

Milieurecht

BR 2020/4

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
9 oktober 2019, nr. 201709763/1/R2
(Mrs. J. Hoekstra, B.P.M. van Ravels en E.A. Minderhoud)
m.nt. R.S. Wertheim & J. oude Egbrink¹

(Art. 2.7, art. 2.8 Wet natuurbescherming)

NJB 2019/2367
ABkort 2019/528
Milieurecht Totaal 2019/7039
ECLI:NL:RVS:2019:3417

Eén-op-één-inpassing van natuurvergunning in bestemmingsplan die onder het PAS is verleend is zonder nieuwe passende beoordeling niet mogelijk.

Onder verwijzing naar haar uitspraak van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, overweegt de Afdeling dat de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het PAS niet voldoet aan de eisen die het Hof van Justitie daaraan stelt. Gelet hierop had een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs nieuwe gegevens of inzichten kunnen opleveren over de significante effecten van de ontwikkelingsmogelijkheden waarvoor een melding op grond van het PAS is gedaan. Naar het oordeel van de Afdeling is bijlage 4 van de planregels, voor zover daarin wordt verwezen naar vergunningen en meldingen die met gebruikmaking van het PAS zijn verleend, respectievelijk op basis van het PAS zijn gedaan, dan ook in strijd met artikel 2.8, eerste en derde lid, van de Wnb vastgesteld.

Uitspraak in het geding tussen:

1. appellant sub 1], wonend te Oud Gastel, gemeente Halderberge, en anderen, (hierna: [appellant sub 1] en anderen),
2. Stichting Brabantse Milieufederatie, gevestigd te Tilburg, (hierna: de BMF),
3. [appellante sub 3], gevestigd te Hoeven, gemeente Halderberge,
4. [appellant sub 4], wonend te Oud Gastel, gemeente Halderberge,
5. [appellante sub 5A] en [appellant sub 5B], beiden wonend te Oud Gastel, gemeente Halderberge, (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 5]),
6. [appellant sub 6], wonend te Hoeven, gemeente Halderberge,

en
de raad van de gemeente Halderberge,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 12 oktober 2017 heeft de raad het bestemmingsplan “Eerste herziening bestemmingsplan Buitengebied Halderberge” vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en anderen, de BMF, [appellante sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] beroep ingesteld.

Bij besluit van 14 december 2017 heeft de raad het bestemmingsplan “Eerste herziening bestemmingsplan Buitengebied Halderberge” gewijzigd vastgesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad, [appellant sub 5] en [appellant sub 6] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de beroepen ter zitting behandeld op 10 april 2019, waar [appellant sub 1] en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde], de BMF, vertegenwoordigd door [gemachtigde], [appellante sub 3], vertegenwoordigd door ing. J.B.M. Lauwerijssen, rechtsbijstandverlener te Tilburg, [appellant sub 4], bijgestaan door mr. W. Krijger, rechtsbijstandsverlener te Ulicoten, [appellant sub 5], [appellant sub 6], en de raad, vertegenwoordigd door A.M.C. Coppens-Timmermans en R. Timmermans, zijn verschenen.

Overwegingen

Inhoudsopgave Rechtsoverweging

Betekenis van de uitspraak voor het weiden van vee 1.

Toetsingskader 2.

Inleiding 3.

Herstelbesluit 4.

Planregels 5.

Beroep van [appellant sub 1] en anderen 6.

Beroep van de BMF 13.

Beroep van [appellante sub 3] 29.

Beroep van [appellant sub 4] 38.

Beroep van [appellant sub 5] 46.

Beroep van [appellant sub 6] 57.

Betekenis van de uitspraak voor appellanten 66.

Betekenis van de uitspraak voor het weiden van vee

1. Het bestemmingsplan maakt onder meer de nieuwvestiging of uitbreiding van melkveehouderijen mogelijk. De BMF vreest voor een toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden als gevolg van een met die nieuwvestiging of uitbreiding samenhangende toename van het weiden van vee. De Afdeling heeft eerder vastgesteld dat het weiden van vee door een melkveehouderij onlosmakelijk samenhangt met de oprichting, uitbreiding of exploitatie van de stallen waarin het vee wordt gehouden. In deze uitspraak overweegt de Afdeling voorts dat de gevolgen van een met de nieuwvestiging of uitbreiding van een veehouderij gepaard gaande toename van het weiden van vee ook bij de vaststelling van een bestemmingsplan dat in die nieuwvestiging of uitbreiding voorziet, passend moeten worden beoordeeld in de zin van de Wet natuurbescherming. Het gaat daarbij om een toename van beweiden in vergelijking met de feitelijk, planolo-

