

---

# ECLI:NL:RVS:2022:1422

<b>Instantie</b>	Raad van State
<b>Datum uitspraak</b>	18-05-2022
<b>Datum publicatie</b>	18-05-2022
<b>Zaaknummer</b>	202100031/1/R1
<b>Formele relaties</b>	Eerste aanleg: <a href="#">ECLI:NL:RBOBR:2020:5713</a> , Meerdere afhandelingswijzen
<b>Rechtsgebieden</b>	Bestuursrecht
<b>Bijzondere kenmerken</b>	Hoger beroep
<b>Inhoudsindicatie</b>	Bij besluit van 1 april 2019 heeft het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant de aan Refresco verleende vergunning voor het onttrekken en injecteren van grondwater ten behoeve van de productie van dranken en verpakt water aan de Oranje Nassaulaan 44 te Maarheeze van 3 juli 1997 ingetrokken. Verder is bij dit besluit een vergunning als bedoeld in artikel 6.4 van de Waterwet verleend voor het onttrekken van maximaal 750.000 m3 grondwater uitsluitend ten behoeve van de productie van dranken en verpakt water. Refresco produceert dranken en verpakt water onder meer op haar productielocatie in Maarheeze. Ten behoeve van het bedrijfsproces heeft Refresco een eigen grondwaterwinning. Op 3 juli 1997 is aan Refresco een vergunning verleend voor de onttrekking van grondwater tot een maximum van 500.000 m3 per jaar, waarvan maximaal 383.000 m3 wordt onttrokken op een diepte van ongeveer 30 m tot 58 m beneden maaiveld (de ondiepe winning).
<b>Vindplaatsen</b>	Rechtspraak.nl

## Uitspraak

202100031/1/R1.

Datum uitspraak: 18 mei 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. Refresco Benelux B.V., gevestigd te Maarheeze, gemeente Cranendonck,
2. Stichting Brabantse Milieufederatie (hierna: BMF), gevestigd te Tilburg,
3. Stichting Dorpsraad Maarheeze, Vereniging Duurzaam en Groen en [appellant sub 3A] (hierna: Stichting Dorpsraad Maarheeze en anderen), allen gevestigd dan wel wonend te Maarheeze, gemeente Cranendonck, appellanten,

tegen de tussenuitspraak van 1 april 2020 en de einduitspraak van 17 november 2020 van de rechtbank Oost-Brabant in zaken nrs. 19/1285 en 19/1366 in het geding tussen:

BMF en Stichting Dorpsraad Maarheeze en anderen

en

het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant.

## Procesverloop

Bij besluit van 1 april 2019 heeft het college de aan Refresco verleende vergunning voor het onttrekken en injecteren van grondwater ten behoeve van de productie van dranken en verpakt water aan de Oranje Nassaulaan 44 te Maarheeze van 3 juli 1997 ingetrokken. Verder is bij dit besluit een vergunning als bedoeld in artikel 6.4 van de Waterwet verleend voor het onttrekken van maximaal 750.000 m<sup>3</sup> grondwater uitsluitend ten behoeve van de productie van dranken en verpakt water.

BMF en Stichting Dorpsraad Maarheeze en anderen hebben beroep ingesteld tegen dit besluit.

Bij tussenuitspraak van 1 april 2020 heeft de rechtbank het college in de gelegenheid gesteld een door haar in het besluit van 1 april 2019 geconstateerde gebrek te herstellen.

Bij besluit van 15 mei 2020 heeft het college de motivering van het besluit van 1 april 2019 aangevuld.

Bij uitspraak van 17 november 2020 heeft de rechtbank de door BMF en Stichting Dorpsraad Maarheeze en anderen ingestelde beroepen gegrond verklaard en het besluit van 1 april 2019 vernietigd. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft Refresco hoger beroep ingesteld.

BMF en Stichting Dorpsraad Maarheeze en anderen hebben incidenteel hoger beroep ingesteld.

Refresco heeft een zienswijze op de incidenteel hoger beroepen ingediend.

Het college, BMF, Stichting Dorpsraad Maarheeze en anderen en Refresco hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 31 januari 2022, waar Refresco, vertegenwoordigd door mr. M.C. de Smidt en mr. V.A.C. de Gier, beiden advocaat te Rotterdam, vergezeld door ing. H.J. Verheul en [gemachtigde A], BMF, vertegenwoordigd door mr. J.E. Dijk, advocaat te Haarlem, vergezeld door [gemachtigde B] en [gemachtigde C], Stichting Dorpsraad Maarheeze en anderen, vertegenwoordigd door [appellant sub 3A] en [gemachtigde D][gemachtigde D], en het college, vertegenwoordigd door mr. F.A.G.M. Peters, mr. B.T.J. Opsteen, ing. M.A. Maessen en drs. I.A. Roelse, zijn verschenen.

## Overwegingen

### Inleiding

1. Refresco produceert dranken en verpakt water onder meer op haar productielocatie in Maarheeze. Ten behoeve van het bedrijfsproces heeft Refresco een eigen grondwaterwinning. Op 3 juli 1997 is aan Refresco een vergunning verleend voor de onttrekking van grondwater tot een maximum van 500.000 m<sup>3</sup> per jaar, waarvan maximaal 383.000 m<sup>3</sup> wordt onttrokken op een diepte van ongeveer 30 m tot 58 m beneden maaiveld (de ondiepe winning), en maximaal 117.000 m<sup>3</sup> op een diepte van ongeveer 174 m tot 216 m beneden maaiveld (de diepe winning).

