

ECLI	ECLI:NL:RVS:2010:BL3331
Datum uitspraak	10 februari 2010
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 4 november 2008, kenmerk 2006/17619, heeft het college van gedeputeerde staten van Limburg (hierna: het college) een vergunning krachtens artikel 16 van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) verleend aan [vergunninghoudster] voor ontgrondingsactiviteiten overeenkomstig de aan [vergunninghoudster] bij besluit van 10 april 2001, kenmerk #CD6443, verleende ontgrondingsvergunning op nader aangeduide percelen in de omgeving van het beschermd natuurmonument de Brunssummerheide.

Volledige tekst

200809435/1/R2.

Datum uitspraak: 10 februari 2010

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de stichting Stichting Behoud Brunssummerheide, gevestigd te Landgraaf, de vereniging Vereniging Milieudefensie, gevestigd te Amsterdam, en de stichting Stichting Dassenwerkgroep Limburg, gevestigd te Margraten, appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Limburg,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 4 november 2008, kenmerk 2006/17619, heeft het college van gedeputeerde staten van Limburg (hierna: het college) een vergunning krachtens artikel 16 van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) verleend aan [vergunninghoudster] voor ontgrondingsactiviteiten overeenkomstig de aan [vergunninghoudster] bij besluit van 10 april 2001, kenmerk #CD6443, verleende ontgrondingsvergunning op nader aangeduide percelen in de omgeving van het beschermd natuurmonument de Brunssummerheide.

Tegen dit besluit hebben de stichting Stichting Behoud Brunssummerheide (hierna: de

Stichting), de vereniging Vereniging Milieudefensie (hierna: Milieudefensie) en de stichting Stichting Dassenwerkgroep Limburg (hierna: de Dassenwerkgroep) bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 30 december 2008, beroep ingesteld.
Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld heeft [vergunninghoudster] een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[vergunninghoudster] heeft een nader stuk ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht (hierna: het deskundigenbericht) uitgebracht.

De Stichting, de Dassenwerkgroep en Milieudefensie en het college hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

De Stichting, Milieudefensie en de Dassenwerkgroep hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 december 2009, waar de Stichting, Milieudefensie en de Dassenwerkgroep vertegenwoordigd door A.W.M. Ausems, ing. O.A.M. Zerdoner, J.M.C. Ausems-Habes en ir. F.J.E. van der Bolt, en het college vertegenwoordigd door mr. M. Rus-van der Velde, advocaat te Den Haag en J.L. van der Veer, ambtenaar in dienst van de provincie, zijn verschenen. Voorts is daar gehoord [vergunninghoudster], vertegenwoordigd door mr. A. ten Veen, advocaat te Amsterdam, en W. Swierstra.

2. Overwegingen

De ontvankelijkheid

2.1. [vergunninghoudster] betwist dat de Stichting, de Dassenwerkgroep en Milieudefensie kunnen worden aangemerkt als belanghebbenden bij het bestreden besluit. Hieromtrent overweegt de Afdeling als volgt.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Ingevolge het derde lid worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

Voor de vraag of een rechtspersoon belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, eerste en derde lid, van de Awb, is bepalend of de rechtspersoon krachtens zijn statutaire doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken algemeen of collectief belang in het bijzonder behartigt.

2.2. Met betrekking tot de Stichting overweegt de Afdeling als volgt. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van haar statuten heeft de Stichting als doel het behoud en de bescherming van de natuur in het algemeen en in het bijzonder van de Brunssummerheide en daaraan grenzende gebiedsdelen. Ingevolge het tweede lid van dit artikel tracht zij haar doel te verwezenlijken door het informeren en mobiliseren van burgers en overheden over de aantasting van de natuur - en de gevolgen daarvan voor de mens en de natuur - in het algemeen en met name die van de Brunssummerheide en de daaraan grenzende gebiedsdelen in het bijzonder, een en ander in de ruimste zin des woords, en het verrichten

van alle verdere handelingen, die met het vorenstaande in de ruimste zin verband houden of daartoe bevorderlijk kunnen zijn. Ter zitting heeft de Stichting aangegeven dat haar feitelijke werkzaamheden onder meer bestaan uit het meten van vogelstanden, het beheer van de Brunssummerheide en het voeren van overleg met [vergunninghoudster] en de gemeente over de Brunssummerheide.

2.2.1. Blijkens haar doelstelling en gelet op haar feitelijke werkzaamheden behartigt de Stichting in het bijzonder het algemene belang bij het behoud en de bescherming van de Brunssummerheide. Dit belang is rechtstreeks bij het besluit tot verlening van een vergunning krachtens artikel 16 van de Nbw 1998 betrokken. De Stichting kan dan ook als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb worden aangemerkt.

