz. 32).

⁴² Artikel 2.26 KRW: ‘kwantitatieve toestand’: een aanduiding van de mate waarin een grondwaterlichaam door directe en indirecte wateronttrekking wordt beïnvloed;

⁴³ Artikel 2.28 KRW: ‘goede kwantitatieve toestand’: de in de tabel in punt 2.1.2 van bijlage V gedefinieerde toestand; [...]”. In bijlage V (punt 2.1.2.) bij de KRW wordt de goede kwantitatieve toestand van grondwater als volgt gedefinieerd: „De grondwaterstand in het grondwaterlichaam is van dien aard dat de gemiddelde jaarlijkse onttrekking op lange termijn de beschikbare grondwatervoorraad niet overschrijdt.

Dienovereenkomstig ondergaat de grondwaterstand geen zodanige antropogene veranderingen dat:

- de milieudoelstellingen volgens artikel 4 voor bijbehorende oppervlaktewateren niet worden bereikt,
- de toestand van die wateren significant achteruitgaat,
- significante schade wordt toegebracht aan de terrestrische ecosystemen die rechtstreeks van het grondwaterlichaam afhankelijk zijn, en er kunnen zich tijdelijk, of in een ruimtelijk beperkt gebied voortdurend, veranderingen voordoen in de stroomrichting ten gevolge van veranderingen in de grondwaterstand, maar zulke omkeringen veroorzaken geen intrusies van zout water of stoffen van andere aard en wijzen niet op een aanhoudende, duidelijk te constateren antropogene tendens in de stroomrichting die vermoedelijk tot zulke intrusies zal leiden.”

toestand als met verplichtingen die voortvloeien uit andere milieurechtelijke EU-regelgeving, zoals de Vogel- en Habitatrictlijn.⁴⁴

De KRW definieert water als volgt:

“Water is geen gewone handelswaar, maar een erfgoed dat als zodanig beschermd, verdedigd en behandeld moet worden.”

Met deze definiëring wordt duidelijk dat water speciale bescherming behoeft en dat er een beschermingsregime geldt dat doet denken aan dat uit het natuurbeschermingsbeleid.

Algemene doelstellingen

Artikel 1 bevat de algemene doelstellingen die relevant zijn voor de verdrogingsproblematiek:

„Het doel van deze richtlijn is de vaststelling van een kader voor de bescherming van landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater, waarmee:

a) *aquatische ecosystemen* en, wat de waterbehoeften ervan betreft, *terrestrische ecosystemen en waterrijke gebieden die rechtstreeks afhankelijk zijn van aquatische ecosystemen*, voor *verdere achteruitgang worden behoed* en worden *beschermd en verbeterd*; [...]

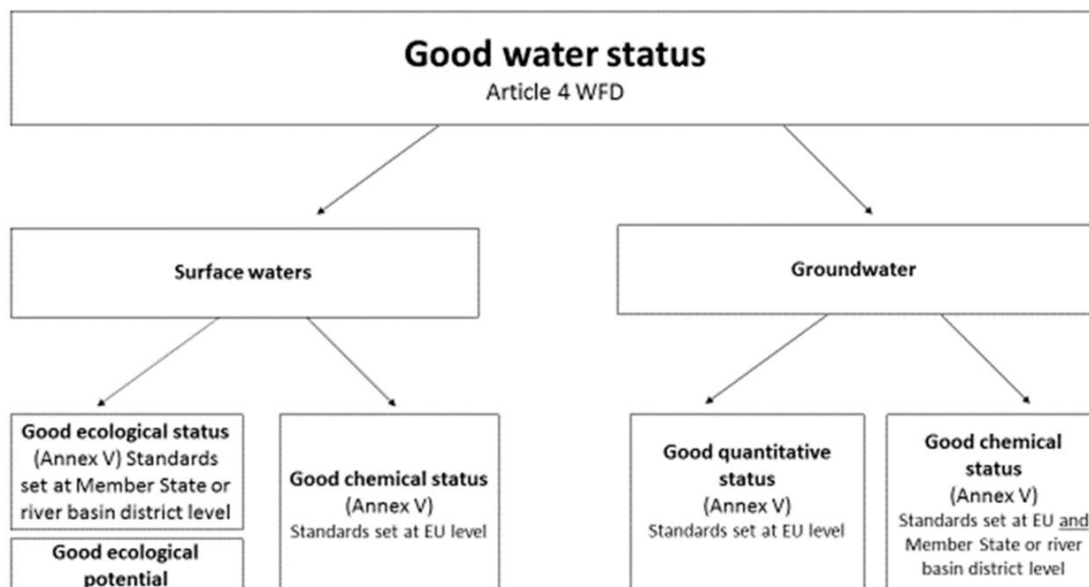
en dat zodoende bijdraagt tot

- de beschikbaarheid van *voldoende* oppervlaktewater en grondwater van *goede kwaliteit* voor een duurzaam, evenwichtig en billijk gebruik van water; [...]

De milieudoelstellingen met de goede kwantitatieve grondwatertoestand als specifieke doelstelling

Artikel 4 van de Kaderrichtlijn bevat de milieudoelstellingen die er kort gezegd op zien dat al het water in de Europese Unie op termijn in een goede toestand dient te verkeren.

⁴⁴ Artikel 2.27 KRW: ‚beschikbare grondwatervoorraad‘: het jaargemiddelde op lange termijn van de totale aanvulling van het grondwaterlichaam, verminderd met het jaargemiddelde op lange termijn van het debiet dat nodig is om voor bijbehorende oppervlaktewateren de doelstellingen van ecologische kwaliteit van artikel 4 te bereiken, teneinde een significante verslechtering van de ecologische toestand van die wateren alsmede significante schade aan de bijbehorende terrestrische ecosystemen te voorkomen.



De richtlijn kent een specifieke verplichting ten aanzien van de (kwantitatieve) grondwatertoestand. Het gaat daarbij enerzijds om een verbod op achteruitgang van de grondwatertoestand en anderzijds om een verbeterings- en beschermingsdoelstelling.

3.2.2 Verplichtingen en uitzonderingen

Verbod op achteruitgang en verplichting tot verbetering van de grondwatertoestand

De KRW kent ten aanzien van grondwater twee verplichtingen.

In de eerste plaats *dient vanaf december 2009* achteruitgang te worden voorkomen door middel van het nemen van de noodzakelijke maatregelen (het verbod op achteruitgang).⁴⁵ Het jaar 2009 als startpunt voor het meten van achteruitgang is nog niet door het EUHvJ bepaald, maar wordt genoemd in de Conclusie van AG Kokott in de hierboven al besproken Conclusie. De datum komt ons als aannemelijk referentiepunt voor, omdat vanaf 2004 de kenmerken van het stroomgebiedsdistrict, de beoordeling van de milieueffecten van menselijke activiteiten en economische analyse van het watergebruik bekend dienden te zijn (artikel 5 KRW) en de monitoringsprogramma's in 2006 operationeel dienden te zijn (artikel 8 KRW). In 2009 dienden de stroomgebiedbeheerplannen en de maatregelenprogramma's te zijn vastgesteld (artikel 11 en 13 KRW) en de maatregelenprogramma's dienden in 2012 operationeel te zijn (artikel 11 KRW). Vanaf 2009 is daarmee duidelijk of er sprake is van achteruitgang.

⁴⁵ Artikel 4, lid 1, onder b), punt i) KRW

In de tweede plaats dienen *vanaf 2015* (het jaar dat het maatregelenprogramma op grond van artikel 11 KRW operationeel moet zijn) de lidstaten alle grondwateren te beschermen, verbeteren en te herstellen met de bedoeling uiterlijk eind 2027 een „goede grondwatertoestand” te bereiken (het verbeteringsvereiste).⁴⁶ Het gaat daarbij om het bereiken van een evenwicht tussen onttrekkingen en aanvullingen van het grondwater. Hierbij zijn uitzonderingen (zie hierna), zoals het verlengen van de termijn waarop aan de verplichting wordt voldaan, mogelijk.

In artikel 4, lid 1, onder b), van de KRW zijn het verbod op achteruitgang en het verbeteringsvereiste met betrekking tot grondwater neergelegd:

„i) [De lidstaten] leggen [...] de nodige maatregelen ten uitvoer met de bedoeling de *inbreng van verontreinigende stoffen* in het grondwater te voorkomen of te beperken en de *achteruitgang van de toestand van alle grondwaterlichamen te voorkomen* onder voorbehoud van de toepassing van de leden 6 en 7 en onverminderd lid 8 van dit artikel, en onder voorbehoud van de toepassing van artikel 11, lid 3, onder j);

ii) [De lidstaten] beschermen, verbeteren en herstellen [...] alle grondwaterlichamen en zorgen voor een *evenwicht tussen onttrekking en aanvulling van grondwater*, met de bedoeling uiterlijk 15 jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn een goede grondwatertoestand overeenkomstig de bepalingen van bijlage V te bereiken, onder voorbehoud van verlengingen overeenkomstig lid 4 en toepassing van de leden 5, 6 en 7 en onverminderd lid 8 van dit artikel en onder voorbehoud van toepassing van artikel 11, lid 3, onder j);

Het verbod op achteruitgang heeft een dwingend karakter in elke fase van de procedure die door de KRW wordt voorgeschreven⁴⁷ en is bindend voor de lidstaten sinds 22 december 2009, de datum waarop de termijn is verstreken waarbinnen de lidstaten de stroomgebiedbeheerplannen in de zin van de richtlijn dienden op te stellen en toe te passen.⁴⁸ De overgang van een goede naar een slechte toestand komt neer op een achteruitgang, evenals een toename van de onbalans tussen onttrekkingen en aanvullingen van grondwater.

Achteruitgang

De vraag wat nu precies een achteruitgang is, is complex. Wanneer en onder welke omstandigheden is precies sprake van een *achteruitgang van de slechte kwantitatieve toestand* van een grondwaterlichaam in de zin van artikel 4, lid 1, onder b), i), van de

⁴⁶ Artikel 4, lid 1, onder b), punt ii) KRW

⁴⁷ Arrest van 28 mei 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punten 72 en 73).

⁴⁸ Aldus de AG in zaak C-559/19, ro 112, waarin wordt verwezen naar de arresten van 11 september 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a. (C-43/10, EU:C:2012:560, punten 53 en 56), en 4 mei 2016, Commissie/Oostenrijk (Schwarze Sulm) (C-346/14, EU:C:2016:322, punt 49).

KRW? Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat ook grondwaterlichamen in een slechte toestand verder kunnen achteruitgaan⁴⁹ en dat de drempel waarboven sprake is van niet-nakoming van de verplichting om achteruitgang van de toestand van een waterlichaam te voorkomen, zo laag mogelijk moet zijn.⁵⁰

Indien iedere daling van de grondwaterspiegel of een vermindering van de hoeveelheid grondwater zou duiden op een achteruitgang van de kwantitatieve toestand zou het *verbod op achteruitgang* het verbod inhouden om meer grondwater te onttrekken dan er wordt aangevuld (de balans tussen onttrekking en aanvulling). De vraag is of die uitleg niet te strikt is en teveel overlapt met het bereiken van de uiteindelijke doelstelling voor de kwantitatieve grondwatertoestand, namelijk ook het bereiken van een evenwicht tussen onttrekkingen en aanvullingen. Het stopzetten van bovenmatige grondwateronttrekking valt in die zin eerder onder het *verbeteringsvereiste*,⁵¹ wat inhoudt dat moet worden gezorgd voor een evenwicht tussen onttrekking en aanvulling van grondwater.⁵²

Naar het oordeel van de AG kan op grond van het verbod op achteruitgang alleen worden verlangd dat er *niet meer grondwater dan voorheen wordt onttrokken* om zo de oorzaken van de slechte toestand niet nog verder te verergeren.⁵³ In die visie is niet iedere daling van de grondwaterstand of vermindering van de grondwaterreserves te beschouwen als achteruitgang, omdat een dergelijke daling dan wel vermindering het onvermijdelijke gevolg is van het feit dat er meer grondwater wordt onttrokken dan er wordt aangevuld.⁵⁴ Er is pas dan sprake van verdere achteruitgang van een reeds slechte toestand als er een *toename van het lopende tekort* is, dus een toenemende overexploitatie. Het gaat dan, zoals hiervoor beschreven, om veranderingen ten opzichte van 2009. Het gaat daarbij ons inziens om de feitelijk onttrokken hoeveelheid grondwater en niet om de vergunde hoeveelheid te onttrekken grondwater.

Verbetering

Ook de verbeteringsdoelstelling is van belang bij het bereiken van een goede kwantitatieve grondwatertoestand. Naar de opvatting van de AG⁵⁵ is het niet zo dat alleen sprake kan zijn van een verbetering wanneer er hooguit net zo veel

⁴⁹ Arresten van 1 juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, punt 69), en 28 mei 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punten 97, 98 en 110).

⁵⁰ Idem., punt 101).

⁵¹ Artikel 4, lid 1, onder b), ii) KRW.

⁵² Op grond van punt 2.1.2, eerste volzin, van bijlage V.

⁵³ Aldus de AG in haar Conclusie voor zaak C-559/19.

⁵⁴ Idem, r.o. 131.

⁵⁵ Idem, r.o.132.

grondwater wordt onttrokken als er wordt aangevuld, want in dat geval zou de goede kwantitatieve toestand reeds zijn bereikt. Elke vermindering van de grondwateronttrekking moet daarentegen als een verbetering worden beschouwd, ook wanneer er nog altijd meer grondwater wordt onttrokken dan er wordt aangevuld. Toch zou ook in dat geval de grondwaterstand zeer waarschijnlijk blijven dalen. Ook hier gaat het ons inziens om de feitelijke hoeveelheid grondwater die minder wordt onttrokken dan voorheen en niet om de vergunde hoeveelheid.