In verband met de groeiende productie en plannen voor verdere uitbreiding heeft Refresco op 14 juli 2016 een vergunning op grond van de Waterwet aangevraagd om 875.000 m<sup>3</sup> diep en 125.000 m<sup>3</sup> ondiep water te mogen onttrekken. Bij besluit van 3 april 2018 heeft het college deze aanvraag afgewezen en geoordeeld dat onttrekking uit het diepe grondwaterpakket niet passend is bij een goed grondwaterbeheer. Op 9 augustus 2018 heeft Refresco een nieuwe aanvraag ingediend voor de uitbreiding van de ondiepe winning met 250.000 m<sup>3</sup> tot 633.000 m<sup>3</sup> per jaar. Daarmee komt de totale grondwaterwinning op 750.000 m<sup>3</sup> per jaar. Op 7 september 2018 is een wijziging van de Beleidsregel grondwaterbeheer Noord-Brabant(hierna: Beleidsregel) in werking getreden. Deze versie van de Beleidsregel gold ten tijde van het nemen van het besluit van 1 april 2019. In de beleidsregel die daarvoor gold was opgenomen dat het college een aanvraag voor de onttrekking van grondwater toetst aan de voorwaarde dat met de onttrekking de totale onttrekking in Noord-Brabant voor de openbare drinkwatervoorziening en industrie maximaal 250 miljoen m<sup>3</sup> per jaar bedraagt. Volgens de Beleidsregel die gold ten tijde van het besluit van 1 april 2019 luidde deze voorwaarde dat met de onttrekking de totale vergunde onttrekking maximaal 250 miljoen m<sup>3</sup> per jaar bedraagt. Door deze wijziging van de beleidsregel is het toetsingscriterium verschoven van de feitelijke grondwateronttrekking naar de vergunde onttrekking. Het college heeft de aanvraag van Refresco getoetst aan de Beleidsregel zoals die gold ten tijde van de aanvraag en niet aan de beleidsregel zoals die gold ten tijde van het besluit van 1 april 2019. Hiermee heeft het college toepassing willen geven aan artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). In het besluit van 1 april 2019 heeft het college de aan Refresco verleende

vergunning voor het onttrekken en injecteren van grondwater ten behoeve van de productie van dranken en verpakt water van 3 juli 1997 ingetrokken. Verder is bij dit besluit een vergunning als bedoeld in artikel 6.4 van de Waterwet verleend voor het onttrekken van maximaal 750.000 m3 grondwater uitsluitend ten behoeve van de productie van dranken en verpakt water. De ten opzichte van de voorgaande watervergunning toegestane extra grondwateronttrekking van 250.000 m3 betreft 0,1% van het totaal aan vergunde grondwateronttrekkingen in Noord-Brabant van maximaal 250 miljoen m3 per jaar.

2. BMF en Stichting Dorpsraad Maarheeze en anderen kunnen zich niet verenigen met de waterwetvergunning die met het besluit van 1 april 2019 door het college aan Refresco is verleend en hebben hiertegen beroep ingesteld bij de rechtbank. In de tussenuitspraak van 1 april 2020 heeft de rechtbank het college in de gelegenheid gesteld een door haar in het besluit van 1 april 2019 geconstateerde gebrek te herstellen. De rechtbank achtte de motivering van het college om in afwijking van haar beleid de waterwetvergunning te verlenen, namelijk onvoldoende. In het besluit van 15 mei 2020 heeft het college de motivering van het besluit van 1 april 2019 aangevuld. De rechtbank achtte dit gebrek niet voldoende hersteld en heeft in de uitspraak van 17 november 2020 de door BMF en Stichting Dorpsraad Maarheeze en anderen ingestelde beroepen gegrond verklaard en het besluit van 1 april 2019 vernietigd. De rechtbank overwoog daarbij dat het college als bijzondere omstandigheid heeft laten meewegen dat de totale feitelijke jaarlijkse onttrekking in Noord-Brabant lager ligt dan de totale vergunde onttrekking. De rechtbank oordeelde echter dat volgens het geldende beleid de feitelijke onttrekking echter geen relevant aspect meer is. Het is ook niet zeker dat de vergunde ruimte voor onttrekking niet gebruikt zal worden. Dat dat in het verleden niet is gebeurd, is volgens de rechtbank geen garantie voor de toekomst. Zekerheid kan in de toekomst worden verkregen door vergunningen voor grondwateronttrekking in te trekken, voor zover deze niet volledig worden benut, maar dat heeft het college nog niet gedaan. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college, ook met de aanvullende motivering van 15 mei 2020, in redelijkheid niet van het op 7 september 2018 in werking getreden beleid heeft kunnen afwijken.

3. Refresco heeft hoger beroep bij de Afdeling ingesteld tegen de uitspraak van 17 november 2020. Volgens haar heeft de rechtbank ten onrechte geoordeeld dat door het college onvoldoende is gemotiveerd dat in afwijking van zijn eigen beleid de waterwetvergunning verleend kon worden. BMF en Stichting Dorpsraad Maarheeze en anderen hebben incidenteel hoger beroep ingesteld naar aanleiding van het hoger beroep van Refresco. Volgens hen heeft de rechtbank het besluit van 1 april 2019 terecht vernietigd, maar heeft de rechtbank te weinig waarde toegekend aan de belangen van de omwonenden ten opzichte van de belangen van Refresco.

