

Uitspraak 201710376/6/R1, 201800185/3/R1, 201808025/2/R1 en 201809389/3/R1

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:3092
Datum uitspraak	11 september 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 9 oktober 2017 heeft de raad van de gemeente Heiloo het bestemmingsplan "Aansluiting A9" vastgesteld. De besluiten waarbij de bestemmingsplannen zijn vastgesteld voorzien in de aansluiting van de A9 bij Heiloo. De hogere waarden zijn vastgesteld vanwege de hogere geluidbelasting die het toenemende verkeer zal veroorzaken.

Volledige tekst

201710376/6/R1, 201800185/3/R1, 201808025/2/R1 en 201809389/3/R1.

Datum uitspraak: 11 september 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

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

1. Vogelwerkgroep Midden-Kennemerland, gevestigd te Castricum,
2. Stichting Heilloze Weg, gevestigd te Heiloo,
3. [appellant sub 3], wonend te Heiloo,
4. [appellant sub 4], wonend te Bergen, handelend onder de naam [bedrijf],
5. Vereniging Bewonersbelangen Stationsweg Heiloo, gevestigd te Heiloo,
6. [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], beiden wonend te Limmen, gemeente Castricum
7. [appellant sub 7A] en [appellante sub 7B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 7]), beiden wonend te Heiloo,

en

de raad van de gemeente Heiloo,

de raad van de gemeente Castricum,
het college van burgemeester en wethouders van Castricum,
het college van burgemeester en wethouders van Heiloo,
verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 9 oktober 2017 heeft de raad van de gemeente Heiloo het bestemmingsplan "Aansluiting A9" vastgesteld.

Bij besluit van 28 september 2017 heeft de raad van de gemeente Castricum het bestemmingsplan "Aansluiting A9 Heiloo" vastgesteld.

Bij besluit van 24 juli 2018 heeft het college van burgemeester en wethouders van Heiloo besloten hogere waarden als bedoeld in de Wet geluidhinder (hierna: Wgh) vast te stellen voor enkele woningen.

Bij besluit van 8 januari 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van Heiloo besloten het besluit van 24 juli 2018 te wijzigen en de hogere waarde voor de woning [locatie 1] te verlagen.

Bij besluit van 25 september 2018 heeft het college van burgemeester en wethouders van Castricum besloten hogere waarden als bedoeld in de Wgh vast te stellen voor de woning [locatie 2] te Limmen.

Tegen deze besluiten hebben Vogelwerkgroep Midden-Kennemerland, Stichting Heilloze Weg, [appellant sub 3], [bedrijf], de Vereniging Bewonersbelangen Stationsweg, [appellanten sub 6] en [appellant sub 7] beroep ingesteld.

De gemeenteraden en de colleges van burgemeester en wethouders hebben verweerschriften ingediend.

De Afdeling heeft de behandeling van de beroepen 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](#).

Bij arrest van 7 november 2018, [ECLI:EU:C:2018:882](#), (hierna: het arrest) heeft het Hof de gestelde vragen beantwoord.

Vogelwerkgroep Midden-Kennemerland, Stichting Heilloze Weg, [appellant sub 3], de Vereniging Bewonersbelangen Stationsweg en de gemeenteraden hebben nadere stukken ingediend.

Overwegingen

Inleiding

1. De besluiten waarbij de bestemmingsplannen zijn vastgesteld voorzien in de aansluiting van de A9 bij Heiloo. De hogere waarden zijn vastgesteld vanwege de hogere geluidbelasting die het toenemende verkeer zal veroorzaken.

Ontvankelijkheid

2. Het college van burgemeester en wethouders van Castricum betoogt dat het beroep van [appellanten sub 6], dat is gericht tegen het besluit waarbij een hogere waarde voor hun woning is vastgesteld, niet-ontvankelijk moet worden verklaard. Het college stelt dat [appellanten sub 6] geen zienswijze naar voren hebben gebracht over het ontwerp van het besluit. Daarnaast stelt het college dat het beroep te laat is ingediend.

2.1. Ingevolge de artikelen 3:11, 3:15 en 3:16 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), gelezen in samenhang met artikel 110c, eerste lid, van de Wgh, wordt het ontwerpbesluit ter inzage gelegd voor de duur van zes weken en kunnen gedurende deze termijn zienswijzen naar voren worden gebracht bij het college.

[appellanten sub 6] hebben geen zienswijze over het ontwerp van het besluit voor de hogere waarden naar voren gebracht.

Ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 en artikel 2 van bijlage 2 en met artikel 6:13, kan geen beroep worden ingesteld tegen het besluit tot vaststelling van hogere waarden voor de ten hoogste toelaatbare geluidbelasting door een belanghebbende die over het ontwerpbesluit niet tijdig een zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dit te hebben nagelaten. Ingevolge artikel 3:13 van de Awb zendt het bestuursorgaan ontwerpbesluiten die tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, voorafgaand aan de terinzagelegging toe aan hen. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 9 september 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2838](#)) is een besluit tot vaststelling van hogere waarden mede gericht aan degene tot bescherming van wiens woning het besluit strekt.

