



# Natuurdoelstellingen Peelvenen

Rapport van bevindingen  
Maart 2022

## Inhoudsopgave

1	Over dit onderzoek .....	3
	1.1 Aanleiding en onderwerp .....	3
	1.2 Doelstelling en aanpak.....	3
2	Peelvenen in perspectief .....	6
	2.1 De Peelvenen als restant van een uitgestrekt hoogveenmoeras .....	6
	2.2 Van wingebieden naar beschermde natuurgebieden.....	8
	2.3 Peelvenen als Natura 2000-gebied.....	9
	2.4 Discussie over rek en ruimte natura 2000 gebieden .....	14
	2.5 Waarom natuurbehoud en -herstel in de Peelvenen?.....	15
	2.6 Complexe opgave: verschillende functieactiviteiten in de Peel.....	17
3	Provinciale regie in de Peelvenen .....	19
	3.1 Centrale rol provincie bij uitvoering natuurbeleid .....	20
	3.2 Regie Natura 2000 gebieden Peelvenen .....	24
	3.3 Regie randgebieden Peelvenen.....	31
	3.4 Beschikbare financiële middelen voor de Peelvenen.....	50
4	Peelvenen op peil? .....	56
	4.1 Doelrealisatie Natura 2000 .....	56
	4.2 Realisatie randvoorwaarden .....	63
	4.3 Gerealiseerde maatregelen .....	75
	4.4 Verklaringen niet of later gerealiseerde maatregelen en doelen.....	80
	4.5 Uitgaven Peelvenen.....	82
5	Provinciale Staten en Peelvenen.....	87
	5.1 Kaderstellende rol PS .....	87
	5.2 Informatievoorziening aan PS.....	89
	Bijlage 1 Geraadpleegde documenten en gebruikte afkortingen.....	94
	Bijlage 2 Lijst gesprekspartners .....	99
	Bijlage 3 Indeling huidig gebruik rondom de Peelvenen .....	100
	Bijlage 4 Uitgebreider overzicht uitgevoerde maatregelen.....	101
	Bijlage 5 Limburgse evaluatie grondwaterkwaliteit en -kwantiteit Peelvenen.....	105
	Bijlage 6 Algemene beleidsplannen natuur en landschap en relevantie voor Peelvenen .....	106
	Bijlage 7 Fasering doelstellingen uit Natura 2000-beheerplan Peelvenen .....	108

# 1 Over dit onderzoek

## 1.1 Aanleiding en onderwerp

Landelijk en internationaal is er veel aandacht voor de kwaliteit van natuur. Die kwaliteit staat onder druk, wat blijkt uit ontwikkelingen ten aanzien van de kwaliteit van lucht, water en bodem, de biodiversiteit en het behoud van de specifieke kenmerken van natuurgebieden. Eind 2020 hebben Rijk en provincies een akkoord bereikt over de besteding van bijna € 3 miljard voor versnelling en intensivering van het herstel van stikstofgevoelige N2000-gebieden in de komende 10 jaar. Het kabinet Rutte IV heeft besloten tot het instellen van een Nationaal Programma Landelijk Gebied voor het aanpakken van de uitdagingen in de landbouw en natuur, waarvoor tot 2035 cumulatief € 25 miljard beschikbaar komt. In bestuurlijke afspraken met provincies worden voorwaarden vastgelegd aan het vrijgeven van dit rijksbudget. Binnen Nederland zijn provincies een belangrijke partij in de uitvoering van het natuurbeleid en het doen van investeringen in het behoud en herstel van natuur. Het Rijk en de provincies sloten daarover vanaf 2007 verschillende akkoorden, waarin werd afgesproken het natuurbeleid te decentraliseren. De rol van de provincies is daardoor steeds belangrijker geworden.

Een belangrijke vraag terug- en vooruitblikkend is hoe behoud en herstel van natuur het beste kan worden vormgegeven. Wat kunnen we leren van het beleid en de investeringen van de afgelopen periode? Wat zijn belangrijke lessen en voorwaarden voor succesvol toekomstig beleid en toekomstige investeringen? Wat is de stand van zaken nu ten aanzien van natuurdoelstellingen? Deze vragen leven ook bij Provinciale Staten (PS) van Noord-Brabant en Limburg, die via de programmaraad hun voorkeur voor onderzoek naar de realisatie van natuurdoelstellingen kenbaar hebben gemaakt aan de Zuidelijke Rekenkamer. Daarbij hebben ze ook de suggestie uitgesproken om de focus te leggen op een concreet gebied: de Peelvenen. Dit gebied ligt op de grens van de provincies Noord-Brabant en Limburg en bestaat uit de Deurnsche Peel, Mariapeel (DMP of ook wel DP/MP) en Groote Peel (GP). De Peelvenen vormen een van de laatste gebieden in Nederland waar hoogveen voorkomt. Het is Europees beschermd vanwege haar bijzondere en kwetsbare natuur. Daarnaast is rond de Peelvenen veel bedrijvigheid, van zowel agrarische als recreatieve ondernemers. Alle functies verenigen en aandacht geven is een grote opgave, waarbij de Peelvenen als voorbeeld kunnen dienen voor andere gebieden. Verder is het gebied interessant voor onderzoek, omdat de Rijksoverheid medio februari 2021 heeft besloten de Peel, een gebied dat de Peelvenen omvat, als een van de eerste drie gebieden in Nederland aan te wijzen als zogenaamd NOVI-gebied (Nationale Omgevingsvisie).

## 1.2 Doelstelling en aanpak

De rekenkamer wil met het onderzoek PS van de provincies Limburg en Noord-Brabant inzicht geven in de stand van zaken in de Peelvenen, de beoogde en behaalde resultaten van het gevoerde beleid, de bestede middelen en lessen voor de toekomst. De primaire aandacht gaat uit naar de realisatie van natuurdoelstellingen in de Peelvenen, in overeenstemming met de aanwijzing als Natura 2000 (N2000)-gebied. Daarnaast wordt aandacht gegeven aan andere doelstellingen in en rond het gebied, gekoppeld aan recreatie, toerisme, landbouw en werkgelegenheid.



De onderzoeksvragen die als uitgangspunt hebben gediend zijn:

1. Op grond van welke kenmerken en overwegingen zijn de Peelvenen tot Natura 2000-gebied verklaard?
2. Wat zijn de belangrijkste kenmerken van en ontwikkelingen in het gebied de Peelvenen?
3. Welke rollen, taken en bevoegdheden hebben de provincies ten aanzien van het natuurbeleid en de uitvoering daarvan in de Peelvenen en wat is hun relatie met andere betrokken partijen?
4. Wat waren en zijn de doelstellingen van de provincies Limburg en Noord-Brabant ten aanzien van de Peelvenen en in hoeverre zijn deze bereikt?
5. Welke rol heeft draagvlak gespeeld bij het wel of niet nemen van maatregelen?
6. Welke invloed hebben de kenmerken en doelen van beleid voor de omgeving van de Peelvenen op het doelbereik voor de Peelvenen zelf?
7. Welke uitgaven zijn door en in de beide provincies gedaan voor de uitvoering van het beleid in de Peelvenen, welke activiteiten zijn uitgevoerd en hoe verhouden deze zich tot behaalde resultaten?
8. Hoe is het relevante beleid en de uitvoering van Limburg en Noord-Brabant op elkaar en andere betrokken partijen afgestemd?
9. Welke alternatieven voor de natuurdoelstellingen in de Peelvenen zijn mogelijk?
10. Hoe zijn PS geïnformeerd over de voortgang en resultaten van het natuurbeleid in de Peelvenen en hoe hebben ze hun rol vervuld?
11. Welke lessen zijn te leren voor de toekomst?

### Normenkader

Voor het onderzoek is een normenkader gehanteerd, als basis voor de bevindingen en daarop te baseren conclusies en aanbevelingen die later in het bestuurlijke rapport met een samenvatting van de bevindingen zullen worden opgenomen. Het normenkader is in tabel 1.1 opgenomen. De normen sluiten aan bij de hierboven beschreven doelstelling en vragen van het onderzoek en het relevante Europees, landelijk en provinciaal beleid.

Tabel 1.1 Normenkader

Thema	Vraag	Normen
<b>Doel(bereik)</b>	4 en 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De (provinciale) natuurdoelstellingen t.a.v. de Peelvenen zijn: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ In overeenstemming met Europese en landelijke normen.</li> <li>○ Duidelijk en begrijpelijk geformuleerd.</li> <li>○ Gerealiseerd of op weg te worden gerealiseerd.</li> </ul> </li> <li>• De verhouding met andere doelstellingen in en om het gebied van de Peelvenen is duidelijk.</li> </ul>
<b>Rolneming</b>	3 en 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De provincies Limburg en Noord-Brabant hebben hun inhoudelijke taken t.a.v. de Peelvenen goed vervuld.</li> <li>• Beide provincies hebben hun rollen in het relevante netwerk goed vervuld.</li> <li>• Beide provincies hebben goed invulling gegeven en gebruik gemaakt van hun bevoegdheden.</li> </ul>
<b>Kosteneffectiviteit</b>	7, 8 en 9	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De inzet van middelen draagt bij aan de realisatie van natuurdoelstellingen.</li> <li>• De inzet van middelen door verschillende partijen is goed afgestemd.</li> <li>• Alternatieven zijn goed afgewogen en bewezen kennis over resultaten wordt benut bij de inzet van financiële middelen.</li> </ul>
<b>Informatievoorziening aan en rolneming door PS</b>	10	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De reguliere schriftelijke informatie (P&amp;C-documenten e.d.) stelt PS in staat een goed beeld te vormen van de stand van zaken en de richting van ontwikkelingen in de Peelvenen.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tussentijdse en niet schriftelijke informatie spelen goed in op actuele ontwikkelingen en de actuele informatievraag vanuit PS.</li><li>• De actieve informatievoorziening vanuit Gedeputeerde Staten (GS) stelt PS in staat om een goed beeld te krijgen van bestuurlijke keuzes ten aanzien van de Peelvenen.</li><li>• PS hebben hun kaderstellende en controlerende rol goed vervuld.</li></ul>
--	---

### Onderzoeksmethodiek

Voor beantwoording van de onderzoeksvragen is relevante openbaar beschikbare informatie bestudeerd, zoals wettelijke, landelijke en provinciale beleid(skaders) en normen, evaluatierapporten en adviezen, en verantwoordingsdocumenten en verslagen van Statendagen van beide provincies, zowel in schriftelijke vorm als in de vorm van audioverslagen. Daarnaast is gebruik gemaakt van aanvullende documenten van beide provincies en beschikbare (evaluatie-)documenten van overige instellingen met betrokkenheid bij en kennis over de Peelvenen. Ook hebben we beschikbare databases en (digitaal) kaartmateriaal geanalyseerd. De document-, database- en kaartanalyse is aangevuld met gesprekken met, en schriftelijke vragen aan betrokkenen van beide provincies en andere betrokken partijen, zoals de terreinbeheerder (Staatsbosbeheer (SBB)), waterschap Aa en Maas en waterschap Limburg, (vertegenwoordigers van) belangengroepen, en inhoudelijk deskundigen.

In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de geraadpleegde documenten en gebruikte afkortingen. Bijlage 2 bevat een lijst met gesprekspartners, die in verband met de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) in de definitieve versie van het rapport van bevindingen niet met persoons-, maar met functienamen zijn opgenomen.

### Onderzoekperiode

Vanuit PS is de behoefte geuit om een langetermijnperspectief te hanteren, zowel naar het verleden als de toekomst. Gelet op de aard van de vraagstukken die leven, de lange termijn waarop reeds maatregelen worden getroffen in het gebied en de lange termijn waarop resultaten zichtbaar zijn of behaald moeten zijn, is dit inhoudelijk gezien een verstandige keuze. De rekenkamer heeft in de tijd dan ook een brede blik gehanteerd. Daarbij hebben we ons met name gericht op de periode dat provincies een leidende rol kregen na de decentralisatie vanaf 2011. Ontwikkelingen in de periode daarvoor zijn op hoofdlijnen (met name de sleutelmomenten) meegenomen, met een nadruk op belangrijke keuzes en activiteiten die hun invloed hebben gehad op de stand van zaken anno 2021.

De rekenkamer heeft het onderzoek uitgevoerd in de periode april 2021 – december 2021. In december is het concept rapport van bevindingen aangeboden voor ambtelijk wederhoor. Eind januari 2022 zijn de ambtelijke reacties van beide provincies ontvangen. Deze zijn besproken en verwerkt in de definitieve versie, die is vastgesteld door het bestuur van de rekenkamer op 21 februari 2022.

## 2 Peelvenen in perspectief

In dit hoofdstuk worden de Peelvenen in historisch perspectief geplaatst en de belangrijkste (huidige) kenmerken, ontwikkelingen en opgaven komen daarmee in beeld. Onderzoeksvragen 1 en 2 (over kenmerken en keuze voor Natura 2000-gebied) en deels vraag 9 (over mogelijk alternatieve doelstellingen) kunnen hiermee worden beantwoord.

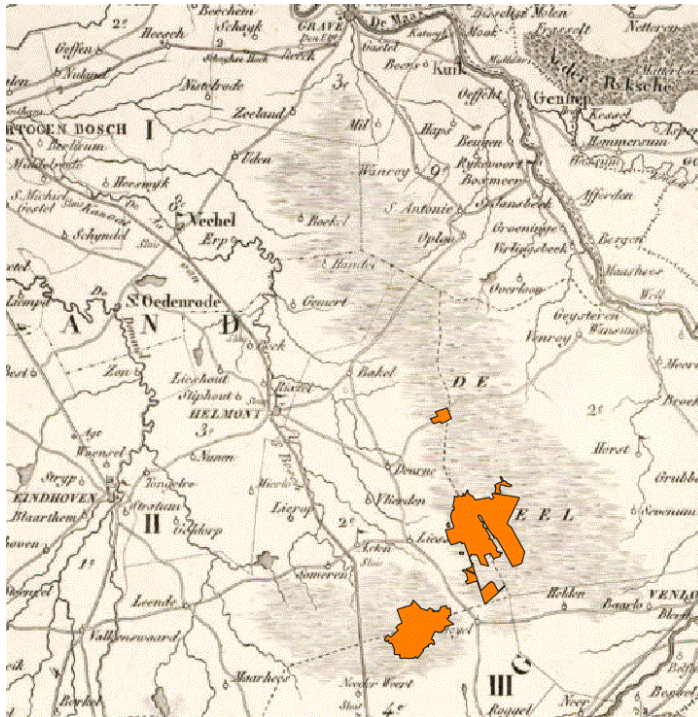
### Samenvatting van belangrijkste bevindingen:

- Een groot deel van de 20<sup>e</sup> eeuw waren de Peelvenen economische wingebieden voor turf, boekweit en landbouw. Vanaf 1971 begint een ontwikkeling naar beschermde natuurgebieden. Binnen Nederland behoren de Peelvenen tot de natuurgebieden die als eerste beschermwaardig zijn bevonden (zie paragraaf 2.1 en 2.2).
- In 2004 krijgen de Peelvenen de status van Natura 2000-gebied, zowel de Grote Peel als de Deurnsche Peel en Mariapeel. De procedure voor het daadwerkelijke aanwijzingsbesluit is afgerond in 2009. De bijzondere ecologische kenmerken van het gebied zijn daarvoor de onderbouwing. Vanaf 2004 begint ook het proces van behoud en herstel van hoogveen en wordt een beheerplan met concrete maatregelen opgesteld (zie paragraaf 2.3).
- Over Natura 2000-gebieden en de 'rek en ruimte' die doelen en maatregelen hebben is in Nederland al vaak gediscussieerd. Ten aanzien van de doelen hebben echter ecologische kenmerken en doelen voorrang op grond van Europese regelgeving (zie paragraaf 2.4).
- Behoud en herstel van de habitat in de Peelvenen bieden voordelen bij het bevorderen van biodiversiteit in bredere zin en de opslag van CO<sub>2</sub>. Ook vanuit cultuurhistorisch perspectief zijn er argumenten die pleiten voor behoud en herstel (zie paragraaf 2.5).
- Natura 2000 doelstellingen, vernatting, stikstofreductie en de verschillende functies in de directe leefomgeving van de Peelvenen (landbouw, wonen en recreatie) zorgen voor een complex vraagstuk op het gebied van ruimtelijke ordening. Topprioriteit voor het behoud en herstel van de Peelvenen is vernatting van deze gebieden. Landelijk gezien behoren de Peelvenen tot de gebieden met de grootste urgentie voor stikstofreductie. Lokale, effectgerichte maatregelen kunnen een te hoge stikstofdepositie maar beperkt compenseren (zie paragraaf 2.6).

### 2.1 De Peelvenen als restant van een uitgestrekt hoogveenmoeras

Het begrip Peelvenen is niet eenduidig. De rekenkamer verstaat onder de Peelvenen de Natura 2000-gebieden Grote Peel, Deurnsche Peel en Mariapeel. Dit zijn restanten van het hoogveen-moeraslandschap 'De Peel', dat zich tot in de negentiende eeuw uitstrekte van Nederweert tot Grave (zie figuur 2.1 hieronder). Door langdurige en grootschalige turfwinning en door ontginningen ten behoeve van de landbouw werden de peelhoogvenen grotendeels afgegraven. De resterende Peelvenen kenmerken zich door rijke afwisseling van onder andere: actief levend hoogveen, herstellend hoogveen, heideterreinen, open en gesloten bossen, veenputten, wijken en open water. Hierdoor zijn het aantrekkelijke leefgebieden voor niet algemene tot zeldzame flora en fauna.

Figuur 2.1 De huidige Natura-2000 gebieden Grote Peel, Deurnsche Peel en Mariapeel (oranje contouren) geprojecteerd op een kaart uit 1850. Zie figuur 2 voor een toelichting op deze gebieden.



### 2.1.1 Hoogveen

Landschappen waar veen gevormd wordt, komen voor op plaatsen waar de afbraak van plantenmateriaal geremd wordt door de permanente aanwezigheid van water. Door verzadiging met water is de afbraak van plantenmateriaal geringer dan de productie en zodoende hoort het dode plantenmateriaal zich op tot lagen, die in de loop van duizenden jaren meters dik kunnen worden.

Laagveen wordt onder de grondwaterspiegel gevormd. Als het laagveenpakket boven de grondwaterspiegel uitkomt, vindt er geen veenvorming meer plaats. Het restmateriaal oxideert en vergaet, tenzij er veenmos (Sphagnum) gaat groeien. Veenmos is een plantje dat veel water kan vasthouden en de waterspiegel met behulp van regenwater kunstmatig hoog houdt. Het veen dat dan wordt gevormd heet geen laagveen meer, maar hoogveen. Hoogveen wordt weliswaar onder water gevormd, maar boven de grondwaterspiegel. Het bestaat vrijwel uitsluitend uit de resten van veenmos dat dikke kussens vormt en regenwater vasthoudt, waardoor de waterspiegel van het hoogveengebied boven de lokale grondwaterstand kan stijgen.

Het verschil tussen actieve en herstellende hoogvenen is dat bij actief hoogveen sprake is van de aanwezigheid van een zogenaamde acrotelm. Een acrotelm is een actief-veenvormende toplaag die het grondwaterstandsverloop binnen het hoogveen reguleert. Op het noordelijk halfrond bestaan maar zes veenmossen (Sphagnum), die vorm kunnen geven aan een acrotelm.

Een robuust levend hoogveen (actief) is een natuurlijk landschap, dat spontaan groeit en geen menselijk beheer behoeft. Naarmate een hoogveen ouder is, wordt het steeds minder gevoelig voor de wisselvalligheden van weer en klimaat en eenmaal goed functionerend kan het duizenden jaren in eenzelfde vorm bestaan. Hoogveen onderscheidt zich daarmee van een groot deel van de Nederlandse natuurgebieden die zijn ontstaan door menselijke activiteiten en die deze menselijke activiteiten ook nodig hebben om te blijven bestaan.

## 2.2 Van wingebieden naar beschermde natuurgebieden

### 2.2.1 Einde van de turfwinning<sup>1</sup>

Volgens het gezamenlijk streekplan van de Peelgemeenten uit 1929 zou de Peel verder worden ontgonnen. In overleg met Natuurmonumenten werd in 1934 echter wel besloten dat twee stukken Peel van turfwinning zouden worden uitgesloten. Zowel Natuurmonumenten als het in 1931 opgerichte Limburgs Landschap overwogen ook de aankoop van stukken hoogveen, maar zover kwam het destijds nog niet. Vanaf 1951 begon Staatsbosbeheer echter wel met het opkopen van gronden. Tegelijkertijd mochten turfwinners en ontginners nog doorgaan met hun werkzaamheden in de Peel. Zo werd in 1961, weliswaar met protesten van natuurbeschermers, toestemming verleend om de Dorperpeel en Heidsche Peel te ontginnen en in de Deurnsche Peel ging de turfwinning nog een tijd door. Als in 1978 de laatste nog min of meer intacte hoogveenrestanten in de Deurnsche Peel worden bedreigd door grootschalige afgraving, wordt de 'Werkgroep Behoud de Peel' opgericht. Deze werkgroep heeft met haar bezwaarschriften succes: per 1 juli 1979 mag er geen veen meer worden afgegraven.

### 2.2.2 Lange historie van Peelvenen als beschermd natuurgebied

Het oudste internationale verdrag op het gebied van natuurbescherming is de zogenaamde Ramsar-conventie<sup>2</sup> (1971). Nederland was één van de zestien deelnemende landen die "de overeenkomst inzake wetlands van internationale betekenis in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels" ondertekenden, en heeft het verdrag uiteindelijk in 1980 geratificeerd. Bij deze ratificatie werden zes gebieden voorgedragen, waaronder de Grote Peel. In 1992 volgt de Deurnsche Peel.<sup>3</sup> Alle Nederlandse Ramsar-gebieden zijn inmiddels ook Natura 2000-gebied.

In 1976 (Mariapeel), 1981 (Deurnsche Peel) en in 1990 (Grote Peel) worden de Peelvenen aangewezen als staatsnatuurmonument. De belangrijkste implicatie van dit predicaat is dat daarmee het beschermingsregime van de dan vigerende Natuurbeschermingswet 1967 van toepassing wordt op de gebieden. Artikel 12 van de Natuurbeschermingswet 1967 stelt het volgende:

1. Het is verboden zonder vergunning van Onze Minister of in strijd met bij zodanige vergunning gestelde voorwaarden handelingen te verrichten, te doen verrichten of te gedogen, die schadelijk zijn voor het natuurschoon of voor de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument of die een beschermd natuurmonument ontsieren.
2. Als schadelijk voor het natuurschoon of voor de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd

<sup>1</sup> Gebaseerd op: Ontwerp Projectplan Waterwet Leegveld. RHDHV 30 april 2018. Kenmerk: R012\_T&P\_BF1933-101-100.

<sup>2</sup> Vernoemd naar de stad Ramsar (Iran) waar deze conventie werd gehouden.

<sup>3</sup> Door het aanwijzen van Deurnsche Peel/Mariapeel als één Natura 2000-gebied, maakt ook de Mariapeel deel uit van Ramsar.

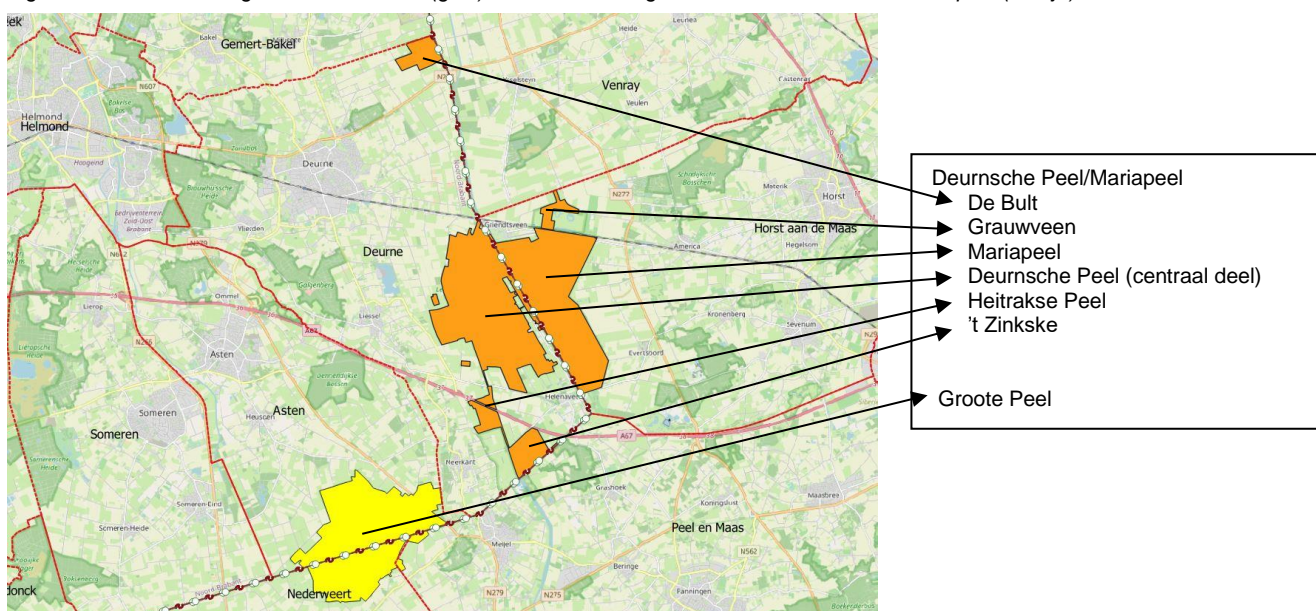


natuurmonument worden in ieder geval aangemerkt handelingen, die de in de beschikking tot aanwijzing genoemde wezenlijke kenmerken van een beschermd natuurmonument aantasten.

### 2.3 Peelvenen als Natura 2000-gebied

De Grote Peel, Deurnsche Peel en Mariapeel zijn vanuit de Vogelrichtlijn in 1986 aangewezen als speciale beschermingszone en vanuit de Habitatrichtlijn zijn de gebieden in 2004 aangewezen als Natura 2000-gebied (zie figuur 2.2 hieronder). De procedure voor het daadwerkelijke aanwijzingsbesluit is afgerond in 2009. De Peelvenen bestaan uit zeven deelgebieden, zie onderstaande figuur.

Figuur 2.2 Natura 2000-gebied Grote Peel (geel) en Natura 2000-gebied Deurnsche Peel en Mariapeel (oranje).



Het Natura 2000-beleid komt voort uit twee Europese natuurrichtlijnen. De Vogelrichtlijn (1979) richt zich op de instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten en hun leefgebieden op het grondgebied van de Europese Unie. Een lijst van deze soorten is als bijlage in de richtlijn opgenomen. De Habitatrichtlijn (1992) vult de Vogelrichtlijn aan door zich te richten op de instandhouding van de overige wilde flora en fauna en hun habitats. Ze bevat een lijst van plant- en diersoorten en natuurlijke leefomgevingen die extra bescherming nodig hebben.

Eén van de maatregelen die voortvloeit uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen is het realiseren van een samenhangend netwerk van beschermde natuurgebieden in de Europese Unie. De lidstaten moeten dit netwerk, Natura 2000 genoemd, ieder afzonderlijk opzetten door het uitkiezen van Natura 2000-gebieden. De keuze van gebieden dient te geschieden op basis van (wetenschappelijke) ecologische overwegingen. Voor sociaaleconomische afwegingen is daarbij geen ruimte, zo blijkt uit jurisprudentie. Het Natura 2000-netwerk zal uiteindelijk ongeveer 450.000km<sup>2</sup> beslaan en bevat de belangrijkste Europese natuurgebieden. Het doel van het Natura 2000-beleid is het behoud en herstel van de Europese biodiversiteit.

De aanmelding van Habitatrictlijngebieden vanuit Nederland heeft in meerdere stappen plaatsgevonden. De eerste aanmelding vond plaats in 1996 en betrof 27 gebieden. Deze beperkte aanmelding is gedaan vanuit de veronderstelling dat Nederland met beschermde natuurmonumenten en de Ecologische Hoofdstructuur (EHS, zie ook 3.1.1) al voldoende voorzag in de verplichtingen van de Habitatrictlijn. Deze aanmelding bleek echter onvoldoende. Dit gold ook voor een tweede aanmelding in 1998 met 67 gebieden, waarna de Europese Commissie met een dwangsom dreigde als Nederland niet spoedig voldoende gebieden zou aanmelden. Vervolgens heeft Nederland aan de hand daarvan de selectiecriteria aangescherpt en is opnieuw bekeken welke gebieden daarmee in aanmerking kwamen voor de Natura 2000-status. Hieruit kwam een aanmelding met 141 Habitatrictlijngebieden waarover in 2004 een akkoord werd bereikt met de Europese Commissie, onder voorwaarde dat er nog gebieden op zee werden toegevoegd. In 2009 was de aanwijzing definitief.<sup>4</sup>

### 2.3.1 Aanwijzingsbesluit

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) wijst een Natura 2000-gebied aan in een aanwijzingsbesluit. In zo'n besluit staat:

- Wat beschermd wordt (welke habitattypen en plant- en diersoorten en hun leefgebieden);
- Welke doelen gerealiseerd moeten worden (behoud, verbetering, uitbreiding);
- De exacte begrenzing van het te beschermen gebied.

De voorbereiding van aanwijzingsbesluiten gebeurt via een uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Na inspraak volgt het definitieve aanwijzingsbesluit. Belanghebbenden kunnen tegen de definitieve aanwijzingsbesluiten in beroep gaan bij de rechtbank.

De rapporten en beleidsdocumenten die relevant zijn voor de aanwijzing en doelstellingen van de Nederlandse Natura 2000-gebieden zijn te vinden via [een webpagina](#).<sup>5</sup> Voor de Peelvenen geldt als aanwijzingsdatum 7 december 2004.

In aanwijzingsbesluiten staat of de huidige bijdrage van het gebied aan de landelijke doelstelling voldoende is (behoud), of dat er een grotere bijdrage (verbetering) nodig is voor het realiseren van de landelijke doelen. De instandhoudingsdoelstellingen uit het aanwijzingsbesluit worden in beheerplannen uitgewerkt. Een beheerplan dient binnen 3 jaar na definitieve aanwijzing te worden opgesteld.

### 2.3.2 Natura 2000-doelstellingen Peelvenen

Met de aanwijzingsbesluiten van de Natura 2000-gebieden van de Grote Peel en van de Deurnsche Peel en Mariapeel zijn ook de instandhoudingsdoelstellingen vastgelegd. Met instandhouding wordt "een geheel aan maatregelen verstaan die nodig zijn voor het behoud of herstel van natuurlijke habitats en populaties van wilde

<sup>4</sup> Besluit van 10 september 2009 (PDN/2009-139; Staatscourant. 2009,13516) tot aanwijzing van Deurnsche Peel/Mariapeel en Grote Peel als Natura 2000-gebied

<sup>5</sup> <https://www.natura2000.nl/meer-informatie/aanwijzing>

dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding.”<sup>6</sup> De doelstellingen voor de Peelvenen betreffen habitattypen, broedvogels en niet-broedvogels (zie Tabel 2.1 en 2.2 hieronder).

Voor de habitattypen is het in de Grootte Peel de doelstelling om het oppervlak van herstellende hoogvenen te behouden en de kwaliteit daarvan te verbeteren. Daarnaast is het doel om het oppervlak en de kwaliteit van droge heide te behouden. In de Deurnsche Peel en de Mariapeel is het de doelstelling om het oppervlak en de kwaliteit van hoogvenen te vergroten en verbeteren. Voor herstellende hoogvenen is het doel om het oppervlak te behouden en de kwaliteit te verbeteren. Daarbij is opgemerkt dat het oppervlak van herstellende hoogvenen wel enigszins achteruit mag gaan als dit ten gunste is van actieve hoogvenen.<sup>7</sup> Daarnaast bestaat ook in de Deurnsche Peel en Mariapeel het doel om het oppervlak en de kwaliteit van droge heide te behouden.

Tabel 2.1 De instandhoudingsdoelstellingen voor habitattypen in de Grootte Peel en de Deurnsche en Mariapeel

Habitatype	Grootte Peel		Deurnsche Peel en Mariapeel	
	Oppervlak	Kwaliteit	Oppervlak	Kwaliteit
Actieve hoogvenen <sup>1</sup>			>	>
Herstellende hoogvenen	=	>	= (<) <sup>2</sup>	>
Droge heide	=	=	=	=

> Vergroting/verbetering

= Behoud

< Verkleining

<sup>1</sup> Er is geen instandhoudingsdoelstelling voor actieve hoogvenen in de Grootte Peel.

<sup>2</sup> Enige achteruitgang van het oppervlak is toegestaan indien dit ten gunste is van actieve hoogvenen.

Voor de broedvogels en niet-broedvogels is het doel in zowel de Grootte Peel als de Deurnsche Peel en Mariapeel om de oppervlak en kwaliteit van het leefgebied te behouden voor de betreffende vogels (zie Tabel 2.2). Uitzondering daarop is de Porseleinhoen in de Grootte Peel, waarbij het doel is om het oppervlak van het leefgebied te vergroten en de kwaliteit van het leefgebied te verbeteren. Verder staat bij de instandhoudingsdoelen voor de broedvogels de draagkracht van het leefgebied voor de populatie aangegeven.

<sup>6</sup> Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2009), 'Besluit Natura 2000 gebied Grootte Peel', Programmadirectie Natura 2000, PDN/2009-140, Den Haag.

<sup>7</sup> Herstellend hoogveen is hoogveen dat gedegradieerd is, maar waar men met hoogveenvegetatie een nieuwe veengroei kan bewerkstelligen. Actief hoogveen houdt volgens de Habitatrichtlijn in dat er meer organisch materiaal wordt gevormd en opgeslagen dan afgebroken.

Tabel 2.2 De instandhoudingsdoelstellingen voor broedvogels en niet-broedvogels in de Grootte Peel en de Deurnsche en Mariapeel.

Broedvogels	Grootte Peel			Deurnsche Peel en Mariapeel		
	Oppervlak Leefgebied	Kwaliteit Leefgebied	Draagkracht (aantal paren)	Oppervlak Leefgebied	Kwaliteit Leefgebied	Draagkracht (aantal paren)
Dodaars	=	=	40	=	=	35
Geoorde fuut <sup>1</sup>	=	=	40			
Porseleinhoen <sup>1</sup>	>	>	5			
Blauwborst	=	=	200	=	=	350
Roodborsttapuit	=	=	80	=	=	120
Nachtzwaluw <sup>2</sup>				=	=	3
Niet- Broedvogels	Oppervlak Leefgebied	Kwaliteit Leefgebied	Draagvlak <sup>3</sup>	Oppervlak Leefgebied	Kwaliteit Leefgebied	Draagkracht <sup>3</sup>
Taigarietgans <sup>1</sup>	=	=				
Toendrarietgans	=	=		=	=	
Kolgans	=	=		=	=	
Kraanvogel	=	=		=	=	

> Vergroting oppervlak leefgebied of verbetering kwaliteit leefgebied

= Behoud oppervlak of kwaliteit leefgebied.

<sup>1</sup> De geoorde fuut, porseleinhoen en Taigarietgans hebben geen instandhoudingsdoelstellingen in de Deurnsche Peel en Mariapeel.

<sup>2</sup> De nachtzwaluw heeft geen instandhoudingsdoelstelling in de Grootte Peel.

<sup>3</sup> Draagkracht is niet geformuleerd voor niet-broedvogels.

Voor de Deurnsche Peel en Mariapeel is er een ontwerpbesluit om instandhoudingsdoelstellingen toe te voegen voor twee vissoorten: de bittervoorn en de kleine modderkruiper<sup>8</sup>. Voor beide soorten zou de doelstelling dan worden om de populatie, de omvang van het leefgebied en de kwaliteit van het leefgebied te behouden. Ten tijde van het rekenkameronderzoek was hierover nog geen officieel besluit genomen. Omdat dit nog geen officiële doelstelling is, wordt er in dit rapport ook niet verder ingegaan op deze soorten.

Naast de doelstellingen per habitattypen en vogelrichtlijnsoorten zijn er voor alle Natura2000 gebieden ook kernopgaven geformuleerd (zie het Natura2000 doelendocument, LNV, 2006). Deze opgaven hebben betrekking op de/het landschapstype(n) waarin het desbetreffende gebied is gelegen. Deze gebiedsdoelstellingen zijn niet gekoppeld aan specifieke locaties binnen het gebied (zoals habitattypen) maar moeten als opgave/visie voor het onderliggende (eco)systeem gezien worden.

Voor de Deurnsche Peel & Mariapeel gelden de kernopgaven:

1. Initiëren van hoogveenvorming: Op gang brengen of continueren van hoogveenvorming in herstellende hoogvenen in kansrijke situaties, met het oog op ontwikkeling van actieve hoogvenen. Waar nodig uitbreiding van de oppervlakte. Instandhouding van huidige overblijfselen, zoals bronpopulaties van

<sup>8</sup> <https://www.natura2000.nl/gebieden/noord-brabant/deurnsche-peel-mariapeel/deurnsche-peel-mariapeel-doelstelling>



fauna. Het herstel van grote veengebieden met voldoende rust, onder andere voor de niet-broedvogel kraanvogel.

2. Overgangszones grote venen: Ontwikkeling van overgangszones van actieve hoogvenen. Met o.a. hoogveenbossen, zure vennen, en vogelsoorten porseleinhoen, paapje en watersnip.

Voor de Grote Peel geldt de kernopgave:

3. Initiëren van hoogveenvorming: Op gang brengen of continueren van hoogveenvorming in herstellende hoogvenen in kansrijke situaties, met het oog op ontwikkeling van actieve hoogvenen. Waar nodig uitbreiding van de oppervlakte. Instandhouding van huidige overblijfselen, zoals bronpopulaties van fauna. Het herstel van grote veengebieden met voldoende rust, onder andere voor de niet-broedvogel kraanvogel.

### 2.3.3 Beheerplan

In de beheerplannen worden de instandhoudingsdoelstellingen uit het aanwijzingsbesluit uitgewerkt in omvang, ruimte en tijd, en worden de noodzakelijke maatregelen bepaald. Daardoor kan, in interactie met betrokken gebruikers en beheerders van de gebieden, bepaald worden waar precies, in welke omvang en met welk tempo de realisering van de doelen kan plaatsvinden. Zo kan in de gebiedsambitie rekening gehouden worden met vereisten op sociaal en economisch terrein, zolang dit de potentiële bijdrage van het gebied aan de landelijke doelen niet beperkt, en kunnen doelen in de tijd worden gefaseerd zodat ze haalbaar en betaalbaar blijven. Ook kunnen de beheerplannen duidelijkheid geven over hoe activiteiten in en om de gebieden zich verhouden tot de instandhoudingsdoelstellingen. Activiteiten kunnen via het beheerplan worden vrijgesteld van de vergunningplicht en het beheerplan kan als kader dienen voor toekomstige vergunningverlening. In Nederland zijn beheerplannen hét instrument om bij het kiezen van de instandhoudingsmaatregelen ook sociale en economische aspecten af te wegen. Belangrijke randvoorwaarde daarbij: het resultaat (behoud of verbetering/uitbreiding) moet worden behaald. Wanneer en met welke maatregelen is echter niet voorgeschreven.

Nederland heeft bij de beheerplannen verplicht gesteld dat er overleg plaatsvindt met eigenaren, gebruikers en andere belanghebbenden. Hierdoor is gewaarborgd dat belanghebbenden hun belangen kunnen inbrengen, en kan er gewerkt worden aan draagvlak voor de instandhoudingsmaatregelen. Per Natura 2000-gebied is één bevoegd gezag aangewezen, de zogenoemde voortouwnemer. Voor de Peelvenen is dit de provincie Noord-Brabant. De voortouwnemer neemt het initiatief om o.a. grondeigenaren, gebruikers, besturen van waterschappen, gemeenten en andere belanghebbenden tijdig te betrekken.

### 2.3.4 Habitattoets

Artikel 6 van de Habitatrictlijn bevat bepalingen betreffende de instandhouding en het beheer van Natura 2000-gebieden. In deze context bezien is artikel 6 een van de belangrijkste van de 24 artikelen van de richtlijn. Artikel 6 is namelijk het meest bepalend voor de relatie tussen instandhouding en andere sociaaleconomische activiteiten. Hierin wordt beschreven welke verplichtingen de lidstaten hebben voor de Natura 2000-gebieden. Daarbij wordt rekening gehouden met het feit dat in en om Natura 2000-gebieden vaak allerlei activiteiten plaatsvinden.

- Lid 3 stelt dat voor projecten die mogelijk een significant negatief effect op de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied hebben een passende beoordeling moet worden gemaakt. Uit die beoordeling moet blijken dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat over mogelijke significante negatieve effecten.
- Lid 4 geeft aan wat er moet gebeuren als een significant negatief effect niet valt uit te sluiten. In dat geval moet eerst gezocht worden naar alternatieven. Als die er niet zijn, en als er dwingende redenen van groot openbaar belang<sup>9</sup> zijn, dan mag de activiteit toch doorgaan, mits het natuurverlies elders gecompenseerd wordt.

Juridisch is er bij de zogenoemde habitattoets dus sprake van een cumulatie van vijf (sub)toetsingscriteria: significantie, passende beoordeling, alternatieventoets, dwingende redentoets en compensatie. Toetsing aan de laatste drie criteria wordt in de rechtsliteratuur ook wel de ADC-toets genoemd.

## 2.4 Discussie over rek en ruimte natura 2000 gebieden

In Nederland wordt al langere tijd gedebatteerd over het Natura 2000-regime, waarbij vaak wordt gezocht naar 'rek en ruimte' in de implementatie ervan. Op de eerste tranche ontwerp-aanwijzingsbesluiten dienden 7.773 personen en organisaties in totaal 4.858 verschillende inspraakreacties in.<sup>10</sup> Veel insprekers zetten vraagtekens bij de selectie van de Natura 2000-gebieden en de onderbouwing daarvan, de begrenzing van de gebieden en de haalbaar- en betaalbaarheid van de doelen.

In het regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' (30 september 2010) wordt afgesproken dat: "de rek en ruimte binnen de Europese richtlijnen (Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn) optimaal worden benut en dat nationale koppen<sup>11</sup> op de Europese regelgeving worden opgespoord en verwijderd." Later dat jaar wordt ook een motie van het kamerlid van der Staaij aangenomen, waarin de regering wordt verzocht: "om de selectie en aanwijzing van Habitatrichtlijngebieden, inclusief aanwijzingsbesluiten en instandhoudingsdoelstellingen, te evalueren en te bezien of aanpassingen gewenst zijn."<sup>12</sup>

In reactie op de motie Van der Staaij verschijnt in 2011 het beleidsdocument Implementatie Natura 2000 in Nederland.<sup>13</sup> In dit document worden resultaten uit het rapport 'Natura 2000 in Nederland'<sup>14</sup>, meegenomen en het document wordt voorgelegd aan een Review-Commissie.<sup>15</sup> Uit de beleidsanalyse blijkt dat de opties voor het bewerkstelligen van meer rek en ruimte beperkt zijn. Dit komt vooral doordat de meeste opties sterk zijn ontwikkeld tegen de achtergrond van een bezuinigingsdoelstelling en de wens om sociaaleconomische belangen

<sup>9</sup> Dit zijn alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten. Na advies van de Europese Commissie, kunnen ook andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.

<sup>10</sup> Nota van Antwoord. Inspraakprocedure aanwijzing Natura 2000-gebieden, november 2007.

<sup>11</sup> 'Nationale kop': 'een manier van implementeren die strenger is dan de richtlijnen vragen.

<sup>12</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 500 XIII, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (XIII) voor het jaar 2011.

<sup>13</sup> Implementatie Natura 2000 in Nederland. Analyse naar aanleiding van het Regeerakkoord en de motie van der Staaij c.s. naar nationale koppen, rek en ruimte in de Natura 2000-implementatie, 13 september 2011.

<sup>14</sup> Opgesteld door universiteit Maastricht en Planbureau van de Leefomgeving, 2011.

<sup>15</sup> prof. dr. P.C.E. van Wijmen, prof. dr. C.W. Backes, prof. dr. J.H.J Schaminée, prof. dr. C.J Bastmeijer, prof. dr. A.G.A. Nijmeijer.

te ontzien, maar in mindere mate aandacht hebben voor het realiseren van de gunstige staat van instandhouding van de relevante Natura 2000-waarden. De beleidsanalyse maakt ook duidelijk dat vaak terugkerende denkbeelden niet op feiten berusten:

- Braafste leerling van de klas: Nederland heeft niet meer gebieden aangemeld dan noodzakelijk en behoort qua aantallen in de achterhoede van Europa.
- Lappendeken aan Natura 2000-gebieden: Nederland heeft relatief grote gebieden aangewezen en scoort gemiddeld wat betreft aantal gebieden in verhouding tot het landoppervlakte.
- Onhaalbare doelen: Er zijn geen ecologische doelstellingen die evident niet haalbaar zijn, of waarvoor disproportionele maatregelen noodzakelijk zijn.

