

Raad van de gemeente Meppel
Postbus 501
7940 AM MEPPEL

Datum
13 juli 2022

Ons nummer
202006436/1/R3

Uw kenmerk

Inlichtingen
Mw. D.J.J.M. Wolfs
070-4264114

Onderwerp
Meppel
Bp Meppel Buitengebied, herziening
Kolderveen 102 en Nijeveense Bovenboer
28

Procedure
Beroep

Geachte heer/mevrouw,

In bovengenoemde procedure heeft de Afdeling uitspraak gedaan. De procedure is daarmee beëindigd.

Een kopie van deze uitspraak treft u hierbij aan.

Aangezien dit bericht geautomatiseerd is aangemaakt, is dit niet ondertekend.

Hoogachtend,
de griffier

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Natuurbeschermingswacht Meppel en omstreken, gevestigd te Meppel,
appellante,

en

de raad van de gemeente Meppel,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 29 oktober 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Meppel - Buitengebied, herziening Kolderveen 102 en Nijeveense Bovenboer 28" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft de Natuurbeschermingswacht beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 april 2022, waar de Natuurbeschermingswacht, vertegenwoordigd door H.J.M. Baptist, werkzaam bij Ecologisch Adviesbureau Henk Baptist, en de raad, vertegenwoordigd door mr. drs. P.J. Woudstra, mr. G. Siebel, en M. Elzinga MSc, zijn verschenen. Voorts zijn ter zitting H. Dekker, via een videoverbinding bijgestaan door mr. B.D. Bos, rechtsbijstandverlener te Assen, en N. Hoekman, bijgestaan door J. de Groot, als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Met het plan wordt op het perceel Kolderveen 102 intensieve veehouderij mogelijk gemaakt door het opnemen van de aanduiding "intensieve veehouderij". In de toelichting bij het plan staat hierover dat deze uitbreiding van de mogelijkheden alleen mogelijk is als een ander agrarisch bedrijf in de gemeente Meppel de aanduiding "intensieve veehouderij" laat verwijderen door aanpassing van het bestemmingsplan en sloop van de daar aanwezige agrarische bedrijfsgebouwen. Met het plan wordt hierin voorzien op het perceel Nijeveense Bovenboer 28. Op dit perceel is het varkensbedrijf al beëindigd. De agrarische bestemming met de aanduiding "intensieve veehouderij" wordt met het plan vervangen door een woonbestemming en de voormalige agrarische bedrijfsgebouwen worden gesloopt, aldus de plantoelichting. Met toepassing van de ruimte-voor-ruimteregeling zijn met het plan op deze locatie compensatiewoningen mogelijk gemaakt.

2. De Natuurbeschermingswacht kan zich niet met het plan verenigen. Zij richt zich tegen het plandeel met de bestemming "Agrarisch met waarden – Cultuurhistorische waarden" op de locatie Kolderveen 102. In het bijzonder vreest zij dat de mogelijkheid voor een intensieve veehouderij op deze locatie leidt tot een toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden.

Toetsingskader

3. 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 oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke

onvoldoende. In de eerste plaats is hierin volgens de Natuurbeschermingswacht namelijk ten onrechte de natuurvergunning van 30 juli 2015 als referentiesituatie gehanteerd. Deze vergunning kon volgens haar niet worden geëffectueerd vanwege het ontbreken van de planologische aanduiding "intensieve veehouderij". Dat geldt volgens haar ook voor de vergunning van 28 januari 2019 die later is verleend met gebruikmaking van het PAS. Daarnaast zet de Natuurbeschermingswacht vraagtekens bij de uitkomsten van deze pre-toets, onder meer vanwege de verschillen tussen de uitkomsten van de AERIUS-berekeningen van 8 oktober 2018 en die van de pre-toets. Tot slot maakt het plan volgens haar meer mogelijk dan alleen de nieuwvestiging van een intensieve veehouderij met het in de vergunning gegeven aantal kalveren en stalsysteem, en voorziet het plan ook in andere functies met uitstraling naar de omgeving.

Ook artikel 10.1 van de planregels doet volgens de Natuurbeschermingswacht aan het voorgaande niet af, omdat deze bepaling volgens haar rechtsonzeker is. Zo is volgens haar onduidelijk wanneer sprake is van een significant effect en bij wie de bewijslast ligt. Ook is de provincie hiervoor het bevoegd gezag en niet de gemeente. Tot slot is onduidelijk waarom wordt gesproken van meerdere projecten en wat het feitelijk aanwezige legale gebruik was ten tijde van de vaststelling van het plan, aldus de Natuurbeschermingswacht.

