

ANNOTATIE

Bestemmingsplan Buitengebied Rucphen 2012

mr. drs. M.M. Kaajan

Annotatie bij Raad van State, 09-09-2020, ECLI:NL:RVS:2020:2170 (OGR-2020-0207)

Annotatie bij ABRvS 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2170.

1. Het op de juiste wijze toetsen van bestemmingsplannen aan de eisen van de Wet natuurbescherming (Wnb) kan in de praktijk voor hoofdbreken zorgen. Artikel 2.7, eerste lid Wnb bepaalt dat een bestemmingsplan dat significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden alleen kan worden vastgesteld als een passende beoordeling is opgesteld. Voor bestemmingsplannen heeft het echter veelal de voorkeur om geen passende beoordeling te verrichten – al was het alleen maar omdat dan ook geen automatische verplichting bestaat om een plan-MER op te stellen (art. 7.2a, eerste lid Wm). Aspecten die dan aandacht verdienen zijn (i) het bepalen van de juiste referentiesituatie – dat wil zeggen de situatie ten opzichte waarvan effecten van het nieuwe bestemmingsplan moeten worden beoordeeld; (ii) de mate waarin een onherroepelijke Wnb-vergunning in het bestemmingsplan kan worden opgenomen zonder dat alsnog een passende beoordeling noodzakelijk is en (iii) in hoeverre, via het beginsel van interne saldering, ruimte voor nieuwe ontwikkelingen mogelijk kan worden gemaakt. De uitspraak over het bestemmingsplan Buitengebied Rucphen gaat in het bijzonder over de laatste twee aspecten. Deze zullen in deze noot nader worden toegelicht. Daarvoor is het echter ook noodzakelijk om kort even stil te staan bij het eerste aspect, het bepalen van de referentiesituatie.

2. Sinds jaar en dag is het de vaste jurisprudentie van de Afdeling dat bij de vraag of een nieuw bestemmingsplan kan leiden tot significant negatieve effecten op Natura 2000-gebieden, de zogeheten ‘planologische referentiesituatie’ als uitgangspunt moet worden genomen. Dat is,

kort gezegd, de basissituatie ten opzichte waarvan beoordeeld moet worden of een nieuw bestemmingsplan impact kan hebben op een Natura 2000-gebied. Deze planologische referentiesituatie bestaat uit de activiteiten die 'feitelijk en planologisch legaal' plaatsvinden op het moment dat het nieuwe bestemmingsplan wordt vastgesteld. Dat betekent bijvoorbeeld dat als het oude bestemmingsplan nog 'ontwikkelingsruimte' bevat voor nieuwe activiteiten, de mogelijke effecten van het continueren van deze ontwikkelingsmogelijkheden op Natura 2000-gebieden bij vaststelling van het nieuwe bestemmingsplan opnieuw moeten worden beoordeeld. Het betekent echter ook dat als een nieuw bestemmingsplan daadwerkelijk conserverend is – en dus niet meer mogelijk maakt dan de activiteiten die bij vaststelling van het bestemmingsplan feitelijk plaatsvinden – een effectbeoordeling achterwege kan blijven. Mits uiteraard deze activiteiten in overeenstemming zijn met het vigerende planologisch regime. Dat is ook het geval als voor deze activiteiten nog nooit een effectbeoordeling op grond van de Wnb is verricht (zie o.a. ABRvS 4 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:683 en 684). Het voorgaande betekent dat bij vaststelling van een nieuw bestemmingsplan eerst een grondige inventarisatie moet plaatsvinden van de activiteiten die op dat moment feitelijk plaatsvinden én of deze activiteiten in overeenstemming zijn met het dan geldende planologische regime.

