

ECLI	ECLI:NL:RVS:2023:930
Datum uitspraak	8 maart 2023
Inhoudsindicatie	<p>Bij tussenuitspraak van 17 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2401, heeft de Afdeling de raad van de gemeente Vijfheerenlanden opgedragen om binnen 20 weken na de verzending van deze uitspraak het daarin omschreven gebrek in het besluit van 8 juli 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Ontwikkeling Leerbroek" te herstellen. De Afdeling heeft in overweging 19.3 van de tussenuitspraak geoordeeld dat het plan in strijd is met artikel 2.2.1, vijfde lid, onder b, van de "Verordening ruimte 2014". De Afdeling heeft overwogen dat de omstandigheid dat het plan voorziet in de bouw van een school en woningen op een nu onbebouwd weiland dat in de verordening is aangewezen als weidevogelgebied, een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden van dat weidevogelgebied oplevert. Het gebied wordt door de voorziene ontwikkeling in de toekomst permanent ongeschikt als leefgebied voor weidevogels. Dit betekent dat het plan getoetst had moeten worden aan de beleidsregel "Compensatie Natuur, Recreatie en Landschap Zuid-Holland 2013", vastgesteld door gedeputeerde staten van Zuid-Holland bij besluit van 21 mei 2013. Dat is niet gebeurd, aldus de Afdeling in de tussenuitspraak.</p>

Volledige tekst

202105906/3/R4.

Datum uitspraak: 8 maart 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], wonend te Leerbroek, gemeente Vijfheerenlanden,

en

de raad van de gemeente Vijfheerenlanden,

verweerder.

Procesverloop

Bij tussenuitspraak van 17 augustus 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:2401](#), heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen 20 weken na de verzending van deze uitspraak het daarin omschreven gebrek in het besluit van 8 juli 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Ontwikkeling Leerbroek" te herstellen. Deze uitspraak is aangehecht.

Bij besluit van 13 december 2022 heeft de raad ter uitvoering van de tussenuitspraak het bestemmingsplan "Ontwikkeling Leerbroek" opnieuw vastgesteld. Dit besluit vervangt het besluit van 8 juli 2021.

[appellante] is in de gelegenheid gesteld haar zienswijzen over de wijze waarop het gebrek is hersteld naar voren te brengen. Zij heeft van deze gelegenheid gebruik gemaakt. De Afdeling heeft bepaald dat een nadere zitting achterwege blijft. Vervolgens heeft de Afdeling het onderzoek gesloten.

Overwegingen

1. 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 ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Het besluit van 8 juli 2021

2. De Afdeling heeft in overweging 19.3 van de tussenuitspraak geoordeeld dat het plan in strijd is met artikel 2.2.1, vijfde lid, onder b, van de "Verordening ruimte 2014". De Afdeling heeft overwogen dat de omstandigheid dat het plan voorziet in de bouw van een school en woningen op een nu onbebouwd weiland dat in de verordening is aangewezen als weidevogelgebied, een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden van dat weidevogelgebied oplevert. Het gebied wordt door de voorziene ontwikkeling in de toekomst permanent ongeschikt als leefgebied voor weidevogels. Dit betekent dat het plan getoetst had moeten worden aan de beleidsregel "Compensatie Natuur, Recreatie en Landschap Zuid-Holland 2013", vastgesteld door gedeputeerde staten van Zuid-Holland bij besluit van 21 mei 2013. Dat is niet gebeurd, aldus de Afdeling in de tussenuitspraak.

3. Gelet op wat is overwogen in de tussenuitspraak is het beroep van [appellante] tegen het besluit van 8 juli 2021 gegrond. Dat besluit moet worden vernietigd.

4. In de tussenuitspraak heeft de Afdeling de raad opgedragen om met inachtneming van wat in 19.3 is overwogen het plan te toetsen aan de beleidsregel "Compensatie Natuur, Recreatie en Landschap Zuid-Holland 2013" (hierna: Beleidsregel) en nader te onderbouwen dat het plan daaraan voldoet, of om een nieuwe planregeling vast te stellen.