6.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het plan geen significante gevolgen heeft voor een Natura 2000-gebied. De stikstofdepositie van het legale feitelijke gebruik op het moment van vaststelling van het plan komt volgens de raad materieel overeen met het gebruik zoals vergund in de vergunning van 30 juli 2015. Uit de verschilberekening bij de pre-toets blijkt volgens hem dat bij aanpassing van het bouwplan de met de vergunning van 28 januari 2019 toegestane toename van stikstofdepositie van 0,02 mol/ha/jaar ten opzichte van de vergunning van 30 juli 2015, zich niet meer voordoet. Dit is volgens de raad een vorm van intern salderen.

Over de overige ontwikkelingsmogelijkheden stelt de raad dat deze overeenkomen met de mogelijkheden in het voorheen geldende plan. Daarbij staat artikel 10.1 van de planregels volgens de raad voor alle ontwikkelingen geen significante toename van stikstofdepositie toe. Daarmee kan het plan geen significante gevolgen hebben en is een passende beoordeling per definitie niet nodig, aldus de raad.

6.2. Uit artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming (hierna: 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. Dat is het geval als een plan voorziet in ruimtelijke ontwikkelingen die ten opzichte van de referentiesituatie significante gevolgen kunnen hebben. Onder referentiesituatie wordt de feitelijke, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan verstaan.

Als een plan ten opzichte van de referentiesituatie leidt tot een toename van de 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 onderzocht. Als daaruit volgt dat significante gevolgen niet op voorhand op grond van objectieve

gegevens kunnen worden uitgesloten (voortoets), dan dient een passende beoordeling te worden gemaakt. Het plan kan in dat geval worden vastgesteld als en nadat de raad uit de aldus gemaakte passende beoordeling de zekerheid heeft verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten (uitspraak van 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:212).

6.3. Het perceel Kolderveen 102 ligt op ongeveer 900 m van het Natura 2000-gebied De Wieden. Met het plan is aan dit perceel de bestemming "Agrarisch met waarden – Cultuurhistorische waarden" met onder meer de aanduiding "intensieve veehouderij" toegekend. In het voorheen geldende plan "Buitengebied" was aan dit perceel ook de bestemming "Agrarisch met waarden – Cultuurhistorische waarden" toegekend. Tussen partijen is niet in geschil dat in het plan "Buitengebied" aan het perceel geen aanduiding "intensieve veehouderij" was toegekend.

Op grond van de algemene gebruiksregel in artikel 10.1 van de planregels is het gebruik van gronden en bouwwerken, zodanig dat er sprake is van een significant effect op een Natura 2000-gebied door een toename van stikstofdepositie, niet toegestaan. Er is volgens deze bepaling sprake van een toename wanneer de stikstofdepositie als gevolg van de stikstofemissie van een of meerdere projecten meer bedraagt dan de stikstofdepositie ten gevolge van het ten tijde van de vaststelling van het plan feitelijk aanwezige legale gebruik van de gronden en bouwwerken.

6.4. In de pre-toets (voortoets) staat dat op 28 januari 2019 voor het perceel Kolderveen 102 een Wnb-vergunning (kenmerk: 201802306-00799532) onder het PAS is verleend. De vergunning maakt het mogelijk om 968 vleeskalveren te houden. De bijbehorende AERIUS-verschilberekening geeft volgens de pre-toets een toename van +0,02 mol. Volgens de pre-toets is het doel om de depositie na uitvoering van het plan op 0,00 mol depositietoename te houden. Daartoe wordt een aantal wijzigingen doorgevoerd. Als situatie 1 wordt de Natuurbeschermingswetvergunning van 30 juli 2015 gehanteerd. Als situatie 2 wordt de Wnb-vergunning van 28 januari 2019 met gewijzigde coördinaten gehanteerd. De uitkomst van de AERIUS-verschilberekening is volgens de pre-toets 0,00 mol/ha/j.