2.3. Milieudefensie stelt zich ingevolge artikel 2, eerste lid, van haar statuten, voor zover thans van belang, ten doel een bijdrage te leveren aan het oplossen en voorkomen van milieuproblemen en het behoud van cultureel erfgoed, alsmede te streven naar een duurzame samenleving. Blijkens het tweede lid van dit artikel tracht zij haar doel te bereiken door het kritisch volgen van al die ontwikkelingen in de samenleving die effect hebben op het gebied van milieu, natuur, landschap en duurzaamheid, het beïnvloeden van de besluitvorming daarover door middel van het gebruikmaken van alle daartoe geëigende en geoorloofde middelen, het verrichten dan wel doen verrichten van onderzoek, het verspreiden en verstrekken van informatie in de meest ruime zin, het verkrijgen van gerechtelijke uitspraken en het uitvoeren van alle handelingen en acties die de vereniging nodig acht om haar doel te bereiken. Uit haar website (www.milieudefensie.nl) blijkt dat de feitelijke werkzaamheden van Milieudefensie onder meer bestaan uit het organiseren van manifestaties en protestacties met betrekking tot behoud van natuur, het informeren van en het overleg voeren met overheden over natuur en het uitgeven van een tijdschrift.

2.3.1. De Afdeling is gezien de hiervoor weergegeven doelstelling van Milieudefensie en haar feitelijke werkzaamheden van oordeel dat Milieudefensie door het bestreden besluit rechtstreeks wordt getroffen in een belang dat zij in het bijzonder behartigt. Milieudefensie moet naar het oordeel van de Afdeling dan ook worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb.

2.4. De Dassenwerkgroep stelt zich ingevolge artikel 2, eerste lid, van haar statuten ten doel alle mogelijke activiteiten te ondernemen ter bescherming van en tot behoud van de das, zijn biotoop en alle daarin voorkomende dieren en planten in Limburg en voorts al hetgeen met een en ander rechtstreeks of zijdelings verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimste zin des woords. Ingevolge het tweede lid van dit artikel, voor zover thans van belang, tracht zij dit doel onder meer te verwezenlijken door:

1. het inventariseren en beschrijven van de dassenpopulatie en haar biotoop in Limburg;
2. het geven van voorlichting en informatie;
3. het activeren van alle personen en instanties die op enigerlei wijze bijdragen tot het verwezenlijken van de doelstelling;
4. het samenwerken met alle personen en instanties met wie naar het oordeel van de Dassenwerkgroep overeenstemming in doelstelling wordt bereikt;
5. voorts al datgene te verrichten wat verder ter bereiking van het doel bevorderlijk kan zijn.

2.4.1. Gelet op artikel 2, eerste en tweede lid, van haar statuten is de doelstelling van de Dassenwerkgroep in functioneel opzicht beperkt tot de das en zijn biotoop. Ter zitting is van

de zijde van de Dassenwerkgroep verklaard dat deze ter plaatse van de Brunssummerheide niet worden bedreigd door de ontgrondingsactiviteiten van [vergunninghoudster] waarvoor bij het bestreden besluit een vergunning krachtens artikel 16 van de Nbw 1998 is verleend. Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel, anders dan zij impliciet heeft geoordeeld in haar uitspraak van 26 maart 2008 in zaak nr. 200701860/1, dat de Dassenwerkgroep door het bestreden besluit niet rechtstreeks wordt getroffen in een belang dat zij blijkens haar statutaire doelstelling en feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigt. De conclusie is dat de Dassenwerkgroep niet kan worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste en derde lid, van de Awb. Het beroep, voor zover ingediend door de Dassenwerkgroep, is niet-ontvankelijk. Het toetsingskader

2.5. Ingevolge artikel 16, eerste en vierde lid in samenhang bezien met artikel 65 van de Nbw 1998, zoals deze gold ten tijde van het bestreden besluit en voor zover thans van belang, is het verboden zonder vergunning van het college buiten een beschermd natuurmonument handelingen te verrichten, te doen verrichten of te gedogen, die schadelijk kunnen zijn voor het natuurschoon, voor de natuurwetenschappelijke betekenis van het beschermd natuurmonument of voor dieren of planten in het beschermd natuurmonument of die het beschermd natuurmonument ontsieren.

Ingevolge het tweede lid van dit artikel worden als schadelijke handelingen in elk geval aangemerkt handelingen die de in het besluit tot aanwijzing als beschermd natuurmonument vermelde wezenlijke kenmerken van het beschermde natuurmonument aantasten.

Ingevolge het derde lid van dit artikel wordt een vergunning als bedoeld in het eerste lid, voor zover dit lid betrekking heeft op het verrichten, doen verrichten of gedogen van handelingen die significante gevolgen kunnen hebben voor het natuurschoon, de natuurwetenschappelijke betekenis of voor dieren of planten in een beschermd natuurmonument, slechts verleend indien met zekerheid vaststaat dat die handelingen de natuurlijke kenmerken van het beschermde natuurmonument niet aantasten, tenzij dwingende redenen van groot openbaar belang tot het verlenen van een vergunning noodzaken.