## 2.5 Waaronder natuurbehoud en -herstel in de Peelvenen?

De Peelvenen zijn waardevol vanuit het oogpunt van de biodiversiteit. Zoals in paragraaf 2.3 is aangegeven komt het Natura 2000-beleid voort uit de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, die zich richten op instandhouding van flora en fauna. Daarnaast zijn de Peelvenen belangrijk voor de vastlegging van CO<sub>2</sub> en hebben ze cultuurhistorische waarde.

### 2.5.1 Biodiversiteit

Hoogveen is een bijzonder type natuur met zeer zeldzame planten en dieren, dat nog maar op een paar plekken in Nederland voorkomt en ook in Europa zeldzaam is. Biodiversiteit voorziet de samenleving van een brede waaier aan ecosysteemdiensten die belangrijk zijn voor de kwaliteit van leven, zoals (niet limitatief): levensmiddelen, zoet water, gewasbestuivers, bescherming tegen overstromingen. De laatste decennia is er echter een negatieve ontwikkeling zichtbaar.<sup>16</sup>

In 2019 verschijnt het Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES)<sup>17</sup>-rapport over de wereldwijde biodiversiteitscrisis. Het laat zien dat zonder maatregelen een miljoen plant- en diersoorten de komende decennia dreigt te verdwijnen. Mondiaal gebeurt bovendien nog niet genoeg om een rijke biodiversiteit ook voor toekomstige generaties te behouden. In de zesde Nationale Rapportage van het Koninkrijk der Nederlanden aan het Biodiversiteitsverdrag (Kamerstuk 26 407, nr.128) komt naar voren dat ook Nederland niet genoeg doet om aan de doelstellingen van het verdrag te voldoen en biodiversiteit te waarborgen.<sup>18</sup> Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de provincies willen het tij keren met een ambitiesdocument voor een gezamenlijke aanpak in natuurbeleid.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> In Europa en zeker Nederland gaan soortenaantallen achteruit en de kwaliteit van veel ecosystemen is matig tot slecht. Dit leidt tot substantiële maatschappelijke en economische verliezen. Bron: Biodiversiteitsstrategie van de EU voor de periode tot 2020. Europese Unie, 2011.

<sup>17</sup> Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES)

<sup>18</sup> Appreciatie IPBES-rapport en aankondiging interdepartementaal programma Versterken Biodiversiteit. Brief Minister Schouten, 7 oktober 2019.

<sup>19</sup> Nederland Natuurpositief. Ambitiesdocument voor een gezamenlijke aanpak in natuurbeleid. Uitgave van het ministerie van LNV en de gezamenlijke provincies, blz. 1 (Den Haag, 2019).

### 2.5.2 Vastlegging CO<sub>2</sub>

Met het sluiten van het Parijsakkoord in 2015 en de herbevestiging daarvan in het Glasgow-pact in 2021 hebben alle landen in de wereld, unaniem, de keuze gemaakt om de opwarming van de aarde te beperken tot substantieel minder dan 2 graad, met 1,5 graad als inspanningsverplichting. De consequentie van deze keuze is dat de emissies van kooldioxide (CO<sub>2</sub>) in 2050 wereldwijd tot netto nul teruggebracht en na 2050 netto negatief moeten zijn.

Het overgrote deel van de Peelvenen bestaat momenteel niet uit actief hoogveen, met als gevolg een jaarlijkse emissie van broeikasgassen in een grootteorde van 40.000 ton CO<sub>2</sub>-equivalenten per jaar (de indicatieve grootteorde is 10 ton/ha/jaar<sup>20</sup>). Door het levende hoogveensysteem te herstellen, en de hydrologie van het hoogveen te herstellen, wordt de huidige netto uitstoot van CO<sub>2</sub> omgevormd tot een netto vastlegging.

De 40.000 ton uitstoot CO<sub>2</sub>-equivalenten per jaar voor de Peelvenen komt overeen met<sup>21</sup> het jaarlijkse elektriciteitsverbruik (grijs) door 26.000 gemiddelde huishoudens in Nederland. Om deze CO<sub>2</sub>-uitstoot op te nemen moeten 2 miljoen bomen een jaar lang groeien. Wanneer het lukt actief hoogveen de laten ontstaan, kan daarmee de uitstoot van de Peelvenen direct worden verminderd.

### 2.5.3 Cultuurhistorie: betekenis van veen in Nederland<sup>22</sup>

Hoogvenen zijn bijzondere ecosystemen. Er zijn geen vergelijkbare ecosystemen die zo zelfregulerend zijn als hoogveen. Het is ook een extreem ecosysteem (voedselarm, nat, zuur) waardoor er zeldzame flora en fauna voorkomen.

De helft van Nederland heeft ooit bestaan uit veen. Dit heeft grote invloed gehad op de Nederlandse cultuur. Sommige historici stellen dat de Gouden Eeuw gebouwd is op de beschikbaarheid van schier onbegrensde hoeveelheden energie in de vorm van turf. De uiterlijke gevolgen van het proces van veendegradatie: dijken, polders, sloten, kaas, molens – zijn de internationale iconen van ons land en onze democratie (het 'polderen'). Ze vloeien voort uit hoe 'wij' zijn omgegaan met veen. Van een land 'boven de zeespiegel' is Nederland - door het ontwateren van veen en de daarmee gepaard gaande voortdurende veenzakking - gemaakt tot een land deels 'onder de zeespiegel'. Dit alles maakt het zinvol en betekenisvol om op een paar plekken in Nederland het veen te koesteren en te herstellen. Het laat immers zien wat Nederland ooit was en wat ons heeft gemaakt tot wat we nu zijn. Het behoud en herstel van nog bestaand hoogveen heeft kortom cultuurhistorische waarde voor Nederland. Dit impliceert niet dat het hele gebied weer moet worden hersteld als in de tijd vóór de exploitatie van turf. Zoals sommige bewoners van het gebied benadrukken: ook de zichtbare restanten van de turfwinning hebben cultuurhistorische waarde<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Op basis van interview met hoogveendeskundige, refererend naar studies van André Jansen.

<sup>21</sup> Bron: <https://www.climateutralgroup.com/nieuws/wat-is-1-ton-co2/>

<sup>22</sup> Hoogvenen als zelfregulerende en zelforganiserende systemen. Hans Joosten en John Couwenberg. In: Hoogvenen, Ab Grootjans, André Jansen (2019). Uitgeverij Noordboek).

<sup>23</sup> Zie o.a. Projectplan Waterwet Leegveld, Landinrichtingsplan "Het Onverenigbare Verenigd" en Volkskrant 9 december 2021



## 2.6 Complexe opgave: verschillende functieactiviteiten in de Peel<sup>24</sup>

De functionele kwaliteit van een landschap wordt bepaald door de mate waarin wordt voldaan aan de wensen die door de samenleving aan dat landschap worden gesteld. Uit zowel documentstudie als uit de gesprekken met betrokkenen blijkt dat deze wensen in de Peel voor een complexe mengeling zorgen. Aan het landschap in de Peelregio worden verschillende functies toegekend, waaronder landbouw, natuurbehoud, bosbouw, recreatie (inclusief cultuurhistorie), duurzaamheid, energie, bodem en leefbaarheid. De activiteiten die met deze functies samenhangen kunnen met elkaar in strijd zijn. Om mogelijke conflicten tot een minimum te beperken is een logisch samenhangende ruimtelijke ordening noodzakelijk. Daarbij is 'scheiding' van functieruimten nodig wanneer activiteiten elkaar (of de een de ander) in onaanvaardbare mate negatief beïnvloeden. 'Verweving' is mogelijk wanneer functieactiviteiten niet met elkaar in strijd zijn of elkaar (al dan niet wederzijds) versterken.

Veiligstelling van de meest kwetsbare gewenste component stelt voorwaarden aan andere componenten en functies: de zwakste schakel bepaalt. Zonder deze voorwaarden zou de meest kwetsbare gewenste component (kunnen) worden geschaad en kan het gebied de kwetsbare functie niet meer in voldoende mate vervullen. De meest kwetsbare gewenste functie in de Peel is het herstel van actief levend hoogveen.

### 2.6.1 Natuurbehoud Peelvenen: hoge waterstand is topprioriteit<sup>25</sup>

De grootste uitdaging voor hoogveenlandschap is nat blijven. Wanneer, door daling van de waterstand, zuurstof in het veen binnendringt, breekt het veen 20 keer zo snel af dan dat het zich onder waterverzadigde omstandigheden nieuw vormt. Uiteindelijk dient een plek met actieve veenvorming zo'n 95% van de tijd waterverzadigd te zijn. Als aan die randvoorwaarde is voldaan dan loopt het regeneratieproces als het ware vanzelf, want een gezond en robuust hoogveenlandschap is in hoge mate zelfregulerend.

In de Deurnsche Peel/Mariapeel zijn de geomorfologie en geologie gunstig vanuit het oogpunt van waterstand. Aan de westzijde ligt de Peelrandbreuk (die voor het grondwater nagenoeg ondoorlatend is), aan de zuid- en oostzijde liggen belangrijke waterscheidingen en de ondoorlatende bodemlagen liggen dicht aan de oppervlakte. Er ligt hier als het ware een soort reusachtige badkuip, die het relatief simpel maakt om de waterhuishouding van het gebied te regelen. De Deurnsche Peel/Mariapeel heeft de mogelijkheid om met beperkte investeringen, uit te groeien tot een ecologisch gezien waardevol en weinig kwetsbaar natuurgebied.

De Grootte Peel ligt daarentegen in 'open land', waardoor regulering van waterstanden veel complexer is en een bufferzone van minimaal 2 kilometer nodig is om de invloed van lage waterstanden voor de landbouw te neutraliseren. Dit is in het Natura 2000-beheerplan, in provinciaal beleid en in de Keur van waterschappen ook vastgelegd. Bij de Deurnsche Peel/Mariapeel kan hetzelfde effect veelal met een bufferzone van 600-800 meter bereikt worden. Ook is daar minder kans op externe beïnvloeding.

---

"Hoogveenherstel of natuurverwoesting? Help, de Peel verzuipt"

<sup>24</sup> Wild en woest en ledig Gebiedsvisie Peelvenen. DLO-Staring Centrum, Wageningen, 1994, blz. 11.

<sup>25</sup> Grotendeels gebaseerd op interview met emeritus hoogleraar *Veenkunde* aan de Ernst-Moritz-Arndt Universität in Greifswald (Duitsland).

### 2.6.2 Stikstofreductie belangrijk voor herstel Peelvenen<sup>26</sup>

De verarming van de diversiteit en kwaliteit van de natuur in hoogveengebieden is in belangrijke mate toe te schrijven aan de langdurige stikstofoverschrijding.<sup>27</sup> Stikstofdepositie zorgt voor een verrijking van voedingsstoffen. Het gevolg hiervan is dat andere, ongewenste, begroeiing dan gaat overheersen, zoals pijpenstrootje en berk. Dit zorgt voor meer schaduw, verdamping en snellere afbraak. Dat gaat ten koste van veenmosgroei en hoogveenvorming. De hoge atmosferische depositie van stikstof in Nederland frustreert de ontwikkeling van levend hoogveen. Stikstof leidt ertoe dat levend hoogveen wordt afgebroken en dat het zijn regeneratiecapaciteit verliest.

Lokale, effectgerichte maatregelen, zoals begrazen, maaien en plaggen, kunnen een te hoge stikstofdepositie niet voldoende compenseren. Desondanks kan er bij beperkte vierkante meters (vegetatieniveau) hoogveengroei plaatsvinden, ook bij hoge stikstofdeposities. Het realiseren van een uitgebreider hoogveenlandschap, het uiteindelijke doel zoals geformuleerd in de Natura 2000-Habitatrichtlijn voor de Peelvenen, lukt echter niet met de huidige stikstofemissies.

---

<sup>26</sup> Idem.

<sup>27</sup> Bobbink. Effecten van stikstofdepositie nu en in 2030: een analyse. 2021.

### 3 Provinciale regie in de Peelvenen

Doel van dit hoofdstuk is het in beeld brengen wat de provinciale taak en verantwoordelijkheid is t.a.v. natuur in het algemeen en een Natura 2000-gebied als de Peelvenen in het bijzonder. Dit is van belang om een goed oordeel te kunnen geven over wat wel en niet mag worden verwacht van de provincie en waarop de provincie mag worden aangesproken.

Samenvatting van belangrijkste bevindingen:

- De provincies dragen sinds 2011 de hoofdverantwoordelijkheid voor de uitvoering van het natuurbeleid. Rijksmiddelen voor natuurontwikkeling en -beheer worden vanaf dat jaar via de provincies ingezet. Provincies zetten deze middelen in via het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL). Provincies waren daarvoor al bevoegd gezag geworden in het kader van de Wet natuurbescherming. Forse bezuinigingen van de rijksoverheid hebben de opgave van provincies na de decentralisatie van taken echter bemoeilijkt.
- Natura 2000 is een EU-kader dat maar zeer beperkt afwegingsruimte voor provincies toelaat. De provincies Noord-Brabant en Limburg hebben geen keuze als het gaat om de doelstellingen m.b.t. habitat en vogelsoorten in de Peelvenen. Hun afwegingsruimte zit met name in termijnen waarop behoud en/of verbetering dient plaats te vinden en ruimte om meer te doen dan het minimum. Op verslechtering geldt een verbod. Het Natura 2000 beheerplan bevat alle relevante instandhoudingsdoelstellingen en -maatregelen, inclusief een kader voor vergunningverlening. De totstandkoming van het Natura 2000 Beheerplan voor de Peelvenen heeft relatief lang op zich laten wachten (2017). Het wettelijke voortouwnemerschap voor dit Beheerplan is in dat jaar naar de provincies overgegaan.
- De provincies hebben via aanpalend beleid veel invloed op de kaders die gelden voor de randzones van Natura 2000 gebieden en daarmee indirect op de natuurkwaliteit. Het betreft beleid en maatregelen t.a.v. de realisatie van het Natuur Netwerk Nederland (NNN), waterbeheer, landbouw, stikstof en gebiedsgericht werken. Voor deze beleidsterreinen hebben Noord-Brabant en Limburg eigen kaders vastgesteld. Beleidsmatig en in het nemen en uitvoeren van maatregelen zijn de provincies daarbij sinds de decentralisatie in 2011 eigen wegen gegaan. Dit heeft de onderlinge afstemming van maatregelen in de Peelvenen verminderd. Recent zijn er weer stappen gezet om meer af te stemmen. Het gebiedsgericht werken dat kan helpen integraal beleid en maatregelen te voeren voor het hele gebied van de Peelvenen, vergt meer duidelijkheid qua gedeeld toekomstbeeld, proces en bestuurlijke bekrachtiging van beide provincies.
- Er was en is veel geld beschikbaar voor natuurontwikkeling, -beheer en -behoud voor de Peelvenen, afkomstig van de EU, rijksoverheid en eigen middelen van de provincie en waterschappen. Het is voor de rekenkamer lastig gebleken een goed totaaloverzicht te krijgen van beschikbare middelen voor specifiek de Peelvenen. Verschillende vormen van financiering en verantwoording en wisselende verantwoordelijkheden voor de uitvoering zijn hier de oorzaak van. Deze variëteit maakt het ook voor de uitvoerders lastiger geldstromen gebundeld in te zetten en te verantwoorden. Op grond van middelen die specifiek voor de Peelvenen zijn bestemd is wel duidelijk dat er in totaliteit substantieel publieke middelen zijn en worden uitgetrokken voor maatregelen.

### 3.1 Centrale rol provincie bij uitvoering natuurbeleid

In de afgelopen decennia is de rol van de provincies bij de uitvoering van het natuurbeleid uitgebreid. Belangrijke stappen daarbij zijn geweest:

- Provincies zijn vanaf 1998 vergunningverlener inzake de Natuurbeschermingswet (vanaf 2017 de Wet Natuurbescherming). Vanaf 7 december 2004 dient daarbij ook met de Habitattoets rekening te worden gehouden.
- Vanaf 2007 verlenen de provincies subsidie voor het behoud en de ontwikkeling van (agrarische) natuurgebieden en landschappen, via het Subsiestelsel Natuur en Landschap (SNL).
- Vanaf 2014 zijn provincies verantwoordelijk voor het beheer en de ontwikkeling van het Natuurnetwerk Nederland en de Natura 2000-gebieden. Met betrekking tot Natura 2000 is het wel het Rijk dat verantwoording aflegt richting de EU.

Daarnaast geldt dat provincies formeel toezichthouder zijn op de Waterschappen en deze instructieregels kunnen opleggen wat betreft het waterbeheer. Tot slot hebben provincies de verantwoordelijkheid om verschillende beleidsterreinen samen te brengen bij de aanpak van een specifieke regio of gebied.

De hierboven genoemde combinatie van nieuwe en al langer bestaande taken maken dat provincies anno 2021 een centrale rol hebben bij de uitvoering van natuurbeleid. In onderstaande paragrafen worden de voor het onderzoek naar de Peelvenen belangrijkste ontwikkelingen in de afgelopen decennia en de relatie met het rijk en de waterschappen nader toegelicht.

#### 3.1.1 Decentralisatie natuurbeleid

##### 3.1.1.1 Ecologische Hoofdstructuur (EHS)

In 1990 ontstaat het beleidsconcept van de Ecologische Hoofdstructuur. De term 'Ecologische Hoofdstructuur' (EHS) ziet voor het eerste het licht in 1990, in het Natuurbeleidsplan van het Ministerie van LNV. De EHS wordt daarin gepresenteerd als het deltaplan voor de Nederlandse natuur. Het doel van de EHS is om in Nederland een netwerk van natuurgebieden te creëren. Bestaande natuur moet zo aan elkaar geschakeld worden tot één natuurnetwerk. De verwachting is dat hierdoor een verdere achteruitgang van de biodiversiteit kan worden voorkomen. De Peelvenen maken hier als bestaande natuur onderdeel van uit. Naast de natuurfunctie zijn aan de EHS nog enkele belangrijke functies toegewezen, zoals het recreëren in de natuur en het vasthouden en bergen van regenwater.<sup>28</sup>

Tot 2007 heeft het toenmalige ministerie van LNV invulling gegeven aan het EHS-beleid, waarbij de Dienst Landelijk Gebied (DLG) van het ministerie zorgde voor de uitvoering. De rol van provincies beperkte zich in deze periode tot het aanwijzen van gebieden die deel uit zouden kunnen maken van de EHS, het begrenzen van nieuwe natuurgebieden en het toekennen van natuurdoeltypen die de basis vormen voor het verlenen van subsidie voor (agrarisch) natuurbeheer. Bij het afsluiten van bestuursovereenkomsten in het kader van het

<sup>28</sup> Ministerie Landbouw, Natuur en Visserij, Natuurbeleidsplan 1990, Den Haag 1990.



Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), in 2006, wordt bepaald dat voor het aankopen van grond ten behoeve van de EHS de provincies opdrachtgevers worden van de DLG.

Rijkssubsidieregelingen worden ingetrokken en vervangen door de provinciale subsidieregelingen.

### 3.1.1.2 Subsiestelsel Natuur en Landschap (SNL)

Vanaf het moment dat de provincies verantwoordelijk worden voor natuursubsidies, werken zij aan een herziening van de subsidieregels voor natuurbeheer. Doel van een herziening was dat er een eenvoudiger stelsel zou ontstaan, met minder administratieve lasten voor de beheerders en minder uitvoeringslasten voor de subsidieverstrekker (de provincie). Dit resulteerde uiteindelijk in 2010 tot de totstandkoming van het SNL. Via het SNL verlenen provincies subsidie voor het behoud en de ontwikkeling van (agrarische) natuurgebieden en landschappen. Het SNL bestaat uit de 'Subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer' (SVNL) voor het beheer van natuur en landschap, en de 'Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap' (SKNL) voor het ontwikkelen van kwaliteit van natuurbeheer of het geschikt maken van gronden voor natuurbeheer. De provincies geven de subsidiemogelijkheden jaarlijks aan in het Natuurbeheerplan en op de zogenoemde ambitiekaarten en beheertypenkaarten. In het provinciale openstellingsbesluit staat of de subsidie wordt opengesteld en hoeveel subsidie beschikbaar is (subsidieplafonds).

### 3.1.1.3 Natuurakkoord en Natuurpact<sup>29</sup>

Eind 2010, dus ruim voordat de bestuursovereenkomsten met de provincies in 2013 zouden aflopen, kondigt het nieuwe kabinet Rutte I een bezuiniging van 600 miljoen euro aan op het natuurbeleid en een verdere decentralisatie van het natuurbeleid naar provincies. In het regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' van september 2010 staat dat de EHS in 2018 in herijkte vorm, dat wil zeggen afgeslankt, zal worden gerealiseerd. Het natuurbeleid moet goedkoper en efficiënter worden door de resterende middelen gericht in te zetten in de Natura 2000- en Kaderrichtlijn Water-gebieden (KRW-gebieden). Na moeizame en complexe onderhandelingen weten provincies en Rijk overeenstemming te bereiken middels het "Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur"<sup>30</sup>. Met het van kracht worden van dit akkoord vinden de volgende belangrijke wijzigingen plaats:

- De provincies zijn vanaf 2014 financieel verantwoordelijk voor het beheer van de EHS, inclusief ganzenbeheer, Faunafonds, functieverandering en het effectgerichte beheer in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof. Het Rijk voegt hiervoor jaarlijks 100 miljoen euro toe aan het provinciefonds.
- De provincies krijgen zeggenschap over 400 fte van de voormalige Dienst Landelijk Gebied (DLG) en het Rijk zal de bijbehorende middelen (€ 41 miljoen) vanaf 1 januari 2015 toevoegen aan het Provinciefonds.
- Het is aan provincies om te bepalen hoe zij overgedragen taken en middelen in balans brengen. Het Interprovinciaal Overleg, ondertekenaar van het akkoord namens de provincies, stelt de provincies voor om zelf extra middelen voor het natuurbeheer beschikbaar te stellen.

<sup>29</sup> Paragraaf grotendeels gebaseerd op: Vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid. Vooronderzoek voor de evaluatie van het Natuurpact. Wageningen University and Research (WUR), juni 2015. Hoofdstuk 2 en Decentralisatie van het natuurbeleid: ontwikkelingen op het vlak van provinciale natuursubsidies. mr. R. Benhadi in: *Tijdschrift voor Agrarisch Recht*, Nr. 3 maart 2013.

<sup>30</sup> Door het Rijk en de provincies jegens elkaar aangegane verplichtingen, neergelegd in het op 20 september 2011 gesloten onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur (bijlage 131283 bij Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 107), de op 7 december 2011 gesloten aanvullende overeenkomst (bijlage 144712 bij Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 143) en de op 8 februari 2012 overeengekomen uitvoeringsafspraken (bijlage 153993 bij Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 153).

- Het Rijk is verantwoordelijk voor en door de EU aanspreekbaar op het voldoen aan de internationale verplichtingen. Er komt geen aparte verantwoording van provincies naar Rijk over de implementatie en resultaten van het onderhandelingsakkoord. Het Rijk leest dit af uit de verantwoording aan de Provinciale Staten.

Het tussen Rijk en provincies bereikte akkoord betekent ook een versobering van het natuurbeheer. Internationale doelen: de Vogel- en Habitatrichtlijnen, de Kaderrichtlijn Water en soortenbescherming hebben prioriteit. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) concludeert in een globale toetsing daarover het volgende: “De maatregelen uit het natuurakkoord tussen Rijk en provincies versoberen en vertragen de bescherming van planten, dieren en habitats. Het voldoen aan de harde internationale verplichtingen waaraan de Europese Commissie de Nederlandse natuurprestaties nu en in het komende decennium zal toetsen, komt daarmee verder buiten beeld te liggen.”<sup>31</sup>

Op 21 april 2012 valt het kabinet Rutte I. Omdat er wel gewoon een begroting moet komen sluiten CDA, VVD, D66, Groen Links en Christen Unie het zogenaamde Lenteakkoord. Hierin is overeengekomen dat er 200 miljoen euro extra aan natuur wordt uitgegeven om de eerdere bezuinigingen (van ongeveer 600 miljoen euro) deels te compenseren.

De laatste stap in de uitwerking van de decentralisatie van het natuurbeleid op landelijk niveau is het Natuurpact dat Rijk en provincies op 18 september 2013 sluiten. Dit nieuwe akkoord vormt een ‘plus’ bovenop de afspraken uit het bestuursakkoord natuur en geeft invulling aan de besteding van de 200 miljoen euro extra rijks geld voor het natuurbeleid vanaf 2014. De EHS wordt omgedoopt tot Natuurnetwerk Nederland en Rijk en provincies streven naar minimaal een verdubbeling van de ontwikkelopgave nieuwe natuur uit het bestuursakkoord, inclusief realisatie van de natuurlijke verbindingen. Ook sturen ze aan op verbetering van de kwaliteit van natuur door extra inspanningen in (herstel)beheer en water- en milieucondities, effectiever agrarisch natuurbeheer voor internationale verplichtingen, een impuls aan de natuur buiten het Natuurnetwerk Nederland en aandacht voor soortenbescherming.

Met deze decentralisatie is de rol van het Rijk als actor in het natuurbeleid nog niet uitgespeeld. Ten eerste blijven provincies voor het voeren van natuurbeleid voor een groot deel afhankelijk van de rijksmiddelen voor natuur. Ten tweede houdt het Rijk verantwoordelijkheid voor de realisatie van internationale natuurverplichtingen en voor de verantwoording daarover naar Brussel. Ten derde blijft het Rijk beleidsmatige en wettelijke kaders voor het natuurbeleid vaststellen.

### 3.1.2 Het Rijk als veranderlijke systeemverantwoordelijke

De in 3.1 beschreven decentralisaties vanuit het Rijk naar de provinciale overheid zijn gepaard gegaan met flinke veranderingen in de budgetten voor natuurontwikkeling en -beheer. Uit gesprekken blijkt dat deze onzekerheid ervoor heeft gezorgd dat provincies eerder voor financieel veilige opties hebben gekozen, omdat men het gevoel

---

<sup>31</sup> Globale toetsing van het Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur. PBL, 18 november 2011. Blz.2.

kreeg niet te kunnen vertrouwen op consistente Rijksbijdragen. Met name in Limburg heeft dat geleid tot relatief lage uitgaven voor natuurontwikkeling en -beheer (zie ook paragraaf 3.4). De sterke fluctuaties in financiering van het Rijk vertalen zich door naar onzekerheid in de relatie tussen provincies en lokale partijen: in door de rekenkamer gevoerde gesprekken geven ze aan niet altijd te weten of ze kunnen vertrouwen op de provincie. De provincie is door de decentralisatie bovendien het 'aan te spreken' gezag geworden. Dit heeft ertoe geleid dat belangengroepen juridische procedures tegen de provincie kunnen aanspannen, die tot trage besluitvorming kunnen leiden<sup>32</sup> en/of zorgt voor een verstoorde relatie tussen lokale partijen en de provinciale overheid.

### 3.1.3 Waterbeheer

Zoals eerder opgemerkt is waterbeheer een belangrijke randvoorwaarde voor behoud en herstel van de Peelvenen. Rijkswaterstaat en de waterschappen zijn de belangrijkste waterbeheerders in Nederland. Met de inwerkingtreding van de Waterwet in 2009 is het waterschap bevoegd gezag geworden voor de regulering van grondwateronttrekkingen en infiltraties. De meeste grondwateronttrekkingen, waaronder beregening, zijn gereguleerd via het waterschap en daarvoor geldt in principe een verbod om zonder vergunning of melding te onttrekken. Zijn grondwaterstanden te laag, dan kan een waterschap verboden/beperkingen instellen voor beregening door de landbouw.

Provincies hebben op grond van verschillende wetten, een formele rol bij het uitoefenen van interbestuurlijk toezicht op de waterschappen. Waterschappen werken waterbeheerplannen uit op basis van provinciaal of regionaal waterbeleid. Jaarlijks beoordeelt de provincie de voortgang van de uitvoering door de waterschappen. Ook houdt de provincie toezicht op deelname aan gemeenschappelijke regelingen, op genomen operationele besluiten (bijvoorbeeld peilbesluiten: hoeveel water mag er in een sloot staan) en op te stellen calamiteitenplannen.

### 3.1.4 Bevoegd gezag Wet Natuurbescherming

In 1998 vindt er een wijziging plaats van de Natuurbeschermingswet. Met de inwerkingtreding van de Natuurbeschermingswet 1998:

- zijn Gedeputeerde Staten voortaan het bevoegd gezag voor vergunningverlening.
- dient elke acht jaar een Natuurbeleidsplan te worden opgesteld. Dit plan bevat de hoofdlijnen van het beleid voor de lange en middellange termijn. Hoofddoel hiervan is een duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden.
- kan het bevoegd gezag, in overeenstemming met eigenaar en gebruiker van een beschermd natuurmonument, een beheersplan vaststellen. Doel hiervan is behoud, herstel en ontwikkeling van het gebied.

---

<sup>32</sup> Hetzelfde geldt voor het project Leegveld bij de Deurnsche Peel (zie paragraaf 3.3.2). De maatregelen uit het Provinciaal Inpassingsplan voor dat project werden pas met grote vertraging, middels een tussenuitspraak (zaaknr. 201900845/1/R2) door de Raad van State, onherroepelijk door de nodige bezwaren en beroepen. De oorspronkelijke planning om het project in 2021 af te ronden is nu bijgesteld naar eind 2022.

In 2004 wordt de Natuurbeschermingswet 1998 aangepast omdat Europese verplichtingen vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn niet waren geborgd. Sinds 1 januari 2017 is de Wet Natuurbescherming van kracht. Deze wet vervangt drie wetten: de Natuurbeschermingswet 1998, de Boswet en de Flora- en Faunawet.

## 3.2 Regie Natura 2000 gebieden Peelvenen

Waar in algemene zin geldt dat de provincies een centrale rol hebben in de uitvoering van natuurbeleid, zijn er wel verschillen in deze rol ten aanzien van specifiek Natura 2000-gebieden als de Peelvenen en de gebieden daarbuiten en daar omheen. In onderstaande paragrafen worden die toegelicht.

### 3.2.1 Afwegingsruimte voor Natura 2000-gebieden

Voor Natura 2000-gebieden is de afwegingsruimte voor provincies beperkter dan voor natuur buiten beschermde gebieden<sup>33</sup>:

1. Er is geen afwegingsruimte bij de selectie en aanwijzing van Natura 2000-gebieden. De rijksoverheid neemt daarvoor de aanwijzingsbesluiten. Alleen ecologische overwegingen mogen daarbij een rol spelen.
2. Er is geen afwegingsruimte bij de keuze welke habitattypen en soorten beschermd dienen te worden binnen de aangewezen gebieden. De bescherming van artikel 6 van de Habitatrichtlijn is van toepassing op alle habitattypen (bijlage I Habitatrichtlijn) en alle soorten (bijlage II Habitatrichtlijn) in een gebied, tenzij het gaat om een verwaarloosbare aanwezigheid.
3. Er is een beperkte afwegingsruimte bij de keuze of er voor een beschermd habitatype of soort in een gebied een behoudsdoelstelling dan wel een verbeter- of uitbreidingsdoelstelling geldt. Een behoudsdoelstelling is in principe het minimum, gezien het verslechteringsverbod van artikel 6, tweede lid. Voor de verbeter- en uitbreidingsdoelstellingen geldt afwegingsruimte voor de keuze van gebieden. Daarbij kan rekening gehouden worden met meerdere maatschappelijke belangen, zolang er een gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau wordt gerealiseerd.
4. De afwegingsruimte is relatief groot bij het bepalen van de mate van verbetering/uitbreiding in een gebied, het tempo voor het bereiken van een verbeter- of uitbreidingsdoelstelling in een gebied en het tempo voor het bereiken van een landelijk gunstige staat van instandhouding. De Habitatrichtlijn stelt geen deadline- voor verbetering. Op gebiedsniveau staan de mate en het tempo van het realiseren van de doelen in de beheerplannen. Hierbij kunnen lokale omstandigheden meegenomen worden.
5. De afwegingsruimte is relatief groot bij de keuze van de maatregelen om behoud te verzekeren en de verbetering/uitbreiding mogelijk te maken. Men kan de meest passende maatregelen kiezen als er meerdere opties zijn. Dit is afhankelijk van de lokale situatie; het beoogde resultaat moet altijd worden behaald. Als dat maar op één manier kan, is er dus nog steeds geen afwegingsruimte.

<sup>33</sup> Eerste Kamer Vergaderjaar 2019–2020, 34 985. Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten in verband met de overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet (Aanvullingswet natuur Omgevingswet), 9 april 2020.

### 3.2.2 Provinciale kaders voor de Peelvenen

#### Natura 2000: één beheerplan voor natuurbeleid in de Peelvenen

De uitvoering van maatregelen voor Natura2000-doelstellingen binnen de natuurgebieden is vastgelegd in het Natura 2000-Beheerplan Groote Peel, Deurnsche Peel & Mariapeel. Dit plan is het belangrijkste beleidsstuk voor de natuur in de Peelvenen en stelt kaders voor het bereiken en handhaven van de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied. De planperiode voor het nu geldende beheerplan is 2017 t/m 2022. Samengevat bevat het plan:

- Uitwerking van de instandhoudingsdoelstellingen voor soorten en habitattypen
- Uitwerking van instandhoudingsmaatregelen
- Kader voor vergunningverlening. Het beheerplan fungeert als kader voor het te voeren natuurbeleid in het Natura 2000-gebied, en daarmee als toetsingskader voor de toepassing van de Wet Natuurbescherming.
- (Eventuele) vrijstelling van Wnb<sup>34</sup>-vergunningplicht

Het bevoegd gezag – in dit geval de provincies – is verantwoordelijk voor het opstellen van het beheerplan. Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant en Limburg stellen het beheerplan vast en zijn verantwoordelijk voor hun deel van het gebied. De provincies zijn in 2017 na de nieuwe Wet Natuurbescherming voortouwnemer geworden voor dit Beheerplan. Voor het Natura 2000-Beheerplan Peelvenen heeft Noord-Brabant het voortouw genomen. Deze rol van Noord-Brabant is in het plan ook vastgelegd. Wel blijft Limburg verantwoordelijk voor de implementatie van het plan aan Limburgse kant van de grens.

De instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000, die volgen uit het in 2.3.1 beschreven aanwijzingsbesluit, zijn het uitgangspunt voor het Natura2000-beheerplan. Verder is er een visie en strategie voor het gebied in vastgelegd waaraan de provincies zich committeren. De langetermijnvisie is een robuust hoogveenlandschap, dooraderd met een halfnatuurlijk landschap (o.a. heide). Daarvoor moet uiteindelijk actieve hoogveengroei plaatsvinden. Op korte termijn (de duur van de planperiode) worden de hoogveenoverblijfselen minimaal in stand gehouden. De overleving van soorten moet kenmerkend blijven voor heide- en hoogveenlandschappen en zo mogelijk moet de overleving van soorten verbeterd worden.

De meest kansrijke deelgebieden zullen als eerste worden ingericht om verdere veengroei op gang te brengen. De redenatie is dat overige doelen (o.a. instandhouding droge heide en vogelsoorten) meeliften op hoogveenherstel en instandhouding van open terrein. Verder moeten de activiteiten die plaatsvinden aan de Peelranden aan een aantal voorwaarden voldoen. Economische activiteiten moeten essentieel zijn voor een vitaal platteland en niet bedreigend voor het hoogveenlandschap. Tegelijkertijd moeten de activiteiten mensen de gelegenheid geven om van het gebied te genieten. Belangen van zowel natuur, economie als leefbaarheid moeten gewaarborgd worden.

Verder moet er voor maatregelen buiten het Natura2000-gebied (zie ook 3.3) voldoende draagvlak zijn, met name bij de lokale bevolking. De langetermijnvisie, voorwaarden en een aantal maatregelen kenden al een

---

<sup>34</sup> In het kader van de Wet Natuurbescherming



geschiedenis in eerdere plannen. Twee gebiedsgebonden plannen zijn het Landinrichtingsplan “Het Onverenigbare Verenigd” voor de Deurnsche en Mariapeel en het Beheer- en inrichtingsplan voor de Grote Peel.

De provincies willen de nadruk leggen op de grootste knelpunten, om de zwakste schakels in het natuurgebied te kunnen versterken. Het gaat hierbij met name om verdroging en eutrofiëring (vermesting) door stikstofdepositie. Andere knelpunten zijn woekerende trosbosbes en een gebrek aan rust. Aan het aanpakken van deze knelpunten wordt in het beheerplan prioriteit gegeven. Daarnaast wordt ingezet op fasering over tijd, omdat hoogveenherstel een proces van de lange adem is. In het Natura2000-beheerplan worden de ambities uitgewerkt per fase, m.n. voor de instandhoudingsdoelstellingen voor habitattypen. Zie bijlage 4 voor een tabel met deze fasering.

#### Maatregelen en bijbehorende verantwoordelijkheid

Voor het Natura2000-gebied is op basis van de doelen voor beschermde soorten en habitattypen een pakket aan maatregelen samengesteld. Dit pakket bestaat uit watermaatregelen, grondverwerving, landinrichting en beheer. Er wordt uitgegaan van “no-regret-maatregelen” die over lange tijd nog steeds het beoogde effect hebben. Voor habitattypen met hoge ecologische waarde wordt ingezet op gebieden met hoge potentie daarvoor.<sup>35</sup> De maatregelen moeten uitgevoerd worden in de eerste planperiode. De maatregelen bestaan uit (effectgebied tussen haakjes):

- Monitoring: halverwege looptijd toetsing vorderingen (monitoring voortgang)
- Uitvoering convenant stikstof<sup>36</sup> en verordeningen (reductie stikstofdepositie)
- Uitplaatsing van 2 grootste stikstof-piekbelasters uit het gebied (reductie stikstofdepositie)
- Opslag van berken en trosbosbes periodiek verwijderen (reductie effect stikstofdepositie)
- Verwijderen bomen voor toegang voor verwijdering trosbosbes (reductie effect stikstofdepositie)
- Begrazen aangevuld met plaggen en maaien (reductie effect stikstofdepositie)
- Begrazing (reductie effect stikstofdepositie)
- Recreatiezonering (creëren van rust)
- Hydrologische maatregelen (zie ook tabel 3.1 hieronder)

Voor de concrete uitvoering van bovengenoemde maatregelen hebben verschillende partijen een rol. Deze partijen voeren de maatregelen uit in opdracht van de provincies en met financiële middelen van de provincies, die eindverantwoordelijk blijven voor het geheel. De provincie heeft bij de uitvoering van het Natura2000-beheerplan voor de Peelvenen vooral te maken met de waterschappen en met Staatsbosbeheer.

De provincie Noord-Brabant en het Waterschap Aa en Maas hebben in 2016 een Bestuursovereenkomst Peelvenen ondertekend, waarin afspraken zijn vastgelegd voor de uitvoering van maatregelen in de Peel.<sup>37</sup> In de

<sup>35</sup> De ontwikkeling van actief hoogveen kent de grootste potentie in het noordelijke Natura2000-gebied, door de lokale hydro- en geologische omstandigheden.

<sup>36</sup> Dit convenant stamt uit 2009. De convenantpartijen zijn de Provincies Limburg en Noord-Brabant, directie Regionale Zaken Ministerie LNV, Stuurgroep Dynamisch Platteland, Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (ZLTO), Limburgse Land- en Tuinbouwbond (LLTB), Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Brabants Landschap, Brabantse Milieufederatie. Maatregelen zijn de toepassing van emissiearme technieken, opheffen van piekbelasters depositiesaldering en een monitoringssysteem.

<sup>37</sup> Dit betreft naast uitvoering van maatregelen uit het Natura2000-beheerplan ook maatregelen uit eerdere plannen: het

overeenkomst is vastgelegd dat het waterschap als opdrachtnemer fungeert en de provincie als opdrachtgever. In de overeenkomst is verder vastgelegd dat het waterschap Aa en Maas op projectniveau het nodige overleg voert met de provincie Limburg en het (toenmalige) waterschap Peel en Maasvallei.

Staatsbosbeheer is verantwoordelijk voor uitvoering van inrichtings- en beheermaatregelen en voor uitvoering van de rustmaatregel. Provincies zijn verantwoordelijk voor monitoring van de vordering van maatregelen en voor uitvoering van maatregelen met betrekking tot de beperking van de stikstofemissie (zie ook paragraaf 3.2.3.1). Voor maatregelen die (deels) hydrologische doelen dienen verschillen de uitvoerende partijen per maatregel, zoals vastgelegd in het Natura 2000-Beheerplan:

Tabel 3.1 Uitvoerende partijen maatregelen Peelvenen

Hydrologische maatregelen Natura2000-beheerplan	Uitvoerende partij
Maatregelen uit LIFE+-aanvraag <sup>38</sup> ; uitvoering in Groote Peel (GP)	Staatsbosbeheer, provincies
Aankoop NNN in randzone GP (voor maximale peilopzet)	Provincies
Peilopzet en peilgestuurde drainage uit GGOR <sup>39</sup> Groote Peel	Waterschap Aa en Maas (WAM)
Nieuw Limburgs Peil GP (voor zover niet in LIFE+-aanvraag)	Waterschap Limburg
Uitvoering van systeemanalyse GP -> lekken en stagnerende lagen in beeld brengen	Staatsbosbeheer
Uitvoering LIFE-aanvraag Deurnsche Peel (DP) / Mariapeel (MP)	Staatsbosbeheer, provincies
Aankoop NNN-gronden DP en MP (voor maximale peilopzet)	Provincies
Uitvoeren GGOR in De Bult (drainage, interne sloten dempen, plaatsen van stuwen o.a.)	WAM, Staatsbosbeheer
Uitvoering compartimentering zoals opgenomen in de GGOR Deurnsche Peel	WAM, Staatsbosbeheer
NLP <sup>40</sup> in Heitraksche Peel, peilgestuurde drainage	Waterschap Limburg
Uitvoeren systeemanalyse in gebieden Zinkske, Heitrakse Peel en Groote Peel ten oosten van de provinciale weg resulterend in uitvoeringsmodules; uitvoeren van deze modules	Staatsbosbeheer
Uitvoering van een systeemanalyse en een onderzoek naar verbetermogelijkheden voor Deurnsche Peel om lekken en stagnerende lagen in beeld te brengen	Staatsbosbeheer

#### Betrokken partijen bij beheerplan

Het Natura2000-beheerplan voor de Peelvenen is opgesteld vanuit gebiedsanalyses gemaakt door Staatsbosbeheer en de (toenmalige) Dienst Landelijk Gebied.<sup>41</sup> Dit is gebeurd in overleg met een adviesgroep van betrokken partijen in het gebied. Deze vormen ook grotendeels de algemeen relevante partijen in het gebied. De adviesgroep bestond uit:

- Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (ZLTO)
- Limburgse Land- en Tuinbouwbond (LLTB)

Landinrichtingsplan "Het Onverenigbare Verenigd" (2005), de Inrichtingsvisie Groote Peel (2012) en de visie Recreatie en Toerisme (2012).

<sup>38</sup> LIFE+ is het co-financieringsprogramma van de Europese Commissie met als doel de ontwikkeling, implementatie, monitoring, evaluatie van het Europese milieu- en natuurbeleid.

<sup>39</sup> Gewenst Grond- en Oppervlaktewater Regiem. Zie paragraaf 3.3.3.

<sup>40</sup> Nieuw Limburgs Peil. Zie paragraaf 3.3.3

<sup>41</sup> DLG was tot 2015 de uitvoerende partij voor grondverwerving in Nederland. Het inrichten en verwerven van gronden voor natuurontwikkeling was daar een onderdeel van. Ook de voortgang van de Ecologische Hoofdstructuur was op die manier een verantwoordelijkheid van DLG.

- Ministerie van Economische Zaken (EZ)
- Peelgemeenten
- Provincies Noord-Brabant en Limburg
- Waterschap Aa en Maas
- Waterschap Peel en Maasvallei (Nu Waterschap Limburg)
- ANWB
- Toeristische Overstappunten (TOP, in Brabant nu Natuurpoorten Brabant)
- Vereniging van Recreatieondernemers Nederland (RECRON)
- Instituut voor Natuureducatie en Duurzaamheid (IVN)
- Stadsregio Eindhoven
- Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant
- Brabantse Milieufederatie
- Limburgse Milieufederatie
- Staatsbosbeheer
- Overlegorgaan Nationaal Park de Grootte Peel.

De voortgang bij opstellen van het plan is regelmatig voorgelegd aan een stuurgroep die richting gaf, bestaande uit vertegenwoordigers van EZ, beide provincies, beide waterschappen, en Staatsbosbeheer.