¹ Rob Wertheim en Joost oude Egbrink zijn advocaat te Zwolle bij Wertheim advocatuur B.V. Rob Wertheim is daarnaast deeltijd docent aan de Rijksuniversiteit Groningen.

gisch legale situatie ten tijde van de vaststelling van het plan (de zogenoemde referentiesituatie). In dit geval oordeelt de Afdeling dat in de gemaakte passende beoordelingen onvoldoende onderzoek is gedaan naar de gevolgen van de toename van beweiden. Dat had wel moeten nu het plan ook voorziet in de vestiging van nieuwe, dan wel in de uitbreiding van bestaande melkveehouderijen die hun vee (mogen) weiden. De Afdeling verwijst voor de onderbouwing van haar oordeel naar de overwegingen 17. - 17.5. en 27.

Deze uitspraak betekent dat in geval een bestemmingsplan voorziet in een ontwikkeling van melkveehouderijen, die ook een toename van het te houden vee ten opzichte van de feitelijke, planologisch legale situatie ten tijde van de vaststelling van het plan kan inhouden, en significante gevolgen van dat plan voor Natura 2000-gebieden - inclusief de gevolgen van de beweiding daarvoor - niet zijn uitgesloten, de voor een dergelijk plan op te stellen passende beoordeling ook moet zien op het beweiden. Voor alle duidelijkheid: deze uitspraak betekent niet dat vee in stallen moet worden gehouden maar dat het beweiden van vee in voorkomend geval onderdeel moet zijn van het te verrichten onderzoek naar de gevolgen van een bestemmingsplan voor Natura 2000-gebieden.

Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Inleiding

3. Het plan voorziet in een planologische regeling voor het gehele buitengebied van de gemeente Halderberge. Door een reactieve aanwijzing is een deel van het op 22 september 2011 vastgestelde bestemmingsplan "Buitengebied Halderberge 2011" (hierna: het vorige plan) niet in werking getreden. Voorts is het vorige plan in de uitspraak van de Afdeling van 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1889, op onderdelen vernietigd. Met dit plan is beoogd alsnog te voorzien in een adequate regeling voor die delen. Ook is het plan aangepast aan de Verordening Ruimte Noord-Brabant van de provincie Noord-Brabant (hierna: de Verordening ruimte).

(...)

Het beroep van de BMF

Inleiding

13. De BMF kan zich niet met het plan verenigen omdat het volgens haar voorziet in ruimtelijke ontwikkelin-

gen die een toename van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden meebrengen. Volgens de BMF is daardoor niet de zekerheid verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet zal aantasten. Het gaat om ontwikkelingsmogelijkheden voor grondgebonden veehouderijen en intensieve veehouderijen, om ontwikkelingsmogelijkheden voor andere agrarische bedrijven dan veehouderijen en om het weiden van vee, zo stelt de BMF.

13.1. De raad stelt zich onder verwijzing naar bijlage 3 van de planregels op het standpunt dat het plan daarmee de feitelijk bestaande, legale situatie vastlegt en in zoverre geen ontwikkelingen mogelijk maakt die een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de bestaande stikstofdepositie tot gevolg kunnen hebben. Voor zover het plan met bijlage 4 van de planregels wel in dergelijke ontwikkelingen voorziet, is volgens de raad de zekerheid verkregen dat de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden daardoor niet zullen worden aangetast. Die zekerheid is immers verkregen uit de passende beoordelingen die zijn opgesteld voor de in bijlage 4 vermelde vergunningen voor die ontwikkelingen, danwel uit de passende beoordeling die aan het Programma Aanpak Stikstof (hierna: het PAS) ten grondslag is gelegd, aldus de raad.

13.2. Omwille van de begrijpelijkheid en de leesbaarheid van de uitspraak, wordt hier, voorafgaand aan de inhoudelijke behandeling van de beroepsgronden, eerst het wettelijk kader uiteengezet en vervolgens de plansystematiek met betrekking tot de ontwikkelingsmogelijkheden van veehouderijen besproken.

Wettelijk kader

Artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb) luidt, voor zover relevant:

"1. Een bestuursorgaan stelt een plan dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, uitsluitend vast indien is voldaan aan artikel 2.8, met uitzondering van het negende lid. [...]"

Artikel 2.8 van de Wnb luidt, voor zover relevant:

"1. Voor een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, of een project als bedoeld in artikel 2.7, derde lid, onderdeel a, maakt het bestuursorgaan, onderscheidenlijk de aanvrager van de vergunning, een passende beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied.