3. Het niet meer bestemmen dan datgene wat, planologisch legaal, plaatsvindt ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan is een van de opties om te voorkomen dat een passende beoordeling voor het bestemmingsplan moet worden verricht. Veelal wordt dan ook in het bestemmingsplan geregeld dat het mogelijk is om wijzigingen ten opzichte van deze referentiesituatie te realiseren, mits dit niet leidt tot een toename van stikstofemissie ten opzichte van de referentiesituatie. Een andere optie is het inpassen van een onherroepelijke Wnb-vergunning. In dat geval kan de uitzondering van artikel 2.8, tweede lid Wnb worden ingeroepen en hoeft er niet een tweede passende beoordeling te worden verricht. Het bestemmingsplan kan zo dus ruimte bieden aan nieuwe ontwikkelingen zonder dat een passende beoordeling en een plan-MER nodig zijn. Voorwaarde is dan wel dat een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren over de significante gevolgen van het plan. Aan deze voorwaarde is bijvoorbeeld niet voldaan als de onherroepelijke Wnb-vergunning is gebaseerd op het Programma Aanpak Stikstof (ABRvS 10 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1105).

4. Beide varianten komen in onderhavige uitspraak voor. Zo was ten eerste in het bestemmingsplan een wijziging van het aantal dierplaatsen, de bestaande diersoorten, bestaande stalsystemen of een vergroting van een bouwvlak toegestaan, onder de voorwaarde dat deze wijziging of vergroting niet zou leiden tot een toename van de bestaande ammoniakemissie (zie r.o. 6.4). Met deze regeling was het in het bestemmingsplan mogelijk

dat een melkveehouderij waarvan het weiden van vee geen onderdeel uitmaakt van de bedrijfsvoering (en dus niet hoort tot de planologische referentiesituatie), zou omschakelen naar een melkveehouderij waarbij het weiden van vee wél onderdeel zou uitmaken van de bedrijfsvoering. Omdat het bestemmingsplan op deze wijze de nieuwe activiteit 'weiden van vee' mogelijk maakte, ten opzichte van de planologische referentiesituatie, had bij vaststelling van het bestemmingsplan beoordeeld moeten worden wat de gevolgen van het toestaan van weiden van vee voor Natura 2000-gebieden zouden kunnen zijn.

5. Verder was het de bedoeling om in het bestemmingsplan (onherroepelijke) natuurvergunningen deel uit te laten maken van de planologische referentiesituatie. En ook hier betrof het, onder andere, natuurvergunningen voor melkveehouderijen waarbij het weiden van vee onderdeel van de bedrijfsvoering zou kunnen zijn. De uitspraak over het bestemmingsplan Buitengebied Rucphen laat op dit punt zien dat ook bij een (onherroepelijke) Wnb-vergunning voor een melkrundveehouderij mogelijkerwijs vastgesteld moet worden dat de passende beoordeling die aan deze Wnb-vergunning ten grondslag ligt, niet voldoet. Dat heeft te maken met het feit dat de Afdeling in de PAS-uitspraak van 29 mei 2019 over het weiden en bemesten van vee (ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604) oordeelde dat bij een melkrundveehouderij het weiden van vee onlosmakelijk verbonden is met het houden van vee in stallen. In juridische termen betekent dit dat het weiden van vee één project vormt met het houden van vee in stallen. Wnb-vergunningen die voor melkrundveehouderijen zijn afgegeven, hebben echter veelal alleen de gevolgen van het houden van vee in stallen beoordeeld. Terwijl onder omstandigheden het weiden van vee tot extra significant negatieve effecten op Natura 2000-gebieden kan leiden, welke effecten bij verlening van de Wnb-vergunning in het verleden niet zijn beoordeeld. Net als de PAS-vergunningen, moet daarom ook voor deze Wnb-vergunningen geconcludeerd worden dat deze een gebrek vertonen.

6. De consequentie daarvan is dat bij het inpassen van de onherroepelijke Wnb-vergunning voor melkrundveehouderijen, er niet automatisch vanuit kan worden gegaan dat er geen passende beoordeling meer nodig is. Twee stappen zullen dan moeten worden doorlopen. Ten eerste: als het weiden van vee wel daadwerkelijk plaatsvindt in de planologische referentiesituatie, hoeft het effect van het weiden van vee niet alsnog te worden beoordeeld. Zoals hiervoor toegelicht, hoeven de activiteiten die deel uitmaken van de planologische referentiesituatie immers niet alsnog te worden beoordeeld. Als het weiden van vee niet plaatsvindt in de planologische referentiesituatie, zal moeten worden nagegaan of significante effecten van het weiden van vee op voorhand kunnen worden uitgesloten. Dat kan, ook als het weiden van vee leidt tot een toename van stikstofdepositie op overbelaste stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, eventueel aan de hand van een voortoets (zie ABRvS 4 maart 2020,

ECLI:NL:RVS:2020:684 en ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1110). Als significant negatieve effecten dan niet kunnen worden uitgesloten, zal er echter nog een passende beoordeling nodig zijn.