Ontvankelijkheid beroep Vereniging Duurzaam en Groen

4. De Afdeling zal eerst ambtshalve onderzoeken of het beroep voor zover het is ingesteld door Vereniging Duurzaam en Groen ontvankelijk was.

4.1. Vereniging Duurzaam en Groen heeft blijkens haar statuten tot doel:

"1. a. Het behartigen van de belangen van de leden voor instandhouding van natuurlijke bronnen en habitat conform het huidige (Oktober 2019) bestemmingsplan voor Maarheeze Zuid, omgeving Driebos.

b. Het streven voor een natuurpositieve inrichting van dit gebied als doorgang en groene long van Maarheeze naar de Weerterbossen en het Tipke.

2. Zij tracht dit doel te bereiken door onder meer: het houden van voorlichtingscampagnes, het starten van civiele en bestuursrechtelijke- procedures, verdere verhoging van wateronttrekking te voorkomen, verder productie-uitbreidingen te voorkomen en daarmee gepaard gaande overlast voor het dorp Maarheeze en het milieu."

5. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 25 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ2265), kan een rechtspersoon ook belanghebbende zijn als hij na het bestreden besluit, maar voor het einde van de beroepstermijn is opgericht. Volgens de akte van oprichting is Vereniging Duurzaam en Groen opgericht op 1 november 2019. De beroepstermijn liep van 5 april 2019 tot en met 16 mei 2019. Gelet hierop kon Vereniging Duurzaam en Groen ten tijde van het einde van de beroepstermijn niet als belanghebbende bij het bestreden besluit worden aangemerkt. Niettemin heeft de rechtbank de vereniging als zodanig beschouwd nadat de vereniging zich na afloop van de beroepstermijn aan de zijde van Stichting Dorpsraad Maarheeze en [appellant sub 3A] had geschaard.

Gelet op het voorgaande had de rechtbank het beroep van Stichting Dorpsraad Maarheeze en anderen niet-

ontvankelijk moeten verklaren voor zover het is ingesteld door de Vereniging Duurzaam en Groen. Het hoger beroep is in zoverre gegrond en de uitspraak van de rechtbank moet op dit punt worden vernietigd. De Afdeling zal het beroep in zoverre alsnog niet-ontvankelijk verklaren.

Stichting Dorpsraad Maarheeze en anderen worden hierna in de overwegingen aangeduid als Stichting Dorpsraad Maarheeze en [appellant sub 3A].

Toetsingskader

6. Artikel 2.1 van de Waterwet luidt:

"1. De toepassing van deze wet is gericht op:

- a. voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met
- b. bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en
- c. vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.

2. De toepassing van deze wet is mede gericht op andere doelstellingen dan genoemd in het eerste lid, voor zover dat elders in deze wet is bepaald."

Artikel 6.4, eerste lid, aanhef en onder b, luidt: "Het is verboden zonder daartoe strekkende vergunning van gedeputeerde staten grondwater te onttrekken of water te infiltreren: ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening of een bodemenergiesysteem."

Artikel 6.21 luidt: "Een vergunning wordt geweigerd, voor zover verlening daarvan niet verenigbaar is met de doelstellingen in artikel 2.1 of de belangen, bedoeld in artikel 6.11."

7. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:887, kent artikel 6.21 van de Waterwet een limitatieve opsomming van weigeringsgronden. Een weigering van de aangevraagde watervergunning is slechts mogelijk voor zover de aanvraag niet verenigbaar is met de doelstellingen die worden genoemd in artikel 2.1, eerste lid, van de Waterwet.

8. Artikel 2 van de Beleidsregel luidde ten tijde van het besluit van 1 april 2019 en voor zover hier van belang: "Gedeputeerde Staten toetsen een aanvraag om vergunning voor de onttrekking van grondwater ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening of voor industriële toepassingen aan de volgende vereisten:

[...]

f. met de onttrekking bedraagt de totale vergunde onttrekking in Noord-Brabant voor de openbare drinkwatervoorziening en industrie maximaal 250 miljoen m<sup>3</sup> per jaar."

Het hoger beroep van Refresco

9. Refresco betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat door het college onvoldoende is gemotiveerd dat sprake is van bijzondere omstandigheden als bedoeld in artikel 4:84 van de Awb die maken dat van de "Beleidsregel grondwaterbeheer Noord-Brabant" (hierna: de Beleidsregel), zoals die gold ten tijde van het besluit van 1 april 2019, moet worden afgeweken.