2.6. Ingevolge artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn wordt voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in het vierde lid, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

Bij zijn arrest van 7 september 2004, in zaak C-127/02 (AB 2004, 365), heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen voor recht verklaard dat een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied, moet worden beschouwd als een plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor het betrokken gebied wanneer het de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar dreigt te brengen. Dit moet met name worden beoordeeld in het licht van de specifieke milieukekenmerken en omstandigheden van het gebied waarop het plan of project betrekking heeft.

Voorts is voor recht verklaard dat een passende beoordeling van de gevolgen van een plan of

project voor het betrokken gebied meebrengt dat, voordat voor dit plan of project toestemming wordt verleend, op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake, alle aspecten van het plan of het project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen van dit gebied in gevaar kunnen brengen, moeten worden geïnventariseerd. De bevoegde nationale autoriteiten geven, op basis van de passende beoordeling van de gevolgen voor het betrokken gebied, in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen daarvan, slechts toestemming voor deze activiteit wanneer zij de zekerheid hebben verkregen dat de activiteit geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied. Dit is het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn.

De status van het gebied

2.7. Het gebied de Brunssummerheide is bij besluit van 15 december 1995 (kenmerk N-95-9988), aangewezen als beschermd natuurmonument. In dit besluit is, voor zover thans van belang, vermeld dat in samenhang met en ten gevolge van de in het natuurmonument voorkomende verscheidenheid in milieuomstandigheden een grote variëteit aan minder algemene tot zeldzame plantensoorten en plantengemeenschappen voorkomt, waarvan sommige typisch zijn voor brongebieden met actief hoogveen. Van die vegetatietypen zijn met name de specifieke hoogveenvormende veenmossen van nationaal belang. De Brunssummerheide is het enige gebied in Nederland waar heide en veen op tertiaire afzettingen voorkomen. Verder is in het besluit vermeld dat sprake is van bijzondere geohydrologische omstandigheden, een bijzondere gradiëntsituatie en een grote variëteit aan minder algemene en zeldzame plantensoorten en plantengemeenschappen. Tevens is daarin vermeld dat de bodemkundige en hydrologische gesteldheid en de voor de fauna noodzakelijke rust behoren tot de wezenlijke kenmerken van het gebied.

In de toelichting bij voornoemd besluit is vermeld dat in het deel van het natuurmonument waar hoogveenvorming actief en sterk plaatsvindt, het beheer erop gericht is om zoveel mogelijk water vast te houden.

Tevens is de Brunssummerheide overeenkomstig artikel 4, eerste lid, van de Habitatrichtlijn (92/43/EEG) aangemeld als speciale beschermingszone. Bij beschikking van 7 december 2004 heeft de Europese Commissie de Brunssummerheide geplaatst op de lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio ten behoeve van een gunstige staat van instandhouding van het habitatype hoogveensystemen (subtype B: actieve hoogvenen: heidevennetjes met levend hoogveen).

De vergunning

2.8. Niet in geschil is dat de vergunde activiteiten plaats zullen vinden aangrenzend aan het natuurgebied de Brunssummerheide en dat de activiteiten zijn aan te merken als een plan of project in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 28 februari 2007, in zaak no. 200604026/1, bevat artikel 16 van de Nbw 1998 voldoende elementen die een interpretatie van deze bepaling conform artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn mogelijk maken. Derhalve geldt voor het natuurgebied de Brunssummerheide het uit de aanwijzing tot beschermd natuurmonument voortvloeiende richtlijnconform geïnterpreteerde rechtsregime. Voorts is niet in geschil dat bij het verlenen van bedoelde vergunning een passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn dient te worden gemaakt, nu het plan of project, afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of handelingen, significante gevolgen kan hebben voor

het gebied de Brunssummerheide.

2.9. Bij besluit van 30 januari 2007 heeft het college een vergunning krachtens artikel 16 van de Nbw 1998 verleend aan [vergunninghoudster] voor ontgrondingsactiviteiten in de omgeving van het beschermd natuurmonument de Brunssummerheide. De Afdeling heeft dit besluit bij uitspraak van 26 maart 2008 in zaak nr. 200701860/1 vernietigd. Hiertoe heeft de Afdeling overwogen:

"De Afdeling acht het, gelet op het deskundigenbericht, als uitgangspunt niet onredelijk dat het college bij de beoordeling van de gevolgen van de grondwaterstandverlagingen in Limburg uitgaat van de zogenoemde 5 cm- norm. Dit uitgangspunt ontslaat het college echter niet van de plicht om te bezien of die norm van toepassing kan worden geacht op alle in het gebied aanwezige natuurlijke kenmerken. In het bestreden besluit en in de passende beoordeling is geen blijk gegeven dat het college dit onder ogen heeft gezien, nu geen specifiek op de in het natuurgebied aanwezige hoogveenvegetatie toegesneden beoordeling van de gevolgen van de ontgrondingsactiviteiten, ook bij een mindere daling van de grondwaterstand, heeft plaatsgevonden. De Afdeling acht hierbij van belang dat in het deskundigenbericht is vermeld dat er vegetatietypen zijn waar een verlaging van 5 cm kritisch is, dat daarbij ook de droge delen van het jaar relevant zijn en dat er door het ontbreken van toegespitst onderzoek naar de hoogveenvegetatie, dat inzicht zou kunnen geven in onder meer de staat van instandhouding van bedoelde vegetatie, geen referentiekader (nul-situatie) is voor de beoordeling van de (kwalitatieve en kwantitatieve) effecten van de activiteiten. Het ontbreken van een dergelijke specifieke beoordeling klemmt te meer nu uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat de vegetatie "actief hoogveen" in het natuurgebied de Brunssummerheide (in Nederland) uniek is, aangezien het in tegenstelling tot andere hoogveenvegetaties afhankelijk is van grondwater. Gelet hierop is naar het oordeel van de Afdeling thans geen sprake van een volledige passende beoordeling op grond waarvan geoordeeld zou kunnen worden dat redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen aantasting van de natuurlijke kenmerken in het gebied plaatsvindt.