2. In afwijking van het eerste lid hoeft geen passende beoordeling te worden gemaakt, ingeval het plan of het project een herhaling of voortzetting is van een ander plan, onderscheidenlijk project, of deel uitmaakt van een ander plan, voor zover voor dat andere plan of pro-

ject een passende beoordeling is gemaakt en een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren over de significante gevolgen van dat plan of project.

3. Het bestuursorgaan stelt het plan uitsluitend vast, en gedeputeerde staten verlenen voor het project, bedoeld in het eerste lid, uitsluitend een vergunning, indien uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan, onderscheidenlijk het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.

[...]"

13.4. Uit artikel 2.8 van de Wnb, in samenhang gelezen met artikel 2.7 van de Wnb, volgt dat een passende beoordeling moet worden gemaakt als een plan significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden. Een plan kan significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden hebben als een plan leidt tot een toename van de stikstofdepositie op reeds overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied. Dat is aan de orde als een plan in ruimtelijke ontwikkelingen voorziet die leiden tot een toename van de stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie, waaronder de feitelijk, planologisch legale situatie ten tijde van de vaststelling van een plan wordt verstaan.

(...)

Toename stikstofdepositie door ontwikkelingsmogelijkheden van grondgebonden veehouderijen en intensieve veehouderijen.

16. De BMF betoogt dat het plan voorziet in ontwikkelingsmogelijkheden voor grondgebonden en intensieve veehouderijen die tot een toename van stikstofdepositie kunnen leiden, waardoor niet is uitgesloten dat de natuurlijke kenmerken van de nabijgelegen Natura 2000-gebieden worden aangetast. Volgens de BMF gaat het hierbij om ontwikkelingsmogelijkheden op grond van artikel 1, lid 1.42, van de planregels, waarin voor de definiëring van het begrip bestaande stikstofdepositie wordt verwezen naar de in bijlage 3 van de regels opgenomen dieraantallen en diercategorieën en naar de in bijlage 4 van de regels opgenomen natuurvergunningen, waarvan een deel met gebruikmaking van het PAS is verleend, en PAS-meldingen. Verder gaat het volgens de BMF om ontwikkelingsmogelijkheden op grond van de beschikbare depositieruimte van het PAS.

16.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de mogelijkheden die het plan aan grondgebonden en intensieve veehouderijen biedt niet zullen leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van nabijgelegen Natura 2000-gebieden. Bijlage 3 biedt volgens de raad geen ontwikkelingsmogelijkheden. Voor de ontwikkelingsmogelijkheden die het plan aan grondgebonden veehouderijen biedt en die kunnen leiden tot een toename van de stikstofdepositie ten opzichte van de situatie ten tijde van de vaststelling van het plan is een passende beoordeling in het kader van de verlening van de vergunningen als genoemd in bijlage 4 gemaakt of zijn de in die bijlage opgenomen PAS-meldingen gebaseerd op de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het PAS, zo stelt de raad.

16.2. Ingevolge artikel 3, lid 3.2, artikel 4, lid 4.2 en artikel 5, lid 5.2, van de planregels mogen binnen agrarische bouwvlakken (bedrijfs)gebouwen worden opgericht. Op grond van de generieke gebruiksbeperking in het plan, zoals opgenomen in artikel 3, lid 3.4.3, onder b artikel 4, lid 4.5.3, onder b en artikel 5, lid 5.4.3, onder a mag het gebruik van gronden en bouwwerken ter plaatse van de aanduidingen "grondgebonden veehouderij" en "intensieve veehouderij" echter niet leiden tot een toename van de bestaande stikstofdepositie.

Verder zijn in het plan afwijkingsbevoegdheden opgenomen op grond waarvan veehouderijen mogen uitbreiden, bijvoorbeeld in artikel 3, lid 3.5.6, onder b, artikel 4, lid 4.6.6, onder b en artikel 5, lid 5.5.6, onder b. Ingevolge deze bepalingen mag het bevoegd gezag een omgevingsvergunning verlenen voor het afwijken van het bepaalde in de generieke gebruiksbeperking en de type diercategorieën en/of aantallen als opgenomen in bijlage 3 of voortvloeiend uit bijlage 4, mits die afwijking niet leidt tot een toename van de bestaande stikstofdepositie, dan wel bij een toename van de bestaande stikstofdepositie aantoonbaar gebruik wordt gemaakt van de beschikbare depositieruimte op basis van het PAS.