### 3.2.3 Monitoring van voortgang natuur in de Peelvenen

Een belangrijk instrument in het behoud en op onderdelen verbeteren van de natuurkwaliteit van de Peelvenen, betreft het monitoren van de voortgang. In onderstaande paragrafen wordt beschreven hoe dat op verschillende niveaus en manieren vorm krijgt.

#### 3.2.3.1 Monitoring Natura2000 Peelvenen

Voor alle Natura 2000-gebieden is er een landelijke monitoring door het Rijk voor de zesjaarlijkse rapportage aan Europa. Daarnaast is er ook een gebiedsmonitoring gericht op het Natura 2000-beheerplan zelf. Deze monitoring levert minimaal de benodigde informatie op voor de evaluatie van maatregelen en van ontwikkelingen van instandhoudingsdoelstellingen. Er is verder aangegeven dat in het kader van de PAS ook herstelmaatregelen en procesindicatoren worden gemonitord en er veldbezoeken plaatsvinden.

Het monitoringsprogramma voor de Peelvenen staat in het Natura 2000-beheerplan beschreven. Hierin is aangegeven dat Staatsbosbeheer als eigenaar en terreinbeheerder van het gebied de monitoringsverplichting heeft. De rekenkamer stelt echter vast dat de provincies eindverantwoordelijk blijven voor het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen en daarom dus ook moeten zorgen voor monitoring van de voortgang.

Beide provincies zijn verantwoordelijk voor de monitoring en beoordeling/evaluatie van de Natura-2000-gebieden op hun eigen grondgebied. Voor de uitvoering zijn veelal afspraken gemaakt met andere instanties, zoals

Staatsbosbeheer en de waterschappen. Betrokkenen hebben aangegeven dat de afspraken voor monitoring tussen de twee provincies zelf echter niet altijd optimaal zijn. Met name bij de evaluatie van beleid door middel van data uit monitoring is dit volgens betrokkenen het geval. In de volgende paragrafen gaan we nader in op de monitoring van de instandhoudingsdoelstellingen, randvoorwaarden en maatregelen in de Peelvenen.

### 3.2.3.2 Monitoring instandhoudingsdoelstellingen

#### Habitattypen

Het areaal van de habitattypen wordt gebaseerd op vegetatiekarteringen. Deze worden in opdracht van Staatsbosbeheer éénmaal per 12 jaar uitgevoerd. Deze frequentie komt overeen met de leidraad voor de provincies betreffende monitoring in het natuurnetwerk (en daarmee ook Natura 2000)<sup>42</sup>. De kwaliteit van de habitattypes wordt volgens het beheerplan bepaald aan de hand van het voorkomen van vegetatietypen en van typische soorten, de zogenaamde abiotiek en de overige kenmerken van een goede structuur en functie. Er is echter nog geen duidelijke manier om de kwaliteit vast te stellen. In de praktijk worden vegetatiekarteringen dan ook gebruikt als voornaamste bron om de kwaliteit van hoogveen te beoordelen.

Geïnterviewden stellen dat éénmaal per 12 jaar voor vegetatiekarteringen lang klinkt, maar dat veranderingen in vegetaties en natuurherstel lang kunnen duren. Deze frequentie betekent echter wel dat er minder inzicht is in voortgang. Bij bepaalde maatregelen kan dan pas na 24 jaar een vergelijking gemaakt worden en een uitspraak over effecten worden gedaan. Daarom geven enkele geïnterviewden ook aan dat frequentere monitoring beter zou zijn. Wel zijn er naast de vegetatiekarteringen ook andere manieren die bijdragen aan inzicht in de vegetatie. Zo vinden er door Noord-Brabant jaarlijks structurele veldbezoeken plaats in de Grote Peel. Ook is Staatsbosbeheer veelal in het gebied van de Peelvenen aanwezig.

#### Broedvogels en niet-broedvogels

Om broedvogels te monitoren wordt éénmaal per 6 jaar een broedvogelkartering uitgevoerd. Dit komt overeen met de leidraad voor provincies voor monitoring in het natuurnetwerk (en daarmee ook Natura 2000)<sup>43</sup>. Betrokkenen geven wel aan dat het lastig kan zijn om broedgevallen volledig te monitoren. Oorzaken hiervan zijn de ontoegankelijkheid van delen van de Peelvenen en het feit dat de monitoring voorzichtig moet gebeuren om de rust van vogels niet te verstoren. Dit betekent dat de karteringen gedeeltelijke waarnemingen zijn. Daarbij heeft de provincie Limburg aangegeven dat een broedvogelkartering niet exact het aantal broedparen weergeeft, maar wel een goed referentiebeeld geeft voor de toekomst. Dit komt doordat steeds op dezelfde manier te werk wordt gegaan. Voor niet-broedvogels is volgens het Natura 2000-beheerplan jaarlijkse monitoring gewenst. In de praktijk blijkt dit niet te gebeuren. De meest recente data voor sommige niet-broedvogelsoorten waarvoor instandhoudingsdoelstellingen gelden, stammen uit 2014/2015.

<sup>42</sup> BIJ12. Werkwijze monitoring en beoordeling natuurnetwerk en Natura 2000/PAS. 2021.

<sup>43</sup> BIJ12. Werkwijze monitoring en beoordeling natuurnetwerk en Natura 2000/PAS. 2021.

### 3.2.3.3 Monitoring randvoorwaarden

#### Water

De waterkwantiteit in de Peelvenen wordt volgens het Natura 2000-beheerplan iedere twee weken gemeten met peilbuizen en peilschalen. Er is aangegeven dat dit een minimale meetfrequentie is en er in de praktijk veelal veel vaker wordt gemeten (bv dagelijks of per uur). Daarvoor staan in de Peelvenen tientallen peilbuizen. De meeste meetpunten zijn in beheer bij waterschappen. Hierbij geldt dat Brabant (en waterschap Aa en Maas) de Grote Peel monitort en Limburg de Deurnsche Peel en Mariapeel (dezelfde verdeling is ook te zien bij de monitoring van maatregelen, zie paragraaf 3.2.3.4). Daarnaast beheren de provincies een provinciaal meetnet met enkele meetpunten in de Peel. Staatsbosbeheer heeft een monitoringsnet voor oppervlaktewaterstanden voor enkele compartimenten in Mariapeel.

Waterkwaliteit wordt gemeten met chemische analyses, maar hiervoor staat geen frequentie in het Natura 2000-beheerplan. Er is aangegeven dat de waterkwaliteit wordt gemeten met chemische analyses in reguliere monitoring door de waterschappen. Projectmonitoring van waterkwaliteit is ad hoc voor en na uitvoering van projecten.

#### Stikstof

De zogenaamde Aerius-monitor<sup>44</sup> is een belangrijke bron voor informatie over stikstofdepositie. Op basis van de meest recent gerapporteerde emissies wordt de depositie voor Natura 2000-gebieden berekend. Ook de openbare informatiebronnen van beide provincies<sup>45</sup> gebruiken deze data om de depositie voor de Peelvenen te monitoren. Het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof concludeert in onderzoek naar het Nederlandse meet- en rekensysteem (met Aerius als onderdeel) dat beleidsvragen over bronbijdragen, depositieniveaus op Natura 2000-gebieden en herkomst van depositie voldoende nauwkeurig kunnen worden beantwoord.<sup>46</sup>

### 3.2.3.4 Monitoring effecten maatregelen

In het Natura-2000 beheerplan staat dat middels een nulmeting en een monitoringsprogramma kan worden bepaald wat het effect is van een maatregel en of een vervolgaanpak nodig is. In gesprekken is aangegeven dat de verantwoordelijkheden per provincie hier anders zijn verdeeld dan bij de uitvoering van de maatregelen. Noord-Brabant doet de monitoring van de Grote Peel en Limburg de maatregelen in de Deurnsche Peel en Mariapeel. Dit betekent bijvoorbeeld dat de provincie Limburg de monitoring bij het Brabantse project Leegveld zou moeten doen. Als reden hiervoor is het zorgen voor een evenwichtige verdeling van capaciteit opgegeven.

De provincie Noord-Brabant heeft Staatsbosbeheer opdracht gegeven voor de monitoring van de effecten van de maatregelen in de Peelvenen (procesindicatorenmonitoring). Zij doen dit bijvoorbeeld via luchtfoto's en specifieke

<sup>44</sup> RIVM. Aerius monitor 2020. <https://monitor.aerius.nl>

<sup>45</sup> Brabants overzicht stikstofdata en Limburg Stikstof Dashboard

<sup>46</sup> Zie: Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof. Meer Meten, Robuuster berekenen (2020). Het systeem doet volgens het Adviescollege waarvoor het is ontworpen en het valt internationaal niet uit de toon. Wel stelde het Adviescollege dat de rekenmethodiek van Aerius grote onzekerheid oplevert en dat er een ongelijke beoordeling is van de verkeersbijdrage t.o.v. andere bronnen. Daarom is Aerius volgens het Adviescollege niet geschikt voor vergunningverlening.



vegetatie-opnamen. Om tijdig te kunnen bijsturen is gekozen voor een driejaarlijkse frequentie. Een kanttekening daarbij is dat financiering voor na 2021 nog niet is geregeld, waar Staatsbosbeheer afhankelijk van is. Naast effecten van maatregelen op natuur en/of randvoorwaarden wordt door de provincie overlast voor omwonenden gemonitord, gebaseerd op klachten. Als er klachten van mensen zijn, wordt er serieus naar de data gekeken. Als er geen klachten zijn, dan wordt niet verder geëvalueerd.

De provincie Limburg geeft aan dat de standaard monitoring van vegetatie en hydrologie samen met de monitoring van het LIFE+ project voldoende moeten zijn. Dit betekent dat uitgevoerde maatregelen in de Deurnsche Peel en Mariapeel, bijvoorbeeld betreffende het project Leegveld, niet specifiek worden gemonitord.

#### 3.2.3.5 Gebrek gebiedsgerichte informatie Nederlandse Natura 2000-gebieden

In een recent rapport<sup>47</sup> heeft het PBL geconcludeerd dat uitbreiding van gebiedsgerichte informatie van belang is voor kosteneffectieve kwaliteitsverbetering van de natuur in Nederland. Volgens het PBL is monitoring er nu vaak nog op gericht om trends van instandhouding landelijk in beeld te brengen. Gebiedsgerichte informatie kan helpen bij prioriteringskeuzes en een efficiëntere afstemming tussen stikstofbeleid en natuurherstelbeleid op gebiedsniveau. Om te voorkomen dat veranderingen te laat in beeld komen is het van belang om niet alleen natuurkwaliteit in beeld te brengen, maar ook onderliggende en voorafgaande veranderingen. In hoofdstuk 4 wordt een beeld geschetst van de beschikbare gebiedsgerichte informatie over de Peelvenen.

### 3.3 Regie randgebieden Peelvenen

#### 3.3.1 Afwegingsruimte en verantwoordelijkheden in randgebieden

De Habitattoets is een streng sectoraal kader van het hoogste wettelijke niveau (EU), waarbij interpretatieruimte praktisch afwezig is. De toets is letterlijk overgenomen in de wetgeving (Wnb) en erg bepalend (restrictief) voor de beleidsruimte bij integrale afwegingen inzake functiecombinaties in het buitengebied.

#### 3.3.2 Provincies en de realisatie van Natuur Netwerk Nederland (NNN)

Het belangrijkste provinciale instrument in de sector natuur voor de randzones van Natura2000-gebieden is het creëren van extra natuur(oppervlakte). In het Natura2000-beheerplan voor de Peelvenen zijn ook doelstellingen opgenomen, om een bufferzone van nieuwe natuur om de Peelvenen heen te creëren. Deze nieuwe natuur was eerder onderdeel van de toenmalige EHS, nu Natuur Netwerk Nederland (NNN) genoemd. Het gaat in het geval van de Peelvenen om 314 ha aan nieuwe natuur voor de Deurnsche Peel, 72 ha voor de Mariapeel en 146 ha voor de Grootte Peel. De doelen voor grondverwerving aan Limburgse kant zijn kleinschaliger dan aan Noord-Brabantse kant, dit is met name goed zichtbaar bij de Mariapeel. Dit verschil is deels te verklaren doordat beide provincies anders zijn omgegaan met de inperking van de toenmalige EHS-opgave. In paragraaf 4.2.1 bespreken we de voortgang met betrekking tot nieuwe natuurontwikkeling.

<sup>47</sup> Planbureau voor de leefomgeving (PBL). Naar een uitweg in de stikstofcrisis. 2021

#### Grootschalige natuurontwikkeling: Project Leegveld e.a.

De gronden voor nieuwe natuur in Noord-Brabant worden voor een groot deel projectmatig verworven en ingericht. Het Project Leegveld aan westelijke zijde van de Deurnsche Peel is momenteel in uitvoering. Hierbij wordt 180 hectare nieuwe natuur gecreëerd en 940 hectare bestaande natuur heringericht. Het streven voor afronding is eind 2022. In het Provinciaal Inpassingsplan (PIP) Leegveld is ook de mogelijkheid tot onteigening van bedrijven is opgenomen, mocht er geen minnelijke uitkoop plaats kunnen vinden.<sup>48</sup> Dat is voor het eerst bij natuurherstelprojecten in de Peelvenen. De rekenkamer maakt uit de gevoerde interviews met betrokkenen op dat er uitvoeringsprojecten voor realisatie NNN worden voorbereid aan de Brabantse kant van de Groote Peel en bij het gebied Heitrak- 't Zinkske. Het geschatte tijdvak voor deze projecten is 2022-2027. De voorbereiding voor uitvoeringsprojecten is of wordt binnenkort gestart.

#### Onderzoek herstelstrategie Deurnsche Peel en Leegveld<sup>49</sup>

Naar aanleiding van de grote natuurbrand in 2020 in de Deurnsche Peel heeft Staatsbosbeheer opdracht gegeven voor een onderzoek naar maatregelen om het brandrisico te minimaliseren en de omstandigheden voor hoogveen te verbeteren. Uit dit onderzoeksrapport en uit gesprekken van de rekenkamer met betrokkenen blijkt dat de huidige inrichtingsplannen, waaronder Project Leegveld, niet optimaal zijn. De uitkomsten van het onderzoek zullen echter vooral bij toekomstige plannen worden meegenomen. Omdat het project Leegveld al in uitvoering is kunnen de aanbevelingen uit het rapport niet of maar beperkt worden meegenomen bij het huidige project. De rekenkamer constateert dat er relatief langzaam is geacteerd op de (concept-)resultaten van het onderzoek: de bespreking van de uitkomsten van het onderzoek heeft lang (ongeveer 5 maanden) op zich laten wachten. Daarnaast was het volgens de rekenkamer logischer geweest een dergelijk onderzoek uit te voeren voordat het plan Leegveld werd opgesteld. Er is door betrokkenen ook aangegeven dat onderzoeken naar de herstelstrategie van de Peelvenen in de toekomst zouden moeten worden uitgevoerd voordat er nieuwe inrichtingsmaatregelen worden ontworpen.

Opvallend is dat een betrokkene aangeeft dat de provinciegrens leidend is geweest bij de inrichtingsplannen die de provincie Noord-Brabant heeft opgesteld. Maatregelen kunnen daardoor suboptimaal en zelfs onnodig zijn. Uit documenten die de rekenkamer heeft ingezien blijkt dan ook dat men in het noordoosten van het gebied de Helenavaart als grens zou moeten hanteren en niet de provinciegrens. Er is dan ook aangegeven dat bij toekomstige maatregelen voor de gebieden van Heitrak en 't Zinkske mogelijk meer afstemming en maatregelen aan de Limburgse kant van de grens nodig zijn. De provincie Noord-Brabant geeft als reactie daarop aan dat er in de Milieueffectrapportage (MER) Peelvenen uit 2003 wordt vermeld dat ingrepen in Limburg nauwelijks invloed hebben op het 't Zinkske en geheel niet op Heitrak.

<sup>48</sup> Het grondstrategieplan Peelvenen van de provincie maakt het sinds 2016 voor specifieke gevallen, na goedkeuring van GS/PS, mogelijk om onteigening in te zetten en daarop vooruitlopend verwerving via volledige schadeloosstelling toe te staan.

<sup>49</sup> Tekstblok gebaseerd op gevoerde gesprekken en ontvangen documenten, waaronder: Stichting Bargerveen, Landschapsecologische herstelstrategie voor de Deurnsche en Liesselse Peel en de bufferzone Leegveld (2022)

### Algemene natuurbeleids- en natuurbeheerplannen

Naast de ambities voor nieuwe natuur zijn er algemene provinciale natuurbeleidsplannen. Deze hebben niet specifiek betrekking op de Peelvenen en andere gebieden. Het gebied wordt genoemd als er algemene bepalingen en/of regels worden opgesteld, die vaak voor meerdere (Natura2000-) gebieden gelden. De specifieke doelen en beleid uit het Natura2000-beheerplan gaan echter vóór doelen en beleid uit de algemenere natuurkaders. In bijlage 6 is ter volledigheid een samenvatting te vinden van het belangrijkste provinciale beleid voor natuur- en landschap Natura2000 is in het provinciale beleidskader voor natuur opgenomen.

### 3.3.3 Provincies en waterbeheer in de Peelvenen

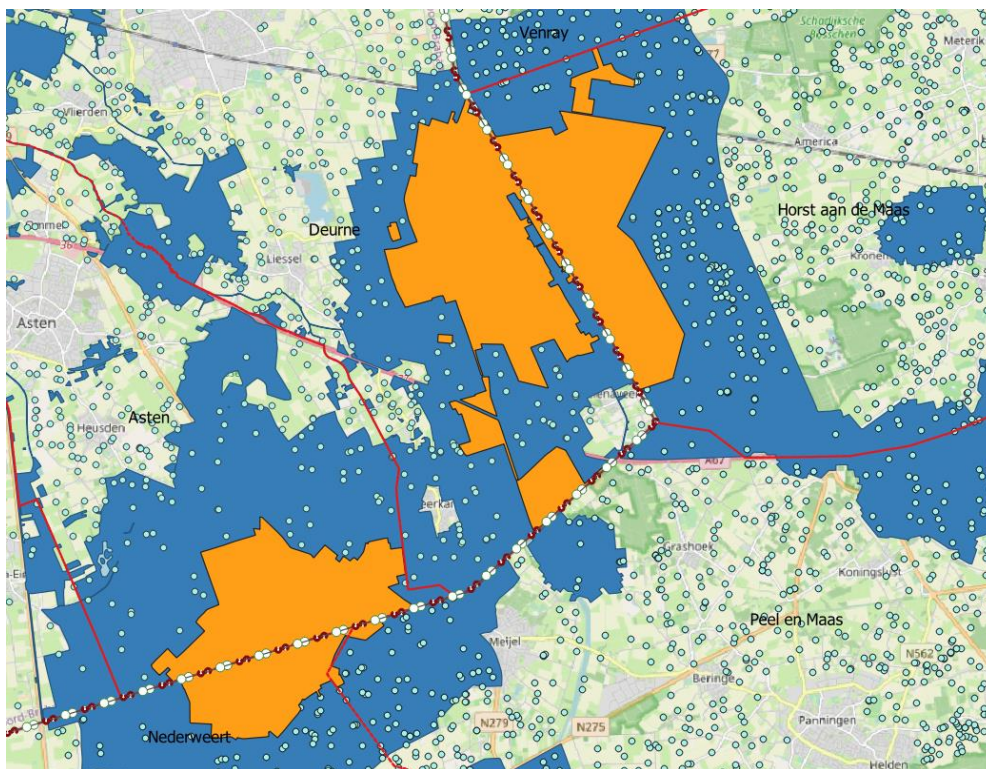
Zoals eerder omschreven (paragraaf 2.6.1), is waterbeheer een topprioriteit voor het natuurbeheer en natuurontwikkeling in de Peelvenen. Waterschappen zijn in de uitvoering daarvan een belangrijke partij. Voor de Peelvenen spelen voor de waterschappen soms tegengestelde belangen.

- Voor hoogveen is een hoog stabiel waterpeil nabij het maaiveld noodzakelijk. Voor omwonenden kan dit echter leiden tot natschade en andere vormen van overlast (bijvoorbeeld muggen).
- Beregenen in de landbouw is belangrijk om droge periodes te kunnen overbruggen. Beregening uit grondwater door de landbouw heeft echter negatieve consequenties voor het waterpeil dat is gewenst voor de Peelvenen (hoogte en stabiliteit).

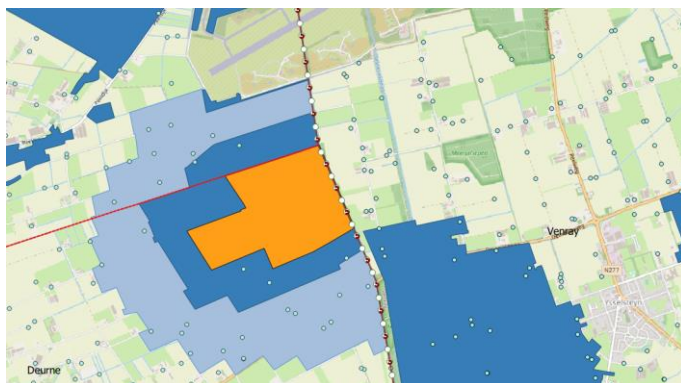
Provincies kunnen door middel van zogenaamde instructieregels doelstellingen t.a.v. waterbeheer afdwingen. Het doel van instructieregels is dat wordt voldaan aan omgevingswaarden of dat andere doelstellingen van de provincie voor de fysieke leefomgeving worden bereikt. Noord-Brabant heeft in de interim Omgevingsverordening zogenaamde attentiezones waterhuishouding vastgelegd en Limburg zogenoemde bufferzones grondwaterafhankelijke natuur, waar restricties gelden voor grondwateronttrekkingen.

Waterschap Aa en Maas (Noord-Brabant) kent ook invloedgebieden Natura 2000: beschermingszones op basis van een worst-case scenario aan de hand van de meteorologische gegevens over langere termijn en daaruit de extremen en maximaal toelaatbare daling van stijghoogten of fluxen. Alleen bij De Bult is sprake van zo'n invloedgebied. Bij Deurnsche Peel en Grootte Peel vallen de invloedgebieden Natura 2000 binnen de attentiezones, waardoor ze niet afzonderlijk zijn vastgesteld. In onderstaande figuren zijn deze zones aangegeven.

Figuur 3.1 Attentie- en bufferzones grondwaterafhankelijke natuur (blauwe contouren) en beregeningsputten (bolletjes) Grote Peel en Deurnsche Peel/Mariapeel (Peildatum november 2021).



Figuur 3.2 Attentie- en bufferzones grondwaterafhankelijke natuur (donkerblauwe contouren), invloedgebied (lichtblauwe contour) en beregeningsputten (bolletjes) De Bult (Peildatum november 2021).



#### Standstill-beleid

Voor wateronttrekkingen met een pompcapaciteit van meer dan 10m<sup>3</sup>/uur en minder dan 150.000 m<sup>3</sup>/uur zijn Waterschappen vergunningverlener (bevoegd gezag op basis van waterwet). Daaronder geldt een vrijstelling, daarboven is de provincie vergunningverlener. Voor de buffer-, attentiezones en invloedgebieden geldt dat geen vergunningen worden verleend voor nieuwe beregeningsputten. Wel mag in beide provincies een bestaande onttrekking worden verplaatst, mits de nieuwe put op grotere afstand van het beschermde natuurgebied met

grondwaterafhankelijke natuurdoelen wordt aangelegd dan de put die deze vervangt.

In de (Waterwet) vergunningen van beide provincies wordt het aantal putten en de pompcapaciteit per put vastgelegd. Er is geen sprake van een maximale hoeveelheid m3 grondwater die onttrokken mag worden.

### 3.3.3.1 Provinciaal beleid voor natte natuurparels

De belangrijkste en meest waardevolle grondwaterafhankelijke natuurgebieden in zowel Noord- Brabant als Limburg worden “natte natuurparels” genoemd. Natte natuurparels liggen binnen het NNN en zijn veelal ook vogel- of habitatrichtlijngebieden. De Peelvenen zijn ook natte natuurparels.

#### **Noord-Brabant**

In de Verordening waterhuishouding Noord-Brabant 2005 wordt voor het eerst specifiek beschermingsbeleid voor de 'natte natuurparels' vastgesteld. Binnen de natte natuurparels geldt een vergunningplicht vanaf 0 m3/uur (ongeacht de diepte van de put). Er worden geen nieuwe grondwateronttrekkingen toegelaten én is het niet toegestaan om bestaande grondwateronttrekkingen naar deze gebieden toe of binnen deze gebieden te verplaatsen. Rondom de natte natuurparels is sprake van een attentiezone. Voor de Peelvenen gaat het om een zone van gemiddeld 500 meter, waarbij zoveel mogelijk rekening is gehouden met in het veld voorkomende 'harde' en 'logische' grenzen, zoals perceelsgrenzen en wegen.

In het Waterhuishoudingsplan 2003 – 2006 is al sprake van hydrologische bescherming van natte natuurparels en attentiezones. De ruimtelijke consequenties van dit beschermingsbeleid zijn opgenomen in de Verordening ruimte Noord-Brabant. Ingrepen in de waterhuishouding die niet zijn gericht op behoud of versterking van de natuurwaarden zijn niet toegestaan binnen deze gebieden én in de attentiezones daaromheen. In het plan is er een uitzonderingspositie voor de Grootte Peel. In plaats van de reguliere attentiezone van 500 meter bij zandgronden (o.a. Deurnsche Peel/Mariapeel) geldt voor de Grootte Peel een attentiezone van 2 km.

In het Provinciaal Milieu- en Waterplan 2016-2021 is opgenomen dat de provincie bij de verdrogingsbestrijding voorrang geeft aan de Natura 2000-gebieden en natte natuurparels. Verder wordt het beschermingsbeleid gehandhaafd ten aanzien van het natuurnetwerk Brabant en de natte natuurparels. Voor de gebieden, of delen daarvan, waarvoor een Natura2000-beheerplan is opgesteld, moeten opgenomen maatregelen uiterlijk in 2027 zijn uitgevoerd. In datzelfde jaar moet worden voldaan aan alle eisen vanuit de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW).

In december 2021 hebben PS Brabant het Regionaal Water- en Bodem Programma (RWP, 2022-2027) vastgesteld. Ook is de Visie Klimaatadaptatie 2020 opgenomen in dit RWP, omdat deze maatregelen bij moeten dragen aan provinciale opgaven als klimaatadaptatie, transitie landbouw, grondwaterbeleid en vitale bodem. Op 15 december 2021 is verder het grondwaterconvenant Brabant ondertekend door alle betrokken partijen.



## Limburg

Net als in Noord-Brabant spreekt men in Limburg van Natte Natuurparels, oftewel grondwaterafhankelijke natuurgebieden. Het beleid voor deze natte natuur komt in 2006 terug in het Provinciaal Omgevingsplan (POL), bovendien met specificering voor Habitatrichtlijngebieden. Voor verdrogingsgevoelige Habitatrichtlijngebieden en de bufferzones staat de provincie nieuwe grondwateronttrekkingen niet toe. Bestaande onttekingen worden bij vergunningverlening getoetst op hun effecten. Verder wordt een algemeen doel geformuleerd dat agrariërs in landbouwgebieden buiten de bufferzones zo efficiënt mogelijk om moeten gaan met grondwater. In dit plan werd het doel geformuleerd om (door de waterschappen) in 2007 een Gewenst Grond- en Oppervlaktewater Regiem (GGOR) op te laten stellen. In 2008 heeft het toenmalige waterschap Peel en Maasvallei GGOR gelijkgesteld aan het Nieuw Limburgs Peil (NLP); toen werd het doel gesteld om in 2015 te komen tot uitvoering daarvan.

Het kleinere natuurgebied De Bult is onderdeel van Natura2000-beheerseenheid Deurnsche en Mariapeel, maar ligt volledig in Noord-Brabant. De oostkant van het gebied grenst aan Limburg. Aan deze kant van het gebied is geen hydrologische bufferzone aangewezen.

Primair geven de doelen uit de Natuurbeheerplannen en de instandhoudingsdoelen voor de Natura 2000-gebieden richting aan het herstel van de Natte Natuurparels in de provincie. De GGOR-maatregelen zijn dan ook opgenomen in de beheerplannen Natura 2000 en de PAS-gebiedsanalyses, als "hydrologische maatregelen". De door waterschap en terreinbeheerder(SBB) uit te voeren hydrologische maatregelen zijn dan ook gebaseerd op het GGOR/NLP. O.a. stuwbeheer, peilgestuurd draineren, herinrichten van beken en overige watergangen, maaiveldophoging, maar ook schadevergoedingen, en nadeelcompensatie zijn voorbeelden van maatregelen die het Waterschap kan nemen. Ook verandering van grondgebruik via het stimuleren van agrarisch natuur- en landschapsbeheer en verandering van EHS/NNN-zonering kan ingezet worden.

In het Provinciaal Waterplan 2010-2015 besloot de provincie om voor de Natte Natuurparels een strenger regime in te voeren. In alle (grond)waterafhankelijke natuurgebieden gold namelijk al een 'stand-still'-regime uit 1989, wat inhield dat de grondwatersituatie in deze gebieden niet mag verslechteren in vergelijking met het jaar 1989 als gevolg van grondwateronttrekkingen. Het strengere beschermingsniveau voor Natte Natuurparels houdt in dat onttekingen geen verlagend effect mogen hebben op de huidige grondwaterstanden in de natte natuurparel. De doelstellingen uit de Kaderrichtlijn Water worden eveneens aangehouden als norm, waarbij het doel is om uiterlijk in 2027 aan die normen te voldoen.

In ieder geval wordt als stelregel gehanteerd dat in de hydrologische bufferzone, met inachtneming van een onnauwkeurigheidsmarge, de verlagingsgrens maximaal 5 cm is. Er is geen vaste afstand van het Natura2000-gebieden die als hydrologische buffer geldt, zoals in Brabant. De zones zijn vastgesteld op kaartbijlagen bij de Omgevings- en Waterplannen van de provincie. Wel moet voor Natura 2000-gebieden aanvullend voldaan worden aan Natura 2000-beleid en -doelen (zie N2000-beheerplan). Dat betekent dus dat de bufferzones die daarin zijn aangegeven ook aan Limburgse kant moeten gelden.

In het Provinciaal Omgevingsplan uit 2014 wordt maar beperkt ingegaan op waterbeleid. Specifiek voor de Peel is relevant te vermelden dat de Keur van het Waterschap Limburg uitvoering geeft aan wat is bepaald in de Omgevingsverordening (behorend bij het Omgevingsplan 2014). Voor de randzones van Natura2000-gebieden is bepaald dat de wijziging van een put binnen de hydrologische bufferzones er niet toe mag leiden dat een nieuwe put dicht bij het natuurgebied wordt gemaakt. Ook mag het totale aantal putten niet toenemen ten opzichte van het aantal legale putten in 2009.

In de ontwerp-POL (2021) wordt eveneens verwezen naar het Waterschap, ditmaal naar de aanstaande nieuwe Waterschapsverordening (eerder Keur genoemd). Bovenstaande regels gelden nog steeds.

### 3.3.3.2 Vergunningen Wnb

Het beheerplan voor de Peelvenen is samen met de Wet Natuurbescherming (Wnb)- het kader voor het verlenen van Wnb-vergunningen. In het beheerplan is het huidige gebruik rondom de Peelvenen (ten tijde van 31 december 2014) geanalyseerd en is er bepaald welk gebruik (onder eventuele voorwaarden) vergunningsvrij kan blijven plaatsvinden.<sup>50</sup> Ander gebruik en nieuwe activiteiten dienen te worden getoetst in het kader van de Wnb-vergunning. Dit gebeurt op basis van de gebiedsanalyse, de visie en maatregelen die zijn beschreven in het beheerplan.

Het huidige gebruik rondom de Peelvenen is geanalyseerd en gecategoriseerd in verschillende categorieën (zie Bijlage 3). Vanwege het grote belang van water voor de Peelvenen is het opvallend dat een grote drinkwaterwinning relatief dichtbij de Grote Peel niet is meegenomen in de analyse. De reden hiervan is dat deze drinkwaterwinning al een vergunning heeft op basis van de toenmalige Natuurbeschermingswet. Volgens een gebiedsdossier uit 2011 wordt het water bij deze waterwinning opgepompt uit een diepgelegen slenk die is afgedekt door een laag die zeer water-ondoorlatend is.

Een van de resultaten van deze analyse is dat bestaande en toekomstige drainages aan de Limburgse zijde zijn toegestaan, mits peilgestuurd. Dit is gebaseerd op berekeningen voor het GGOR Nieuw Limburgs Peil. Daarnaast mogen beregeningsputten in Limburg (indien geregistreerd voor 1 januari 2008) gebruikt worden voor open teelt. De bestaande beregeningsputten mogen ook de hoeveelheid te onttrekken grondwater verder vergroten. De argumentatie voor het toestaan van deze beregeningsputten is dat op basis van eerdere GGOR-studies (en een habitattoets) het herstel van hoogvenen goed mogelijk is in combinatie met de omvang van de grondwateronttrekkingen voor open teelt, zelfs indien de meest watervragende gewassen worden geteeld.

### Rechter zet streep door uitzonderingen voor agrarische grondwateronttrekkingen

Erisman en Strootman geven in een recent rapport<sup>51</sup> aan dat er vanwege klimaatverandering kritischer moet worden gekeken naar (vergunningen voor) onttrekkingen van water. In lijn hiermee heeft de Werkgroep Behoud de Peel een rechtszaak aangespannen tegen de provincie Noord-Brabant en Limburg tegen de

<sup>50</sup> In deze analyse is niet ingegaan op de stikstofdepositie, aangezien deze ten tijde van het vaststellen van het beheerplan al was geanalyseerd in de PAS-analyse (zie paragraaf 3.3.5).

<sup>51</sup> Erisman en Strootman. Naar een ontspannen Nederland. 2021.

vergunningsvrijstellingen van agrarische grondwateronttrekkingen. In 2018 heeft de rechtbank de vrijstelling van de vergunningsplicht voor het gebruik van beregeningsputten vernietigd. De Raad van State heeft dit vonnis in 2021 bevestigd. Hierbij woog onder andere mee dat de gevolgen van een extreem droog jaar niet zijn beoordeeld en dat de omstandigheden in het gebied sinds 2010 zijn veranderd. De vrijstelling op de vergunningsplicht voor beregening voor open teelt dient opnieuw te worden geëvalueerd middels een passende beoordeling. De vrijstelling kan alleen in het beheerplan worden opgenomen als zekerheid is verkregen dat deze activiteiten de Natura 2000-gebieden niet aantasten. De Raad van State geeft daarbij ook aan dat voor een besluit inzake een vrijstelling, er geen ruimte is voor het meewegen van agrarische belangen in zo'n passende beoordeling.

#### Aanpassing van het beheerplan

De uitspraak van de rechtbank heeft ertoe geleid dat de provincies Noord-Brabant en Limburg een nieuw onderzoek zijn gestart naar de effecten van onttrekking grondwater t.b.v. beregening open teelten op de grondwaterstand en stijghoogte in de Natura2000 gebieden in Peelvenen. Om uiteindelijk tot een gedragen oplossing te komen, zijn verschillende gebiedspartijen bij het proces betrokken. In dit proces is naar voren gekomen dat de relaties tussen onttrekkingen en grondwaterstand en tussen grondwaterstand en natuurdoelen onduidelijk zijn. Er is dan ook door de verschillende betrokken partijen gezamenlijk besloten om deze relaties beter in beeld te krijgen. Hiervoor zijn hydrologische modelstudies uitgevoerd. Opvallend is dat hierbij is gekozen voor de variant die minder accuraat en toekomstgericht is. Een van de redenen voor de keuze voor dit model is de kortere doorlooptijd, aldus de provincies.

Bij het hydrologische onderzoek voor de Grootte Peel wordt in de conclusies gewezen op de behoorlijke onzekerheidsmarge. In het rapport van de Deurnsche Peel en Mariapeel wordt gesteld dat het gebruikte model geschikt is om (regionale) effecten van beregening te bepalen. Maar het bleek wel dat de uitkomsten van het model verschillen met de peilbuismetingen en dat de uitzakkingen van grondwaterstanden in de zomer minder goed worden gesimuleerd. Een review door Deltares<sup>52</sup> concludeert dat de modelstudies inzicht geven in het effect van beregening, maar dat ze een onbekende onzekerheidsmarge hebben.

Uit de passende beoordeling van Deltares<sup>53</sup> blijkt dat alle modelberekeningen aantonen dat beregening een verlagend effect heeft op de grondwaterstand in de Peelvenen. Ondanks de onzekerheid van het werkelijke effect kan daarom worden geconcludeerd dat grondwateronttrekkingen (in de bufferzones en daarbuiten) in meer of mindere mate zorgen voor het verlies van beschikbaar grondwater voor de natuur. Grondwateronttrekkingen voor open teelt rondom de Peelvenen dragen daarom bij aan significante negatieve effecten in de Peelvenen en zorgen voor een risico dat de instandhoudingsdoelstellingen niet worden gehaald. Dit betekent dat het niet mogelijk is om beregening in de bufferzones vrij te stellen van vergunningen. In afwachting van een juridische toets en een landbouwkundige analyse zullen de provincies het besluit over beregening in het beheerplan naar verwachting in het voorjaar 2022 nemen. Dit kan grote gevolgen hebben voor de bedrijfsvoering van agrarische bedrijven.

<sup>52</sup> Deltares. Memo Review grondwaterstudies Peelvenen. 5 oktober 2021.

<sup>53</sup> Deltares. Passende beoordeling beregening Peelvenen. 2021.

#### Ontevredenheid over en verkeerd beeld van het proces bij betrokken partijen

Enkele agrarische belangenverenigingen hebben in juni 2021 middels een brief hun ongenoegen geuit over het proces rondom de aanpassing van het beheerplan. Na goed overleg in het begin van het proces vinden ze dat er door de provincies een andere koers werd gevaren. Zij geven onder andere aan dat er nog onbeantwoorde vragen bij hen leven over de gebruikte hydrologische modellen, dat de scope voor de second opinion niet gezamenlijk is vastgesteld, dat er al over besluitvorming wordt gesproken terwijl de adviesgroep alleen nog maar voorlopige conclusies van het hydrologisch onderzoek heeft gezien en dat er onvoldoende aandacht wordt gegeven aan het samengaan van natuurbehoud met economische activiteiten in de omgeving.

Een extern bureau dat vanaf augustus de procesbegeleiding heeft overgenomen van een andere firma stelt dat betrokkenen een verkeerd beeld hebben van het proces. "In de afgelopen anderhalf jaar is de indruk ontstaan bij enkele belanghebbenden dat het proces het karakter heeft van mediation: op basis van consensus komen tot een passende oplossing van het probleem." Mogelijk zijn er volgens het bureau verkeerde verwachtingen gewekt doordat er eerder te veel nadruk is gelegd op het gezamenlijk komen tot een oplossing. Deze stelling wordt ondersteund door het projectplan van de eerdere procesbegeleider waarin wordt aangegeven dat de provincies in overeenstemming met gebiedspartijen de juiste maatregelen treffen. De nieuwe procesbegeleider geeft echter terecht aan dat het uiteindelijk aan de provincies als bevoegd gezag is om een besluit te nemen, terwijl belanghebbenden hun kennis en kunde daarvoor kunnen delen.

### **3.3.4 Provinciaal beleid landbouw**

#### 3.3.4.1 Planologische eisen veehouderij

Provincies kunnen in een verordening specifieke eisen stellen aan ruimtelijke besluiten, om zodoende een goede ruimtelijke ordening en provinciale belangen te borgen.

#### Extensiveringsgebieden sinds 2005

De varkenspestcrises (1997-1998) leidden tot de Herstructureringswet, waaruit de "Reconstructiewet concentratiegebieden" voortkwam. Deze wet schiep een kader voor de verplaatsing en sanering van intensieve veehouderijen. Er werden drie soorten gebieden aangewezen: landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's), extensiveringsgebieden (natuur- en woongebieden) en verwevingsgebieden. Intensieve veehouderijbedrijven mogen uitbreiden in de daarvoor aangewezen LOG's, maar in extensiveringsgebieden worden zij bij voorkeur uitgeplaatst en zijn in principe geen mogelijkheden voor uitbreiding, her- of nieuwvestiging.

De Peelvenen vielen binnen twee (voormalige) reconstructiegebieden: De Peel (Noord-Brabant) en Midden- en Noord-Limburg. Voor ieder gebied stelde een reconstructiecommissie een reconstructieplan en uitvoeringsprogramma op. In de commissies waren onder andere afgevaardigden van boerenorganisaties, waterschappen, gemeenten, de recreatiesector, natuurorganisaties en terreinbeherende organisaties vertegenwoordigd. De provincies ondersteunden en faciliteerden de commissies. De reconstructieplannen zijn in 2005 officieel vastgesteld.

De zonering vormde een heikel punt in de planvorming. Partijen kijken later terug op de zonering als moeilijk proces met stevige onderhandelingen. Begrenzingsen werden soms ter plekke bediscussieerd.<sup>54</sup>

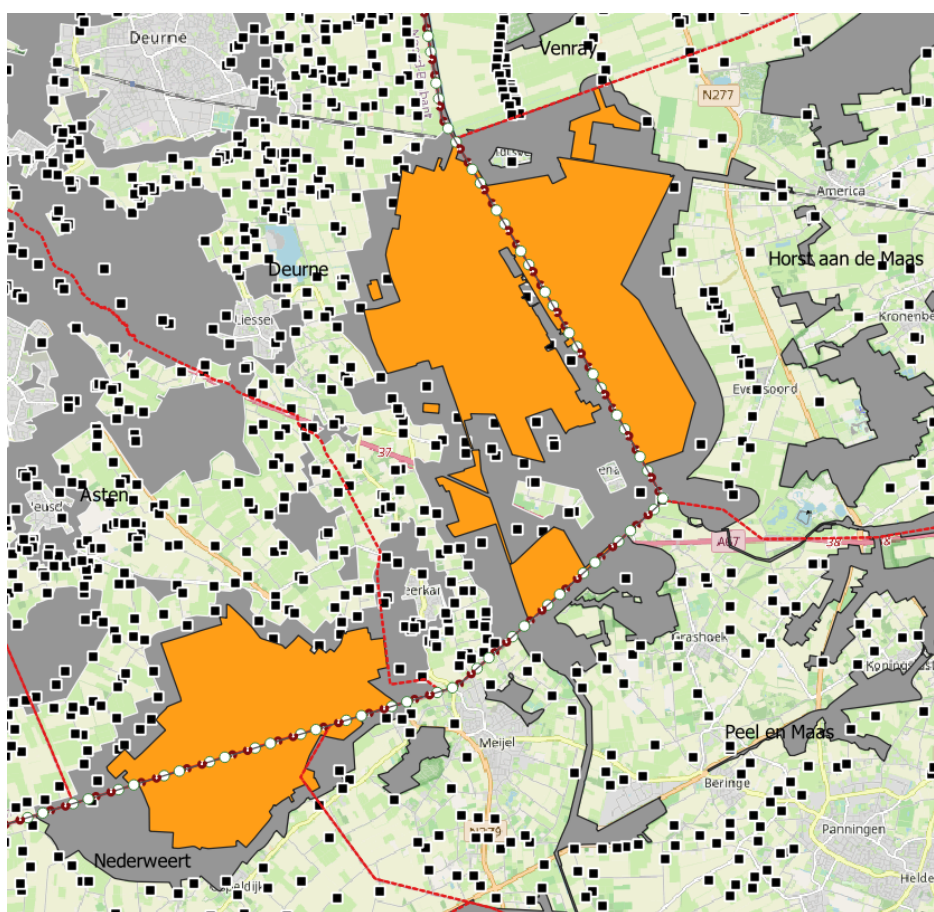
### Zonering Noord-Brabant

Alle bestaande en nieuwe natuur (reeds begrensde EHS), waterwingebieden en kernrandgebieden, zijn begrensd met 250-meter zones als extensiveringsgebied. Hierbij is steeds maatwerk verricht waarbij een zone rondom zeer kwetsbare natuurgebieden (A-gebieden) teruggebracht mag worden tot minimaal 220 meter.

### Zonering Limburg

Alle bos- en natuurgebieden, inclusief PES1<sup>55</sup>- en EHS-gebieden zijn begrensd als extensiveringsgebied. Voor alle zeer verzuringgevoelige delen van de EHS is een aanvullende zone, van 250 meter, begrensd als extensiveringsgebied.

Figuur 3.3 Extensiveringsgebieden (grijze contouren) rondom Grote Peel en Deurnsche Peel/Mariapeel en veehouderijbedrijven\* (zwarte vierkantjes). \* runderen, varkens, pluimvee. (Peildatum november 2021).