Volgens Refresco mocht de rechtbank niet als uitgangspunt nemen dat er bewust geen overgangsrecht is opgenomen in de Beleidsregel. Daarnaast betoogt Refresco dat de rechtbank heeft miskend dat de wijziging van het toetsingscriterium van feitelijke onttrekkingen naar vergunde onttrekkingen van belang is voor een goed grondwaterbeheer. Volgens haar betekent het toetsingscriterium van vergunde onttrekkingen niet dat er vanuit het oogpunt van goed grondwaterbeheer niets meer kan worden vergund. Ook betoogt Refresco dat de rechtbank ten onrechte de onhaalbare eis stelt dat alvorens aan haar de aangevraagde watervergunning kan worden verleend, de vergunde ruimte al moet zijn teruggedrongen tot de onttrekkingsgrens van 250 miljoen m<sup>3</sup> per jaar. Het is volgens Refresco voldoende aannemelijk dat de waterwetvergunning niet zal leiden tot een feitelijke overschrijding van de onttrekkingsgrens van 250 miljoen m<sup>3</sup> omdat in Noord-Brabant feitelijk jaarlijks slechts 220 miljoen m<sup>3</sup> grondwater onttrokken wordt. Refresco betoogt tot slot dat de rechtbank heeft miskend dat de gevolgen van weigering van de waterwetvergunning voor haar ernstig zijn.

9.1. Het college heeft toegelicht dat volgens het rapport "Trendanalyse grondwaterstands- en stijghoogtegegevens Maasstroomgebied (2012-2016)" van het KWR van juni 2017 en het rapport "Draagkracht grondwater Noord-Brabant" van RoyalHaskoningDHV van 21 december 2017 meer water het gebied verlaat dan er

wordt aangevuld. Hierdoor is er in het diepe pakket sprake van een uitputting van de watervoerendheid van het pakket. In termen van de Kaderrichtlijn Water (Richtlijn 2000/60/EG; hierna: KRW) is sprake van een verslechterende toestand. Mede op basis van bovenstaande rapporten is het toetsingscriterium in artikel 2, aanhef en onder f, van de Beleidsregel gewijzigd. De reden voor het wijzigen van het toetsingscriterium is er volgens het college in gelegen dat er in de praktijk meer wordt vergund dan er daadwerkelijk wordt onttrokken. Dat draagt het risico in zich dat op enig moment toch meer dan 250 miljoen m<sup>3</sup> per jaar rechtmatig aan de watervoorraad zal kunnen worden onttrokken. Daarbij is van belang dat de vergunde hoeveelheid te onttrekken grondwater, naar op grond van de stukken moet worden aangenomen, ongeveer 300 miljoen m<sup>3</sup> bedraagt. Daarom is de Beleidsregel zodanig gewijzigd dat de vergunde hoeveelheid te onttrekken grondwater niet meer mag bedragen dan 250 miljoen m<sup>3</sup> per jaar, waar voorheen 250 miljoen m<sup>3</sup> per jaar als plafond voor feitelijke onttrekking werd gehanteerd.

9.2. De Afdeling stelt vast dat de Beleidsregel geen overgangsbepaling bevat voor ingediende aanvragen waarop ten tijde van de beleidswijziging nog niet was beslist. Tussen partijen is verder niet in geschil dat de aanvraag van 9 augustus 2018 niet kan worden verleend bij toetsing aan de ten tijde van het besluit van 1 april 2019 geldende beleidsregel omdat al meer dan 250 miljoen m<sup>3</sup> per jaar aan onttrekkingen is vergund en inwilliging van de aanvraag in strijd is met artikel 2, aanhef en onder f, van de Beleidsregel. Een aanvraag wordt in principe getoetst aan het beleid zoals dat geldt ten tijde van het besluit. Door de aanvraag van Refresco toch te toetsen aan de Beleidsregel zoals die gold ten tijde van de aanvraag, heeft het college toepassing willen geven aan artikel 4:84 van de Awb.

9.3. In artikel 4:84 van de Awb is bepaald dat een bestuursorgaan handelt overeenkomstig zijn beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, kunnen omstandigheden die bij het opstellen van een beleidsregel zijn verdisconteerd, dan wel moeten worden geacht te zijn verdisconteerd, niet alleen al daarom buiten beschouwing worden gelaten. Het bestuursorgaan moet aan de hand van alle omstandigheden van het geval nagaan of zich bijzondere omstandigheden voordoen in de zin van artikel 4:84 van de Awb die maken dat het handelen in overeenstemming met de beleidsregel gevolgen heeft die onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840.

9.4. In geschil is of de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat het college in dit geval niet met toepassing van artikel 4:84 van de Awb wegens bijzondere omstandigheden van de ten tijde van het besluit van 1 april 2019 geldende Beleidsregel mocht afwijken ten gunste van Refresco.

9.5. Het college heeft bij zijn besluit van 1 april 2019 om in afwijking van de Beleidsregel een watervergunning te verlenen, als bijzondere omstandigheid in de zin van artikel 4:84 van de Awb mogen aanmerken dat de materiële gevolgen van vergunningverlening voor de omgeving in dit geval beperkt zijn. Zo is uit de bij de aanvraag behorende onderzoeken naar voren gekomen dat er geen grote nadelige effecten zijn van de uitbreiding van de ondiepe winning. Voorts is een goed grondwaterbeheer geborgd. Uit onderzoek is gebleken dat bij onttrekkingen van in totaal maximaal 250 miljoen m<sup>3</sup> per jaar het grondwater van nature wordt aangevuld. Het college heeft hierbij aangegeven dat er weliswaar op provinciaal niveau een hoeveelheid van ongeveer 300 miljoen m<sup>3</sup> aan onttrekkingen is vergund, maar dat, zoals is vermeld in de aanvullende motivering van 15 mei 2020, de feitelijke onttrekking van 250 miljoen m<sup>3</sup> met de uitbreiding van de grondwateronttrekking, waarvoor de vergunning is aangevraagd, niet zal worden overschreden. Het college heeft in aanmerking mogen nemen dat in dit geval door het afwijken van de beleidsregel het doel van het gevoerde beleid niet in gevaar wordt gebracht. In dit verband heeft het college toegelicht dat ook in extreem droge zomers de feitelijke onttrekking in Noord-Brabant minder dan 250 miljoen m<sup>3</sup> bedraagt. Het college heeft daarbij voorts toegelicht dat er overeenkomsten zijn gesloten met vergunninghouders om minder grondwater te onttrekken. In het openbare memo van gedeputeerde Roijackers van 8 november 2021 staat aangegeven dat er reeds concrete resultaten zijn geboekt met het terugbrengen van de vergunde onttrekkingen. Op basis daarvan is het college tot de conclusie gekomen dat er voldoende feitelijke ruimte beschikbaar is voor de door Refresco gevraagde onttrekking.

