

Het bestemmingsplan voor het buitengebied en Natura 2000

mr. P.P.P. Bodden¹

De afgelopen jaren heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een groot aantal bestemmingsplannen voor het buitengebied (deels) vernietigd vanwege strijd met art. 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw) dan wel een daarmee verband houdend 'MER-gebrek'.² In dit artikel behandel ik deze jurisprudentie en geef ik weer hoe in de praktijk op dit moment met deze problematiek wordt omgegaan. Alvorens ik daaraan toekom, schets ik eerst (beknopt) het juridisch kader. Ik beperk mij in deze bijdrage tot een beschouwing van de ammoniakdepositie afkomstig van veehouderijen, nu het daar in de hiervoor bedoelde jurisprudentie veelal om gaat. Andersoortige milieueffecten laat ik onbesproken.

1. Juridisch kader

Ingevolge art. 19j, eerste lid, van de Nbw houdt een bestuursorgaan bij het nemen van een besluit tot het vaststellen van een plan dat, gelet op de instandhoudingsdoelstelling 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 wettelijke voorschrift waarop het berust zijn gesteld, rekening met de gevolgen die het plan kan hebben voor het gebied.

Op grond van het tweede lid maakt het bestuursorgaan voor plannen 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, alvorens het plan vast te stellen, een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied.

Er kan slechts tot vaststelling van het bestemmingsplan worden overgegaan als uit de passende beoordeling blijkt dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast.^{3,4}

Indien voor een plan een passende beoordeling is vereist, is op grond van art. 7.2a van de Wet milieubeheer tevens een milieueffectrapportage (hierna: MER) verplicht.

Bij het opstellen van een MER voor een bestemmingsplan voor het buitengebied dient, voor zover het gaat om het aspect ammoniak, te worden uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden die het plan biedt.^{5,6,7,8} Hetzelfde geldt voor de passende beoordeling. Een bestemmingsplan kan flexibiliteitsbepalingen bevatten in de vorm van wijzigings- en afwijkingsbevoegdheden alsmede uitwerkingsplichten. De milieugevolgen van deze bevoegdheden en plichten moeten in de MER worden meegenomen en kunnen niet worden doorgeschoven naar een later moment (bijvoorbeeld de vaststelling van het wijzigingsplan zelf). Indien het plan het bijvoorbeeld mogelijk maakt dat door middel van een wijzigingsbevoegdheid bestaande agrarische bouwblokken worden vergroot tot 1,5 hectare, dan moet er in de plan-MER van uit worden gegaan dat alle bestaande agrarische bouwblokken zullen worden vergroot tot 1,5 hectare oppervlak-

1. Paul Bodden is advocaat en partner bij Hekkelman Advocaten & Notarissen te Nijmegen.
2. Zie voor een willekeurig voorbeeld: ABRvS 5 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3930 (*Buitengebied 2012 Doetinchem*).
3. Art. 19j, derde lid, van de Nbw.
4. De ADC-criteria (ontstentenis van alternatieven, dwingende redenen van openbaar belang en voldoende compenserende maatregelen) bieden voor agrarische ontwikkelingen geen uitkomst.

5. Zie hierover: P.P.A. Bodden, 'Bestemmingsplan buitengebied en agrarisch bouwblok: representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden', *Agr.r.* 2013, p. 201 e.v.
6. Zie bijvoorbeeld ABRvS 23 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY9225, r.o. 3.3. (*Montferland*).
7. Zie (onder andere) voor de verschillen in benadering tussen het landelijk gebied en het stedelijk gebied: S.M. van Velzen, 'Representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden van een bestemmingsplan (deel 1). Een analyse van (recente) jurisprudentie en rechtsvragen die zijn blijven bestaan', *TBR* 2013, 65.
8. In zijn noot onder AB 2014, 441 noemt W.R. van der Velde terecht het voorzorgsbeginsel als reden voor deze strenge benadering.

te. Of het volledig benutten van die ruimte realistisch moet worden geacht (bijvoorbeeld vanwege de marktsituatie of vanwege sectorale beperkingen), is in beginsel niet van belang.⁹