16.3. Voor zover de BMF betoogt dat het plan op grond van de definiëring van de bestaande stikstofdepositie in artikel 1, lid 1.42 ontwikkelingsruimte biedt met een toename van stikstofdepositie als gevolg, overweegt de Afdeling het volgende.

Ingevolge deze bepaling wordt onder de bestaande stikstofdepositie begrepen de stikstofdepositie die ten gevolge van de emissie van een veehouderij conform de in bijlage 3 opgenomen aantallen en categorieën dieren plaatsvindt. De Afdeling stelt vast dat in bijlage 3 de referentiesituatie, dat is de feitelijke, planologisch legale situatie ten tijde van de vaststelling van het plan, is vastgelegd en dat het plan in zoverre dus geen ontwikkelingsmogelijkheden biedt.

Daarnaast wordt in artikel 1, lid 1.42 onder de bestaande stikstofdepositie verstaan de emissie van een veehouderij conform de in bijlage 4 opgenomen natuurvergunningen of PAS-meldingen. In bijlage 4 wordt verwezen naar specifieke natuurvergunningen en PAS-meldingen die voorzien in ontwikkelingen van veehouderijen ten opzichte van de referentiesituatie. Deze meldingen zijn gedaan en een deel van deze vergunningen is verleend met gebruikmaking van het PAS. Voor deze ontwikkelingen is in het kader van de betreffende vergunningverlening een passende beoordeling opgesteld, of is teruggevallen op de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het PAS.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 11 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1185, maakt artikel 2.8, tweede lid, van de Wnb een uitzondering op de verplichting om voor een bestemmingsplan een passende beoordeling op te stellen, maar alleen als het plan een herhaling of voortzetting is van een project ten aanzien

waarvan reeds eerder een passende beoordeling is gemaakt (een zogenaemde “één-op-één-inpassing”) voor zover de passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren omtrent de significante gevolgen van het plan.

Omdat in bijlage 4 wordt verwezen naar natuurvergunningen, is gewaarborgd dat sprake van een één-op-één-inpassing in het plan van het in een onherroepelijke natuurvergunning vergunde gebruik in de vorm van een bepaalde ontwikkelingsmogelijkheid. Een dergelijke regeling kan in beginsel grondslag bieden voor de toepassing van artikel 2.8, tweede lid, van de Wnb. Dit ligt echter anders voor natuurvergunningen die met gebruikmaking van het PAS zijn verleend. Uit de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, volgt immers dat de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het PAS, niet voldoet aan de eisen die het Hof van Justitie daaraan stelt. Gelet hierop had een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs nieuwe gegevens of inzichten kunnen opleveren over de significante effecten van de ontwikkelingsmogelijkheden waarvoor met gebruikmaking van het PAS een natuurvergunning is verleend.

Voor zover in bijlage 4 wordt aangesloten bij meldingen op grond van het PAS, overweegt de Afdeling dat het plan daarmee in ontwikkelingen voorziet die tot een toename van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden kunnen leiden en waarvoor de raad geen individuele passende beoordeling heeft opgesteld, maar waarbij de raad is teruggevallen op de passende beoordeling die is gemaakt in het kader van het PAS. Onder verwijzing naar haar uitspraak van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, overweegt de Afdeling dat de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het PAS niet voldoet aan de eisen die het Hof van Justitie daaraan stelt. Gelet hierop had een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs nieuwe gegevens of inzichten kunnen opleveren over de significante effecten van de ontwikkelingsmogelijkheden waarvoor een melding op grond van het PAS is gedaan..

Naar het oordeel van de Afdeling is bijlage 4 van de planregels, voor zover daarin wordt verwezen naar vergunningen en meldingen die met gebruikmaking van het PAS zijn verleend, respectievelijk op basis van het PAS zijn gedaan, dan ook in strijd met artikel 2.8, eerste en derde lid, van de Wnb vastgesteld.

Het betoog slaagt.

16.4. Voor zover de BMF betoogt dat het plan door middel van afwijkingsbevoegdheden ontwikkelingsmogelijkheden biedt op grond van de depositieruimte van het PAS, overweegt de Afdeling het volgende.