Deze restrictieve uitleg van het verbod op achteruitgang en de verbeteringsverplichting heeft naar het oordeel van de AG waarschijnlijk een economisch motief. Zouden alle over-onttrekkingen onmiddellijk moeten worden stopgezet, dan leidt dit tot grote schade, met name voor de landbouw. Door de verbeteringsplicht en met name door de bijbehorende periode (van 2015 tot 2027) om aan de uiteindelijke eis van een goede grondwatertoestand te voldoen – inclusief het evenwicht tussen onttrekkingen en aanvullingen – kan worden gezocht naar oplossingen met minder ingrijpende economische gevolgen. Daarbij kan worden gedacht aan technische oplossingen die de waterbehoefte verminderen, aan een andere c.q. strengere wijze van regulering door bijvoorbeeld vergunningen te beperken of in te trekken, door feitelijke maatregelen zoals het langer vasthouden van water of de aanvoer van water uit andere gebieden om de grondwatervoorraad aan te vullen of door middel van financiële instrumenten.

Het verbod op achteruitgang zorgt er in die overgangperiode voor dat de over-onttrekkingen niet verder zouden moeten kunnen toenemen.

De Grondwaterrichtlijn⁵⁶, die wel een dochterrichtlijn bij de KRW wordt genoemd, heeft niet zozeer betrekking op de kwantitatieve toestand maar op de kwalitatieve toestand van het grondwater:

Artikel 1 Grondwaterrichtlijn:

“1. Bij deze richtlijn worden specifieke maatregelen ter voorkoming en beheersing van grondwaterverontreiniging vastgesteld als bedoeld in artikel 17, leden 1 en 2, van Richtlijn 2000/60/EG. Deze maatregelen omvatten met name:

- a. criteria voor de beoordeling van de goede chemische toestand van het grondwater; en
- b. criteria voor het vaststellen van significante en aanhoudende stijgende trends en de omkering daarvan, en voor het bepalen van de beginpunten voor omkeringen in trends.

2. Met deze richtlijn worden voorts de reeds in Richtlijn 2000/60/EG vervatte bepalingen ter voorkoming of beperking van de inbreng van verontreinigende stoffen in grondwater aangevuld, en wordt beoogd de achteruitgang van de toestand van alle grondwaterlichamen te voorkomen.”

⁵⁶ Richtlijn 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand, Pb 2006, L 372/19

De Grondwaterrichtlijn blijft hier dan ook verder buiten beschouwing.

Uitzonderingen

Indien er inderdaad sprake is van een toename van de onttrekkingen of de disbalans tussen onttrekkingen en aanvullingen en het *verslechteren* van de kwantitatieve grondwatertoestand, is het mogelijk dat een lidstaat zich beroept op een van de uitzonderingsbepalingen die de KRW kent.

Hierbij moet echter worden bedacht dat men *geen beroep* kan doen op de mogelijkheid van termijnverlenging, waar het gaat om het verbod op achteruitgang.⁵⁷

Termijnverlenging is wel mogelijk bij de *verbeteringsdoelstelling*, maar is dus expliciet uitgesloten waar het gaat om het verbod op achteruitgang.⁵⁸ Een achteruitgang kan alleen worden gerechtvaardigd op grond van artikel 4, lid 7, van de KRW.⁵⁹

Artikel 4, lid 4, van de KRW voorziet in de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden de streefdatum voor een goede watertoestand uit te stellen:

“De in lid 1 gestelde termijnen kunnen met het oog op het gefaseerde bereiken van de doelstellingen voor waterlichamen worden verlengd, mits de toestand van het aangetaste waterlichaam niet verder verslechtert, wanneer aan alle navolgende voorwaarden wordt voldaan: [...]”

Het gaat om de volgende voorwaarden:

- a) De lidstaten stellen vast dat alle noodzakelijke verbeteringen in de toestand van de waterlichamen redelijkerwijs niet binnen de in lid 1 bepaalde termijnen kunnen worden bereikt om ten minste één van de volgende redenen:
 - i) de vereiste verbeteringen zijn technisch slechts haalbaar in perioden die de gestelde termijn overschrijden;
 - ii) de verwezenlijking van de verbeteringen binnen de termijn zou onevenredig kostbaar zijn;
 - iii) de natuurlijke omstandigheden beletten een tijdige verbetering van de toestand van het waterlichaam;

⁵⁷ Artikel 4, lid 4 KRW en op grond daarvan het bereiken van de milieudoelstellingen van artikel 4, lid 1, onder b)

⁵⁸ Aldus de AG in zaak C-559/19 r.o. 153: Dit volgt reeds uit het verbod op achteruitgang als bedoeld in artikel 4, lid 1, onder b), i), ervan. Daarin wordt bepaald dat dit verbod geldt onder voorbehoud van de toepassing van de leden 6 en 7 en onverminderd lid 8 van dit artikel, en onder voorbehoud van de toepassing van artikel 11, lid 3, onder j). Anders dan bij het verbeteringsvereiste van artikel 4, lid 1, onder b), ii), wordt artikel 4, lid 4, daar echter *niet* genoemd. Bovendien bepaalt ook artikel 4, lid 4, dat *de overgangperiode alleen kan worden verlengd voor zover de toestand van het aangetaste waterlichaam niet verder verslechtert*.

⁵⁹ Arresten van 1 juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, punt 50); 4 mei 2016, Commissie/Oostenrijk (Schwarze Sulm) (C-346/14, EU:C:2016:322, punt 64), en 28 mei 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punt 75).

b) de verlenging van de termijn en de redenen daarvoor worden in het krachtens artikel 13 verplichte stroomgebiedsbeheersplan specifiek vermeld en toegelicht;

c) verlengingen worden beperkt tot maximaal twee bijwerkingen van het stroomgebiedsbeheersplan, behalve wanneer de natuurlijke omstandigheden van dien aard zijn dat de doelstellingen niet binnen die termijn kunnen worden bereikt;

d) in het stroomgebiedsbeheersplan wordt een overzicht gegeven van de ingevolge artikel 11 vereiste maatregelen die noodzakelijk worden geacht om de waterlichamen vóór het verstrijken van de verlengde termijn geleidelijk in de vereiste toestand te brengen, de redenen voor significante vertraging bij de operationalisering van deze maatregelen, alsmede het vermoedelijke tijdschema voor de uitvoering ervan. In de bijwerkingen van het stroomgebiedsbeheersplan wordt een evaluatie van de uitvoering van die maatregelen opgenomen, alsmede een overzicht van eventuele extra maatregelen.

Artikel 4, lid 7, van de KRW staat onder bepaalde voorwaarden toe dat van de milieudoelstellingen wordt afgeweken, ongeacht de termijnen van het verbeteringsvereiste.

Karakterisering, beoordeling en nadere karakterisering van grondwaterlichamen

Artikel 5 van de KRW regelt de beoordeling van de watertoestand die nodig is om grondwaterlichamen in te delen, te kwalificeren en vervolgens de toestand te beoordelen, zodat gekeken kan worden of de toestand achteruit gaat, gelijk blijft of verbetert. Een volledige en juiste schatting van de grondwateronttrekkingen is een voorafgaand vereiste voor de karakterisering van een grondwaterlichaam, de beoordeling van het risico dat de kwantitatieve toestand ervan slecht zal zijn, en de ontwikkeling van maatregelen om een goede toestand te bereiken. Bij de karakterisering dient rekening gehouden te worden met alle menselijke activiteiten. Het gaat dan niet alleen om legale onttrekkingen door de landbouw, maar bij de schatting van de grondwateronttrekkingen dient ook rekening gehouden te worden met onttrekkingen voor drinkwaterproductie en illegale onttrekkingen. Indien dat niet gebeurt is er sprake van schending van artikel 5, lid 1, van de KRW, gelezen in samenhang met punt 2.2 van bijlage II, aldus de AG.⁶⁰

Artikel 5 luidt voor zover relevant voor dit onderzoek:

“1. Elke lidstaat draagt er zorg voor dat voor elk stroomgebiedsdistrict of op zijn grondgebied gelegen deel van een internationaal stroomgebiedsdistrict een analyse van de kenmerken ervan; een beoordeling van de effecten van menselijke activiteiten op de toestand van het oppervlaktewater en op het grondwater, en een economische analyse van het watergebruik worden uitgevoerd overeenkomstig de technische specificaties van de bijlagen II en III en dat zij uiterlijk vier jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn voltooid zijn.

2. De in lid 1 bedoelde analyses en beoordelingen worden uiterlijk 13 jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn en vervolgens om de zes jaar getoetst en zo nodig bijgewerkt.”

Verplichting tot nadere karakterisering van grondwaterlichamen

⁶⁰ Aldus de AG in zaak C-559/19, r.o. 109

Voor grondwaterlichamen die gevaar lopen om de milieukwaliteitsdoelstellingen van artikel 4 niet te bereiken dient een *nadere karakterisering* te worden gemaakt.⁶¹ Het gaat dan om een beoordeling van de effecten van menselijke activiteiten op de toestand van het grondwater.⁶² Deze beoordelingen moesten op 22 december 2004 zijn voltooid en vervolgens vanaf 22 december 2013 om de zes jaar worden getoetst en zo nodig bijgewerkt. De nadere karakterisering is nodig om te beoordelen hoe groot het gevaar is dat niet aan de milieudoelstellingen wordt voldaan en welke maatregelen er (krachtens artikel 11) moeten worden genomen. Deze karakterisering dient te worden uitgevoerd voor de vaststelling van de stroomgebiedbeheerplannen want dient als inhoudelijke input hiervoor.

3.2.3 Aan de doelstellingen voldoen door het nemen van maatregelen

Op grond van artikel 11 lid 1 KRW moet elke lidstaat ervoor zorgen dat er voor elk stroomgebiedsdistrict (of voor het op zijn grondgebied gelegen deel van een internationaal stroomgebiedsdistrict), een *maatregelenprogramma* wordt opgesteld waarin rekening is gehouden met de resultaten van de hiervoor beschreven analyses⁶³ om de doelstellingen van artikel 4 KRW te verwezenlijken. Het maatregelenprogramma moet dus geschikt zijn om binnen de voorgeschreven termijnen een goede toestand te bereiken. Hoe de lidstaat dit resultaat bereikt, bijvoorbeeld hoe bevoegdheden over verschillende overheden worden verdeeld, of hoe men het vergunningen of meldingensysteem inricht staat hem vrij, voor zover daarbij geen specifieke verplichtingen van Unierecht worden geschonden.

Artikel 11, lid 1, van de KRW ziet op de maatregelen die de lidstaten dienen te nemen om de doelstellingen van de richtlijn te bereiken. Een maatregelenprogramma houdt rekening met de resultaten van de krachtens artikel 5 voorgeschreven analyses, teneinde de doelstellingen van artikel 4 te verwezenlijken. [...]

Een maatregelenprogramma omvat *basismaatregelen* en, waar nodig, *aanvullende maatregelen*. *Basismaatregelen* zijn de minimumvereisten waaraan moet worden voldaan en omvatten de maatregelen die verplicht zijn op grond van de Europese waterrichtlijnen en om onder meer de maatregelen die vereist zijn op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn; maatregelen om *duurzaam en efficiënt watergebruik te bevorderen; beheersingsmaatregelen van de onttrekking van zoet oppervlaktewater en grondwater* en de opstuwning van zoet oppervlaktewater, met inbegrip van een *register of registers van wateronttrekkingen en het vereiste van voorafgaande toestemming voor wateronttrekking en opstuwning*. Deze beheersingsmaatregelen worden *geregeld getoetst en zo nodig bijgesteld*. De lidstaten kunnen onttrekkingen en opstuwingen die *geen significant effect hebben op de watertoestand*, van deze beheersingsmaatregelen vrijstellen; [...]

Aanvullende maatregelen zijn de maatregelen die worden ontworpen en uitgevoerd in aanvulling op de basismaatregelen Bijlage VI, deel B van de KRW bevat een niet-limitatieve lijst van dergelijke maatregelen. [...] Het gaat dan bijvoorbeeld om wetgevings-, administratieve- economische of fiscale

⁶¹ Artikel 5, lid 1, KRW, gelezen in samenhang met punt 2.2 van bijlage II

⁶² Overeenkomstig de technische specificaties van de bijlagen II en III

⁶³ Op basis van artikel 5 KRW

instrumenten; milieuovereenkomsten; emissiebeheersingsmaatregelen; gedragscodes; het scheppen van nieuwe en herstellen van bestaande waterrijke gebieden; onttrekkingsbeheersingsmaatregelen; vraagregulerende maatregelen, zoals de bevordering van aangepaste landbouwproductie, zoals het telen van weinig water behoevende gewassen in aan droogte onderhevige gebieden; efficiency- en hergebruikmaatregelen, onder andere de bevordering van waterefficiënte technologieën in de industrie en waterbesparende irrigatietechnieken; constructieprojecten; ontziltingsinstallaties; rehabilitatieprojecten; kunstmatige aanvulling van watervoerende lagen; educatieve projecten; projecten op het gebied van onderzoek, ontwikkeling en demonstratie; en overige relevante maatregelen.

Het maatregelenprogramma moet dus de relevante basismaatregelen⁶⁴ bevatten en kan aanvullende maatregelen bevatten.⁶⁵ Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat ook de verplichtingen die gelden voor beschermde gebieden in het maatregelenprogramma moeten worden opgenomen. Worden niet de juiste maatregelen genomen om beschermde habitattypes te beschermen of voor verslechtering te behoeden dan wordt ook in strijd met de artikelen 11 en 4 lid 1 onder c KRW gehandeld.

Een maatregelenprogramma is niet toereikend als het *geheel van maatregelen* niet kan zorgen dat de doelstellingen worden bereikt. Het gaat er daarmee niet om of één van de maatregelen niet geschikt is, maar of met alle maatregelen gezamenlijk aan de doelstellingen kan worden voldaan.⁶⁶ Hierbij is vanzelfsprekend van belang dat maatregelen op het niveau van de lidstaat in meerdere programma's van verschillende overheden kunnen worden opgenomen.

Uit zaak C-559/19 kan een aantal voorbeelden worden genoemd ter illustratie. Het is bijvoorbeeld niet direct in strijd met de richtlijn als voor voorheen legale, maar niet gereguleerde onttrekkingen alsnog een vergunning wordt verleend of deze worden gereguleerd. Dat zou immers agrariërs die nog geen formele vergunning hebben achterstellen bij die agrariërs die al wel een vergunning hebben. Het is aan de Lidstaat om te bepalen of ze bepaalde onttrekkingen legitiem acht en hoe ze het totaal aantal onttrekkingen wil verminderen. Dat kan immers ook op andere manieren.