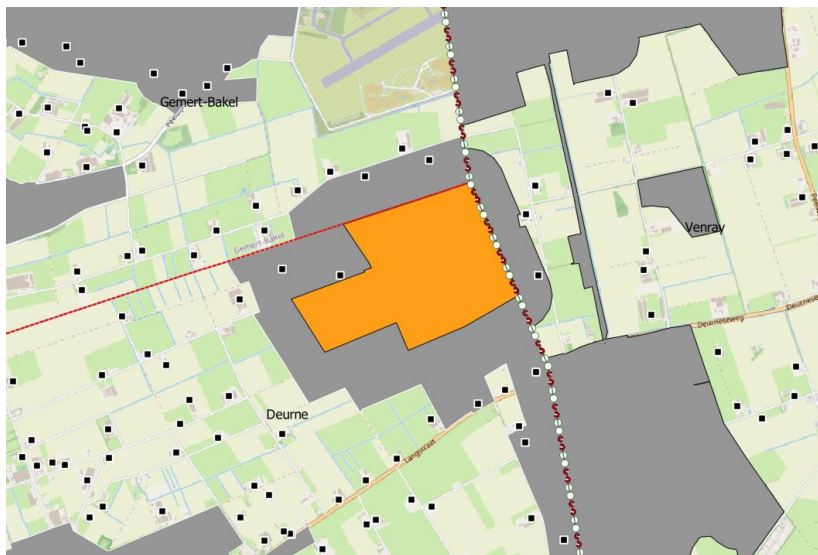
Figuur 3.4 Extensiveringsgebieden (grijze contouren) rondom De Bult en veehouderijbedrijven\* (zwarte vierkantjes). \* runderen,

<sup>54</sup> Case study Peel en Maas. Alterra-rapport 1441.5 (Wageningen 2007), blz. 20

<sup>55</sup> Voormalige Provinciaal Ecologische Structuur (tot 2006)



varkens, pluimvee. (Peildatum november 2021.)



Bij de vaststelling van de definitieve plannen zijn Limburg en Noord-Brabant uiteindelijk de enige provincies waar in de extensiveringsgebieden ongebruikte, planologische rechten van veehouderijbedrijven worden gerespecteerd. De oorspronkelijke ambities worden bijgesteld, nadat zowel het Rijk als de provincies huiverig bleken om planschade te betalen.<sup>56</sup> Hierdoor verandert er voor de intensieve veehouderijen niets aan de bestaande situatie zoals eerder vastgelegd in de streekplannen: intensieve veehouderijbedrijven in extensiveringsgebieden behouden hun bestaande rechten op uitbreiding.

#### Noord-Brabant: akkoord van Cork

Het reconstructieproces zat in 2003 in Noord-Brabant muurvast. Om deze impasse te doorbreken wordt, op initiatief van de provincie (GS), een reis naar het Ierse Cork georganiseerd. In Cork sluiten de reconstructiepartijen ZLTO, Brabantse Milieufederatie (BMF) en de waterschappen, onder auspiciën van de verantwoordelijke gedeputeerde, een akkoord wat het proces weer vlot trekt. De kern van het verdrag van Cork betreft de ruil tussen extra ontwikkelruimte voor de intensieve veehouderij en de uitvoering van verdrogingsprojecten. Intensieve veehouderijbedrijven in extensiveringsgebieden behouden hun bestaande rechten op uitbreiding. In ruil daarvoor worden in de “zogenoemde natte natuurparels de verdrogingsbestrijding nu ook echt opgepakt: 50% van de natte natuurparels wordt in de periode 2005-2008 hydrologisch hersteld en 50% in de periode 2009-2012.” (...) “Ook blijft het doel van 50% emissiereductie van ammoniak in 2010 overeind.”<sup>57</sup> De Brabantse Milieufederatie is achteraf niet blij met het akkoord. In de woorden van een vertegenwoordiger van de federatie: “Cork is een enorme domper geweest en stom. Je gaat boeren eerst toestemming geven om uit te breiden om ze later voor veel geld weer uit te kopen.”<sup>58</sup>

<sup>56</sup> Platteland in beweging? Enkele inhoudelijke, bestuurlijke en juridische aspecten van de voortgang reconstructie concentratiegebieden intensieve veehouderij. RIVM rapport 500025001/2004, blz. 2

<sup>57</sup> Akkoord van Cork, 11 juli 2003

<sup>58</sup> Case study Peel en Maas. Alterra-rapport 1441.5 (Wageningen 2007), blz. 28.

## Extensiveringsgebieden in de periode 2004-2021

### Noord-Brabant

In de Verordening Ruimte 2014 (1 maart 2014) Noord-Brabant vervalt de zonering vanuit de reconstructiewet. De functie van extensiveringsgebieden blijft wel behouden, maar daarvoor is nu een aparte aanduiding opgenomen: 'Beperkingen veehouderij'. In het gebied 'Beperkingen Veehouderij' geldt dat er in beginsel geen uitbreidingsmogelijkheden zijn voor een veehouderij, tenzij het bedrijf over voldoende grond beschikt (grondgebonden veehouderij). Hierbij is gekozen voor de norm van 2,75 GVE (Grootvee-eenheid)/hectare. GVE is de optelsom van het aantal landbouwdieren op een bedrijf omgerekend naar de fosfaatproductie van één melkkoe. Om bijvoorbeeld 200 koeien te houden, moet een veehouder over minimaal 72,5 hectare grond beschikken. De aanduiding "beperkingen veehouderij" uit de VR2014, dient door gemeentes te worden overgenomen in hun bestemmingsplannen.

### Limburg

In de partiële herziening van het Reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg (2006) is een uitzondering voor vormverandering opgenomen. Dit naar aanleiding van de vernietiging door de Raad van State (2005) van de eerdere algehele verbodsbepaling voor vormverandering van een bouwvlak van intensieve veehouderij in extensiveringsgebieden, zoals verwoord in het Reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg (2004). De herziening impliceert een verbod op vormverandering van een bouwvlak van intensieve veehouderij binnen een extensiveringsgebied tenzij:

- de bestaande bouwmogelijkheden binnen het bouwvlak uit bedrijfseconomisch oogpunt ongunstig zijn;
- de vormverandering per saldo geen negatieve invloed heeft op de aspecten die bij de integrale afweging moeten worden betrokken, in het bijzonder landbouw, natuur, bos, landschap, recreatie, water, milieu en infrastructuur, woon-, werk- en leefklimaat en economische structuur.

Verder hebben er geen beleidsmatige wijzigingen plaatsgevonden voor de extensiveringsgebieden. Dat betekent dat nieuwvestiging en uitbreiding van bouwblokken niet mogelijk zijn, maar dat binnen bestaande bouwblokken (passend binnen de wettelijke vereisten) wel mogelijkheden zijn voor uitbreiding.

### 3.3.5 Stikstof

Het stikstofdossier heeft een lange geschiedenis en is zelfs 'ontstaan' in de Peelvenen. Rond de eeuwwisseling heeft Werkgroep Behoud de Peel al handhavingsverzoeken gedaan voor (landbouw)bedrijven die hun ammoniakemissie gingen verhogen. Dat werd destijds op grond van de Natuurbeschermingswet 1967 gedaan. Rond 2005 werd vergunningverlening lastiger naar aanleiding van de Natuurbeschermingswet 1998 en enkele uitspraken van de Raad van State. Tot aan de PAS in 2015 was het gebruikelijk dat bedrijven alleen een vergunning kregen voor activiteiten waarmee de ammoniakemissie werd verhoogd, als sprake was van salderen waarmee depositiestijging werd voorkomen.

Vanuit de gedachte dat er op stikstofgebied iets moest gebeuren<sup>59</sup>, is in 2007-2010 tussen de provincies Limburg en Brabant samengewerkt om een stikstofverordening in het leven te roepen. Op 29 september 2009 is het Convenant Stikstof en Natura 2000 gesloten tussen de provincies Noord-Brabant en Limburg, het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I), de landbouworganisaties ZLTO en LLTB, de BMF en de terreinbeheerders. Hierbij zijn afspraken gemaakt over technische maatregelen voor stallen om de ammoniakemissie te verminderen. Deze afspraken zijn door de provincies vastgelegd in verordeningen. In Noord-Brabant betreft het de Verordening stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant die in 2010 in werking trad, in 2013 werd vervangen door de Verordening stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant 2013 die vervolgens in 2016 is vervangen door de Verordening stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant. Deze is in 2017 opgenomen in de Verordening Natuurbescherming Noord-Brabant, die in 2016 in werking trad en in 2019 is opgegaan in de Interim omgevingsverordening Noord-Brabant die sinds 2019 vigerend is.

In Limburg betreft het de Verordening Veehouderijen en Natura 2000 die in 2013 in werking is getreden en per 16 januari 2015 ongewijzigd is opgenomen in de Omgevingsverordening Limburg 2014. Deze laatste is anno 2021 nog steeds vigerend. Voor zowel Limburg als Noord-Brabant geldt dat de omgevingsverordeningen geldig blijven tot het tijdstip van de inwerkingtreding van de Omgevingswet<sup>60</sup>. In Limburg zal dan ook de Omgevingsverordening Limburg (2021) van toepassing worden. In de vigerende verordeningen is opgenomen dat alle nieuwe stallen aan strenge stikstofeisen moeten voldoen en daarnaast dat alle stallen in 2024 (provincie Noord-Brabant) of 2030 (provincie Limburg) aan deze eisen moeten voldoen. Deze gaan verder dan de vereisten uit de landelijke regelgeving (Besluit ammoniakemissie huisvesting).

### 3.3.5.1 Programma Aanpak Stikstof (PAS)

Vanaf 2015 was het Programma Aanpak Stikstof (PAS) het geldende beleidskader in Nederland. Het PAS had als doel stikstofdepositie te reduceren om zo de stikstofgevoelige natuur te beschermen. Daarnaast had het PAS als doel de vergunningverlening eenvoudiger te maken voor nieuwe activiteiten die stikstof uitstoten. Dit laatste deed het PAS door 'stikstofruimte' te creëren: een deel van de door de PAS-maatregelen gereduceerde stikstof werd weer uitgegeven aan nieuw vergunde activiteiten.

De analyse biedt een onderbouwing voor de uitgifte van ontwikkelruimte voor vergunning van nieuwe activiteiten op basis van de positieve effecten van de te verwachten daling van de stikstofdepositie als gevolg van bronmaatregelen. En daarnaast worden herstelmaatregelen voor de stikstofgevoelige natuur in de Natura 2000-gebieden uitgevoerd. Het merendeel van de herstelmaatregelen die in het Natura2000-beheerplan zijn opgenomen komen overeen met deze geplande maatregelen onder het PAS.

<sup>59</sup> Zo werd in reactie op schriftelijke vragen van de rekenkamer aangegeven dat bijvoorbeeld bij het opstellen van het N2000-beheerplan Peelvenen bleek dat stikstof een onoverkomelijk probleem was.

<sup>60</sup> Meest actuele stand van zaken is dat de inwerkingtreding zal plaatsvinden op 1 januari 2023, zie [www.omgevingsweb.nl](http://www.omgevingsweb.nl)

#### Noord-Brabant: strengere regels voor de Peelvenen

De implementatie van het PAS heeft in Noord-Brabant geleid tot een beleidsregel<sup>61</sup> voor de wijze van uitgifte van ontwikkelruimte via vergunningen Wet natuurbescherming. In deze beleidsregel is toen gekozen om vier gebieden, waaronder de Natura2000-gebieden van de Peel extra bescherming te bieden en weinig tot geen ontwikkelingsruimte ( $\leq 0,05$  mol/ha/j) uit te geven, vanwege de hoge overbelasting van de zeer stikstofgevoelige habitattypen. Dit beleid was erop gericht om met het beperken van de ontwikkelingsruimte voor initiatieven rondom deze Natura 2000-gebieden de emissie van stikstofdepositie versneld terug te brengen.

Het Europese Hof van Justitie, en daarna de Raad van State, oordeelde echter dat het PAS niet in lijn was met de voorwaarden van de Habitatrichtlijn. Het PAS kon daardoor niet meer worden ingezet voor vergunningverlening en daarmee luidde het de huidige 'stikstofcrisis' in. Voor de meeste projecten werd het zeer lastig om een vergunning te verkrijgen omdat moet worden onderbouwd dat de extra uitgestoten stikstof geen significant nadelig effect heeft op de natuurkwaliteit in Natura 2000-gebieden.

#### 3.3.5.2 Huidig provinciaal stikstofbeleid

##### Noord-Brabant

Op 15 december 2020 is de Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof (BOS) tot stand gekomen. Met deze uitvoeringsagenda wil de provincie werken aan de instandhoudingsdoelstellingen voor de natuur, de stikstofuitstoot bij alle sectoren verminderen en economische en maatschappelijke ontwikkelingen mogelijk maken. Een van de doelen die is beschreven is dat in 2030 de helft van de hectaren met stikstofgevoelige Natura 2000 op een aanvaardbaar niveau<sup>62</sup> is. In 2023 moeten de eerste resultaten zijn bereikt op het gebied van natuurherstel en verlaging van de stikstofdepositie. Om de doelen te bereiken staan er in de BOS verschillende maatregelen genoemd. Deze maatregelen zijn deels landelijke en deels (bestaande en in ontwikkeling zijnde) provinciale maatregelen uit diverse provinciale programma's. De provinciale maatregel die naar verwachting het meeste effect oplevert, zijn de stalmaatregelen. Naast de maatregelen wordt in de BOS ook de gebiedsgerichte aanpak stikstof beschreven.

Noord-Brabant heeft ook in de Beleidsregel natuurbescherming Noord-Brabant beleid opgenomen voor het verlenen van vergunningen. Deze beleidsregel trad in 2017 in werking.<sup>63</sup> Sinds eind 2020 is het uitgangspunt hierbij dat de stikstofdepositie op ieder relevant deel van een Natura 2000-gebied niet mag toenemen. Daarnaast is opgenomen dat bij extern salderen 70% van de stikstofuitstoot mag worden vergund. De overige 30% zorgt voor vermindering van de stikstofdepositie op de natuur.

<sup>61</sup> Beleidsregel Toedeling ontwikkelingsruimte PAS segment 2 Noord-Brabant, per 1-1-2017 vervangen door Beleidsregel natuurbescherming Noord-Brabant.

<sup>62</sup> Onder de kritische depositiewaarde, zie paragraaf 4.2.3.

<sup>63</sup> En verving 1. de *Beleidsregel stikstof en beschermde natuurmonumenten Noord-Brabant* (2010 tot en met 2016), 2. de *Beleidsregel Natuurbeschermingswet 1998 beregenen uit grondwater* (2014 tot en met 2016) en 3. de *Beleidsregel toedeling ontwikkelingsruimte PAS segment 2 Noord-Brabant* (2015 tot en met 2016).

## Limburg

Op 28 januari 2020 is het Limburgs Aanvalsplan Stikstof (LAS) opgesteld. Er wordt hiermee gekozen voor herstel van natuurkwaliteit, de aanpak van stikstofuitstoot bij de bron en ruimte voor ontwikkeling, een adequaat vergunningstelsel en een nationaal en Europees 'level playing field' en Rijksfinanciering. Relevante stikstofreductie voor de Peelvenen wordt beoogd via generieke regelgeving in de omgevingsverordening. Deze verordening is te actualiseren met de nieuwste technieken en mogelijkheden voor vermindering van stikstofdepositie in alle sectoren. Ook een gebiedsgerichte aanpak beschreven, hier gaan we in paragraaf 3.3.6 verder op in.

PS hebben in de zomer van 2021 aangegeven om via een participatief proces te komen tot een kader stellende aanpak rondom Stikstofreductie en Natuurverbetering. De planning is erop gericht om PS in februari 2022 een besluit over dit kader te laten nemen en daarmee het LAS te vervangen.

Limburg heeft in de "Beleidsregel intern en extern salderen" uit december 2019 beleid opgenomen voor het verlenen van vergunningen. Hierin is opgenomen dat de stikstofdepositie op ieder relevant deel van een Natura 2000-gebied niet mag toenemen. Daarnaast is opgenomen dat bij extern salderen 70% van de stikstofuitstoot mag worden vergund. De overige 30% zorgt -in overeenstemming met het LAS- voor vermindering van de stikstofdepositie op de natuur. Limburg kende ook de 'stoppersregeling', die per 1-1-2020 is beëindigd.

### Regeling provinciale aankoop veehouderijen

Het ministerie van LNV heeft in november 2020 en november 2021 de eerste twee tranches van de Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden gepubliceerd. In totaal zullen er drie tranches zijn. De regeling maakt het voor provincies mogelijk om veehouderijen met een piekbelasting op natuur op te kopen.

Daarnaast was er de landelijke Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Srv, ook wel aangeduid als warme saneringsregeling varkenshouderij), waarvoor in 2020 kon worden ingeschreven. Met de regeling werd beoogd om de geuroverlast van varkensbedrijven in veedichte gebieden te verminderen (concentratiegebied Zuid en Oost), met als doel de leefomstandigheden in deze gebieden te verbeteren en eventuele gezondheidsrisico's te beperken. In 2022 wordt de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) opengesteld om de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden te verminderen.

### 3.3.5.3 Nieuwe Wnb-vergunningen stikstof

Zoals eerder is aangegeven moeten nieuwe activiteiten die negatieve effecten kunnen hebben op de Peelvenen worden getoetst in het kader van de Wnb-vergunning. Ook met de Wet stikstofreductie en natuurherstel zijn alle activiteiten die kunnen leiden tot een (zij het minimale) verhoging van de stikstofdepositie in overbelaste Natura 2000-gebieden, zoals de Peelvenen, vergunningsplichtig. Zulke activiteiten kunnen na een passende beoordeling worden toegelaten als de stikstofdepositie (bv door extern salderen) niet toeneemt. Een andere mogelijkheid is dat er een beroep wordt gedaan op de ADC-criteria (zie paragraaf 2.3.4).

### Twijfel over rechtmatigheid vergunningen voor emissiearme stallen

Recent zijn er verschillende vergunningen voor uitbreidingen van veehouderijen in Friesland en Utrecht door de rechtbank vernietigd<sup>64</sup>. Veehouderijen kregen van deze provincies een vergunning om meer vee te houden in nieuwe emissiearme stallen. Voor zulke vergunningen gebruiken alle provincies dezelfde gestandaardiseerde emissiefactoren voor de berekening van de stikstofuitstoot. Er zijn echter verschillende wetenschappelijke rapporten die twifelen aan de juistheid van de berekening van de effectiviteit van emissiearme stallen. De rechtbank heeft daarop geoordeeld dat eerst onderzocht moet worden wat de werkelijke effecten zijn en daarmee wat de gevolgen voor Natura 2000-gebieden zijn. Tot die tijd staat niet vast of de uitbreiding van de veehouderijen juridisch mogelijk is. De provincies hebben beroep aangetekend tegen de uitspraken.

Deze thematiek is ook relevant voor de provincies Noord-Brabant en Limburg. De berekening van de emissies wordt door alle provincies in Nederland immers op een zelfde manier uitgevoerd. De provincies hebben aangegeven dat zij -ondanks de rechterlijke uitspraken- doorgaan met het verstrekken van vergunningen middels deze methode. Daarbij geven ze aan dat de overwegingen tot stand komen middels de best beschikbare meetmethode en beoordeling die ook in internationale vergelijking als goed wordt beoordeeld. Indien er geen bezwaar of beroep tegen de vergunningen wordt aangetekend, zijn de vergunningen over het algemeen onherroepelijk. Echter, provincies moeten de vergunningen intrekken als dit nodig is in het kader van artikel Artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn. Dit artikellid bepaalt dat er passende maatregelen genomen moeten worden om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van de soorten niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de gebieden zijn aangewezen. Hier gaan we in de volgende paragraaf verder op in.

#### 3.3.5.4 Intrekken van bestaande vergunningen

In januari 2021 heeft de Raad van State zich uitgesproken over een mogelijke intrekking van vergunningen van bedrijven die een (mogelijke) negatieve invloed hebben op de beschermde natuur.<sup>65</sup> De provincie Noord-Brabant had een verzoek tot intrekking van de vergunning van een bedrijf met een aanzienlijke stikstofdepositie op het Natura 2000-gebied Kampina & Oisterwijkse vennen afgewezen. De bestuursrechter oordeelde echter dat de afwijzing onvoldoende gemotiveerd was. Als een verslechtering van de natuur in het Natura 2000-gebied dreigt, dan moeten er door het bevoegd gezag passende maatregelen worden genomen om deze verslechtering te voorkomen. Als een activiteit (waarvoor een vergunning is verleend) een negatief effect heeft op de betreffende natuurwaarden, dan moet het bevoegd gezag beoordelen of intrekking van de vergunning nodig is of dat er andere maatregelen moeten worden genomen om de schade aan de natuur te voorkomen. Hieruit volgt dat de provincie een gebiedsgericht plan moet maken voor Natura 2000-gebieden met een te hoge stikstofdepositie.<sup>66</sup> In dit plan moet de intrekking van bestaande vergunningen nadrukkelijk worden meegenomen als mogelijkheid om de achteruitgang van natuurkwaliteit te stoppen. Zo'n plan sluit aan bij de verplichting vanuit de Wet stikstofreductie en natuurverbetering om binnen twee jaar een gebiedsplan voor te leggen voor Natura 2000-

<sup>64</sup> Bijvoorbeeld: Rechtbank Noord-Nederland. ECLI:NL:RBNNE:2021:810. 15-03-2021; Rechtbank Midden-Nederland. ECLI:NL:RBMNE:2021:4505. 22-09-2021

<sup>65</sup> Raad van State. ECLI:NL:RVS:2021:71. 20-01-2021.

<sup>66</sup> Planbureau voor de leefomgeving (PBL). Naar een uitweg in de stikstofcrisis. 2021



gebieden met een stikstofoverbelasting. Zulke plannen lenen zich in veel gevallen om goed gemotiveerd te beslissen over de intrekkingen van bestaande vergunningen.

De provincies Noord-Brabant en Limburg geven aan dat bij een verzoek tot intrekking van bestaande vergunningen wordt meegewogen dat er -op basis van de bestaande plannen- geen verslechtering van de natuur in de Peelvenen wordt verwacht. De rekenkamer constateert dat de provincies om deze reden ook niet zelf overwegen om vergunningen in te trekken. Een gebiedsgericht plan voor stikstofreductie in de Peelvenen is er op dit moment niet, maar daar de provincies hebben aangegeven dat hier -conform de Wet stikstofreductie en natuurverbetering- naar toe wordt gewerkt.

### 3.3.6 Gebiedsgerichte aanpak Peelvenen

#### 3.3.6.1 Samenwerking over de provinciegrens

De Peelvenen zijn al decennialang een gebied, waar de tegenstellingen tussen natuur en economische belangen groot zijn. Het maken van integraal en gebiedsgericht beleid, waarbij de twee provincies samenwerken, is daarom een voor de hand liggende maar uitermate complexe aanpak. Uit gesprekken maakt de rekenkamer op dat hier zowel bij de ambtelijke organisatie als bij lokale partijen meer behoefte aan is. In de evaluatie van de nota Brabant Uitnodigend Groen wordt ook de nadruk gelegd op sterke samenwerkingsverbanden, omdat deze waardevol zijn voor de versnelling van de realisatie van het Natuurnetwerk en het herstel van de natuur.

Dit kwam ook in het proces over beregeningsvergunningen in het Natura 2000-Beheerplan naar voren; de samenwerking op gebiedsniveau kan beter. Sommige partijen gaven aan dat betere samenwerking tussen overheden gewenst is, dat afstemming beter moet tussen provincies en dat er verschillen bestaan tussen beleid en aanpak. Dit sentiment komt ook naar voren bij het onderzoek naar de herstelstrategie in de Deurnsche Peel en Leegveld (zie paragraaf 3.3.2).

#### Verbeterpunten in samenwerking

De provinciegrens is volgens veel geïnterviewde betrokkenen nog te aanwezig door meerdere redenen. In 2007 heeft Limburg zich teruggetrokken uit de toenmalige Landinrichtingscommissie Peelvenen, nu de Integrale Gebiedscommissie (IGC). Naast deze inkrimping van de Landinrichtingscommissie kan de rol van Noord-Brabant als voortouwnemer bij Natura 2000 tot een verminderd gevoel van urgentie om met beide provincies gezamenlijk op te trekken. Bij meerdere projecten heeft Limburg eenvoudigweg budget beschikbaar gesteld aan Noord-Brabant voor het uitvoeren van maatregelen in de Peel. Één voortouwnemer lijkt dus efficiënt, maar zorgt niet voor het verdwijnen van de provinciegrens. Ondertussen zoekt Limburg weer toenadering, onder meer door aan te sluiten bij Gebiedsgerichte Aanpak (GGA) de Vitale Peel.

Illustratief is ten slotte dat ook op papier de aanpak van het gebied soms gefragmenteerd is. Het Natura 2000-beheerplan en het aanwijzingsbesluit is primair gericht op natuurdoelstellingen, in de Natura 2000-gebieden zelf. Andere beleids- of inrichtingsplannen zijn ondertussen verouderd, of zijn niet gebiedsgericht. Ambitiedocumenten

als het bidbook “Niemand is Groter dan de Peel”<sup>67</sup>, een initiatief vanuit lokale partijen, hebben geen kaderstellende functie. Uit een deel van de gesprekken van de rekenkamer met betrokkenen blijkt dat er ook op papier behoefte is aan een duidelijkere toekomstvisie.

### 3.3.6.2 Gebiedsgerichte aanpak groenblauw

In 2020/2021 heeft de provincie Noord-Brabant een gebiedsgerichte aanpak groenblauw ontwikkeld met als doel natuurherstel én een duurzaam perspectief voor de landbouw. Daarbij worden de verschillende opgaven waaraan de provincie al langer werkt, per gebied gebundeld en in samenhang aangepakt. De aandacht wordt verbreed van de kern, een waardevol natuurgebied, naar het totale beïnvloedingsgebied. De kaders voor deze opgaven liggen vast in eerder vastgestelde beleidskaders (zie paragrafen 3.2.2, 3.3.2, 3.3.3, 3.3.4 en 3.3.5). De gebiedsgerichte aanpak van de groene en blauwe vraagstukken betreft een versnelde en samenhangende uitvoering van deze eerder vastgestelde (rijks)doelen en provinciale ambities. Onder andere omdat de opgaven steeds complexer worden, niet los van elkaar kunnen worden gezien en de beoogde doelen met het huidige tempo niet tijdig worden behaald, was een nieuwe aanpak nodig. Deze aanpak is een verbreding van de gebiedsgerichte aanpak voor de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden zoals beschreven in de BOS en het is ook één van de middelen om de opgaven van de Brabantse Omgevingsvisie te realiseren. In het Regionaal Water- en Bodem Programma 2022-2027 wordt aangegeven dat in de gebiedsgerichte aanpak groenblauw vrijwilligheid in alle gevallen voorop staat. Verleiden en stimuleren, zo wordt daarbij gesteld, zijn de belangrijkste ‘instrumenten’ van de provincie.

Op maandag 18 oktober 2021 spraken bestuurders van provincie Noord-Brabant, de vier Brabantse waterschappen, terreinbeherende organisaties, gemeenten en agrarische sector uit samen de schouders te zetten onder een gezonde toekomst van het Brabantse land. Ook werd een gezamenlijke uitvoeringsstrategie bekrachtigd. Het project bevindt zich nu in de fase van visievorming waarin beoogd wordt in 2022 gebiedsvisies uitgewerkt te hebben. Daarna worden op basis daarvan meer concrete gebiedsplannen uitgewerkt (2023). De provincie fungeert daarbij primair als spelverdeler en regisseur. In de tussentijd worden lopende plannen en projecten gewoon uitgevoerd. Zie onderstaande figuur voor de verschillende fasen.<sup>68</sup>

Figuur 3.5 Fasen project GGA groenblauw



Bron: provincie Noord-Brabant (website geraadpleegd 7 december 2021)

<sup>67</sup> Dit bidbook was een initiatief van de Integrale Gebiedscommissie en het Overlegorgaan Nationaal Park de Grootte Peel om de regio bij de provincie op de kaart te zetten. Onder meer een uitvoeringsagenda (de Peelagenda) voor het aanpakken van de regionale problematiek was hier onderdeel van.

<sup>68</sup> Hierbij valt de provincie terug op de beproefde kapstok voor gebiedsontwikkeling die indertijd door DLG is ontwikkeld.

Om de GGA groenblauw te ondersteunen heeft de provincie Noord-Brabant via een subsidieregeling € 1,5 miljoen beschikbaar gesteld voor kavelruilprojecten die bijdragen aan de transitie in de landbouw, het Natuur Netwerk Brabant<sup>69</sup>, een duurzaam watersysteem of de kwaliteit van het landschap. Initiatiefnemers kunnen vanaf 3 januari 2022 subsidieaanvragen indienen.

#### *Gebiedsgerichte aanpak Vitale Peel*

Eén van de gebieden waarvoor de provincie Noord-Brabant eind 2020 een gebiedsgerichte aanpak heeft geïnitieerd en die ook als pilot fungeert, is de Peelvenen en omgeving. Het project heet Gebiedsgerichte aanpak Vitale Peel en beslaat de gebieden Deurnsche Peel, Mariapeel, Groote Peel, Heitakse Peel en 't Zinkske. In deze gebieden is sprake van een stapeling van complexe opgaven én ze zijn (ernstig) overbelast door stikstof.<sup>70</sup> Deze opgaven kwamen in voorgaande paragrafen al aan de orde. Het project is gestart door de provincie Noord-Brabant, WAM, LNV, gemeente Deurne, gemeente Asten, SBB en ZLTO. Via dit project wordt nu samen met deze partners, de Integrale Gebiedscommissie Peelvenen en de provincie Limburg, niet alleen naar de natuurgebieden en de directe omgeving gekeken, maar ook in de bredere overgangszone eromheen. Want juist in deze overgangszones die grotendeels agrarisch gebruikt worden, liggen, zo wordt gesteld, kansen voor win-win oplossingen die in de komende decennia het verschil kunnen maken.

Brabant heeft de provincie Limburg, Waterschap Limburg en de Limburgse gemeenten gevraagd om bij het project aan te haken. Deze partijen staan daar positief tegenover. Maar bijvoorbeeld een formeel bestuurlijk akkoord moet door GS Limburg nog worden gegeven (stand eind oktober 2021). Het idee is dat Brabant het voortouw neemt en deze aanpak over de provinciegrenzen probeert te organiseren; het meer grensoverschrijdend oppakken van toekomstige projecten.

In een gesprek is tegenover de rekenkamer aangegeven dat er op dit moment bij de verschillende maatschappelijke partijen veel bereidheid en draagvlak is om samen tot oplossingen te komen. Het besef dat er samenhang is en dus ook naar die samenhang moet worden gekeken, is groot. Ook etaleren ze begrip voor elkaars positie en belangen. Dit tekent de ontwikkeling die is doorgemaakt. Dat het begrip en de bereidheid voor een gezamenlijke aanpak nu meer aanwezig is dan vroeger, werd in het gesprek onder meer verklaard door de uitbraak van de stikstofcrisis en de ruime aanwezigheid van middelen voor natuur en water voor de komende jaren van provincies en het Rijk (en vanuit het Rijk ook nog voor piekbelasters).

Er is geen gedetailleerd proces uitgestippeld voor de komende jaren. Wel zijn er drie belangrijke stappen die men bij de GGA Vitale Peel wil nemen:

- Onderzoeken hoe het water- en bodemsysteem in het gebied er verder uit ziet.
- Benodigde veranderingen van grondbezit in kaart brengen en deze veranderingen faciliteren.
- Onderzoeken welke natuurversterkende bedrijven er mogelijk zijn in de randzones van de Peel.

<sup>69</sup> De Brabantse versie van het NNN. In Limburg is dit de Goudgroene Zone.

<sup>70</sup> Peelvenen en omgeving is een zogenaamd categorie 3 gebied. Een gebied met een dusdanige cumulatie van majeure opgaven, dat een sectorale aanpak niet volstaat. Waar naast groenblauwe opgaven ook de stikstofproblematiek, de landbouwtransitie, de energietransitie, klimaatadaptatie, een woningbouw- of mobiliteitsopgave, een rol spelen en invloed hebben op elkaar.

Nog een extra uitdaging bij gebiedsgericht werken, is dat er altijd een spanning zit tussen generieke overheidsregels en gebiedsspecifieke situaties. In een gesprek is daarbij als voorbeeld genoemd het beleid van Brabant waarbij agrariërs voor 1 januari 2024 oude stallen vernieuwd moeten hebben. Deze regeling, die met goede bedoelingen en redenen is vastgesteld, helpt niet altijd zoals bedoeld in de omgeving van de Peel. De gevraagde investering van agrariërs kan namelijk groot zijn en daarmee leiden tot schaalvergroting en intensivering in plaats van de benodigde extensivering.

### 3.3.6.3 NOVI De Peel

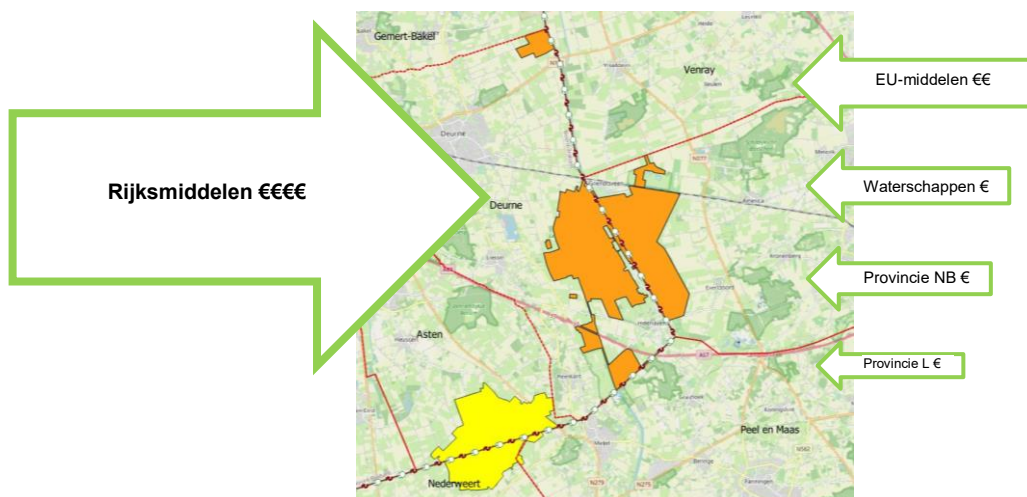
De Rijksoverheid heeft medio februari 2021 besloten de Peelregio als een van de eerste drie gebieden in Nederland aan te wijzen als zogenaamd NOVI (Nationale Omgevingsvisie)-gebied. De Rijksoverheid noemt als één van de belangrijkste opgaven in het gebied de transitie van productieprocessen in de landbouw en de daaruit volgende verschuivingen tussen sectoren (met behoud van werkgelegenheid). De Peel is volgens het Rijk vanwege zijn omvang, de intensiteit en aard van de problematiek van nationaal belang voor de transitie naar kringlooplandbouw en een duurzame voedselvoorziening. Daarnaast is een belangrijke opgave om het veranderende ruimtegebruik in de regio in het algemeen te faciliteren. Hiertoe behoren een omslag naar circulaire en natuurinclusieve landbouw, de opwekking van duurzame energie en de aanpassing aan klimaatverandering (droogte en wateroverlast).

Uit gesprekken met betrokkenen blijkt dat de status als NOVI-gebied op dit moment nog weinig concrete effecten heeft en dat er nu vooral wordt nagedacht over hoe de regio (al dan niet financieel) met de aanwijzing zijn voordeel kan doen. In de toekomst (na 2021) komen waarschijnlijk NOVI-gelden van het Rijk beschikbaar voor De Peel, en daarmee ook voor de gebieden in en rondom de Peelvenen. Op dat tijdstip zal dus ook duidelijk moeten zijn hoe en door wie dat geld wordt besteed. Vanuit verschillende kanten wordt ook wel aangegeven dat de aanwijzing als NOVI-gebied extra kansen biedt om de samenwerking in het gebied te versterken en om een langdurige inzet van meerdere partijen te bereiken voor het gebied. Dit wordt echter ook al als kans benoemd voor de Gebiedsgerichte Aanpak.

## 3.4 Beschikbare financiële middelen voor de Peelvenen

Beide provincies zijn ieder voor hun eigen delen van de Peelvenen (eigen grondgebied) verantwoordelijk voor de financiering van de maatregelen die voor de Peelvenen worden uitgevoerd. Deze financiering is afkomstig uit verschillende bronnen: van de EU, het Rijk, eigen middelen van de provincies en eigen middelen van de betrokken waterschappen vanuit hun verantwoordelijkheid voor het regionale waterbeheer. Het meeste geld komt daarbij van het Rijk (zie paragraaf 4.5). Onderstaande overzichten geven een indicatie van de beschikbare geldstromen. Historisch gezien zullen deze niet compleet zijn, wat te maken heeft met het gegeven dat in het verleden deze werden geadministreerd bij en door de rijksoverheid. Naast de geldstromen voor specifiek de Peelvenen zijn er voor het relevante beleid voor de gehele provincie ook financiële middelen beschikbaar van het Rijk en de provincies. Voor deze middelen zijn hieronder enkele voorbeelden genoemd. Het afzonderen van deze middelen voor de Peelvenen en randzones is niet mogelijk.

Figuur 3.6 Herkomst financiële middelen ingezet voor Natura 2000-beheerplan Peelvenen, grove indicatie



### 3.4.1 EU

Voor de Peelvenen is gebruik gemaakt van de volgende twee EU-subsidieprogramma's waarvoor door de EU onder voorwaarden middelen beschikbaar werden gesteld:

- EU-subsidies vanuit het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP)  
Dit subsidieprogramma loopt sinds 2007. POP2 (2007-2013): verbetering concurrentiekracht van de landbouw en kwaliteit van het landelijk gebied, POP3 (2014-2020) en POP3+ (2021-2022): ontwikkelen, verduurzamen en innoveren van de agrarische sector. Voor POP3 was voor geheel Nederland in de periode 2014–2020 afgerond € 607 miljoen beschikbaar. Hoeveel daarvan naar de Peelvenen is gegaan, heeft de rekenkamer niet kunnen vaststellen.
- EU-subsidies LIFE<sup>71</sup>+programma  
De aanvraagmogelijkheid voor dit programma liep van 2007 tot 2013, met als doel de ontwikkeling, implementatie, monitoring en evaluatie van het Europese milieu- en natuurbeleid. Voor de LIFE+-projecten gericht op de Peelvenen is ruim € 4,5 miljoen ontvangen van de EU.<sup>72</sup>

Bij beide programma's was cofinanciering van (tenminste) 50% vereist. De ontvangen EU-middelen zijn volledig ingezet. Zie paragraaf 4.5 voor de omvang daarvan.

### 3.4.2 Rijks- en provinciale middelen

Ook het Rijk heeft in de loop van de tijd via verschillende regelingen middelen aan provincies beschikbaar gesteld om natuurdoelen te realiseren. Deze middelen waren/zijn beschikbaar voor de gehele provincie en dus niet gelabeld per natuurgebied. Er was/is niet (vooraf) een specifiek deel bestemd voor de Peelvenen, maar een deel

<sup>71</sup> L'Instrument Financier pour l'Environnement

<sup>72</sup> Bron: Final report LIFE+ Peelvenen (december 2018) en Final report LIFE+ Groote Peel (maart 2019).

ervan is wel ingezet voor de Peelvenen (zie paragraaf 4.5). In de periode 2007-2013 betroffen dit Rijksmiddelen Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG, 2007-2011) voor beleidsdoelen EHS.

Vervolgens zijn in 2013 gekoppeld aan het Natuurpact tussen Rijk en provincies financiële afspraken gemaakt voor de ontwikkeling en het beheer van natuur in Nederland.<sup>73</sup> Het Rijk heeft daarbij middelen in de vorm van grond en geld ingebracht voor de periode 2013 tot en met 2027. De financiële middelen zijn via het Provinciefonds toegekend aan de provincies. Concreet gaat het om de volgende begrotingsposten:

1. Faunafonds dat met name faunaschades betreft.
2. Natuurwet dat een intern budget voor uitvoering van de wet natuurbescherming betreft.
3. Natuurherstel in N2000-gebieden (voorheen PAS-herstelmaatregelen genoemd (uit de N2000-beheerplannen) waarbij vooral wordt ingezet op een lagere stikstofbelasting, een hogere waterkwaliteit en minder verdroging.<sup>74</sup>
4. Ontwikkelopgave realisatie (nieuwe natuur) NNN/B/L (voorheen EHS; grondverwerving en inrichting).
5. Beheer waarvoor subsidie wordt aangevraagd door de terreinbeheerders (bij Peelvenen SBB).

Noord-Brabant ontving voor deze vijf posten voor de periode 2013 tot in elk geval 2027 ruim € 47 miljoen van het Rijk voor natuur. Limburg ontving daarvoor bijna de helft minder, namelijk afgerond € 27 miljoen. De grootste post daarvan is in Noord-Brabant de Ontwikkelopgave NNB (realisatie nieuwe natuur), gevolgd door Natuurherstel N2000/PAS en beheer. In Limburg is beheer de grootste post, gevolgd door Natuurherstel. Tussen Noord-Brabant en Limburg valt daarmee het grote verschil in Rijksmiddelen voor de ontwikkelopgave op (afgerond respectievelijk € 22 en € 7 miljoen). Zie onderstaande tabel.

Tabel 3.2 Overzicht Rijksmiddelen voor natuur (in € miljoen), periode 2013 tot in elk geval 2027

	Noord-Brabant	Limburg
Faunafonds (o.a. uitkering faunaschade)	0,8	0,6
Natuurwet (activiteiten die voortkomen uit de natuurwetgeving)	0,5	0,2
Natuurherstel N2000/PAS	12,6	9,4
Ontwikkelopgave (realisatie nieuwe natuur in het NNN/B/L)	21,7	6,9
Beheer (natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer)	11,7	9,8
<b>Totaal</b>	<b>Ruim 47,0</b>	<b>26,9</b>

\* Bron: Overzichten aangeleverd door beide provincies

Bij voorstaande dient te worden opgemerkt dat de provincies vanaf 2010 werden geconfronteerd met grote Rijksbezuinigingen op de EHS/NNN/N2000. Het betrof een inhoudelijke en financiële herijking door de destijds in functie zijnde staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Daarbij viel onder andere de Rijksfinanciering voor grondaankopen weg, werd de EHS herijkt en kwam bij natuurbeheer de focus binnen en niet meer buiten de EHS te liggen. Er werd 600 van de ruim € 700 miljoen aan budget voor natuuruitgaven van de

<sup>73</sup> Op basis van de zogenoemde Commissie Jansen.

<sup>74</sup> Voor het Natura 2000-gebied Grootte Peel en Deurnsche Peel & Mariapeel (Peelvenen) zijn de PAS-gelden door het Rijk toegekend aan de provincie Noord-Brabant. Voor een ander gebied (Weerter- en Budelerbergen en Ringselven) dat ook zowel in de provincie Noord-Brabant als Limburg ligt, zijn de middelen toegekend aan de provincie Limburg. Omdat deze provincies zich beperken tot de uitvoering van de herstelmaatregelen die binnen haar grondgebied liggen, heeft in januari 2019 éénmalig een verrekening plaatsgevonden tussen beide provincies. De PAS-gelden zijn geparkeerd in de reserve (doeluitkering) PAS en worden bij uitvoering ingezet voor de maatregelen uit de PAS-gebiedsanalyses/N2000-beheerplannen.



provincies wegbezuinigd. Hoewel er met de Natuurpactafspraken in 2013 weer € 350 miljoen per jaar door Rijk werd uitgetrokken voor natuur, zijn deze Rijksbezuinigingen negatief van invloed geweest op de uitvoering van het (provinciale) natuurbeleid. Door meerdere gesprekspartners is tegenover de rekenkamer aangegeven dat deze invloed in Limburg groter was dan in Noord-Brabant. De provincie Noord-Brabant heeft, in reactie op de Rijksbezuinigingen, meer (eigen) gelden beschikbaar gesteld voor N2000/NNN. Daarmee heeft ze het wegvallen van Rijksmiddelen deels zelf aangevuld. Zo is bijvoorbeeld een deel van de zogenaamde Essentgelden, die beschikbaar kwamen uit de verkoop van Essent in 2009, voor natuur in het Groen Ontwikkelfonds (GOB) gestort (€ 240 miljoen).<sup>75</sup> In Limburg heeft daar geen prioriteit op gelegen. Daar is destijds namelijk gezien de schaarse middelen de bestuurlijke keuze gemaakt om geen/minder eigen geld in te zetten voor N2000/NNN tegen de achtergrond van te stellen prioriteiten. Daarmee waren er in Limburg voor de Peelvenen vanaf 2010 veel minder financiële middelen beschikbaar; (incidenteel) wel investeringsmiddelen, maar slechts weinig structurele middelen.<sup>76</sup> De verwachting van de Limburgse gesprekspartners is dat het huidige college andere keuzes zal maken en er weer meer geld beschikbaar zal komen voor natuur (N2000/NNN). In Brabant was er, gekoppeld aan de bestuursovereenkomst Peelvenen met het waterschap Aa en Maas en daarmee gelabeld voor de Peel, vanaf medio 2016 € 55 miljoen beschikbaar voor grondverwerving en € 21,7 miljoen voor programmamaatregelen in het kader van het lopende project Leegveld en twee geplande projecten (zie verder paragraaf 4.5).<sup>77</sup> In de bestuursovereenkomst is eveneens vastgelegd dat de bijdrage van het waterschap aan de niet door subsidie gedekte kosten van het project € 2 miljoen bedraagt.

