

## Uitspraak 201305295/1/R2

DATUM VAN UITSPRAAK	woensdag 9 april 2014
TEGEN	de raad van de gemeente Bronckhorst
PROCEDURESOORT	Eerste aanleg - meervoudig
RECHTSGEBIED	Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen Gelderland

201305295/1/R2.

Datum uitspraak: 9 april 2014

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant] en anderen, allen wonend te Bronckhorst,

en

de raad van de gemeente Bronckhorst,  
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 25 april 2013, kenmerk 130425/6, heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied; [locatie] Baak" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant] en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] en anderen hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 november 2013, waar [appellant] en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde], en de raad, vertegenwoordigd door mr. G.G. Knoef-Vruggink, R.W.A. te Plate, H. van den Akker, ing. K. Smink, werkzaam bij de gemeente, en ir. W.J. Drok, ir. A. Fopma, werkzaam bij de provincie, zijn verschenen. Voorts is [belanghebbende], bijgestaan door M.H.M. Schiphorst, als partij gehoord.

Overwegingen

Toetsingskader

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Het plan

2. Het plan voorziet in de verplaatsing van een melkrundveehouderij naar het perceel [locatie] ten noordwesten van de kern Baak. Het plangebied ligt op een afstand van ongeveer 425 meter tot het Natura 2000-gebied Uiterwaarden IJssel.

Ontvankelijkheid

3. De raad betwist dat [appellant] en anderen als belanghebbenden kunnen worden aangemerkt bij de vaststelling van het plan. Volgens de raad wonen zij op een te grote afstand van het plangebied.

4. Vaststaat dat [appellant] en anderen gronden hebben in de directe nabijheid van het plangebied. Gelet op de ruimtelijke ontwikkeling waarin het plan voorziet en de aard van het gebied, kunnen [appellant] en anderen, anders dan de raad stelt, als belanghebbenden worden aangemerkt bij de vaststelling van het plan.

#### Maximering veestapel

5. [appellant] en anderen kunnen zich niet verenigen met de vaststelling van het plan. Hiertoe betogen zij in de eerste plaats dat de in artikel 3, lid 3.5.1, aanhef en onder f, opgenomen planregel onjuist is geformuleerd. Met deze planregel wordt volgens hen niet bereikt wat hiermee is beoogd, namelijk dat niet meer dan de in de planregel genoemde aantallen dieren binnen het plangebied worden gehouden.

5.1. De raad stelt dat met de planregel is beoogd vast te leggen dat niet meer dan de in de planregel genoemde aantallen dieren binnen het plangebied worden gehouden. Tijdens de zitting stelde de raad dat de planregel bij nader inzien onjuist is geformuleerd.

5.2. Ingevolge artikel 3, lid 3.5.1, aanhef en onder f, van de planregels wordt onder het gebruiken van gronden en bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan in ieder geval begrepen het houden van maximaal 170 melkkoeien, 114 stuks vrouwelijk jongvee, 2 volwassen paarden en 2 volwassen pony's.

5.3. Uit het voorgaande volgt dat de raad zich thans op een ander standpunt stelt dan hij in het besluit tot vaststelling van het plan heeft gedaan. Nu niet is gebleken van gewijzigde omstandigheden moet worden geoordeeld dat reeds hierom het besluit in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. Het betoog slaagt.