Niet betwist is dat het ontwerp van het besluit hogere waarden niet aan [appellanten sub 6] is toegezonden of uitgereikt. Onder die omstandigheid is de Afdeling van oordeel dat het niet indienen van een zienswijze [appellanten sub 6] niet kan worden verweten. Er is daarom in zoverre geen aanleiding om het beroep van [appellanten sub 6] niet-ontvankelijk te verklaren.

2.2. Over het betoog dat het beroep buiten de beroepstermijn is ingediend, overweegt de Afdeling als volgt.

Artikel 6:8, vierde lid, van de Awb luidt: "De termijn voor het indienen van een beroepschrift tegen een besluit dat is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 vangt aan met ingang van de dag na die waarop het besluit overeenkomstig artikel 3:44, eerste lid, onder a, ter inzage is gelegd."

De Afdeling stelt vast dat het besluit ter inzage heeft gelegen van 11 oktober 2018 tot en met 21 november 2018. Gelet op artikel 6:8, vierde lid, van de Awb eindigde de beroepstermijn dus op 22 november 2018. Het beroepschrift is op 22 november 2018 per fax bij de Afdeling binnengekomen. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding voor het oordeel dat het beroep van [appellanten sub 6] buiten de beroepstermijn is ingediend en om die reden niet-ontvankelijk dient te worden verklaard.

De bestemmingsplannen

3. Niet in geschil is dat de bestemmingsplannen een toename van de stikstofdepositie op het nabijgelegen Natura 2000-gebied "Noordhollands Duinreservaat" zullen veroorzaken. De gemeenteraden hebben ter onderbouwing van hun standpunt dat de wezenlijke kenmerken van dat gebied niet zullen worden aangetast in de plantoelichtingen er op gewezen dat voor de stikstofdepositie een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 is verleend. In de plantoelichtingen is er verder op gewezen dat het plan aansluit op de

vergunning.

De hiervoor genoemde vergunning is verleend door het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland en is verzonden op 15 augustus 2016. In de toelichting van die vergunning staat dat voor het project depositieruimte als bedoeld in het PAS kan worden toegekend en dat in de passende beoordeling van het PAS is onderbouwd waarom projecten die depositieruimte krijgen toebedeeld geen significant negatieve effecten of verslechtering veroorzaken op de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied "Noordhollands Duireservaat".

4. Stichting Heilloze Weg, de Vogelwerkgroep en [appellant sub 3] betogen dat de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag is gelegd niet voldoet aan de eisen die het Hof stelt aan een passende beoordeling. Zij betogen dat de kritische depositiewaarden in het Noordhollands Duingebied worden overschreden. De herstelmaatregelen en preventieve maatregelen die in de gebiedsanalyse voor dit Natura 2000-gebied zijn genoemd, zijn nog niet uitgevoerd. Bovendien is onzeker of die maatregelen effect zullen hebben. Gelet op een gebrek aan de wetenschappelijke zekerheid van de (positieve) effecten van deze maatregelen, had geen toestemming mogen worden gegeven voor het nu voorliggende project.

5. 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."

6. 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."

7. Gelet op vorenstaande overwegingen is de Afdeling van oordeel dat de besluiten waarbij de bestemmingsplannen zijn vastgesteld in strijd zijn met artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998, aangezien hierin is verwezen naar de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het PAS. De stelling van de gemeenteraden dat uit een nieuwe berekening van de stikstofdepositie blijkt dat geen ecologisch meetbare of waarneembare effecten zijn te verwachten op het Natura 2000-gebied Wormen- en Jisperveld & Kalverpolder, kan aan die conclusie niet afdoen.

8. De beroepen tegen de besluiten tot vaststelling van de bestemmingsplannen "Aansluiting A9 Heiloo" en "Aansluiting A9" zijn kennelijk gegrond. Deze besluiten dienen te worden vernietigd. Hetgeen verder in de beroepen 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 voldoet aan de uitgangspunten zoals vermeld in de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019. Die nieuwe passende beoordeling leidt mogelijk tot heroverweging of aanpassing van de thans voorliggende besluiten. Omdat op voorhand niet duidelijk is dat de behandeling van de overige beroepsgronden tegen de thans voorliggende besluiten van belang kan zijn voor een eventueel vervolgbesluit, ziet de Afdeling daar in deze procedure van af.