Het plan voorziet in artikel 3, lid 3.3.7, onder e, van de planregels onderscheidenlijk artikel 4, lid 4.4.7, onder e, van de planregels en artikel 5, lid 5.3.6, onder e, van de planregels, en in artikel 3, lid 3.5.6, onder b, van de planregels onder-

scheidenlijk artikel 4, lid 4.6.6, onder b, van de planregels en artikel 5.5.6, onder b, van de planregels via afwijkingsbevoegdheden in ontwikkelingsmogelijkheden voor veehouderijen indien aantoonbaar gebruik wordt gemaakt van de beschikbare depositieruimte op basis van het PAS. Dit betekent dat het plan ontwikkelingsruimte biedt voor veehouderijen, mits de toename van de stikstofdepositie, die een uitbreiding van een veehouderij tot gevolg heeft, de beschikbare depositieruimte op basis van het PAS niet overschrijdt. Het plan voorziet daarmee in ontwikkelingen die tot een toename van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden kunnen leiden waarvoor de raad geen individuele passende beoordeling heeft opgesteld, maar heeft verwezen naar de passende beoordeling die is gemaakt in het kader van het PAS. Onder verwijzing naar haar uitspraak van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, overweegt de Afdeling dat de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het PAS niet voldoet aan de eisen die het Hof van Justitie daaraan stelt. Dit betekent dat in artikel 3, lid 3.3.7, onder e, van de planregels onderscheidenlijk artikel 4, lid 4.4.7, onder e, van de planregels en artikel 5, lid 5.3.6, onder e, van de planregels, en in artikel 3, lid 3.5.6, onder b, van de planregels onderscheidenlijk artikel 4, lid 4.6.6, onder b, van de planregels en artikel 5.5.6, onder b, van de planregels in ruimtelijke ontwikkelingen wordt voorzien waarvan vooraf niet de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van Natura 2000 gebieden daardoor niet zullen worden aangetast.

Gelet hierop zijn deze planregels naar het oordeel van de Afdeling in strijd met artikel 2.8, derde lid, van de Wnb vastgesteld.

Het betoog slaagt.

(...)

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State: over het besluit van de 14 december 2017

- I. verklaart de beroepen van
 - a. [appellant sub 1] en anderen;
 - b. [appellante sub 5A] en [appellant sub 5B]; tegen het besluit van de raad van de gemeente Halderberge van 14 december 2017 tot vaststelling van het bestemmingsplan “Eerste herziening bestemmingsplan Buitengebied Halderberge” ongegrond;
- II. verklaart de beroepen van
 - a. Stichting Brabantse Milieufederatie;
 - b. [appellante sub 3];
 - c. [appellant sub 4];
 - d. [appellant sub 6]; tegen het besluit van de raad van de gemeente Halderberge van 14 december 2017 tot vaststel-