Bij de behandeling van het hoger beroep is naar voren gekomen dat het weigeren van de vergunning ongunstige gevolgen kan hebben voor Refresco doordat in dat geval binnen het internationale concern waarvan Refresco deel uitmaakt, mogelijk beleidsbeslissingen worden genomen die ongunstig voor haar uitvallen. Naar het oordeel van de

Afdeling kan dit niet als zwaarwegend worden gezien, aangezien het hier gaat om besluitvorming binnen het concern die, voor zover hier van belang, in beginsel voor rekening van Refresco zelf moet blijven.

Het college heeft naar het oordeel van de Afdeling echter wel als bijzondere omstandigheid mogen aanmerken dat bij het voorbereiden van de Beleidsregel niet is gedacht aan de situatie van Refresco, die op dat moment de enige partij was met een lopende aanvraag. In dat verband is van belang dat het college tijdens de zitting heeft aangegeven dat daarom ten onrechte geen overgangsrecht voor lopende aanvragen in de Beleidsregel is opgenomen. Ook heeft het college toegelicht dat Refresco meerdere malen overleg heeft gevoerd met het college, waarbij de betrokken gedeputeerde heeft toegezegd dat de gewijzigde vergunningaanvraag van 9 augustus 2018 voor de ondiepe winning op basis van het destijds geldende beleid wel vergunbaar was. Verder heeft het college als bijzondere omstandigheid mogen aanmerken dat Refresco er niet van op de hoogte was dat op 7 september 2018 een wijziging van de Beleidsregel in werking zou treden. Volgens het college had Refresco dit ook niet kunnen weten en het tijdstip van indiening van haar aanvraag hierop kunnen afstemmen, omdat er geen ontwerpbesluit van de beleidswijziging is gepubliceerd. De Afdeling ziet geen grond om aan de juistheid van die stelling van het college te twijfelen.

Het voorgaande klemt temeer gezien de nadelige gevolgen die de eventuele weigering van de vergunning voor Refresco los van haar positie binnen het concern zou hebben. Indien het niet mogelijk is om meer grondwater te winnen, zou dit namelijk betekenen dat Refresco niet meer kan voorzien in de toenemende vraag naar dranken en verpakt water en zou de bedrijfseconomische levensvatbaarheid van de vestiging van Refresco in Maarheeze onder druk komen te staan. In die zin heeft Refresco dus een groot commercieel belang bij afwijking van de Beleidsregel. Anders dan de rechtbank, is de Afdeling van oordeel dat de weging van alle hiervoor genoemde feiten en bijzondere omstandigheden tezamen maakt dat het college in dit concrete geval heeft mogen oordelen dat handelen in overeenstemming met de Beleidsregel die gold ten tijde van het besluit van 1 april 2019, onevenredig zou zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. Het college mocht daarom afwijken van de Beleidsregel en de waterwetvergunning verlenen. De rechtbank wijst er op zichzelf terecht op dat het college niet heeft aangegeven wat concreet de beoogde reductie van de vergunde hoeveelheid is, terwijl het nieuwe beleid er juist op ziet dat de vergunde hoeveelheid te onttrekken grondwater niet meer mag bedragen dan 250 miljoen m<sup>3</sup>. Naar het oordeel van de Afdeling laat dit, gelet op het voorgaande, echter onverlet dat het college in dit specifieke geval het oude beleid nog mocht toepassen. De rechtbank heeft de waterwetvergunning dan ook ten onrechte vernietigd.

Het betoog slaagt.

Tussenconclusie

10. Het hoger beroep van Refresco is gegrond.

Het incidenteel hoger beroep van BMF

Intrekking beroepsgrond

11. Ter zitting heeft BMF haar beroepsgrond over strijd met artikel 2, onder d en e, van de Beleidsregel ingetrokken.

KRW en Grondwaterrichtlijn

12. BMF betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het besluit van 1 april 2019 onvoldoende is getoetst aan de KRW en de Grondwaterrichtlijn (Richtlijn 80/68/EEG; hierna: GWR). BMF wijst hierbij op het rapport "Een verkenning naar de watervraag van de Noord-Brabantse Natuur" van Deltares van 7 oktober 2020.

