

Bestemmingsplan 'Buitengebied Westerveld' vernietigd

# Een houdbaar bestemmingsplan landelijk gebied



De gedeeltelijke vernietiging van het bestemmingsplan 'Buitengebied Westerveld' door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) op 6 augustus j.l. (201207794/1/R4) laat zien hoe gemeenten en adviesbureaus worstelen met de regels en de ontwikkelingsmogelijkheden in het landelijk gebied. In dit artikel onderzoeken adviseurs van BügelHajema Adviseurs de uitspraak en de mogelijkheden voor een bestemmingsplan dat wel ontwikkelingsmogelijkheden biedt en dat niet in strijd is met de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw).

Uit het planMER en de passende beoordeling bij het bestemmingsplan 'Buitengebied Westerveld' (zie ruimtelijkeplannen.nl) blijkt dat zonder de in het bestemmingsplan opgenomen aanvullende regels een significant negatief effect op Natura 2000-gebieden door stikstofdepositie niet is uit te sluiten. Op grond van de Nbw moet dit wel. Om deze effecten uit te sluiten zijn in het bestemmingsplan regels opgenomen op grond waarvan het aantal stuks vee op een agrarisch bedrijf alleen kan toenemen als hierdoor geen negatief effect op Natura 2000 gebieden is.

## De uitspraak

De ABRvS heeft de regels voor wat betreft de uitbreidingsmogelijkheden voor agrarische bedrijven in haar uitspraak vernietigd. De belangrijkste overwegingen hiervoor zijn hierna uiteen gezet.

*Een (significant) negatief effect op een Natura 2000-gebied vanwege een bestemmingsplan moet, bij het vaststellen van het plan, door de gemeenteraad kunnen worden uitgesloten.*

Op grond van de in het bestemmingsplan van Westerveld opgenomen gebruiksregel is het gebruik, waarbij sprake is van een toename van de ammoniakemissie, als strijdig gebruik aangeduid als hierdoor ook sprake is van een negatief effect op een Natura 2000-gebied. Echter:

- het handhaven van het bestemmingsplan is een taak van

het college van B en W. Op grond van de gebruiksregel moet het college beoordelen of er sprake is van een negatief effect op een Natura 2000-gebied door stikstofdepositie. Dit is onjuist volgens de ABRvS. Uit de Nbw (artikel 19j) volgt namelijk dat de gemeenteraad vóór de vaststelling moet beoordelen of sprake is van een negatief effect. Deze beoordeling kan niet verplaatst worden naar het college en het moment van handhaven.

- de gebruiksregel is van toepassing op 'de uitbreiding van de bestaande veestapel'. Maar uit de regels wordt niet duidelijk wat bestaand is.
- dat een negatief effect op Natura 2000-gebieden bij het vaststellen van het bestemmingsplan is uit te sluiten, moet ook blijken uit de onderbouwing. Voor het bestemmingsplan betekende dit dat uit de passende beoordeling had moeten blijken dat dit effect kon worden uitgesloten. In haar uitspraak haalt de ABRvS het toetsingsadvies van de Commissie voor de m.e.r. aan, waarin is opgemerkt dat 'in alle onderzochte alternatieven dergelijke effecten niet zijn uit te sluiten'.

*Het gebruik van gronden en bouwwerken in strijd met de Nbw is al in strijd met de wet zelf. Door het opnemen van een dergelijke regeling in het bestemmingsplan is dan ook sprake van een herhaling van regels.*

Op zichzelf is de herhaling van regels niet een probleem

voor de ABRvS, echter:

- door het opnemen van regels overeenkomstig de Nbw, is het handhaven van de Nbw ook een taak van het college geworden. Dit is niet mogelijk (zie ook hierna).
- een ander probleem is dat het antwoord op de vraag of er sprake is van strijdig gebruik afhankelijk blijft van het feit of een vergunning op grond van de Nbw is verleend. Hierdoor is vooraf niet te bepalen welk gebruik strijdig is met het bestemmingsplan, waardoor het plan rechts-onzeker is.

*Het beoordelen of een gebruik van gronden en bouwwerken in strijd is met de Nbw, is ook bij het verlenen van een omgevingsvergunning een recht van Gedeputeerde Staten (GS). Het verplaatsen van dit recht naar het college van B en W is dan ook in strijd met de Nbw.*

De ABRvS concludeert dat het college de taak heeft om bij het verlenen van een omgevingsvergunning een negatief effect op een Natura 2000-gebied te voorkomen. Dit is niet juist volgens de ABRvS. Het beoordelen of een aanvraag in strijd is met de Nbw, is een recht van GS.

#### De lessen

Wat leren we van de uitspraak van de ABRvS over het bestemmingsplan Westerveld?

1. De gemeenteraad moet, bij het vaststellen van een bestemmingsplan op basis van voldoende onderbouwing een (significant) negatief effect op Natura 2000-gebieden kunnen uitsluiten.
2. De gemeenteraad moet, om een negatief effect op Natura 2000-gebieden te voorkomen, een eigen stelsel van

regels in een bestemmingsplan opnemen. Het herhalen van de regels van de Nbw is niet voldoende en (mogelijk) in strijd met de Nbw.

