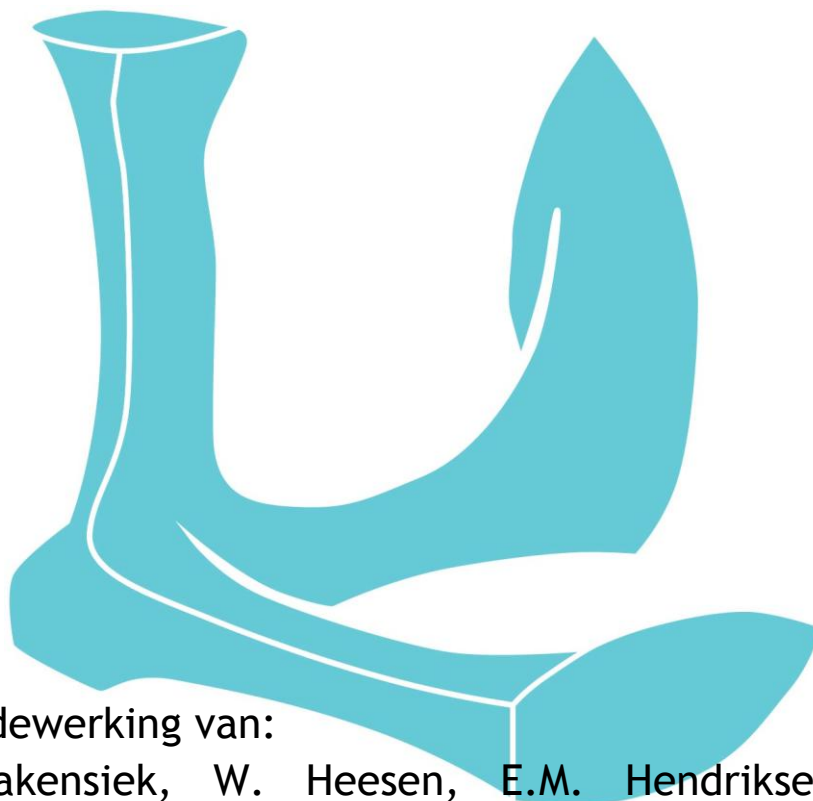


Natuurbeschermingswet 1998 en het bestemmingsplan buitengebied

Supplement 2014-2
Leergang Op dezelfde leest



Met medewerking van:
M. Braakensiek, W. Heesen, E.M. Hendriksen, A.J.
Meeuwissen en P.J. Woudstra

Den Haag, 26 januari 2015

Ontwerp logo (leest): BügelHajema Adviseurs bv, Assen

Deze uitgave is een publicatie van het Platform31, platform voor professionals in de ruimtelijke ontwikkeling van stad, land en regio.

Koningin Julianaplein 10
2595 AA Den Haag
tel. 070 302 84 84
fax. 070 361 74 22
e-mail info@platform31.nl
www www.platform31.nl

Deze uitgave is mogelijk gemaakt door:
BügelHajema Adviseurs BV, Assen
Antea Group NV, Heerenveen
Pouderoyen Compagnons BV, Nijmegen
Rho adviseurs BV, Oenkerk

