

commentaar op	Raad van State 22-01-2020, ECLI:NL:RVS:2020:212, (Bergeijk/bestemmingsplan '2e herziening Buitengebied Bergeijk 2017')
datum	12-02-2020
auteur	M.M. Kaajan

Raad van State 22-01-2020, ECLI:NL:RVS:2020:212, (Bergeijk/bestemmingsplan '2e herziening Buitengebied Bergeijk 2017')

Annotatie bij uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 22-01-2020

1. In deze uitspraak staat de vraag centraal op welke wijze bij vaststelling van een bestemmingsplan verzekerd is dat de ontwikkelingsmogelijkheden die het plan biedt, niet kunnen leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden. In casu ging het om ontwikkelingen die zouden kunnen leiden tot een toename van stikstofdepositie, namelijk het bemesten van gronden en het beweiden van vee, als onderdeel van of samenhangend met het exploiteren van een agrarisch bedrijf. Zeker met het vervallen van het Programma Aanpak Stikstof (uitspraken ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 en ECLI:NL:RVS:2019:1604) is het er niet makkelijker op geworden om nog plannen vast te stellen waarmee de met het plan geboden ontwikkelingsmogelijkheden leiden tot een toename van stikstofdepositie. Vandaar dat veelal bestemmingsplannen worden vastgesteld waarin een toename van stikstofemissie/-depositie wordt verboden, zoals in dit geval bij het bestemmingsplan '2e Herziening Buitengebied Bergeijk 2017' ook de bedoeling was.

2. Bij het formuleren van een toereikende planregel op dit punt, is van het belang om de volgende aandachtspunten in acht te nemen. Ten eerste moet het plan in dat geval een goede definitie bevatten van de referentiesituatie – als uitgangspunt ten opzichte waarvan moet worden beoordeeld of verzekerd is dat het nieuwe bestemmingsplan niet leidt tot een toename van stikstofdepositie. Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling dat de referentiesituatie wordt bepaald door de activiteiten die feitelijk én planologisch legaal plaatsvinden voorafgaand aan de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan. Onbenutte ontwikkelingsmogelijkheden uit het voorheen geldende bestemmingsplan maken dus geen deel uit van de referentiesituatie.

3. Het tweede aandachtspunt ontstaat als uitvoering van het plan in potentie kan leiden tot een toename van stikstofemissie/-depositie ten opzichte van de referentiesituatie. Als een bestemmingsplan geen uitbreidings- of wijzigingsmogelijkheden biedt waarmee een toename van stikstofemissie/-depositie in Natura 2000-gebieden zou kunnen optreden, is een nadere regeling in het plan verder niet nodig. Als het bestemmingsplan echter wel de mogelijkheid bevat om bepaalde activiteiten te wijzigen of uit te breiden, en deze activiteiten in potentie kunnen leiden tot een toename van stikstofemissie/-depositie, is een nadere planregel noodzakelijk als deze toename niet nader ecologisch onderbouwd wordt bij vaststelling van het bestemmingsplan. De meest eenvoudige wijze om aan deze eis te voldoen, is een in de planregels opgenomen verbod op toename van stikstofemissie/-depositie bij uitvoering van het plan, ten opzichte van de referentiesituatie. Wat echter ook vaak voorkomt, is dat het plan in zo'n geval bepaalt dat een toename van stikstofemissie/-depositie wel is toegestaan als voor deze toename, op het moment dat het bestemmingsplan werd vastgesteld, een onherroepelijke Wnb-vergunning gold. Het plan leidt dan feitelijk wel tot een toename van effecten op Natura 2000-gebieden, maar deze toename is dan al passend beoordeeld. In dat geval biedt artikel 2.8, tweede lid, van de Wnb de mogelijkheid om bij het bestemmingsplan een nadere passende beoordeling achterwege te laten. Er is dan nog wel één adder onder het gras: het achterwege laten van een aanvullende passende beoordeling in zo'n situatie is alleen toegestaan als een nieuwe passende beoordeling 'redelijkerwijze geen nieuwe gegevens en inzichten' kan opleveren. Het in een bestemmingsplan aansluiten bij een onherroepelijke Wnb-vergunning die is gebaseerd op het PAS is daardoor sinds 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1603 en 1604) niet meer mogelijk (zie o.a. ABRvS 9 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3417, BR 2020/4, m.nt. R.S. Wertheim en J. oude Egbrink).