Het is ook aan de Lidstaat hoe zij haar financiële middelen inzet om de doelen van de KRW te bereiken. Dat kan bijvoorbeeld door extra investeringen in toezicht en handhaving, de uitvoering van feitelijke maatregelen, het inperken van

⁶⁴ Artikel 11, lid 3, onder a), c) en e) KRW

⁶⁵ Artikel 11 lid 4 KRW

⁶⁶ Tenzij daarmee niet aan een specifieke verplichting uit de KRW wordt voldaan, bijvoorbeeld omdat een maatregel of verplichting uit artikel 11, lid 3, onder a), c) en e), en lid 4, van de KRW niet goed omgezet is of wordt toegepast.

vergunningen waarbij schadevergoeding aan de orde zou kunnen zijn, investeringen in technische innovaties, maar ook anderszins.

Of de aanvoer van oppervlaktewater van elders een oplossing is om minder grondwater te gebruiken, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Dit kan een verschuiving van lasten betekenen, met een achteruitgang van de toestand van de oppervlaktewateren waaruit het water wordt geput, maar dat zal moeten worden aangetoond. Het zou ook kunnen betekenen dat de toestand van grondwaterafhankelijke ecosystemen niet verbetert door de aanvoer van water, maar dat is niet zeker en er kan ook sprake zijn van een positief effect: als het aangevoerde oppervlaktewater ervoor zorgt dat er minder grondwater wordt onttrokken en misschien via doorsijpelen zelfs ertoe bijdraagt dat het grondwater wordt aangevuld, komt het wel ten goede aan deze ecosystemen.

3.3 Relatie water en natuur

De besprekingen in paragraaf 3.1 maken duidelijk dat water en natuur nauw samenhangen en dat uit de verplichtingen en verboden van de Vogel- en Habitatrichtlijnen ook eisen voortvloeien voor de kwantiteit en kwaliteit van grondwater. Het gaat daarbij zowel om het verslechteringsverbod van artikel 6, lid 2, de toetsing van plannen en projecten op grond van artikel 6, lid 3 als om het soortenbeschermingsrecht.

In artikel 4, lid 1, onder c), van de KRW is voorts bepaald dat de milieukwaliteitsdoelstellingen uit de KRW ook gelden voor beschermde gebieden:

„[De lidstaten voldoen] uiterlijk 15 jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn [...] aan alle normen en doelstellingen, voor zover niet anders bepaald in de communautaire wetgeving waaronder het betrokken beschermde gebied is ingesteld.”

Ingevolge artikel 6 en bijlage IV van de KRW vallen onder meer Natura 2000-gebieden, aangewezen op grond van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, onder deze bepaling. In dergelijke beschermde gebieden moet dus zowel aan KRW-eisen als aan Natura 2000-eisen worden voldaan, waarbij de strengste eis geldt. Deze overlap van regimes kan buiten Natura 2000-gebieden ook aan de orde zijn via externe werking van het Natura 2000-regime.

Belangrijk is echter om te beseffen dat natuur in Nederland veel meer omvat dan de aangewezen Natura 2000-gebieden. Sterker nog, de doelstellingen van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn zijn voor een belangrijk deel afhankelijk van natuurverbetering buiten Natura 2000-gebieden. Vanuit dit oogpunt is het belangrijk om te beseffen dat de hierboven besproken KRW-verplichtingen ook een

bescherming bieden voor natuurgebieden (bijv. natte natuurparels) die geen Natura 2000-status hebben. Zo ondervinden natte natuurparels en andere gebieden met natuurwaarden een EU-rechtelijke bescherming vanwege de verplichtingen betreffende een goede kwantitatieve grondwatertoestand, omdat die verplichtingen op alle grondwater van toepassing zijn.

Relatie verslechtering habitatrictlijn en geen achteruitgang KRW

De AG geeft in zaak C-559/19 aan dat het verbod op achteruitgang in de KRW een ander beschermingsdoel heeft dan het verbod op verslechtering van de habitatrictlijn. Artikel 6, lid 2, van de habitatrictlijn beschermt bepaalde habitats en soorten en de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied die voor die habitats en soorten belangrijk zijn, terwijl het hier aan de orde zijnde verbod op achteruitgang van artikel 4, lid 1, onder b), i), van de KRW de kwantitatieve toestand van een grondwaterlichaam beschermt. Een schending van artikel 6, lid 2, van de habitatrictlijn is daarmee niet noodzakelijkerwijs een schending van artikel 4, lid 1, onder b), i), van de KRW. Andersom geldt hetzelfde: er kan sprake zijn van achteruitgang in de zin van de KRW, waar (nog) geen sprake is van verslechtering in de zin van de Habitatrictlijn.

Achteruitgang van grondwatertoestand in relatie tot achteruitgang oppervlaktewatertoestand en significante schade aan natuur

Daar waar de kwantitatieve toestand van het grondwater effect heeft op de toestand van bijbehorende oppervlaktewateren (bijvoorbeeld omdat de milieudoelstellingen niet kunnen worden bereikt of de toestand van die oppervlaktewateren significant achteruitgaat) of wanneer de kwantitatieve grondwatertoestand significante schade toebrengt aan de terrestrische ecosystemen die rechtstreeks van het grondwaterlichaam afhankelijk zijn, dient een onderscheid gemaakt te worden tussen enerzijds de achteruitgang van oppervlaktewateren en terrestrische ecosystemen en anderzijds een achteruitgang van de kwantitatieve toestand van het betrokken grondwaterlichaam. Er is immers een verschil in schending van het verbod op achteruitgang van oppervlaktewateren (artikel 4, lid 1, onder a), i), van de KRW) of het verbod op verslechtering van beschermingszones (artikel 6, lid 2, van de habitatrictlijn) en een achteruitgang van de toestand van een grondwaterlichaam, waardoor het in slechte toestand verkeert of komt te verkeren. Aantastingen van oppervlaktewaterlichamen (KRW) of Natura 2000-gebieden kunnen wel aanwijzingen zijn dat het grondwaterlichaam in een slechte toestand verkeert of achteruit gaat. Dat oppervlaktewateren en terrestrische ecosystemen achteruit kunnen gaan is begrijpelijk wanneer de grondwaterstand blijft dalen. Dit kan zowel gebeuren als de hoeveelheid onttrekkingen niet wijzigt, maar ook als de

onttrekkingen wel verminderen, maar er desondanks nog sprake is van over-onttrekking. Dan neemt de daling van de grondwaterstand immers wel af, maar nog niet voldoende. Een achteruitgang van oppervlaktewateren en terrestrische ecosystemen duidt pas dan op een achteruitgang van de kwantitatieve toestand van het grondwater wanneer eerstbedoelde achteruitgang zo snel verloopt dat van een toenemende over-onttrekking moet worden uitgegaan. In dat geval is er daadwerkelijk sprake van een achteruitgang van de grondwatertoestand. Om een daadwerkelijke achteruitgang van het grondwaterlichaam aan te tonen kan gewezen worden op de achteruitgang van oppervlaktewaterlichamen en terrestrische ecosystemen, maar dat is onvoldoende. Ook zal moeten worden aangetoond dat de onttrekkingen toenemen of door klimaatverandering de aanvulling terugloopt.

3.4 EU klimaatadaptatierecht

Tot dusver heeft de EU zich voornamelijk geconcentreerd op het terugdringen van de uitstoot van broeikasgasemissies. Klimaatadaptatie speelde een kleine rol in het EU-beleid. Weliswaar stamt de eerste 'adaptatiewetgeving' al uit 2007, maar deze Overstromingsrisicobeheerlijn was toch vooral een reactie op overstromingen eind jaren negentig in Midden-Europa. Pas in 2009 publiceert de Europese Commissie een 'white paper' over adaptatie waarin als beleid wordt vastgelegd dat adaptatie moet plaatsvinden door toepassing van de bestaande juridische instrumenten en beleidskaders. In 2013 verschijnt dan de Adaptatie Strategie waarin echter opnieuw geen bindende verplichtingen worden opgenomen voor de lidstaten: lidstaten worden aangemoedigd om adaptatiebeleid te formuleren. Daarnaast is er veel aandacht voor het verzamelen en uitwisselen van informatie (het informatie platform '[Climate-ADAPI](#)' wordt opgezet), en de Commissie kondigt aan bestaande regelgeving "klimaatproof" te maken indien de betreffende regelgeving toe is aan aanpassing. Dit proces van 'climate proofing' heeft bijvoorbeeld geleid tot aanpassing van de Richtlijn inzake milieu-effectrapportage, waardoor nu bij het uitvoeren van een m.e.r. rekening moet worden gehouden met de effecten van klimaatverandering op het project, en met de bijdrage van het project aan klimaatverandering. Adaptatie speelt nu dus een rol bij alle m.e.r.-procedures. In 2018 is het beleid van de Adaptatie Strategie [geëvalueerd](#) en is geconcludeerd dat het beleid werkt.

Vanaf 2020 komt er meer regie vanuit de EU op het adaptatiebeleid van de lidstaten. Het voorstel voor een Europese Klimaatwet⁶⁷ verplicht de lidstaten en de instellingen van de EU tot 'voortdurende vooruitgang bij het vergroten van het vermogen tot aanpassing, het versterken van de veerkracht en het verminderen van de kwetsbaarheid voor klimaatverandering' (artikel 4 lid 1). Verder zijn lidstaten verplicht om adaptatieplannen te ontwikkelen, uit te voeren en te evalueren, 'met inbegrip van brede kaders voor risicobeheer, op basis van robuuste referentiescenario's met betrekking tot klimaat en kwetsbaarheid' (artikel 4 lid 2). De Europese Commissie beoordeelt om de vijf jaar (vanaf 2023) de collectieve voortgang van de lidstaten met de uitvoering van hun adaptatieplannen (artikel 5 lid 1 onder b), én de individuele voortgang van lidstaten (artikel 6 lid 1). Als deze beoordeling uitwijst dat de maatregelen ontoereikend of te weinig vooruitgang wordt geboekt kan de Europese Commissie verdere maatregelen nemen op EU-niveau (artikel 5 lid 3), en/of de lidstaten openbare aanbevelingen doen met betrekking tot hun nationale adaptatiebeleid (artikel 6 lid 2). Deze aanbevelingen zijn niet rechtstreeks bindend, maar lidstaten zijn verplicht 'terdege rekening (te) houden' met de aanbevelingen, en moeten aangeven hoe ze dat hebben gedaan, en motiveren aan de Commissie als ze geen gevolg geven aan (een aanzienlijk deel van) de aanbevelingen (artikel 6 lid 3).

Van belang voor milieuorganisaties is nog artikel 8 van de Europese Klimaatwet waarin is vastgelegd dat de Europese Commissie 'een inclusief en toegankelijk proces op alle niveaus (bevordert), ook op nationaal, regionaal en lokaal niveau, alsook met de sociale partners, de burgers en het maatschappelijk middenveld, om beste praktijken uit te wisselen en acties in kaart te brengen die bijdragen tot de verwezenlijking van' een klimaatbestendige samenleving. Hieruit volgt dat de diverse (decentrale) overheden in de lidstaten maatschappelijke organisaties dient te betrekken bij het opstellen en uitvoeren van adaptatieplannen, al is de formulering van Artikel 8 slechts geformuleerd als inspanningsverplichting voor de Europese Commissie. Uit het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden volgt overigens ook deze verplichting (staten dienen de gelegenheid tot inspraak te bieden aan het publiek gedurende de voorbereiding van plannen en programma's betrekking hebbende op het milieu, artikel 7).

In 2021 verscheen ook een nieuwe Adaptatie Strategie. Deze brengt geen grote veranderingen aan in het beleid en legt dus opnieuw de nadruk op toepassing van bestaande regelgeving en informatieuitwisseling. Wel wordt nu veel concreter

⁶⁷ Voluit: Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor de totstandbrenging van klimaatneutraliteit en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1999 (Europese klimaatwet), COM(2020) 80 final.

ingegaan op specifieke thema's, zoals verdroging. De Europese Commissie adviseert om 'op de natuur gebaseerde oplossingen op grotere schaal uit te voeren', daarbij verwijzend naar blauw-groene infrastructuren die worden gekenschetst als no-regretoplossingen, en die 'tegelijkertijd ecologische, sociale en economische voordelen (bieden), en helpen bij het opbouwen van klimaatveerkracht.' Als voorbeelden worden genoemd het beschermen en herstellen van waterrijke gebieden, het duurzaam beheer van landbouwgebieden en het herstel van de sponsfunctie van bodems.⁶⁸ De Europese Commissie kondigt aan EU-financiering in deze richting in te zullen zetten. Ook het 'drastisch verminderen' van waterverbruik wordt als doelstelling genoemd, ook voor de landbouw. Hier doet de Commissie een concrete aanbeveling aan de lidstaten:⁶⁹

"In landbouw zijn een op kennis gebaseerde benadering en zowel hoogtechnologische als op de natuur gebaseerde oplossingen nodig om een duurzaam gebruik van water te waarborgen. De lidstaten kunnen precisielandbouw ondersteunen via de nationale strategische plannen voor gemeenschappelijk landbouwbeleid. De lidstaten moeten er ook voor zorgen dat water correct is geprijsd, in overeenstemming met de kaderrichtlijn water, zodat consumenten niet worden misleid wat de werkelijke kostprijs van voedingsmiddelen betreft."

Ook kondigt de Commissie twee concrete acties aan in dit verband. De Commissie zal:

"klimaatveerkrachtig, duurzaam gebruik en beheer van water over sectoren en grenzen heen helpen waarborgen door de coördinatie van thematische plannen en andere mechanismen, zoals toewijzing van watervoorraden en watervergunningen, te verbeteren;
het watergebruik helpen verminderen door (...) bredere benutting van droogtebeheerplannen en duurzaam bodembeheer en landgebruik te bevorderen."

In juni 2021 sprak de Europese Raad haar sterke steun uit voor de Strategie en bevestigde 'de fundamentele rol die duurzaam waterbeheer en gezonde water gerelateerde ecosystemen' spelen bij het bereiken van klimaatveerkracht.⁷⁰ De Raad stelt ook dat:

⁶⁸ Europese Commissie, Mededeling - Een klimaatveerkrachtig Europa tot stand brengen - de nieuwe EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering, COM(2021) 82, p. 13-14.