12.1. De Afdeling overweegt dat de rechtbank terecht in de tussenuitspraak van 1 april 2020 heeft overwogen dat de KRW is geïmplementeerd in de Waterwet. Voor zover BMF wijst op de KRW en de GWR, stelt de Afdeling vast dat niet is gesteld dat deze richtlijnen niet correct zouden zijn geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving, zodat daar verder niet op ingegaan hoeft te worden.

Het betoog faalt.

Natura 2000

13. BMF betoogt verder dat de rechtbank heeft miskend dat de mogelijke effecten op nabijgelegen Natura 2000-gebieden niet of onvoldoende zijn onderzocht. De Afdeling begrijpt het betoog van BMF zo dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat met een daling van de grondwaterstand van 5 cm als gevolg van de verlening van de

waterwetvergunning geen negatieve effecten zijn te verwachten op nabijgelegen Natura 2000-gebieden. Verder betoogt BMF dat de cumulatie met andere grondwateronttrekkingen ten onrechte niet is meegenomen. Hierbij wijst BMF op meldingsplichtige en vergunningvrije onttrekkingen.

13.1. De Afdeling stelt vast dat het rapport "Effectbeoordeling uitbreiding onttrekking Refresco" van RoyalHaskoningDHV van 5 juli 2018 aan het besluit van 1 april 2019 ten grondslag ligt. Volgens dit rapport zijn er geen negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden te verwachten. BMF heeft de conclusies in het rapport van RoyalHaskoningDHV van 5 juli 2018 niet gemotiveerd bestreden. Voor het bepalen van de effecten van de gevraagde waterwetvergunning is het college verder uitgegaan van de door de Adviescommissie Schade Grondwater (de ACSG) gehanteerde invloedlijn van 5 cm. Dit betekent dat een daling van de grondwaterstand met minder dan 5 cm naar verwachting niet leidt tot schade. In hoofdstuk 6 van het rapport van RoyalHaskoningDHV van 5 juli 2018 staat dat rekening is gehouden met de cumulatie met andere onttrekkingen in de omgeving van hetzelfde Natura 2000-gebied. In het Besluit van het dagelijks bestuur van het Waterschap De Dommel houdende algemene regels omtrent de vrijstelling van een vergunningplicht (hierna: de Algemene regels Waterschap de Dommel) staan in artikel 3 de algehele vrijstellingen van de vergunningplicht genoemd. In artikel 4 en artikel 5 staan activiteiten genoemd waarvoor in plaats van een vergunningplicht een meldingsplicht geldt. Uit die artikelen volgt dat een vergunning is vereist als de onttrekkingsinrichting binnen een "invloedsgebied Natura 2000" of een "beperkt invloedsgebied Natura 2000" ligt. De locatie van Refresco in Maarheeze ligt volgens de kaart "Grondwaterdeelgebieden", behorende bij de Algemene regels Waterschap de Dommel, in een "invloedsgebied Natura 2000" en is omringd door onder meer "beperkte invloedsgebieden Natura 2000". Dit betekent dat er volgens de Algemene regels Waterschap De Dommel in de omgeving van Refresco altijd een vergunning vereist is voor grondwateronttrekkingen en er dus geen meldingsplichtige of vergunningvrije grondwateronttrekkingen mogen plaatsvinden. Het betoog van BMF dat de cumulatie met meldingsplichtige en vergunningvrije grondwateronttrekkingen ten onrechte niet is meegenomen, kan gelet op het voorgaande niet slagen.

Het betoog faalt.

Tussenconclusie

14. Het incidenteel hoger beroep van BMF is ongegrond.

Het voorwaardelijk incidenteel hoger beroep van Stichting Dorpsraad Maarheeze en anderen

15. Stichting Dorpsraad Maarheeze en anderen hebben incidenteel hoger beroep ingesteld onder de voorwaarde dat het hoger beroep van Refresco gegrond is. Aangezien de Afdeling heeft geoordeeld dat het door Refresco ingestelde hoger beroep gegrond is, is deze voorwaarde vervuld. De Afdeling komt daarom toe aan een inhoudelijke bespreking van het incidenteel hoger beroep van Stichting Dorpsraad Maarheeze en anderen.

Vergunning 3 juli 1997

16. Stichting Dorpsraad Maarheeze en [appellant sub 3A] betogen dat de rechtbank ten onrechte constateert dat met de vernietiging van het besluit van 1 april 2019 de vergunning van 3 juli 1997 ook is ingetrokken.

16.1. De Afdeling overweegt dat de beslissing van de rechtbank van 17 november 2020 inhoudt dat het besluit van 1 april 2019 wordt vernietigd. Bij dat besluit heeft het college de aan Refresco verleende vergunning voor het onttrekken en injecteren van grondwater ten behoeve van de productie van dranken en verpakt water aan de Oranje Nassaulaan 44 te Maarheeze van 3 juli 1997 ingetrokken. Verder is bij dit besluit een vergunning als bedoeld in artikel 6.4 van de Waterwet verleend voor het onttrekken van grondwater uitsluitend ten behoeve van de productie van dranken en verpakt water. Met de vernietiging van het besluit van 1 april 2019 door de rechtbank is de intrekking van de vergunning van 3 juli 1997 ook vernietigd. Het gevolg van de uitspraak van de rechtbank is dat de vergunning van 3 juli 1997 op dat moment weer de geldende vergunning is geworden.

Het betoog faalt.