In 2021 heeft de provincie Noord-Brabant voor de gebiedsgerichte aanpak groenblauw in 2021 € 1,5 miljoen beschikbaar gesteld voor subsidies kavelruilprojecten.

#### 2021 extra Rijksmiddelen voor natuur

In 2021 hebben de provincies extra Rijksmiddelen ontvangen voor een impuls voor de natuur ofwel de aanpak van stikstof. In Noord-Brabant gaat het in totaal om een bedrag van € 80 miljoen: € 70 miljoen daarvan voor extra maatregelen aanpak stikstof in en om stikstofgevoelige N2000-gebieden en € 10 miljoen voor compensatie van bos dat in het kader van N2000-herstel vanaf 2017 is gekapt. In Limburg gaat het totaal om € 63,6 miljoen: € 61,8 voor natuurherstel en € 1,8 miljoen voor boscompensatie. Zie onderstaande tabel voor gedetailleerdere informatie. Ook deze middelen zijn niet gelabeld per natuurgebied. Begin november 2021 was nog niet bekend hoeveel van deze budgetten voor de Peelvenen beschikbaar is, dat ook stikstofgevoelige N2000-gebieden zijn. In november 2021 stelden GS Limburg in het kader van deze Rijksmiddelen de Nadere Subsidieregels gebiedsgerichte maatregelen programma Natuur 2021-2023 vast, waarbij de Peelvenen expliciet worden benoemd. Vanuit de provincie Noord-Brabant is aangegeven dat ze met de in 2021 toegekende gelden de gebiedsgerichte aanpak van de Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof een boost geven in de zones rondom de stikstofgevoelige N2000-gebieden.

<sup>75</sup> Zie ook ons rekenkameronderzoek uit 2017: Informatievoorziening investeringsfondsen provincie Noord-Brabant.

<sup>76</sup> Op 12 oktober 2021 verscheen op [omroepbrabant.nl](http://omroepbrabant.nl) een artikel dat aansluit bij het beeld uit onze gesprekken: Eigenwijze aanpak maakt Brabant koploper bij aanleg nieuwe natuur.

<sup>77</sup> In de bestuursovereenkomst tussen de provincie Noord-Brabant en WAM (2016) werd gesproken van € 60 miljoen grondverwervingskosten en € 20 miljoen hydrologische en ecologische inrichting inclusief voorbereiding.

Tabel 3.3 Overzicht extra Rijksmiddelen voor impuls natuur / aanpak stikstof (in € miljoen)\*, 2021 tot en met 2023

Impuls natuur /aanpak stikstof (2021 tot en met 2023)	Noord-Brabant	Limburg
Extra maatregelen aanpak stikstof in en om stikstofgevoelige N2000-gebieden	70,0	61,8
Waarvan:	Waarvan:	Waarvan:
• Hydrologische maatregelen (tegengaan verdroging)	23,0	15,0
• Ondersteuning aangepaste vormen van landbouw	9,0	-
• Versnelling grondverwerving	24,0	-
• Verbetering kwaliteit natuurgebieden	13,0	26,9
• Verbetering overige kwaliteit o.a. door exotenbestrijding	1,0	-
• Maatregelen in overgangszones (inclusief verbinding tussen gebieden)	-	15,2
• Overige kwaliteitsmaatregelen bovenop het Natuurpact	-	1,7
• Onderzoek en voorbereiding op 2 <sup>e</sup> periode Specifieke Uitkering (SPUK)	-	3,0
Voor compensatie van bos dat i.k.v. N2000-herstel vanaf 2017 is gekapt	10,0	1,8

\* Bron: Overzichten en categorieën zoals aangeleverd door beide provincies, bedragen inclusief BTW

In de toekomst (na 2021) komen waarschijnlijk ook NOVI-gelden van het Rijk beschikbaar voor De Peel en daarmee ook voor de gebieden in en rondom de Peelvenen.

#### Voorbeelden middelen aanpalend beleid

Naast bovenstaande middelen hebben de provincies ook middelen van het Rijk ontvangen voor aanpalend beleid dat van invloed is op natuur. Een recent voorbeeld daarvan is de Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden. Voor deze regeling verstrekt de minister van LNV een Specifieke Uitkering (SPUK) aan de provincies. De provincie Limburg heeft in de eerste tranche recht op € 13,5 miljoen, die in tweede instantie door LNV is opgehoogd tot circa € 60 miljoen door vrijvallende middelen in de regeling Warme sanering varkenshouderij. Dit laatste was medio november 2021 nog niet geformaliseerd middels een beschikking. De provincie Noord-Brabant had eind 2021 een beschikking ontvangen voor ruim € 16 miljoen. Ook deze middelen zijn voor de gehele provincie en dus niet specifiek voor de Peelvenen. Eind 2021 werden onderhandelingen gevoerd voor het treffen van koopovereenkomsten. Daar zijn ook veehouders bij die gelegen zijn in de schil van N2000-Peelvenen.

Een ander voorbeeld is de subsidieregeling First Movers die de provincie Noord-Brabant in 2021 opnieuw openstelde. Daarbij is € 460.000 beschikbaar gesteld om veehouders te stimuleren om te investeren in nieuwe (innovatieve) stalsystemen die emissies bij de bron aanpakken en anticiperen op een duurzame mestverwerking. Hiervoor kon vanaf 13 december 2021 subsidie worden aangevraagd.

### 3.4.3 Waterschappen en SBB

In de uitvoering van de maatregelen hebben de betrokken waterschappen, als waterbeheerders, en SBB, als terrein/natuurbeheerder, een grote rol. De waterschappen zetten hiervoor zowel eigen middelen in, als middelen die ze van de provincies ontvangen in het kader van gezamenlijk afgesloten contracten.<sup>78</sup> In Noord-Brabant

<sup>78</sup> Waterschappen worden grotendeels gefinancierd vanuit belastingen die ze heffen.

betreft dit de Bestuursovereenkomst tussen Waterschap Aa en Maas en de provincie in Noord-Brabant en in Limburg de Partnercontracten Waterschap Peel en Maas (en later Waterschap Limburg) en de provincie in Limburg. Voor SBB geldt dat zij voor het reguliere beheer voor behoud en ontwikkeling van de natuur en het landschap en de monitoring daarvan subsidie aanvraagt bij beide provincies. Dit betreft SNL-subsidie (zie paragraaf 3.1.1.2) waarvoor de provincies verantwoordelijk zijn en die bekostigd worden uit Rijks- en provinciale middelen. Daar boven op zijn voor SBB andere subsidies mogelijk voor externe projecten, waaronder natuurherstel, wat ook in de Peelvenen plaatsvindt. In een gesprek met vertegenwoordigers vanuit SBB is tegenover de rekenkamer aangegeven dat er veel landelijke subsidiemogelijkheden zijn, die door elkaar heenlopen, ieder op zich administratieve verplichtingen met zich meebrengen en voor de Peelvenen bij beide provincies moeten worden aangevraagd en verantwoord. Dit leidt volgens de gesprekspartners tot onduidelijkheid (waar hoort een maatregel onder) en kost veel tijd. Zij geven aan dat het zou helpen als de provincies in samenwerking met het Rijk deze subsidies aan de voorkant zouden bundelen tot gebiedsgelden en dat dan beschikbaar wordt gesteld als één financieringsstroom.

## 4 Peelvenen op peil?

Dit hoofdstuk is erop gericht om inzicht te geven of doelstellingen zijn/worden behaald (deel van onderzoeksvraag 4), of geplande maatregelen zijn uitgevoerd en welke uitgaven daarvoor zijn gedaan (onderzoeksvraag 7).

Daarnaast wordt ingegaan op verklaringen voor het niet of later realiseren van maatregelen.

### Samenvatting van belangrijkste bevindingen:

- Het ontbreekt aan voldoende gegevens om harde uitspraken te kunnen doen over de realisatie van instandhoudingsdoelstellingen m.b.t. habitat en vogels in de Peelvenen. Op onderdelen is er (voorzichtig) herstel en zijn er positieve trends, maar daar staat tegenover dat de algemene stand van zaken voor het hoogveen nog slecht is en bij enkele vogelsoorten geen verbetering is te zien. Voor droge heide is het inzicht in de voortgang zeer beperkt.
- Er is afgelopen decennia flink geïnvesteerd in uitbreiding van het areaal natuur rondom de Peelvenen. Een deel moet nog worden gerealiseerd. Ondanks het belang van water voor de Peelvenen en de uitgebreide monitoring hiervan, wordt dit voor de Peelvenen niet structureel geëvalueerd. Het beeld is over het algemeen dat de waterstanden nog niet goed zijn en er nog knelpunten en onduidelijkheden zijn over de waterkwaliteit, ondanks vooruitgang. Door de gevoeligheid van hoogvenen voor stikstof behoren de Peelvenen tot de natuurgebieden met de hoogste overschrijding van de stikstofdepositie in Nederland. Gemeten ammoniakconcentraties in de Peelvenen laten de laatste 15 jaren geen afname zien. De verwachting is dat de stikstofdepositie in 2030 nog steeds meer dan 2x zo hoog zal zijn als gewenst. Van de binnenlandse stikstofdepositie is voor de Peelvenen ongeveer 80% afkomstig van de landbouw. Technologische oplossingen in de landbouw zullen niet voldoende zijn om tot voldoende verlaging te komen.
- Sinds 1960 zijn en worden zowel in als rond het gebied van de Peelvenen veel projecten uitgevoerd, gericht op natuurbeheer aan de ene kant en natuurontwikkeling aan de andere kant. Het niet of beperkt realiseren van doelstellingen en maatregelen is te verklaren door een combinatie van factoren. Substantiële rijksbezuinigingen in de periode 2010 – 2016, beperkte eigen inzet van mensen en middelen (m.n. Limburg), ontbreken van doorzettingsmacht, afstemming en draagvlak hebben hierbij een rol gespeeld.
- De uitgaven m.b.t. de Peelvenen zijn vanaf 2014 voor het grootste deel gefinancierd uit door de provincie ontvangen rijksmiddelen. Bij verschillende projecten maakten ook EU-subsidies een significant deel uit van de financiering. De inzet van eigen provinciale middelen was relatief beperkt. Binnen de uitgaven is grondverwerving de grootste kostenpost.

### 4.1 Doelrealisatie Natura 2000

De primaire doelstellingen voor de Peelvenen zijn de doelstellingen die zijn vastgelegd in het kader van de Natura 2000-aanwijzing. Deze hebben, zoals in eerdere hoofdstukken aangegeven, betrekking op habitat en vogels. De stand van zaken op deze onderdelen wordt hieronder beschreven.

#### 4.1.1 Habitattypen

Uit de meest recente landelijke Vogel- en Habitatrichtlijnrapportage<sup>79</sup> blijkt dat de staat van instandhouding van actieve hoogvenen, herstellende hoogvenen en droge heide in Nederland als geheel als zeer ongunstig wordt geclassificeerd. Voor zowel actief hoogveen als droge heide is de trend wel stabiel, maar voor herstellende hoogvenen is de trend ongunstig. Uit gesprekken die de rekenkamer met betrokkenen heeft gevoerd, blijkt dat de Peelvenen er net als andere hoogveengebieden in Nederland slecht voor staat. Zo zegt een betrokkene: “er is geen enkel hoogveengebied in Nederland waar het echt goed mee gaat en de Peel is daarop geen uitzondering.” Wel is er een algemeen beeld van voorzichtig herstel van hoogveen, zo blijkt uit verschillende bronnen waarop we in de volgende vier subparagrafen (4.1.1.1 tot en met 4.1.1.4) ingaan. Voor droge heide is het inzicht in de voortgang zeer beperkt.

##### 4.1.1.1 Vegetatiekarteringen

Om de voortgang van de habitattypen in de gebieden te monitoren wordt er eenmaal per 12 jaar een vegetatiekartering uitgevoerd (zie paragraaf 3.2.3). De meest recente karteringen zijn uitgevoerd in 2016 voor de Groote Peel en in 2018 voor de Deurnsche Peel en Mariapeel. Om de voortgang van de instandhoudingsdoelstellingen te evalueren is het de bedoeling dat de vegetatiekarteringen worden omgezet in habitatkaarten. Daarbij wordt ook gebruik gemaakt van andere informatie over het gebied. In gesprekken is aangegeven dat de verwerking en beoordeling van deze gegevens specialistisch werk is. Beide provincies hebben dit nog niet gedaan voor de (hele) Natura 2000-gebieden in de Peel en konden ook geen rapporten van dergelijke analyses aanleveren. Daarmee is er ook geen (volledig) overzicht van de voortgang op het gebied van het areaal en de kwaliteit van de habitattypen. Om de voortgang van het beheerplan en de Natura 2000-doelen te evalueren, zal bij de volgende karteringen de voortgang wel middels habitatkaarten inzichtelijk worden gemaakt, zo heeft de provincie Noord-Brabant tegenover de rekenkamer aangegeven. Volgens een betrokkene bij de provincie Limburg schort het de laatste jaren aan zowel de analyse en interpretatie van de data, als aan de doorvertaling van data naar Staatsbosbeheer voor bijsturing. Oorzaak hiervan is het gebrek aan capaciteit en specialistische kennis. De rekenkamer constateert dat de voortgang rondom de instandhoudingsdoelstellingen voor habitat (nog) niet structureel wordt geëvalueerd door de provincies, waardoor het moeilijk is om conclusies te trekken over de voortgang hieromtrent.

De rapporten van de vegetatiekarteringen<sup>80</sup> geven wel enig beeld van de voortgang. Over de Groote Peel wordt gerapporteerd dat het aandeel hoogveenslenken is toegenomen en dat er –in tegenstelling tot de vorige kartering in 2006– kleine vegetaties van hoogveenbulten zijn aangetroffen. Dit is nog onvoldoende om als actief hoogveen te classificeren, maar: “Het lijkt erop, dat er lokaal, kleinschalig actief groeiend hoogveen aan het ontstaan is”. Daarbij wordt opgemerkt dat de natte zomers van voordat de kartering in 2016 plaatsvond er mogelijk een positieve rol in hebben gespeeld. Voor droge heide wordt geconcludeerd dat het oppervlak is afgenomen. Voor de Deurnsche Peel en Mariapeel worden conclusies getrokken over 16 verschillende deelgebieden. Er is onder

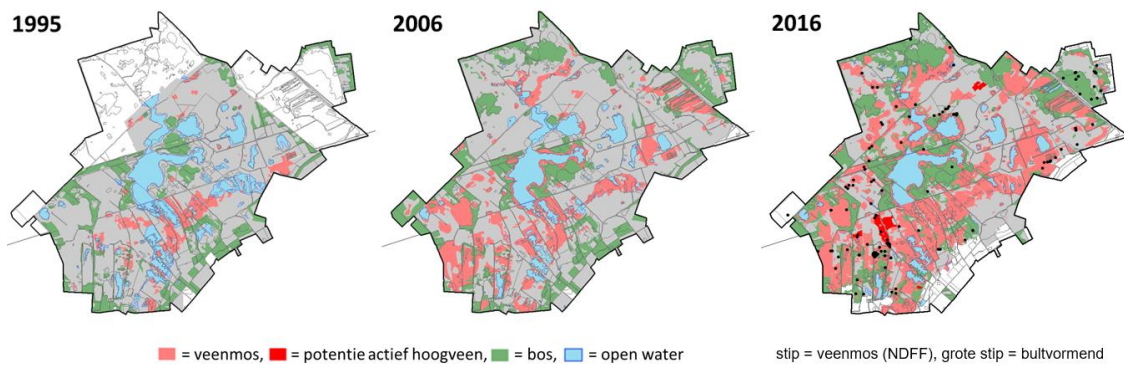
<sup>79</sup> Wageningen University and Research. Vogel- en Habitatrichtlijnrapportage 2019.

<sup>80</sup> Bureau Waardenburg. Vegetatie- en plantensoortenkartering Groote Peel 2016. 2017; Altenburg & Wymega. Vegetatie- en plantensoortenkartering van Deurnse Peel, Mariapeel, Heidse Peel en Starkriet in 2018. 2019.

andere in het Mariaveen actief hoogveen gecategoriseerd. In 2012 had een deskundigenteam ook al 153,8m<sup>2</sup> actief hoogveen vastgesteld. Ook op andere plekken is dezelfde vegetatie aangetroffen, maar minder dan de benodigde 100m<sup>2</sup> om het als actief hoogveen te classificeren.

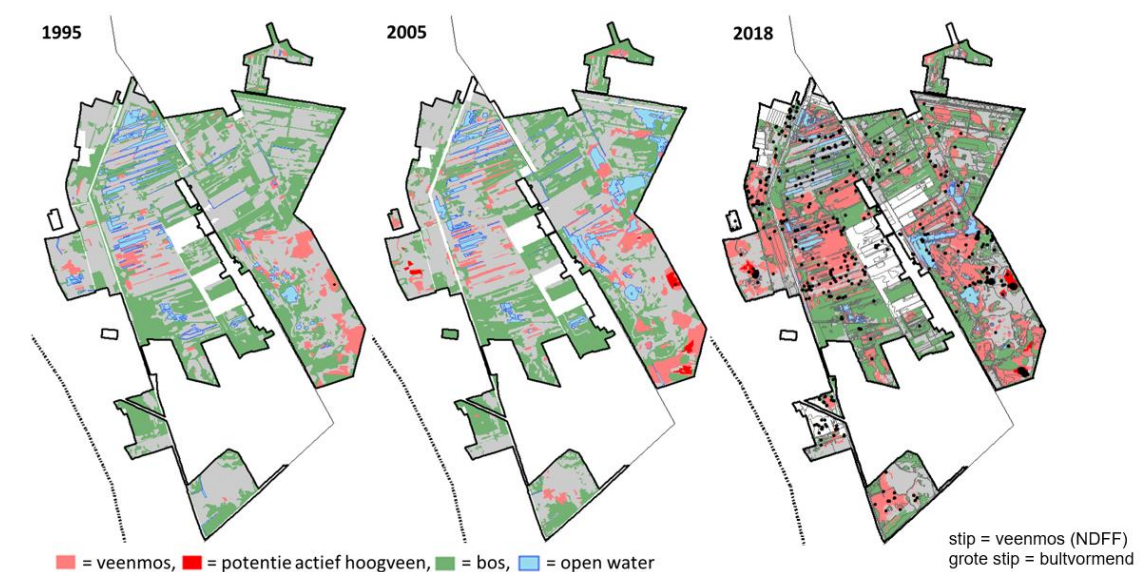
Op basis van de vegetatiekarteringen heeft Deltares in 2021 (in een passende beoordeling over beregening) de veranderingen in vegetatie in de Grootte Peel en de Deurnsche Peel en Mariapeel weergegeven, zie Figuur 4.1 en 4.2 hieronder. Deltares concludeert dat er sprake is van enig ecologisch herstel, maar dat de instandhoudingsdoelen nog buiten bereik zijn. Dit concludeert Deltares op basis van een ecologische analyse, eigen veldbezoek, veldbezoeken van anderen en een gesprek met een hoogveen expert.

Figuur 4.1 Veranderingen in vegetatie in de Grootte Peel.



Bron: Deltares. Passende beoordeling beregening. 2021.

Figuur 4.2 Veranderingen in vegetatie in de Deurnsche Peel en Mariapeel.



Bron: Deltares. Passende beoordeling beregening. 2021.



#### 4.1.1.2 Recente veldbezoeken

Naast de vegetatiekarteringen hebben er vanuit de provincies en Staatsbosbeheer ook zogenoemde PAS-veldbezoeken in de gebieden plaatsgevonden. Hieronder staan de belangrijkste bevindingen van de meest recente bezoeken weergegeven, zoals die zijn opgenomen in verslagen van de veldbezoeken.

Groote Peel (2021):

- De verbetering van kwaliteit van stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden verloopt moeizaam.
- De uitgevoerde herstelmaatregelen hebben een positief effect op habitattypen en leefgebieden. Dit resulteert voorlopig vooral in instandhouding.
- Het is onduidelijk of de maatregelen leiden tot kwaliteitsverbetering en/of uitbreiding. De droge afgelopen jaren hebben daar in ieder geval niet aan bijgedragen.

Deurnsche Peel en Mariapeel (2019):

- De habitattypen reageren naar verwachting op de uitgevoerde hydrologische maatregelen. Vooral in het deelgebied Mariaveen was zichtbaar dat vegetatie goed reageert op de combinatie van licht en stabielere waterstanden.

#### 4.1.1.3 Bezoek hoogveendeskundigen 2021

In het voorjaar van 2021 is er een bezoek geweest van landelijk hoogveendeskundigen aan de Mariapeel<sup>81</sup>. Terwijl er bij de eerdere kartering nog in een deel van de Mariapeel actief hoogveen was gecategoriseerd, was dit bij het bezoek in 2021 niet meer het geval. De vegetatie is nog wel aanwezig, maar de verschillende losse vegetaties vormden op het moment van de kartering geen geheel meer. Het hoogveen is meer versnipperd en voldoet daarom niet meer aan de criteria voor actief hoogveen. Dit betekent dat er officieel dus geen actief hoogveen meer aanwezig is in de Peelvenen, waardoor er kan worden gesproken over een verslechtering. Vermoedelijk hebben de droge jaren in de periode 2017-2019 hieraan bijgedragen. De aanwezigheid van de vegetatie betekent echter wel dat relatief snel herstel tot de mogelijkheden behoort en dat de conclusie na een of meerdere natte jaren er anders uit kan zien.

#### 4.1.1.4 Oordeel betrokkenen

Aan de betrokken ambtenaren van de provincies is ook gevraagd hun oordeel te geven over de voortgang. Zij zijn vooral nog mild positief. Voorzichtig herstel van vegetatie, hoogveenbehoud en voldoende waterkwantiteit worden hierbij benoemd. Ook een hoogveenexpert die we hebben gesproken, spreekt van een positieve tendens in de gebieden.

---

<sup>81</sup> In het kader van een herhalingsmeting 'Actieve hoogvenen van alle hoogveengebieden in Nederland'.

## 4.1.2 Vogels

### 4.1.2.1 Broedvogels

Een goede graadmeter of aan de instandhoudingsdoelstellingen voor broedvogels wordt voldaan, is het vaststellen van het aantal broedparen.<sup>82</sup> In tabel 4.1 hieronder is het aantal waargenomen paren per broedvogel weergegeven.

Tabel 4.1 Aantal paren en trends van broedvogels in de Grootte Peel en de Deurnsche Peel en Mariapeel.

<b>Groote Peel</b>	<i>Doelstelling draagkracht</i>	<i>Aantal 2016</i>	<i>✓ Doel draagvlak behaald?</i>	<i>Trend 1990-nu</i> !	<i>Trend 2007-nu</i> !
Dodaars	40	60	ja	+	?
Geoorde fuut	40	1	nee	--	--
Porseleinhoen	5	4	nee	?	?
Blauwborst	200	212	ja	-	0
Roodborsttapuit	80	205	ja	+ <sup>2</sup>	0
<b>Deurnsche Peel en Mariapeel</b>	<i>Doelstelling draagvlak</i>	<i>Aantal 2018</i>	<i>✓ Doel 2018</i>	<i>Trend 1990-nu</i>	<i>Trend 2007-nu</i>
Dodaars	35	17	nee	0	?
Blauwborst	350	188	nee	?	?
Roodborsttapuit	120	131	ja	?	?
Nachtzwaluw	3	48	ja	?	?

Bron: www.sovon.nl. Netwerk ecologische monitoring (Sovon, Rijkswaterstaat, CBS, provincies).

'++' = significante sterke toename van >5% per jaar; '+' = significante matige toename van <5% per jaar; '0' = stabiel, geen significante trend; '-' = matige significante afname van <5% per jaar; '--' sterke significante afname van 5% per jaar; '?' onzeker, geen trend aantoonbaar.

<sup>1</sup> Bij de meest recente data op de website van Sovon wordt voor een aantal soorten geen trend weergegeven. In dat geval is de trend die eerder in 2021 op de website stond overgenomen.

<sup>2</sup> Trend sinds 1994.

### Groote Peel

De meest recente data over aantallen broedvogels in de Peelvenen stammen uit 2016.<sup>83</sup> Drie van de vijf soorten broedvogels in de Groote Peel (de dodaars, blauwborst en roodborsttapuit) zijn meer waargenomen dan het draagvlak dat is benoemd in de instandhoudingsdoelstellingen. De geoorde fuut en de porseleinhoen zijn minder waargenomen, waarbij vooral het beperkte aantal paren van de geoorde fuut ten opzichte van de doelstelling opvalt.

<sup>82</sup> Provincie Limburg. Broedvogelinventarisatie Groote Peel 2016. 2017.

<sup>83</sup> Alleen voor de geoorde fuut is er in 2017 ook nog data beschikbaar vanuit het Netwerk ecologische monitoring. In dat jaar zijn er 0 paren waargenomen.

Als we kijken naar de trends –volgens analyses van Sovon–, dan is er sprake van een wisselend beeld. Voor de geoorde fuut is er sinds 1990 sprake van een sterke afname. Voor de porseleinhoen is de trend over deze periode onzeker. Voor de dodaars en de roodborsttapuit is er vanaf begin jaren '90 tot nu een trend van matige toename, maar op de kortere termijn (vanaf 2007 tot nu) is deze trend onzeker (dodaars) of stabiel (roodborsttapuit). De blauwborst heeft vanaf 1990 een trend van matige afname, maar de trend vanaf 2007 is stabiel.

Bovenstaande trends komen ook naar voren in het rapport van de broedvogelinventarisatie. In dit rapport wordt ook naar mogelijke verklaringen gezocht voor het feit dat de geoorde fuut weinig aanwezig was. Het lage aantal broedparen betekent niet automatisch dat het leefgebied niet geschikt is. De geoorde fuut heeft in broedhabitat en voedselkeuze namelijk veel overlap met de dodaars, die het over het algemeen juist wel goed doet in de Grote Peel. Van de geoorde fuut is bekend dat aantallen flink kunnen fluctueren, de oorzaak daarvan is echter onbekend. Mogelijk speelt de afname van het aantal kokmeeuwen in de Peelvenen een rol. Ook voor de porseleinhoen geldt dat broedvogelaantallen per jaar kunnen variëren.

De rekenkamer merkt op dat fluctuaties in populaties gebruikt worden als verklaring voor het niet halen van doelen, maar dat fluctuaties ook kunnen verklaren dat doelen in een bepaald jaar juist wel gehaald worden. Fluctuaties kunnen door meerjarige trends worden uitgemiddeld. Daarom kan regelmatige monitoring van belang zijn indien er grote fluctuaties in aantallen zijn.

#### Deurnsche Peel en Mariapeel

De meest recente data over aantallen broedvogels in de Deurnsche Peel en Mariapeel stammen uit 2018<sup>84</sup> (zie tabel 4.1). Twee van de vier soorten (de roodborsttapuit en de nachtzwaluw) zijn meer waargenomen dan het draagvlak dat is benoemd in de instandhoudingsdoelstellingen, waarbij vooral het relatief grote aantal nachtzwaluwen opvalt. De dodaars en de blauwborst zijn minder waargenomen, beide ongeveer de helft van het benoemde draagvlak.

De trends vanaf 1990 en 2007 –volgens analyses van Sovon– zijn voor vrijwel alle soorten onzeker, alleen de dodaars laat vanaf 1990 een stabiele trend zien. In het rapport van de broedvogelinventarisatie worden wel uitspraken gedaan over de trends van alle soorten:

- Voor de dodaars wordt gesproken over een afnemende trend sinds 2000.
- De nachtzwaluw laat over het algemeen een positieve trend zien.
- De blauwborst laat in de Deurnsche Peel een sterke afname zien sinds 2000 en tegelijkertijd een mogelijke lichte toename in de Mariapeel.
- De roodborsttapuit had een sterke stijging van de jaren '60 tot eind jaren '90, gevolgd door een kleine afname en daarna een stabilisering.

In het rapport wordt opgemerkt dat het lage aantal dodaarzen in de Deurnsche Peel en Mariapeel afwijkt van de positieve trend van deze soort in de Grote Peel en in Nederland. Een slechte waterkwaliteit door bijvoorbeeld

---

<sup>84</sup> Provincie Limburg. Broedvogelinventarisatie Verheven Peel 2018. 2020.

stikstofdepositie of gewasbeschermingsmiddelen wordt als één van de mogelijke verklaringen genoemd. Voor de ontwikkelingen van de blauwborst wordt voornamelijk naar de waterhuishouding gewezen. Veranderingen van natte ruigte naar nat bos en vergrassing staan mogelijk aan de basis van deze ontwikkelingen.

#### 4.1.2.2 Niet-broedvogels

Voor niet-broedvogels zijn gegevens voorhanden over aantallen en trends daarin (zie tabel 4.2), maar niet over de kwaliteit en oppervlakte van het leefgebied. Aangezien de doelstellingen alleen spreken over kwaliteit en oppervlakte van het leefgebied en er geen aantallen zijn gekoppeld aan de doelstellingen, kan (op basis van aantallen) niet worden bepaald of de doelstellingen gehaald zijn. De trends over meerdere jaren geven beter inzicht in de mate waarin de soorten in stand worden gehouden, dan aantallen in een bepaald jaar. Deze trends geven voor de Groote Peel een wisselend beeld. Voor de toendrarietgans en de kolgans is er sinds 1993 een positieve trend, maar het blijkt dat deze trend sinds 2007 stabiel is geworden (toendrarietgans) of onzeker (kolgans). Voor de kraanvogels is de trend op de lange termijn (sinds 1980) en op de kortere termijn (sinds 2007) onzeker. Een opvallend negatieve uitkomst is dat de Taigarietgans nog nooit in de tellingen in de Groote Peel is waargenomen. In een gesprek is aangegeven dat de oorzaak is dat deze soort door klimaatadaptatie noordelijker blijft in de winter.

Tabel 4.2 Trends van niet-broedvogels in de Groote Peel en de Deurnsche Peel en Mariapeel.

<b>Groote Peel</b>	<i>Meest recente telling</i>	<i>Startjaar trend</i>	<i>Trend sinds start tellingen</i>	<i>Trend sinds 2007</i>
Taigarietgans	2019/20	2009	----	----
Toendrarietgans	2019/20	1993	+	0
Kolgans	2019/20	1993	+	?
Kraanvogel	2019/20	1980	?	?
<b>Deurnsche Peel en Mariapeel</b>	<i>Meest recente telling</i>	<i>Startjaar trend</i>	<i>Trend sinds start tellingen</i>	<i>Trend sinds 2007</i>
Toendrarietgans	2014/2015	1997	?	?
Kolgans	2014/2015	2007	+	++
Kraanvogel	2019/2020	1987	++	++

Bron: www.sovon.nl. Netwerk ecologische monitoring (Sovon, Rijkswaterstaat, CBS, provincies).

'++' = significante sterke toename van >5% per jaar; '+' = significante matige toename van <5% per jaar; '0' = stabiel, geen significante trend; '-' = matige significante afname van <5% per jaar; '--' = sterke significante afname van 5% per jaar; '?' = onzeker, geen trend aantoonbaar; '----' = er zijn geen waarnemingen geweest van deze soort.

Voor de Deurnsche Peel en Mariapeel is het beeld positiever. Voor twee van de drie soorten (kolgans en kraanvogel) is er een trend van toename, vanaf 2007 is er voor beide soorten zelfs een sterke toename. Voor de kraanvogel is niet alleen een positieve trend vastgesteld, maar zijn er in 2018 ook voor het eerst (twee) broedgevallen waargenomen. De trend voor de toendrarietgans is onzeker.

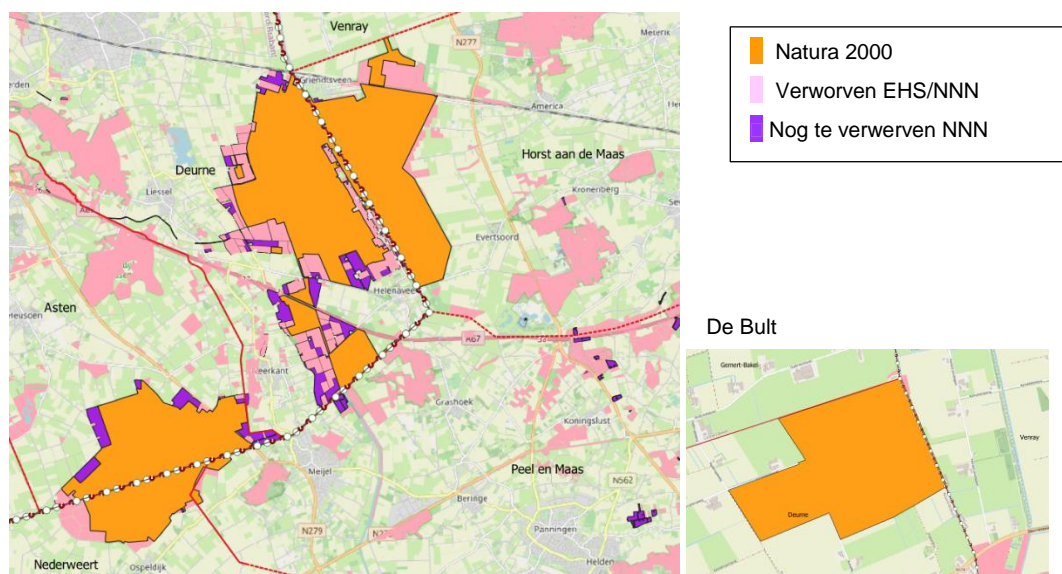
## 4.2 Realisatie randvoorwaarden

Kijkend naar voorgaande paragraaf, blijkt het vooralsnog niet goed mogelijk harde uitspraken te doen over de mate van realisatie van de Natura 2000-doelen in de Peelvenen in algemene zin. Slechts op onderdelen is het goed mogelijk te spreken over vooruitgang, stabilisatie of achtergang. Om het beeld van de stand van zaken meer compleet te maken, beschrijven we in deze paragraaf de ontwikkelingen ten aanzien van de randvoorwaarden voor de doelstellingen in de Peelvenen. Het gaat dan om het uitbreiden van het areaal, verbetering van wateromstandigheden (hoogte en fluctuatie) en vermindering van stikstof.

### 4.2.1 Areaal natuur

Het areaal natuur in de Peelvenen is flink toegenomen door het omzetten van (landbouw)grond in natuur. Aan de Brabantse kant waar relatief veel (beoogde) NNN ligt, is tegelijkertijd nog sprake van een flinke verwervingsopgave. In een recente evaluatie werd ook al geconcludeerd dat er grote stappen zijn gezet ten behoeve van de realisatie van de NNN in de provincie Noord-Brabant, maar dat de realisatie achter ligt op schema en dat het halen van de doelstelling voor 2027 moeilijk wordt<sup>85</sup>. Onderstaande kaart geeft inzicht in de ontwikkeling (zie voor een vergelijking paragraaf 3.3.2) voor de stand van zaken in 2013).

Figuur 4.3 Natura 2000, EHS/NNN in de Peelvenen, stand van zaken 1-1-2021



### 4.2.2 Waterbeheer

Zoals aangegeven is water een belangrijke randvoorwaarde om de doelstellingen in de Peelvenen te kunnen realiseren. In deze paragraaf schetsen we via verschillende bronnen een zo goed mogelijk beeld van de stand van zaken en de voortgang ervan in de Peelvenen.

<sup>85</sup> Berenschot. Evaluatie beleidsnota Brabant Uitnodigend Groen. 2021.

#### 4.2.2.1 Evaluaties LIFE+ en PAS veldbezoeken

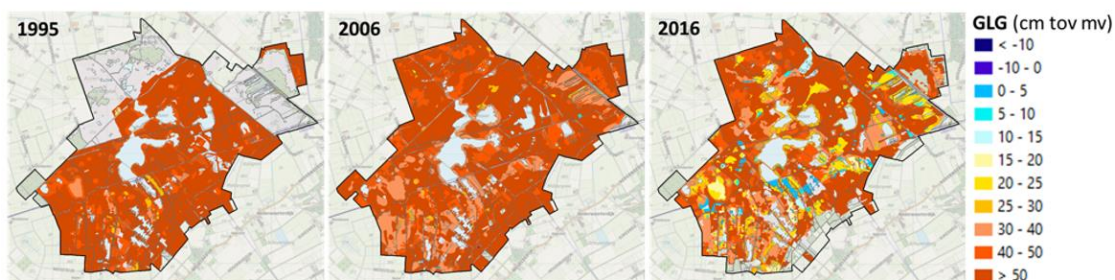
Zowel in de evaluaties van de LIFE+-projecten als bij PAS-veldbezoeken wordt kort stilgestaan bij de voortgang omtrent het waterpeil. In de evaluatie van LIFE+ is aangegeven dat er in de Deurnsche Peel een significante positieve verandering is in de grondwaterstand, terwijl in de Groote Peel een kleine stijging van het waterpeil zichtbaar was.<sup>86</sup> In beide gebieden wordt bij successen van het project benoemd dat in er delen van het natuurgebied water werd vastgehouden terwijl die in het vergelijkbare droge jaar van 1976 nog droogvielen.

Bij het PAS-veldbezoek in 2021 in de Groote Peel werd geconcludeerd dat de hydrologische maatregelen bijdragen aan het herstel van de hydrologie en dat verschillende delen minder snel opdrogen. In de Deurnsche Peel en Mariapeel is tijdens PAS-veldbezoeken in 2017 geconstateerd dat het waterpeil in de zomer hoger staat. Ondanks het droge jaar werd er tijdens het bezoek in 2018 nog een behoorlijke waterstand gezien en in 2019 wordt gemeld dat op basis van zichtwaarnemingen de uitvoering van LIFE+-projecten positief uitpakken op de waterstanden.

#### 4.2.2.2 Evaluatie Deltares

Zoals in paragraaf 3.3.3 is beschreven voerde Deltares ten tijde van dit rekenkameronderzoek een passende beoordeling uit voor vergunningsvrijstellingen van beregening. Deltares heeft bij deze passende beoordeling onder meer de veranderingen in grondwaterstanden in de Peelvenen weergegeven, zie figuur 4.4 en 4.5 hieronder. Ondanks dat deze veranderingen in grondwaterstanden duiden op een vernatting van het gebied, wordt geconcludeerd dat beide gebieden nog sterk verdroogd zijn. De grondwaterfluctuaties in zowel de Groote Peel als de Deurnsche Peel en Mariapeel voldoen dus nog niet aan de eisen voor hoogveen. Vooral in de zomer zakt het water te ver onder het criterium voor GLG (gemiddeld laagste grondwaterstand in de nazomer). Voor optimale omstandigheden voor hoogveen is een GLG < 30 cm nodig.

Figuur 4.4 De veranderingen in grondwaterstanden in de Groote Peel afgeleid van de vegetatie.



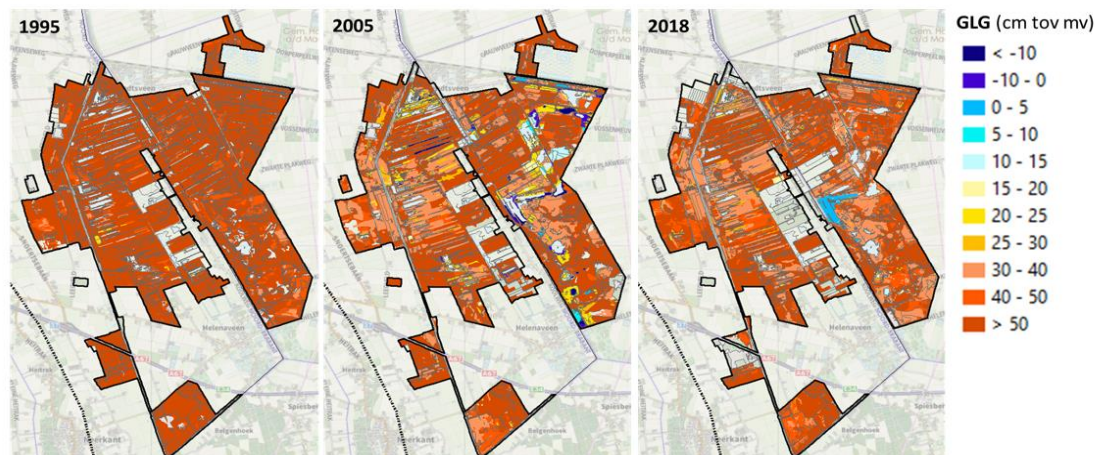
Bron: Deltares. Passende beoordeling beregening. 2021.

GLG= Gemiddeld laagste grondwaterstand

<sup>86</sup> In correspondentie met de provincie Noord-Brabant is aangegeven dat er (op basis van een beperkte analyse) mogelijk sprake zou zijn van relatieve vernatting (vernatting gecorrigeerd voor de verdroging van 2018), waarbij de vernatting sterker is in het noordelijk deel van de Groote Peel dan in het zuidelijk deel.



Figuur 4.5 De veranderingen in grondwaterstanden in de Deurnsche Peel en Mariapeel afgeleid van de vegetatie.



Bron: Deltares. Passende beoordeling berekening. 2021.

GLG= Gemiddeld laagste grondwaterstand

Opmerking: In het rapport van Deltares wordt aangegeven dat er volgens Staatsbosbeheer sprake is van geleidelijke vernatting, ook al lijkt de kaart van 2018 droger.

#### 4.2.2.3 Provinciale evaluaties waterkwantiteit en waterkwaliteit Peelvenen

Beide provincies hebben enkele jaren geleden een evaluatie uitgevoerd waarbij ook is gerapporteerd over de stand van zaken en/of voortgang omtrent water in de Peelvenen.

##### Provincie Limburg

In een rapportage van de provincie Limburg (op basis van het OGOR<sup>87</sup>-meetnet) wordt een beeld geschetst van de stand van zaken en de voortgang omtrent de grondwaterkwaliteit en -kwantiteit in de Peelvenen. In deze rapportage zijn de waterkwaliteit en -kwantiteit beoordeeld middels gegevens vanaf 2004 tot en met 2018. Zie bijlage 5 voor een gedetailleerd overzicht van deze rapportage.

Over het algemeen was de waterkwaliteit in de Grootte Peel op orde, terwijl de waterkwantiteit overwegend matig of slecht was. In de Mariapeel was zowel de kwaliteit als de kwantiteit bij zo'n 43% van de meetpunten op orde/vrij goed. De waterkwaliteit lijkt in de Peelvenen over het algemeen niet te zijn verbeterd, maar de waterkwantiteit wel: in de Grootte Peel bij 20% van de meetpunten en in de Mariapeel bij 43% van de meetpunten.

Een uitgebreidere evaluatie van het grondwaterpeil<sup>88</sup> aan de Limburgse kant van de Peelvenen (tot en met 2017) laat geen eenduidige stijging van de grondwaterstand zien in de Mariapeel. In de Grootte Peel was geen sprake van een stijging van de grondwaterstand (het kan eerder geclassificeerd worden als een daling). De verwachting was destijds wel dat in beide gebieden dat de grondwaterstand in de nabije toekomst zou gaan stijgen als gevolg

<sup>87</sup> Optimaal Grond- en Oppervlaktewater Regiem. Dit valt onder GGOR, Gewenst Grond- en Oppervlaktewater Regiem, waarbij het OGOR die situatie is, waarbij de hydrologische situatie van de bodem het beoogde gebruik van die bodem *optimaal* ondersteunt.

<sup>88</sup> Royal HaskoningDHV. Evaluatie Nieuw Limburgs Peil. 2018.

van de genomen maatregelen.

#### Provincie Noord-Brabant

De provincie Noord-Brabant heeft in 2017 gerapporteerd over de verdrogingstoestand in de natuurgebieden van de provincie.<sup>89</sup> De Peelvenen zijn hierin ook meegenomen en het blijkt dat deze gebieden slecht scoren ten opzichte van andere niet-kwelaafhankelijke natuur. In de Groote Peel wordt de waterkwantiteit bij alle meetpunten als slecht geïnclassificeerd. In de Deurnsche Peel wordt de waterkwantiteit over het algemeen als slecht geïnclassificeerd: 78% van de meetpunten gekwalificeerd als slecht, bij 11% procent als onvoldoende en bij 11% als goed. Voor beide gebieden is er geen evaluatie van de waterkwaliteit.