⁶⁹ Ibid., p. 21.

⁷⁰ Raad van de Europese Unie, Conclusies over "Een klimaatveerkrachtig Europa tot stand brengen -de nieuwe EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering", Brussels, 3 juni 2021, 9419/21. Zie met name paragrafen 17-19.

“op de natuur gebaseerde oplossingen bij uitstek geschikt zijn om te helpen met aanpassingen aan de klimaatverandering. Duurzaam beheer, en herstel en instandhouding van ecosystemen en ecosysteemdiensten vergroten of bewaren de biodiversiteit en creëren meer gebieden met natuurlijke habitats. Deze maatregelen kunnen in combinatie gezien worden met andere maatregelen voor het platteland (...). Ook kunnen zij veel betekenen voor de zoetwatervoorziening en voor het terugdringen van het risico op overstromingen en droogtes.”

Deze onvoorwaardelijke steun van de Raad van ministers geeft aan dat de nadruk op een duurzaam waterbeheer als onderdeel van het klimaatbeleid in Europa breed wordt gedragen.

4 Quick scan huidige situatie

b) Kan op basis van een quick scan worden ingeschat of de huidige overheidsinzet afdoende soelaas biedt om de strijdigheid met de EU-rechtelijke verplichtingen te voorkomen of te beëindigen?

Hieronder wordt de verdrogingsproblematiek in Noord-Brabant naast de hierboven besproken juridische verplichtingen en toetsingskaders van de Vogel- en Habitatrichtlijnen en de KRW gelegd om een indruk te krijgen van de adequaatheid van de overheidsinzet tot op heden. Het gaat hierbij uitdrukkelijk om een quick-scan waarbij gebruik is gemaakt van bestaande rapporten en inzichten. Voor sommige verplichtingen en verboden kan op basis van de beschikbare informatie in algemene zin bepaald worden of van strijdigheid met de richtlijnen sprake is, maar vaak vraagt een dergelijk oordeel maatwerk dat in het kader van dit onderzoek niet geleverd kon worden. Ook wanneer maatwerk vereist is kan echter wel een algemene inschatting worden gemaakt voor de huidige Noord-Brabant-brede situatie.

4.1 Beantwoording vanuit het perspectief van de Vogel- en Habitatrichtlijnen

Artikel 6, lid 2 Habitatrichtlijn

Of sprake is van strijdigheid met artikel 6, lid 2 (bijv. omdat sprake is van (een risico op) verslechtering zonder dat effectieve maatregelen om dit te beëindigen worden getroffen) moet op het niveau van specifieke Natura 2000-gebieden worden beoordeeld. Dit voorliggende onderzoek omvat geen zelfstandig ecologisch

onderzoek en gebiedsonderzoek, maar zoals al besproken in paragraaf 2 maakt bestaand onderzoek al lange tijd duidelijk dat veel natuurdoeltypen, met name moerassen, natte graslanden, vennen, natte heiden en hoogveen, niet in een gunstige staat van instandhouding verkeren vanwege onder meer een te lage grondwaterstand.⁷¹ Onderzoek voor de rapportage onder de Habitatrictlijn voor de periode 2013-2018 bevestigt dat het met veel habitattypen niet goed gaat en dat verdroging één van de oorzaken is:

“Van de 52 gerapporteerde habitattypen verkeert meer dan de helft (54%) in een zeer ongunstige staat van instandhouding, en zijn er slechts zes als gunstig beoordeeld (figuur 1). Uit de rapportage blijkt dat de belangrijkste drukfactoren op de natuur tegenwoordig zijn: de stikstofdepositie (vermesting, verzuring) en de onttrekking van grondwater (verdroging) mede veroorzaakt door de landbouw, de versnelde natuurlijke successie (verruiging, vergrassing, etc.) en invasieve exoten en het ontbreken van of inadequaat zijn van beheer [...]. De klimaatverandering is de belangrijkste bedreiging in de toekomst.”⁷²

Aangegeven wordt dat habitattypen van laagveengebieden te lijden hebben onder verdroging (p. 20) en dat verdroging de effecten van verzuring van de hogere zandgronden verergert (p. 23).

Recent onderzoek maakt duidelijk dat effecten van verdroging versterkt worden in jaren met grote droogte. In het eindrapport van een onderzoek naar de gevolgen van het droge jaar 2018 voor de terrestrische vegetatie van natuurgebieden op de Hogere Zandgronden van Nederland (analyses op de vegetatieopnamen van het Landelijk Meetnet Flora (LMF)) zijn onder meer de volgende conclusies geformuleerd: “De botanische natuurwaarde is gedaald” (afname van 6 tot 18%), “[m]eer soorten zijn in aantal en bedekking achteruit-, dan vooruit gegaan (50% ging achteruit, 35% vooruit), “bij zowel algemene als zeldzame soorten domineert de achteruitgang”, “[m]ogelijk heeft de droogte van 2018 in sommige ecosystemen (bijvoorbeeld natte en droge heide, heischrale graslanden) geleid tot bodemverzuring”, “[v]an twee systemen is de verandering in soortensamenstelling geanalyseerd: door regenwater gevoede natte systemen (hoogvenen, natte heiden, zure vennen) en door basenrijke kwel gevoede systemen (blauwgraslanden en trilvenen). In beide systemen is er sprake van een aanzienlijk verlies aan karakteristieke soorten,” “[m]et aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kunnen bovengenoemde veranderingen worden

⁷¹ <https://www.clo.nl/indicatoren/nl1594-kwaliteit-grondwaterafhankelijke-ecosystemen>.

⁷² Vogel- en Habitatrictlijnrapportage 2019, Wageningen University & Research, 2019, <https://www.natura2000.nl/sites/default/files/Nieuws/WOt-brochure%20Vogel-%20en%20Habitatrictlijnrapportage%202019.PDF>, p.7

toegeschreven aan de droogte van 2018.⁷³ De studie beveelt aan om de analyse na een aantal jaar te herhalen en spreekt de verwachting uit “dat dan de secundaire gevolgen van droogte zichtbaar zullen worden: verzuivering door een hogere voedselrijkdom ten gevolge van de afbraak van organische stof; verzuring ten gevolge van het wegvallen van basenrijke kwel.”⁷⁴

Deze ontwikkelingen hebben ook betrekking op Noord-Brabant. Op basis van documenten, interviews en een werksessie concludeert de Beleidsevaluatie Verdrogingsbestrijding uit 2018: “[O]nder de huidige afspraken en invulling daarvan is tijdige uitvoering van alle benodigde herstelmaatregelen in en rond de verdroogde gebieden in de provincie Noord-Brabant zeer onwaarschijnlijk.”⁷⁵ De belangrijkste oorzaken zijn volgens dit onderzoek gelegen in onduidelijkheid over het precieze doel, de grote verwevenheid van functies in en rondom natuurgebieden, onvoldoende uitgewerkte afspraken tussen partijen en een veranderende context waarbinnen de verdroging moet worden aangepakt. Volgens experts van Natuurmonumenten en de Brabantse Milieufederatie is de belangrijkste oorzaak van de te geringe effectiviteit van de verdrogingsbestrijding dat de verdrogingsbestrijding tot voor kort enkel binnen natuurgebieden plaatsvond, terwijl de oorzaak (en dus ook de oplossing) juist buiten de natuurgebieden gelegen is.⁷⁶

Deze bredere inzichten verklaren duidelijke spanningen met het verslechteringsverbod van artikel 6, lid 2 Hrl op gebiedsniveau. Zo geeft de Gebiedsanalyse Kampina en Oisterwijkse vennen uit 2017 bijvoorbeeld aan dat het habitatype vochtige heide gedeeltelijk gewijzigd is in het habitatype droge heide: “een deel van de vochtige tot natte heide is door verdroging geëvolueerd naar droge heide.”⁷⁷ Verwezen kan voorts worden naar interviews met experts als onderdeel

⁷³ Witte, J. P. M., ‘Gevolgen van de droogte van 2018 voor de vegetatie van natuurgebieden op de Hogere Zandgronden van Nederland, afgeleid van het Landelijk Meetnet Flora’, FWE, Oosterbeek, 2021, beschikbaar op: <https://edepot.wur.nl/545658>, p. 7.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Beleidsevaluatie Verdrogingsbestrijding Noord-Brabant 2018, Berenschot, 10 september 2018, p. 16.

⁷⁶ Inbreng van Natuurmonumenten en de Brabantse Milieufederatie tijdens de uitvoering van dit onderzoek.

⁷⁷ Gebiedsanalyse Kampina en Oisterwijkse vennen, 2017, beschikbaar op:

https://www.natura2000.nl/sites/default/files/PAS/Gebiedsanalyses_vigerend/133_Kampina-en-Oisterwijkse-vennen_gebiedsanalyse_15-12-17_NB.pdf. Zie voor een voorbeeld buiten Brabant bijvoorbeeld de PAS-gebiedsanalyse (2017) voor het Buurserzand en Haaksbergerveen: “Ondanks [...] herstelmaatregelen is de actuele waterhuishouding in het Buurserzand en het Haaksbergerveen nog niet optimaal. Het gevolg hiervan is dat verdroging (te lage grondwaterstand en te grote peilfluctuaties), maar ook stikstofdepositie, nog altijd het behoud van oppervlakte en kwaliteit van de instandhoudingsdoelen op de korte termijn belemmeren.” Zie Natura 2000 Gebiedsanalyse voor de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) Buurserzand en Haaksbergerveen, 31 oktober 2017, https://www.natura2000.nl/sites/default/files/PAS/Gebiedsanalyses_vigerend/053_Buurserzand-en-Haaksbergerveen_gebiedsanalyse_31-10-17_OV.pdf, p. 20. Zie ook p. 15: “De belangrijkste knelpunten zijn de verslechterde waterhuishouding op regionale schaal, verarming door verdroging,

van het onderzoek van Wageningen Universiteit & Research naar de effecten van droogte gedurende de jaren 2018 en 2019. Zo geeft één van de experts aan dat de recente droge jaren vooral een probleem vormen omdat de grondwaterstanden in Brabant in de loop van de afgelopen decennia substantieel zijn gedaald “door grootschalige wateronttrekkingen en versnelde afvoer van regenwater.”⁷⁸

Het precies in kaart brengen van dergelijke effecten vraagt veelal om complexe monitoringsonderzoeken, maar effecten van verdroging zijn vaak ook met het blote oog waarneembaar. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gewezen op het onnatuurlijk vaak droogvallen van de vennen van de Landschotse Heide, de verschuiving van vochtige heide naar droge heide in gebieden, de massale eikensterfte, e.d.

Het voorgaande en de beschrijving van het strikte karakter van het verslechteringsverbod in paragraaf 3.1.1, laten er weinig twijfel over bestaan dat de verdroging in Noord-Brabant leidt tot situaties die strijdig zijn met artikel 6, lid 2 van de Habitatrictlijn en de provincie verplichten tot het nemen van passende maatregelen. Daarbij is met name van belang dat dit artikel in beginsel uitgaat van maatregelen ter preventie van verslechtering.

Artikel 6, lid 3 Habitatrictlijn

De hierboven in paragraaf 3.1.2 geschetste vereisten geven aan dat het regime van artikel 6, lid 3 zeer strikt is. Gezien de bestaande verdrogingsproblemen in combinatie met deze strenge eisen is het opvallend dat er weinig jurisprudentie is over de toelaatbaarheid van wateronttrekkingen in het licht van artikel 6, lid 3 van de Habitatrictlijn. Gedeeltelijk kan dit worden verklaard doordat waarschijnlijk een relatief groot deel van de onttrekkingen gebaseerd zijn op ofwel oude vergunningen

verzuring en plaggen in het recente verleden en het ontbreken van de historische productiviteitsgradiënt.” Zie ook andere documenten, waaronder Beheerplannen, PAS-veldverslagen en gebiedsanalyses, waaronder bijvoorbeeld Beheerplan 2016-2022, Natura 2000 Deltawateren, p.18: “De oppervlakte van het habitatype ‘ruigten en zomen (harig wilgenroosje)’ is door successie en verdroging sterk achteruitgegaan in de afgelopen decennia”; Gebiedsanalyse Kempenland-West, 15 december 2017,

https://www.natura2000.nl/sites/default/files/PAS/Gebiedsanalyses_vigerend/135_Kempenland-West_gebiedsanalyse_15-12-17_NB.pdf.

⁷⁸ Witte, J. P. M., D. Van Deijl, & G. A. P. H. Van den Eertwegh, ‘Gevolgen voor de natuur van de droge jaren 2018 en 2019; resultaten van een enquête onder deskundigen’, Deelrapport van het project: Droogte in zandgebieden van Zuid-, Midden- en Oost-Nederland, FWE & KnowH2O, Oosterbeek, 2020, beschikbaar op: <https://edepot.wur.nl/521008>, p. xxvii.

ofwel beregelingen betreft die onderwerp zijn van vergunningsvrijstellingen en algemene regels.

