

## Uitspraak 201605417/3/R1

|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ECLI             | ECLI:NL:RVS:2019:2755                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Datum uitspraak  | 14 augustus 2019                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Inhoudsindicatie | Bij besluit van 9 mei 2016 heeft de raad van de gemeente Wageningen het bestemmingsplan "Future Center Wageningen" vastgesteld. Sinds de beëindiging van FC Wageningen is het stadion Wageningse Berg nauwelijks meer in gebruik en zijn er verschillende plannen geïntroduceerd voor het hergebruik van het stadion. Stichting Future Center Wageningen is initiatiefnemer van de ontwikkeling waarin dit plan voorziet, namelijk de realisatie van een kennis-, innovatie-, informatie- en trainingscentrum op het gebied van voeding, beweging en gezondheid. Daarnaast voorziet het plan in evenementen en recreatieve functies in het stadion. Het westelijk van het stadion gelegen terrein, waarop zich een watertoren bevindt met de hierbij behorende ondergrondse bergkelders, maakt ook deel uit van het plan. In de watertoren is een vergaderruimte voorzien. |

Volledige tekst

201605417/3/R1.

Datum uitspraak: 14 augustus 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak na vereenvoudigde behandeling (artikel 8:54 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)) in het geding tussen:

1. [appellant sub 1] en anderen, wonend te Wageningen,
2. Stichting Vrienden van de Wageningse Berg, gevestigd te Wageningen, en anderen (hierna gezamenlijk en in enkelvoud: Stichting Vrienden van de Wageningse Berg),

appellanten,

en

de raad van de gemeente Wageningen,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 9 mei 2016 heeft de raad het bestemmingsplan "Future Center Wageningen" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en anderen en Stichting Vrienden van de Wageningse Berg beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de behandeling van het beroep aangehouden in verband met de prejudiciële vragen over het Programma Aanpak Stikstof (hierna: PAS) die de Afdeling in zaken over vergunningen voor veehouderijen heeft gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie bij uitspraak van 17 mei 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1259](#).

De Stichting Future Center Wageningen en BOEi hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Stichting Vrienden van de Wageningse Berg en de raad hebben nadere stukken ingediend.

Overwegingen

Inleiding

1. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.
2. Sinds de beëindiging van FC Wageningen is het stadion Wageningse Berg nauwelijks meer in gebruik en zijn er verschillende plannen geïntroduceerd voor het hergebruik van het stadion. Stichting Future Center Wageningen is initiatiefnemer van de ontwikkeling waarin dit plan voorziet, namelijk de realisatie van een kennis-, innovatie-, informatie- en trainingscentrum op het gebied van voeding, beweging en gezondheid. Daarnaast voorziet het plan in evenementen en recreatieve functies in het stadion. Het westelijk van het stadion gelegen terrein, waarop zich een watertoren bevindt met de hierbij behorende ondergrondse bergkelders, maakt ook deel uit van het plan. In de watertoren is een vergaderruimte voorzien. Het stadion en de watertoren hebben de bestemming "Gemengd" gekregen. De ondergrondse kelders behouden de huidige functie en hebben in het plan de bestemming "Bedrijf - Nutsbedrijf" toegekend gekregen. Het bestaande bosperceel heeft de (conserverende) bestemming "Bos".

Ontvankelijkheid

3. Stichting Future Center Wageningen en BOEi betogen dat het beroep van Stichting Vrienden van de Wageningse Berg en anderen niet-ontvankelijk moet worden verklaard, gelet op de statutaire doelstelling van de stichting. Stichting Future Center Wageningen en BOEi wijzen er verder op dat Stichting Vrienden van de Wageningse Berg in haar beroepschrift bij het onderwerp stikstof, de relatie met het PAS legt, terwijl in de zienswijzennota niet wordt gesproken over het PAS.

- 3.1. Uit artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), in samenhang gelezen

met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb, volgt dat uitsluitend belanghebbenden beroep kunnen instellen tegen het bestreden besluit. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Ingevolge het derde lid worden ten aanzien van rechtspersonen 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 2 van de statuten van Stichting Vrienden van de Wageningse Berg luidt:

"1. De stichting heeft ten doel het met alle wettige middelen en in brede zin bevorderen van:

a. het behoud van de landschappelijke waarden van het natuur- en stiltegebied 'de Wageningse Berg' te Wageningen als natuurgebied en zo mogelijk de uitbreiding van dat gebied als zodanig,

b. een goed, primair op de natuurfunctie, gericht beheer van dat gebied, en

c. het behoud van de corridorfunctie van de Wageningse Berg als ecologische verbindingszone voor de fauna tussen de Veluwe en de Rijn.

2. De stichting baseert zich daarbij op het maatschappelijk, historisch en milieutechnisch belang van bedoeld gebied: een primair op de natuurfunctie gericht stiltegebied met een hoge belevingswaarde en met een uit het oogpunt van landschapsvorming groot historisch belang.

3. De stichting zal voorts de gemeente Wageningen steunen in haar streven om de gemeentelijke bosgebieden op de Wageningse Berg te behouden en ongewenste ingrepen in bodem en waterhuishouding te voorkomen."

