

ANNOTATIE

Gasloos bouwen en bestemmingsplannen

mr. R. Veenhof

Annotatie bij Raad van State, 26-04-2022, ECLI:NL:RVS:2022:1210 (OGR-2022-0104)

Annotatie bij ABRvS 26 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1210.

1. In de afgelopen periode is meermaals in uitspraken van de Afdeling de vraag aan de orde gekomen of in bestemmingsplannen vastgelegd moet worden dat gebouwen gasloos uitgevoerd worden. Deze uitspraken bespreek ik aan de hand van een recente uitspraak van de Afdeling van 26 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1210 (hierna: de uitspraak *Schagen*). In veel uitspraken bestaat een relatie met de Wet natuurbescherming (Wnb); in deze annotatie zal ik hierbij stilstaan. Naast uitspraken, waarbij de Wnb een rol speelt, komt gasloos bouwen soms ook aan de orde als aspect van uitvoering van het bestemmingsplan. Ook dit aspect wordt in deze annotatie betrokken. Voorafgaand aan de bespreking van deze uitspraak en de overige rechtspraak van de Afdeling, geef ik het – voor deze annotatie relevante – juridische kader rondom gasloos bouwen weer. In verband met de omvang van deze annotatie en de leesbaarheid, beperk ik mij hierbij tot de hoofdlijnen.

Volledigheidshalve merk ik op dat de uitspraak *Schagen* ook overwegingen bevat over het (rijks)stikstofregistratiesysteem (SSRS; zie paragraaf 2.1.2 van de Regeling natuurbescherming) en de partiële vrijstelling op grond van artikel 2.9a van de Wnb. Voor bespreking van deze elementen verwijs ik naar de annotatie van Jansen Schoonhoven op deze website (zie OGR 2022-0082).

2. In artikel 10, zesde lid, onder a, van de Gaswet is – zeer kort samengevat – bepaald dat de netbeheerder een aansluitplicht heeft voor kleinverbruikers op het gastransportnet. Bij een

kleinverbruiker gaat het om een aansluiting die een doorlaatwaarde heeft van ten hoogste 40 m³(n) per uur. Artikel 10, zevende lid, onder a, van de Gaswet bepaalt dat deze verplichting niet geldt voor het aansluiten van een te bouwen bouwwerk, tenzij een college van burgemeester en wethouders het gebied, waarin dit bouwwerk wordt gebouwd, heeft aangewezen als gebied waar aansluiting op het gastransportnet strikt noodzakelijk is om zwaarwegende redenen van algemeen belang. Volledigheidshalve wijs ik erop dat onderdeel b van dit zevende lid nog een uitzonderingsgrond bevat (voor de aansluitplicht voor kleinverbruikers). Deze uitzonderingen op de gasaansluitplicht zijn ingevoegd met de Wet van 9 april 2018 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet (voortgang energietransitie). In het verlengde hiervan is ook het Bouwbesluit 2012 gewijzigd: in artikel 6.10, tweede lid, is bepaald dat een voorziening voor gas is aangesloten op het distributienetwerk voor gas, als artikel 10, zesde lid, onder a of b, van de Gaswet van toepassing is.

Voor de volledigheid: artikel 10, zesde lid, onder b, van de Gaswet bevat een regeling voor de aansluiting van grootverbruikers (een aansluiting die een doorlaatwaarde heeft groter dan 40 m³(n) per uur).

Artikel 10, zevende lid, van de Gaswet en artikel 6.10, tweede lid, van het Bouwbesluit zijn in werking getreden op 1 juli 2018 (zie *Stb.* 2018, 129 en *Stb.* 2018, 197).