De strikte eisen van het artikel 6, lid 3-regime en de omvang van de verdrogingsproblematiek en onbalans in grondwatergebruik en -aanvulling, maken het echter wenselijk om de huidige praktijk van vergunningen en vrijstellingen voor beregelingen tegen het licht van de besproken Europeesrechtelijke eisen te houden. Hoewel nader onderzoek noodzakelijk is, is onduidelijk of bijvoorbeeld het beregeningsbeleid aan de eisen van artikel 6, lid 3 voldoet. Door de grote fluctuaties van de hoeveelheid water die wordt onttrokken lijkt geen sprake te zijn van een ongewijzigd voortdurende activiteit, waarmee beregelingen aan artikel 6, lid 3 getoetst moeten worden. (Overigens een theoretische discussie omdat we hierboven hebben gezien dat een toets op grond van artikel 6, lid 2, in beginsel niet meer ruimte zou bieden.) Redelijke wetenschappelijke twijfel over significante gevolgen, rekening houdend met cumulatie, moet conform HvJEU-jurisprudentie bij alle beregelingen die op de vergunningvrijstelling gebaseerd zijn, uitgesloten kunnen worden. Op basis van een passende beoordeling uit 2014 is dit vastgesteld. In het kader van dit onderzoek kan die beoordeling niet worden getoetst, maar de vraag is hoe dan ook of die conclusie ook anno 2021 nog getrokken kan worden. Daarbij speelt een rol dat vergunningsvrije beregelingen wel aan bepaalde voorwaarden zijn gekoppeld (bijv. t.a.v. periode, tijdstip, pompcapaciteit, locatie) maar de totale benutting door vergunningsvrije beregening lijkt niet gemaximaliseerd te zijn. Landelijk onderzoek laat zien dat de wateronttrekkingen voor beregening in droge zomers van recente jaren sterk is gestegen. Met verwijzing naar andere bronnen stelt Deltares t.a.v. het jaar 2018:

“Volgens Van der Meer (WEcR Nota 2020-030) is in 2018 ruim viermaal meer grondwater onttrokken voor beregening dan gemiddeld in de periode 2003 t/m 2017. Volgens CBS is in 2018 ruim driemaal meer grondwater onttrokken voor beregening dan gemiddeld in de periode 2003 t/m 2017.”⁷⁹

In Brabant gaat het waarschijnlijk om een toename van 40 miljoen m³ naar 100 miljoen m³. Bovendien zullen de effecten ook moeten worden beoordeeld in het licht van andere onttrekkingen (cumulatie), andere drukfactoren op grondwaterafhankelijke natuur (bijv. stikstofdepositie) en de waarschijnlijkheid van langere zomers met grotere extreme droogteperioden door klimaatverandering.

⁷⁹ Deltares e.a., Rapportage Droogte Zandgronden Nederland Fase 2 project, behorende bij: Droogte in zandgebieden van Zuid-, Midden- en Oost-Nederland: het verhaal - analyse van droogte 2018 en 2019 en tussentijdse bevindingen, 2 november 2020, <http://publications.deltares.nl/11203547b.pdf>, p. 37.

Lambert Verheijen: Blijven praten met de boeren⁸⁰

In 1996, Verheijen was toen nog gedeputeerde, maakte hij een afspraak met de boeren dat ze per jaar 40 miljoen kuub voor beregening mochten gebruiken. "Dat ging goed tot 2017." Door de droogte gebruiken de boeren sindsdien 100 miljoen kuub per jaar.

"Ik was in 1993 al bezig met verdroging. Zo lang speelt het al. Door de klimaatverandering gaat het nu sneller. Vanaf de jaren zeventig pompen we water te snel weg. Dat moet veranderen."

"We kunnen meer water vasthouden in april en mei door een hoge waterstand aan te houden. Dat is vervelend voor boeren die dan met zware machines niet het land op kunnen. Maar dat water kunnen ze in de zomer dan wel gebruiken om te beregenen. Het moet uit de lengte of de breedte komen. Ik denk dat de productiviteit van de boeren daardoor lager zal zijn. Daar kan je niet omheen." In Brabant praten de waterschappen, de boeren en de milieuorganisaties al jaren met elkaar. Het water is van iedereen," zegt Verheijen. "Dus de overheid moet beslissen over de verdeling."

Hij heeft jarenlang goed overlegd met de ZLTO maar ziet wel een probleem bij de opkomst van radicalere boeren, zoals die van de Farmers Defense Force. "Als je alle wetenschappelijke rapporten gewoon wegwuift, kan je niet meer in gesprek. Als je geen feiten meer hebt, kan je niet overleggen."

4.2 Beantwoording vanuit het perspectief van de KRW

Nederland heeft, zo blijkt uit diverse rapportages, waaronder het hiervoor genoemde PBL-rapport, de waterlichamen en deelstroomgebieden gekarakteriseerd en deze worden ook gemonitord. Er lijkt een betrekkelijk goed inzicht te zijn in het watergebruik, de diverse onttrekkingen en de kwaliteit van de grondwaterlichamen, oppervlaktewaterlichamen en de aquatische ecosystemen. De monitoring betreft met name toestandsmonitoring en trendmonitoring, de monitoring om te achterhalen wat de oorzaken zijn van het (eventueel) niet behalen van de doelen is minder ontwikkeld.

Verder worden stroomgebiedbeheerplannen vastgesteld, waarbij voor Brabant met name het deelstroomgebiedbeheerplan voor de Maas, als onderdeel van het nationale waterplan (onder de Omgevingswet het Nationaal Waterprogramma) relevant is, evenals regionale waterplannen. Voor Brabant is dat momenteel het Provinciaal Milieu Water Plan en voor de komende planperiode lag in het voorjaar van 2021 het Ontwerp Regionaal Water en Bodem Programma (vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet) voor de planperiode 2022-2027 ter inzage. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet verschuift de bevoegdheid om het plan/programma vast te stellen van provinciale staten naar gedeputeerde staten. Provinciale staten stellen wel nog een overkoepelend kader vast voor al het provinciaal beleid (Brabantse Omgevingsvisie). In dit verband moet het recente uitstel van de inwerkingtreding van de Omgevingswet tot juli 2022 overigens goed in de gaten worden gehouden.

⁸⁰ <https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/3373696/3-wijze-lessen-over-water-van-een-dijkgraaf-die-met-pensioen-gaat>

Met het vaststellen van het RWP geeft het college van GS invulling aan haar bevoegdheid om voor de KRW de volgende zaken vast te leggen:⁸¹

- Regionaal maatregelenprogramma voor grondwater;
- De oppervlaktewaterlichamen met bijbehorende type, status en doelen;
- Doelen overige wateren;
- Daarnaast zijn de wettelijke verplichtingen in het RWP opgenomen om de functies vast te leggen en de waterwinningen voor menselijke consumptie aan te wijzen;
- Ook wordt met het RWP voldaan aan de verplichtingen uit de Richtlijn Overstromingsrisico's (ROR).

Ten slotte zijn er operationele waterbeheerplannen (onder de Omgevingswet beheerprogramma's) die worden opgesteld door de verschillende waterbeheerders (Rijk/Rijkswaterstaat en waterschappen).

Daarnaast wordt met het Deltaprogramma zoetwatervoorziening (en ruimtelijke adaptatie) specifiek aandacht besteed aan waterkwantiteitsvraagstukken. Zie hiervoor uitvoeriger de paragraaf over klimaatadaptatie.

De verplichte maatregelenprogramma's zijn in dit samenspel van waterplannen geïntegreerd.⁸² Op basis van de Waterwet is er een breed scala aan beleidsinstrumenten, zoals peilbesluiten (die van invloed kunnen zijn op de grondwaterstanden) en de regulering via meldingen, algemene regels of vergunningen voor het onttrekken van grondwater (en oppervlaktewater), inclusief die voor het beregeningsbeleid⁸³ en de voorstellen dat te verbeteren.⁸⁴ Daarnaast is er juridisch instrumentarium voor wat wel het actief beheer wordt genoemd. Door middel van projectplannen kunnen actief beheermaatregelen worden ontworpen,

⁸¹ <file:///C:/Users/broek119/AppData/Local/Google/Chrome/Downloads/4850006.pdf>, p. 2

⁸² Witte, Jan-Philip M., de Louw, Perry G.B., van Ek, Remco, Bartholomeus, Ruud P., van den Eertwegh, Gé, Gilissen, H.K., van Rijswijk, H.F.M.W., Beugelink, Guus, Ruijtenberg, Rob & van der Kooij, Wolter (2020). Aanpak droogte vraagt transformatie waterbeheer. *Water Governance*, 2020 (3), (pp. 120-131); Gilissen, H.K. & Outhuijse, Annalies (2020). Naar een optimale beheersing van waterschaarsterisico's in 2030 – Meer aandacht voor zelfvoorzienendheid en de verkleining of verandering van de waterbehoefte. In Ch.W. Backes, E.H.P. Brans & H.K. Gilissen (Eds.), *2030 - Het juridische instrumentarium voor mitigatie van klimaatverandering, energietransitie en adaptatie in Nederland* (pp. 385-403) (19 p.). Den Haag: Boom Juridisch; Gilissen, H.K., van Kempen, J.J.H., Groothuijse, F.A.G. & van Rijswijk, H.F.M.W. (2019). Droogte in de delta – het nieuwe normaal? Naar meer eigen verantwoordelijkheid voor de landbouw. *Tijdschrift voor Agrarisch Recht*, 2019 (11), (pp. 697-708); F. Groothuijse en H.F.M.W. van Rijswijk, Een onlosmakelijk maar kwetsbaar verband: landbouw en water, in: N. Teesing (red.) *Milieuproblemen in de landbouw: falend omgevingsrecht en mogelijke oplossingen*, VMR 2019-1, Bju 2019, p. 249-300.

⁸³ Zie bijvoorbeeld, Twan Tiebosch, *Esplanada Advies, Beregenen uit grondwater in Brabant, Evaluatie periode 2014-2018*, 16 oktober 2018.

⁸⁴ <https://www.waterforum.net/brabants-pleidooi-voor-slimmer-beregeningsbeleid/>

gepland en uitgevoerd. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om ingrepen in het watersysteem of waterlopen zodat water langer wordt vastgehouden of wordt getransporteerd naar kwetsbare gebieden. Ook feitelijke maatregelen zoals het plaatsen van stuwen behoren tot de mogelijkheden. De beprijzing van het gebruik van grondwater en oppervlaktewater is in Nederland onderontwikkeld, iets waar ook de OESO al op wees.

Voor tijden van droogte en waterschaarste is er de verdringingsreeks (artikel 2.9 Waterwet jo. 2.1 Waterbesluit), een wettelijk vastgestelde rangorde van watergebruik die prioriteiten in tijden van watertekorten aangeeft. Deze verdringingsreeks kan als inspiratie dienen voor een herziening van het (grond)waterkwantiteitsbeleid, waaronder het beregeningsbeleid.

Categorie 1 - waarborgen veiligheid tegen overstroming - voorkomen onomkeerbare schade	Categorie 2 nutsvoorzieningen	Categorie 3 Kleinschalig hoogwaardig gebruik	Categorie 4 Overige behoeften
1. De stabiliteit van waterkeringen 2. Het voorkomen van klink en zettingen 3. Natuur (voorkomen onomkeerbare schade, anders cat. 4)	1. Drinkwatervoorziening (voor waarborgen leveringszekerheid, anders cat. 4) 2. Energievoorziening (alleen bij gevaar voor leveringszekerheid, anders cat. 4)	- tijdelijke beregening van kapitaalintensieve gewassen - verwerken van industrieel proceswater	- scheepvaart - landbouw - natuur (geen onomkeerbare schade) - industrie - waterrecreatie - binnenvisserij - drinkwatervoorziening (anders dan cat 2) - energievoorziening (anders dan cat 2) - overige belangen

Bron: Omgevingsweb.nl

De uiteindelijke vraag is of aan de individuele verplichtingen uit de KRW, zoals karakterisering en monitoring, is voldaan, en vooral of:

- de doelstelling van een goede kwantitatieve grondwatertoestand op tijd wordt bereikt;
- of er een terecht beroep op uitzonderingen is gedaan;
- of er geen sprake is van verslechtering vanaf 2009;
- of er sprake is van verbetering en bescherming vanaf 2015, tenzij een terecht beroep op een uitzondering is gedaan;
- of het geheel aan juridische, economische, feitelijke en vrijwillige voorziene maatregelen er voor kan zorgen dat in 2027 aan de doelstellingen wordt voldaan.

Uit de verschillende documenten (plannen, beleidsdocumenten, monitoringresultaten, juridische instrumenten, feitelijke maatregelen etc) kan grofweg worden gezegd dat:

- de hoeveelheid onttrokken grondwater redelijk bekend is;
- de karakterisering van de grondwaterlichamen redelijk goed op orde lijkt;
- maar dat er sinds 2009 meer grondwater wordt onttrokken, zodat in strijd met het KRW verslechteringsverbod wordt gehandeld;
- dat er veel beleidsvoornemens zijn om samen met de betrokken partijen de grondwatertoestand te beschermen en te verbeteren met een rijk geschakeerd pakket aan maatregelen;
- maar ook dat onduidelijk is of dit totaalpakket er voor gaat zorgen dat er niet langer een verslechtering én een verbetering op zal treden zodat in 2027 aan de KRW doelstellingen voor grondwater en verdroging wordt voldaan.

4.3 Beantwoording vanuit het perspectief van het EU klimaatadaptatierecht

Zoals in paragraaf 3.4 beschreven bevat het Europese klimaatadaptatiebeleid op dit moment nog geen concrete juridische verplichtingen voor de lidstaten. Ook de nieuwe Europese Klimaatwet legt de bal vooralsnog bij de lidstaten. Lidstaten moeten 'voortdurende vooruitgang' laten zien en daartoe zelf adaptatieplannen ontwikkelen, uitvoeren en evalueren die vanaf 2023 om de vijf jaar door de Europese Commissie worden beoordeeld. Bij onvoldoende vooruitgang kan de Commissie EU-maatregelen nemen. Uit de onlangs verschenen Klimaatadaptatiestrategie van de Commissie blijkt dat zij 'op de natuur gebaseerde oplossingen' essentieel vindt en veel nadruk legt op blauw-groene infrastructuur, herstellen van waterrijke gebieden en de sponswerking van de bodem. Uitgangspunt van het Europese beleid is dat bestaande richtlijnen worden gebruikt om klimaatadaptatie te realiseren, waarbij voor het onderwerp van dit onderzoek de Kaderrichtlijn water centraal staat.

Het Deltaplan Zoet Water (2017-2021) geeft aan dat in 2050 Nederland weerbaar moet zijn tegen zoet water tekort en over een gezond en evenwichtig watersysteem dient te beschikken.⁸⁵ Het Deltaprogramma 2021 formuleert als uitgangspunt dat 'de vraag naar water wordt afgestemd met de beschikbaarheid van water door bij de toedeling van watervragende functies aan gebieden rekening te houden met de waterbeschikbaarheid in die gebieden en in te zetten op een zuinige omgang met water door watervragende functies.' Tevens wordt een voorkeursvolgorde geformuleerd:⁸⁶

- beter vasthouden van water om (...) beschikbaarheid zeker te stellen;
- vervolgstap om een tekort aan water te voorkomen is het slimmer verdelen van water over de watervragende functies in een gebied;

⁸⁵ DP2015

⁸⁶ Deltabeslissing zoet water

- als deze inzet toch nog onvoldoende is, dan moeten we (rest)schade accepteren en ons daarop voorbereiden.