Het besluit van 13 december 2022

5. Ter uitvoering van de tussenuitspraak heeft de raad bij besluit van 13 december 2022 het bestemmingsplan "Ontwikkeling Leerbroek" opnieuw vastgesteld. Dit bestemmingsplan is grotendeels gelijk aan het bestemmingsplan dat is vastgesteld bij besluit van 8 juli 2021. De bouw- en gebruiksmogelijkheden binnen het plangebied zijn niet gewijzigd. Als bijlage bij de planregels is een nieuw rapport gevoegd. Dat is het rapport "Compensatieplan weidevogels Leerbroek" van Blom Ecologie van 8 december 2022 (hierna: Compensatieplan). In het Compensatieplan is het plan alsnog getoetst aan de Beleidsregel. In artikel 2 van de Beleidsregel is vermeld dat een ontwikkeling die leidt tot een significante aantasting van een weidevogelgebied niet is toegestaan, tenzij sprake is van een groot openbaar belang, er geen reële alternatieven zijn, de negatieve effecten zoveel mogelijk worden beperkt en de overblijvende effecten worden gecompenseerd. In het Compensatieplan wordt toegelicht dat het plan een groot openbaar belang dient en dat het plangebied de meest geschikte locatie is voor een nieuwe basisschool. Om het verlies van het weidevogelgebied te compenseren overeenkomstig de Beleidsregel, heeft de raad een (agrarisch) perceel aangewezen dat geschikt wordt gemaakt als (vervangend) weidevogelgebied. Dit perceel heeft een oppervlakte van 2,9 ha en grenst aan het weidevogelkerngebied van de provincie Utrecht. Het huidige gebruik van het compensatiegebied is nog relatief intensief agrarisch. De in het Compensatieplan beschreven inrichtings- en beheermaatregelen maken volgens de raad de kavel geschikt voor weidevogels. In figuur 1 van het Compensatieplan is de ligging van het plangebied en het compensatiegebied ten opzichte van weidevogelgebieden van de provincie Utrecht weergegeven. Deze figuur is hieronder overgenomen.



In de planregels zijn zogenoemde voorwaardelijke verplichtingen opgenomen waarmee wordt beoogd de uitvoering van de in het Compensatieplan toegelichte maatregelen te borgen. De strekking van deze voorwaardelijke verplichtingen is dat de gronden in het plangebied pas in gebruik mogen worden genomen als het compensatiegebied is ingericht als weidevogelgebied. Ook zijn bepaalde beheermaatregelen vereist. Als voorbeeld is hierna de voorwaardelijke verplichting van artikel 4.3.1 van de planregels weergegeven. Die gaat over gronden met de bestemming "Groen". Deze bepaling luidt:

"Het gebruik voor doeleinden zoals opgenomen in artikel 4 lid 1 is niet toegestaan, zolang het perceel kadastraal bekend Gemeente Zederik, sectie E, nummer 197 (gedeeltelijk), zoals nader aangeduid in het compensatieplan dat als bijlage bij de regels is gevoegd, niet ecologisch is ingericht en beheerd wordt. Van ecologische inrichting en ecologisch beheer is sprake indien en zodra er:

- a. sprake is van grasland;
- b. een rustperiode in acht wordt genomen van 1 april tot 1 juli. In deze rustperiode vinden er geen bewerkingen plaats en is beweiding niet toegestaan. Tevens zijn minimaal 4 verschillende indicatorsoorten in transect aanwezig in de periode 1 april tot 1 oktober (groeiseizoen). De indicatorsoorten zijn opgenomen als bijlage bij het compensatieplan;
- c. een rustperiode van tenminste zes weken in acht wordt genomen in de periode 1 mei tot 1 augustus. In deze rustperiode vinden er geen bewerkingen plaats en is beweiding niet toegestaan;
- d. gevonden nesten en/of kuikens worden beschermd en gevrijwaard van alle landbouwkundige bewerkingen, tenminste via enclaves van minimaal 50 m², via een rustperiode van datum 1 april tot 1 juli, waarbij de vrijwaring tenminste 14 kalenderdagen duurt, of via het plaatsen van nestbeschermers;
- e. er is geen sprake van bemesting middels injecteren van drijfmest, onkruidbestrijding en/of andere gewasbescherming. Het uitrijden van vaste stromest is wel toegestaan;
- f. de slootkanten en sloten worden uitsluitend in de winterperiode (van 21 december tot en met 20 maart) geschoond, en;
- g. gevonden nesten en/of kuikens worden beschermd en gevrijwaard van alle landbouwkundige bewerkingen, via een rustperiode van 1 april tot 15 juni.