Het college heeft zich dan ook ten onrechte op het standpunt gesteld dat uitgesloten is dat de ontgrondingsactiviteiten schadelijke gevolgen hebben voor de natuurlijke kenmerken van de Brunssummerheide."

Bij het bestreden besluit van 4 november 2008 is wederom een vergunning krachtens artikel 16 van de Nbw 1998 aan [vergunninghoudster] verleend. In het besluit staat dat de zekerheid is verkregen dat de ontgrondingsactiviteiten van [vergunninghoudster] geen schadelijke gevolgen hebben voor de natuurlijke kenmerken van het natuurgebied de Brunssummerheide.

De passende beoordeling

2.10. In de passende beoordeling van 15 juli 2008 staat dat niet bij voorbaat kan worden uitgesloten dat de zandwinning in de groeve van [vergunninghoudster] gevolgen heeft voor de beschermde habitattypen in de Brunssummerheide. De winning van zand onder het grondwaterniveau, zoals door [vergunninghoudster] beoogd, heeft namelijk gevolgen voor de grondwaterstanden in de omgeving. Een daling van de grondwaterstand kan een bedreiging vormen voor het voortbestaan van sommige beschermde habitattypen, waaronder het grondwaterafhankelijke actief hoogveen. De vegetatie actief hoogveen bevindt zich in het brongebied van de Roode Beek waar diep grondwater als gevolg van kweldruk uittreedt.

De veranderingen van de grondwaterstanden in de Brunssummerheide als gevolg van de zandwinning zijn voorspeld met behulp van een geohydrologisch model. Met een meet- en

regelsysteem wordt voorts beoogd eventuele gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van de Brunssummerheide tijdig op te merken om zo nodig tijdig in te kunnen grijpen in het winproces. Het meet- en regelsysteem meet daartoe de veranderingen in de grondwaterstanden als gevolg van de zandwinning door [vergunninghoudster] in peilbuizen in de Brunssummerheide. De meetgegevens afkomstig van deze peilbuizen worden met toepassing van het geohydrologisch model geanalyseerd, waarbij de veranderingen van de grondwaterstanden steeds twee jaar vooruit worden voorspeld. De aldus verkregen grondwaterstanden en grondwaterstandveranderingen worden getoetst aan de in de vergunning opgenomen grenswaarden. De vergunning schrijft voor dat maatregelen worden genomen indien de grenswaarden worden overschreden.

Het beroep van de Stichting en Milieudefensie

2.11. De Stichting en Milieudefensie betwisten dat het college zich op grond van de passende beoordeling ervan heeft kunnen verzekeren dat de natuurlijke kenmerken van het gebied de Brunssummerheide niet zullen worden aangetast, hetgeen ingevolge artikel 16, derde lid, van de Nbw 1998, is vereist teneinde over te kunnen gaan tot vergunningverlening.

Het geohydrologisch model

2.12. De Stichting en Milieudefensie betogen dat het geohydrologische model niet geschikt is voor het voorspellen van de gevolgen voor het brongebied van de Roode Beek. In dit verband wijzen de Stichting en Milieudefensie erop dat de met het geohydrologische model gesimuleerde waarden afwijken van de gemeten waarden. Volgens de Stichting en Milieudefensie is het model voor een te groot gebied opgezet en zijn de weerstanden in het model onjuist ingeschat. Voorts houdt het model volgens hen ten onrechte geen rekening met structureel verlies van grondwater als gevolg van verdamping uit de door de zandwinning ontstane waterplassen en incidenteel waterverlies door de duiker in de zuidwesthoek van de groeve van [vergunninghoudster].

2.12.1. Het college stelt zich op het standpunt dat de omstandigheid dat er verschillen tussen de met het geohydrologisch model berekende waarden en de gemeten waarden bestaan, niet betekent dat het model niet geschikt is om de veranderingen van de grondwaterstanden in het brongebied van de Roode Beek te voorspellen. Daarbij brengt het college naar voren dat het model jaarlijks wordt geëvalueerd en zo nodig wordt aangepast. Het college stelt voorts dat mogelijk verlies van grondwater door verdamping op een juiste wijze in kaart is gebracht. Met betrekking tot de duiker brengt het college naar voren dat de kans dat tijdelijk water via de duiker wordt afgevoerd klein is, aangezien de duiker ruim boven het plaspeil in de groeve ligt.