3. Zoals gezegd, is naast het kader van de Gaswet en het Bouwbesluit 2012, ook de relatie met de Wnb relevant. De vraag of gasloos bouwen in bestemmingsplannen vastgelegd moet worden heeft – over het algemeen – namelijk een sterke relatie met natuurwetgeving. De verbranding van gas leidt tot stikstofemissies. Deze emissies kunnen leiden tot stikstofdeposities op stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan dient bezien te worden of het plan – afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten – significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Als een plan significante gevolgen kan hebben, dan moet een passende beoordeling worden opgesteld. Het plan kan dan worden vastgesteld als de zekerheid is verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten (zie artikel 2.7, eerste lid, van de Wnb, in samenhang met artikel 2.8 van de Wnb). In het kader van de plantoets en een toename van stikstofdepositie overweegt de Afdeling als volgt: ‘Als een plan ten opzichte van de referentiesituatie [deze referentiesituatie is de feitelijke, planologisch legale situatie voorafgaand aan vaststelling van het plan, RV] leidt tot een toename van stikstofdepositie op reeds overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied, dan dienen de gevolgen van die toename voor de vaststelling van het plan te worden gezocht. Als daaruit volgt dat significante gevolgen niet op voorhand op grond van objectieve

gegevens kunnen worden uitgesloten (voortoets), dient een passende beoordeling te worden gemaakt. Het plan kan in dit geval worden vastgesteld als de raad uit de passende beoordeling de zekerheid heeft verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten.’ (bijvoorbeeld ABRvS 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:212, r.o. 6.1)

Als niet vaststaat dat er van uitgegaan kan worden dat gebouwen gasloos uitgevoerd zullen worden, kan dit dus (bijvoorbeeld) betekenen dat mogelijkerwijs wel significante effecten kunnen optreden als gevolg van stikstofdeposities in het betrokken Natura 2000-gebied, hetgeen tot de conclusie kan leiden dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 2.7, eerste lid, van de Wnb (vergelijk ABRvS 25 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:880, r.o. 11.2).

4. In de uitspraak *Schagen* waren meerdere besluiten aan de orde, die gecoördineerd waren voorbereid. Bij besluit van 27 oktober 2020 heeft de raad van de gemeente Schagen het bestemmingsplan ‘Nieuwbouwlocatie Denneweg/Duinroosweg te Callantsoog’ vastgesteld. Het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) heeft een omgevingsvergunning verleend voor de bouw van 17 woningen. In dit verband is nog van belang dat de raad naar aanleiding van een uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling van 1 maart 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:415) het bestemmingsplan heeft gewijzigd. Ook het college heeft besloten de omgevingsvergunning te wijzigen, in die zin dat deze nu ook ziet op het gebruiken van gronden en bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan. In de passende beoordeling, die ten grondslag is gelegd aan het gewijzigde bestemmingsplan, is geconcludeerd dat het bestemmingsplan niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied ‘Duinen Den Helder-Callantsoog’ (zie hoofdstuk 6 van de passende beoordeling ‘Woningbouw Denneweg Callantsoog’; die als bijlage 4 bij de plantoelichting is gevoegd).

5. In het bestemmingsplan zijn aan een deel van het plangebied woonbestemmingen toegekend, te weten de bestemmingen: ‘Wonen’ en ‘Wonen – Woongebouw’. Binnen deze beide bestemmingen zijn bouwvlakken opgenomen, waarbinnen hoofdgebouwen respectievelijk woongebouwen uitsluitend gerealiseerd mogen worden (zie artikel 6, lid 6.2, onder a, onder 1, en artikel 7, lid 7.2, onder a, onder 1, van de planregels). Binnen het bouwvlak voor de bestemming ‘Wonen’ zijn maximaal vijf woningen toegelaten; binnen het bouwvlak van de bestemming ‘Wonen – Woongebouw’ maximaal twaalf woningen (zie artikel 6, lid 6.2, onder a, onder 3, en artikel 7, lid 7.2, onder a, onder 2, van de planregels in samenhang met de verbeelding, waarop de aanduiding ‘maximum aantal wooneenheden’ met het desbetreffende aantal woningen is opgenomen). In de plantoelichting staat vermeld dat onder andere gasloos wordt gebouwd (zie paragraaf 4.10 van de plantoelichting).

6. Aan het bestemmingsplan zijn (onder meer) de ‘Berekening stikstofdepositie Denneweg/Duinroosweg te Callantsoog’ (deze berekening is als bijlage 3 bij de plantoelichting gevoegd) en de passende beoordeling ‘Woningbouw Denneweg Callantsoog’ ten grondslag gelegd. In deze beide onderzoeken is als uitgangspunt gehanteerd dat de woningen gasloos worden uitgevoerd (zie paragraaf 4 van de berekeningen en paragraaf 3.1.4 van de passende beoordeling). Dit uitgangspunt is niet vastgelegd in de planregels.