Op advies van de Beleidstafel Droogte is actief grondwaterbeheer meer centraal komen te staan, zeker voor de hoge zandgronden.⁸⁷ Tevens worden de opgaven voor zoetwater en die voor ruimtelijke adaptatie voortaan in samenhang opgepakt. Het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie stelt als doel dat in Nederland 2050 klimaatbestendig en waterrobuust moet zijn ingericht. Eén van de concrete maatregelen is dat het klimaatbestendig en waterrobuust inrichten onderdeel moet zijn van alle werkzaamheden in de ruimtelijke inrichting. Zo moeten provincies gebieden voortaan klimaatadaptief en waterrobuust inrichten en dit uiterlijk in 2022 in hun omgevingsvisie vastleggen.

Voor Noord-Brabant is het Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie Zuid-Nederland 1.0 (UPZN 1.0) uit 2017 van belang waarin als juridische maatregelen (o.a.) het borgen van klimaatadaptatie in samenhangende verordeningen onder de Omgevingswet wordt aangekondigd.⁸⁸ In de Brabantse Visie Klimaatadaptatie uit 2020 staan vijf beginselen centraal, te realiseren in 2050:⁸⁹

1. Er wordt aan het oppervlaktewater, ondiepe en diepe grondwater niet meer onttrokken dan er ook is aangevuld. Omdat er op dit moment dalende trends zijn, betekent dat dat er meer moet worden aangevuld dan onttrokken, tot de gewenste klimaatbestendige grondwaterstand is bereikt.
2. Het (regen)water in hoger gelegen gebieden wordt niet afgevoerd, maar wordt vastgehouden in de bodem en infiltreert naar het grondwater.
3. Lager gelegen terreinen en gebieden zijn structureel natter en hebben hogere peil- en of grondwaterstanden dan hoger gelegen gedeeltes. Ontwatering zorgt immers voor de afvoer van water van hoger gelegen gebieden en is daarom niet wenselijk.
4. Als er extreme weersituaties zijn (piekbuien, droogte) ontstaat minder, minder snel of minder ernstige overlast of schade, omdat het systeem "ruimte" biedt om de pieken op te vangen. Dit kan gaan om ruimte in oppervlakte, ruimte in de bodem en ruimte in de tijd.
5. Waterkwaliteit is overal op orde, om geschikt te zijn voor de functies die water nodig hebben. De principes hebben gevolgen voor de inrichting en de gebruiksfuncties in het gehele systeem: van haarvaten tot beken, rivieren en kanalen én het bebouwd gebied.

⁸⁷ https://dp2021.deltaprogramma.nl/6-voortgang-per-gebied.html#h6_9

⁸⁸ <https://www.klimaatadaptatiebrabant.nl/uitvoeringsprogramma-klimaatadaptatie-zuid-nederland>

⁸⁹ <https://www.brabant.nl/-/media/863ced4e53bb4b31afd0d51d1c7c608b.pdf>

In het Ontwerp Regionaal Water- en Bodemprogramma 2022-2027, dat wordt vastgesteld op basis van de Omgevingswet, worden allerlei concrete doelen en maatregelen geformuleerd met het oog op klimaatadaptatie en watervoorraad. Deze doelen en maatregelen, alsmede de termijn waarop de doelen gerealiseerd zouden moeten zijn, krijgen hierna aandacht (zie paragraaf 6).

Al met al moet worden geconcludeerd dat het Nederlandse en Brabantse klimaatadaptatiebeleid voor zover dat relevant is voor verdroging, zeker een voortdurende vooruitgang laat zien en sterk inzet op een groen-blauwe infrastructuur, herstel van waterrijke gebieden (de natte natuurparels), en sponswerking van de bodem. Daarmee is het beleid als zodanig in overeenstemming met de breed geformuleerde Europeesrechtelijke eisen op het gebied van het klimaatadaptatiebeleid.

5 Consequenties voor de toelating van menselijke activiteiten

c) Wat zijn de consequenties van de antwoorden op voorgaande vragen voor bestaande en nieuwe vergunningen en beregeningen?

5.1 Beantwoording vanuit het perspectief van de Vogel- en Habitatrictlijnen

Consequenties voor bestaande vergunningen, inclusief 'onbenutte ruimte'

In concrete situaties waarin door verdroging sprake is van overtredingen van artikel 6, lid 2 van de Habitatrictlijn ((dreigende) verslechtering), kunnen bestaande Wet natuurbeschermingsvergunningen voor wateronttrekkingen ter discussie komen te staan. Een dergelijke discussie kan in een juridisch spoor worden gevoerd doordat een maatschappelijke organisatie een verzoek indient tot intrekking of wijziging van de vergunning. Hierbij kan het gaan om een vergunning die in gebruik is maar ook om nog niet gebruikte (latente) ruimte in de bestaande vergunning.

Artikel 5.4, tweede lid van de Wnb bepaalt in dit verband: "Een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, wordt in elk geval ingetrokken of gewijzigd indien dat nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn." De hierboven besproken lijnen van de HvJEU-jurisprudentie en de besproken AG Conclusie zijn van belang bij het bepalen van de vraag of maatregelen ter uitvoering van artikel 6, lid 2 nodig zijn. Een belangrijk inzicht in dit verband, ook waar het gaat om grondwateronttrekkingen, is dat er geen redelijke wetenschappelijke twijfel mag

bestaan over de vraag of significante gevolgen uitgesloten zijn (zie paragraaf 3.1 en het daarin besproken accent op preventie en voorzorg).

De drempel voor het noodzakelijk achten van maatregelen is dus laag, maar hiermee is niet gezegd dat intrekking van een specifieke bestaande vergunning ook *de* maatregel is die noodzakelijk moet worden geacht. Vooral voor deze vraag is een recente ABRvS-uitspraak van belang. In deze zaak werd artikel 5.2, tweede lid van de Wnb ingeroepen tegen een vergunning voor een varkenshouderij nabij Natura 2000-gebied de Kampina in Noord-Brabant. De zaak had betrekking op stikstofdepositie maar moet ook voor de verdrogingsproblematiek relevant worden geacht.

Met verwijzing naar het HvJEU stelt de ABRvS in de zaak betreffende De Logt B.V. (Noord-Brabant) allereerst vast dat “lidstaten bij het nemen van passende maatregelen over een beoordelingsmarge beschikken, “mits gewaarborgd is dat er geen verslechtering of verstoring plaatsvindt.”⁹⁰ “Het is met andere woorden aan de lidstaten ter beoordeling welke maatregelen worden getroffen, maar deze maatregelen moeten worden uitgevoerd als verslechteringen of verstoringen met significante gevolgen dreigen.”⁹¹ Dit betekent dat een bevoegd gezag bij een verzoek om intrekking van en Wnb-vergunning “beoordelingsruimte heeft bij de keuze van de passende maatregelen die nodig zijn om verslechteringen en verstoringen met significante gevolgen voor natuurwaarden te voorkomen.”⁹² Daarbij geeft de ABRvS aan dat het bevoegd gezag “in het besluit op een verzoek om intrekking of wijziging van de natuurvergunning inzichtelijk dien[t] te maken op welke wijze het invulling heeft gegeven aan de beoordelingsruimte die het heeft bij de keuze van de te treffen passende maatregelen.”⁹³

In de praktijk kunnen zich dan verschillende situaties voordoen, die in de ABRvS-uitspraak kort aan bod komen:

- “Als de intrekking of wijziging van de natuurvergunning de enige passende maatregel is om de dreigende achteruitgang van natuurwaarden te voorkomen, dan moet het college de natuurvergunning intrekken of wijzigen.”⁹⁴
- Wanneer er meerdere mogelijke passende maatregelen zijn, kan - eventueel als onderdeel van een groter pakket van maatregelen - voor intrekking (of wijziging) van de vergunning worden gekozen.

⁹⁰ ABRvS, 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, r.o. 7 - 7. 2.

⁹¹ Idem.

⁹² Idem.

⁹³ Idem.

⁹⁴ Idem.

- Als het bevoegd gezag “de intrekking of wijziging van de natuurvergunning niet als passende maatregel wil inzetten terwijl dat wel zou kunnen, dan dient het college inzichtelijk te maken dat de intrekking of wijziging niet de enige passende maatregel is en als dat zo is, waarom de intrekking of wijziging van de natuurvergunning geen onderdeel hoeft uit te maken van de maatregelen of het pakket van maatregelen dat wel wordt getroffen. Het college kan dat doen door uit te leggen welke andere maatregelen zijn of zullen worden getroffen, binnen welk tijdpad de maatregelen worden uitgevoerd en wanneer verwacht wordt dat deze effectief zijn.”⁹⁵

De ABRvS benadrukt dat het bevoegd gezag de voorwaarden voor het kunnen afzien van intrekking of wijziging van de vergunning (de derde situatie) bijzondere serieus moet nemen indien de toepassing van artikel 5.4, tweede lid, betrekking heeft “op een natuurvergunning voor een activiteit die stikstofdepositie veroorzaakt op (zwaar) overbelaste natuurwaarden die onder druk staan en dreigen te verslechteren.”⁹⁶ De overweging wordt hier integraal weergegeven omdat deze evenzeer betrekking kan hebben op verdroging:

“De te hoge stikstofbelasting in Natura 2000-gebieden wordt veroorzaakt door de cumulatieve effecten van (veel) verschillende activiteiten afkomstig van verschillende bronnen. Daar waar de hoge stikstofbelasting leidt tot verslechtering van natuurwaarden zijn passende maatregelen nodig die onder meer gericht zijn op de daling van de stikstofdepositie in het Natura 2000-gebied. De intrekking of wijziging van natuurvergunningen voor activiteiten die bijdragen aan die verslechtering is een passende maatregel, maar zal in de regel niet de enige mogelijke passende maatregel zijn ter beperking van de stikstofdepositie. Het college kan, als het niet voor de intrekking of wijziging van de natuurvergunning kiest terwijl dat wel zou kunnen, niet volstaan met de enkele constatering dat andere passende maatregelen kunnen, zullen of al worden getroffen. Het college dient inzichtelijk te maken met welke maatregelen uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn. Als er een pakket van maatregelen of een programma in uitvoering is dat gericht is op de daling van stikstofdepositie en dat zo nodig vergezeld gaat van monitoring van de uitvoering en effecten en dat voorziet in bijsturing of aanvulling indien nodig, dan kan het college daar naar verwijzen. Vergelijk 28.2 van de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1603). Is er geen zicht op de uitvoering van andere stikstofreducerende maatregelen binnen afzienbare

⁹⁵ Idem.

⁹⁶ ABRvS, 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, r.o. 7. 3.

termijn, dan komt de intrekking of wijziging van de natuurvergunning, al dan niet in samenhang met de intrekking of wijziging van één of meer andere natuurvergunningen, nadrukkelijk in beeld, met name als die intrekking(en) of wijziging(en) wel binnen afzienbare termijn tot relevante verbetering kan of kunnen leiden.”⁹⁷

Vanuit het perspectief van artikel 6, lid 2 Hrl (zie hierboven paragraaf 3.1), moet hierbij worden opgemerkt dat de verwijzing naar een pakket van maatregelen met evt. monitoring alleen voldoende is wanneer aangetoond kan worden dat dat pakket effectief zal zijn om de (dreiging van) verslechtering te beëindigen. In het licht van de besproken AG Conclusie betekent dit dat er geen redelijke wetenschappelijke twijfel bestaat over het kunnen (gaan) optreden van significante effecten. Anders kunnen de maatregelen niet ‘passend’ geacht worden om naleving van artikel 6, lid 2 te waarborgen.

Consequenties voor nieuwe vergunningsaanvragen

De hierboven besproken parallel tussen het stikstofdossier en verdroging gaat in belangrijke mate ook op voor wat betreft de toelaatbaarheid van afgifte van nieuwe Wnb-vergunningen. In situaties waarin de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen door verdroging al sterk onder druk staan, zal het bij nieuwe wateronttrekkingen of uitbreidingen van bestaande wateronttrekkingen niet eenvoudig zijn om aan te tonen dat een nieuwe vergunning binnen de strenge kaders van artikel 6, lid 3 verleend kan worden.

Om dit te illustreren wordt verwezen naar een recente uitspraak door de Vlaamse Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State inzake relatie tussen wateronttrekking en Natura 2000.⁹⁸ Nabij het Natura 2000-gebied ‘Vennen, heiden en moerassen rond Turnhout’ en het vogelrichtlijngebied ‘Arendonk, Ravels, Merksplas, Oud-Turnhout en Turnhout’ werden “zandwegen met relictten van duingrasland” omgezet naar akkerland voor de maïsteelt, met bijhorende grondwaterwinning. Pas later wordt hiervoor een vergunning aangevraagd die in augustus 2016 door het bevoegd gezag geweigerd wordt omdat een passende beoordeling ontbreekt. In mei 2017 wordt opnieuw een vergunning aangevraagd “voor een grondwaterwinning voor de berekening van maïs met een maximaal debiet van 720 m³/dag en 17.500 m³/jaar”. Het Agentschap voor Natuur en Bos verstrekt een ongunstig advies omdat de “passende beoordeling onvolledig is en de uitgevoerde grondwatermodellering dient te worden aangepast en rekening dient te worden gehouden met opmerkingen van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek.” Het bevoegd gezag weigert

⁹⁷ Idem.