2.12.2. De Afdeling stelt voorop dat een model altijd een schematische weergave van de werkelijkheid is. Dat de in het model opgenomen weerstandwaarden enigszins afwijken van de daadwerkelijke waarden doet op zichzelf dan ook geen afbreuk aan de geschiktheid van het model. Voorts neemt de Afdeling in aanmerking dat het in de passende beoordeling gebruikte model volgens het deskundigenbericht een algemeen erkend en veelgebruikt model is. Verder is het model gebaseerd op de meest recente wetenschappelijke inzichten en is het aangepast aan de meest recente informatie over de verbreiding van de bruinkoollagen. Bovendien kunnen de meetgegevens van het meet- en regelsysteem worden gebruikt om verbeteringen in het model aan te brengen. Gelet op het voorgaande heeft het college zich op het standpunt kunnen stellen dat de omstandigheid dat er verschillen tussen de met het geohydrologisch model berekende waarden en gemeten waarden bestaan, niet betekent dat het model niet geschikt is om de grondwaterstandveranderingen als gevolg van

de ontgrondingsactiviteiten te voorspellen.

2.12.3. Wat betreft de omvang van het in het model in aanmerking genomen gebied wordt in het deskundigenbericht opgemerkt dat het model semi-regionaal is vanwege de grootschaligheid van de werking van het hydrologische systeem. Door de schaal van het model zijn alle mogelijke invloeden in het systeem opgenomen. De omgeving van de groeve van [vergunninghoudster] is volgens het deskundigenbericht meer in detail gemodelleerd, waardoor de invloed van de zandwinning van andere invloeden kan worden onderscheiden. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in hetgeen de Stichting en Milieudefensie in dit verband hebben aangevoerd geen aanknopingspunten voor het oordeel dat het model ondeugdelijk is vanwege de omvang van het in het geohydrologisch model in aanmerking genomen gebied.

2.12.4. Uit de stukken komt naar voren dat mogelijk verlies van grondwater als gevolg van verdamping, anders dan de Stichting en Milieudefensie in hun beroepschrift stellen, wel is meegenomen in het geohydrologisch model. Niet in geschil is dat mogelijk waterverlies door de duiker niet in het geohydrologisch model is opgenomen. De desbetreffende duiker ligt op enige afstand van de winplas in de zuidwesthoek van het terrein van [vergunninghoudster]. De duiker voert water af vanaf een kleine bron aan de zuidwestzijde van de winplas richting de Caumerbeek. Er vindt dus geen directe afwatering vanuit de winplas plaats. Volgens het deskundigenbericht ligt de duiker voorts hoger dan het waterpeil in de plas. Hetgeen de Stichting en Milieudefensie hebben aangevoerd geeft de Afdeling geen aanleiding hieraan te twifelen. Weliswaar zal de duiker waarschijnlijk wel water afvoeren vanuit de winplas en de bron in geval van een groot wateroverschot als gevolg van extreme regenval, maar gelet op het voorgaande is naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat de duiker een dusdanig verlies aan grondwater veroorzaakt dat het college dit verlies ten onrechte niet als factor heeft opgenomen in het geohydrologisch model.

2.12.5. Gelet op het vorenstaande bestaat naar het oordeel van de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat aan het geohydrologisch model dusdanige gebreken kleven dat het college dit model niet had mogen toepassen.

Het meet- en regelsysteem

2.13. De Stichting en Milieudefensie betogen dat aan het meet- en regelsysteem diverse gebreken kleven. Volgens hen is het meet- en regelsysteem niet in staat om schadelijke gevolgen van de zandwinning tijdig te signaleren, omdat de grenswaarden waaraan het systeem toetst onvoldoende zijn gedifferentieerd naar de verschillende natuurlijke kenmerken in het brongebied en de periode waarover het systeem voorspellingen doet te kort is. De Stichting en Milieudefensie vrezen dat de gevolgen voor de Brunssummerheide pas zichtbaar zullen zijn nadat de zandwinning is beëindigd en geen maatregelen meer kunnen worden genomen. Verder is volgens de Stichting en Milieudefensie ten onrechte niet voorgeschreven welke mitigerende maatregelen moeten worden genomen indien de zogenoemde alarmgrens wordt overschreden. De wel in de vergunning voorgeschreven retourbemaling is in dit verband volgens hen niet effectief. Bovendien ontbreekt een regelmatige monitoring van de kwaliteit van het grondwater dat de groeve verlaat, aldus de Stichting en Milieudefensie.

2.13.1. Het college stelt zich op het standpunt dat het meet- en regelsysteem de noodzaak voor mitigerende maatregelen tijdig signaleert. Hierbij wijst het erop dat de voorspelperiode van het systeem overeenkomt met de doorwerkingsduur van de effecten van de zandwinning op het brongebied. Voorts betoogt het college dat retourbemaling een

effectieve maatregel is om het effect van zandvervanging, de vervanging van zand in de winplas door grondwater uit de omgeving, in de uitvoeringsfase te mitigeren. Monitoring van de grondwaterkwaliteit is volgens het college niet nodig, aangezien geen sprake zal zijn van een verslechtering van de waterkwaliteit in de winplassen.