Veel bestemmingsplannen voor het buitengebied stranden bij de Afdeling omdat er niet goed is gemaximaliseerd. Ligt een 'postzegelbestemmingsplan'¹⁰ voor met veel concrete informatie over het waarschijnlijke gebruik, dan is denkbaar dat de maximale planologische mogelijkheden representatief worden ingevuld door aan te sluiten bij hetgeen de milieuvergunning mogelijk maakt.¹¹ Aan een representatieve invulling wordt zelfs niet toegekomen, indien de dieren en stalsystemen in het plan zijn geregeld.¹² Bij een postzegelbestemmingsplan kan het verder raadzaam zijn dat eerst de Natuurbeschermingswetvergunning (dan wel de omgevingsvergunning en de verklaring van geen bedenkingen als bedoeld in art. 47b van de Nbw) voor het project wordt verleend en dat project vervolgens 'één-op-één' wordt ingepast in een bestemmingsplan op maat. In dat geval kan de passende beoordeling (en daarmee de MER op de voet van art. 7.2a van de Wet milieubeheer) bij het plan onder omstandigheden zelfs achterwege blijven.¹³ Bij een algeheel bestemmingsplan voor het buitengebied waarin vele bouwblokken voor (intensieve) veehouderijen zijn opgenomen, ligt het echter minder eenvoudig.

Het opnemen van een voorwaarde in wijzigings- of afwijkingsregels om de toetsing door te schuiven, is niet mogelijk.¹⁴ Een beoordeling op grond van art. 19j van de Nbw dient ten tijde van de vaststelling van het plan plaats te vinden en mag niet naar achter worden geschoven. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de uitspraak van de Afdeling met betrekking tot het bestemmingsplan 'Buitengebied Westerveld'.¹⁵ Dat bestemmingsplan is ook om andere redenen (deels) gestrand. Het plan bevatte een bepaling die inhield dat onder strijdig gebruik werd verstaan 'het gebruik van gronden en bouwwerken waarvoor bij of krachtens de Nbw een vergunning is vereist en waarvoor deze vergunning niet is verleend' (een algemene gebruiksregel). Verder schreef het plan voor dat burgemeester en wethouders bij het toestaan van bouwwerken en werken en werkzaamheden rekening dienden te houden met (kort weergegeven) de Natura 2000-gebieden, zodanig

dat geen strijd met de Nbw zou ontstaan (een instructienorm).

De algemene gebruiksregel brengt volgens de Afdeling een onaanvaardbare doorkruising van de Nbw met zich, nu de regel een handhavingsbevoegdheid voor burgemeester en wethouders in het leven roept. Bovendien is de regel in strijd met de rechtszekerheid, aldus de Afdeling. Op grond van (enkel) het bestemmingsplan kan niet op voorhand worden vastgesteld welk handelen is toegestaan.

De instructienorm verdraagt zich volgens de Afdeling niet met art. 47b van de Nbw en art. 2.27, eerste lid, van de Wabo, nu de betreffende toetsing is voorbehouden aan het bevoegd gezag op grond van deze bepalingen (veelal: Gedeputeerde Staten).

Voor beroepsprocedures tegen een bestemmingsplan voor het buitengebied waarbij art. 19j-gronden zijn aangevoerd, kan voorts het relativiteitsbeginsel relevant zijn. Op grond van art. 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) vernietigt de bestuursrechter een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degenen die zich daarop beroepen. Indien en voor zover het een appelland te doen is om bescherming van individuele bedrijfseconomische belangen, staat art. 8:69a van de Awb eraan in de weg dat het bestemmingsplan zou worden vernietigd wegens (vermeende) strijdigheid met art. 19j van de Nbw.¹⁶ Art. 19j van de Nbw ziet immers (kort samengevat) op de bescherming van het algemene belang van de natuur. Indien appelland evenwel op relatief korte afstand van een Natura 2000-gebied woont, is sprake van een duidelijke verwevenheid van zijn individuele belangen bij het behoud van een goede kwaliteit van zijn directe leefomgeving met het algemene belang dat de Nbw beoogt te beschermen. In dat geval staat het relativiteitsbeginsel niet aan een beroep op art. 19j van de Nbw in de weg.¹⁷