#### Natura 2000-gebied

6. [appellant] en anderen betogen dat in strijd met artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) geen passende beoordeling is gemaakt. Zij stellen dat niet is aangetoond dat een toename van stikstofdepositie onder de drempelwaarde als bedoeld in de beleidsregel Stikstof en Natura 2000 Gelderland (hierna: de Beleidsregels Stikstof), geen significante gevolgen kan hebben voor de instandhouding van habitats in een al overbelaste situatie. Hierbij wijzen zij erop dat de provincie op 16 april 2013 bekend heeft gemaakt dat zogenoemde drempelwaardebesluiten niet meer kunnen worden genomen. Zij stellen verder dat de raad ten onrechte mitigerende maatregelen betrokken heeft bij de vraag of een passende beoordeling diende te worden gemaakt en daarnaast dat ten onrechte geen rekening is gehouden met de gevolgen van andere projecten in het gebied. Voorts voeren [appellant] en anderen aan dat de aan de melkrundveehouderij verleende Nbw-vergunning van 9 januari 2012 niet aan het plan ten grondslag kan worden gelegd aangezien die vergunning ziet op een kleiner aantal dieren dan mogelijk is op grond van het plan en het emissiepunt buiten het bouwvlak ligt. Tevens is niet aangetoond dat aan het daaraan verbonden vergunningvoorschrift kan worden voldaan. De Nbw-vergunning van 16 april 2012 kan volgens [appellant] en anderen evenmin aan het plan ten grondslag worden gelegd aangezien deze vergunning van andere emissiepunten uitgaat dan mogelijk is op grond van het plan, gelet op de situering van het bouwvlak. Zij concluderen dat het plan is vastgesteld in strijd met de Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Pb L 206) zoals laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2006/105/EG van de Raad van de Europese Unie van 20 november 2006 (Pb L 363; hierna: de Habitatrictlijn) en stellen tot slot dat tevens een milieueffectrapport had moeten worden opgesteld gelet op artikel 7.2a van de Wet milieubeheer (hierna: Wm).

6.1. De raad betwist allereerst dat [appellant] en anderen zich succesvol kunnen beroepen op de artikel 19j van de Nbw 1998. Volgens de raad strekt de regel van dit artikel kennelijk niet tot bescherming van de belangen van [appellant] en anderen. De raad stelt daarnaast dat uit het rapport "Voortoets Natuurbeschermingswet 1998 ten behoeve van de [locatie] te Baak in de gemeente Bronckhorst" Econsultancy van 3 oktober 2012 (hierna: de voortoets) blijkt dat de totale stikstofdepositie van het nieuwe bedrijf niet tot gevolg heeft dat de drempelwaarde als bedoeld in de Beleidsregels Stikstof wordt overschreden. Hierdoor is een significant effect op voorhand uitgesloten. Een en ander betekent volgens de raad dat geen passende beoordeling behoefde te worden gemaakt. De raad wijst voorts op de op 9 januari 2012 verleende vergunning op grond van artikel 19d van de Nbw 1998.

6.2. Het Natura 2000-gebied Uiterwaarden IJssel is bij besluit van 24 maart 2000 aangewezen als speciale beschermingszone in de zin van de richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 103), zoals vervangen door Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU L 20; hierna: de Vogelrichtlijn). Bij beschikking van de Europese Commissie van 7 december 2004 is het gebied geplaatst op de lijst van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio als bedoeld in de Habitatrichtlijn. Het gebied is nog niet aangewezen als Habitatrichtlijngebied in de zin van artikel 10a van de Nbw 1998. Er is echter wel een conceptbesluit hiertoe in procedure gebracht, waaruit blijkt dat het gebied op de lijst is gezet en zal worden aangewezen voor verschillende voor verzuring gevoelige habitats en soorten die van die habitats afhankelijk zijn.

6.3. Ingevolge artikel 19j, tweede lid, van de Nbw 1998 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.

Ingevolge artikel 7.2a van de Wm wordt een MER gemaakt bij de voorbereiding van een op grond van een wettelijk of bestuursrechtelijke bepaling verplicht vast te stellen plan, waarvoor, in verband met een daarin opgenomen activiteit, een passende beoordeling moet worden gemaakt op grond van artikel 19j, tweede lid, van de Nbw 1998.

6.4. Provinciale staten van Gelderland hebben bij besluit van 28 september 2011, zoals gewijzigd bij besluit van 25 januari 2012, krachtens artikel 19ke van de Nbw 1998 de Verordening Stikstof en Natura 2000 Gelderland (hierna: de Stikstofverordening) vastgesteld. De Stikstofverordening voorziet onder meer in de oprichting van een salderingssysteem ten behoeve van de vergunningverlening op grond van de Nbw 1998.