Op basis van meetroutes van vegetaties wordt in de rapportage ook een oordeel gegeven over het natter of droger worden van de gronden. De enige meetroute in de Groote Peel (in het oostelijk deel) is daarbij geïnclassificeerd als natter. De meetroutes in de Deurnsche Peel zijn als stabiel (noordelijk deel) en natter (midden) geïnclassificeerd.

#### 4.2.2.4 Voortgang beperkt geëvalueerd

Beide provincies konden geen recenter beeld geven van de stand van zaken omtrent water in de Peelvenen. Voor de provincie Noord-Brabant is aangegeven dat in 2023 een evaluatie van het beleidsnet (net als in 2017, zie hierboven) zal plaatsvinden.

In een gesprek met de rekenkamer werd aangegeven dat er voor de Peelvenen geen heldere afspraken zijn over evaluatiemomenten van waterkwantiteit en waterkwaliteit. Ook werd aangegeven dat evaluaties spaarzaam zijn omdat dit redelijk veel tijd kost. Ook zijn er diverse bewerkingen van de monitoringsdata nodig om goed te evalueren. Dit komt doordat de hydrologie afhankelijk is van de fluctuaties van het weer. De voortgang in de Peelvenen wordt vooral gemonitord door middel van ecologische monitoring, aldus de betrokkene.

#### 4.2.2.5 Beeld betrokkenen

In gesprekken met de rekenkamer is aangegeven dat over het algemeen het beeld bestaat dat er vooruitgang is op het gebied van waterbeheer in de Peelvenen, maar dat het nog niet goed genoeg gaat met de waterkwantiteit. Er moeten dus nog stappen worden gezet. Ook is aangegeven dat de klimaatverandering voor nieuwe of extra opgaven in de Peelvenen zorgt. De waterkwaliteit in de Peelvenen moet ook nog beter en het is nog een 'flinke opgave' om de doelen<sup>90</sup> in 2027 te halen, aldus een betrokkene.

#### 4.2.3 Stikstof

Naast verdroging is de stikstofdepositie een ander belangrijk knelpunt in de Peelvenen. Om de stand van zaken rondom stikstof in de Peel goed te begrijpen gaan we in het onderstaande kader eerst in op de verschillende

<sup>89</sup> KWR. Toestandrapportage verdroging Noord-Brabant. 2017.

<sup>90</sup> Vanuit de Kaderrichtlijn Water.

soorten stikstof (ammoniak en stikstofoxiden) en op risicowaarden voor stikstofdepositie (de kritische depositiewaarde).

#### Ammoniak en stikstofoxiden

Bij stikstof is het onderscheid tussen ammoniak ( $\text{NH}_3$ ) en stikstofoxiden ( $\text{NO}_x$ ) van belang. Ammoniak is het gevolg van biologische processen en wordt grotendeels uitgestoten door de landbouw (85%). De uitstoot van stikstofoxiden is daarentegen voornamelijk het gevolg van verbrandingsprocessen en de uitstoot is meer verdeeld is over verschillende sectoren (bv 35% wegverkeer en 17% landbouw).<sup>\*</sup> Een belangrijk verschil is dat de depositie bij ammoniak dichterbij de bron plaatsvindt dan bij stikstofoxiden. Zo komt 20% van de ammoniak binnen een kilometer van de bron neer en 60% binnen 100km. Daarentegen slaat bij stikstofoxiden ongeveer 20% binnen 100km van de bron neer. Dit betekent dus dat er een groot deel van de stikstofoxiden naar het buitenland wordt getransporteerd, terwijl bijna de helft van de ammoniakemissie in Nederland neerslaat. In Nederland is dan ook meer dan 70% van de stikstofdepositie afkomstig van ammoniak.

<sup>\*</sup> Erisman en Strootman. Naar een ontspannen Nederland. 2021.

#### Kritische depositiewaarden

De gevoeligheid en de gevolgen van stikstofdepositie kunnen per gebied verschillen, maar zolang er geen studies zijn naar een individueel gebied zijn algemene wetenschappelijke risicowaarden een goede indicator hiervoor. Deze risicowaarden noemen we de kritische depositiewaarde (KDW). Dit is de hoeveelheid stikstofdepositie die een habitatype over het algemeen kan verdragen zonder dat er het risico is dat de natuur verslechtert. Per habitatype zijn deze waarden volgens internationale richtlijnen bepaald. De KDW's zijn dus geen beleidsnormen of wettelijke normen, maar door brede wetenschappelijke consensus vastgestelde waarden.

De KDW weerspiegelt de gevoeligheid van ecosystemen voor stikstofdepositie: een lagere KDW betekent dat het systeem gevoeliger is voor de negatieve gevolgen van de stikstofdepositie. Hoe hoger de overschrijding van de KDW en hoe langer de blootstellingsduur, hoe groter het risico dat de natuur achteruit gaat. De effecten van stikstof zijn cumulatief en bij aanhoudend hoge stikstofdepositie hoopt steeds meer stikstof zich op met grotere negatieve gevolgen. Ook bij het gelijk blijven van een te hoge stikstofdepositie is het dus aannemelijk dat de natuur verder verslechtert.

De kritische depositiewaarde verschilt per habitat en per Natura 2000-gebied (en binnen het gebied als het bestaat uit meerdere habitats). In het algemeen variëren ze van zo'n 500 tot 2.000 mol/ha/jaar. Hoogvenen zijn zeer gevoelig voor stikstof en de KDW is 500 mol/ha/jaar voor zowel herstellende hoogvenen en actieve hoogvenen. Droge heide is minder gevoelig voor stikstof dan hoogveen en heeft een KDW van 1071 mol/ha/jaar.

Het is waarschijnlijk dat hoogvenen in de herstelfase meer depositie kunnen verdragen dan de KDW.<sup>\*</sup> Ook komen er in de Mariapeel goede vegetaties van levend hoogveen voor, wat erop duidt dat de huidige

stikstofdeposities niet volstrekt dodelijk zijn voor het hoogveen.<sup>91</sup> Mogelijk kan er dus wat hoogveengroei plaatsvinden onder hoge stikstofdeposities, maar met de huidige deposities kan er geen hoogveenlandschap ontstaan of worden behouden. Het is duidelijk dat een lagere stikstofdepositie de ontwikkeling van hoogveen positief beïnvloedt.

\* Bobbink. Effecten van stikstofdepositie nu en in 2030: een analyse. 2021.

#### 4.2.3.1 Huidige stikstofdepositie en stikstofoverschrijding in de Peelvenen

Op basis van de meest recent gerapporteerde emissies wordt de stikstofdepositie per Natura 2000-gebied berekend door Aerius<sup>92</sup>. De meest recente waarden voor de stikstofdepositie in deze gebieden zijn over 2018. In de Grootte Peel was de gemiddelde depositie in dat jaar 1436 mol/ha/jaar en in de Deurnsche Peel en Mariapeel was de gemiddelde depositie 1546 mol/ha/jaar. Deze deposities wijken niet heel ver af van de gemiddelden van Nederland of van de gemiddelde natuurgebieden in de provincies Noord-Brabant en Limburg.<sup>93</sup>

Omdat de stikstofgevoeligheid per habitattype verschilt, wordt de depositie ook per habitattype gegeven. Op deze manier kan nog beter inzicht worden gekregen in de overschrijding. De stikstofdepositie in de Peelvenen per habitattype is weergegeven in Tabel 4.3 en 4.4. Hieruit blijkt dat de KDW voor zowel hoogvenen als voor droge heide wordt overschreden. Vooral voor hoogvenen is er sprake van een forse overschrijding. Hoogvenen zijn (zoals eerder aangegeven) namelijk erg gevoelig voor stikstof en hebben een relatief lage KDW. De stikstofdepositie voor hoogvenen in de Peelvenen is ongeveer drie keer zo groot als de KDW. Ook als gekeken wordt naar het oppervlak van de Peelvenen wordt duidelijk dat de stikstofdepositie te hoog is. In 2018 was slechts 0-1% van het oppervlak van de stikstofgevoelige natuur in de Peelvenen niet overbelast door stikstof.

Tabel 4.3 Stikstofdepositie in de Grootte Peel (mol/ha/jaar).

Habitattype	KDW	2014 <sup>1</sup>	2017 <sup>2</sup>	2018 <sup>2</sup>	Verwachting 2030 <sup>2</sup>
Herstellende hoogvenen	500	1513	1471	1443	1186
Droge heide	1071	1458	1414	1379	1129
Hele gebied			1467	1436	1179

<sup>1</sup> Gegevens op basis van Aerius monitor 2016.

<sup>2</sup> Gegevens op basis van Aerius monitor 2020.

<sup>91</sup> Ondanks dat de vegetatie nog wel aanwezig is voldoet het door versnippering niet meer aan de definitie van het habitattype actief hoogveen, zie 4.1.1.3).

<sup>92</sup> RIVM. Aerius monitor 2020. <https://monitor.aerius.nl>

<sup>93</sup> Wageningen environmental research. Inzichten stikstofdepositie op natuur. 2019.

Tabel 4.4 Stikstofdepositie in de Deurnsche Peel en Mariapeel (mol/ha/jaar).

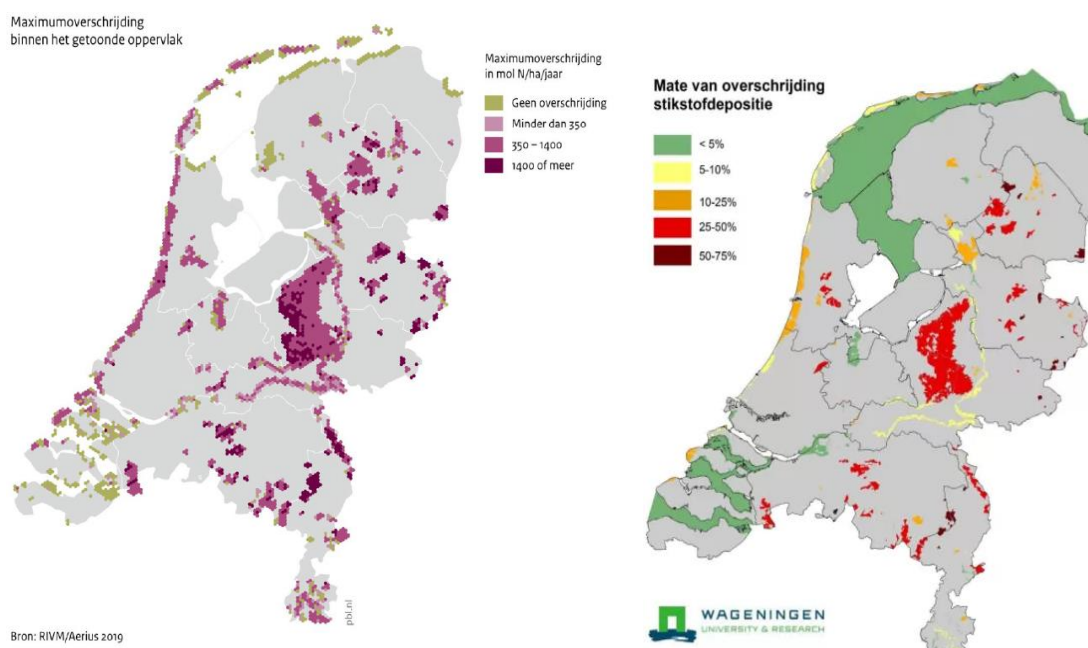
Habitatype	KDW	2014 <sup>1</sup>	2017 <sup>2</sup>	2018 <sup>2</sup>	Verwachting 2030 <sup>2</sup>
Actieve hoogvenen	500	1635	1586	1550	1279
Herstellende hoogvenen	500	1637	1587	1536	1264
Droge heide	1071	1458	1414	1379	1129
Hele gebied			1582	1546	1274

<sup>1</sup> Gegevens op basis van Aerius monitor 2016.

<sup>2</sup> Gegevens op basis van Aerius monitor 2020.

Met de huidige stikstofdepositie behoren de Peelvenen bij de Natura 2000-gebieden met de hoogste stikstofoverschrijdingen in Nederland (zie ook Figuur 4.6 a en b hieronder). Binnen de provincies Noord-Brabant en Limburg zijn de Grootte Peel en de Deurnsche Peel en Mariapeel de Natura 2000-gebieden met de hoogste overschrijding.<sup>94</sup> In een recent rapport wordt dan ook aangegeven dat er haast is geboden bij de stikstofreductie bij hoogvenen. De urgentie van deze reductie is geclassificeerd als 'zeer hoog'.<sup>95</sup>

Figuur 4.6 a en b Absolute en relatieve mate van overschrijding stikstofdepositie.



Bron Figuur 4.6 a: Planbureau voor de leefomgeving. Naar een uitweg in de stikstofcrisis. 2021.

<sup>94</sup> In het memo 'Inzichten stikstofdepositie op natuur' (Wageningen Environmental Research, 2019) staat dat de gemiddelde overschrijding in Noord-Brabant in de Grootte Peel en de Deurnsche Peel en Mariapeel veel hoger is dan bij andere natuurgebieden in Noord-Brabant. Voor de provincie Limburg wordt aangegeven dat de overschrijding het hoogste is in de Deurnsche Peel en Mariapeel en dat de Grootte Peel qua overschrijding de 4<sup>e</sup> grootste is (van de 23 Natura 2000 gebieden in Limburg). Recentere cijfers op het Limburg Stikstof Dashboard geven zelfs aan dat de Deurnsche Peel en Mariapeel de hoogste stikstofoverschrijding heeft van alle Natura 2000-gebieden in de provincie Limburg, gevolgd door de Grootte Peel.

<sup>95</sup> Bobbink. Effecten van stikstofdepositie nu en in 2030: een analyse. 2021.

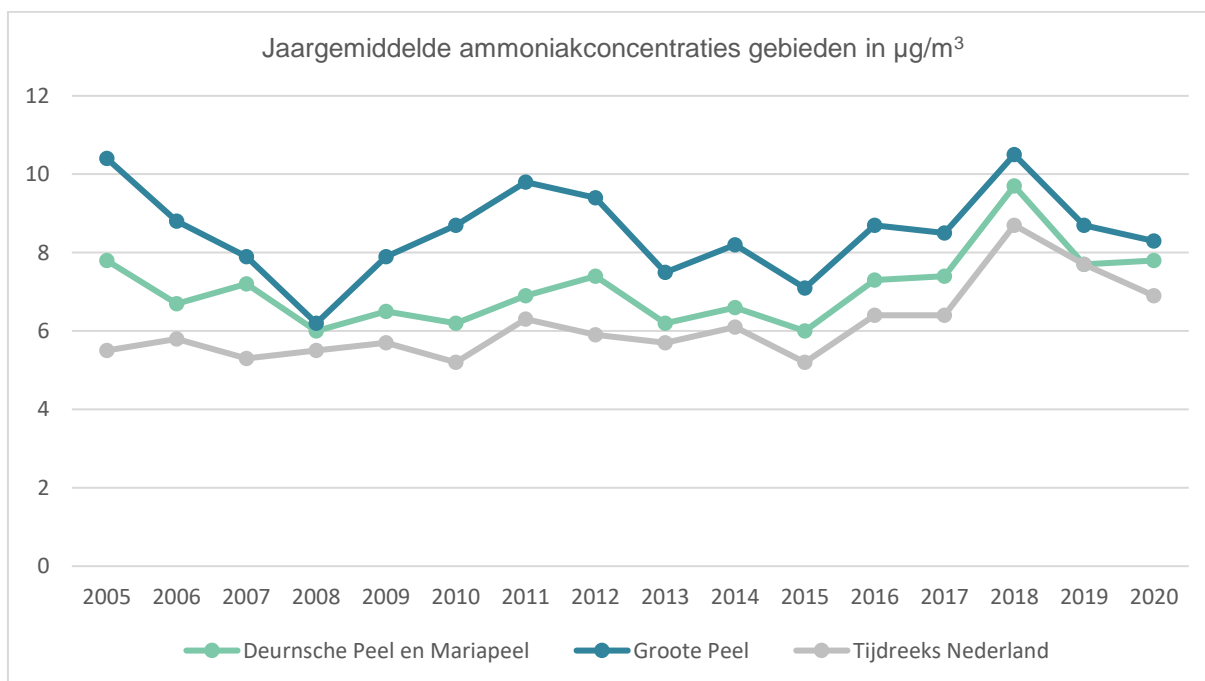
Bron Figuur 4.6 b::Wageningen environmental research. Inzichten stikstofdepositie op natuur. 2019.

#### 4.2.3.2 Ontwikkeling stikstofdepositie in de Peelvenen

In Tabel 4.3 en 4.4 is te zien dat de berekeningen van de stikstofdepositie in de Peelvenen een kleine daling vertonen, zo'n 2% in 2018 ten opzichte van 2017. De daling van de stikstofdepositie per habitattype is in 2018 ongeveer 5% ten opzichte van 2014.

Naast de hiervoor genoemde berekeningen door het RIVM, wordt er in de Peelvenen ook de ammoniakconcentratie in de lucht gemeten. In figuur 4.7 hieronder staan deze gemeten concentraties voor de Peelvenen weergegeven. De waarden zijn niet alleen afhankelijk van de uitstoot van ammoniak, maar ook van andere factoren. Zo kunnen factoren als meteorologie en de chemische samenstelling van de atmosfeer schommelingen in concentraties verklaren. Maar als we naar het algemene beeld kijken dan zien we dat er zowel in de Groote Peel als in de Deurnsche Peel en Mariapeel geen sprake is van een afname van ammoniakconcentraties. In een recent rapport<sup>96</sup> over stikstofdepositie wordt ook aangegeven dat de gemiddelde ammoniakconcentratie in natuurgebieden in Nederland van 2005 tot 2016 gelijk bleef en daarna weer een stijging liet zien.

Figuur 4.7. Jaargemiddelde ammoniakconcentraties in de Groote Peel (blauwe lijn), Deurnsche Peel en Mariapeel (groene lijn) en Nederland (grijze lijn) in  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ .



Bron: [man.rivm.nl](http://man.rivm.nl)

<sup>96</sup> Bobbink. Effecten van stikstofdepositie nu en in 2030: een analyse. 2021.



### Verwachtingen tot 2030

De berekeningen van het RIVM hebben op basis van een referentiescenario en gemiddelde economische groei ook een prognose gemaakt van de stikstofdepositie in 2030.<sup>97</sup> De verwachting is dat de stikstofdepositie in de Peelvenen zal dalen (zie Tabel 4.3 en 4.4). Echter de stikstofdepositie zal ook in 2030 de KDW voor hoogvenen nog ruim overschrijden. De verwachting is dat de stikstofdepositie in 2030 nog zo'n 2,5 keer de KDW bedraagt. Dit staat in schril contrast met de verwachting uit de aanvraag van het LIFE+ project voor de Deurnsche Peel en Mariapeel, waarin de verwachting werd uitgesproken dat de stikstofdepositie in 2030 800 mol/ha/ja zou zijn.

Wanneer wordt gekeken naar het oppervlak van de natuurgebieden, dan is de voorspelling dat in 2030 in de Groote Peel 93% van de stikstofgevoelige natuur nog een te hoge stikstofdepositie heeft. Voor de Deurnsche Peel en Mariapeel is dit percentage 95%. Daarbij wordt aangegeven dat het bij 86-87% van het oppervlak in de Peelvenen nog gaat om een sterke overbelasting van minimaal 2x de KDW.

De kanttekening bij deze berekeningen is dat deze berekeningen alleen beleid meenemen dat is vastgesteld voor 1 mei 2019. Echter, de provincie Limburg geeft aan dat het ook de verwachting is dat de landelijke resultaatverplichting uit de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (voor 2035 74% van het areaal stikstofgevoelige Natura 2000 onder de KDW) in de Peelvenen niet gehaald gaat worden.

Eenzelfde uitkomst heeft een recent rapport dat de overschrijding van de KDW in 2030 specifiek voor hoogvenen heeft berekend. Deze berekeningen zijn uitgevoerd met een optimistisch scenario (5 kg/ha/jaar) en een pessimistisch scenario (2,5 kg/ha/jaar) voor de vermindering van de stikstofdepositie in de komende jaren<sup>98</sup>. Het blijkt dat in beide scenario's nog alle hectaren herstellende hoogvenen en actieve hoogvenen (hoogveenlandschap) in Nederland de KDW zullen overschrijden. Er wordt in bovengenoemd rapport dan ook opgemerkt dat de voorgenomen herstelmaatregelen onvoldoende zijn -ook gezien de ongunstige staat van instandhouding- om dreigende verslechtering afdoende te keren.

#### 4.2.3.3 Bronnen stikstofdepositie Peelvenen

Het PBL geeft aan dat in de Peelvenen de hoge overschrijdingen van de KDW's voor een groot deel toe te schrijven zijn aan een relatief hoge concentratie veehouderijen in de nabijheid van de natuur.<sup>99</sup> Het grote aandeel van landbouw is ook terug te zien in de data over stikstofdepositie van Aerius (zie figuur 4.8 met de bronnen van de stikstofdepositie in de Peelvenen per sector). De landbouw draagt in beide Natura 2000-gebieden van de Peelvenen het meeste (bijna 50%) bij aan de stikstofdepositie. Daarnaast is het opvallend dat bijna 40% van de depositie van het buitenland afkomstig is. Dit komt in 2018 neer op zo'n 550-600 mol/ha/jaar, meer dan de KDW voor hoogvenen. De andere sectoren dragen relatief weinig (minder dan 5%) bij. De beperkte bijdrage van de andere sectoren wordt onderstreept als we alleen kijken naar de binnenlandse bronnen van de stikstofdepositie. Van de binnenlandse bronnen is zo'n 80% afkomstig van de landbouw, 6-7% van het wegverkeer, zo'n 2,5% van zowel de industrie als de scheepvaart, minder dan 1,5% van vervoer en overig verkeer en 5-7% van overige sectoren.

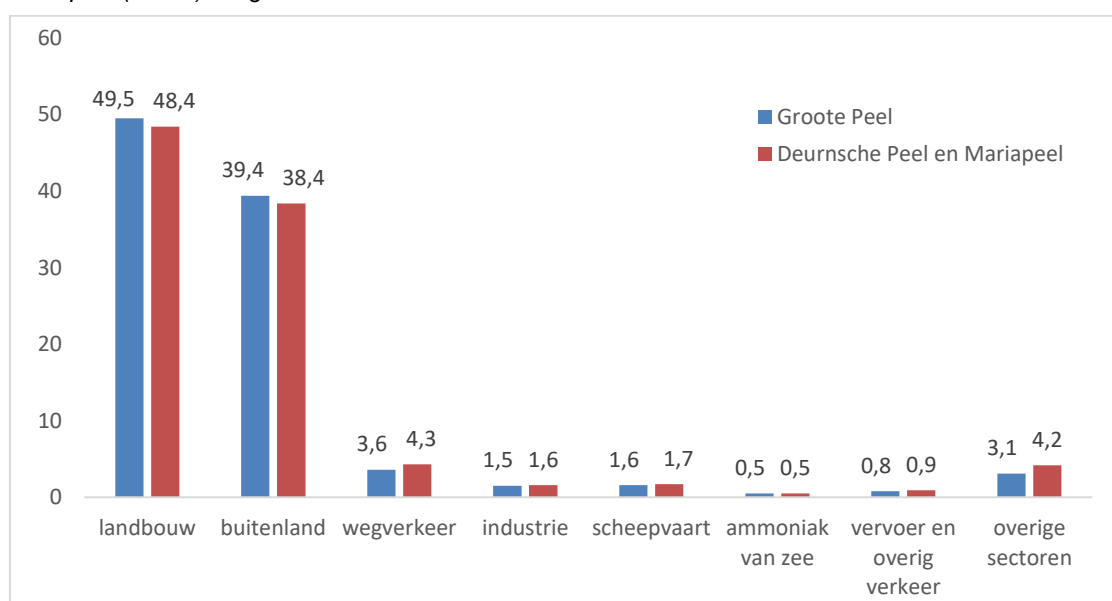
<sup>97</sup> Dit omvat het beleid dat is vastgesteld voor 1 mei 2019. Later vastgesteld beleid is nog niet meegenomen hierin.

<sup>98</sup> Bobbink. Effecten van stikstofdepositie nu en in 2030: een analyse. 2021.

<sup>99</sup> Planbureau voor de leefomgeving (PBL). Naar een uitweg in de stikstofcrisis. 2021.

De verwachting voor 2030 is dat de aandelen van de sector niet veel veranderen. Het aandeel van de landbouw zou volgens de verwachtingen dan 1,7-1,8 procentpunt stijgen, terwijl het buitenland 1,6-1,7 procentpunt daalt en het wegverkeer 0,5 procentpunt daalt.<sup>100</sup> Ook het PBL geeft in een recent rapport<sup>101</sup> aan dat de industrie een beperkte bijdrage heeft, de depositie door verkeer autonoom zal blijven dalen en dat het bereiken van de KDW's in natuurgebieden een forse daling van de stikstofuitstoot door de landbouw vraagt.

*Figuur 4.8 Aandeel van de stikstofdepositie per sector in de Groote Peel (links) en de Deurnsche Peel en Mariapeel (rechts). Gegevens over 2018.*



Bron: RIVM, Aerius monitor 2020.

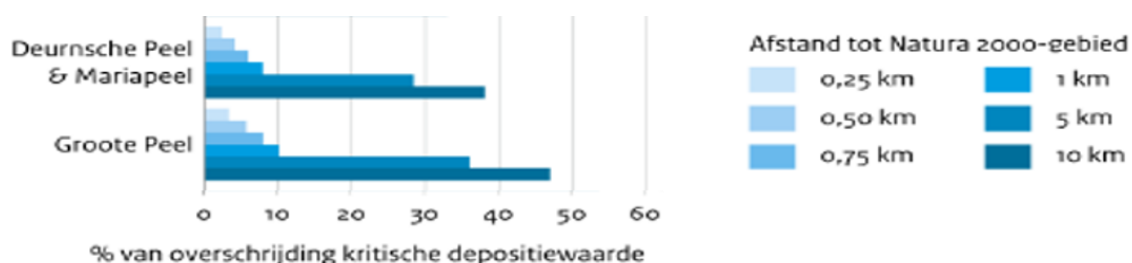
#### Afstand van stalemissies tot de Peelvenen

Om inzicht te geven in de stalemissies van stikstof heeft het PBL ook enkele grove modelinschattingen gemaakt waarbij de afstand tot de natuurgebieden is bekeken (zie figuur 4.9). Hieruit blijkt dat zo'n 8-10% van de overschrijding van de KDW in de Peelvenen afkomstig is van stalemissies binnen 1km van de natuurgebieden, zo'n 20-26% van stalemissies op 1-5km van de natuurgebieden en zo'n 10% van stalemissies op 5-10km van de natuurgebieden. Dit betekent dat zo'n 38% (Deurnsche Peel en Mariapeel) en zo'n 47% (Groote Peel) van de overschrijding van de KDW afkomstig is van stalemissies in een straal van 10km rondom de natuurgebieden.

<sup>100</sup> Daarbij dus de kanttekening dat beleid rondom stikstofreductie dat na 1 mei 2019 is vastgesteld nog niet is meegenomen in deze verwachtingen.

<sup>101</sup> Planbureau voor de leefomgeving (PBL). Naar een uitweg in de stikstofcrisis. 2021.

Figuur 4.9 Effect van stalemissies op de stikstofdepositie in enkele Natura 2000-gebieden.



Bron: PBL. Naar een uitweg uit de stikstofcrisis. 2021.

#### 4.2.3.4 Adviezen maatregelen stikstofreductie

Verschillende recente rapporten gaan in op de mogelijkheden en uitvoering van de stikstofreductie in Nederland.<sup>102</sup> Een gebiedsgerichte aanpak staat hierbij veelal centraal. Zo wil het adviescollege stikstofproblematiek, door maatwerk, de ammoniakreductie gebiedsspecifiek reduceren op basis van de stikstofbelasting in het desbetreffende gebied. Ook het PBL benadrukt het belang van gerichte stikstofmaatregelen. Ongerichte maatregelen creëren namelijk het risico op kostbare lock-ins (investeringen bieden perspectief op de korte termijn, maar blijken uiteindelijk onvoldoende). Daarnaast is het kosteneffectiever om maatregelen gericht in te zetten, aangezien ongerichte maatregelen de stikstofdepositie verlagen op plekken wat het niet nodig is en waarschijnlijk onvoldoende op plekken waar het wel noodzakelijk is. De hoogste prioriteit voor stikstofmaatregelen zijn plekken met veel lokale bronnen en een grote overschrijding. Daarbij geeft het PBL specifiek de Peelvenen aan als gebied dat gebaat is bij gebiedsgerichte stikstofmaatregelen.

Een ander advies dat vaak terugkomt is een integrale aanpak. De grenszone van Noord-Brabant en Limburg (waar de Peelvenen deel van uitmaken) wordt door Erisman en Strootman specifiek genoemd als een sleutelgebied waar meerdere grote opgaven spelen (bv water, landschap, verstedelijking en landbouw). Dit zorgt voor het risico van fragmentarische oplossingen en het is dus van groot belang om de koppeling te leggen tussen verschillende opgaven en deze in samenhang aan te pakken. Zo worden er in het algemeen 'meekoppelkansen' gezien voor bijvoorbeeld klimaatmaatregelen. Ook wijst het PBL op de nieuwe biodiversiteitsstrategie van de Europese Commissie waarbij er meer areaal voor natuur beschikbaar moet komen.

Vanwege de complexiteit op gebiedsniveau kan de problematiek complex zijn en is een systeembenadering nodig. Daarbij moet men zich niet alleen richten op de stikstofdepositie, maar meer focussen op natuurkwaliteit. Zo kan het risico voor de natuur bij een kleine overschrijding van de KDW beperkter zijn dan andere drukfactoren. Het is dus van belang om de oorzaken van de achteruitgang aan te pakken.

<sup>102</sup> Onder andere: Adviescollege stikstofproblematiek. Niet alles kan overal. 2020.; Planbureau voor de leefomgeving (PBL). Naar een uitweg in de stikstofcrisis. 2021.; Erisman en Strootman. Naar een ontspannen Nederland. 2021.; Wageningen environmental research. Inzichten stikstofdepositie op natuur. 2019.

Het belang van goede gebiedsgerichte monitoring daarbij wordt door het PBL onderschreven (zie paragraaf 3.2.3). Met meer kennis over lokale ontwikkelingen in de ecologie kan er bij de beleidsaanpak meer maatwerk worden geleverd. Zulke informatie helpt om beter geïnformeerde keuzes te maken in prioritering en fasering van stikstofreductie. Bij onvoldoende informatie zullen de focus van beleid en de focus tijdens rechtszaken over bijvoorbeeld vergunningen zich richten op de overschrijdingen van de KDW. Zonder gedetailleerde informatie kan er namelijk geen zekerheid worden gegeven dat de stikstofdepositie niet tot verslechtering van de instandhoudingsdoelstellingen leidt.

De rapporten geven ook verschillende mogelijkheden tot reductie van stikstof. Hierbij ligt de meeste focus op landbouw, omdat deze het meeste bijdraagt aan de stikstofdepositie. Wageningen Environmental research noemt hiervoor drie mogelijkheden:

- Emissiereducerende maatregelen in de veehouderij door technische en managementoplossingen. Dit kan in theorie een reductie van 220 mol/ha/jaar opleveren in Natura 2000-gebieden. Daarbij wordt wel vermeld dat dit veel investeringen kost en dat de effectiviteit van de maatregelen niet altijd goed duidelijk is.
- Emissiereductie door transitie naar grondgebonden kringloop- en/of natuurinclusieve landbouw. De transitie naar kringlooplandbouw kan een reductie van 220 mol/ha/jaar opleveren in Natura 2000-gebieden. De transitie naar natuurinclusieve landbouw in een zone van 5km rondom een natuurgebied zou naar schatting een reductie van 200 mol/ha/jaar kunnen opleveren.
- Lokaal maatwerk met emissiereductie of sanering van veehouderij met een hoge stikstofbelasting op het gebied.

Specifiek voor de Peelvenen wordt door het PBL zonering genoemd als een belangrijke effectieve maatregel. Bij het kiezen van maatregelen en het maken van keuzes door beleidsmakers waarschuwt het PBL voor niet-strategische keuzes. Het kiezen voor maatregelen die grote investeringen kosten maar wel restemissies behouden heeft namelijk het risico op een lock-in. Vanwege de grote stikstofoverschrijdingen in de Peelvenen is het risico dat investeringen hier tot een lock-in leiden nog groter dan op andere plekken. Investeringen in technologische oplossingen kunnen bijvoorbeeld perspectief bieden op de korte termijn, maar onvoldoende blijken om de stikstofdepositie voldoende te verlagen voor de lange-termijn stikstofdoelen.

Er is tegenwoordig ook onzekerheid over de effecten van de technologische oplossingen in de praktijk<sup>103</sup>, zo blijkt ook uit recente rechtspraak.<sup>104</sup> En met alleen technologische oplossingen worden de langetermijndoelen in ieder geval niet gehaald. Wanneer de restemissies te hoog blijken te zijn om de langetermijndoelen te halen zullen de investeringen versneld moeten worden afgeschreven. Hiermee creëer je een lock-in-effect en beperk/bemoeilijk je de mogelijkheden om integrale maatregelen te nemen. Ook heeft dit pijnlijke gevolgen voor boerenbedrijven die veel geïnvesteerd hebben in de technologische maatregelen. Erisman en Strootman zijn het meest stellig over dit onderwerp: “Stap niet in de valkuil van de inzet op alleen technische oplossingen om de kool en de geit te sparen. Daarmee gaan kostbare jaren verloren. Ze kosten veel geld en zijn uiteindelijk niet kostenefficiënt.”<sup>105</sup> Naast

<sup>103</sup> CBS. Stikstofverlies uit opgeslagen mest. 2019.

<sup>104</sup> Bijvoorbeeld: Rechtbank Noord-Nederland. ECLI:NL:RBNNE:2021:810. 15-03-2021; Rechtbank Midden-Nederland. ECLI:NL:RBMNE:2021:4505. 22-09-2021

<sup>105</sup> Erisman en Strootman. Naar een ontspannen Nederland. 2021.

technologische ontwikkelingen gelden deze risico's ook voor transities naar andere soorten landbouw.

### 4.3 Gerealiseerde maatregelen

Voorgaande paragrafen geven een beeld wat is bereikt in de Peelvenen op het gebied van de primaire doelstellingen en randvoorwaarden. In deze paragraaf wordt beschreven in hoeverre de geplande maatregelen om de doelen en randvoorwaarden te realiseren ook daadwerkelijk zijn genomen.

Sinds 1960 zijn er stapsgewijs en per deelgebied vele maatregelen uitgevoerd in (en rondom) de Peelvenen. De eerste maatregelen werden in de jaren 1960 in de Grootte Peel uitgevoerd, in de Deurnsche en Mariapeel gebeurde dat in de jaren 1970. De maatregelen zijn geïnitieerd vanuit verschillende partijen, zoals het Rijk, de provincies, waterschappen, maar ook bijvoorbeeld Werkgroep Behoud de Peel onderneemt vrijwillige acties en bijdragen aan de benodigde herstellende maatregelen.

De uitgevoerde maatregelen waren gericht op de ontwikkeling van de EHS/NNN (vergroten areaal natuur), het herstel van de hydrologie (kwantiteit en kwaliteit) in en rondom het gebied, het verminderen van de eutrofiëring (vermesting) en het verminderen van stikstofdepositie. Dit met het oog op onder andere de realisatie van NNN en de N2000-doelen. De maatregelen dragen ook bij aan de doelen van het waterbeleid, de KRW en doelstellingen van de waterschappen. Deze betreffen namelijk onder andere verdrogingsbestrijding en verbetering waterkwaliteit in N2000-gebieden. De uitgevoerde maatregelen passen (daarmee) bij EU-, Rijks- en provinciale doelen en plannen. De maatregelen in de Peelvenen vanaf 2013 zijn over het algemeen inhoudelijk in lijn met de plannen uitgevoerd. Maar daarbij was, om verschillende redenen, vaak wel sprake van vertraging.

Ook waren er soms extra mitigerende maatregelen nodig door onverwachte impact van uitgevoerde maatregelen, maatregelen gericht op recreatie blijven achter en eind 2021 is op één locatie een maatregel uitgevoerd die niet gepland was en hersteld moet worden (zie ook 4.3.1). De uitvoering van de geplande maatregelen in de Mariapeel en het Limburgse deel van de Grootte Peel is grotendeels afgerond, zo is in een gesprek aangegeven. In de Deurnsche Peel loopt dit nog. Zo is project Leegveld nog in uitvoering en staan nog verdere projecten gepland (onder andere Heittrak-'t Zinkske), ook voor een gebied nabij de Grootte Peel (zie paragraaf 4.3.1). In het vervolg van deze paragraaf 4.3 wordt op hoofdlijnen ingegaan op de uitgevoerde maatregelen.

#### 4.3.1 Uitvoering deelprojecten

In deelprojecten wordt uitwerking gegeven aan de planvorming van het gebied die vastligt in het Landinrichtingsplan "Het onverenigbare verenigd" uit 2005. Daarmee wordt ook uitvoering gegeven aan de maatregelen uit het N2000-beheerplan/aanwijzingsbesluit en de plannen uit de bestuursovereenkomst Peelvenen, omdat deze aansluiten bij het Landinrichtingsplan. Door voortschrijdend inzicht, het beschikbaar komen van nieuwe (met name hydrologische) technieken en innovatie zijn er ook opnieuw maatregelen uitgevoerd (bijvoorbeeld oude stuwen die vervangen worden door computergestuurde en op afstand te regelen stuwen).

Deelprojecten die vanaf 2013 in de Peelvenen zijn, of worden, uitgevoerd zijn:

- **Inrichtingsplan IGU Peelvenen Mariapeel (afgerond)**

Dit inrichtingsplan is uitgevoerd in de periode 2013-2016. In 2015 is het project overgedragen van DLG naar de provincie Limburg. Waterschap Peel en Maasvallei(WPM)<sup>106</sup> was betrokken bij de uitvoering. Het betrof grondverwerving en kavelruil voor de EHS, het inrichten van de verworven gronden als natuur, verdere (inrichtings)maatregelen EHS en maatregelen NLP/water zoals het omleggen van watergangen.

- **LIFE+ Groote Peel en LIFE+ Deurnsche Peel en Mariapeel (afgerond)**

De LIFE+-projecten Groote Peel (2014-2017) en Deurnsche Peel en Mariapeel (2013-2018) zijn uitgevoerd door de provincie Noord-Brabant en SBB in samenwerking met WAM, provincie Limburg en WPM/WL. Het betrof onder andere inrichting van nieuwe natuur, hydrologische maatregelen en het verwijderen van trosbosbes (exotenbestrijding). Bij de LIFE+-aanvraag voor de Deurnsche Peel en Mariapeel hebben Algemene Belangengroep Mariapeel (ABM), ZLTO en LLTB hun steun aan het project gegeven gezien de noodzaak van de maatregelen, ondanks dat dit gepaard ging met een grote functieverandering voor de landbouw. Dit maakte het mogelijk dat bedrijven die gesitueerd zijn in de EHS verplaatst werden naar een locatie verder van het natuurgebied waar ze meer toekomstperspectief hebben. Recreatie werd gezien als een mogelijkheid voor lokale ondernemers om de landbouwactiviteiten om te buigen naar een ander takenpakket dat passend is voor dit gebied. Een voorwaarde die LLTB stelde, was dat er geen maatregelen uitgevoerd zouden worden buiten de N2000-begrenzing.

- **Project Leegveld (lopend sinds 2016)**

In 2021 is gestart met de uitvoering van maatregelen Leegveld (zie ook paragraaf 3.3.2). Als eerste wordt voormalige landbouwgebied heringericht tot nieuwe natuur, waarna (waarschijnlijk na eind 2022) het waterpeil kan worden opgezet. In november 2021 zijn maatregelen rond de Soemeersingel echter tijdelijk stilgelegd, nadat er een fout is gemaakt. Er zijn maatregelen uitgevoerd die niet in het plan staan. Daarbij zijn enkele delen van wieden en een sloot gedempt. Deze zijn karakteristiek voor de cultuurhistorie van de Peelvenen en hadden niet gedempt mogen worden zonder een omgevingsvergunning. Waterschap Aa en Maas heeft aangegeven dat de herstelwerkzaamheden worden uitgevoerd, onder andere in overleg met de gemeente Deurne, die bevoegd gezag is voor omgevings/aanlegvergunningen. Werkgroep Behoud De Peel had eerder al zorgen geuit over het nut van bepaalde maatregelen van het project.<sup>107</sup>

- **Andere lopende projecten in 2021**

Herinrichting Aa (2019 t/m 2022), herstelmaatregelen na de Peelbrand van 2020 en packagedeal Griendtsveen met maatregelen om de waterhuishouding in en om het dorp te verbeteren voor bewoners, natuur en landbouw (2017-2022).

- **Twee grote projecten voor na het project Leegveld (gepland; wel al in voorbereiding)**

Heittrak-'t Zinkske en Groote Peel-West (Asten), en inrichting van de randzones rondom de Groote Peel waarvoor in totaal nog circa 350 ha verworven moet worden.

- **Doorlopende projecten**

SBB voert regelmatig reguliere beheermaatregelen uit in de Peelvenen.

<sup>106</sup> Op 1 januari 2017 met het Waterschap Roer en Overmaas opgegaan in Waterschap Limburg.

<sup>107</sup> Bron: dmgdeurne.nl, 27 november 2021.



De maatregelen die zijn uitgevoerd in het kader van de genoemde deelprojecten vanaf 2013, maar ook in de periode tussen 1960 en 2013, betreffen op hoofdlijnen:

#### Bronmaatregelen / Grondverwerving

- In en om de Peelvenen is in de periode 1980 tot 2010 veel landbouwgrond opgekocht en omgezet naar natuur. Zo werd de opkoop van landbouwgebieden in de Deurnsche Peel (het Middengebied) in 2011 afgerond. Vanaf 2010 viel de grondverwerving NNN stil door de Rijksbezuinigingen. Later is dat weer opgepakt, vooral door de provincie Noord-Brabant. Zo is er ten behoeve van het project Leegveld in totaal 180 hectare agrarische grond verworven. Ook zijn twee stikstof-piekbelaasters uitgeplaatst via een destijds lopende Rijkssaneringsregeling. De gronden zijn ingezet voor Leegveld.
- Verworven gronden worden, na afplaggen, omgevormd naar natuur. Verdroging en fluctuatie van waterpeilen worden hiermee verminderd, omdat er minder water wordt onttrokken door drainage en beregening in het 'omliggende' landbouwgebied. Ook de toevoer van voedselrijk water vanuit landbouwgebieden wordt verminderd en daarmee de eutrofiëring. Verder neemt het areaal natuur toe.
- Grondverwerving is van groot belang geweest voor de maatregelen in de Peelvenen. Zo was de opkoop in het Middengebied een voorwaarde voor de uitvoering van het LIFE+ project Deurnsche Peel en Mariapeel. Voor het project Leegveld kon ook de benodigde grond opgekocht worden dankzij het grondstrategieplan.

#### Inrichtings- en herstelmaatregelen

Deze betreffen:

- Inrichten van nieuwe natuur op voormalige agrarische gronden (zie hiervoor).
- Aanleg, herstel en/of ophogen van kades en dijken om water beter vast te houden. Aanleg van dammen, damwanden en schermen om lekken te dichten en water beter vast te houden. Hiermee ontstaan diverse compartimenten om peilregeling te vergemakkelijken.
- Aanleg en/of verbetering/renovatie van stuwen, gemalen en duikers waarmee waterstanden in de compartimenten regelbaar worden.
- Dempen, verleggen, scheiden en afdammen van (drainerende) waterlopen en sloten en dergelijke om water in het gebied te houden en te voorkomen dat voedselrijk water het gebied instroomt.
- Weghalen van trosbosbes in de Deurnsche Peel en Mariapeel omdat deze veel water onttrekt, schaduw geeft waardoor veenmossen slecht groeien en de afgevallen bladeren zorgen voor ongewenste extra voedingsstoffen.
- Inrichting hydrologische bufferzones grenzend aan de N2000-gebieden om grondwaterpeilfluctuaties te verminderen en een vergelijkbare bijdrage te leveren voor de landbouw: enerzijds verdrogingsbestrijding en anderzijds tegengaan van wateroverlast/natschade voor de omgeving (bewoners, ondernemers en wegen).

#### Mitigerende maatregelen

Er zijn en worden op vele locaties (bij woningen) mitigerende maatregelen uitgevoerd om (een toename van) wateroverlast te voorkomen. Denk aan het voorkomen en herstel van waterschade en muggenoverlast voor bijvoorbeeld omwonenden.

