

Uitspraak 201902227/1/R1

ECLI	ECLI:NL:RVS:2020:99
Datum uitspraak	15 januari 2020
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 29 januari 2019 heeft de raad van de gemeente Aalten het bestemmingsplan "Groot Deunkweg 5 Aalten" gewijzigd vastgesteld. Het plan ziet op het terrein van het voormalige asielzoekerscentrum (hierna: azc) Aalten, gelegen aan de Groot Deunkweg 5 te Aalten. In 2017 is het azc gesloten. De gebouwen waarin het azc was gehuisvest, worden gesloopt, op één gebouw na. Ter zitting is gebleken dat de meeste gebouwen al zijn gesloopt. Een deel van het gebied krijgt een (extensieve) agrarische functie, waar bemesting en beweiding mogelijk zijn. In het geldende bestemmingsplan "Buitengebied, partiële herziening 2012" heeft het gehele terrein een maatschappelijke functie. Stichting Natuur en Milieu Aalten is tegen het plan, omdat de toegekende agrarische functie, vanwege de mogelijkheid om te beweiden en bemesten, leidt tot stikstofdepositie op Natura 2000-gebied.

Volledige tekst

201902227/1/R1.

Datum uitspraak: 15 januari 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Stichting Natuur en Milieu Aalten (hierna: SNMA), gevestigd te Aalten,

appellante,

en

de raad van de gemeente Aalten,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 29 januari 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "Groot Deunkweg 5 Aalten" gewijzigd vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft SNMA beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 december 2019, waar SNMA, vertegenwoordigd door [gemachtigde] en de raad, vertegenwoordigd door ing. H.G. Eskes en ing. J.H.D. Hulshof, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Het plan ziet op het terrein van het voormalige asielzoekerscentrum (hierna: azc) Aalten, gelegen aan de Groot Deunkweg 5 te Aalten. In 2017 is het azc gesloten. De gebouwen waarin het azc was gehuisvest, worden gesloopt, op één gebouw na. Ter zitting is gebleken dat de meeste gebouwen al zijn gesloopt. Een deel van het gebied krijgt een (extensieve) agrarische functie, waar bemesting en beweiding mogelijk zijn. In het geldende bestemmingsplan "Buitengebied, partiële herziening 2012" heeft het gehele terrein een maatschappelijke functie.

SNMA is een stichting die blijkens de statuten de bescherming en verbetering van natuur, landschap en milieu in de gemeente Aalten en omstreken tot doel heeft. SNMA kan zich niet verenigen met het plan, omdat de toegekende agrarische functie, vanwege de mogelijkheid om te beweiden en bemesten, leidt tot stikstofdepositie op Natura 2000-gebied. Het beroep van SNMA ziet niet op de evenementenfunctie binnen de bestemming "Maatschappelijk" en "Agrarisch met waarden" en het bronbos binnen de bestemming "Bos", die eveneens zijn voorzien op het terrein.

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.

Strijdigheid met Europese Habitatrichtlijn

3. SNMA stelt dat het plan in strijd is met artikel 6 van de Richtlijn 92/43/EG (hierna: de Habitatrichtlijn), zoals uitgelegd in het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) van 7 november 2018, ECLI:EU:2018:882, voor zover het plan beweiden en bemesten van het terrein mogelijk maakt wat voorheen niet was toegestaan. Hierdoor ontstaat stikstofdepositie, wat negatieve gevolgen heeft voor de nabijgelegen reeds

overbelaste Natura-2000 gebieden. Volgens SNMA is er ten onrechte geen passende beoordeling gemaakt.

Wettelijk kader

3.1. 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 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 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.

[...]"

3.2. 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.

3.3. Het Hof van Justitie heeft de in de zaken over vergunningen voor veehouderijen gestelde vragen over het PAS beantwoord bij arrest van 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882. De Afdeling heeft in die zaken vervolgens op 29 mei 2019 uitspraak gedaan ([ECLI:NL:RVS:2019:1603](#)). In die uitspraak heeft de Afdeling vastgesteld dat met de passende beoordeling die aan het 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. Dit heeft onder meer tot gevolg dat het niet meer mogelijk is om in een vergunning op grond van de Wnb ontwikkelingsruimte toe te delen (rechtsoverweging 32.6 en 34.2).