⁹⁸ Vlaamse Raad van State, 9 maart 2021, nr. 250.025.

daarom de vergunning maar in beroep op provinciaal niveau worden toch gunstige adviezen afgegeven en – hoewel het Agentschap de passende beoordeling onvoldoende blijft vinden – wordt begin 2018 de vergunning door de ‘deputatie van de provincieraad van Antwerpen verstrekt. Tegen dit besluit stelt ‘Natuurpunt’ (Vlaamse Natuurmonumenten) beroep in bij de Raad van State. Natuurpunt is van oordeel dat de vergunningverlening in strijd is met artikel 6, lid 3 van de Habitatrichtlijn (en 36ter, §§ 3 en 4 van het Vlaamse Natuurbehouddecreet, waarin artikel 6, lid 3 is verankerd). De Raad van State oordeelt, met verwijzing naar het negatieve advies van het Agentschap:

“Gelet op het negatieve karakter ervan dient alleszins te worden aangenomen dat de bestreden beslissing werd genomen terwijl er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs twijfel bestaat over schadelijke gevolgen die beschermde soorten in gevaar kunnen brengen. Deze vaststelling klemt nog meer door het herstelbeleid dat te dezen wordt gevoerd en zoals dit wordt verwoord in de instandhoudingsdoelstellingen van de betrokken speciale beschermingszone. Elke ingreep die een achteruitgang betekent van de soorten die zich niet in een goede toestand bevinden dient immers als betekenisvol te worden beschouwd. Uit de stukken van het dossier blijkt dat de voorgenomen activiteiten een invloed hebben op het grondwaterpeil en de beschermde soorten bedreigen. Aldus moet uit de stukken en de bestreden beslissing duidelijk blijken dat de instandhoudingsdoelstellingen niet in het gedrang komen door de bestreden beslissing. Dat blijkt niet uit de bestreden beslissing.”⁹⁹

In Vlaanderen wordt er bij vergunningverlening tot op heden vanuit gegaan dat een verlaging van de grondwaterstand van maximaal 5 cm geen negatieve gevolgen heeft voor droogtegevoelige vegetatie, maar hierover bestaat naar aanleiding van bovenbeschreven zaak discussie. Volgens een artikel in De Tijd laat de Vlaamse minister van omgeving Demir “onderzoeken in hoeverre de 5 centimetergrens wetenschappelijk onderbouwd werd in het verleden.” De minister zou volgens dit artikel gesteld hebben: “Als die onderbouwing niet gegeven kan worden, is het een kwestie van tijd voor het juridisch kader helemaal wordt onderuitgehaald.”¹⁰⁰

⁹⁹ Idem, r.o. 24.

¹⁰⁰ Wim van de Velden, ‘Grondwaterwinning op de helling in Vlaanderen’, De Tijd, 2 april 2021, <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/vlaanderen/grondwaterwinning-op-de-helling-in-vlaanderen/10295445.html>.

Herziening vergunningsvrije beregelingen

Voor de implementatie van een nieuw beregeningsbeleid in Noord-Brabant is in 2014 een passende beoordeling opgesteld.¹⁰¹ Belangrijkste wijziging van het beleid was een flexibilisering van beregelingen buiten een beschermingszone rond Natura 2000-gebieden en het vasthouden aan 'stand-still' binnen deze zones. Dat betekent dat binnen die zones bestaande onttrekkingen doorgang kunnen vinden, maar geen nieuwe putten zijn toegestaan. Als onderdeel van dit beleid hebben de Waterschappen beregelingen die voldoen aan de eisen van dit beleid vergunningsvrij verklaard op grond van de Waterwet en zijn de beregelingen door de Provincie als vergunningsvrij aangemerkt voor de Wet natuurbescherming. De passende beoordeling is gebaseerd op modelmatige berekeningen van de effecten, uitgaande van 'worst case-scenario's' en strikte criteria voor de bepaling van de contouren.¹⁰² (Daarbovenop zijn instandhoudingsmaatregelen getroffen om een verbetering te realiseren ten behoeve van de instandhoudingsdoelstellingen.)

Hoewel extra zekerheid in de berekeningen zijn ingebouwd, betreft het modelberekeningen op basis van een tamelijk groot aantal aannames of voorwaarden. Voorbeelden hiervan zijn:

- Voor de flexibilisering (vergunningvrij-verklaring) geldt de voorwaarde dat waterconserverende en/of waterbesparende maatregelen zijn getroffen;
- Bij een droge zomer worden bepaalde beperkingen voor beregening opgeheven, waarbij uitgegaan wordt van een 5%-regeling (5% kans op droge zomers);
- Een lage grondwaterstand in het voorjaar met risico's voor vermindering van de grondwatervoorraad kan leiden tot een beregeningsverbod, welke regeling echter beperkt is tot "het beregenen van grasland in de maanden april en mei."¹⁰³

De passende beoordeling gaat wat betreft totale (cumulatieve) onttrekkingen voor beregening uit van de uitkomsten van een afzonderlijk onderzoek, uitgevoerd door Jansen.¹⁰⁴ Theoretische beregeningshoeveelheden lijken in deze studie behoorlijk goed overeen te komen met de berichten over beregeningshoeveelheden in de praktijk. Zo wordt door Jansen op basis van toekomstscenario's aangenomen dat in

¹⁰¹ R.J. Jonkvorst, R.G. Verbeek, G.F.J. Smit, 'Passende beoordeling beregeningsbeleid Noord-Brabant, Bureau Waardenburg, Rapport nr. 14-082, 7 april 2014.

¹⁰² Ibid, p. 5.

¹⁰³ Ibid, p. 14.

¹⁰⁴ R. Janssen, Socio-economische analyse van de landbouwsector in Noord- Brabant, 28 januari 2014, <https://openarchivaris.nl/blob/25/02/3f8c96181bdaad9b3dd3d1651aea.pdf>.

natte jaren de beregeningsbehoefte ruim boven de 40 m³ grondwater uit kan komen en in droge jaren ruim boven de 100 miljoen m³.

Toch bestaan er voor wat betreft de passende beoordeling uiteenlopende vragen of onduidelijkheden die twijfels kunnen doen rijzen over de eindconclusie dat de beregeningen geen significant gevolgen voor Natura 2000-gebieden kunnen hebben:

- In de passende beoordeling wordt het rapport van Janssen alleen één keer vermeld, maar onduidelijk is of bij de berekening van effecten uitgegaan wordt van de toekomstscenario's voor droge jaren;
- In de passende beoordeling lijkt uitgegaan te worden van 5% kans op droge zomers, maar is dit uitgangspunt nog steeds juist en zo niet, wat zou dit betekenen voor de grondwaterreserves en effecten voor Natura 2000-gebieden? Er is wel rekening gehouden met extreem droge jaren, maar bijvoorbeeld ook met een reeks van extreem droge jaren? Hoe groot is bijvoorbeeld de kans dat hiermee vanwege teruglopende regelval en daarmee de aanvulling van grondwaterreserves ook gelijkblijvende onttrekkingen tot vermindering van deze reserves leidt en wat zou dit betekenen voor de grondwaterafhankelijke soorten en habitattypen in Natura 2000-gebieden (bijv. door afname kwel, e.d.)?
- Onduidelijk is in welke mate cumulatieve effecten, waaronder met name de totale hoeveelheid onttrekkingen (incl. vergunningen voor industrie en drinkwatervoorziening en beregeningen voor niet-agrarische doeleinden), de onderlinge versterking van verdroging en (vaak verder toegenomen) stikstofdepositie, e.d. zijn beoordeeld. Het onderwerp stikstof/verzuring wordt slechts 1 keer als 'uitgangspunt' genoemd;
- Het contrast tussen uitgangspunten voor de passende beoordeling (bijv. het niet mogen droogvallen van vennen, e.d.) en waarnemingen in de praktijk (het wel droogvallen van deze vennen) doet de vraag rijzen of de provincie-brede passende beoordeling op basis van modelmatige effectberekeningen voor alle 21 Natura 2000-gebieden wel voldoende zekere uitkomsten heeft opgeleverd op gebiedsniveau. Op gebiedsniveau moet immers redelijke wetenschappelijke twijfel over significante gevolgen (incl. beoordeling van cumulatieve gevolgen) ontbreken.

Of de passende beoordeling uit 2014 nog steeds stand kan houden is in het kader van dit onderzoek niet uitvoerig onderzocht, maar aangenomen mag worden dat nader onderzoek hiernaar vereist is op basis van onder meer bovenstaande vragen, de bevindingen van het Onderzoeksrapport watervraag natuur, waarnemingen in de

praktijk die deels afwijken van de uitgangspunten van de passende beoordeling (drooggevallen vennen, conditie oude eikenbossen, etc.) en de toename van opeenvolgende zeer droge jaren door klimaatverandering.

Hier liggen ook relaties met de actualisering van het Natura 2000-systeem waar momenteel aan wordt gewerkt. Deze actualisering zal voor veel gebieden bijvoorbeeld moeten leiden tot het toevoegen van instandhoudingsdoelstellingen voor soorten en habitattypen die op grond van de richtlijnen gebiedsbescherming vereisen en meer dan verwaarloosbaar aanwezig zijn.¹⁰⁵ Het betreft hierbij niet alleen doelen genoemd in het zogenaamde Veegbesluit maar ook doelen voor soorten en habitattypen die zich na aanmelding en aanwijzing in de Natura 2000-gebieden (boven het niveau van verwaarloosbaar) hebben gevestigd. Dit betekent ook dat bij de toepassing van het artikel 6-regime met deze ‘nieuwe’ doelstellingen rekening gehouden moet worden, zowel bij de uitleg van het verslechteringsverbod van artikel 6, lid 2 als bij de toelating van nieuwe onttrekkingen (incl. beregeningen).

Vergunningsvrije beregeningen kunnen langs diverse wegen onderwerp worden van juridische discussie. Zo kan door een partij gesteld worden dat de beregeningen stopgezet of aangepast moeten worden als maatregel om strijdigheid met artikel 6, lid 2 tegen te gaan. Dit kan de provincie worden verzocht en tegen een weigering om dergelijke maatregelen te treffen staat beroep open. In feite zou daarmee gesteld worden dat de beregeningen een bijdrage leveren aan de verdroging, waarmee ook niet aan de voorwaarden voor vergunningsvrijstelling van het HvJEU wordt voldaan. In een dergelijke situatie kan dus ten aanzien van bijvoorbeeld een nieuwe beregening buiten de stand-still zone om handhaving worden gevraagd wegens strijd met artikel 6, lid 3 van de Habitatrichtlijn.

De discussie kan ook opkomen bij juridische procedures over een Natura 2000 Beheerplan waarin beregeningen vergunningsvrij verklaard worden. Dit laatste is aan de orde bij een zaak die door Werkgroep Behoud de Peel is aangespannen tegen het beheerplan voor Grote Peel, Deurnsche Peel en Mariapeel.¹⁰⁶ Bij het onderzoeken van de aanvaardbaarheid van de vergunningsvrij-verklaring van de beregeningsputten was kennelijk geen rekening gehouden met extreem droge jaren, waardoor volgens de Rechtbank geen sprake was van een goede en volledige

¹⁰⁵ Zie o.a. P.P. Szostak, D.R.G. van Wieringen, S.R.W. van Hees, en L.G. Turlings, ‘Onderzoeksrapport Nalopen van Natura 2000-aanwijzings- en wijzigingsbesluiten op doelen die niet voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn,’ in opdracht van Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Witteveen & Bos, 27 augustus 2020, <https://edepot.wur.nl/532554>.

¹⁰⁶ ABRvS, 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:361. Zie ook voor perspectief en samenvatting van Werkgroep Behoud de Peel, ‘Hoger beroep van Limburg betreffende beregening in Beheerplan ongegrond verklaard’, Nieuwsbrief, 1 maart 2021.

passende beoordeling van de effecten. In hoger beroep wordt dit bevestigd en concludeert de ABRvS dat de rechtbank “dan ook terecht [heeft] geoordeeld dat de gevolgen van de uitzonderingen op de vergunningplicht bij de vaststelling van het beheerplan onvoldoende zijn onderzocht.”¹⁰⁷ De ABRvS oordeelt vervolgens ook dat sociaaleconomische belangen geen rol mogen spelen bij een dergelijke beoordeling en daarmee ook niet bij de vraag of activiteiten van de vergunningplicht uitgezonderd kunnen worden:

“4.7. Het betoog van [appellant sub 1] e.a. en LLTB dat de rechtbank de uitzondering van de vergunningplicht voor het gebruik van de beregeningsputten voor beregening van open teelt niet kon vernietigen gelet op de belangen van [appellant sub 1] e.a. en andere agrarische bedrijven, bij zekerheid over een ongestoorde - vergunningvrije - voortzetting van dit gebruik slaagt niet. Dat het voor de agrarische bedrijven van groot belang is dat het gebruik van de beregeningsputten voor beregening open teelt in het beheerplan wordt gereguleerd, wordt door beide colleges onderkend en hun inzet is dan ook om hiervoor alsnog een regeling in het beheerplan op te nemen. Dit laat echter onverlet dat de uitzondering op de vergunningplicht voor beregenen alleen in het beheerplan kan worden opgenomen als uit een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat deze activiteiten de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden niet zal aantasten. Voor het meewegen van de agrarische bedrijfsbelangen is in een passende beoordeling geen ruimte.”

5.2 Beantwoording vanuit het perspectief van de Kaderrichtlijn Water

Deze vraag is in zijn algemeenheid al beantwoord bij vraag a). Er dient een onderscheid gemaakt te worden tussen het verbod op achteruitgang en de verbeteringsdoelstelling. Vanaf 2009 geldt een verbod op de achteruitgang van de kwantitatieve grondwaterdoelstelling en de meer kwalitatieve grondwater en oppervlaktewaterdoelstellingen. Het streven is te komen naar een goede kwantitatieve grondwatertoestand in – uiterlijk - 2027, waarbij er een evenwicht bestaat tussen onttrekkingen en (natuurlijke) aanvullingen van grondwater. Aangenomen moet worden dat strijdigheid met Europese verplichtingen lastig aangetoond kan worden door op een bepaalde maatregel in te zoomen. Ook kan worden aangenomen dat bestaande vergunningen niet perse moeten worden beperkt of dat geen nieuwe vergunningen meer kunnen worden verleend. Dat neemt niet weg dat de onttrekkingen de afgelopen jaren zijn toegenomen (Onderzoek watervraag natuur 2020), hetgeen in strijd lijkt met het verbod op achteruitgang

¹⁰⁷ ABRvS, 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:361, r.o. 4.6.