### Reguliere beheermaatregelen

Deze betreffen:

- Begrazen, kleinschalig maaien en plaggen, inrichting begrazingseenheid en verwijderen berkenopslag, struwelen, trosbosbes en dergelijke. Deze beheermaatregelen dragen ook bij aan het verminderen van de eutrofiëring/stikstofdepositie en vernatting. In theorie kan men op een gegeven moment klaar zijn met inrichten en herstellen. Beheer zal echter nog wel nodig blijven, zo lang er nog geen sprake is van een robuust zelfvoorzienend hoogveengebied.
- Vanwege de hoge stikstofdepositie moeten de beheermaatregelen met een zodanig hoge frequentie en intensiteit plaatsvinden, dat ze ook schade aan de natuur veroorzaken. Door bijvoorbeeld herhaaldelijke betreding (door mens en soms ook machines) van het al verzwakte veenmos, waardoor de beginnende acrotelmontwikkeling in de kiem wordt gesmoord. Hiermee hebben beheermaatregelen ook een negatief effect op de hoogveenontwikkeling. Zo is aangegeven in gesprekken en in een rapport van PBL.

### Maatregelen ten behoeve van recreatie

In de deelprojecten was in lijn met het Landinrichtingsplan uit 2005 ook aandacht voor toeristisch/recreatieve, landschappelijke en cultuurhistorische doelen. Voorgenomen maatregelen op het gebied van recreatie worden echter niet altijd allemaal uitgevoerd. Zo is door de aanleg van kades in het LIFE+-project Groote Peel wel de recreatieve ontsluiting verbeterd, maar zijn in LIFE+ Deurnsche Peel en Mariapeel de maatregelen gericht op recreatie, zoals de aanleg van alternatieve wandelroutes, slechts deels uitgevoerd. Aan het recreatiezoneringsplan Peelvenen uit 2017 wordt nog geen uitvoering gegeven, omdat dit plan nog niet is vastgesteld. Het wachtte eind 2021 nog op een passende beoordeling.

In bijlage1 is een gedetailleerder overzicht opgenomen van de gerealiseerde maatregelen in de Peelvenen in de periode 1960 tot en met 2018.

## 4.3.2 Uitvoering maatregelen buiten de deelprojecten / N2000-gebieden

### Verminderen stikstofdepositie uit de lucht

De stikstofdepositie uit de lucht is via verschillende manieren aangepakt. Zo zijn er vele maatregelen uitgevoerd in het kader van de PAS/N2000. Daarnaast is gestuurd op de ammoniak/stikstofemissie, via vergunningverlening, subsidieregelingen en de voorwaarden en eisen die daarbij worden gesteld aan nieuwe stallen en nieuwe activiteiten. Zo is subsidie verleend voor de implementatie voor technische en innovatieve oplossingen voor stallen die emissieverlagend werken en zijn, zoals reeds eerder vermeld, in het kader van destijds lopende Rijkssaneringsregelingen twee piekbelasters uitgekocht. Daarnaast waren er ammoniakreductieplannen (ARP) van (gezamenlijke) gemeenten waarmee gewerkt is aan emissievermindering.

### Wateronttrekkingen

Via vergunningverlening en handhaving wordt gestuurd op wateronttrekkingen, zoals aangegeven in paragraaf 3.3.3.

### 4.3.3 Resultaten

De resultaten van de genomen maatregelen zijn op hoofdlijnen:

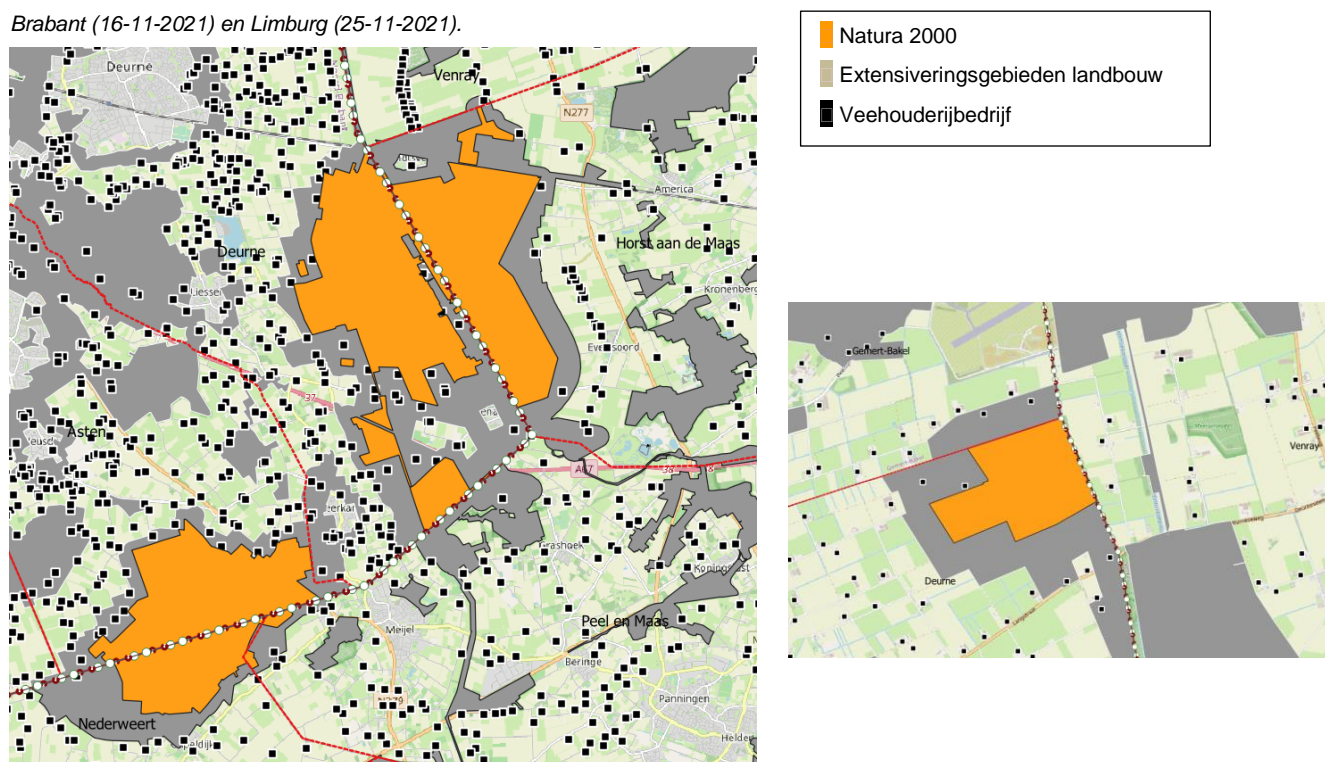
- een flinke toename van het areaal natuur door het omzetten van (landbouw)grond in natuur;
- een voorzichtige positieve tendens op het gebied van hoogveen en water, maar verdere verbeteringen zijn nog vereist voor waterkwantiteit en -kwaliteit;
- op het gebied van wateronttrekkingen en stikstofreductie in en rondom de Peelvenen zijn stappen gezet, maar zijn eveneens nog verbeteringen vereist vooral in de gebieden rondom de Peelvenen.

In een gesprek is tegenover de rekenkamer aangegeven dat via de uitgevoerde en nog uit te voeren maatregelen de basis wordt gelegd voor ontwikkeling van de gewenste natuur, en een halt wordt toe geroepen aan (mogelijke) achteruitgang daarvan. Echter, als de randvoorwaarden voor herstel zoals stikstofuitstoot en verdroging niet verbeteren, hebben deze maatregelen geen optimaal effect. In bijlage 1 wordt nader ingegaan op de resultaten van de deelprojecten die zijn uitgevoerd in de periode 1960 tot en met 2018.

#### 4.3.3.1 Resultaten rondom de Natura 2000-gebieden (stikstof en wateronttrekkingen)

Zie paragraaf 4.2.3 voor de ontwikkelingen op het gebied van stikstofdepositie in de Peelvenen. Zie onderstaande kaart voor de aanwezigheid van veehouderijen in de Peel. De rekenkamer constateert dat er aan de Brabantse kant relatief veel veehouderijen aanwezig zijn rondom de N2000-gebieden en in de extensiveringsgebieden.

Figuur 4.10 Veehouderijen (runderen, varkens, pluimvee) rond de Peelvenen. Bron: Bestand Veehouderij Bedrijven Noord-Brabant (16-11-2021) en Limburg (25-11-2021).



Bron: Bestand Veehouderij Bedrijven Noord-Brabant en Limburg.

Vergunningverlening en handhaving hebben ervoor gezorgd dat gestuurd is op wateronttrekkingen, echter zoals in paragraaf 3.3.3 reeds aangegeven, is recentelijk geconcludeerd dat er als het gevolg van wateronttrekkingen/beregening significant negatieve effecten zijn op hoogvenen.

In een gesprek is aangegeven dat rondom de Peel veel te weinig is gebeurd, daar is aan Limburgse zijde eigenlijk alleen maar sprake van een achteruitgang. Door steeds intensievere landbouw, de stikstofproblematiek is de afgelopen 40 jaar hetzelfde gebleven en er is sprake van steeds meer wateronttrekking voor beregening en drainages. Vergeleken met de provincie Brabant blijft Limburg duidelijk achter, zo wordt gesteld. Dat is het gevolg van een politieke keuze (bronmaatregelen en financiële middelen). Voor de Peelvenen geldt dat men in de toekomst vooral buiten het gebied aan de slag moet (voor stikstof en hydrologie).

Werkgroep Behoud de Peel vraagt al jaren aandacht voor de noodzaak van hydrologische en stikstofmaatregelen in en rondom de Peel. Zoals uit paragraaf 4.2 blijkt, is de overheid zich bewust van deze noodzaak, maar de resultaten zijn nog onvoldoende. Het belang van maatregelen buiten het N2000-gebied stond ook al in een evaluatie van het LIFE+-project Groote Peel (eind 2018) benoemd. Daarbij werd gesteld dat het daar nodig is om een hydrologische bufferzone te ontwikkelen, onder andere door landbouwgrond te verwerven, het in te richten als overgangsgebied en er door boeren peilgestuurde drainage aan te leggen. Een betrokkene verwoordde het als volgt: “De discussie moet zich niet alleen focussen op een N2000-gebied op een kaart. De natuur stopt daar niet. Je moet een robuust ecosysteem realiseren op landschapsschaal, waarbij de natuur kan floreren. Dan werkt het ook pas goed.” Een Brabantse evaluatie<sup>108</sup> uit 2021 concludeert dan ook dat overgangszones bij Natura 2000-gebieden kansen bieden voor natuurherstel. De Brabantse biodiversiteitsdoelstellingen worden namelijk niet gerealiseerd met alleen maatregelen in Natura 2000-gebieden.

In gesprekken is tegenover de rekenkamer aangegeven dat het ideale ecologische plaatje voor de randen om de Peel heen verandering van het grondgebruik is, waardoor negatieve effecten als stikstofdepositie en grondwateronttrekkingen verdwijnen. Maar daarbij wordt ook opgemerkt dat de praktijk weerbarstig is, er andere belangen spelen dan alleen natuur, de natuur onder druk staat en afhankelijk is van vele externe factoren die we als mens niet onder controle hebben. Een integrale gebiedsgerichte aanpak wordt noodzakelijk geacht. Deze is, zoals eerder opgemerkt, recentelijk opgepakt. Ook speelt op dit moment de beregeningsdiscussie die een positieve uitwerking kan hebben op de randvoorwaarden voor de Peelvenen.

#### 4.4 Verklaringen niet of later gerealiseerde maatregelen en doelen

Op basis van documenten en gesprekken zijn de volgende verklaringen naar voren gekomen voor het niet of later realiseren van maatregelen/projecten en doelen:

- **Onvoldoende doorzettingsmacht**

In een gesprek is aangegeven dat er in de Peel lange tijd (tot de LIFE+-projecten) vooral plannen werden opgesteld zonder dat er een knoop werd doorgemaakt over wanneer ze daadwerkelijk zouden worden uitgevoerd en het daarvoor beschikbaar stellen van middelen (vooral financieel).

<sup>108</sup> Berenschot. Evaluatie beleidsnota Brabant Uitnodigend Groen. 2021.

- **(Grote) terugval in beschikbare Rijksmiddelen vanaf 2010 en in Limburg ook provinciale financiële middelen.**

In 2011 waarschuwde het Planbureau voor de Leefomgeving dat voornoemde Rijksbezuinigingen zouden leiden tot een verdere verslechtering van de natuurkwaliteit en de leefomstandigheden voor planten- en diersoorten. In 2013 werd in een evaluatie van het Waterplan van de provincie Noord-Brabant gesteld dat de afhankelijkheid van Rijksmiddelen (EHS) een risico is gebleken voor (de voortgang van) de uitvoering van het provinciale beleid. Uit gesprekken die de rekenkamer met verschillende provinciale en extern betrokkenen heeft gevoerd, blijkt dat de voornoemde Rijksbezuinigingen (ook) negatief van invloed zijn geweest op de voortgang van de uitvoering van de maatregelen en resultaten in de Peelvenen. Ze hebben een flinke rem gezet op natuurontwikkeling en grondaankoop. Daarbij is ook door meerdere gesprekspartners aangegeven dat deze invloed in Limburg groter was dan in Noord-Brabant.

- **In Limburg ook terugval in beschikbare personele capaciteit**

Voor Limburg is in gesprekken naar voren gebracht dat naast de beperkte inzet van financiële middelen door de provincie, er de afgelopen jaren door bestuurlijke keuzes ook qua personeel minder tijd en capaciteit beschikbaar was voor bijvoorbeeld analyse van monitoringsgegevens. In Limburg was enkele jaren geleden namelijk sprake van een vacature- en inhuurstop waardoor lopende contracten (voor beheerplannen) niet konden worden verlengd. De taken van niet-verlengde contracten werden overgenomen door medewerkers in vaste dienst.

- **Zorgen en op bepaalde momenten ontbreken van draagvlak voor maatregelen**

Dit speelde bij nagenoeg alle projecten die in de loop van de tijd zijn uitgevoerd en relatief veel bij uitvoering van het inrichtingsplan Integrale Gebiedsuitwerking (IGU) Mariapeel, LIFE+ DMP en Leegveld. Om het draagvlak te vergroten is veel op communicatie ingezet. Dit heeft extra tijd gekost waardoor vertraging werd opgelopen. Ook rechtszaken en lange wachttijd bij de Raad van State zorgden voor vertraging, bijvoorbeeld bij LIFE+ en Leegveld. Tevens zijn in het LIFE+-project Deurnsche Peel en Mariapeel niet alle voorgenomen maatregelen ten behoeve van recreatie uitgevoerd door weerstand van omwonenden tegen alternatieve wandelroutes, maar ook omdat SBB eerst een recreatiezoneringsplan voor de gehele Peelvenen wilde opstellen.

- **Overmacht**

Ook werd soms vertraging opgelopen en/of waren extra/onvoorziene maatregelen nodig door onder andere het weer (waardoor werk niet altijd kon doorgaan) en andere natuurlijke omstandigheden zoals werk en aanwezigheid van een bever en gladde slang, en water dat zich na uitvoering van een maatregel in de praktijk anders gedroeg dan gedacht waardoor natschade ontstond in aangrenzend gebied dat moest worden opgelost via aanvullende maatregelen in de nazorg. Zo zou oorspronkelijk het kadeherstel Helenavaart tijdens het project LIFE+ Deurnsche Peel en Mariapeel worden uitgevoerd, maar werd in verband met aanwezige bevers uitgesteld en staat nu gepland voor het project Package deal Griendtsveen.

- **Te laat instellen waterpeil**

Door de maatregelen in het kader van de LIFE+ subsidies werd het mogelijk om in de Mariapeel hogere waterpeilen in te stellen. De instelling van het waterpeil heeft te laat plaatsgevonden, aldus een deskundige

van Staatsbosbeheer<sup>109</sup>. Daardoor hebben de droge zomers een grote impact op het gebied gehad. De achteruitgang van actief hoogveen in de Mariapeel is volgens deze deskundige mede te wijten aan het te laat instellen van het waterpeil. Opvallend is dat in een gesprek met de rekenkamer is aangegeven dat in de Groote Peel in een deelgebiedje nog geen vernatting is gerealiseerd na verwerving van een NNN-kavel voor omzetting naar natuurfunctie. De reden die hiervoor werd genoemd is dat er onvoldoende personele capaciteit was door de extra werkzaamheden voor project Leegveld. De reden die hiervoor werd genoemd is dat er onvoldoende capaciteit hiervoor was door extra werkzaamheden voor project Leegveld.

- **Maatregelen fout uitgevoerd**

Bij project Leegveld is op één locatie een ongeplande en niet-vergunde maatregel uitgevoerd, waardoor dat deel van het project tijdelijk stil is gelegd. Dit om via onafhankelijk onderzoek vast te stellen waarom het fout is gegaan. Ook zal een en ander worden hersteld.

- **Keuzes en concessies door botsende belangen afzonderlijke aspecten**

Door botsende belangen tussen natuur, landbouw, omwonenden, recreatie, cultuurhistorie, omwonenden, en dergelijke moeten soms keuzes worden gemaakt en concessies worden gedaan op één of meerdere van deze terreinen.

- **Onvoldoende inzet van dwingend instrumentarium**

In de evaluatie van het Brabants natuurbeleid<sup>110</sup> is geconcludeerd dat een dwingend instrumentarium onvermijdelijk is om de NNN in de provincie Noord-Brabant tijdig (in 2027) te realiseren.

- **Benodigde vaststelling door beide provincies verloopt niet altijd soepel**

In 2017 heeft SBB in lijn met het Natura 2000-beheerplan een recreatiezoneringsplan voor de Peelvenen opgesteld, maar dit was eind 2021 nog niet door de provincies vastgesteld en is daardoor ook nog niet geïmplementeerd. Een betrokkene heeft aangegeven dat hij van mening is dat het feit dat het door twee provincies moet worden vastgesteld niet helpt bij het soepel laten verlopen van dit proces.

- **Slecht op elkaar afgestemd 'beleid'**

In een gesprek is aangegeven dat het waterschap Limburg Natura 2000 (natuurdoelstellingen) ziet als een taak van de provincie. Waterschap zet meer vanuit de Waterwet in, wat niet altijd het beste is voor N2000. Bepaalde activiteiten van het waterschap vanuit de Waterwet zijn zelfs in strijd met Natura 2000-beleid (kern verlies rechtzaak). In een gesprek is aangegeven dat de provincie wat meer had kunnen toezien op de borging van haar belangen bij het waterschap, omdat de belangen van de twee organen ondertussen uit elkaar zijn gegroeid.

## 4.5 Uitgaven Peelvenen

### 4.5.1 Uitgaven op hoofdlijnen

Op basis van gegevens die de rekenkamer over uitgaven Peelvenen van beide provincies heeft ontvangen, kan op hoofdlijnen afgeleid worden dat de uitgaven voor de Peelvenen vanaf 2014 grofweg voor het grootste deel zijn gefinancierd uit Rijkmiddelen: ILG, Natuurpact NNN/EHS (met name grondverwerving, inrichting en SNL-subsidies) en Natura2000/PAS. Voor de LIFE+-projecten maakte ook de LIFE+-subsidies van de EU een

<sup>109</sup> Deltares. Passende beoordeling berekening. 2021.

<sup>110</sup> Berenschot. Evaluatie Beleidsnota Brabant Uitnodigend Groen. 2021.



significant deel uit van de financiering. Daarnaast is bij verschillende projecten ook gebruik gemaakt van POP-subsidies van de EU, zoals voor maatregelen Inrichtingsplan IGU Peelvenen Mariapeel en maatregelen vallend buiten de LIFE+-aanvragen om te zorgen dat bewoners en eventuele resterende agrariërs in het gebied droge voeten zouden houden, voor cultuurhistorie en recreatie. De vereiste cofinanciering van (tenminste) 50% bij de EU-subsidies werd door de provincies veelal uit Rijksmiddelen gefinancierd. Daarnaast zorgde Waterschap Aa en Maas en SBB (die daarvoor weer Rijksmiddelen van de provincie Limburg ontving) bij de LIFE+-projecten voor cofinanciering. De inzet van eigen provinciale middelen was relatief beperkt.

Binnen de uitgaven is grondverwerving een relatief grote/de grootste kostenpost in vergelijking met inrichtings-, herstel-, beheer- en andere kosten (niet-bronmaatregelen).

Bij voorstaande dient, evenals in hoofdstuk 3, te worden opgemerkt dat de provincies vanaf 2010 zijn geconfronteerd met grote Rijksbezuinigingen op de EHS/NNN/N2000. Limburg sloot zich daarbij aan en heeft in verband met schaarse middelen door andere bestuurlijke prioriteiten hiervoor slechts weinig structurele (eigen) middelen ingezet. Zo heeft de provincie Limburg er bij de LIFE+-projecten bijvoorbeeld voor gekozen om geen extra middelen beschikbaar te stellen aan SBB, naast de reeds verstrekte middelen in het kader van de meerjarenovereenkomst (MJO) SBB. Vanuit SBB is aangegeven dat de financiële middelen de laatste jaren flink zijn toegenomen.

Naast financiële middelen wordt er uiteraard ook personeel ingezet. De inzet van provinciale medewerkers is niet meegenomen in onderstaande financiële overzichten, omdat de kosten daarvan niet op projectniveau Peelvenen worden geadministreerd.

#### 4.5.2 Uitgaven toegelicht

Het is lastig gebleken om een overzicht te verkrijgen van alle gerealiseerde uitgaven en de financiering daarvan voor de Peelvenen. Op basis van de door de provincies (en de bij de uitvoering in Limburg betrokken partijen) aangeleverde informatie kan geen eenduidig en volledig overzicht worden samengesteld. Dit heeft te maken met verschillende factoren, zoals bijvoorbeeld:

- Hoe verder terug in de tijd, hoe minder goed toegankelijk de informatie is.
- Verschillende partijen zijn verantwoordelijk geweest voor de uitgaven. Tot 2015 vooral DLG daarna de provincies. En naast de provincie ook SBB en de waterschappen.
- Uitgaven worden niet altijd geregistreerd op het niveau van een natuurgebied, maar bijvoorbeeld voor alle natuurgebieden in de provincie.
- Uitgaven worden door de provincies verschillend geadministreerd.

Onderstaande tabellen geven dan ook op hoofdlijnen een indruk van gerealiseerde (en op stapel staande) uitgaven en de financiering daarvan, die door de rekenkamer zijn samengesteld op basis van de ontvangen informatie en informatie uit oudere documenten.

#### LIFE+-projecten totaal, peildatum eind 2018

De eerste tabel geeft de stand van zaken van de gerealiseerde uitgaven voor de LIFE+-projecten eind 2018. Voor deze projecten is gebruik gemaakt van Europese gelden, waar provincies (vooral via Rijksmiddelen) en WAM hebben gezorgd voor de vereiste cofinanciering.

Tabel 4.5 Overzicht gerealiseerde uitgaven LIFE+-projecten (stand van zaken eind 2018, excl. personeelskosten)

	LIFE+ Peelvenen Mariapeel (2014-2020)	LIFE+ Groote Peel (2015-2021)
EU-subsidie LIFE+	2.284.279	2.224.621
Provincie Noord-Brabant (Rijksmiddelen ILG en PAS)	1.320.833	2.250.001
Waterschap Aa en Maas	152.000	700.000
SBB (provincie Limburg via Rijksmiddelen PAS)	2.743.602	430.754
<b>Totaal</b>	<b>6.391.380</b>	<b>5.561.553</b>

Bron: Final report LIFE+ Peelvenen en Final report Groote Peel<sup>111</sup>

#### Uitgaven Noord-Brabant, peildatum augustus 2021

In onderstaande tabel op basis van recentere data (stand van zaken augustus 2021) de uitgaven van de provincie Noord-Brabant aan de Peelvenen en de bronnen waaruit deze zijn gefinancierd. De gegevens zijn aangeleverd door de provincie Noord-Brabant en betreffen de uitgaven door het programma Natuur; bij andere programma's zijn geen kosten naar voren gekomen, zo geeft de provincie aan. Het beperkt zich tot de kosten vanaf 2015, omdat DLG voor 2015 de uitvoering deed en deze kosten veel lastiger te achterhalen zijn. In een gesprek is aangegeven dat WAM reeds een deel van de € 2 miljoen die ze beschikbaar had gesteld voor de Peelvenen (bestuursovereenkomst) conform afspraken heeft uitgegeven voor initiatieven uit de buurt, die variëren van uitkijktorens tot de uitgave van boeken.

Tabel 4.6 Overzicht uitgaven Noord-Brabant 2014-2021 (stand van zaken 1-8-2021 in € miljoen)

Periode	Project	Raming <sup>^</sup>	Uitgaven	Bron
Afgerond				
2014-2020	LIFE+ Peelvenen (MP) alleen Br.deel		1,5	0,55 mln EU LIFE-subsidie, rest Rijksmiddelen ILG en N2000/PAS
2015-2021	LIFE+ Groote Peel		5,8	2,2 mln EU LIFE-subsidie, rest Rijksmiddelen N2000/PAS
2015-2019	Onderzoekskosten		0,3	Restant Rijksmiddelen ILG
Lopend				
2017-2021	Grondverwerving	55,5	15,0*	Rijksmiddelen Natuurpact EHS/NNB
2017-2023	DP herstelmaatregelen en inr NNB	21,1	2,8**	2,7 mln Rijksmiddelen Natuurpact NNB, rest Rijksm. N2000/PAS
2019-2022	Planvorming Heittrakse Peel/Zinkske	0,6	0,1**	Rijksmiddelen N2000/PAS

<sup>111</sup> Op de web/subsite van de provincie Noord-Brabant worden bedragen genoemd die hier iets van afwijken.

DMP totale projectkosten € 6,1 miljoen waarvan € 2,2 miljoen EU-subsidie, € 0,15 miljoen WAM, € 1,2 miljoen provincie Noord-Brabant en € 2,6 miljoen SBB via subsidie provincie Limburg. Groote Peel totale projectkosten € 5,5 miljoen, waarvan € 2,25 miljoen EU-subsidie, € 0,69 miljoen WAM, € 2,2 miljoen provincie Noord-Brabant en € 0,43 miljoen SBB via subsidie provincie Limburg.

2021	Verkenning Gebiedsgerichte Aanpak		0,1	Provinciale middelen
Verleende subsidies				
2018-2021	SBB herstelmaatregelen (PAS)		4,5	Rijksmiddelen N2000/PAS
2019-2021	WAM-omgevingsmanager		0,3	Rijksmiddelen N2000/PAS
2020, 2021	SBB Brand		2,0	Rijksmiddelen N2000/PAS
2020	WAM-de Bult		0,3	Rijksmiddelen N2000/PAS
<b>Totaal</b>	<b>o.b.v. afgeronde bedragen</b>	<b>(77,2)</b>	<b>(31,4)</b>	

Bron: Provincie Noord-Brabant, aangeleverd voor rekenkameronderzoek.

^ Beschikbare middelen (op basis van de bestuursovereenkomst Peelvenen 2016).

\* Stand van zaken 11-2021; op 31-12-2020 betrof dit € 13,7 miljoen. Deze uitgaven omvatten niet de uitkoop van piekbelasters Peelvenen (deze vonden in 2015 plaats).

\*\* In een gesprek is aangegeven dat voor het project Leegveld (DP) en de planvorming Heittrakse Peel/Zinkske eind 2021 naar verwachting

€ 14 miljoen uitgegeven zal zijn en in 2022 het resterende bedrag, op zo'n € 0,5 miljoen na.

#### Uitgaven Limburg, peildatum variërend van 2015 tot 2021

In onderstaande tabel op basis van verschillende bronnen en peildata een indicatie van uitgaven van de provincie Limburg en het waterschap aan de Peelvenen en de bronnen waaruit deze zijn gefinancierd.

Tabel 4.7: Overzicht uitgaven Limburg 2007-2021 (stand van zaken varieert: 2015, 2016, 2018, 2021)

Periode	Project	Uitgaven Limburg in miljoen €		Bron
		Provincie	WPM/WL	
Afgerond				
2007-2016	Inrichtingsplan IGU Peelvenen MP (grondverwerving, inrichting, monitoring)	1,3*	0,13^	.*** WPM realisatie waarvan 0,02 POP
2014-2020	LIFE+ Peelvenen (MP)	2,7**		Rijksmiddelen N2000/PAS aan SBB die cofinanciert
2015-2021	LIFE+ Grote Peel	0,4**		Rijksmiddelen N2000/PAS aan SBB die cofinanciert
2004-2020	Grondverwerving	4,1****		
Lopend				
2017-2022	Packagedeal Griendtsveen, Peelkanalen	1,3^^	1,4^^	Deel Rijksmiddelen N2000/PAS
2019-2021	Herinrichting Limburgse deel van de Aa	0,09^^	0,2^^	?
Verleende subsidies				
2018-2021	SBB herstelmaatregelen (PAS/stikstof)	1,2*****		Rijksmiddelen N2000/PAS (* € 1,4 mln)
	SBB-omgevingsmanager, onderzoeken maatregelen lek kade en muggen, begeleiding maatregelen, inventarisatie trosbosbes Mariapeel	0,3*****		Rijksmiddelen N2000/PAS
Geprogrammeerd/Schatting juni 2018		Raming		
	NLP Grote Peel	4,9*		

Bron: Provincie Limburg, op basis van verschillende documenten en informatie aangeleverd voor rekenkameronderzoek.

• Provincie: \* Overzicht van NB/Limburg juni 2018 in kader van verrekening N2000/PAS-middelen. \*\* Final reports LIFE+-projecten (eind 2018; in overzicht verrekening wordt voor DMP gesproken van € 5,2 i.p.v. € 2,7 miljoen SBB). \*\*\*

Overdrachtsdocument d.d. februari 2015 van het project IGU Peelvenen MP van DLG naar de provincie. \*\*\*\* Informatie door provincie aangeleverd: bedrag is exclusief 172.075 m<sup>2</sup> gronden die in het verleden nog door DLG zijn aangekocht. \*\*\*\*\* Informatie uit administratie over PAS-gelden (najaar 2021).

- Waterschap Limburg: ^ Op basis van eindafrekening 2016. ^^ Voor rekenkamer door WL opgestelde overzichten op basis van Partnercontract Waterschap Peel en Maasvallei 2013-2020 en Partnerschap Waterschap Limburg (2016-2022).

## 5 Provinciale Staten en Peelvenen

In dit hoofdstuk gaan we in op de rollen en rolinvulling (kaderstellend en controlerend) van PS bij het beleid voor de Peelvenen, de informatievoorziening aan PS over dit beleid, de voortgang en resultaten van het natuurbeleid in de Peelvenen (onderzoeksvraag 10). We spitsen ons daarbij met name toe op de periode 2015 tot heden. Als eerste geven we in onderstaand kader kort de belangrijkste bevindingen met bestuurlijke betekenis. Deze worden in het verdere hoofdstuk per paragraaf toegelicht.

### Samenvatting van belangrijkste bevindingen:

- De kaderstellende rol van PS voor de N2000-gebieden en de Peelvenen in het bijzonder is beperkt als het gaat om inhoudelijke (natuur)doelstellingen. Deze rol ligt met name bij GS en het Rijk. Concreet zijn PS alleen betrokken geweest bij de vaststelling van de provinciale inpassingsplannen Mariapeel (2013, PS Limburg) en Leegveld (2018, PS Noord-Brabant).
- PS hebben een uitgebreidere rol bij de kaderstelling van beleid dat geldt voor of invloed heeft op natuur in de hele provincie. Op dit niveau stellen/stelden PS kaders vast voor bijvoorbeeld het water-, natuur-, landbouw-, omgevings- en stikstofbeleid. Ook de budgetten worden door PS op dit hogere aggregatieniveau beschikbaar gesteld.
- PS zijn op hoofdlijnen geïnformeerd over het voorgenomen beleid, de beoogde doelen en maatregelen, de uitdagingen en tegengestelde belangen. Voor de Peel(venen) op enkele momenten, voor het algemene beleid veelvuldiger. Het is vooral vanwege activiteiten van Werkgroep behoud de Peel (WBdP), dat de betekenis van algemeen beleid voor de hele provincie voor een specifiek gebied als de Peelvenen duidelijk wordt (gemaakt) voor PS. Zij vragen in PS regelmatig, in algemene zin, maar soms ook specifiek voor de Peel(venen) aandacht voor met name vernatting, habitat en stikstofproblematiek.
- Over de mate van realisatie van doelstellingen en financiën Peelvenen krijgen PS weinig of geen informatie. PS vragen zelf ook niet vaak om specifieke informatie over de Peelvenen, maar tonen zich wel betrokken op momenten waarop het onderwerp aan de orde wordt gesteld door GS of naar aanleiding van actuele gebeurtenissen. In 2020 maakten PS van beide provincies echter via de Programmaraad aan de rekenkamer expliciet hun behoefte kenbaar aan informatie over de stand van zaken en resultaten van het natuurbeleid in de Peelvenen.

### 5.1 Kaderstellende rol PS

#### 5.1.1 Beperkte rol bij kaders N2000

De kaderstellende rol van PS voor de N2000-gebieden en de Peelvenen in het bijzonder is beperkt als het gaat om inhoudelijke (natuur)doelstellingen. Deze rol ligt met name bij GS die bijvoorbeeld het Landinrichtingsplan uit 2005 en (i.s.m. het Rijk) de N2000-beheerplannen hebben vastgesteld. Concreet zijn PS alleen betrokken geweest bij de vaststelling van provinciale inpassingsplannen Peelvenen. Dit is conform de bevoegdheden. In Limburg stelden PS in 2013 het “Provinciaal Inpassingsplan Peelvenen – Mariapeel” vast, in Noord-Brabant in 2019 het “Provinciaal inpassingsplan PAS Leegveld - Deurne.”

PS hebben verder geen eigen kaders meegegeven aan GS voor natuurdoelstellingen N2000-Peelvenengebieden.

### 5.1.2 Uitgebreidere rol bij kaders aanpalend beleid

PS hebben een uitgebreidere rol bij de kaderstelling van beleid dat geldt voor of invloed heeft op natuur in de hele provincie en zo ook op de Peelvenen. Dit is dus beleid op een hoger aggregatieniveau. Denk aan beleid voor water, natuur, landbouw, omgeving en stikstof. Zoals in voorgaande hoofdstukken reeds naar voren is gebracht, zijn dit domeinen/uitdagingen die in de Peelvenen bij elkaar komen. In onderstaand kader zijn *voorbeelden* te zien van aanpalend beleid dat door PS is vastgesteld en waarmee PS kaders hebben gesteld voor deze domeinen.

Tabel 5.1 Voorbeelden aanpalend beleid vastgesteld (in zwart) of binnenkort vast te stellen (in blauw) door PS

Limburg	Noord-Brabant
2015: Provinciaal Waterplan (PWP) 2016-2021 2021: Provinciaal Waterprogramma 2022-2027	2015: Provinciaal Milieu- en Waterplan (PMWP) '16-'21 2021: Regionaal Water en Bodem Programma '22-'27
2013: Natuur- en landschapsbeleid 'Natuurlijk eenvoudig' 2017: Natuurvisie 2016	2012: Brabant Uitnodigend Groen (BrUG) 2017: actualisatie BrUG 2012-2022 2022: <a href="#">Beleidskader Natuur 2023-2030</a>
2012: Limburgse Land- en Tuinbouw Loont (LLtL) '13-'15 2016: actualisatie daarvan LLtL2 2016-2019 2020: Limburgse landbouw- en agrifoodsector 2020-2030	<a href="#">voorjaar '22: Beleidskader Landbouw en Voedsel 2030</a>
2013: Verordening veehouderijen en Natura 2000* 2014: opgenomen in de Omgevingsverordening 2014 2017: wijziging Omgevingsverordening 2021: Omgevingsverordening Limburg (2021)	2017: wijziging Verordening natuurbescherming Noord-Brabant - Versnelling transitie veehouderij 2018: Brabantse Omgevingsvisie 2019: Interim omgevingsverordening Noord-Brabant (vervangt o.a. Verordening natuurbescherming en Verordening water) <a href="#">2-2022: Omgevingsverordening</a>
2014: Provinciaal omgevingsplan (POL) 2014 2017: wijziging daarvan 2021: vervangen door Provinciale Omgevingsvisie (POVI)	2016: Addendum grondnota (inzet minnelijke verwerving gronden o.b.v. volledige schadeloosstelling met als mogelijk sluitstuk onteigening)
2022: <a href="#">PS willen zélf kaders stellen in het stikstofdossier</a>	2021: Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof

\* Eisen aan stallen met oog op verlaging stikstofreductie in N2000

Via de Planning- en Controlcyclus in Limburg en de Sturings- en Verantwoordingscyclus in Noord-Brabant (P&C/S&V-cyclus) stellen PS vanuit hun budgetrecht het budget beschikbaar voor de uitvoering van het beleid. PS stellen daarbij geen budgetten specifiek voor de Peelvenen ter beschikking. Ook dat gebeurt op een hoger aggregatieniveau (natuur, N2000, water, etc).



## 5.2 Informatievoorziening aan PS

### 5.2.1 Op hoofdlijnen informatie over (voorgenomen) beleid en uitdagingen

De afgelopen jaren hebben PS van beide provincies op enkele momenten via verschillende manieren op hoofdlijnen informatie ontvangen over het voorgenomen beleid (dat) de Peelvenen (raakt).

Via de provinciale inpassingsplannen hebben PS van Limburg (2013) en Noord-Brabant (2019) voor respectievelijk het Peelvenengebied Mariapeel en Leegveld/Deurnsche Peel op hoofdlijnen informatie gekregen over de wettelijke oorsprong, beoogde doelen en maatregelen, uitdagingen en tegengestelde belangen, (integrale gebiedsgerichte) aanpak, en dergelijke. In Noord-Brabant kregen PS daarbij via een nota van zienswijzen ook inzicht in de geschiedenis van de Peelvenen en via een brief van belanghebbenden inzicht in bedenkingen. Via enkele aanpalende beleidsdocumenten waarin de Peel(venen) specifiek aan de orde komen, werden PS ook zeer op hoofdlijnen over het beleid of uitdagingen van de Peel(venen) geïnformeerd. In Limburg zijn dit:

- het Provinciaal Waterplan 2016-2021 (2015) en de tussenevaluatie daarvan (2019)
- de Natuurvisie 2016 (2017),
- het Waterprogramma 2022-2027 (2021)
- de Limburgse Aanpak Stikstofreductie en Natuurverbetering (2021).

In Noord-Brabant zijn dit de Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof en de Gebiedsgerichte aanpak groene en blauwe vraagstukken (beide 2021). In Limburg kregen PS ook via de antwoorden van GS op schriftelijke vragen van PS op specifieke onderdelen een inhoudelijk inkijkje op hoofdlijnen: bij vragen over milieu-overtredingen in 2011, kap van bos in 2014, beregeningsputten in 2019 en branden in 2020. In Noord-Brabant was dat alleen het geval bij vragen over de brand in de Deurnsche Peel in 2020.

Daarnaast bevatten de P&C/S&V-documenten uit 2015-2021 sporadisch informatie over beoogde doelen Peelvenen<sup>112</sup> en danin algemene termen. Op enkele (officiële) momenten zijn ook beoogde doelen, (specifieke) maatregelen en/of uitdagingen voor de Peelvenen met PS gedeeld. In Limburg is dat bijvoorbeeld gebeurd met schriftelijke informatie over onteigening in het kader van de PIP in de Mariapeel (2014, die later niet nodig bleek door minnelijke schikking), een informatieavond en excursie over voorbereidingen van het LIFE+-project Grote Peel (2015), een dag in de Peel met aanbieding van het bidboek 'Niemand is groter dan de Peel' aan verantwoordelijk gedeputeerden Noord-Brabant en Limburg (2019) en een webinar over NOVI-De Peel (2021). In Noord-Brabant ontvingen PS het bidboek in 2019, in 2018, 2019 en 2021 informatie over onteigening in het kader van PIP Leegveld en beroepen bij de Raad van State (RvS) tegen het PIP, schriftelijke informatie over de Peelbrand in 2020 en de inhoud van NOVI-De Peel in 2021.

<sup>112</sup> In de Coalitieakkoorden in Limburg en de Bestuursakkoorden in Noord-Brabant vanaf 2011 en de Perspectiefnota's 2016 tot en met 2022 van Noord-Brabant is geen expliciete aandacht voor de Peelvenen. In de meest recente akkoorden is wel in algemene zin aandacht voor verdroging en (stikstofgevoelige) N2000 en in Noord-Brabant ook voor versnelde realisatie NNN/ Natuur Netwerk Brabant (NNB).

#### Twee voorbeelden inzicht in beleid Peelvenen

1. Uit het PIP Mariapeel (2013): De aanwijzing van de Peelvenen als N2000-gebied en KRW heeft het centrale doel ter behoud van de hoogveenrestanten en het gebied weer te ontwikkelen tot een functionerend hoogveenlandschap (herstellen natuur). Maar ook het (daarvoor) oplossen van de hydrologische problemen: vernattingsmaatregelen, zowel in de bestaande natuur (verhoging en stabilisatie waterpeil in kernzones) als in de nieuwe natuur (creëren hydrologische bufferzone) waarvoor eind jaren '90 onder andere gestart is met planvorming en grondverwerving. Realisatie werkzaamheden dient uiterlijk eind 2015 te zijn afgerond i.v.m. vervallen toegekende financiële Rijksmiddelen.
2. Natuurvisie 2016 Limburg (2017): De bijzondere natuurwaarden van het Peelgebied zijn gebonden aan het zeer voedselarme milieu. Deze waarden staan onder druk door de veranderde waterhuishouding en vermessing. (...) De grote opgaven rond de Peelgebieden, gericht op het mogelijk maken van vernatting van deze gebieden zijn gerealiseerd. Bij andere Peelrestanten zoals Sarsven en de Banen, de Zoom (...) ligt nog een beperkte opgave. Ter vergadering gaf de verantwoordelijk gedeputeerde richting PS aan: bij de Peel zijn miljoenen euro's uitgegeven aan hooglandveen met dammen en kleischermen, terwijl het een polder is.

Het aanpalende beleid richt zich op de gehele provincie, met in het algemeen geen specifieke aandacht voor de Peelvenen. Het geeft PS daarmee op een hoger aggregatieniveau inzicht in de hoofdlijnen en uitdagingen op het gebied van water, natuur, stikstof, landbouw, etc. Zo ontvingen bijvoorbeeld PS Noord-Brabant in 2021 de Rijksdoorlichting N2000-gebieden, Gerichte aanpak piekbelasters stikstof rondom N2000-gebieden en de BOS (zie ook paragraaf 5.2.1). De versnippering (over beleidsterreinen) en de informatie op een hoger aggregatieniveau maakt het lastig om een totaaloverzicht te krijgen.

Tot 2021 was het vooral vanwege activiteiten van Werkgroep Behoud de Peel (WBdP) dat de betekenis van algemeen beleid voor de hele provincie voor een specifiek gebied als de Peelvenen duidelijk wordt (gemaakt) voor PS. Dit geldt zowel voor Limburg als Noord-Brabant. Niet alleen in zienswijzen, ook in juridische procedures brengt de WBdP deze informatie in. Daarin vraagt WBdP aandacht voor onder andere de slechte staat van de habitat in de Peelvenen, vernatting (hydrologische maatregelen zijn onvoldoende) en stikstofproblematiek (maatregelen zijn onvoldoende, de stand-still voor diersoorten is noodzakelijk, anders kunnen instandhoudingsdoelstellingen niet worden bereikt, zo geeft de Werkgroep aan). In 2021 komen deze verbanden naar voren in het stikstofbeleid en de gebiedsgerichte aanpak.

Bij bespreking in PS van aanpalend en specifiek beleid vroeg WBdP vaak in algemene zin, maar soms ook specifiek voor de Peel(venen) aandacht voor met name de uitdagingen habitat, vernatting en stikstofproblematiek. In Limburg gebeurde dat vaker dan in Noord-Brabant.

Tabel 5.2: Voorbeelden inbreng WBdP in PS

In Limburg bij:		In Noord-Brabant bij:	
Waterbeleid:	2015, 2019, 2020, 2021	Water (collegevorming):	2019, 2021
Natuurvisie:	2016, 2017	Natuur/Stikstof/Landbouw/GGA:	2019, 2021
Landbouwbeleid:	2016, 2017, 2018	Landbouw:	2017
Stikstof/PAS:	2014, 2015, 2018, 2019, 2020, 2021	Stikstof:	2021
Bidbook de Peel:	2019	Jaarverslag 2017 WBdP:	2018

NOVI de Peel: 2021	Brand in de Deurnsche Peel: 2020
--------------------	----------------------------------

Op deze verschillende wijzen komt de problematiek van de Peel(venen) met regelmaat, al dan niet indirect, aan de orde in PS.