3.4. Voor een bestemmingsplan zoals het onderhavige zijn tevens de volgende overwegingen

uit de genoemde uitspraak van 29 mei 2019 van belang:

"35. Een bestemmingsplan dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, kan uitsluitend worden vastgesteld als op grond van een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet zal aantasten (artikel 19j, tweede en derde lid, van de Nbw 1998/artikel 2.7, eerste lid en 2.8, derde lid van de Wnb).

Een bestemmingsplan dat voorziet in een ruimtelijke ontwikkeling die ten opzichte van de feitelijk aanwezige, planologisch legale situatie ten tijde van de vaststelling van het plan leidt tot een toename van stikstofdepositie op overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied, is een plan dat significante gevolgen kan hebben en dat passend beoordeeld moet worden.

De vaststelling van het bestemmingsplan is niet één van de besluiten die genoemd zijn in artikel 19km van de Nbw 1998 of artikel 2.7 van het Bnb, zodat het PAS-beoordelingskader niet van toepassing is. Dit neemt niet weg dat verschillende bevoegde bestuursorganen geen individuele passende beoordeling voor een bestemmingsplan hebben gemaakt, maar voor het aspect stikstof hebben verwezen naar de passende beoordeling die ten grondslag is gelegd aan het PAS. Het kan daarbij onder meer gaan om bestemmingsplannen waarin een concrete ontwikkeling is geregeld of waarin uitbreidingsmogelijkheden zijn geboden die de drempel- of grenswaarde niet overschrijden (zie ABRvS 20 december 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:3530](#), r.o. 4.9).

35.1. De conclusie in deze uitspraak dat de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het PAS niet voldoet aan de eisen die het Hof daaraan stelt kan gevolgen hebben voor de hiervoor bedoelde bestemmingsplannen waarvan de beroepsprocedure nog niet is afgerond en waarin op dit punt beroepsgronden naar voren zijn gebracht door degene die zich op deze bepalingen kan beroepen. De raad kan/kon bij de vaststelling van een bestemmingsplan niet verwijzen naar de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het PAS. De raad heeft in die gevallen het bestemmingsplan of het plandeel dat in de ruimtelijke ontwikkeling voorziet, vastgesteld in strijd met artikel 19j, derde lid, van de Nbw 1998 of artikel 2.8, derde lid, van de Wnb."

3.5. Ingevolge artikel 3, lid 3.1.1, onder a, van de planregels zijn de voor "Agrarisch met waarden" aangewezen gronden bestemd voor extensief agrarisch grondgebruik. Hieronder wordt ingevolge artikel 1, lid 1.28, van de planregels begrepen: "een vorm van grondgebonden landbouw, zoals beweiding in lage veebezetting en de verbouw van akkerbouwproducten, in hoofdzaak gericht op de instandhouding en/of vergroting van natuur-, landschappelijke en cultuurhistorische waarden." Verder maakt artikel 3, lid 3.1.2, onder e, van de planregels het hobbymatige beweiden van de agrarische gronden mogelijk. De Afdeling stelt vast dat het beweiden en bemesten van de gronden in de planregels niet is uitgesloten en niet is gereguleerd.

3.6. In het voorheen geldende bestemmingsplan "Buitengebied, partiële herziening 2012" heeft het volledige terrein een maatschappelijke bestemming. Deze gronden zijn bestemd voor sociaal-maatschappelijke en/of culturele instellingen.

3.7. De Afdeling overweegt dat met het voorliggende plan aan delen van het terrein die in het voorheen geldende plan de bestemming "Maatschappelijk - Gastinrichting" hebben, de bestemming "Agrarisch met waarden" is toegekend, met de mogelijkheid om te beweiden en te bemesten.

Wat betreft bemesten, heeft de raad ter zitting het standpunt ingenomen dat dit een ontoelaatbaar hoge stikstofdepositie toestaat op Natura 2000-gebied "Korenburgerveen" en derhalve niet zou moeten worden toegestaan. Nu de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid en is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

Wat betreft beweiden voorziet het plan in een ruimtelijke ontwikkeling die mogelijk leidt tot een toename van de stikstofdepositie ten opzichte van de feitelijk, planologisch legale situatie ten tijde van de vaststelling van het plan. Dit betekent dat het plan significante gevolgen kan hebben en passend beoordeeld moet worden, hetgeen de raad niet heeft gedaan. De raad heeft het plan, voor zover dat betreft de gronden met de bestemming "Agrarisch met waarden" en voor zover binnen die bestemming beweiden is toegestaan, vastgesteld in strijd met artikel 2.8, derde lid, van de Wnb.