4. Onderhavige uitspraak gaat over de vraag of de gevolgen van bemesten respectievelijk beweiden van vee op de juiste wijze bij vaststelling van het bestemmingsplan zijn beoordeeld c.q. onder de juiste voorwaarden in de planregels zijn toegestaan. Het uitgangspunt van de raad van Bergeijk was daarbij dat het plan niet zou mogen leiden tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie of ten opzichte van een onherroepelijke Wnb-vergunning. Het samenstel aan regels dat een en ander zou moeten verzekeren, noem ik hier verder, net als in de uitspraak, de 'stikstofregeling'.

5. De eerste vraag die bij de Afdeling voorlag, betrof de vraag of met de stikstofregeling afdoende was voorkomen dat een toename van stikstofdepositie door het bemesten van gronden niet zou kunnen plaatsvinden. Dat was volgens de ABRvS het geval, op basis van de simpele vaststelling dat het plan niet leidde tot een toename van bemestingsactiviteiten ten opzichte van de referentiesituatie. Althans, appellanten hadden niet aannemelijk gemaakt dat dit het geval was, terwijl de raad had aangevoerd dat op de percelen waaraan het bestemmingsplan de mogelijkheid van bemesten toekende, voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan het bemesten reeds feitelijk al plaatsvond. In dat geval kan een aanvullende passende beoordeling achterwege

blijven. De vraag of op deze wijze ook bemestingsactiviteiten werden toegestaan die nog niet feitelijk plaatsvonden, maar waarvoor een onherroepelijke Wnb-vergunning was verkregen, was daardoor bij het bemesten niet relevant.

6. De tweede, meer ingewikkelde vraag, betrof de vraag of de stikstofregeling ook voldoende toereikend was om te verzekeren dat als gevolg van de in het plan opgenomen mogelijkheden voor beweiden van gronden geen toename van stikstofdepositie zou kunnen optreden. De bepaling in het bestemmingsplan dat de stikstofdepositie niet zou mogen toenemen ten opzichte van de referentiesituatie was ook hier op zichzelf voldoende. Dat gold echter niet voor het tweede onderdeel van de stikstofregeling: de inpassing van onherroepelijke Wnb-vergunningen waarmee uitvoering van het bestemmingsplan feitelijk zou kunnen leiden tot een toename van stikstofdepositie. Daarvoor is immers vereist dat aan deze onherroepelijke Wnb-vergunning een toereikende passende beoordeling ten grondslag ligt. In de aangehaalde PAS-uitspraak van 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1604, maar ook in ABRvS 9 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3417) heeft de Afdeling vastgesteld dat het weiden van vee onlosmakelijk verbonden is met de exploitatie van een melkrundveehouderij. Tegelijkertijd blijkt uit deze uitspraken dat het weiden van vee in het verleden vrijwel nooit als onderdeel van een Wnb-vergunning is beoordeeld. Dat betekent dus dat de passende beoordelingen die aan de Wnb-vergunningen voor deze melkrundveehouderijen ten grondslag liggen, niet toereikend zijn ter rechtvaardiging van het weiden van vee. Het gevolg daarvan is dus dat met de stikstofregeling in het plan de situatie zou kunnen ontstaan dat de exploitatie van een melkveehouderij (inclusief het weiden van vee) zou kunnen leiden tot een toename van stikstofdepositie die niet als toereikend, passend was beoordeeld. Het bestemmingsplan had op dit punt dan ook alleen kunnen worden vastgesteld als deze aanvullende passende beoordeling alsnog was verricht, of bijvoorbeeld als het weiden van vee, voor zover dat niet al plaatsvond op de referentiesituatie, met het plan niet was toegestaan.

7. Met deze uitspraak blijkt maar weer eens dat het niet eenvoudig is om een bestemmingsplan vast te stellen waarbij enerzijds nog ruimte voor uitbreiding of wijziging van bestaande activiteiten wordt geboden, maar anderzijds wel wordt voldaan aan de regels ter bescherming van Natura 2000-gebieden. Zeker daar waar het gaat om nieuwe ontwikkelings- of gebruiksmogelijkheden die leiden tot een toename van stikstofdepositie, luistert het formuleren van de planregels erg nauw. Ook laat de uitspraak zien dat bij een standaardregeling, inhoudende dat een toename van effecten op Natura 2000-gebieden is toegestaan mits hiervoor bij vaststelling van een bestemmingsplan een onherroepelijke Wnb-vergunning is verkregen, nog steeds door de raad beoordeeld moet worden of de passende beoordeling van deze Wnb-vergunning nog wel toereikend is.