### 5.2.2 Weinig of geen informatie over doelrealisatie, resultaten en uitgaven

PS krijgen weinig of geen informatie over de mate van realisatie van doelstellingen, de stand van zaken van de uitvoering en uitgaven/financiering Peelvenen. Dit geldt zowel voor de reguliere P&C/S&V-documenten, als ook voor andere documenten aan PS. Ze zijn met andere woorden nauwelijks geïnformeerd over de voortgang en resultaten van het natuurbeleid in de Peelvenen. Als informatie wordt gegeven is dat vaak zeer op hoofdlijnen of procesmatig. Er is wel aandacht op het hogere aggregatieniveau voor bijvoorbeeld N2000, NNN/L/B, herstel natte natuur, water, grondwateronttrekkingen, vergunningen, stikstof en grondverwerving N2000/NNN, maar dan dus in het algemeen en niet specifiek voor de Peelvenen. Ook hier speelt dat de versnippering (over beleidsterreinen) en informatie op het hogere aggregatieniveau het lastig maken om een totaaloverzicht te krijgen.

In onderstaand kader enkele voorbeelden om een indruk te geven van informatie die schriftelijk is gedeeld over de stand van zaken Peelvenen.

#### Limburg (vooral informatie via aanpalend water- en stikstofbeleid)

- In 2006 en 2007 ontvingen PS Limburg een aantal stukken over waterbeheer (GGOR, NLP): grondwaterstanden en waterkwaliteit voor de KRW. Peelvenen was daarbij pilot. Ook toen al bleek standstill/vergunningplicht voor berekening in bufferzones rond de gebieden een discussiepunt te zijn en werd gesteld dat de (te) hoge, regionale, (stikstof)depositie een serieus knelpunt vormden bij het behalen van de waterkwaliteitsdoelstellingen in het gebied. De informatie die over de waterkwantiteit wordt gegeven verschilt van: Mariapeel 736 ha, gebied is hersteld; Grote peel 372 ha; gebied is deels hersteld, deels nog verdroogd; tot: Grote Peel (Limburgse deel) grote delen ernstig verdroogd en delen zeer ernstig verdroogd; Mariapeel grote delen ernstig verdroogd, delen matig verdroogd.
- In 2019/2020 ontvingen PS Limburg de Limburgse integrale watersysteemanalyse (LIWA) en tussenevaluatie PWP 2016-2021. Daarin werd gesteld dat ze al langer bezig zijn met herstel natte natuur, er flinke vooruitgang is geboekt maar doelen GGOR/NLP in 2015 niet zijn en in 2021 ook niet worden gehaald. De maatregelen worden voortgezet. Er wordt een verklaring gegeven voor het niet halen van de doelen in 2015 in de Grote Peel: vertraging door moeizame grondverwerving.
- Verordening Veehouderijen en Natura 2000 Limburg (2013/2017): GS hebben geconstateerd dat de stikstofdepositie op dit moment te hoog is en de instandhoudingsdoelstellingen in de weg staan.
- In 2020 bij bespreking in PS Limburg van het Aanvalsplan stikstof “op weg naar een nieuwe balans” geeft de gedeputeerde aan “over tien jaar is daar het probleem opgelost, maar alles wat op zandgronden ligt, en Peelveenrestanten, dat geldt voor heel Nederland, dat is over tien jaar ook niet op orde. We hebben gisteren met alle gedeputeerden met dit dossier, overlegd met de minister en zij geeft zelf ook aan dat zij geen perspectief ziet dat die gronden ooit op orde komen. Dan komen we terug bij het punt van balans.”
- In 2021 werd in het Waterprogramma 2022-2027 aangegeven dat de watermaatregelen vruchten lijken af te werpen, dat er nog werk aan de winkel is en dat er in verband met het grensoverschrijdend zijn van de Peelvenen afstemming plaatsvindt met de provincie Noord-Brabant en de daar toegepaste Gebiedsgerichte aanpak Vitale Peel.
- In 2021 werd in de Limburgse Aanpak Stikstof en Natuurverbetering voor de Peelvenen inzicht gegeven in de herkomst van stikstofdepositie en de mate van stikstofdepositie voor alle habitats en leefgebieden.

**Noord-Brabant (vooral informatie via de jaarstukken):**

- Bij grondverwerving NNB: stikstofgevoelige gebieden krijgen voorrang om doelen PAS(-herstelmaatregelen) in 2021 te halen.
- In de jaarstukken 2015 aandacht voor evaluatie ammoniakmeetnet in de Peel (PAS). En in 2017/2018 ontvingen PS document luchtkwaliteit; ammoniakmetingen Peel 2008-2015.
- In de jaarstukken 2016 vermelding van LIFE+ Grote Peel om hoogveen te herstellen.
- In de jaarstukken 2017 worden de LIFE+-projecten van beide Peelvenen genoemd.
- Via de tussenevaluatie en actualisatie van BrUG (eind 2017/begin 2018) zeer op hoofdlijnen inzicht in de stand van zaken lopende LIFE+-projecten voor beide Peelvenen: deze projecten zijn nagenoeg afgerond.
- In de jaarstukken 2018 en de bestuursrapportage 2018 wordt het meest uitgebreid en inhoudelijk ingegaan op Peelvenen: "We hebben ons onverminderd ingezet voor de tijdige realisatie van de PAS-herstelmaatregelen. Zo zijn het LIFE+ hoogveenherstelproject Deurnsche Peel en Mariapeel én de natuurherstel- en verdrogingswerkzaamheden in Natura2000-gebied de Grote Peel opgeleverd. In de verschillende PAS-gebieden is grond aangekocht en er is voor een bedrag van ca. € 50 miljoen subsidie verleend aan terreinbeherende organisaties en waterschappen. Met dit geld gaan zij herstelmaatregelen in heideterreinen en graslanden uitvoeren, zoals extra maaien, begrazing met schaapskuddes en plaggen. Voor de uitvoering van de PAS-maatregelen in het Natura2000 gebied Deurnsche Peel en Mariapeel hebben PS op 7 december het Provinciaal Inpassingplan 'PAS Leegveld, Deurne' vastgesteld. Ook is voor dit gebied het onteigeningsbesluit genomen."
- In de jaarstukken 2020 wordt vermeld dat er onder andere voor Peelvenen een verkenning grote gebiedsopgaven is gestart vanuit de Gebiedsgerichte Aanpak Groen-blauw. Verder wordt bij N2000-herstelmaatregelen ingegaan op subsidie aan SBB i.v.m. de brand (€ 1,2 miljoen moet nog worden aangevraagd).
- In de Bestuursrapportages (I-2021) wordt gesteld dat in de afgelopen tijd voortvarend is doorgewerkt aan de realisatie NNB en het herstel van N2000-gebieden. Daarbij wordt opgemerkt dat ook in grote projecten als Peelvenen binnenkort de schop de grond in gaat. In eerdere S&V-documenten werd nog aangegeven dat de doelen NNB achterbleven, onder druk stonden en dat extra acties nodig waren.
- In 2021 ontvingen PS de Rijksdoorlichting N2000-gebieden, Gerichte aanpak piekbelasters stikstof rondom N2000-gebieden, de BOS en Gebiedsgerichte aanpak groenblauw.

Op de openbare websites van de provincies is informatie opgenomen over kenmerken van de beide Peelvenen en de N2000-doelen/beheerplannen. Noord-Brabant geeft op verschillende plekken op haar website daarnaast bijvoorbeeld ook een algemene beschrijving van de gebieden, een omschrijving van hoogveen en de gebiedsontwikkeling met een link naar het Landinrichtingsplan uit 2005, een overzicht van de partners waarmee wordt samengewerkt, op hoofdlijnen de doelen en gerealiseerde maatregelen LIFE+-projecten, specifieke aandacht voor (doelen, beoogde maatregelen en stand van zaken uitvoering) project Leegveld en een link naar de website van Waterschap Aa en Maas. Op deze wijze kunnen PS, evenals alle andere geïnteresseerden, ook een beeld vormen van de gebieden en doelen, maar ook hier staat nauwelijks informatie over de stand van zaken van de uitvoering. Uitzondering is informatie over de LIFE+-projecten en Leegveld op de Brabantsite.

### 5.2.3 PS tonen zich betrokken

PS vragen zelf ook niet vaak om specifieke informatie over de Peelvenen, maar tonen zich wel betrokken naar aanleiding van actuele gebeurtenissen (zoals de brand in 2020) en op momenten waarop het onderwerp aan de orde wordt gesteld door GS of anderen in PS. Zo zijn (aanpalende beleids)documenten in vergaderingen van PS

geagendeerd voor bespreking en vervolgens in het algemeen uitgebreid besproken in commissies/PS in Limburg en in themabijeenkomsten/PS in Noord-Brabant. In Noord-Brabant is wel minder vaak dan in Limburg specifieke aandacht in PS voor de Peel(venen). In Noord-Brabant werd recentelijk wel in een motie aandacht gevraagd voor onzekerheden van omwonenden in de Peel (motie werd verworpen). Via een andere motie werd vastgelegd dat GS de doelen en voortgang van het PIP Leegveld moeten monitoren (mede in verband met zorgen van omwonenden) en PS daarover halfjaarlijks moeten informeren. Vanuit PS Limburg zijn in de loop van de jaren ook enkele schriftelijke vragen gesteld aan GS specifiek over de Peel(venen), in Noord-Brabant daarentegen alleen in 2020 (zie paragraaf 5.2.1). Uit de besprekingen in en schriftelijke vragen van PS blijkt dat PS op de hoogte zijn van de problemen/uitdagingen in het gebied.

In 2020 maakten PS van beide provincies via de Programmaraad expliciet hun behoefte kenbaar aan informatie over de Peelvenen door aan de rekenkamer hun voorkeur uit te spreken voor een onderzoek naar onder andere de stand van zaken en resultaten van het natuurbeleid in de Peelvenen.

## Bijlage 1 Geraadpleegde documenten en gebruikte afkortingen

### *Geraadpleegde documenten Provincie Noord-Brabant*

- Bestuursovereenkomst\* Peelvenen (2016)
- Brabants overzicht stikstofdata<sup>113</sup>
- Brabantse Omgevingsvisie (2018)
- Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof (2020)
- Gebiedsgerichte aanpak groene en blauwe vraagstukken (2021)
- Grondstrategieplan Peelvenen (2016)
- Interim omgevingsverordening Noord-Brabant (2019)
- Nota Brabant Uitnodigend Groen (BrUG) (2012)
- Provinciaal Inpassingsplan Leegveld (2018)
- Provinciaal Milieu- en Waterplan (PMWP) '16-'21 (2015)
- Relevante P&C/S&V-documenten<sup>114</sup>

\*met Waterschap Aa en Maas

### *Geraadpleegde documenten Provincie Limburg*

- Broedvogelinventarisatie Grote Peel 2016 (2017)
- Broedvogelinventarisatie Verheven Peel 2018 (2020)
- Limburg Stikstof Dashboard<sup>115</sup>
- Limburgse Aanpak Stikstofreductie en Natuurverbetering (2021).
- Limburgse Land- en Tuinbouw Loont (LLtL) '13-'15 (2012)
- Natuur- en landschapsbeleid 'Natuurlijk eenvoudig' (2013)
- Natuurvisie 2016 (2017)
- Omgevingsverordening (2014)
- Omgevingsverordening (2021)
- PIP Mariapeel (2013)
- Provinciaal omgevingsplan (POL) (2014)
- Provinciaal Waterplan (PWP) 2016-2021 (2015)
- Provinciale Omgevingsvisie (POVI) (2021)
- Verordening veehouderijen en Natura 2000 (2013)
- Relevante P&C/S&V-documenten<sup>116</sup>

<sup>113</sup> <https://noord-brabant.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=9c9f10262d9448af9df46267eda43511>

<sup>114</sup> In deze bijlage zijn de voor het onderzoek meest relevante beleidsstukken en/of rapportages opgenomen. In het overzicht staan niet alle geraadpleegde Statenstukken gespecificeerd (zie hoofdstuk 5 voor de relevante informatie aan en kaderstelling door PS).

<sup>115</sup> <https://storymaps.arcgis.com/stories/cb8cf64044d740c28f5605d5ce6517f6>

<sup>116</sup> Zie voetnoot 106.



*Geraadpleegde documenten andere organisaties*

- Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof. Meer Meten, Robuuster berekenen (2020).
- Adviescollege stikstofproblematiek. Niet alles kan overal. (2020)
- Altenburg & Wymega. Vegetatie- en plantensoortenkartering van Deurnse Peel, Mariapeel, Heidse Peel en Starkriet in 2018. (2019)
- Alterra, Case study Peel en Maas. (Wageningen 2007)
- Berenschot. Evaluatie beleidsnota Brabant Uitnodigend Groen (2021)
- BIJ12, Werkwijze monitoring en beoordeling natuurnetwerk en Natura 2000/PAS (2021)
- Bobbink. Effecten van stikstofdepositie nu en in 2030: een analyse. (2021)
- Bosschap, bedrijfschap voor bos en natuur, Kartering van de habitattypen Actief en Herstelend hoogveen in Nederland. (Driebergen, oktober 2013)
- Bureau Waardenburg. Vegetatie- en plantensoortenkartering Groote Peel 2016. (2017)
- Bureau Zet. Offerte Procesbegeleiding Beregening Peelvenen. (2021)
- CBS, Stikstofverlies uit opgeslagen mest (2019)
- Deltares. Memo Review grondwaterstudies Peelvenen. (5 oktober 2021)
- Deltares. Passende beoordeling beregening Peelvenen. (2021)
- Dienst Landelijk Gebied, Inrichtingsvisie Groote Peel (2012)
- Dienst Landelijk Gebied/Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Natura 2000-beheerplan Groote Peel, Deurnsche Peel & Mariapeel (2017)
- Eerste Kamer, Vergaderjaar 2019–2020, 34 985. Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten in verband met de overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet (Aanvullingswet natuur Omgevingswet) (9 april 2020).
- Erisman en Strootman, Naar een ontspannen Nederland. (2021)
- KWR. Toestandrapportage verdroging Noord-Brabant. (2017)
- Landinrichtingscommissie De Peelvenen, Landinrichtingsplan Het Onverenigbare Verenigd (2005)
- Milieu- en Natuurplanbureau, Ramsar Conventie in Nederland. Meerwaarde voor beleid en beheer (2006).
- Ministerie van LNV, Natura 2000 doelendocument – hoofddocument (2006)
- MLG Gebiedsontwikkeling, Plan van Aanpak Beregening Peelvenen. (2019)
- Nationaal Park De Groote Peel & Integrale Gebiedscommissie De Peelvenen, Bidbook Niemand is Groter dan de Peel (2019)
- Planbureau voor de leefomgeving, Naar een uitweg in de stikstofcrisis. (2021)
- Planbureau voor de Leefomgeving, Universiteit Maastricht, Natura 2000 in Nederland. Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen (2006)
- Planbureau voor de Leefomgeving. Globale toetsing van het Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur (18 november 2011)
- Review-Commissie Implementatie Natura 2000 in Nederland, Analyse naar aanleiding van het Regeerakkoord en de motie van der Staaij c.s. naar nationale koppen, rek en ruimte in de Natura 2000- implementatie (2011)

- Royal Haskoning DHV, Ontwerp Projectplan Waterwet Leegveld (30 april 2018)
- RIVM, Platteland in beweging? Enkele inhoudelijke, bestuurlijke en juridische aspecten van de voortgang reconstructie concentratiegebieden intensieve veehouderij. (2004)
- RIVM. Aerius monitor. <https://monitor.aerius.nl> (2020)
- Royal HaskoningDHV. Evaluatie Nieuw Limburgs Peil (2018)
- Stichting Bargerveen, Landschapsecologische herstelstrategie voor de Deurnsche en Liesselse Peel en de bufferzone Leegveld (2022)
- Wageningen Environmental Research, Inzichten stikstofdepositie op natuur (2019)
- Wageningen University and Research. Vogel- en Habitatrichtlijnrapportage (2019)

#### *Lijst gebruikte afkortingen*

- ABM: Agrarische Belangengroep Mariapeel
- ADC: Alternatieventoets, dwingende redentoets en compensatie
- ARP: Ammoniakreductieplannen
- AVG: Algemene verordening gegevensbescherming
- BMF: Brabantse Milieufederatie
- BOS: Brabantse ontwikkelaanpak Stikstof
- BrUG: Brabant Uitnodigend Groen
- BZV: Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij
- CBS: Centraal Bureau voor de Statistiek
- DLG: Dienst Landelijk Gebied
- DP: Deurnsche Peel
- DMP: Deurnsche Peel en Mariapeel
- EHS: Ecologische Hoofdstructuur
- EU: Europese Unie
- EL&I: Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
- EZ: Economische Zaken
- GGA: Gebiedsgerichte aanpak
- GGOR: Gewenst Grond- en Oppervlaktewater Regiem
- GLG: Gemiddeld laagste grondwaterstand
- GP: Grote Peel
- GS: Gedeputeerde Staten
- GVE: Grootvee-eenheid
- IGC: Integrale Gebiedscommissie Peelvenen
- IGU: Integrale gebiedsuitwerking
- ILG: Investeringsbudget Landelijk Gebied
- IPBES: Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services
- IVN: Instituut voor natuureducatie en duurzaamheid
- KDW: Kritische depositiewaarde

- KRW: Kaderrichtlijn Water
- LAS: Limburgs Aanvalsplan Stikstof
- Lbv: Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties
- LIFE: L'Instrument Financier pour l'Environnement
- LIWA: Limburgse integrale watersysteemanalyse
- LLTB: Limburgse Land- en Tuinbouwbond
- LLtL: Limburgse Land- en Tuinbouw Loont
- LNV: Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- LOG: Landbouwontwikkelingsgebieden
- MJO: Meerjarenovereenkomst
- mln: miljoen
- MP: Mariapeel
- N2000: Natura 2000
- NLP: Nieuw Limburgs Peil
- NNB: Natuurnetwerk Brabant
- NNN: Natuurnetwerk Nederland
- NOVI: Nationale Omgevingsvisie
- OGOR: Optimaal Grond- en Oppervlaktewater Regime
- OM: Openbaar Ministerie
- PAS: Programma Aanpak Stikstof
- PBL: Planbureau voor de Leefomgeving
- P&C: Planning- en Control
- PIP: Provinciaal Inpassingsplan
- PMWP: Provinciaal Milieu- en Waterplan
- POL: Provinciaal omgevingsplan
- POP: Plattelandsontwikkelingsprogramma
- POVI: Provinciale Omgevingsvisie
- PS: Provinciale Staten
- PWP: Provinciaal Waterplan
- RECRON: Vereniging van Recreatieondernemers Nederland
- RIVM: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
- RvS: Raad van State
- RWP: Regionaal Water en Bodem Programma
- RWS: Rijkswaterstaat
- SBB: Staatsbosbeheer
- SKNL: Subsidierегeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap
- SNL: Subsidiestelsel Natuur en Landschap
- SPUK: Specifieke Uitkering
- Srv: Subsidierегeling sanering varkenshouderijen

- S&V: Sturing- en verantwoording
- SVNL: Subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer
- TOP: Toeristische Overstappunten (in Brabant, nu Natuurpoorten Brabant)
- WAM: Waterschap Aa en Maas
- WBdP: Werkgroep Behoud de Peel
- WL: Waterschap Limburg
- Wnb: Wet Natuurbescherming
- WPM: Waterschap Peel en Maasvallei
- WUR: Wageningen University & Research
- ZLTO: Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie

## Bijlage 2 Lijst gesprekspartners<sup>117</sup>

### *Provincie Noord-Brabant*

- Hydroloog
- Ecoloog
- Projectleider complexe, integrale projecten (waaronder Peelvenen)
- Projectleider Ecologische Verbindingszones
- Onafhankelijk kwartiermaker en projectmanager GGA Vitale Peel

### *Provincie Limburg*

- Senior procesmanagement cluster Natuur en Water
- Senior cluster Natuur en Water
- Adjunct Clustermanager Natuur en Water
- Senior medewerker Water
- Ecoloog
- Projectmanager cluster Ruimte, contactpersoon GGA Vitale Peel

### *Andere organisaties*

- Directeur Connecting Agri & Food
- Hoogveenexpert; hoogleraar Universiteit van Greifswald
- Voorzitter Integrale Gebiedscommissie Peelvenen
- Voorzitter Agrarische Belangengroep Mariapeel
- Projectleider Water bij LLTB
- Belangenbehartiger Ruimtelijke Ordening/Omgeving bij ZLTO
- Projectleider Staatsbosbeheer (2 personen)
- Omgevingsmanager Peelvenen Staatsbosbeheer
- Voorzitter Werkgroep Behoud de Peel

---

<sup>117</sup> Vanwege het vertrouwelijk karakter van de gevoerde gesprekken en uit het oogpunt van de bescherming van persoonsgegevens zijn alleen functies omschreven

## Bijlage 3 Indeling huidig gebruik rondom de Peelvenen

In het Natura 2000-beheerplan is het huidig gebruik rondom de Peelvenen ingedeeld in vier categorieën.

Categorie1. Gebruik zonder beperkingen, geen negatieve effecten voor de doelstellingen.<sup>118</sup>

- Bos- en natuurbeheer activiteiten voor het realiseren van Natura 2000-doelen
- Bos- en natuurbeheer activiteiten voor het realiseren van andere natuurwaarden/-Doelen
- Monitoren, karteren, onderzoek (indien in overleg met de beheerder)
- Aanbrengen recreatiezoning
- De autonome ontwikkeling moet daarom door de terreinbeheerder gemonitord worden, zodat met monitoringsresultaten van de vogels kan worden vastgesteld of de verstoring niet sluipenderwijs te groot wordt.
- Kleine luchtvaart
- Landbouw muv diepploegen

Categorie2. Gebruik met maatregelen, negatieve gevolgen voor de doelstellingen maar maatregelen uit beheerplan zijn voldoende om behoud te garanderen.

- Geen

Categorie3. Gebruik met wijzigingen en/of voorwaarden, activiteiten kunnen ondanks maatregelen negatieve effecten hebben op de doelstellingen, daarom dienen er voorwaarden of wijzigingen te worden opgenomen in het beheerplan.

- Bestaande en toekomstige drainages aan de Limburgse zijde, mits peilgestuurd (zoals opgenomen in GGOR-NLP).
- Gebruik beregeningsputten in Limburg (tot 1-1-2008 geregistreerd) voor grondwateronttrekkingen tbv open teelt.
- Vergroting van hoeveelheid te onttrekken grondwater tbv open teelt.
- Verplaatsing beregeningsputten in Limburg, mits afstand naar peelvenen groter wordt.

Categorie4. Activiteiten met negatieve effecten op de doelstellingen en niet in het beheerplan kunnen worden opgenomen. Deze activiteiten moeten de Wnb-vergunningsprocedure doorlopen.

- Andere vormen van recreatie dan de in te voeren recreatiezoning.
- Landbouw: diepploegen
- Gebruik nieuwe beregeningsputten in Limburg tbv open teelt.
- Grondwateronttrekkingen in Limburg voor niet open teelt

De regels voor beregening in Noord-Brabant staan al opgenomen in Verordening natuurbescherming.

<sup>118</sup> Sinds 1 januari 2020 is in de Wnb vastgelegd dat projecten die nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied niet vergunningsplichtig zijn.



## Bijlage 4 Uitgebreider overzicht uitgevoerde maatregelen

### Groote Peel 1960-2013

1960-1985 Maatregelen voornamelijk gericht op het tegengaan van waterafvoer. Er ontstonden echter waterplassen en op gezette tijden viel het droog doordat het systeem niet waterdicht was. Hierdoor stierf het herstelde veenmos weer af. Verder ook aankoop en inrichting hoogveengebieden.

1985-2013 Bredere doelstellingen (zoals NP, VR en N2000) en op basis van praktijkervaring, literatuur en onderzoek werd een andere aanpak doorgevoerd. Met name maatregelen aan Limburgse kant van de GP: compartimentering (water in hogere delen zo lang mogelijk vasthouden), lekkages dichten, bermsloten dempen, lobstuwijtjes voor boeren, ophogen kade tot NLP en scherm Mussenbaan ter voorkoming wateroverlast in aangrenzend agrarisch gebied en om afstoom van water tegen te gaan, inrichting hydrologische bufferzones, monitoring waterstanden. Wateraanvoerplan WPM (tegendruk vanuit de aanliggende landbouwgebieden) nauwelijks uitgevoerd (moeilijk uitvoerbaar en erg duur).

### Deurnsche Peel en Mariapeel 1970-2013

De voornaamste maatregelen die in de Deurnsche Peel en Mariapeel in de periode 1970-2013 werden uitgevoerd, waren:

- Afdammen zijwijken Helenavaart in de Mariapeel (1972)
- Ingraven van plastic schermen in de Mariapeel (jaren 1980)
- Aanleg van compartimentsdammen in en rond de Mariapeel (vanaf circa 1996)
- Vernatting Kanaalbos (circa 1997)
- Afgraven van de voedselrijke bouwvoor van een voormalige landbouwenclave in de Mariapeel (circa '98)
- Het aanleggen van dammen tussen de Deurnsche Peel en landbouwgronden in het Middengebied (2005)
- Aanleg kade landbouwenclave Ankers (2005)
- Plaatsen van een scherm langs het Kanaal van Deurne (2007)
- Het aanleggen van een dam rond het 'Weitje van Driessen' (2007)
- Vernatten voormalige landbouwgrond tegen de Horster Driehoek (2008)
- Aan Limburgse zijde van de Mariapeel aanleg peilgestuurde drainage om toekomstige natschade te voorkomen (2008-2009).
- Opkoop landbouwgronden Ankers MP en veel kleine glasbouw NB en omgezet in natuur (2006-2008).
- Dempen sloten Koolweg (2009)
- Aanleg dam Halte Griendtsveen (2009)
- Aanleg foliescherm en damwand Kaasweg e.o. (2010)
- Opkopen landbouwgronden in Middengebied (2011 verdween de landbouwfunctie).

### Groote Peel en Deurnsche Peel en Mariapeel (DMP) 2013-2018

	LIFE+ Groote Peel	LIFE+ DMP
(Hydrologische) maatregelen (water vasthouden/verdroging voorkomen en fluctuaties verminderen)		
-Sturing watersysteem via compartimentering:		
Kades aangelegd (of verhoogd)	24 km	10,7 km
Stuwen geplaatst	38	30
Gemaal	-	1
Duikers	-	7
Drainerende waterlopen aangepast (afgedamd of gedempt, waterdicht gemaakt en cultuurhistorisch waardevolle verondiept)	17,2 km	48,4 km
Waterdicht scherm geplaatst	5 km	-
Nieuwe Eeuwelse loop gegraven	3,4 km	-
Trosbosbesstruiken verwijderd	-	35.000 m <sup>3</sup>
Landbouwgrond afgeplagd -> natuur	-	11 ha
Lbgrond omgevormd tot natuur (Middengebied)	-	Circa 135 ha
PAS via vergunningen stikstofemissie omliggende lbbedrijven halt toe roepen	-	NB geen ontwikkelmogelijkheden meer
Hout afgevoerd	1.591 ton	298 ton
Zand aangevoerd	56.000 m <sup>3</sup>	32.000 m <sup>3</sup>
Bommen geruimd	4	3
CO <sub>2</sub> -vermindering (schatting Stichting Baggerveen)	2.500 ton/jaar (2.000 Final report)	7.500 ton/jaar
Habitattypen totaal waarvan:	1.345 ha	2.734 ha
-herstellend hoogveen	iets minder dan helft (912 ha)	± helft (iets meer) 1.445 ha
-actief hoogvenen	-	± 1% (gok) 1,06 ha
-droge heide	± 10%; 14 ha	± 5% (gok)
-overig (bossen)	± 38% (gok)	± 38% (gok)

### Leegveld 2016-2022

- In totaal 940 hectare bestaande natuur verbeteren.
- 180 hectare nieuwe natuur inrichten waardoor de verdroging van de bestaande natuur wordt verminderd.
- 40 kilometer kades aanleggen om het waterpeil in de natuur te kunnen verhogen.
- op 100 hectare voormalige landbouwgrond de voedselrijke toplaag verwijderen
- Zorgen dat meer regenwater kan vasthouden.
- 45 stuwen plaatsen, waarvan 26 op afstand bedienbaar, om de waterstanden in de natuur te kunnen regelen.
- zorgen dat landbouwpercelen en bebouwing geen overlast hebben van het hogere grondwaterpeil door percelen op te hogen en door drainage aan te leggen bij bebouwing.
- Bestaande recreatieve routes ophogen of een iets ander tracé geven zodat deze ook na de peilverhoging toegankelijk zijn.

- 3 kilometer aan nieuwe sloten graven.
- 11,5 kilometer aan bestaande sloten verbreden.
- 39,5 kilometer aan greppels en sloten dempen om de verdroging van de natuur te verminderen.

### Resultaten water en veen tot 2013

In de LIFE+-aanvraag Grote Peel wordt gesteld dat de maatregelen die in de Grote Peel werden uitgevoerd in de periode 1960-2013 onvoldoende resultaat hebben gehad. De neerwaartse spiraal waarin de Grote Peel zich bevond, werd niet doorbroken. Wel was er sprake van een spectaculaire veenmosgroei door het dempen van bermsloten in 1995, zo wordt geconstateerd.

In een evaluatie van de tot ongeveer 2005 uitgevoerde maatregelen in de Deurnsche Peel en Mariapeel wordt het totale effect van de maatregelen spectaculair genoemd.<sup>119</sup> Zo nam bijvoorbeeld de oppervlakte open water tussen 1995-2005 toe met 90 ha, namen de vegetaties met dominantie van waterveenmos toe met 43 ha en namen het berken-zomereikenbos af met 55 ha. Op de in 1997/1998 afgegraven voormalige landbouwgronden Mariapeel groeiden in 2002 al plaatselijk veenmossen die zich in 2006 sterk hadden uitgebreid en in 2009 bleken er onder andere ook al vrij veel bultenvormende veenmossen (wrattig veenmos) voor te komen. Het verwijderen van de trosbosbes had tijdelijk een positief effect. Echter, doordat de oorzaak, het telen van trosbosbes, niet was weggenomen, had de trosbosbes zich weer in het gebied gevestigd. De maatregelen in Grauwveen waar landbouwgronden waren omgevormd naar natuur zijn zeer goed gelukt, zo wordt gesteld. In dit deelgebied werd echter veel water vastgehouden, wat moest worden hersteld (in LIFE+).

In een gesprek is aangegeven dat nadat de provincie Limburg in 2007 uit de IGC was gestapt, hun opdracht aan SBB voor de beheermaatregelen alleen nog maar vanuit natuur was ingestoken en er niet meer gedacht werd vanuit omwonenden en ondernemers. Dit leidde, zowel in de Grote Peel als in de Deurnsche Peel en Mariapeel tot water- en muggenoverlast. Alle partijen hebben met het uitvoeren van de maatregelen in de periode 1960-2013 ervaring opgedaan voor de vervolgaanpak.

### Resultaten water en veen vanaf 2013

De maatregelen uit het Natura-2000 beheerplan worden in de Grote Peel na 3 jaar geëvalueerd. De resultaten van de eerste maatregelen worden op z'n vroegst eind 2021 gemonitord. De effectiviteit van maatregelen in de Deurnsche Peel en Mariapeel worden alleen gemonitord via reguliere monitoring van vegetatie en hydrologie (zie paragraaf 3.2.3.4).

De LIFE+-projecten zijn na afloop geëvalueerd, zoals verplicht door de EU als subsidieverstrekker. Deze evaluaties vonden plaats rond het jaar 2018. In een interview met de rekenkamer is aangegeven dat dit echter geen goed moment was voor een evaluatie door de droogte van dat jaar.

<sup>119</sup> Alterra geeft in een evaluatie uit 2008 aan dat de kartering een positiever effect van maatregelen geeft dan de monitoring van grondwaterstand, waterkwaliteit en macrofauna laten zien.

Uit de evaluaties kwam naar voren dat er is gezorgd voor systeemherstel, waarmee een goede basis is gelegd voor verdere hoogveenontwikkeling. Voor beide Peelvenen werd aangegeven dat er eind 2018 al kleine veranderingen zichtbaar zijn in de gebieden. Zo was er, zoals ook in paragraaf 4.2.1.1 reeds vermeld, in de Grootte Peel een kleine stijging van de grondwaterstand zichtbaar en in de Deurnsche Peel en Mariapeel een significante positieve verandering in de grondwaterstand, die overeenkwam met vooraf gemodelleerde effecten. Vanwege de korte monitoringsperiode (2015-2018) en de sterk variabele weersituatie (2016 extreem natte en 2018 extreem droge zomer) was het lastig om trends vast te stellen. Berekeningen geven aan dat de waterberging in de Grootte Peel met 200.000 m<sup>3</sup> en in de Deurnsche Peel en Mariapeel met 180.000-470.000 m<sup>3</sup> was toegenomen. Ook werd voor zowel de Grootte als de Deurnsche en Mariapeel in 2018 geconstateerd dat in vergelijking met het eveneens extreem droge jaar 1976 nu in delen water werd vastgehouden die toen droogvielen. Er zijn geen effecten op de waterkwaliteit gevonden. De kartering van veenmos heeft niet plaatsgevonden, onder andere omdat de vegetatie nog niet was hersteld. Wel werd geconstateerd dat het verwijderen van trosbosbes in de Deurnsche Peel en Mariapeel zeer veel voor het gebied heeft gedaan, er was namelijk eind 2018 al veenmosontwikkeling waar trosbosbes was verwijderd.

Zoals in paragraaf 4.1 en 4.2 aangegeven is er zowel op het gebied van hoogveen als water op dit moment sprake van een voorzichtige positieve tendens, maar is het noodzakelijk dat qua waterkwantiteit en -kwaliteit nog stappen worden gezet (het lekt nog, het waterpeil fluctueert nog te veel).

In de evaluaties van de LIFE+-projecten werd ook benoemd dat de projecten naar verwachting de opname van CO<sub>2</sub> vergroten, omdat veenmossen in staat zijn grote hoeveelheden CO<sub>2</sub> vast te leggen. De verwachting was dat voor de komende 30 jaar de uitstoot van 650-1.300 huishoudens gecompenseerd wordt: ongeveer 10.000 ton CO<sub>2</sub> per jaar, waarvan in de Grootte Peel 2.000 (eerder ingeschat op 2.500) en in de Deurnsche Peel en Mariapeel 7.500).

#### Draagvlak omgeving

Bij verschillende projecten waren er zorgen en/of bezwaren van omwonenden. Zo waren er bij het LIFE+ project in de Deurnsche Peel en Mariapeel bezwaren tegen de maatregelen (hydrologie en kadeherstel) en zorgen over de gevolgen daarvan (zoals muggen). Ondanks dat ingestelde commissies voor meer draagvlak hebben gezorgd, werd er toch beroep aangetekend en liep het project daardoor een vertraging en uitloop van meer dan 2 jaar op. Ook bij het inrichtingsplan IGU ontstond er vertraging als gevolg van commotie over maatregelen. Om meer draagvlak te creëren is er toen een tijdelijke adviescommissie opgericht en is de communicatie geïntensiveerd. Bij project Leegveld zijn diverse belangenverenigingen uit de omgeving vertegenwoordigd in een werkgroep die adviseert en meedenkt. Ook bij dit project is er vertraging ontstaat door verschillende beroepen (onder andere over de invloed van een hoger waterpeil op vuilstort Leegveld). Bij het LIFE+ project in de Grootte Peel heeft de communicatie met belanghebbenden bezwaren en beroepen voorkomen. Ook voor de toekomst zal de communicatie en het betrekken (laten meedenken) van betrokkenen in en rondom het gebied zeer belangrijk blijven voor de (natuur)ontwikkelingen in de Peelvenen.

## Bijlage 5 Limburgse evaluatie grondwaterkwaliteit en -kwantiteit Peelvenen

In een rapportage van de provincie Limburg (op basis van het OGOR-meetnet) wordt een beeld geschetst van de stand van zaken en de voortgang omtrent de grondwaterkwaliteit en -kwantiteit in de Peelvenen. In deze rapportage zijn de waterkwaliteit en -kwantiteit beoordeeld middels gegevens vanaf 2004 tot en met 2018. De resultaten van de beoordelingen zijn samengevat:

- Groote Peel, Limburg:
  - De grondwaterkwaliteit is over het algemeen op orde (80% van de meetpunten) en bij 20% van de meetpunten over het algemeen vrij goed.
  - De waterkwantiteit is bij 40% van de meetpunten als slecht geclassificeerd en bij 40% van de meetpunten overwegend als matig. Bij deze meetpunten is ook over de tijd geen duidelijke verbetering waargenomen. Bij 20% van de meetpunten is de waterkwantiteit over het algemeen goed en is er ook een verbeterende trend te zien.
- Mariapeel, Limburg:
  - Waterkwaliteit is bij 43% van de meetpunten overwegend op orde, bij 29% van de meetpunten matig en bij 29% van de meetpunten slecht. De meeste problemen met de waterkwaliteit zijn met de pH-waarde en waterstofcarbonaat, terwijl soms ook sulfaat en nitraatwaarden te hoog zijn. Een paar keer is er ook een te hoog ammoniumgehalte vastgesteld, maar hier zijn geen randvoorwaarden voor gesteld.
  - Bij 14% van de meetpunten wordt een verslechtering van de waterkwaliteit geconstateerd en bij 7% van de meetpunten een verbetering.
  - De waterkwantiteit is bij 43% van de meetpunten over het algemeen als vrij goed geclassificeerd, bij 13% van de meetpunten als matig/vrij goed, bij 36% als matig en bij 7% als slecht.
  - De droge jaren 2017 en 2018 hadden een negatief effect op de waterkwantiteit: in deze jaren werden meetpunten een aantal keren slechter geclassificeerd dan over het algemeen.

Bij 43% van de meetpunten is geconstateerd dat de waterkwantiteit beter (robuuster) is geworden, terwijl bij 7% van de meetpunten een verslechterende tendens werd geconstateerd.

## Bijlage 6 Algemene beleidsplannen natuur en landschap en relevantie voor Peelvenen

### Provincie Noord-Brabant:

- Nota Uitnodigend Groen (2012-2022, integrale visie). Deze beleidsnota geeft richting aan het natuur- en landschapsbeleid in Noord-Brabant. Als belangrijkste doel komt terug het realiseren van de volledige EHS/NNN ondanks bezuinigingen van Rijkswegen. De Peel wordt alleen algemeen genoemd in rijtje andere gebieden als 'mogelijk geschikt voor' bepaalde typen natuur- en soortenontwikkeling.
- Natuurbeheerplan 2022 (2021). Het Natuurbeheerplan omschrijft de actuele waarde en het kwaliteitsstreefbeeld voor de bestaande en nog te ontwikkelen natuurgebieden binnen de provincie Noord-Brabant. Dit plan vormt de basis voor verwerving en inrichting van het NNB en het gesubsidieerde Natuurbeheer in de provincie. Net als in de Limburgse versie komt de Peel niet specifiek terug in het beleid. Wel wordt het realiseren van veenmoeras als doelstelling genoemd. Ook wordt het gebied genoemd in een verzoek van de IGC tot wijziging van het NNB.
- (Ontwerp) Omgevingsverordening (2021) De regels in de Brabantse verordening zijn gericht op een goede, veilige en gezonde leefomgeving, een goede omgevingskwaliteit, evenwichtig gebruik van de leefomgeving en op maatschappelijke opgaven. Ook hier komt het afwegen van conflicterende belangen en integraliteit terug. Er is net als in Limburg geen specifieke kaderstelling voor de Peel of veengebieden.
- Omgevingsvisie Noord-Brabant (2018). Net als in Limburg beoogt de Omgevingsvisie van Noord-Brabant richting 2050 een meer samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving. Ook hier is het doel om de kwaliteit van de leefomgeving voor alle inwoners te verbeteren. Dit gaat in Brabant expliciet samen met snellere besluitvorming via de Omgevingswet. De Peel komt alleen in algemene bewoordingen terug met betrekking tot het tegengaan van verdrogings-, stikstof- en klimaatproblemen en behartigen van conflicterende belangen.

### Provincie Limburg:

- Nota Natuurbeleid: natuurlijk eenvoudig (2013-2020). Dit stuk gaat in op de decentralisatie van natuur- en landschapsbeleid en schetst de verantwoordelijkheden en opgaven die er lagen (en goeddeels nog liggen). Veen en de Peel komen hierin alleen voor als het gaat om de aankoop van EHS/NNN-gronden. Deze doelstellingen komen ook in het Natura2000-beheerplan terug.
- Natuurvisie Limburg (2016). Dit document geeft de provinciale visie op natuur en verdeelt de provincie in vier landschapsregio's met eigen kenmerken. Voor de Peel specifiek worden geen kaders gesteld. Wel wordt een voorzet gegeven voor internationale samenwerking: er werd 'gedacht aan' een 'robuuste groene zone' in verbinding met Belgische (in geval van de Peel) en Duitse natuurgebieden. Natura2000-gebieden worden genoemd als de belangrijkste natuurgebieden.
- Natuurbeheerplannen (2020, 2021). Deze plannen stellen algemene kaders voor natuurbeheer. Het Natuurbeheerplan beschrijft per (deel)gebied welke natuur- en landschapsdoelen nagestreefd worden en is kaderstellend voor subsidieverlening. Natura2000 komt terug in de plannen als vigerend voor de betreffende gebieden.



- Landschapskader Noord- en Midden-Limburg (2009). Hierin geeft de provincie handvatten aan initiatiefnemers en beleidsmakers om de dagelijkse leefomgeving van bevolking en flora/fauna een kwaliteitsimpuls te geven. In dit stuk worden veenontginningsgebieden als belangrijk cultuurlandschap genoemd, natuurgebieden in de Peel komen niet woordelijk terug.
- Provinciale Omgevingsverordening (2014, geldend). De omgevingsverordening bevat in principe alle provinciale regels voor de fysieke leefomgeving. Dit betekent logischerwijs dat de Peelvenen in specifieke zin niet terugkomen. Wel komen algemene regels in (voor de Peelvenen) conflicterende sectoren terug, waaronder duurzame verstedelijking en landbouw, recreatie, natuurbeheer. Natura2000 wordt ook hier genoemd als aanvullend en bepalend regime voor natuurbeheer.
- Omgevingsvisie Limburg (2021). Voor de periode 2021 tot 2030-2050 geeft de provincie aan hoe toekomstbestendig omgevingsbeleid gevoerd moet worden, waarbij steeds de balans terugkomt tussen beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. De Peel wordt genoemd als complex gebied waar integraliteit in de toekomst van cruciaal belang is.

## Bijlage 7 Fasering doelstellingen uit Natura 2000-beheerplan Peelvenen

Doelstelling	Korte termijn (6 j.)	Middellange termijn (10-20 j.)	Lange termijn (>20 j.)
Uitbreiding en verbetering kwaliteit actieve hoogvenen	Behoud en ontwikkeling van open landschap door natuurlijke processen (zo veel mogelijk) Behoud van aanwezige vegetaties met hoogveensoorten Behoud en ontwikkeling van hoogveenvorming door drijvend waterveenmos Start van veenmosgroei op permanent natte plekken	Ontwikkeling van (bultvormende) hoogveenvegetaties op maaiveld d.m.v. hoge en weinig fluctuerende waterstanden Doorontwikkeling van veenvorming in het water naar dikkere veenpakketten met meer variëteit in veenmossoorten	Het ontwikkelen van een ecosysteem met levend hoogveen in een deel of delen van de Peelvenen met kenmerken van een lensvormig veenlichaam met gewelfd reliëf. Kern met een patroon van bulten en slenken; langs de randen veenplassen. Open, op soms vrijwel boomloos landschap. Karakteristieke vegetaties: veenmossen en een kenmerkende fauna van libellen, vlinders en loopkevers.
Behoud en verbetering kwaliteit herstellende hoogvenen	Behoud van open tot halfopen landschap (z.v.m. door autonome processen) Behoud en ontwikkeling van initiële fasen van hoogveenvorming door drijvend veenmos Start van veenmosgroei op permanent natte plekken	Doorontwikkeling van drijvende hoogveenvorming, met als resultaat dikkere veenpakketten. Uiteindelijk wellicht bultvormende soorten als wrattig veenmos en hoogveen-veenmos. Deel van herstellend hoogveen kan overgaan in actief hoogveen	Behoud van open landschap met actief hoogveen in afwisseling met vegetaties heide en pijpestrootje, met open water, berkenbosjes en wilgenstruwelen. Nieuwe hoogveenvorming alleen plaatselijk in niet droogvallende kleine wateren
Behoud oppervlakte en kwaliteit droge heiden	Behoud kwaliteit en oppervlak	-	Wellicht afname oppervlak als gevolg van vernatting en hoogveenvorming
Instandhouding vogelsoorten	Instandhouding van aangewezen soorten	"	Mogelijk deels verschuiving van leefgebied naar randzones door ontwikkeling van habitattypen