3.2. De Afdeling overweegt dat Stichting Vrienden van de Wageningse Berg, gelet op haar statutaire doelstelling, als belanghebbende is aan te merken, nu zij zich onder meer ten doel stelt het behoud van de landschappelijke waarden van de Wageningse Berg en een goed gericht beheer van dat gebied. Het bestreden besluit ziet onder meer op het stadion Wageningse Berg, gelegen binnen het werkgebied van Stichting Vrienden van de Wageningse Berg, namelijk de Wageningse Berg, en valt derhalve naar het oordeel van de Afdeling binnen de reikwijdte van de doelstelling van Stichting Vrienden van de Wageningse Berg. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat Stichting Vrienden van de Wageningse Berg door het bestreden besluit rechtstreeks wordt getroffen in een belang dat zij in het bijzonder behartigt. Zij dient derhalve als belanghebbende in de zin van de Awb te worden aangemerkt.

3.3. Over de beroepsgronden die zien op de stikstofdepositie en het PAS overweegt de Afdeling dat de zienswijze van Stichting Vrienden van de Wageningse Berg ziet op de functies en bebouwing die het plan mogelijk maakt binnen de bestemming "Gemengd" en de gevolgen daarvan. Artikel 6:13 van de Awb staat er niet aan in de weg dat Stichting Vrienden van de Wageningse Berg nieuwe gronden of argumenten aanvoert tegen de in de zienswijze aan de orde gestelde bestemming "Gemengd".

Toetsingskader

4. 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.

#### Stikstofdepositie

5. Stichting Vrienden van de Wageningse Berg voert aan dat het plangebied omsloten wordt door Natura 2000-gebied de Veluwe, de raad bij vaststelling van een bestemmingsplan rekening moet houden met de gevolgen voor Natura 2000-gebieden en de raad verplicht is een passende beoordeling te maken van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied de Veluwe. Het bestemmingsplan mag volgens Stichting Vrienden van de Wageningse Berg alleen worden vastgesteld indien de passende beoordeling verzekert dat de natuurlijke kenmerken niet zullen worden aangetast. De raad kan met de verwijzing naar de gedane melding op grond van de Natuurbeschermingswet 1998, geen beroep doen op artikel 19j, vijfde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998, aldus de Stichting Vrienden van de Wageningse Berg. Stichting Vrienden van de Wageningse Berg stelt daartoe onder meer dat de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het PAS niet voldoet aan de eisen die het Hof van Justitie stelt. De raad verwijst volgens Stichting Vrienden van de Wageningse Berg dan ook ten onrechte naar deze passende beoordeling om aan te tonen dat significant negatieve effecten zijn uitgesloten. Stichting Vrienden van de Wageningse Berg voert verder aan dat de toename van de stikstofdepositie niet op de juiste manier is berekend.

5.1. Voor zover Stichting Future Center Wageningen en BOEi betogen dat wat betreft de bescherming van het Natura 2000-gebied de Veluwe het relativiteitsvereiste in de weg staat aan vernietiging van het bestreden besluit, overweegt de Afdeling als volgt. De bepalingen in de Natuurbeschermingswet 1998 strekken ter bescherming van het behoud van de natuurwaarden in deze gebieden. Nu de Wageningse Berg onderdeel uitmaakt van Natura 2000-gebied de Veluwe en het stikstofgevoelige habitatype beuken-eikenbos met hultst voorkomt op de Wageningse Berg rond het plangebied, strekken de bepalingen uit de Natuurbeschermingswet 1998, gelet op het werkgebied van Stichting Vrienden van de Wageningse Berg en de statutaire doelstelling van de stichting mede ter bescherming van haar belangen. Artikel 8:69a van de Awb staat niet in de weg aan een inhoudelijke beoordeling.

5.2. Uit het "Aanvullend onderzoek bestemmingsplan", opgesteld door SPA ingenieurs, van 18 januari 2016, bijlage 15 bij de plantoelichting, volgt dat de hoogste stikstofdepositie vanwege het plan is berekend op Natura 2000-gebied de Veluwe, deze 0,9 mol N/ha/jaar bedraagt en sprake is van een overschrijding van de kritische depositiewaarden. Volgens het aanvullend onderzoek kan toch worden geconcludeerd dat de stikstofdepositie op Natura 2000-gebied de Veluwe niet leidt tot significante gevolgen voor dat Natura 2000-gebied. De raad stelt dat de stikstofdepositie van de ontwikkelingen die het plan mogelijk maakt onder de 1 mol/ha/jaar blijft, waardoor op grond van het PAS een meldingsplicht geldt. Volgens de raad zijn significante gevolgen op voorhand uitgesloten nu het plan alleen projecten of activiteiten mogelijk maakt die zijn toegestaan onder het PAS. Omdat die projecten of activiteiten reeds passend zijn beoordeeld in de passende beoordeling die is gemaakt in het kader van het PAS is de raad van mening dat hij het plan niet opnieuw passend hoeft te beoordelen, gelet op artikel 19j, vijfde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998.