7. Dat de Afdeling in deze uitspraak oordeelt dat bij het weiden van vee dat nog niet plaatsvindt op de planologische referentiesituatie, beoordeeld dient te worden of significant negatieve effecten op voorhand kunnen worden uitgesloten en dus, als een logisch vervolg daarop, meent dat eventueel een passende beoordeling is vereist, is in het licht van eerdere jurisprudentie van de Afdeling niet verrassend. De praktijk had wellicht verwacht dat de Afdeling dit standpunt zou nuanceren, na het advies van de Commissie Remkes inzake het weiden en bemesten eind 2019 en het daarop volgende standpunt van de minister van LNV begin 2020. Zowel de Commissie Remkes als de minister van LNV hebben het standpunt ingenomen dat aangenomen kan worden dat het weiden van vee niet vergunningplichtig is en dat een ecologische beoordeling van de effecten van het weiden van vee daarvoor niet noodzakelijk is. De uitspraak over het bestemmingsplan in Rucphen laat zien dat de Afdeling dit standpunt niet onderschrijft; de Afdeling handhaaft eerdere jurisprudentie dat deze conclusie alleen kan worden getrokken als op basis van een ecologische beoordeling is vastgesteld dat significant negatieve effecten zijn uitgesloten. Dat is niet zo verwonderlijk; het ligt juridisch gezien niet voor de hand om voor een bepaalde activiteit een uitzondering te maken op deze wettelijke systematiek. Dat dit maatschappelijk/bestuurlijk anders kan zijn, doet daar mijns inziens niets aan af.

8. Ik sluit af met een korte vermelding van twee andere aspecten in de uitspraak. In r.o. 6.7 komt aan de orde dat ook als een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid in het bestemmingsplan wordt opgenomen, de beoordeling van de effecten op Natura 2000-gebieden niet mag worden doorgeschoven naar het moment waarop gebruik wordt gemaakt van deze bevoegdheid. Dat is vaste jurisprudentie, dus in zoverre niets nieuws. In r.o. 7 gaat de Afdeling vervolgens nog in op de vraag of de ontwikkelingsmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt, kunnen leiden tot een toename van verkeersbewegingen – en daarmee ook tot extra effecten op Natura 2000-gebieden. Op dat punt overweegt de Afdeling dat in de planologische referentiesituatie al sprake is van verkeersbewegingen die enigszins kunnen fluctueren tussen de inzet van kleinere (meer) en grotere (minder) vrachtwagens. Omdat er geen direct verband is tussen een toename van het aantal dieren en een toename van het aantal transportbewegingen, mag, aldus de Afdeling, de raad bij vaststelling van de aantallen verkeersbewegingen in de referentiesituatie uitgaan van een representatieve invulling. Ook de verkeersgevolgen die zijn toe te rekenen aan de (nieuwe) maximale planologische mogelijkheden van het plan, mogen worden beoordeeld aan de hand van een representatieve invulling van het aantal verkeersbewegingen. Daarvoor acht de Afdeling

relevant dat in dit geval sprake is van een conserverend bestemmingsplan met beperkte ontwikkelingsmogelijkheden, waardoor de raad geen aanleiding had om aan te nemen dat de bandbreedte van het aantal verkeersbewegingen in de referentiesituatie door het plan zou worden overschreden. Pas als, door appellanten in deze procedure, aannemelijk zou worden gemaakt dat de verkeersgevolgen van het nieuwe bestemmingsplan wezenlijk zullen verschillen van de referentiesituatie, had de raad onderzoek moeten verrichten naar de significante gevolgen van deze toename. Deze passage uit de uitspraak laat zien dat niet zonder meer uitgegaan mag worden van een 'representatieve invulling' van het aantal verkeersbewegingen van nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden van een bestemmingsplan. Alleen onder de door de Afdeling genoemde omstandigheden hoeft niet van een maximale invulling, maar van een representatieve invulling worden uitgegaan.