

# ECLI:NL:RVS:2021:1108

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	26-05-2021
Datum publicatie	26-05-2021
Zaaknummer	201905844/1/R3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	

Bij besluit van 10 juli 2019 heeft de raad van de gemeente Het Hogeland het bestemmingsplan "Buitengebied De Marne" vastgesteld. Op 10 juli 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied De Marne" vastgesteld. Met het plan is het vorige bestemmingsplan voor het buitengebied van de voormalige gemeente De Marne (vastgesteld op 16 december 2008) geactualiseerd. [appellante] is gevestigd aan de [locatie] in Eenrum, gelegen binnen het plangebied. [appellante] vreest nadelige gevolgen van het plan voor zijn agrarische bedrijfsvoering ten opzichte van het op 9 juni 2015 vastgestelde postzegelplan "[locatie] Eenrum". Dit postzegelplan heeft betrekking op het realiseren van een nieuwe stal en het vergroten van het bouwvlak voor de uitbreiding van het bedrijf. De in het postzegelplan voorgenomen ontwikkelingen zijn niet volledig gerealiseerd.

Vindplaatsen [Rechtspraak.nl](https://rechtspraak.nl)

## Uitspraak

201905844/1/R3.

Datum uitspraak: 26 mei 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], gevestigd te Eenrum, gemeente Het Hogeland,

en

de raad van de gemeente Het Hogeland,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 10 juli 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied De Marne" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellante] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 februari 2021, waaraan [appellante], vertegenwoordigd door drs. R.A.M. van Woerden, rechtsbijstandverlener te Zwolle, en de raad, vertegenwoordigd door H. Schoonhoven en G. Smit, via een videoverbinding hebben deelgenomen.

## Overwegingen

### Inleiding

1. Op 10 juli 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied De Marne" vastgesteld. Met het plan is het vorige bestemmingsplan voor het buitengebied van de voormalige gemeente De Marne (vastgesteld op 16 december 2008) geactualiseerd.

2. [appellante] is gevestigd aan de [locatie] in Eenrum, gelegen binnen het plangebied. [appellante] vreest nadelige gevolgen van het plan voor zijn agrarische bedrijfsvoering ten opzichte van het op 9 juni 2015 vastgestelde postzegelplan "[locatie] Eenrum". Dit postzegelplan heeft betrekking op het realiseren van een nieuwe stal en het vergroten van het bouwvlak voor de uitbreiding van het bedrijf. De in het postzegelplan voorgenomen ontwikkelingen zijn niet volledig gerealiseerd.

### Procedureel

3. [appellante] betoogt dat de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan ten onrechte de artikelen 1.17 en 3.4.1 van de planregels ambtshalve heeft gewijzigd ten opzichte van het ontwerpplan zonder dat daarbij de wettelijke procedure opnieuw is doorlopen.

3.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de gewijzigde vaststelling niet maakt dat de wettelijke procedure opnieuw had moeten worden doorlopen.

3.2. De raad kan bij de vaststelling van een bestemmingsplan daarin wijzigingen aanbrengen ten opzichte van het ontwerp. Slechts indien de afwijkingen van het ontwerp naar aard en omvang zo groot zijn dat een wezenlijk ander plan is vastgesteld, dient de wettelijke procedure opnieuw te worden doorlopen.

De Afdeling stelt vast dat de raad het plan heeft vastgesteld met een aantal wijzigingen, waaronder een wijziging van de artikelen 1.17 en 3.4.1 van de planregels. Deze afwijkingen van het ontwerp zijn naar aard en omvang niet zo groot dat geoordeeld moet worden dat een wezenlijk ander plan voorligt. De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat in paragraaf 12.2.2 van de plandoelstelling staat dat de wijzigingen zijn aangebracht naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 (hierna: de PAS-uitspraak), waarin is vastgesteld dat met de passende beoordeling die aan het Programma Aanpak Stikstof (hierna: PAS) ten grondslag ligt, niet de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden die in het PAS zijn opgenomen niet zullen worden aangetast. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan kan dan ook niet worden verwezen naar de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het PAS. Naar het oordeel van de Afdeling is dit geen omstandigheid waarin de raad aanleiding had moeten zien het ontwerp van het bestemmingsplan opnieuw ter inzage te leggen. Het betoog slaagt niet.

4. [appellante] betoogt dat de AERIUS-berekeningen bij de bij het plan ter inzage gelegde stukken ontbreken, waardoor het de berekeningen niet heeft kunnen controleren.

4.1. De Afdeling stelt vast dat de AERIUS-berekeningen als bijlage 6 bij de "PlanMER Buitengebied De Marne" van BügelHajema van 1 juni 2019 (hierna: PlanMER) zijn gevoegd. De PlanMER is als bijlage 5 bij de plandoelstelling opgenomen. Het document is onder andere te raadplegen via [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl). Het betoog van [appellante] mist dan ook feitelijke grondslag.