De Afdeling overwoog op 26 augustus 2015 dat een redelijke toepassing van het relativiteitsbeginsel met zich brengt dat belanghebbenden die zich niet kunnen beroepen op de normen van de Nbw, omdat die normen kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen, zich evenmin op die normen kunnen beroepen ten behoeve van het betoog dat een plan-MER diende te worden gemaakt.¹⁸ Het ging in die kwestie om een plan-MER op basis van art. 7.2a van de Wet milieubeheer, dus vanwege de vereiste passende beoordeling.¹⁹ Ik neem aan

9. ABRvS 5 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5129 (*Buitengebied Zelhem*).

10. Een bestemmingsplan voor één of enkele percelen.

11. Zie bijvoorbeeld ABRvS 1 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9083 (*Markelo*).

12. Zie bijvoorbeeld ABRvS 15 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1161 (*Heeze-Leende*).

13. Art. 19j, vijfde lid, van de Nbw; zie voorts ABRvS 15 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1161 (*Heeze-Leende*).

14. Zie bijvoorbeeld ABRvS 26 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8302 (*Westvoorne*).

15. ABRvS 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2942. Zie voor een recenter voorbeeld: ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3507, r.o. 20.8 (*Buitengebied Leudal*).

16. Zie voor een voorbeeld ABRvS 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:459, r.o. 3.1. Zie ook ABRvS 5 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3967, r.o. 9.2, ABRvS 20 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3166, r.o. 4.3, ABRvS 15 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:75, r.o. 5.2 en ABRvS 24 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2972, r.o. 9.3.

17. Vgl. ABRvS 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1308, r.o. 5.2. In die kwestie woonden appellanten op meer dan 800 meter van het Natura 2000-gebied.

18. ABRvS 26 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2722.

19. Vgl. ook ABRvS 3 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1713.

dat deze jurisprudentie niet zonder meer met zich brengt dat een appelland in zulks geval evenmin kan aanvoeren dat vanwege art. 7.2 van de Wet milieubeheer (het zogenoemde lijstenstelsel) ten onrechte een plan-MER is opgesteld.

2. 'Gatenkaasbestemmingsplan'

Veel gemeenten worstelen met de vraag hoe tegen de achtergrond van het in de vorige paragraaf geschetste juridisch kader een bestemmingsplan voor het buitengebied kan worden opgesteld dat 'Raad van State-proof' is. De gemeenteraad van Bergen meende een eenvoudige oplossing te hebben gevonden. De bestaande (ongeveer honderd) veehouderijen waren buiten het plan gelaten. Aldus werd een inhoudelijk besluit dat beperkingen voor de bestaande veehouderijen met zich bracht, voorkomen. De Afdeling stelde vast dat de raad een kernfunctie van het buitengebied categoraal buiten het plan had gelaten en voorts dat de bedrijven op grond van het voor hen (nog steeds) geldende bestemmingsplan nog uitbreidingsmogelijkheden hadden en oordeelde vervolgens:

*'(...) In het licht van ook de ruimtelijke samenhang tussen de veehouderijen met hun uitbreidingsmogelijkheden enerzijds en in het bijzonder de binnen het plangebied van het vastgestelde gelegen milieugevoelige bestemmingen anderzijds is de Afdeling van oordeel dat de raad met deze handelwijze heeft miskend dat terzake een inventarisatie en op basis daarvan een integrale afweging van de betrokken ruimtelijk relevante belangen moet plaatsvinden, wil een met een bestemmingsplan te maken keuze voor een bepaalde planologische ontwikkeling in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening worden geacht. Het voorgaande leidt tot het oordeel dat het besteden besluit, wat betreft het alsnog buiten het plan laten van de veehouderijen die in het ontwerpplan waren opgenomen, in strijd is met artikel 3.1, eerste lid van de Wro.(...)'.*²⁰

Het omzeilen van de te maken keuzes door het vaststellen van een 'gatenkaasbestemmingsplan' (een bestemmingsplan zonder agrarische bouwblokken) is dus reeds uit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening geen optie, nog daargelaten de legessanctie die op het niet tijdig herzien van een bestemmingsplan staat en aan de orde kan zijn.²¹

3. Bevrozen dieren

Een veelgekozen oplossing is het 'op slot zetten' van de bestaande veehouderijen in het plangebied. Deze beleidskeuze hoeft overigens niet enkel te zijn ingegeven door de hiervoor geschetste Natura 2000-problematiek. Bij deze oplossingsrichting is het in de eerste plaats van belang vast te stellen ten opzichte van welk moment en welke situatie de veehouderij op slot wordt gezet. Anders gezegd: wat is de referentiesituatie?