5.3. 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 Wet natuurbescherming ontwikkelingsruimte toe te delen (rechtsoverweging 32.6 en 34.2).

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

5.4. Gelet op vorenstaande overwegingen is de Afdeling van oordeel dat de raad het onderhavige plan heeft vastgesteld in strijd met artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998, aangezien hij daarbij heeft verwezen naar de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het PAS.

Het betoog van Stichting Vrienden van de Wageningse Berg slaagt.

Conclusie

6. Het beroep van Stichting Vrienden van de Wageningse Berg is kennelijk gegrond. Het bestreden besluit moet vanwege strijd met artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 worden vernietigd, voor zover het betreft de gronden met de bestemming "Gemengd". Hetgeen Stichting Vrienden van de Wageningse Berg voor het overige heeft aangevoerd,

behoeft geen bespreking meer.

7. Gelet op de aard van het gebrek is het beroep van [appellant sub 1] en anderen eveneens kennelijk gegrond. Hetgeen in dat beroep is aangevoerd, behoeft geen bespreking meer. Hierbij betreft de Afdeling dat in het geval de raad de ruimtelijke ontwikkeling waarin het plan voorziet wil voortzetten daarvoor eerst een (nieuwe) passende beoordeling moet worden gemaakt die mogelijk tot heroverweging of aanpassing van het thans voorliggende besluit zal leiden. Omdat op voorhand niet duidelijk is dat de behandeling van de overige beroepen tegen het thans voorliggende besluit van belang kan zijn voor een eventueel vervolgbesluit, ziet de Afdeling daar in deze procedure van af.

Verder wijst de Afdeling erop dat om redenen van proceseconomie per beroep alleen is vastgesteld dat ten minste een van de appellanten belanghebbende is bij het bestreden besluit.

8. 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 op de landelijke voorziening, [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl).

9. De raad dient ten aanzien van Stichting Vrienden van de Wageningse Berg en [appellant sub 1] en anderen op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Wageningen van 9 mei 2016 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Future Center Wageningen", voor zover het betreft de gronden met de bestemming "Gemengd".

III. draagt de raad van de gemeente Wageningen op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat onderdeel II wordt op de landelijke voorziening, [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl);

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Wageningen tot vergoeding van bij Stichting Vrienden van de Wageningse Berg en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 768,00 (zegge: zevenhonderdachtenzestig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Wageningen tot vergoeding van bij [appellant sub 1] en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 512,00 (zegge: vijfhonderdtwaalf euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Wageningen aan appellanten vergoedt het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 168,00 (zegge: honderdachtenzestig euro) voor [appellant sub 1] en anderen, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan en € 334,00 (zegge: driehonderdvierendertig euro) voor Stichting Vrienden van de

Wageningse Berg en anderen, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. W.S. van Helvoort, griffier.

w.g. Uylenburg w.g. Van Helvoort  
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 14 augustus 2019

849.

## ***BIJLAGE - Wettelijk kader***

Natuurbeschermingswet 1998

Artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 luidde ten tijde van belang:

"1. Een bestuursorgaan houdt bij het nemen van een besluit tot het vaststellen van een plan dat, gelet op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, voor een Natura 2000-gebied, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in dat gebied kan verslechteren of een significant verstorend effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, ongeacht de beperkingen die ter zake in het wettelijk voorschrift waarop het berust, zijn gesteld, rekening

a. met de gevolgen die het plan kan hebben voor het gebied, en

[...]

2. Voor plannen als bedoeld in het eerste lid, die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied maar die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, maakt het bestuursorgaan alvorens het plan vast te stellen een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, van dat gebied.

3. In de gevallen, bedoeld in het tweede lid, wordt het besluit, bedoeld in het eerste lid, alleen genomen indien is voldaan aan de voorwaarden, genoemd in de artikelen 19g en 19h.

[...]

5. De verplichting tot het maken van een passende beoordeling bij de voorbereiding van een plan als bedoeld in het tweede lid geldt niet in gevallen waarin het plan een herhaling of voortzetting is van een plan of project ten aanzien waarvan reeds eerder een passende beoordeling is gemaakt, voor zover de passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren omtrent de significante gevolgen van dat plan."

Planregels

In de planregels is onder meer het volgende bepaald:

"Artikel 5 Gemengd

5.1 Bestemmingsomschrijving

### 5.1.1 Algemeen

De voor 'Gemengd' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. maatschappelijke voorzieningen in de vorm van:

1. onderwijsvoorzieningen ten behoeve van beweging, voeding en gezondheid;
2. sociaal-medische voorzieningen ten behoeve van beweging, voeding en gezondheid;
3. sociaal-culturele voorzieningen ten behoeve van sport, natuur en recreatie;
4. medische voorzieningen ten behoeve van beweging, voeding en gezondheid;

b. kantoren gerelateerd aan de onder 5.1.1 a.1 tot en met a.4 genoemde voorzieningen;

c. evenementen;

d. een parkeervoorziening, [...]

e. vergaderruimten, [...]

f. ondersteunende horeca;

g. congres- en trainingsfaciliteiten ten behoeve van beweging, voeding en gezondheid;

[...]"