© 2014, Platform31

Alle rechten voorbehouden. Aan deelnemers van de leergang is toegestaan voor eigen gebruik delen uit de tekst op te nemen in bestemmingsplannen.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave verder is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijke verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van een of meer gedeelten uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient u zich te richten tot Platform31, Postbus 30833, 2500 GV Den Haag.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1.	Wettelijke basis	7
1.2.	Studiemiddag	8
1.3.	Leeswijzer	8
2	Wettelijk kader	10
2.1.	Inleiding	10
2.2.	Vogel- en Habitatrichtlijn	10
2.3.	Natuurbeschermingswet 1998	11
2.4.	De vergunningverlening	12
2.5.	Habitattoets (waaronder passende beoordeling)	12
2.5.1.	Voortoets	12
2.5.2.	Passende beoordeling	12
2.5.3.	ADC criteria	13
2.6.	Compenserende en mitigerende maatregelen	14
2.6.1.	Mitigerende maatregel	14
2.6.3.	Saldering	14
2.7.	Passende beoordeling en MER	14
2.8.	De Natuurbeschermingswet en de Wabo	15
2.9.	Relevante artikelen Natuurbeschermingswet	15
	Artikel 19d	15
	Artikel 19f	16
	Artikel 19g	16
	Artikel 19j	16
3	Jurisprudentie	18
3.1.	Passende beoordeling	18
	Rozendaal (ABRS zaaknummer 201302265/1/R6)	18
	Lochem (ABRS zaaknummer 201307347/1/R2)	21
3.2.	Saldering	22
3.3.	Relativiteitsvereiste	23
3.4.	Doorvertaling in regeling	23
4	Kanttekeningen	27
4.1.	Enkele conclusies	27
5	Mogelijke oplossingen	29
5.1.	Passende beoordeling	29
5.2.	Doorvertaling in regeling	30
6	Studiemiddag en conclusie	32



1 Inleiding

De werkgroep van het bestemmingsplannetwerk Op dezelfde leest (ODL) van Platform31 heeft ervoor gekozen om het tweede supplement van 2014 te wijden aan de uitvoerbaarheid van bestemmingsplannen buitengebied, in relatie tot de bescherming van Natura 2000 gebieden.

Waarom dit onderwerp?

Voor degenen onder u die zich bezig houden met bestemmingsplannen buitengebied, is die vraag waarschijnlijk overbodig. Er heerst namelijk op dit moment veel verwarring over de wijze waarop een bestemmingsplan buitengebied, gelegen in de nabijheid van een Natura 2000-gebied, dient te worden vormgegeven.

In de meeste buitengebieden zijn veehouderijen gevestigd. Deze veehouderijen produceren ammoniak. De ammoniakuitstoot kan tot gevolg hebben dat stikstof neerdaalt op een nabijgelegen Natura 2000 gebied. Als het dan een Natura 2000 gebied betreft dat stikstofgevoelig is (en dat is voor het overgrote deel het geval), dan kan het zijn dat het gebied significante gevolgen ondervindt van de aanwezige veehouderijen in de directe omgeving.

1.1. Wettelijke basis

Op grond van artikel 19j, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) dient een bestuursorgaan (i.c. de raad) bij het vaststellen van een plan rekening te houden met de gevolgen die dat plan voor een Natura 2000-gebied kan hebben. Wanneer een plan (afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten) *significante gevolgen* kan hebben voor een Natura 2000-gebied, dient het bestuursorgaan op grond van artikel 19j, tweede lid, Nbw 1998 *een passende beoordeling* van de gevolgen voor het gebied vast te stellen voordat het bestemmingsplan kan worden vastgesteld. Op grond van artikel 19j, derde lid, Nbw 1998, gelezen in samenhang met artikel 19g Nbw 1998, mag het plan alleen worden vastgesteld als het bestuursorgaan uit de passende beoordeling *de zekerheid* heeft verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast. Dit laatste aspect heeft geleid tot veel vragen en dito jurisprudentie.

In dit supplement ligt de focus op een specifiek aspect dat significante gevolgen kan hebben voor een Natura- 2000 gebied, namelijk de stikstofdepositie¹. Het overgrote deel van de Natura 2000 gebieden is gevoelig voor stikstof.² Stikstof draagt bij aan een (te) snelle groei van bepaalde vegetatie, waardoor meer gevoelige soorten kunnen verdwijnen. Daardoor komt de biodiversiteit van het gebied in gevaar. En daarmee het hoofddoel van Natura 2000: het keren van de achteruitgang van de biodiversiteit.

¹ Stikstofdepositie - het neerslaan van stikstof op een gebied - bestaat in gereduceerde vorm (NH₃, ammoniak) en geoxideerde vorm (stikstofdioxide, NO_x). De stikstofemissie (uitstoot) van landbouw bestaat voornamelijk uit ammoniak, terwijl industrie en verkeer voornamelijk stikstofdioxide uitstoten.