## Een significant negatief effect op Natura 2000-gebieden moet uitgesloten zijn

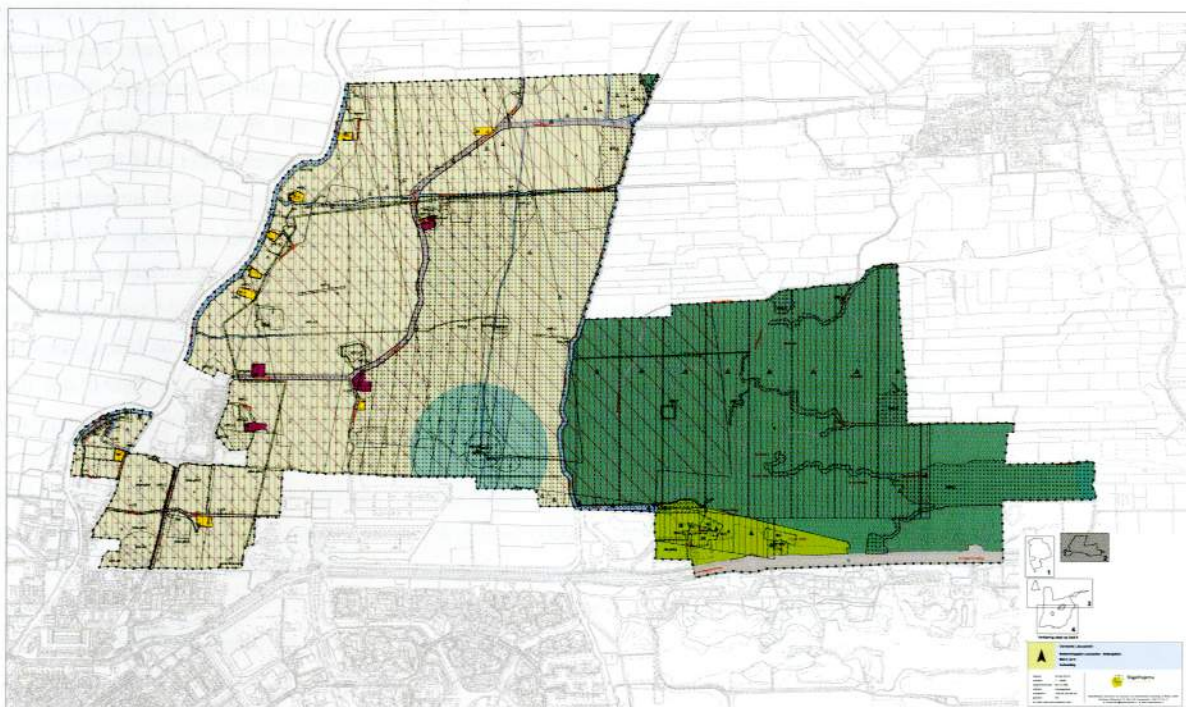
#### Het voorbeeld

In *ROMagazine* 7-8 juli-augustus 2014 verscheen al een bijdrage over het bestemmingsplan "Leeuwarden - Buitengebied" dat in april 2014 is vastgesteld. Bij dit bestemmingsplan is ook een planMER opgesteld en een passende beoordeling uitgevoerd.

Uit het planMER en de passende beoordeling blijkt dat het uitsluiten van een negatief effect op Natura 2000-gebieden door stikstofdepositie in het voorontwerpbestemmingsplan niet mogelijk was. Daarom is de keuze gemaakt om in het planMER en de passende beoordeling een alternatief op te nemen waarin maatregelen zijn opgenomen om een dergelijk effect wel uit te kunnen sluiten. Uit het planMER en de passende beoordeling blijkt dat dit mogelijk is door de voorgestelde maatregelen in het alternatief. De Commissie voor de m.e.r. heeft haar toetsingsadvies over het milieueffectrapport gegeven. Hierin stelt de commissie vast dat *'in het MER alle milieu-informatie aanwezig is om het milieubelang bij de besluitvorming over het bestemmingsplan buitengebied een volwaardige plaats te geven.'*



Bestemmingsplan buitengebied Leeuwarden, waarin negatieve effecten voor Natura 2000-gebieden wel zijn uitgesloten. *Beeld Gemeente Leeuwarden*



In het bestemmingsplan van Leeuwarden zijn regels opgenomen om een negatief effect door stikstofdepositie te voorkomen. In de begripsomschrijving is een omschrijving voor het negatief effect opgenomen. Het belangrijkste deel van de regels in het bestemmingsplan is dat alleen dat gebruik mogelijk is, waarbij geen sprake is van een toename van de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied. Hierop zijn twee 'afwijkingen' mogelijk, namelijk het bestaand gebruik zoals bedoeld in de Nbw en het gebruik overeenkomstig een verleende Nbw-vergunning.