Het gebruik mag worden voortgezet zolang het perceel kadastraal bekend Gemeente Zederik, Sectie E, nummer 197 (gedeeltelijk) met inachtneming van sub a tot en met g beheerd wordt." Gelijklopende bepalingen zijn opgenomen in artikel 5.4.1 (bestemming "Maatschappelijk"), artikel 7.4.1 (Verkeer), en artikel 8.4.3 (Wonen) van de planregels.

6. Ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) heeft een beroep van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben. Gelet hierop en nu het besluit van 13 december 2022 het besluit van 8 juli 2021 vervangt, is het beroep van [appellante] van rechtswege gericht tegen het besluit van 13 december 2022.

Bespreking van het beroep

7. [appellante] betoogt dat de beoogde maatregelen onvoldoende zijn om de gevolgen van het plan voor het weidevogelgebied te compenseren. Volgens haar is niet duidelijk wat de oppervlakte is van de compensatiekavel, omdat in de stukken afwisselend oppervlakten worden genoemd van 1,8 ha en 2,9 ha. Bovendien leidt het plan tot een verstoring van het weidevogelgebied in de (wijde) omgeving van het plangebied. De oppervlakte die wordt verstoord bedraagt volgens [appellante] ongeveer 6 ha. Uit de Beleidsregel volgt dat minimaal eenzelfde oppervlakte moet worden gecompenseerd.

7.1. De Afdeling stelt voorop dat de vereisten voor compensatie zijn vastgelegd in de Beleidsregel. Voor de vraag of het door de Afdeling geconstateerde gebrek in het besluit van 8 juli 2021 deugdelijk is hersteld, is de Beleidsregel dus het relevante toetsingskader. Daarin staan ook de concrete eisen waaraan de compensatie moet voldoen. In artikel 5, vierde lid, onder a, staat dat compensatie plaatsvindt door fysieke compensatie met dezelfde natuur-, recreatie- of landschapswaarden als die door de ingreep verloren zijn gegaan aansluitend aan of nabij het gebied van de ingreep met dien verstande dat een duurzame situatie ontstaat. In ieder geval is genoeg oppervlakte voor compensatie aangewezen. Uit het Compensatieplan

leidt de Afdeling af dat het deel van het plangebied dat in de Verordening ruimte 2014 was aangewezen als "weidevogelgebied" een oppervlakte heeft van 1,8 ha. De compensatiekavel heeft een oppervlakte van 2,9 ha, zodat de aantasting van het weidevogelgebied in het plangebied, ruimschoots wordt gecompenseerd.

De in de tussenuitspraak gegeven opdracht aan de raad is een gevolg van het oordeel dat het weidevogelgebied dat onderdeel is van het plangebied, door de voorziene ontwikkeling in de toekomst permanent ongeschikt wordt als leefgebied voor weidevogels. Met haar betoog dat het plan ook leidt tot verstoring van weidevogels in de omgeving van het plangebied, heeft [appellante] haar beroep na de tussenuitspraak uitgebreid met nieuwe, niet eerder aangedragen beroepsgronden die zij al tegen het oorspronkelijke besluit naar voren had kunnen brengen. Dit is gelet op het belang van een efficiënte geschilbeslechting en de rechtszekerheid van de andere partijen, in het licht van de goede procesorde, niet aanvaardbaar. De Afdeling zal deze beroepsgrond van [appellante] daarom niet inhoudelijk bespreken.

Het betoog slaagt niet.

7.2. [appellante] heeft aangevoerd dat uit de reactie van de provincie Utrecht op het herstelbesluit kan worden opgemaakt dat de compensatiekavel niet op korte termijn zal worden aangewezen als weidevogelgebied in de provinciale verordening. Volgens [appellante] hadden er "striktere afspraken" gemaakt moeten worden voor het beschermen van de compensatiekavel.

7.3. De Afdeling overweegt dat in artikel 7, tweede lid, van de Beleidsregel staat dat indien besloten wordt tot fysieke compensatie, het compensatiegebied door het bevoegd gezag planologisch wordt vastgelegd en wordt toegezien op een adequate bescherming in het toepasselijke bestemmingsplan. De raad heeft de inrichting van de compensatiekavel als weidevogelgebied en het nodige beheer beoogd te waarborgen door het opnemen van de hiervoor in overweging 5 genoemde voorwaardelijke verplichtingen in de planregels in samenhang met het Compensatieplan.