6.5. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich op basis van de pre-toets ten onrechte op het standpunt gesteld dat het plan geen significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden. Daartoe overweegt de Afdeling in de eerste plaats dat de in het plan opgenomen planologische mogelijkheid voor een intensieve veehouderij niet is beperkt tot alleen het gebruik waarvan is uitgegaan in de pre-toets. Daarnaast is met de bestemming "Agrarisch met waarden – Cultuurhistorische waarden" ook voorzien in andere ruimtelijke ontwikkelingen die mogelijk leiden tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie. Dat deze mogelijkheden ook waren opgenomen in het voorheen geldende plan, zoals de raad stelt, doet hieraan niet af. Bij de beoordeling moet worden uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden, waarbij ook eerder bestemde maar nog niet benutte planologische mogelijkheden moeten worden betrokken.

De conclusie is dat in de pre-toets niet is uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden. Daar komt bij dat de raad niet

inzichtelijk heeft gemaakt dat de referentiesituatie in de pre-toets, dat wil zeggen, de vergunning van 30 juli 2015, overeenkomt met de feitelijke, planologisch legale situatie ten tijde van de vaststelling van het plan.

Over artikel 10.1 van de planregels overweegt de Afdeling dat met deze bepaling is beoogd te voorkomen dat de stikstofdepositie als gevolg van het gebruik van gronden en bouwwerken toeneemt, voor zover die toename leidt tot een significant effect op een Natura 2000-gebied. Het gevolg van de door de raad gekozen regeling is dat het onderzoek naar de gevolgen van de toename van stikstofdepositie niet plaatsvindt voorafgaand aan de vaststelling van het plan, maar pas op het moment dat het gebruik is gestart. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1603, onder 15.8, verdraagt dit zich niet met de artikelen 2.7, eerste lid, en 2.8 van de Wnb. De raad heeft nog gewezen op de uitspraken van 13 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3856 en 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1586. De Afdeling overweegt dat in die zaken uit de betreffende planregel zelf, dan wel in samenhang met de definitiebepaling, volgt dat geen sprake mag zijn van een toename van stikstofdepositie. Daarmee verschillen deze zaken van de zaak die hier aan de orde is. In de regels van dit plan is immers niet bepaald dat geen sprake mag zijn van een toename van stikstofdepositie, maar in plaats daarvan dat er geen sprake mag zijn van een significant effect.

De Natuurbeschermingswacht heeft er dan ook terecht op gewezen dat het plan voorziet in ontwikkelingsmogelijkheden die tot een toename van stikstofdepositie kunnen leiden, waardoor niet uitgesloten is dat natuurlijke kenmerken van de nabijgelegen Natura 2000-gebieden worden aangetast. Het betoog slaagt.

7. Gelet op wat hiervoor is overwogen, ziet de Afdeling geen aanleiding meer om in te gaan op het betoog van de Natuurbeschermingswacht over de uitkomsten van de pre-toets en de berekeningen die daaraan ten grondslag liggen.

Conclusie

8. Gelet op wat hiervoor is overwogen onder 6.5 is het beroep van de Natuurbeschermingswacht gegrond. Het besluit, voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Agrarisch met waarden – Cultuurhistorische waarden" op de locatie Kolderveen 102, moet wegens strijd met artikel 2.7, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 2.8, eerste en derde lid, van de Wnb worden vernietigd. Dit betekent dat voor deze locatie wordt teruggevallen op het vorige bestemmingsplan en hier geen intensieve veehouderij is toegestaan.

9. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

10. De raad moet de proceskosten vergoeden. Daarbij overweegt de Afdeling dat voor zover is verzocht om vergoeding van reiskosten, deze

kosten niet apart voor vergoeding in aanmerking komen. In het toegekende bedrag van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand zijn de reis- en verletkosten die door de rechtsbijstandverlener zijn gemaakt namelijk al verdisconteerd.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep van Natuurbeschermingswacht Meppel en omstreken gegrond;
- II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Meppel van 29 oktober 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Meppel - Buitengebied, herziening Kolderveen 102 en Nijeveense Bovenboer 28", voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Agrarisch met waarden – Cultuurhistorische waarden" op de locatie Kolderveen 102;
- III. draagt de raad van de gemeente Meppel op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II, wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;
- IV. veroordeelt de raad van de gemeente Meppel tot vergoeding van bij Natuurbeschermingswacht Meppel en omstreken in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.518,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- V. gelast dat de raad van de gemeente Meppel aan Natuurbeschermingswacht Meppel en omstreken het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 354,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.Th. Drop, mr. P.H.A. Knol en mr. C.H. Bangma leden, in tegenwoordigheid van mr. J. Buskermolen, griffier.