Milieueffectrapportage

17. Stichting Dorpsraad Maarheeze en [appellant sub 3A] betogen dat de rechtbank heeft miskend dat er ten onrechte geen m.e.r.-beoordeling heeft plaatsgevonden.

17.1. In gevallen waarin een activiteit genoemd wordt in onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r., maar de omvang van deze activiteit onder de in kolom 2 vastgelegde drempelwaarden blijft, dient het bevoegd gezag een

zogenoemde vormvrije m.e.r.-beoordeling uit te voeren. Bezien dient te worden of die activiteit, ondanks dat de drempelwaarden niet worden overschreden, belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. Indien de te verrichten beoordeling leidt tot de conclusie dat niet kan worden uitgesloten dat de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben, dient een m.e.r.-beoordeling te worden verricht, volgens de procedure van paragraaf 7.6 van de Wet milieubeheer.

17.2. Met de rechtbank ziet de Afdeling in wat Stichting Dorpsraad Maarheeze en [appellant sub 3A] hebben aangevoerd geen concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de beslissing van het college om een milieueffectrapport (MER) niet noodzakelijk te achten. Hierbij acht de Afdeling het volgende van belang. Het college heeft toegelicht dat de gevraagde grondwateronttrekking onder de drempelwaarde uit het Besluit m.e.r. blijft. Omdat de drempelwaarde niet wordt gehaald heeft een vormvrije m.e.r.-beoordeling plaatsgevonden genaamd "Aanmeldnotitie MER vergroten onttrekking grondwater" van RoyalHaskoningDHV van 5 juli 2018. Daaruit is naar voren gekomen dat een m.e.r.-beoordeling niet noodzakelijk is. Volgens de vormvrije m.e.r.-beoordeling kan worden uitgesloten dat de gevraagde grondwateronttrekking belangrijke gevolgen voor het milieu heeft. In dat verband is in de m.e.r.-beoordeling vermeld dat de activiteiten plaatsvinden op het bestaande bedrijventerrein en dat de activiteiten beproefde technieken omvatten. De technologie is bekend, vereist geen hoogtechnologische gegevens en is betrouwbaar, aldus de m.e.r.-beoordeling. Er worden geen negatieve effecten op de omgeving verwacht en er treedt geen cumulatie van effecten op. Deze conclusies zijn door Stichting Dorpsraad Maarheeze en [appellant sub 3A] niet gemotiveerd bestreden.

Het betoog faalt.

Nulmeting en schadeconvenant

18. Stichting Dorpsraad Maarheeze en [appellant sub 3A] betogen dat als de waterwetvergunning al had kunnen worden verleend, een nulmeting aan Refresco had moeten worden opgelegd en een schadeconvenant als voorwaarde had moeten worden gesteld aan het gebruik van deze vergunning. Volgens hen heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat schade aan woningen rond de bedrijfslocatie van Refresco kan worden voorkomen.

18.1. Artikel 7.18 van de Waterwet luidt:

"1. De schade aan een onroerende zaak, veroorzaakt door het onttrekken van grondwater of het infiltreren van water krachtens een watervergunning, wordt, voorzover dit redelijkerwijze kan worden gevegd, door de vergunninghouder ondervangen.

2. Voorzover de schade niet is ondervangen, is de vergunninghouder desgevorderd verplicht jegens ieder die enig recht op het gebruik of het genot van de onroerende zaak heeft, die schade te vergoeden.

3. Niettemin kan een eigenaar van de onroerende zaak, indien door de aard of de omvang van de schade de eigendom van die zaak voor hem van te geringe betekenis is geworden, vorderen dat de vergunninghouder de onroerende zaak in eigendom overneemt. De vordering kan worden gedaan zowel bij niet-aanvaarding van een als schadevergoeding aangeboden som als na aanvaarding daarvan.

4. Vorderingen, op grond van dit artikel staan ter kennisneming van de rechtbank binnen wier rechtsgebied de onroerende zaak of het grootste gedeelte daarvan is gelegen."

Artikel 7.19 luidt: "Hij, die op grond van artikel 7.18, eerste, tweede of derde lid, een vordering kan doen met betrekking tot schade in verband met een watervergunning voor het onttrekken van grondwater of het infiltreren van water als bedoeld in artikel 6.4 of 6.5, onderdeel b, dan wel krachtens een verordening van een waterschap, kan eerst aan gedeputeerde staten van de provincie waarin de in artikel 7.18 bedoelde onroerende zaak geheel of grotendeels is gelegen verzoeken een onderzoek in te stellen.

[...]."

Artikel 7.20 luidt:

"Ingeval de rechtbank de vordering, bedoeld in artikel 7.18, derde lid, gegrond acht, veroordeelt zij de vergunninghouder tot overneming en tot betaling van de overnemingsom. Tegen het vonnis staat geen ander rechtsmiddel open dan beroep in cassatie. Het beroep in cassatie moet op straffe van niet-ontvankelijkheid binnen acht dagen na het instellen ervan worden ingeschreven in de registers, bedoeld in artikel 433 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.



[...]."