(tenzij er geen sprake is van achteruitgang van de kwantitatieve grondwatertoestand). Om ook aan de verbeterdoelstellingen te kunnen voldoen en uiteindelijk om aan de doelstellingen van de KRW te kunnen voldoen moet ingezet worden op een samenstel van maatregelen in het maatregelenpakket. Dan kan alsnog duidelijk worden dat er inderdaad vergunningen beperkt of ingetrokken moeten worden, nieuwe vergunningen niet verleend kunnen worden, het meldingenstelsel vervangen moet worden door algemene regels of vergunningen, prioriteiten anders gesteld moeten worden, feitelijke maatregelen moeten worden getroffen of gebruik moet worden gemaakt van andere financiële instrumenten. Wanneer wordt verzocht om handhaving van vergunningvoorschriften of voorschriften bij algemene regels, of wanneer nieuwe vergunningen worden aangevraagd en verleend dient het bevoegd gezag te motiveren dat vergunningverlening, (niet) aanpassen van algemene regels of het meldingensysteem of (niet) handhaven van voorschriften niet zal leiden tot verslechtering (bijvoorbeeld omdat andere maatregelen worden getroffen om een toename in de onbalans van onttrekkingen en aanvulling tegen te gaan. Het feit dat het bij de KRW gaat om een samenspel van maatregelen bij de beoordeling of er sprake is van verslechtering of het onvoldoende verbeteren om in 2027 aan de doelen van de KRW te voldoen, maakt het lastig om per individuele maatregel of besluit aan te tonen dat een toestemming of onttrekking of maatregel leidt tot achteruitgang. Anderzijds kan bij het voorstellen en ontwikkelen van nieuw beregenings- of ander verdrogingsbeleid wel duidelijk worden gemaakt dat de verschillende voorgestelde maatregelen noodzakelijk zijn om achteruitgang te voorkomen en tijdig doelbereik te realiseren.

6 Quick-scan Ontwerp Regionaal Water en Bodem Programma 2022-2027

d) Hoe moet – in het licht van de beantwoording van de voorgaande vragen - het Ontwerp Regionaal Water en Bodem Programma 2022-2027 van de Provincie Noord-Brabant worden beoordeeld?

In het RWP wordt voor het thema water en bodem nadere uitwerking en invulling gegeven aan de Brabantse Omgevingsvisie, welke visie inzet op het vinden van een balans tussen beschermen en benutten (p.4 Ontwerp RWP). Samen met de Visie Klimaatadaptatie vormt het RWO “het kader voor de uitvoering van de wettelijke taken en de doelen uit de Brabantse Omgevingsvisie” (p.5). Hieronder worden in het licht van de voorgaande vragen en antwoorden enkele onderwerpen besproken die direct of indirect van belang zijn voor het tijdig invulling geven aan de hierboven besproken EU-rechtelijke verplichtingen op de thema’s natuur, water en klimaatadaptatie. Conform de afbakening van dit onderzoek wordt daarbij alleen

gekeken naar de kwantitatieve grondwateraspecten, mede in relatie tot natuur en klimaatadaptatie.

Urgentie en doelstellingen

De besprekingen van de voorgaande vragen geven aan dat er om meerdere redenen een grote urgentie bestaat om de verdrogingsproblematiek meer effectief aan te gaan pakken. Deze redenen zijn in de concluderende samenvatting kort opgesomd. Het ontwerp RWP bevestigt dat sprake is van grote urgentie: “De urgentie is groot: de verdroging en andere effecten van klimaatverandering nemen sneller toe dan we hebben kunnen opvangen in de huidige aanpak” (p.8). In het verlengde van de Visie Klimaatadaptatie durft de provincie ook een hoge ambitie uit te stralen. Dit komt met name tot uiting in de stelling dat een trendbreuk noodzakelijk is en in de gestelde doelstellingen. In het Ontwerp Regionaal Water- en Bodemprogramma 2022-2027, worden veel belangrijke concrete doelen en maatregelen geformuleerd met het oog op klimaatadaptatie en waterkwantiteit en -kwaliteit. Het gaat daarbij onder meer om de doelstelling dat uiterlijk in 2027 de grondwateraanvulling en -onttrekking in balans zijn in zowel de diepe als ondiepe grondwaterlichaam.¹⁰⁸ Dit doel, dat ook 1 van de 7 principes van het ontwerp RWP vormt, komt overeen met de eerder besproken KRW verplichting.

Een belangrijke vraag is of bij deze balans alleen naar aanvulling en menselijke gebruik wordt gekeken of ook naar de hoeveelheid water die de natuur nodig heeft. Verwezen wordt in dit verband naar het hierboven besproken Onderzoek watervraag natuur 2020. De hoeveelheid grondwater die de natuur nodig heeft zal in de realisatie van de balans expliciet meegenomen moeten worden om ook aan de EU-rechtelijke verplichtingen inzake de natuurkwaliteit te kunnen voldoen. Het lijkt er echter op dat hiermee rekening gehouden zal worden omdat het ontwerp RWP ook als doel formuleert dat de grondwaterstanden in en rondom de 97 “natte natuurparels”, waaronder de Natura 2000-gebieden, in 2027 voldoende zijn voor behoud en herstel van de natte natuurbeheertypen.¹⁰⁹ Hierbij moet ten aanzien van Natura 2000-gebieden de kanttekening worden geplaatst dat voor ‘behoud’ 2027 niet als jaartal gehanteerd mag worden omdat het verslechteringsverbod van artikel 6, lid 2 vereist dat ‘behoud’ ook vandaag de dag al gewaarborgd wordt. We komen hierop terug bij het bespreken van de ‘termijnen voor doelbereiking’.

¹⁰⁸ Ontwerp Regionaal Water- en Bodemprogramma 2022-2027, p. 26.

¹⁰⁹ Idem.

Hoewel in het algemeen de uitgesproken urgentie en getoonde ambitie dus goed aansluiten bij de besproken EU-verplichtingen, bestaat juist vanuit dat EU-rechtelijk perspectief (in het bijzonder de noodzaak van het daadwerkelijk waarborgen van het bereiken van doelen), een aantal belangrijke zorgpunten.

Aard van verplichtingen – resultaat of inspanning?

Het ontwerp RWP bevat veel beschrijvingen die de indruk wekken dat de provincie de inzet vooral als inspanningsverplichting ziet: “In de aankomende planperiode zetten we alles op alles om de uitvoering te versnellen en de benodigde maatregelen te nemen zodat we in 2027 kunnen laten zien dat we alles gedaan hebben wat in onze macht ligt om de KRW-doelen te halen” (p.8). Ook worden de KRW-doelen voor 2027 geplaatst “in de context van het bredere einddoel van een klimaatrobuuste inrichting van Brabant in 2050” (p.8) en wordt soms de indruk gewekt dat het bij de 2027-doelen om ‘tussendoelen’ gaat voor de ideale situatie in 2050: “Het RWP formuleert de tussendoelen voor 2027 die nodig zijn om de uiteindelijke ambitie in 2050 te behalen” (p.5). Dergelijke formuleringen passen niet bij de hierboven besproken redenen van urgentie en met name het gegeven dat veel EU-rechtelijke verplichtingen resultaatsverplichtingen zijn. Hierbij gaat het zowel om de verboden inzake verslechtering (Hrl en KRW) die vandaag de dag gerespecteerd moeten worden als om de in 2027 te realiseren doelen.

Termijnen voor realisatie doelstellingen

Het ontwerp RWP geeft aan dat het de volledige water- en bodemopgave in Noord-Brabant omvat “voor de planperiode 2022-2027, met een doorkijk naar 2050” (p.4). Voor het realiseren van een “klimaatbestendig en waterrobuust Brabant” wordt 2050 als realisatiejaar aangehouden (p.5). Voor de KRW doelen wordt 2027 als realisatiejaar gehanteerd, al worden regelmatig te open ‘inspanningsachtige’ bewoordingen gehanteerd (zie hierboven). Hierbij passen de volgende opmerkingen:

- Het gebruik van 2027 en 2050 als termijnen lijkt te miskennen dat voor veel EU-verplichtingen vandaag al stevige inzet noodzakelijk is. Binnen de beperkte reikwijdte van dit onderzoek gaat het daarbij met name om het verbod van achteruitgang van de kwantitatieve grondwatertoestand, het verslechtingsverbod van artikel 6, lid 2 van de Habitatrichtlijn en de noodzaak van het treffen van klimaatadaptatiemaatregelen.
- Zoals hierboven aangegeven kunnen resultaatsverplichtingen voor 2027 niet worden afgezwakt vanwege sociaaleconomische belangen en het belang van samenwerking. Ook gaat het bij de KRW doelen niet om tussendoelen in de

zin dat meer ruimte zou bestaan om bijvoorbeeld de grondwaterbalans te realiseren.

- Het hanteren van 2050 als jaartal voor een klimaatbestendig en waterrobuust Nederland en Brabant vertoont spanning met het EU klimaatadaptatierecht en -beleid. Het is niet duidelijk waarom 2050 is gekozen omdat noch het EU-klimaatrecht, noch de Klimaatovereenkomst van Parijs dit jaartal noemen voor adaptatie. In tegenstelling tot de einddoelstelling voor het terugbrengen van broeikasgassen, is aan de klimaatadaptatiedoelstelling geen concreet jaartal gekoppeld: adaptatiemaatregelen moeten onmiddellijk worden getroffen en voortdurend worden aangepast en verbeterd. Voor zover klimaatadaptatie overlapt met maatregelen in het kader van het EU waterbeheer gelden de KRW normen. De vraag rijst dus of een klimaatbestendig en waterrobuust Nederland niet al eerder gerealiseerd zou kunnen of moeten worden, zeker waar het gaat om de bestrijding van verdroging.

Maatregelen niet gekwantificeerd

Het ontwerp RWP is tamelijk concreet in het benoemen van de typen maatregelen die overwogen of genomen worden om de doelen te bereiken. Voor wat betreft het realiseren van de grondwaterbalans in 2027 gaat het daarbij onder meer om het beter vasthouden van regenwater (sponswerking), het maken van bestuurlijke afspraken over onttrekkingsvergunningen voor drinkwaterwinning en de industrie en indien nodig het beperken van vergunningsruimte, alsook het maken van bestuurlijke afspraken over beregening ten behoeve van de landbouw. Het type maatregelen sluit goed aan bij oplossingsrichtingen in rapporten die voor dit onderzoek zijn gebruikt. Opvallend is echter wel dat al deze maatregelen niet worden gekwantificeerd. Alle maatregelen samen zullen tot doelbereik moeten leiden, maar het ambitieniveau van maatregelen wordt niet geconcretiseerd. Een belangrijke reden hiervoor kan gelegen zijn in het feit dat deze concretisering moet plaatsvinden in de bestuurlijke afspraken en de bijdragen van grondwatergebruikers, maar dit roept wel de belangrijke vraag op waarom dit niet eerder is gebeurd, of van dit programma voldoende sturing en regie uitgaat en waarom dit programma meer effect zal gaan sorteren dan eerdere waterplannen. Hierbij speelt onder meer de mate van afhankelijkheid van maatschappelijke partners een belangrijke rol.

Afhankelijkheid van partners

In het ontwerp RWP geeft de provincie blijk van het oordeel dat voor de uitvoering van het programma een grote afhankelijkheid bestaat van partners. Opvallend is dat op p. 56 de partners ten opzichte van de provincie een groter aandeel wordt

toegeschreven, niet alleen in het creëren van economische waarden en verbinden met de samenleving, maar ook ten aanzien van lijnen die van direct belang zijn voor de naleving van de besproken EU-rechtelijke verplichtingen: het herstellen van de systeemwerking en het optimaal gebruik van wettelijke kaders en instrumenten. Dit roept belangrijke vragen op over regie en het waarborgen van het daadwerkelijk gaan halen van doelen.

Relatie andere overheden en mate van regie

In het verlengde van het voorgaande punt vraagt het ontwerp RWP ook aandacht voor de relatie met andere overheden en de mate van regie door de Provincie. Het concept RWP maakt zoals gezegd veel maatregelen afhankelijk van overleg en afspraken met o.a. de waterschappen. Enerzijds is duidelijk dat gemeenten en waterschappen een belangrijke rol spelen in het realiseren van de doelstellingen, maar anderzijds is helder dat een optelsom van inzet zonder regie waarschijnlijk niet leidt tot realisatie van de resultaatsverplichtingen. Daarbij is van belang dat het voldoen aan de EU-verplichtingen in belangrijke mate een **verdelingsvraagstuk** betreft (bijv. grondwatergebruik) waarmee het vereiste van regie een gegeven is.

Licht tussen doelen - actie - resultaat?

Of de door de provincie geformuleerde beleidsdoelstellingen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd is in het kader van deze quick-scan niet te zeggen omdat daarvoor de daadwerkelijke inzet van instrumenten en de effectiviteit van tal van lokale, gebiedsgerichte projecten zou moeten worden onderzocht. In de Beleidsevaluatie verdrogingsbestrijding Noord-Brabant 2018 zijn de onderzoekers van Berenschot echter erg kritisch en het lijkt ons belangrijk om te leren van het verleden, juist omdat de Provincie Noord-Brabant al lange tijd verdrogingsbeleid voert. Berenschot concludeert onder andere dat de realisatie van herstelmaatregelen afhankelijk is van de beïnvloeding van de landbouw en dat hiervoor grondverwerking de belangrijkste maatregel is, maar dat daarvan nog onvoldoende terecht komt. Ook is er onvoldoende aandacht voor bovenregionale maatregelen (herstel kwelstromen) en andere ecologische vereisten (zoals stikstofdepositie en beheeraspecten) voor herstel van natuurwaarden.¹¹⁰ Het ontwerp RWP lijkt geen heldere analyse van dergelijke zwakke punten van het bestaande beleid en antwoorden op die punten te omvatten en blijft bijvoorbeeld een sterk accent leggen

¹¹⁰ A. Oostdijk, F. Oudshoorn, M. van den Brink, Beleidsevaluatie verdrogingsbestrijding Noord-Brabant 2018 (Berenschot 2018), p. 18 en 21.

op communicatie en samenwerking. Dit aspect raakt de eerdere opmerkingen over de erkenning van resultaatsverplichtingen, het belang van kwantificering van maatregelen en het belang van regie.