- ling van het bestemmingsplan “Eerste herziening bestemmingsplan Buitengebied Halderberge” gegrond;
- III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Halderberge van 14 december 2017 tot vaststelling van het bestemmingsplan “Eerste herziening bestemmingsplan Buitengebied Halderberge”:
- a. voor zover het betreft artikel 1, lid 1.42, onder b, van de planregels;
 - b. voor zover het betreft artikel 3, lid 3.3.7, onder e, lid 3.3.10, onder e, en lid 3.5.6, van de planregels;
 - c. voor zover het betreft artikel 4, lid 4.4.7, onder e, lid 4.4.10, onder e, en lid 4.6.6, van de planregels;
 - d. voor zover het betreft artikel 5, lid 5.3.6, onder e, lid 5.3.8, onder e, en lid 5.5.6, van de planregels;
 - e. voor zover het betreft artikel 6, lid 6.3.3, onder d, van de planregels;
 - f. voor zover het betreft artikel 8, lid 8.3, onder e, van de planregels;
 - g. voor zover het betreft artikel 9, lid 9.3.3, onder d, van de planregels;
 - h. voor zover het betreft artikel 10, lid 10.3.3, onder d, van de planregels;
 - i. voor zover het betreft artikel 12, lid 12.3.3, onder d, van de planregels;
 - j. voor zover het betreft artikel 13, lid 13.3.3, onder d, van de planregels;
 - k. voor zover het betreft artikel 14, lid 14.3.3, onder d, van de planregels;
 - l. voor zover het betreft artikel 16, lid 16.3.3, onder d, van de planregels;
 - m. voor zover het betreft artikel 24, lid 24.4.3, onder d, van de planregels;
 - n. voor zover daarin niet de beperking is opgenomen dat het gebruik van gronden en bouwwerken ter plaatse van andere agrarische bedrijven dan grondgebonden veehouderijen en intensieve veehouderijen niet mag leiden tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de bestaande stikstofdepositie;
 - o. voor zover het betreft de in bijlage 3 van de planregels opgenomen dieraantallen en diercategorieën behorende bij de veehouderij aan de [locatie 5] te Oud-Gastel;
 - p. voor zover het betreft het plandeel met de bestemming “Natuur” ter plaatse van het perceel gelegen tussen de Bovenstraat en de Van Opdorpendreef te Hoeven, sectie [...], nr. [...];
over het besluit van 12 oktober 2017
- IV. verklaart de beroepen van
- a. [appellant sub 1] en anderen;
 - b. Stichting Brabantse Milieufederatie, voor zover gericht tegen:
 - artikel 1, lid 1.42, onder a, van de planregels,
 - de mogelijkheden die het plan biedt voor permanente tov, en
 - artikel 36, leden 36.1.2, 36.3.3, 36.4.2, 36.5.2, 36.10.2, 36.12.2, 36.13.4 en 36.15.4;
 - c. [appellante sub 3], voor zover gericht tegen:
 - het plandeel met de aanduiding “groenblauwe mantel” dat ziet op het perceel [locatie 4] te Hoeven, en
 - het plandeel met de aanduiding “overige zone - natuur netwerk brabant” dat ziet op het perceel [locatie 4] te Hoeven;
 - d. [appellant sub 4], voor zover gericht tegen:
 - het plandeel met de aanduiding “grondgebonden veehouderij” dat ziet op het perceel [locatie 5] te Oud-Gastel;
 - e. [appellante sub 5A] en [appellant sub 5B];
tegen het besluit van de raad van de gemeente Halderberge van 12 oktober 2017 tot vaststelling van het bestemmingsplan “Eerste herziening bestemmingsplan Buitengebied Halderberge” niet-ontvankelijk;
- V. verklaart de beroepen van
- a. Stichting Brabantse Milieufederatie;
 - b. [appellante sub 3];
 - c. [appellant sub 4];
 - d. [appellant sub 6];
- tegen het besluit van de raad van de gemeente Halderberge van 12 oktober 2017 tot vaststelling van het bestemmingsplan “Eerste herziening bestemmingsplan Buitengebied Halderberge” gegrond;
- VI. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Halderberge van 12 oktober 2017 tot vaststelling van het bestemmingsplan “Eerste herziening bestemmingsplan Buitengebied Halderberge”:
- a. voor zover het betreft artikel 1, lid 1.42, onder b, van de planregels;
 - b. voor zover het betreft artikel 3, lid 3.3.7, onder e, lid 3.3.10, onder e, en lid 3.5.6, van de planregels;
 - c. voor zover het betreft artikel 4, lid 4.4.7, onder e, lid 4.4.10, onder e, en lid 4.6.6, van de planregels;
 - d. voor zover het betreft artikel 5, lid 5.3.6, onder e, lid 5.3.8, onder e, en lid 5.5.6, van de planregels;
 - e. voor zover het betreft artikel 6, lid 6.3.3, onder d, van de planregels;
 - f. voor zover het betreft artikel 8, lid 8.3, onder e, van de planregels;
 - g. voor zover het betreft artikel 9, lid 9.3.3, onder d, van de planregels;
 - h. voor zover het betreft artikel 10, lid 10.3.3, onder d, van de planregels;
 - i. voor zover het betreft artikel 12, lid 12.3.3, onder d, van de planregels;
 - j. voor zover het betreft artikel 13, lid 13.3.3, onder d, van de planregels;
 - k. voor zover het betreft artikel 14, lid 14.3.3, onder d, van de planregels;
 - l. voor zover het betreft artikel 16, lid 16.3.3, onder d, van de planregels;