2.13.2. De resultaten van de metingen en berekeningen van het meet- en regelsysteem worden getoetst aan de grenswaarden die in bijlage 3 in samenhang bezien met voorschrift 5 van de vergunning zijn opgenomen. Eén van de grenswaarden betreft de maximaal toelaatbare grondwaterstandverlaging van 5 centimeter die geldt zolang de grondwaterstand boven de zogenoemde alarmgrens blijft. Anders dan de Stichting en Milieudefensie mogelijk veronderstellen is deze norm niet dezelfde norm als de 5 cm-norm uit de bij uitspraak van 26 maart 2008 vernietigde vergunning van 30 januari 2007. De norm is anders dan in het kader van de vernietigde vergunning niet uit provinciaal beleid overgenomen, maar tot stand gekomen door een vergelijking te maken tussen de grondwaterstanden van het droogste en het één na droogste jaar in de drie peilbuizen in dan wel nabij het brongebied. Naast een maximaal toelaatbare verlaging is thans in de vergunning een absolute norm vastgesteld waaronder geen verlagingen als gevolg van de zandwinning toegestaan worden. De norm verschilt voor het diepe en het ondiepe water in het brongebied. Voorts zijn in relatie tot de absolute norm per peilbuis twee afgeleide normen vastgesteld die als signaleringswaarde en alarmgrens dienen. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de grenswaarden onvoldoende zijn toegesneden op de verschillende natuurlijke kenmerken in het natuurgebied.

Het meet- en regelsysteem voorspelt de veranderingen van de grondwaterstanden in het brongebied steeds twee jaar vooruit, omdat het bijna twee jaar duurt voordat een ingreep in de groeve het natuurgebied bereikt. Deze doorwerkingsduur is blijkens het aan de passende beoordeling ten grondslag gelegde rapport "Geohydrologische effectvoorspelling [vergunninghoudster]groeve te Heerlen" van 15 juli 2008 (hierna: hydrologisch rapport) berekend door de meetgegevens van de grondwaterstanden in het brongebied van de Roode Beek te extrapoleren. Dat de doorwerkingsduur niet meer dan twee jaar bedraagt wordt voorts nog bevestigd door de meting van de zogenoemde impulsrespons in het rapport "Uitwerking meet- en regelsysteem" van 15 juli 2008. In dit rapport is naar aanleiding van een tijdelijke ingreep in de centrale winplas van [vergunninghoudster] berekend dat de doorwerkingsduur tot het brongebied ongeveer 550 dagen bedraagt.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in hetgeen de Stichting en Milieudefensie hebben aangevoerd onvoldoende aanknopingspunten om te twijfelen aan het standpunt van het college dat het meet- en regelsysteem schadelijke gevolgen voor de Brunssummerheide tijdig signaleert. Het college heeft er dan ook vanuit kunnen gaan dat de situatie waarin mitigerende maatregelen noodzakelijk zijn terwijl het daarvoor reeds te laat is, met toepassing van het meet- en regelsysteem zal worden voorkomen. Weliswaar zal verdamping vanuit de winplas, anders dan de zandvervanging, ook na beëindiging van de zandwinning kunnen optreden, maar niet aannemelijk is gemaakt dat deze verdamping zoveel meer is dan de verdamping in de referentiesituatie met landbouw, dat hierdoor schadelijke gevolgen voor de Brunssummerheide ontstaan. Gelet hierop heeft het college zich voorts op het standpunt kunnen stellen dat geen noodzaak bestaat tot het opvullen van de winplassen zoals door de Stichting en Milieudefensie gewenst.

2.13.3. Wat betreft de stelling van de Stichting en Milieudefensie dat in de zuidoosthoek van het brongebied van de Roode Beek geen peilbuis aanwezig is, althans dat deze peilbuis niet is betrokken bij de monitoring van het gebied, overweegt de Afdeling als volgt. Ter zitting is vast komen te staan dat in de zuidoosthoek van het brongebied een peilbuis met het

nummer 51 is geplaatst. Uit voorschrift 1a en voorschrift 6 van de vergunning blijkt voorts dat de metingen van de grondwaterstandverlagingen in deze peilbuis periodiek aan de grenswaarden moeten worden getoetst. Bedoelde stelling mist derhalve feitelijke grondslag.