### Toetsingskader

5. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het 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 de beroepsgronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

### Verbodsbepaling

6. [appellante] betoogt dat de raad in artikel 3.4.1 van de planregels ten onrechte een verbod op een toename van de stikstofdepositie ten opzichte van de bestaande situatie heeft opgenomen.

Volgens [appellante] hoort dit verbod niet thuis in een bestemmingsplan en zal het bedrijf nadelen van deze regeling ondervinden.

Verder betoogt [appellante] dat de planregels onvoldoende duidelijk zijn. In artikel 3.4.1 van de planregels is ten onrechte niet nader bepaald wat wordt verstaan onder "de maatgevende voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden".

6.1. De raad stelt dat in het kader van het uitvoerbaarheidsvereiste het noodzakelijk is om in het plan vast te leggen dat geen toename van de stikstofdepositie plaatsvindt en dat de ontwikkeling van het bedrijf daardoor niet onnodig wordt beperkt. De raad stelt dat deze planregel inhoudelijk overeenstemt met planregels zoals die al eerder in bestemmingsplannen zijn opgenomen en door de Afdeling zijn getoetst. De raad verwijst hiervoor naar de uitspraken van 6 augustus 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:2942), 6 mei 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:1411) en 13 december 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:3433). De raad stelt verder dat de planregels voldoende duidelijk zijn.

6.2. Artikel 3.4.1, aanhef en onder a, van de planregels luidt:

"Onder strijdig gebruik wordt in elk geval verstaan het gebruik:

a. Van gronden en bebouwing binnen het agrarisch bouwperceel voor het houden van vee, indien dit leidt tot een toename van de stikstofdepositie ten opzichte van de bestaande situatie (zie 1.17 bestaande situatie (stikstofdepositie):) vanaf het betreffende agrarisch bouwperceel op de maatgevende voor stikstof gevoelige habitats in Natura2000-gebieden;"

Artikel 1.17 van de planregels luidt:

"1.17 bestaande situatie (stikstofdepositie):

1. de activiteit die is toegestaan ten tijde van het vaststellen van dit bestemmingsplan op grond van:

a. een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, lid 2 van de Wet Natuurbescherming, of  
b. een omgevingsvergunning waarbij de toestemming op grond van artikel 2.2aa onderdeel a van het Besluit omgevingsrecht is aangehaakt, of

2. indien een vergunning als bedoeld onder 1 ontbreekt: het feitelijke en planologisch legale gebruik;"

6.3. Uit artikel 2.8, tweede lid, van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb), in samenhang gelezen met artikel 2.7, eerste lid, van de Wnb, volgt dat een passende beoordeling moet worden gemaakt als een plan significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden.

Zoals volgt uit onder andere de uitspraak van de Afdeling van 9 oktober 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:3417, r.o. 16.3), is het opnemen van een verbod om gronden en bouwwerken te gebruiken op een wijze waardoor de stikstofdepositie vanaf een veehouderijbedrijf toeneemt ten opzichte van de feitelijk bestaande, planologisch legale situatie voorafgaand aan het plan (stikstofregeling) toegestaan. Zoals de Afdeling immers eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 4 maart 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:684, r.o. 23.6) kan een passende beoordeling achterwege blijven als voor de gebruiksmogelijkheden wordt aangesloten bij de feitelijke en planologisch toegestane situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan voor zover deze op dat moment ook feitelijk wordt benut of als wordt aangesloten bij de uitbreidingsmogelijkheden die voortvloeien uit een voor het veehouderijbedrijf verleende Wnb-vergunning die ten tijde van het vaststellen van het plan in rechte onaantastbaar was, waaraan een passende beoordeling ten grondslag heeft gelegen en die in het plan een één-op-één-inpassing heeft gekregen.

6.4. In wat [appellante] heeft aangevoerd over de in artikel 3.4.1. van de planregels opgenomen regeling, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan in zoverre strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. In het bijzonder heeft [appellante] niet aannemelijk gemaakt dat deze in artikel 3.4.1. van de planregels opgenomen regeling niet in overeenstemming is met de hiervoor onder 6.3 uiteengezette uitgangspunten.

Verder heeft de raad over het gebruik van de formulering "maatgevende voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden" in artikel 3.4.1, aanhef en onder a, van de planregels ter zitting toegelicht dat met deze regeling is beoogd dat het plan niet leidt tot een toename van

stikstofdepositie op voor stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden die overbelast zijn. De berekening van emissie en depositie van stikstof op voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden vindt plaats met de AERIUS-Calculator. De AERIUS-Calculator berekent en presenteert de toename op zogenoemde relevante hexagonen van voor stikstofgevoelige habitats en leefgebieden. Binnen de relevante hexagonen wordt onderscheid gemaakt tussen hexagonen met en zonder (naderende) overbelasting. Met het woord 'maatgevend' in de planregel wordt, zo begrijpt de Afdeling, volgens de raad bedoeld op de resultaten van de stikstofdepositieberekening voor de (naderende) overbelaste hexagonen. De Afdeling acht deze uitleg juist.