- m. voor zover het betreft artikel 24, lid 24.4.3, onder d, van de planregels;
- n. voor zover daarin niet de beperking is opgenomen dat het gebruik van gronden en bouwwerken ter plaatse van andere agrarische bedrijven dan grondgebonden veehouderijen en intensieve veehouderijen niet mag leiden tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de bestaande stikstofdepositie;
- o. voor zover het betreft de in bijlage 3 van de planregels opgenomen dieraantallen en diercategorieën behorende bij de veehouderij aan de [locatie 5] te Oud-Gastel;
- p. voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Natuur" ter plaatse van het perceel gelegen tussen de Bovenstraat en de Van Opdorpendreef te Hoeven, sectie [..], nr. [...];
- VII. draagt de raad van de gemeente Halderberge op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen, over de volgende onderdelen onder VI:
- onderdeel b, voor zover het betreft artikel 3, lid 3.2.9, onder b, en lid 3.3.10, onder e;
 - onderdeel c, voor zover het betreft artikel 4, lid 4.2.8, onder b, en lid 4.4.10, onder e;
 - onderdeel d, voor zover het betreft artikel 5, lid 5.3.8, onder e;
 - onderdeel e tot en met onderdeel p;
- VIII. treft de voorlopige voorziening dat tot aan de inwerkingtreding van het nieuwe besluit als bedoeld onder VII:
- het gebruik van gronden en bouwwerken ter plaatse van andere agrarische bedrijven dan grondgebonden veehouderijen en intensieve veehouderijen niet mag leiden tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de bestaande stikstofdepositie;;
 - voor zover het betreft de in bijlage 3 van de planregels opgenomen dieraantallen en diercategorieën behorende bij de veehouderij aan de [locatie 5] te Oud Gastel maximaal zijn toegestaan de dieraantallen en diercategorieën overeenkomstig de door [appellant sub 4] gedane melding van 16 september 2016, voorzover aantoonbaar feitelijk aanwezig op 14 december 2017;
 - het plandeel genoemd onder VI, onder p, wordt gebracht in werking te zijn getreden;
- IX. bepaalt dat de onder VIII. opgenomen voorlopige voorziening vervalt op het tijdstip van inwerkingtreding van het door de raad vast te stellen besluit als bedoeld onder VII;
- X. veroordeelt de raad van de gemeente Halderberge tot vergoeding van bij:
- Stichting Brabantse Milieufederatie in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 39,90 (zegge: negenendertig euro en negentig cent);
 - [appellante sub 3] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1024,00 (zegge: duizendvierentwintig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
 - [appellant sub 4] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1024,00 (zegge: duizendvierentwintig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
 - [appellant sub 6] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 37,10 (zegge: zevenendertig euro en tien cent);
- XI. gelast dat de raad van de gemeente Halderberge aan
- Stichting Brabantse Milieufederatie het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierechten ten bedrage van € 333,00 (zegge: driehonderddrieëndertig euro);
 - [appellante sub 3] het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierechten ten bedrage van € 333,00 (zegge: driehonderddrieëndertig euro);
 - [appellant sub 4] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierechten ten bedrage van € 168,00 (zegge: honderdachtenzestig euro) vergoedt;
 - [appellant sub 6] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierechten ten bedrage van € 168,00 (zegge: honderdachtenzestig euro) vergoedt.

Noot

1. Het Programma Aanpak Stikstof (PAS) voorzag in een programmatische aanpak van de stikstofproblematiek in stikstofgevoelige Natura-2000-gebieden. Vanaf de inwerkingtreding van het programma kon bij de verlening van toestemming voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken gebruik worden gemaakt van het programma en de daaraan ten grondslag gelegde passende beoordeling. Als een activiteit paste binnen de depositieruimte die in het PAS is onderzocht, kon het bevoegd gezag onder verwijzing naar de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt, de natuurvergunning verlenen.
2. Op 29 mei 2019 heeft de Afdeling een tweetal uitspraken gedaan over het PAS. De Afdeling is – kort gezegd – tot het oordeel gekomen dat het PAS onverbindend is en niet langer als basis voor toestemming voor activiteiten mag worden gebruikt. Zie ECLI:NL:RVS:2019:1603 en ECLI:NL:RVS:2019:1604.
3. Voor een bestemmingsplan dat mogelijk significant negatieve effecten op Natura-2000-gebieden kan hebben, moet een passende beoordeling worden gemaakt. Er geldt geen verplichting tot het maken van een passende beoorde-

ling als het plan een herhaling of voortzetting is van een project ten aanzien waarvan eerder een passende beoordeling is gemaakt (een zogenaemde één-op-één-inpassing) en een nieuwe passende beoordeling geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren over de significante gevolgen van dat project. Dit volgt uit artikel 2.8, lid 2, Wet natuurbescherming. In de planregels kan bijvoorbeeld verwezen worden naar een eerdere natuurvergunning. Uit een oogpunt van rechtszekerheid moet dan volstrekt duidelijk zijn welke natuurvergunning in de planregels wordt ingepast, bijvoorbeeld door te verwijzen naar de datum en het kenmerk van de vergunning. Zie ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1515, r.o. 49.9, en ABRvS 11 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1185, r.o. 5.7. In deze beide uitspraken spreekt de Afdeling ook telkens van *onherroepelijke* vergunningen.

4. In de (sterk verkort) afgedrukte uitspraak oordeelt de Afdeling in r.o. 16.3 dat de uitzondering om voor een bestemmingsplan een passende beoordeling op te stellen niet geldt in geval van inpassing van natuurvergunningen die met gebruikmaking van het PAS zijn verleend. Volgens de Afdeling had een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs nieuwe gegevens of inzichten kunnen opleveren over de significante effecten van de ontwikkelingsmogelijkheden waarvoor met gebruikmaking van het PAS een natuurvergunning is verleend.