7. Appellanten betogen dat in het bestemmingsplan niet is vastgelegd dat de woningen gasloos worden uitgevoerd. In de AERIUS-berekeningen voor de stikstofdepositie had er daarom van uitgegaan moeten worden dat in de woningen op gas kan worden gestookt. Verder wijzen zij erop dat het plan er niet aan in de weg staat dat houtkachels en gaskachels op propaan in de woningen worden gezet. De raad stelt dat het vervallen van de gasaansluitplicht voor kleinverbruikers neerkomt op een verbod voor nieuwbouwwoningen op de aansluiting op aardgas. Verder wijst de raad erop dat dient te worden gebouwd overeenkomstig de verleende omgevingsvergunning. In de tekeningen behorende bij de vergunning zijn geen rookkanalen opgenomen en deze mogen dus ook niet worden aangelegd. Verwarming door houtkachels of gaskachels is daarom niet mogelijk.

8. De Afdeling overweegt dat in stikstofonderzoek, dat ten grondslag is gelegd aan het bestemmingsplan, als uitgangspunt is gehanteerd dat de woningen gasloos zullen worden uitgevoerd en dat om deze reden geen rekening hoeft te worden gehouden met de emissie van stikstof. Naar het oordeel van de Afdeling is dit uitgangspunt – in dit geval – reëel en aannemelijk. In dit kader wijst de Afdeling op het wettelijk kader van de Gaswet (artikel 10, zevende lid, onder a, van de Gaswet), waaruit volgt dat het uitgangspunt is dat nieuwbouwprojecten niet worden aangesloten op het gastransportnet. Nu het betrokken gebied niet door het college is aangewezen als gebied waar een aansluitplicht nodig is vanwege zwaarwegende belangen en het college niet voornemens is dit te doen, was de raad in dit geval niet verplicht om in het plan vast te leggen dat de te bouwen woningen niet op het gastransportnet zullen worden aangesloten. De Afdeling wijst hierbij op een uitspraak van 4 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1760. Verder acht de Afdeling het in dit geval onaannemelijk dat het soort woningen waarin het plan voorziet, zullen worden verwarmd met een propaangastank of houtkachel. In het stikstofrapport is daarom terecht geen rekening gehouden met de emissies van stikstof tijdens het gebruik van de woningen.

9. In de uitspraak van 4 augustus 2021, waarnaar de Afdeling verwijst, betoogde appellante dat in de planregels ten onrechte niet was verankerd dat de nieuwbouw niet zal worden aangesloten op het gastransportnet. Hierdoor is niet de zekerheid verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende Natura 2000-gebied niet zal aantasten. De gasaansluitplicht is dan wel komen te vervallen, er bestaat alsnog de bevoegdheid voor het

college om een gebied aan te wijzen waar aansluiting op het gastransportnetwerk strikt noodzakelijk is om zwaarwegende redenen van algemeen belang. De Afdeling overweegt naar aanleiding van dit betoog dat het in het stikstofonderzoek gehanteerde uitgangspunt dat de nieuwbouw niet zal worden aangesloten op het gastransportnetwerk reëel en aannemelijk is. Niet aannemelijk is dat een uitzondering zal worden gemaakt op het wettelijke uitgangspunt. Er is namelijk een anterieure overeenkomst gesloten, waarbij zonder voorbehoud als resultaatsverplichting is opgenomen dat alle gebouwen aardgasvrij worden gebouwd. Te meer is niet aannemelijk dat een uitzondering zal worden gemaakt, omdat in de plantoelichting staat vermeld dat de nieuwbouw zonder aansluiting op het gastransportnet zal worden gerealiseerd; in het verweerschrift heeft de raad daarnaast gemeentelijk beleid aangehaald om op termijn een aardgasvrije gemeente te worden.