De bestaande, feitelijke, legale situatie ten tijde van de vaststelling van een plan moet worden gehanteerd als referentiekader in de plantoets ex art. 19j van de Nbw. Er mag dus niet worden uitgegaan van de vergunde situatie in het plangebied. Vergunde rechten worden immers veelal feitelijk niet benut. Geïventariseerd zal moeten worden wat per inrichting de bestaande, feitelijke, legale situatie ten tijde van de vaststelling van het plan is. Een voorbeeld hiervan vormt de uitspraak van de Afdeling van 5 november 2014 over het bestemmingsplan 'Buitengebied' van de gemeente Doetinchem.²² In deze uitspraak is voorts bevestigd dat wat betreft de feitelijke stalbezetting mag worden uitgegaan van de CBS-gegevens. De feitelijke situatie zoals deze volgt uit de CBS-gegevens kan overigens verschillen van de daadwerkelijke feitelijke situatie. Dit kan nopen tot een correctie.²³

Met betrekking tot de referentiesituatie verdient art. 19kd van de Nbw bijzondere aandacht. Met ingang van 1 juli 2015 (de dag waarop de Programmatische Aanpak Stikstof – hierna: de PAS – inwerking is getreden) is art. 19kd (en daarmee de stikstofvoorziening) vervallen.²⁴ Op 25 april 2013 was de werking van de stikstofvoorziening (salderingsregeling) ex art. 19kd van de Nbw uitgebreid naar plannen.²⁵ Betoogd kon worden dat gezien de letterlijke tekst van art. 19kd van de Nbw aangesloten diende te worden bij de referentiedata zoals die werden genoemd in het derde lid van deze bepaling (veelal de data van aanwijzing van de betreffende Natura 2000-gebieden).²⁶ De Afdeling heeft echter niet voor deze uitleg gekozen.²⁷ Ook wanneer toepassing werd gegeven aan art. 19kd van de Nbw, diende de bestaande, feitelijke, legale situatie ten tijde van de vaststelling van het plan als referentiekader.²⁸

De veehouderijen in een plangebied kunnen op slot worden gezet door per veehouderij de maximaal te houden dieraantallen en diersoorten op te nemen

22. ABRvS 5 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3930.

23. ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3507, r.o. 20.7, 20.10 en 20.11 (Buitengebied Leudal).

24. Stb. 2014, 419.

25. Stb. 2013, 144.

26. Stb. 2013, 145.

27. Zie echter voor een 'postzegelplan' ABRvS 1 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9083.

28. ABRvS 1 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:999.

20. ABRvS 15 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2254.

21. Art. 3.1, vierde lid, van de Wet ruimtelijke ordening.

in de planregels.²⁹ De regeling kan ook betrekking hebben op dierplaatsen.

De Afdeling heeft in haar uitspraak van 24 september 2014 over het bestemmingsplan 'Buitengebied' van de gemeente Zundert het 'op slot zetten' van de veehouderij vanwege de 'stikstofproblematiek' geaccepteerd.³⁰ Dit bestemmingsplan kent binnen de agrarische bestemming een bouwverbod dat inhoudt dat het verboden is de bebouwing uit te breiden ten behoeve van de uitbreiding in dierplaatsen. Vermeldenswaardig in dit verband is ook de uitspraak van de Afdeling met betrekking tot het bestemmingsplan 'Buitengebied 2014' van de gemeente Bladel.³¹ Teneinde de grootschaligheid van de veehouderij te reguleren, had de raad per agrarisch bedrijf bepaald welke diersoorten en hoeveel dieren waren toegestaan. De raad had de maximale dieraantallen per diersoort in beginsel beperkt tot een equivalent van 300 Nederlandse grootte-eenheden (hierna: nge). Vervolgens werd uitbreiding mogelijk gemaakt tot maximaal 300 nge. Sommige bedrijven beschikten reeds over 300 nge en konden volgens het plan dus niet meer uitbreiden. De Afdeling achtte de nge-norm geen adequaat handvat voor de beoordeling van de ruimtelijke effecten op de omgeving. De nge-norm is een economische norm. De relatie tussen de norm van 300 Nge en gevolgen van veehouderijen wat betreft ruimtebeslag, milieu, volksgezondheid en natuur is indirect en onzeker, aldus de Afdeling. De Afdeling achtte de regeling in strijd met een goede ruimtelijke ordening.