5. Dit oordeel van de Afdeling roept bij ons vragen op. De eerste vraag die zich opdringt is of de Afdeling ook de houdbaarheid van andere passende beoordelingen dan die van het PAS wil beoordelen in het kader van een bestemmingsplanprocedure waar de vraag voorligt of een onherroepelijke natuurvergunning planologisch kan worden ingepast. In de afgedrukte uitspraak heeft de Afdeling de houdbaarheid van de passende beoordeling gekoppeld aan haar eigen oordeel over het PAS. Doet zich alleen dan de situatie voor dat een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs nieuwe gegevens of inzichten kan opleveren over de significante gevolgen van een plan of project? Of kan men voortaan altijd de passende beoordeling van een onherroepelijke natuurvergunning ter discussie stellen als die vergunning (één-op-één) in een bestemmingsplan wordt ingepast?

6. Een andere vraag die wij ons stellen is of een omgevingsvergunning voor de activiteit afwijkt van het bestemmingsplan (artikel 2.1, lid 1, onder c, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)) (en bijvoorbeeld de activiteit bouwen in de zin van artikel 2.1, lid 1, onder a, Wabo) zonder nieuwe passende beoordeling kan worden verleend als er met gebruikmaking van de passende beoordeling van het PAS al een natuurvergunning is verleend en onherroepelijk is geworden. Het antwoord lijkt bevestigend te moeten luiden. Volgens ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 32.7, behoudt zo'n natuurvergunning immers het rechtsgevolg dat zij heeft. De aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit afwijken (en bijvoorbeeld de activiteit bouwen) hoeft gelet op artikel 2.2aa, aanhef en onder a, Besluit omgevingsrecht alleen nog betrekking te hebben op die activiteit(en) en niet tevens op een Natura-2000-activiteit, omdat immers in ons voorbeeld de vergunning, bedoeld in artikel 2.7, lid 2, Wnb, al verleend is.

7. Kan echter zo'n planologische afwijkomgevingsvergunning tezamen met de natuurvergunning bij een eerstvolgende herziening van het bestemmingsplan één-op-één in dat bestemmingsplan worden ingepast? Dat kan gelet op de afgedrukte uitspraak dus niet. Dat lijkt op het eerste gezicht vreemd. Er is echter een relevant verschil tussen het verlenen van een omgevingsvergunning en een natuurvergunning enerzijds en de vaststelling van een bestemmingsplan anderzijds. De natuurvergunning is afgegeven ten behoeve van een *project*, een bestemmingsplan zal kwalificeren als *plan* in de zin van artikel 2.8, lid 1, Wnb. Dat er een passende beoordeling voor een project is verricht, zegt op zichzelf nog niets over de vraag of er een passende beoordeling moet worden verricht voor een plan, en andersom: voor een plan kan een passende beoordeling zijn verricht, maar dat zegt nog niets over de voor het project te verrichten passende beoordeling. Vergelijk wat de Europese Commissie over laatstbedoelde situatie in haar mededeling *Beheer van Natura-2000-gebieden, De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EG)* schrijft:

“Waar een of meer specifieke projecten in algemene zin maar niet in termen van projectdetails deel uitmaken van een plan, stelt de gemaakte beoordeling op planniveau de specifieke projecten niet vrij van de beoordelingsvereisten van artikel 6, lid 3, in een later stadium, wanneer er veel meer details over bekend zijn.” (PbEU 2019, C33/26)

Bedenk daarbij dat een bestemmingsplan zich leent voor herhaalde toepassing. Als de ondeugdelijke passende beoordeling van het PAS in geval van een onherroepelijke natuurvergunning zonder meer één-op-één zou mogen worden vertaald in een bestemmingsplan, zou zij, zolang het bestemmingsplan blijft gelden, telkens blijven doorwerken. Dat brengt ons echter weer bij de vragen van ons punt 5 hierboven, namelijk of men een verrichte passende beoordeling *altijd* kan betwisten bij inpassing van een natuurvergunning in een bestemmingsplan, of alleen als die passende beoordeling, zoals bij het PAS, al een keer door de rechter is gewraakt.

R.S. Wertheim & J. oude Egbrink

Bestuursrecht Algemeen

BR 2020/5

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
28 augustus 2019, nr. 201902267/1/R3
(Mrs. F.C.M.A. Michiels, J. Kramer en D.A. Verburg)
m.nt. H. Doornhof¹

(Art. 4.1 lid 1 Wro)

ECLI:NL:RVS:2019:2922

¹ Hugo Doornhof is advocaat bij AKD.