2.13.4. In voorschrift 5 van de vergunning is voorgeschreven dat (extra) mitigerende maatregelen moeten worden genomen indien de zogenoemde alarmgrens wordt onderschreden. Welke mitigerende maatregelen in dat geval moeten worden genomen is niet in de vergunning voorgeschreven, maar in voorschrift 5 is wel vermeld dat het college kan besluiten dat geen "natte winning" mag plaatsvinden totdat bij een volgende toetsing de "gemiddelde gemeten grondwaterstand" van alle kalendermaanden van het getoetste kwartaal zich weer boven de alarmgrens bevindt. Voorts kan met behulp van het geohydrologisch model in beeld worden gebracht hoe groot de effecten van de mitigerende maatregelen zijn. Gelet hierop heeft het college zich niet genoodzaakt hoeven zien om voor te schrijven welke maatregelen dienen te worden genomen indien de alarmgrens wordt onderschreden.

De wel in de vergunning voorgeschreven retourbemaling houdt in dat het water uit een andere plas naar de winplas wordt gepompt. Het water in de winplas wordt aangevuld tot aan het oorspronkelijke grondwaterniveau zodat het effect van zandvervanging feitelijk teniet wordt gedaan. Gelet op de fijne korrel van het in de omgeving van het brongebied van de Roode Beek voorkomende zilverzand is niet aannemelijk gemaakt dat de bodem tussen de plassen zo doorlatend is dat het overgepompte water direct weer terugstroomt. Het college heeft zich dan ook op het standpunt kunnen stellen dat retourbemaling een effectieve maatregel is tegen zandvervanging.

2.13.5. Voorschrift 2, onder c, van de vergunning, voor zover thans van belang, bepaalt dat de vergunninghouder binnen één maand na het van kracht worden van de vergunning enkele grondwatermonsters dient te nemen van de filters van de peilbuizen. Het college kan besluiten dat de monsternamen, bijvoorbeeld met een bepaalde frequentie, moet worden herhaald.

In de passende beoordeling staat dat gelet op de stroombanen van het water niet al het water uit de winplassen het brongebied van de Roode Beek zal bereiken. Voorts staat hierin vermeld dat de kwaliteit van het water in de winplassen vanwege een lager nitraat en sulfaatgehalte beter zal zijn dan het water dat op de voormalige landbouwgronden infiltreerde en afstroomde naar het brongebied. In hetgeen de Stichting en Milieudefensie in dit verband hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding om hieraan te twijfelen. Voor zover er factoren zijn die de grondwaterkwaliteit negatief beïnvloeden, kan worden opgemerkt dat het water uit de winplassen een lange weg door zand aflegt voordat het water het brongebied bereikt. Het zand is volgens het deskundigenbericht zeer fijn van structuur en homogeen van samenstelling en heeft daardoor een filterende werking. Gelet op het voorgaande heeft het college zich dan ook op het standpunt kunnen stellen dat geen noodzaak bestaat voor een regelmatige monitoring van de waterkwaliteit. Daarbij merkt de Afdeling op dat het college ingevolge voorschrift 2, onder c, van de vergunning de vergunninghouder ertoe kan verplichten een nieuwe bemonstering van de grondwaterkwaliteit uit te voeren.

2.13.6. Gelet op het voorgaande is niet aannemelijk gemaakt dat aan het meet- en regelsysteem gebreken kleven die het systeem ongeschikt maken om de gevolgen van de zandwinning voor de Brunssummerheide te signaleren en significante gevolgen te voorkomen.

De gevolgen voor de Brunssummerheide

2.14. De Stichting en Milieudefensie betogen dat het gevaar voor de instandhoudingsdoelstellingen van de in de Brunssummerheide aanwezige vegetaties wordt onderschat. Daarbij wijzen zij erop dat met name in de zuidoosthoek van het brongebied van de Roode Beek, dat een geleidelijk hoogteverloop heeft, een geringe daling in de grondwaterstand al zal leiden tot een aanzienlijke verkleining van het areaal hoogveen.

2.14.1. Het college stelt zich op het standpunt dat de instandhoudingsdoelstellingen van de in Brunssummerheide aanwezige vegetaties niet in gevaar worden gebracht. Voorts brengt het college naar voren dat in de zuidoosthoek van het brongebied geen actief hoogveen voorkomt.

2.14.2. In rechtsoverweging 2.12.5. is overwogen dat naar het oordeel van de Afdeling geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat aan het geohydrologisch model dusdanige gebreken kleven dat het college dit model niet had mogen toepassen. Gelet hierop heeft het college de voorspellingen van het geohydrologisch model tot uitgangspunt kunnen nemen. In het hydrologisch rapport zijn de met dit model doorgerkende effecten weergegeven. Uit dit rapport kan worden afgeleid dat in de slechtst denkbare situatie in een deel van het brongebied, waaronder de zuidoosthoek, verlagingen optreden die groter zijn dan 5 centimeter, maar dat deze verlagingen kunnen worden gecompenseerd door retourbemaling. Mochten de voorspellingen van het geohydrologisch model ongunstiger uitvallen, dan wordt dit door het meet- en regelsysteem onderkend en kunnen tijdig maatregelen worden genomen.