Het betoog slaagt.

Natuurbestemming

4. Ter zitting heeft SNMA gesteld dat een natuurbestemming een betere bestemming zou zijn voor het terrein dan een agrarische bestemming. Hiertoe heeft SNMA aangevoerd dat bij een natuurbestemming bestrijdingsmiddelen kunnen worden uitgesloten en voorts dat een natuurbestemming, in tegenstelling tot een agrarische bestemming, niet fraudegevoelig is.

4.1. Behoudens in geschillen waar de wet anders bepaalt, kunnen ook na afloop van de beroepstermijn en, indien die termijn is gegeven, na de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Awb, nieuwe gronden worden ingediend, zij het dat die mogelijkheid wordt begrensd door de goede procesorde. Voor het antwoord op de vraag of de goede procesorde zich daartegen verzet, is in het algemeen bepalend een afweging van de proceseconomie, de reden waarom de desbetreffende beroepsgrond pas in een laat stadium is aangevoerd, de mogelijkheid voor de andere partijen om adequaat op die beroepsgrond te reageren en de processuele belangen van de partijen over en weer.

4.2. Niet gebleken is dat SNMA het onder 4. weergegeven betoog niet in een eerder stadium naar voren heeft kunnen brengen, terwijl doordat zij dit eerst ter zitting naar voren heeft gebracht de raad niet op passende wijze hierop heeft kunnen reageren. Gelet hierop is het eerst ter zitting aanvoeren van dit betoog in dit geval in strijd met de goede procesorde. De Afdeling ziet daarom aanleiding dit betoog buiten beschouwing te laten.

Conclusie

5. Het beroep van SNMA tegen het besluit van 29 januari 2019 is gegrond. Het bestreden besluit moet worden vernietigd vanwege strijd met artikel 3:2 Awb voor zover het betreft het niet opnemen van een verbod voor bemesting, en strijd met artikel 2.8 van de Wnb voor zover het betreft de artikelen 1, lid 1.28, artikel 3, lid 3.1.1, onder a, en artikel 3, lid 3.1.2, onder e, van de planregels. Hetgeen SNMA voor het overige heeft aangevoerd heeft geen bespreking meer.

Zelf voorzien

6. Ter zitting is gebleken dat de raad in december 2019 een nieuwe berekening heeft laten maken met de Aerius-calculator, waarbij de stikstofdepositie bij beweiding van het perceel zou zijn vastgesteld op minder dan 0,0 mol/ha/jr. Gelet hierop heeft de raad de Afdeling

verzocht om zelf in de zaak te voorzien en in de planregels aanvullende regels op te nemen voor het beweiden en het bemesten te verbieden.

6.1. De Afdeling ziet hierin geen aanleiding om zelf in de zaak te voorzien, alleen al omdat de raad geen rapport met de resultaten van de gestelde berekening heeft ingebracht en SNMA bovendien niet in staat is geweest om inhoudelijk te reageren op die berekening.

Opdracht

7. 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 II van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van deze uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Proceskosten

8. De raad dient op de hierna te vermelden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van 29 januari 2019 van de raad van de gemeente Aalten, waarbij het bestemmingsplan "Groot Deunkweg 5 Aalten" gewijzigd is vastgesteld, voor zover het de artikelen 1, lid 1.28, artikel 3, lid 3.1.1 onder a, en artikel 3, lid 3.1.2. onder e, van de planregels betreft;

III. draagt de raad van de gemeente Aalten 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 Aalten tot vergoeding van bij Stichting Natuur en Milieu Aalten in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 56,78 (zegge: zesenvijftig euro en achtenzeventig cent);

V. gelast dat de raad van de gemeente Aalten het door Stichting Natuur en Milieu Aalten voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van € 345,00 (zegge driehonderdvijfenveertig euro).

Aldus vastgesteld door mr. F.C.M.A. Michiels, voorzitter, en mr. B.P.M. van Ravels en mr. A. ten Veen, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.L.M. van Loo, griffier.

w.g. Michiels w.g. Van Loo
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 15 januari 2020

418-931.