w.g. Drop
voorzitter

w.g. Buskermolen
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 13 juli 2022

896

Verzonden: 13 juli 2022

BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:2

1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.
2. Ten aanzien van bestuursorganen worden de hun toevertrouwde belangen als hun belangen beschouwd.
3. Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

Artikel 3:15, eerste lid

1. Belanghebbenden kunnen bij het bestuursorgaan naar keuze schriftelijk of mondeling hun zienswijze over het ontwerp naar voren brengen.

Artikel 6:13

Geen beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 naar voren heeft gebracht, geen bezwaar heeft gemaakt of geen administratief beroep heeft ingesteld.

Wet natuurbescherming

Artikel 2.7, eerste lid

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.

Artikel 2.8

1. Voor een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, of een project als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, 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 project 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.

[...].

Bestemmingsplan

Artikel 3.1

De voor "Agrarisch met waarden – Cultuurhistorische waarden" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. het uitoefenen van een grondgebonden veehouderijbedrijf, een paardenfokkerij, een akker- en vollegrondstuinbouwbedrijf, een sierteeltbedrijf, een intensieve kwekerij, in combinatie met aan-huis-verbonden beroepen/kleinschalige bedrijfsmatige activiteiten in ten hoogste categorie 1 en 2 van Bijlage 1 Staat van bedrijfsactiviteiten;
 - b. behoud, herstel en ontwikkeling van de in dit gebied voorkomende:
 1. cultuurhistorische waarden in de vorm van monumenten en archeologisch waardevolle gebieden;
 2. natuurwaarden in de vorm van vogelsoorten die op grond van de externe werking van het Natura 2000-gebied De Wieden beschermd zijn;
 - c. wonen in een bedrijfswoning;
 - d. ter plaatse van de aanduiding 'intensieve veehouderij' tevens een intensieve veehouderij;
- de volgende agrarische nevenfuncties:
- e. grondgebonden veehouderij (inclusief paardenfokkerij);
 - f. akkerbouw en vollegrondstuinbouw;
 - g. sierteelt;
 - h. intensieve kwekerij;
- de volgende niet-agrarische nevenfuncties
- i. verkoop aan huis van streekeigen agrarische producten;
 - j. veearts/hoefsmederij;
 - k. ambachtelijke be- en verwerking van agrarische producten (kaasmakerij, imkerij, riet- en vlechtwerk, klompenmakerij);
 - l. kinderboerderij, waarvoor maximaal 1.500 m² bebouwing mag worden gebruikt;
 - m. paardenstalling (inclusief exploitatie paardenkoets/-paardenpension), waarvoor maximaal 1.200 m² bebouwing mag worden gebruikt;
 - n. kano-, boot- en fietsenverhuur;
 - o. bed & breakfast in hoofdgebouw;
- en:
- p. agrarisch natuur- en landschapsbeheer;
 - q. kleinschalige natuurontwikkeling;
 - r. kleinschalige dagrecreatieve voorzieningen;
- met de daarbij behorende:
- s. (ontsluitings)wegen, nutsvoorzieningen, groenvoorzieningen, parkeervoorzieningen, water ten behoeve van wateraanvoer en -afvoer, waterberging en sierwater, speelvoorzieningen, tuinen, erven en terreinen,
 - t. gebouwen, aanbouwen, uitbouwen, bijgebouwen en overkappingen en overige bouwwerken;
- met dien verstande dat:
- u. een intensieve kwekerij (hoofd- en nevenfunctie) is uitsluitend toegestaan ter plaatse van bestaande bouwvlakken en binnen de oppervlaktematen van bestaande bebouwing.

Artikel 10.1

[...]

e. het gebruik van gronden en bouwwerken, zodanig dat er sprake is van een significant effect op een Natura 2000-gebied door een toename van stikstofdepositie is niet toegestaan. Er is sprake van een toename wanneer de stikstofdepositie als gevolg van de stikstofemissie van een of meerdere projecten meer bedraagt dan de stikstofdepositie ten gevolge van het ten tijde van de vaststelling van het plan feitelijk aanwezige legale gebruik van de gronden en bouwwerken.