2.14.3. Niet in geschil is dat de instandhoudingsdoelstelling voor actief hoogveen uitbreiding oppervlakte en behoud kwaliteit is. Voorts is niet in geschil dat de zuidoosthoek van het brongebied van de Roode Beek een geleidelijk hoogteverloop kent, waardoor dalingen in de grondwaterstanden ter plaatse invloed hebben op een relatief groot gebied. Ter zitting is echter aangetoond dat het gevoelige actief hoogveen niet in de zuidoosthoek van het brongebied van de Roode Beek voorkomt. De kansen voor uitbreiding van de hoogveenvegetatie liggen blijkens de passende beoordeling voorts niet in dit gebied, maar in het noordwestelijker gelegen gebied met matig ontwikkelde vochtige heide.

2.14.4. Gelet op het voorgaande heeft het college zich naar het oordeel van de Afdeling op het standpunt kunnen stellen dat de instandhoudingsdoelstellingen van de in het natuurgebied de Brunssummerheide aanwezige vegetaties niet door de ontgrondingsactiviteiten in gevaar worden gebracht.

Verstoring fauna en ontsiering Brunssummerheide

2.15. De Stichting en Milieudefensie wijzen er voorts nog op dat als gevolg van de zandwinning in de nabij gelegen groeve de voor de fauna noodzakelijke rust in de Brunssummerheide wordt verstoord. Voorts is volgens hen ten onrechte geen rekening gehouden met de omstandigheid dat vogels de gronden in de groeve als foerageergebied gebruiken. Tot slot stellen zij dat de winplassen het natuurgebied ontsieren.

2.15.1. Onder verwijzing naar het in opdracht van [vergunninghoudster] opgestelde rapport "In- en externe effecten op de natuurwaarden groeve [vergunninghoudster]" uit 2006 (hierna: rapport Groenplanning) stelt het college dat de voor fauna noodzakelijke rust niet door de werkzaamheden in de groeve in gevaar wordt gebracht. Verder stelt het college zich op het standpunt dat, zo al sprake zou zijn van het verloren gaan van een foerageergebied voor vogels, dit niet wordt veroorzaakt door de activiteiten van [vergunninghoudster]. Het college bestrijdt dat de Brunssummerheide wordt ontsierd, reeds omdat de groeve buiten dit

natuurgebied ligt.

2.15.2. In het rapport Groenplanning staat dat in het natuurgebied zogenaamde dekgronddepots aanwezig zijn, die als een geluidwal kunnen fungeren. Teneinde een verstoring van de rust te voorkomen mag het opwerpen van deze dekgronddepots zelf ingevolge voorschrift 10 van de vergunning alleen plaatsvinden buiten de periode van 1 februari tot 1 september. Gelet op het voorgaande is niet aannemelijk gemaakt dat de zandwinning zal leiden tot een verstoring van de in de Brunssummerheide aanwezige fauna.

2.15.3. Wat betreft het mogelijk gebruik van de gronden in de groeve als foerageergebied overweegt de Afdeling als volgt. De percelen binnen de groeve werden voorheen gebruikt ten behoeve van de landbouw. In de gewassen op landbouwpercelen kunnen insecten en wormen voorkomen die als voedsel dienen voor sommige broedvogelsoorten. De zogeheten deklagen in de groeve waren ten tijde van het bestreden besluit echter al geheel verdwenen, waardoor het terrein al niet meer door vogels als foerageergebied kon worden gebruikt. Gelet hierop heeft het college zich op het standpunt kunnen stellen dat de ontgrondingsactiviteiten niet zullen leiden tot het verlies van een foerageergebied.

2.15.4. Voorts overweegt de Afdeling dat als gevolg van de zandwinning het landschap ter plaatse van de groeve zal veranderen, maar niet het natuurgebied zelf. Naar het oordeel van de Afdeling zal de verandering ter plaatse van de groeve niet zodanig zijn, dat sprake is van een aantasting van het natuurschoon van het natuurgebied de Brunssummerheide.

Conclusie

2.16. Gelet op al het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat op basis van de beste wetenschappelijke kennis is verzekerd dat de ontgrondingsactiviteiten niet tot schadelijke effecten zullen leiden voor de natuurlijke kenmerken van de Brunssummerheide. Gelet hierop wordt, anders dan de Stichting en Milieudefensie betogen, niet toegekomen aan een toets aan de zogenoemde ADC-criteria op grondslag van artikel 16, derde lid, van de Nbw 1998 in samenhang gezien met artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn.

2.17. De conclusie is dat hetgeen de Stichting en Milieudefensie hebben aangevoerd, geen aanleiding geeft voor het oordeel dat het bestreden besluit is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Het beroep, voor zover ontvankelijk, is ongegrond.

Proceskostenveroordeling

2.18. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep niet-ontvankelijk voor zover het is ingesteld door de stichting Stichting Dassenwerkgroep Limburg;

II. verklaart het beroep voor het overige ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. R.J. Hoekstra, voorzitter, en mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillesen en mr. J.A. Hagen, leden, in tegenwoordigheid van mr. P.J.A.M. Broekman, ambtenaar van Staat.

w.g. Hoekstra w.g. Broekman

voorzitter ambtenaar van Staat
Uitgesproken in het openbaar op 10 februari 2010
12-589.