Het is raadzaam om, voordat wordt besloten om de dieren in het plangebied te 'bevriezen', de planschaderisico's in beeld te brengen. Naast de eventueel te vergoeden planschade is van belang dat een planregeling waarmee de veehouderij op slot wordt gezet de dynamiek uit het plangebied kan halen. Beleidsdoelen als het verduurzamen van de veehouderij kunnen hierdoor worden gefrustreerd. Deze nadelen kunnen deels worden weggenomen door in individuele gevallen en buitenplannen wel planologische medewerking te verlenen aan een uitbreiding.

29. Voor zover het opnemen van de maximaal te houden dieraantallen en de te houden diersoorten niet ruimtelijk relevant zou zijn, biedt art. 19j, eerste lid, van de Nbw een wettelijke grondslag om een dergelijke regeling toch in de planregels van een bestemmingsplan op te nemen, indien deze maatregel gelet op de passende beoordeling en het plan-m.e.r. noodzakelijk is (zie ABRvS 13 juli 2011, TBR 2011, 152, m.nt. Nijmeijer). Uit onder meer de uitspraken van de Afdeling van 27 maart 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:BZ7482) en 8 mei 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:BZ9756) kan worden afgeleid dat het opnemen van maximale dieraantallen en -soorten ruimtelijk relevant is.

30. ABRvS 24 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3481, r.o. 10.6.

31. ABRvS 4 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3394.

4. Bevriezen ammoniak

Er kan ook voor worden gekozen de ammoniakuitstoot te reguleren. Dit kan bijvoorbeeld door te bepalen dat het gebruik van gronden en bouwwerken niet mag worden gewijzigd ten opzichte van het bestaande gebruik, voor zover dit leidt tot een toename in ammoniakdepositie op de stikstofgevoelige habitats in de relevante Natura 2000-gebieden ten opzichte van de ammoniakdepositie van de veehouderij in de referentiesituatie. Hierbij zou als bijlage bij de planregels een soort staat van bedrijfsactiviteiten kunnen worden opgenomen, waarbij per inrichting de ammoniakdepositie in de referentiesituatie op de relevante Natura 2000-gebieden wordt opgenomen. Ook een minder gedetailleerde planregel kan volstaan. Als voorbeeld kan de uitspraak van de Afdeling van 29 oktober 2014 dienen met betrekking tot het bestemmingsplan 'Buitengebied Tynaarlo'.³² Op grond van dat plan mag de oppervlakte van gebouwen ten behoeve van het houden van landbouwhuisdieren per agrarisch bedrijf ten hoogste de bestaande oppervlakte bedragen, met dien verstande dat een grotere oppervlakte is toegestaan, indien er geen sprake is van een toename van de ammoniakemissie van het betreffende bedrijf. De Afdeling heeft deze systematiek gesanctioneerd.