[appellante] betoogt op zichzelf terecht dat het door het in artikel 3.4.1. van de planregels opgenomen verbod in zijn gebruiksmogelijkheden wordt beperkt, maar de raad heeft deze beperking naar het oordeel van de Afdeling gelet op het natuurbelang in redelijkheid gerechtvaardigd kunnen achten. Daarbij is van belang dat het gebruiksverbod er niet toe leidt dat de gronden onbruikbaar worden. Deze regeling biedt [appellante] immers wel de mogelijkheid om de bedrijfsvoering te veranderen of uit te breiden zolang de stikstofdepositie niet toeneemt.

Het betoog slaagt niet.

PlanMER

7. [appellante] betoogt dat in het plan, waaronder de PlanMER, ten onrechte aansluiting is gezocht bij het PAS. Het bedrijf stelt dat dit op grond van de PAS-uitspraak niet langer houdbaar is. Volgens [appellante] had de raad na de wijziging van artikel 3.4.1 en 1.17 van de planregels aanvullend onderzoek moeten uitvoeren naar de uitvoerbaarheid van het plan.

7.1. De raad stelt dat het PAS niet ten grondslag ligt aan het (gewijzigd) vastgestelde bestemmingsplan en de wijzigingsnotitie PlanMER.

7.2. In paragraaf 10.2 van de plantoelichting staat over de resultaten uit het PlanMER:

"N.B. Op 29 mei 2019 heeft de Raad van State uitspraak gedaan over de juridische houdbaarheid van het PAS. Dit heeft tot gevolg dat de drempel- en grenswaarden voor stikstofdepositie niet meer mogen worden toegepast. Voor dit bestemmingsplan betekent dit dat de uitzonderingsregel voor ontwikkelingen onder de drempel- c.q. grenswaarden van het PAS wordt geschrapt."

Op p. 8 van "Wijzigingen planMER Buitengebied voormalige gemeente De Marne" van BügelHajema van 12 juni 2019 (hierna: Wijzigingsnotitie PlanMER) staat:

"Op 29 mei 2019 heeft de Raad van State uitspraak gedaan inzake de juridische houdbaarheid van het Programma Aanpak Stikstof (PAS). De conclusie van deze uitspraak is dat het PAS niet als basis voor toestemming van activiteiten mag worden gebruikt. De m.e.r. is in 2018 uitgevoerd. In het voornemen was de ontwikkelingsruimte al beperkt op grond van de zogenaamde stikstofregel waarmee significant negatieve effecten op Natura 2000-gebieden worden voorkómen. In die zin heeft de uitspraak voor de uitgevoerde m.e.r. geen gevolgen. De ontwikkelingsruimte van het PAS kon alleen worden gebruikt bij projecten, in een bestemmingsplan kon deze ontwikkelingsruimte niet worden opgenomen maar er kon wel naar worden verwezen. In het ontwerpbestemmingsplan was deze verwijzing in de vorm van een uitzonderingsregeling opgenomen. Deze uitzonderingsregeling voor ontwikkelingen beneden de drempel- en grenswaarde van het PAS is naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State uit de regels van het bestemmingsplan geschrapt."

7.3. Gelet op deze omschrijving in de plantoelichting en de Wijzigingsnotitie PlanMER ligt het PAS niet ten grondslag aan het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan. Dat in het ontwerpbestemmingsplan en de PlanMER wel aansluiting is gezocht bij het PAS, doet hier niet aan af. Het betoog van [appellante] mist dan ook feitelijke grondslag.

In tegenstelling tot wat [appellante] betoogt, had de raad na de wijziging van artikel 3.4.1 en 1.17 van de planregels geen aanvullend onderzoek hoeven uitvoeren naar de uitvoerbaarheid van het plan. De wijziging van de planregels heeft immers tot gevolg dat het verboden is om gronden en bouwwerken te gebruiken op een wijze waardoor de stikstofdepositie vanaf een veehouderijbedrijf toeneemt ten opzichte van de bestaande situatie. Een onderzoek naar de eventuele toename van de stikstofdepositie moet in het geval van een wijziging van de bestaande situatie door de initiatiefnemer worden uitgevoerd.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie en proceskosten

8. Het beroep van [appellante] is ongegrond.
9. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:  
verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. E.A. Minderhoud, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van  
mr. P. Plambeck, griffier.

Het lid van de enkelvoudige kamer is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 26 mei 2021

159-964.