10. In een uitspraak van 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1960, voerde appellante aan dat in het stikstofonderzoek ten onrechte was uitgegaan van een volledig gasloze wijk, terwijl in het desbetreffende bestemmingsplan geen voorwaardelijke verplichting was opgenomen. In deze uitspraak oordeelde de Afdeling dat de raad er in redelijkheid vanaf kon zien om in het plan vast te leggen dat de woningen zonder gasaansluiting zullen worden gerealiseerd. Als gevolg van de wetswijziging per 1 juli 2018 zullen nieuwbouwprojecten in beginsel gasloos gebouwd worden. Bovendien was in de Wnb-vergunning bepaald dat de woningen niet mogen worden aangesloten op een distributienet voor gas. Deze vergunning was ten tijde van deze uitspraak nog niet onherroepelijk.

11. Voor de volledigheid wijs ik er nog op dat de Afdeling in een eerdere uitspraak van 25 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:880, oordeelde dat het uitgangspunt dat recreatiewoningen niet zullen worden voorzien van een CV-ketel niet kon worden gevolgd, nu dit niet is vastgelegd in het plan en ook niet anderszins is onderbouwd waarom hiervan kan worden uitgegaan.

12. Voor wat betreft de uitspraak *Schagen* merk ik overigens nog op dat de Afdeling hier het criterium van een 'reëel en aannemelijk' uitgangspunt hanteert. Dit criterium is al eerder gebruikt in de uitspraak 'Logistiek Park Moerdijk' (ABRvS 30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2318, r.o. 3.2). Zie voor meer recente voorbeelden: ABRvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:166, r.o. 11.4, ABRvS 4 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1760, r.o. 7.1, ABRvS 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1960, r.o. 17-18.1 en ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2627, r.o. 27.1, r.o. 29.3, r.o. 35.2.

13. Afsluitend merk ik nog op dat het aspect van een gasloze uitvoering van woningen ook aan de orde kan komen bij de uitvoerbaarheidstoets van het bestemmingsplan, dan wel als uitvoeringsaspect. In een uitspraak van 15 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2731, kwam de vraag van het gasloos bouwen aan de orde in het kader van de uitvoerbaarheidstoets. De

Afdeling zag geen grond voor het oordeel dat het college op voorhand in redelijkheid had moeten aannemen dat voorzieningen die nodig zijn in het geval van gasloze uitvoering, zoals elektriciteitsleidingen, transformatorhuis en warmtepompinstallatie, niet zouden kunnen worden verwezenlijkt binnen het kader van het plan. Daarnaast is in sommige gevallen, waarbij geen relatie bestond met de Wnb, door appellanten betoogd dat gasloos bouwen in het bestemmingsplan vastgelegd zou moeten worden. In deze uitspraken overweegt de Afdeling dat de raad hiervan in redelijkheid mocht afzien. De invulling van gronden met leidingen die al dan niet geschikt zijn voor het transporteren van gas betreft primair uitvoering van het plan dat niet aan de orde kan komen in een bestemmingsplanprocedure. Zie ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1257, r.o. 7.2-7.3 en ABRvS 26 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2023, r.o. 14.1-14.2. In deze uitspraken wees de Afdeling ook nog (volledigheidshalve) op het per 1 juli 2018 gewijzigde wettelijke kader, zoals uiteengezet bij randnummer 2 van deze annotatie. Ten slotte wijs ik nog op de eerdergenoemde uitspraak van 1 september 2021, waarin de Afdeling een verbinding legt tussen de uitvoering van het bestemmingsplan en de uitgangspunten voor het natuuronderzoek: 'De Afdeling overweegt dat de raad er in redelijkheid van heeft kunnen afzien om in het plan vast te leggen welk type mobiele werktuigen wordt gebruikt. Dit is primair een kwestie van uitvoering. In een onderzoek naar de gevolgen van een bestemmingsplan moet worden uitgegaan van reële en aannemelijke uitgangspunten, maar die uitgangspunten hoeven niet per se in het bestemmingsplan te worden geborgd. Het is een reëel en aannemelijk uitgangspunt dat mobiele werktuigen klasse STAGE IV worden gebruikt. Daarbij is van belang dat in de nog niet in rechte onaantastbare Wnb-vergunning is bepaald dat dergelijke mobiele werktuigen moeten worden gebruikt.'