Een ander voorbeeld vormt de uitspraak van de Afdeling van 21 januari 2015 met betrekking tot het bestemmingsplan 'Buitengebied 2009, herziening fase 1A' van de gemeente Reusel-De Mierden.³³ In de kwestie waarop die uitspraak betrekking heeft, was een bestemmingsplan aan de orde dat wat betreft de ontwikkelingsmogelijkheden van intensieve veehouderijen de volgende systematiek kende. Intensieve veehouderijen mochten in beginsel enkel tot maximaal de bestaande oppervlakte bouwen. Aan burgemeester en wethouders was in het plan de bevoegdheid toegekend (via een wijzigingsbevoegdheid ex art. 3.6, eerste lid, onder a van de Wet ruimtelijke ordening) een grotere oppervlakte toe te staan, indien onder andere de stikstofemissie niet toenam. Op grond van het vorige bestemmingsplan mocht het bouwvlak van een intensieve veehouderij volledig worden bebouwd. In de eerste plaats is van belang dat de Afdeling oordeelde dat de gemeenteraad van Reusel-De Mierden in redelijkheid de bij recht bestaande uitbreidingsmogelijkheden van intensieve veehouderijen had kunnen beperken. Het komt erop neer dat de Afdeling vond dat de raad in redelijkheid een groter gewicht heeft kunnen toekennen aan het belang van de bescherming van het woon- en leefklimaat binnen het plangebied dan aan het belang van intensieve veehouderijen bij het behoud van de uitbreidingsmogelijkheden bij recht. Hierbij refereerde de Afdeling aan de overbelaste geursituatie en de significante gevolgen voor de Natura 2000-gebieden.³⁴

32. ABRvS 29 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3866.

33. ABRvS 21 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:84.

34. Zie rechtsoverweging 4.5.

Het valt op dat de behoefte aan meer oppervlakte van de intensieve veehouderijen binnen de planperiode (zo deze er is) niet in de overwegingen terugkomt. Dat was ook niet het geval in de hiervoor aangehaalde uitspraak 'Buitengebied Zundert'.³⁵ Een ander voorbeeld vormt de uitspraak van de Afdeling met betrekking tot het bestemmingsplan 'Landelijk Gebied' van de gemeente Stadskanaal.³⁶ Kennelijk delft het belang van de boer bij het behoud van ontwikkelingsmogelijkheden nogal snel het onderspit.

De Afdeling heeft in de hiervoor aangehaalde voorbeelden dus een regel geaccepteerd die voorkomt dat de emissie toeneemt. Indien de emissie gelijk blijft, kan de depositie echter veranderen (bijvoorbeeld groter worden doordat het emissiepunt dichterbij een Natura 2000-gebied komt te liggen).³⁷ Het lijkt mij daarom beter de depositie (in plaats van de emissie) te 'bevriezen'. Een voorbeeld daarvan vormt de uitspraak van de Afdeling van 6 mei 2015 met betrekking tot een bestemmingsplan voor het buitengebied van Delfzijl.³⁸ In die zaak was de volgende planregel aan de orde:

'(...)Tot een gebruik, strijdig met deze bestemming, wordt in ieder geval gerekend:

(...) f het gebruiken van gronden, gebouwen en/of overkappingen ten behoeve van de uitbreiding van de bestaande veestapel waarbij een toename plaatsvindt van de stikstofdepositie vanaf het betreffende agrarische bedrijf of de betreffende gronden, op het (de) maatgevende gevoelige Natura 2000-gebied(en). (...)'.

Indien de emissie dan wel depositie wordt bevroren, heeft dat ten opzichte van de in paragraaf 3 beschreven variant als voordeel dat er voor sommige bedrijven nog omschakelingsmogelijkheden (andere diersoorten) en/of uitbreidingsmogelijkheden (meer dieren) zijn. Hiertoe zullen zij echter veelal dienen te investeren in schonere stalsystemen. Voor veehouders die deze systemen reeds toepassen (de 'voorlopers'), geldt het voorgaande echter niet.

5. Ontwikkeling

Gelet op de in veel gevallen gewenste ontwikkeling en dynamiek in het plangebied, zouden de hiervoor omschreven oplossingsrichtingen kunnen worden gecombineerd met een 'binnenplanse' salderingsmethodiek. Deze zal dan wel uitgewerkt en rechtszeker moeten zijn. Daar ontbrak het bijvoorbeeld aan bij het bestemmingsplan 'Buitengebied fase II

2013' van de gemeente Oirschot.³⁹ In dat plan was de bouw van bedrijfsgebouwen ten behoeve van de huisvesting van vee/dieren slechts toegestaan, indien de stikstofemissie vanuit de betreffende inrichting niet toenam. Hieraan was toegevoegd 'tenzij saldering plaatsvindt'. De Afdeling overwoog dat de raad saldering kan aanmerken als mitigerende maatregel, indien er een directe samenhang bestaat tussen het voorgenomen plan en de salderingsmaatregel. Een andere voorwaarde is dat dient te worden gesaldeerd met de afname van de stikstofdepositie ter plaatse van de arealen vaneen habitattypen waar een toename van stikstofdepositie plaatsvindt. Nu een (goede) omschrijving van saldering in het plan ontbrak, waren volgens de Afdeling reeds daarom significante gevolgen niet uitgesloten.