[appellante] heeft niet nader toegelicht waarom deze beschermingsregeling in het plan onvoldoende zou zijn. Zoals besproken in de tussenuitspraak is de gemeente overgegaan van de provincie Zuid-Holland naar Utrecht. De verplichting waarover het in deze uitspraak gaat, is "een erfenis" van het Zuid-Hollandse provinciale planologische regime, terwijl het de provincie Utrecht is die nu al of niet het compensatiegebied zal aanwijzen. Onder deze omstandigheden ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat deze manier van regelen in (alleen) voorwaardelijke verplichtingen in de planregels van het bestemmingsplan tekortschiet. Het betoog slaagt niet.

7.4. Ook over het betoog van [appellante] dat er andere gronden zijn die geschikter zijn om te worden ingericht als (vervangend) weidevogelgebied dan de compensatiekavel, is het oordeel van de Afdeling dat de eisen waaraan de compensatie moet voldoen zijn vastgelegd in de Beleidsregel, in het bijzonder in artikel 5. De relevante vraag is dus of de compensatiekavel voldoet aan deze eisen. De door [appellante] gestelde aanwezigheid van andere - geschiktere - locaties is geen toetsingscriterium. Het betoog slaagt niet.

8. [appellante] betoogt dat de aan het plan ten grondslag gelegde berekening van de stikstofdepositie ondeugdelijk is. Volgens haar is daarin geen rekening gehouden met alle relevante emissiebronnen tijdens de bouwfase.

8.1. De Afdeling overweegt dat dit betoog van [appellante] gaat over de gevolgen van de

stikstofemissie in de aanlegfase voor beschermde natuurgebieden in de omgeving van het plangebied. Deze gevolgen zijn onderzocht en toegelicht in het rapport "Stikstofdepositieonderzoek, aanleg- en gebruiksfase ontwikkeling Leerbroek" van Van den Heuvel Milieuadvies van 20 oktober 2020. Dit rapport, inclusief de AERIUS-berekening van 20 oktober 2020, lag ook ten grondslag aan het besluit van 8 juli 2021. [appellante] heeft in haar beroep tegen het besluit van 8 juli 2021 geen beroepsgronden aangevoerd tegen het stikstofonderzoek en de bijbehorende AERIUS-berekening. Met haar betoog dat het stikstofonderzoek gebrekkig is heeft [appellante] haar beroep na de tussenuitspraak uitgebreid met nieuwe, niet eerder aangedragen beroepsgronden die zij al tegen het oorspronkelijke besluit naar voren had kunnen brengen. Dit is gelet op het belang van een efficiënte geschilbeslechting en de rechtszekerheid van de andere partijen, in het licht van de goede procesorde, niet aanvaardbaar. De Afdeling zal deze beroepsgrond van [appellante] daarom niet inhoudelijk bespreken.

8.2. De Afdeling overweegt ten overvloede dat het dichtstbijzijnde Natura 2000-gebied het "Lingegebied & Diefdijk-Zuid" is, op een afstand van 3,2 km tot het plangebied. Gelet op deze afstand zou [appellante], die dicht bij het plangebied woont, door het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb niet met succes kunnen opkomen tegen de gevolgen van het plan voor beschermde natuurgebieden.

Conclusie

9. Het beroep van [appellante] tegen het besluit van 13 december 2022 is ongegrond.

Proceskosten

10. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep tegen het besluit van de raad van de gemeente Leerbroek van 8 juli 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Ontwikkeling Leerbroek" gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Leerbroek van 8 juli 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Ontwikkeling Leerbroek";

III. verklaart het beroep tegen het besluit van de raad van de gemeente Leerbroek van 13 december 2022 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Ontwikkeling Leerbroek" ongegrond;

IV. gelast dat de raad van de gemeente Leerbroek aan [appellante] het door haar voor de behandeling van haar beroep betaalde griffierecht van € 181,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. N. Verheij, en mr. D.A. Verburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. D. Milosavljević, griffier.

w.g. Uylenburg
voorzitter

w.g. Milosavljević
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 8 maart 2023