18.2. De rechtbank heeft zich naar het oordeel van de Afdeling terecht op het standpunt gesteld dat het verbinden van voorschriften aan de watervergunning ten aanzien van een nulmeting en een schadeconvenant te verstrekking is. Hierbij acht de Afdeling van belang dat de artikelen 7.18, 7.19 en 7.20 van de Waterwet een specifieke regeling bieden voor de vergoeding van schade aan een onroerende zaak ten gevolge van het onttrekken van grondwater. Zo kan degene die als gevolg van het onttrekken van grondwater schade aan een onroerende zaak ondervindt op grond van artikel 7.18 van vergunninghouder vorderen dat deze schade wordt ondervangen of vergoed dan wel dat vergunninghouder de onroerende zaak in eigendom overneemt. In verband daarmee bestaat geen aanleiding om in het kader van de vergunningprocedure een schadevergoedingsregeling te treffen. Verder is van belang dat, mede gelet op de uitgevoerde m.e.r.-beoordeling, niet op voorhand schade valt te verwachten en dat aan het uitvoeren van een nulmeting hoge kosten zouden zijn verbonden.

Het betoog faalt.

Belangenafweging

19. Stichting Dorpsraad Maarheeze en [appellant sub 3A] betogen dat de rechtbank de strijdigheid met de KRW en een goed grondwaterbeheer onderschrijft, maar dat de rechtbank ten onrechte te weinig waarde toekent aan de belangen van de omwonenden ten opzichte van de belangen van Refresco. Stichting Dorpsraad Maarheeze en anderen betogen dat het college heeft miskend dat er een negatieve trend in de ondiepe waterlagen is.

19.1. De Afdeling overweegt onder verwijzing naar wat hiervoor onder 17.2 is vermeld, dat er volgens de m.e.r.-beoordeling geen negatieve effecten op de omgeving worden verwacht en er geen cumulatie van effecten optreedt. Stichting Dorpsraad Maarheeze en [appellant sub 3A] hebben dit niet gemotiveerd bestreden. Wat betreft het betoog van Stichting Dorpsraad Maarheeze en [appellant sub 3A] dat het college heeft miskend dat er een negatieve trend in de ondiepe waterlagen is, hebben zij niet geconcretiseerd tegen welke overweging van de uitspraken van de rechtbank zij zich richten en waarop zij deze veronderstelling baseren. Gelet op wat hiervoor onder 9.5 is overwogen, kunnen Stichting Dorpsraad Maarheeze en [appellant sub 3A] niet worden gevolgd in hun betoog dat de belangenafweging van het college in het besluit van 1 april 2019 onvoldoende is.

Het betoog faalt.

Overige verzoeken

20. Wat betreft de overige verzoeken die Stichting Dorpsraad Maarheeze en [appellant sub 3A] in hun voorwaardelijk incidenteel hogerberoepschrift hebben gedaan, overweegt de Afdeling dat deze niet in de voorliggende procedure aan bod kunnen komen. In deze procedure liggen de uitspraken van de rechtbank van 1 april 2020 en 17 november 2020 voor. Onder andere het verzoek van Stichting Dorpsraad Maarheeze en [appellant sub 3A] om concrete maatregelen toe te laten voegen aan het besluit van 1 april 2019 dan wel boetes op te leggen aan Refresco, kunnen gelet daarop niet in deze procedure worden betrokken.

Tussenconclusie

21. Het voorwaardelijk incidenteel hoger beroep van Stichting Dorpsraad Maarheeze en [appellant sub 3A] is ongegrond.

Eindconclusie

22. Het hoger beroep van Refresco is gegrond. Het incidenteel hoger beroep van BMF is ongegrond. Het voorwaardelijk incidenteel hoger beroep van Stichting Dorpsraad Maarheeze en [appellant sub 3A] is ook ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling de beroepen van BMF en Stichting Dorpsraad Maarheeze en [appellant sub 3A] tegen het besluit van 1 april 2019 van het college, voor zover ontvankelijk, alsnog ongegrond verklaren. Dit betekent dat de zaak hiermee is beëindigd, dat het besluit van 1 april 2019 in stand blijft en de vergunning van 3 juli 1997 alsnog is ingetrokken.

Proceskosten

23. Het college moet de proceskosten van Refresco vergoeden. De proceskosten van BMF en Stichting Dorpsraad Maarheeze en anderen hoeven niet te worden vergoed.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep van Refresco Benelux B.V. gegrond;
- II. verklaart het incidenteel hoger beroep van BMF ongegrond;
- III. verklaart het voorwaardelijk incidenteel hoger beroep van Stichting Dorpsraad Maarheeze en anderen ongegrond;
- IV. vernietigt de uitspraken van de rechtbank Oost-Brabant van 1 april 2020 en van 17 november 2020 in zaken nrs. 19/1285 en 19/1366;
- V. verklaart de door Stichting Dorpsraad Maarheeze en anderen bij de rechtbank ingestelde beroepen, voor zover ingesteld door Vereniging Duurzaam en Groen, niet-ontvankelijk;
- VI. verklaart de door BMF en Stichting Dorpsraad Maarheeze en anderen bij de rechtbank ingestelde beroepen voor het overige ongegrond;
- VII. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant tot vergoeding van bij Refresco Benelux B.V. in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.277,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VIII. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant aan Refresco Benelux B.V. het door haar voor de behandeling van het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 541,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, voorzitter, en mr. A. Kuijter en mr. M. Soffers, leden, in tegenwoordigheid van mr. C. Sparreboom, griffier.

w.g. Hoekstra

voorzitter

w.g. Sparreboom

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 18 mei 2022

195-928