De besluiten tot vaststelling van hogere waarden

9. De besluiten van de colleges tot vaststelling van hogere waarden zijn blijkens de toelichtingen van deze besluiten, genomen met het oog op de gevolgen van het plan. In het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Heiloo is vermeld dat uit akoestisch onderzoek naar voren is gekomen dat de geluidbelasting vanwege verkeerslawaaï op de gevel van in ieder geval de woningen van [appellant sub 7] en van [appellant sub 3] toeneemt en dat hogere waarden nodig zijn omdat maatregelen in de vorm van een geluidwal op overwegende bezwaren van financiële aard stuiten. Het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Castricum, dat ziet op een hogere waarde voor de woning van [appellanten sub 6], berust op eenzelfde motivering.

Uit deze motiveringen volgt dat deze besluiten afhankelijk zijn van (de uitvoering van) het plan. Nu de bestemmingsplannen worden vernietigd en op voorhand niet duidelijk is of en op welke wijze de aansluiting op de A9 mogelijk wordt gemaakt, is de motivering van de besluiten omtrent de hogere waarden niet langer dragend. Deze besluiten dienen daarom te worden vernietigd wegens strijd met artikel 3:46 van de Awb.

Slotoverweging

10. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de gemeenteraden 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.

11. De gemeenteraden en de colleges dienen op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt:

a. het besluit van 9 oktober 2017 waarbij de raad van de gemeente Heiloo het bestemmingsplan "Aansluiting A9" heeft vastgesteld;

b. het besluit van 28 september 2017 waarbij de raad van de gemeente Castricum het bestemmingsplan "Aansluiting A9 Heiloo" heeft vastgesteld;

c. de besluiten van 24 juli 2018 en 8 januari 2019 waarbij het college van burgemeester en wethouders van Heiloo hogere waarden als bedoeld in de Wet geluidhinder heeft vastgesteld;

d. het besluit van 25 september 2018 waarbij het college van burgemeester en wethouders

van Castricum hogere waarden als bedoeld in de Wet geluidhinder heeft vastgesteld;
III. draagt de raden van de gemeente Heiloo en de gemeente Castricum op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II, onder a en b, wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

IV. veroordeelt:

a. de raad van de gemeente Heiloo en de raad van de gemeente Castricum gezamenlijk in verband met de behandeling van het beroep tegen het onder II, a en b, genoemde besluiten tot vergoeding van:

- bij Vogelwerkgroep Midden-Kennemerland opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 768,00 (zegge: zevenhonderdachtenzestig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

- bij Stichting Heilloze Weg opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 768,00 (zegge: zevenhonderdachtenzestig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

b. de raad van de gemeente Heiloo in verband met de behandeling van het beroep tegen het onder II, a, genoemde besluit tot vergoeding van bij [appellant sub 3] opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 768,00 (zegge: zevenhonderdachtenzestig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

c. het college van burgemeester en wethouders van Heiloo in verband met de behandeling van het beroep tegen het onder II, c, genoemde besluit tot vergoeding van bij [appellant sub 3] opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 768,00 (zegge: zevenhonderdachtenzestig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

d. het college van burgemeester en wethouders van Castricum in verband met de behandeling van het beroep van het onder II, d, genoemde besluit tot een vergoeding van:

- bij [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 512,00 (zegge: vijfhonderdthalf euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

- bij [appellant sub 7A] en [appellante sub 7B] opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 512,00 (zegge: vijfhonderdthalf euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

V. gelast dat de raden van de gemeenten Heiloo en Castricum gezamenlijk aan appellanten het griffierecht dat is betaald voor de behandeling van de beroepen tegen de onder II, a en b, genoemde besluiten als volgt vergoeden:

- voor Vogelwerkgroep Midden-Kennemerland een bedrag van € 333,00 (zegge: driehonderddrieëndertig euro);

- voor Stichting Heilloze Weg een bedrag van € 333,00 (zegge: driehonderddrieëndertig euro);

- voor [appellant sub 4] een bedrag van € 333,00 (zegge: driehonderddrieëndertig euro);

- voor Vereniging Bewonersbelangen Stationsweg Heiloo een bedrag van € 333,00 (zegge:

driehonderddrieëndertig euro);

gelast dat de raad en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Heiloo en de raad van de gemeente Castricum gezamenlijk aan [appellant sub 3] het griffierecht dat is betaald voor de behandeling van de beroepen tegen de onder II, a, b en c, genoemde besluiten ter grootte van € 168,00 (zegge: honderdachtenzestig euro) vergoeden;

gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Castricum aan [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] het griffierecht dat is betaald voor de behandeling van het beroep tegen het onder II, c, genoemde besluit ter grootte van € 170,00 (zegge: honderdzeventig euro) vergoedt, met dien verstande dat het bestuursorgaan bij betaling aan één van hen aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Heiloo aan [appellant sub 7A] en [appellante sub 7B] het griffierecht dat is betaald voor de behandeling van het beroep tegen het onder II, d, genoemde besluit ter grootte van € 170,00 (zegge: honderdzeventig euro) vergoedt, met dien verstande dat het bestuursorgaan bij betaling aan één van hen aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

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

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

Uitgesproken in het openbaar op 11 september 2019

361.