² Beide vormen van stikstof kunnen worden omgezet tot de nutriënten ammonium (NH₄) en nitraat (NO₃). De extra aanvoer van deze voedingsstoffen is vooral bedreigend voor voedselarme habitattypen.

Daarnaast kan depositie van stikstof leiden tot een daling van de bodem-pH. Door verzuring verdwijnen gevoelige soorten en neemt de soortenrijkdom en kwaliteit van zuurgeoefige habitattypen af.



Natuurlijk is het zo dat de veehouderijen op dit moment vee houden en ammoniak uitstoten. Echter, indien een nieuw bestemmingsplan buitengebied wordt vastgesteld, waarin uitbreiding (ook feitelijke uitbreiding op basis van reeds bestaande planologische ruimte) van veehouderijen wordt toegestaan, zal reeds bij vaststelling van het bestemmingsplan duidelijk moeten zijn, dat deze uitbreidingsmogelijkheden niet leiden tot significant negatieve effecten op het Natura 2000-gebied. Dit betekent dat de raad, bij vaststelling van het bestemmingsplan, zeker moet weten dat de uitvoering van het bestemmingsplan geen (substantiële) toename van stikstofdepositie op het Natura-2000 gebied tot gevolg zal hebben.

En dat is geen eenvoudige opgave.

Met dit supplement wil de werkgroep enig licht werpen op het onderwerp en ook, waar mogelijk, oplossingen aandragen, die naast juridisch verantwoord, ook praktisch uitvoerbaar zijn.

Dit supplement heeft dan ook een tweevoudige doelstelling:

Eenzijds zetten wij op een bondige wijze alle aspecten op een rijtje: dit doen we aan de hand van een korte schets van het wettelijk kader. Vervolgens krijgt dit wettelijk kader diepgang door een overzicht van recente relevante jurisprudentie.

Anderzijds nemen wij u mee in de zoektocht naar een oplossing. Daarbij moet gezegd worden dat deze in de rechtspraak nog niet echt is gevonden. Er zijn zeker aanzetten gedaan, maar de vraag is of deze aanzetten ook praktisch uitvoerbaar zijn, zeker voor gemeenten met een omvangrijk buitengebied en veel veehouderijbedrijven.

1.2. Studiemiddag

Op 20 november 2014 is het concept-supplement tijdens de studiemiddag toegelicht. Hierbij is aandacht gegeven voor de mogelijke oplossingen, in theorie maar vooral ook in de praktijk. Naar aanleiding van de levendige discussie op de studiemiddag is het supplement aangevuld met een aantal conclusies omtrent de doorvertaling van de stikstofproblematiek in bestemmingsplannen (paragraaf 5.2.).

1.3. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het wettelijk kader geschetst. Daarbij worden ook veel gehanteerde termen nader verklaard. Hoofdstuk 3 is volledig gewijd aan de jurisprudentie. Aangezien zeker de laatste jaren vele uitspraken zijn gedaan, is een selectie gemaakt van de meest relevante en recente uitspraken van de ABRS. Hoofdstuk 4 heeft als titel: kanttekeningen. In dit hoofdstuk worden voorzichtige conclusies, voortvloeiende uit de vorige hoofdstukken, getrokken. Deze conclusies zijn ook uitgebreid tijdens de studiemiddag aan bod gekomen. In hoofdstuk 5 aandacht besteed aan twee praktijkvoorbeelden, die in elk geval voor wat betreft de passende beoordeling, de goedkeuring van de commissie m.e.r. hebben, getuige het feit dat de commissie deze plannen als voorbeelden presenteert op de website. Voorts wordt in dit hoofdstuk mede aan de hand van de besproken uitspraken ingegaan op de doorvertaling in bestemmingsplan.

Tenslotte wordt in hoofdstuk 6 een verslag van de studiemiddag gegeven en wordt kort ingegaan op de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), waarvan het ontwerp kort geleden ter inzage is gelegd.