De gebruiksregel in het bestemmingsplan van Leeuwarden lijkt in hoofdlijnen op de gebruiksregel die in het bestemmingsplan van Westerveld is opgenomen. Toch is deze anders. De belangrijkste verschillen zijn dat het begrip 'negatief effect op een Natura 2000-gebied' is uitgewerkt in een eigen doel en dat de bestaande situatie precies is bepaald.

## Noodzakelijk om eigen regels in een bestemmingsplan op te nemen

### Eigen doel

In het bestemmingsplan van Leeuwarden is, in tegenstelling tot het plan van Westerveld, ook bepaald wanneer sprake is van een negatief effect op een Natura 2000-gebied door stikstofdepositie. Dit is het geval bij 'een toename van de stikstofdepositie groter dan 0 mol stikstof per hectare per jaar'.

In (een groot deel van) de Natura 2000-gebieden in het onderzoeksgebied voor de passende beoordeling voor het bestemmingsplan van Leeuwarden is de stikstofdepositie in de bestaande situatie al hoger dan de zogenoemde 'kritische depositiewaarde' (KDW). Uit verschillende uitspraken van de ABRvS blijkt dat elke toename van de stikstofdepositie hoger dan de KDW een mogelijk significant negatief effect op een Natura 2000-gebied kan hebben. Door het opnemen van de gebruiksregel in het bestemmingsplan van Leeuwarden is geen sprake van een (significant) negatief effect op Natura 2000-gebieden door stikstofdepositie. Op basis hiervan heeft de gemeenteraad bij het vaststellen van het bestemmingsplan een dergelijk effect uit kunnen sluiten.

Daarbij is met deze regel de beoordeling of er sprake is van een (significant) negatief effect niet verplaatst naar het college van B en W. Natuurlijk moet zij de gebruiksregel handhaven, maar het beoordelen of er sprake is van een toename van de depositie is dan voldoende.

Door het opnemen van het gebruik met een toename van de stikstofdepositie als strijdig gebruik, heeft de gemeenteraad de keuze gemaakt om verantwoordelijk te willen zijn voor het eigen aandeel in het stikstofprobleem.

De gemeenteraad heeft hiermee ook een eigen doel in het bestemmingsplan opgenomen; het voorkomen van een toename van de stikstofdepositie. Dit is geen herhaling van de Nbw. Het handhaven door het college blijft beperkt tot de gebruiksregel en valt niet samen met de taak van GS om de Nbw te handhaven.

Ook is het antwoord op de vraag of er sprake is van strijdig gebruik door het opnemen van een eigen doel, niet afhankelijk van de vraag of voor het gebruik een vergunning op grond van de Nbw is verleend. In de gebruiksregel is weliswaar opgenomen dat het gebruik overeenkomstig een vergunning op grond van de Nbw geen strijdig gebruik is, maar dit is een 'afwijking' van de hoofdregel. Of er voor een gebruik wel of niet een vergunning is verleend, is door het college van B en W eenvoudig vast te stellen. Hierbij vindt geen beoordeling door het college plaats over het effect van dit gebruik voor een Natura 2000-gebied, dit is al door GS uitgevoerd.

### Bestaande situatie

In de regels is een referentiedatum vastgelegd, waardoor de bestaande situatie is vastgelegd. De stikstofdepositie op de referentiedatum kan worden bepaald overeenkomstig de manier waarop de stikstofdepositie voor de Nbw wordt bepaald, namelijk door gebruik te maken van de verleende vergunningen op de referentiedatum.

### Tot slot

Is de oplossing in het bestemmingsplan "Leeuwarden - Buitengebied" ook de oplossing voor andere bestemmingsplannen landelijk gebied? Nee, dat is het niet per se. De toegepaste werkwijze is echter wel een goed uitgangspunt.

De oplossing was voor het bestemmingsplan van Leeuwarden geschikt doordat uit het planMER en de passende beoordeling bleek dat er geen (significant) negatief effect op de voor dit bestemmingsplan belangrijke Natura 2000-gebieden is wanneer de stikstofdepositie niet toeneemt. Een (significant) negatief effect met een andere oorzaak dan stikstofdepositie is echter wel mogelijk. Ook deze zullen voor het vaststellen van een bestemmingsplan uitgesloten moeten worden. Belangrijk is dat onderzoek wordt uitgevoerd naar alle mogelijke effecten op Natura 2000-gebieden. Wanneer sprake is van een (significant) negatief effect, moet uit de passende beoordeling blijken dat door het opnemen van maatregelen in het bestemmingsplan een dergelijk effect is uit te sluiten. Zo kan het proces richting de succesvolle vaststelling van een bestemmingsplan landelijk gebied resulteren in een houdbaar bestemmingsplan landelijk gebied, met ontwikkelingsmogelijkheden.

Pier Wiebe Rienstra en Anke Hiemstra  
BügelHajema Adviseurs