Ook sinds de inwerkingtreding van de PAS en het vervallen van art. 19kd van de Nbw (de stikstofvoorziening) per 1 juli 2015, lijkt mij saldering in beginsel nog mogelijk.⁴⁰ Voor 25 april 2013 (de dag waarop de werking van art. 19kd Nbw werd uitgebreid naar plannen) was saldering bij een bestemmingsplan immers ook mogelijk. Bovendien is het (gewone) bestemmingsplan geen toedelingsbesluit als bedoeld in art. 19km van de Nbw, zodat het bestemmingsplan niet in aanmerking komt voor de ontwikkelingsruimte van de PAS. In de parlementaire geschiedenis is nadrukkelijk het volgende opgemerkt:

'(...) In formele zin verandert er met het programma aanpak stikstof ten opzichte van de huidige situatie niets voor de plantoets bij bestemmingsplannen. Voor de bestemmingsplannen die kunnen leiden tot een toename van de stikstofdepositie op reeds overbelaste gebieden zal ook na vaststelling van het programma stikstof een plantoets in de vorm van een passende beoordeling moeten worden uitgevoerd, zoals die nu al geldt op grond van artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 en artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn. Deze moet betrekking hebben op de maximale planologische mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt. De regels over de programmatische aanpak stikstof zijn daarop niet van toepassing en het beschikken over «ontwikkelingsruimte» is daarvoor niet nodig, waar deze «ontwikkelingsruimte» per definitie alleen is gekoppeld aan concrete projecten en andere handelingen waarvoor in de lopende programmaperiode toestemming wordt verleend en het bestemmingsplan een andere reikwijdte heeft. Aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied door het bestemmingsplan kan in ieder geval worden uitgesloten, indien de passende beoordeling uitwijst dat, met inachtneming van mitigerende maatregelen, de

35. ABRvS 24 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3481, r.o. 10.6.

36. ABRvS 2 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1141, r.o. 4.6.

37. Dat geldt overigens ook, indien de regeling de dieraantallen en -plaatsen maximeert.

38. ABRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1411.

39. ABRvS 28 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2793.

40. Ook Kaajan gaat hiervanuit. Zie M.M. Kaajan, 'PAS: enkele vragen uit de praktijk, Agr.r. 2015, p. 512 e.v.

*totale omvang van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden door de verwezenlijking van de ontwikkelingsmogelijkheden van het plan niet toeneemt ten opzichte van de huidige situatie. (...) Hierbij kunnen maatregelen worden ingezet. Wat betreft die maatregelen is van belang dat noch de geldende wettelijke regeling inzake de programmatische aanpak stikstof noch het onderhavige wetsvoorstel eraan in de weg staat om – overeenkomstig de daarvoor door de Afdeling bestuursrechtspraak geformuleerde voorwaarden – bij de plantoets de stikstofdepositie van nieuwe functies en stikstofdepositie van beëindigde functies te salderen. (...)*⁴¹

Het is evenwel niet ondenkbaar dat indien voor een bestemmingsplan wordt gesaldeerd, over de band van de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan⁴² alsnog bij de voorbereiding van het plan dient te worden onderzocht in hoeverre voor de ontwikkelingen die het bestemmingsplan mogelijk maakt ook ontwikkelingsruimte (via toedelingsbesluiten) op grond van de PAS kan worden verkregen. In zoverre kan het bestemmingsplan weer niet los van de PAS worden gezien.

41. *Kamerstukken I 2013/14*, 33 669, C, p. 10-11.

42. Art. 3.1.6, eerste lid, onder f van het Besluit ruimtelijke ordening. Vgl. bijv. ABRvS 26 september 2012, ECLI: NL:RVS:2012:BX8316, r.o. 2.36.4 (*Buitengebied 2010 Oirschot*).