Ingevolge artikel 1, onder d en g, van de Stikstofverordening, wordt onder 'drempelwaarde' verstaan: 0,5% van de kritische depositiewaarde van een voor stikstof gevoelig habitat, met uitzondering van onder meer de Natura 2000-gebieden Gelderse Poort en Uiterwaarden IJssel, waarvoor een waarde van 1% van de kritische depositiewaarde geldt.

6.5. Het college heeft op 28 september 2011 de Beleidsregels Stikstof vastgesteld. De Beleidsregels Stikstof bevatten, voor zover hier van belang, algemene regels over de wijze waarop het college met betrekking tot de in Gelderland gelegen Natura 2000-gebieden zal omgaan met zijn bevoegdheid om vergunning te verlenen als bedoeld in artikel 19d van de Nbw 1998. De Beleidsregels Stikstof zijn voor het college derhalve beleidsregels als bedoeld in artikel 1:3, vierde lid, van de Awb.

Ingevolge artikel 1, onder a, van de Beleidsregels Stikstof wordt onder 'bedrijf' verstaan: inrichting in de zin van artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer, bestemd voor het fokken, mesten en houden van dieren, inclusief de aan de betreffende inrichting gekoppelde mestopslag of -verwerkingstechnieken.

Ingevolge artikel 1, onder c en d wordt onder 'drempelwaarde' en 'stikstofgevoelig habitat' hetzelfde verstaan als ingevolge artikel 1, onder d, e, en k, van de Stikstofverordening.

Ingevolge artikel 2, voor zover hier van belang, zijn deze beleidsregels van toepassing op beslissingen op aanvragen om een vergunning op grond van artikel 19d van de Nbw 1998 voor zover:

- a. de aanvraag dan wel het verzoek betrekking heeft op een oprichting of wijziging van een bedrijf zoals bedoeld in artikel 1, onder a, en;
- b. de aanvraag of het verzoek leidt tot een toename van de stikstofdepositie op een in een Natura 2000-gebied gelegen stikstofgevoelig habitat, waar de totale depositie groter is dan de kritische depositiewaarde.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, worden voor de toepassing van de Beleidsregels Stikstof bedrijven ingedeeld in de volgende categorieën:

I Bedrijven, waarvan de stikstofdepositie in de aangevraagde situatie op een voor stikstofgevoelig habitat binnen een Natura 2000-gebied, de drempelwaarde zoals bedoeld in artikel 1, onder c, niet overschrijdt;

II [...];

III [...].

Ingevolge artikel 4, eerste lid, aanhef en onder a, verleent het college van gedeputeerde staten een vergunning als bedoeld in artikel 2 indien bij een bedrijf behorend tot categorie I van artikel 3, eerste lid de drempelwaarde zoals vermeld in artikel 1, onder c, niet wordt overschreden.

6.6. Uit de voortoets volgt dat door de ligging van het plangebied buiten de begrenzing van Natura 2000-gebieden, door de afstand tot de dichtstbijzijnde Natura 2000-gebieden en de aard van de ingreep en de bedrijfsactiviteit, de enige effecten die het nieuwe melkveebedrijf zou kunnen hebben op Natura 2000-gebieden verzuring en vermisting door de uitstoot van stikstof (ammoniak) zijn. De stikstofdeposities die het melkveebedrijf veroorzaakt, liggen volgens de voortoets onder de drempelwaarden zoals die volgen uit de Beleidsregels Stikstof en de Verordening Stikstof voor de desbetreffende Natura 2000-gebieden. Conform de Beleidsregels Stikstof kan vergunning worden verleend in het kader van de Nbw 1998, aldus de voortoets.

6.7. Vaststaat dat de raad door toepassing van de Beleidsregels Stikstof heeft beoogd een invulling te geven aan de verplichting op grond van artikel 19j Nbw 1998 om te beoordelen of een plan significante gevolgen kan hebben voor het Natura 2000-gebied. Desgevraagd heeft de raad ter zitting bevestigd dat de raad geen overwegende betekenis heeft toegekend aan de vergunning van 9 januari 2012, doch is uitgegaan van de Beleidsregels Stikstof. Hieromtrent overweegt de Afdeling dat uit de uitspraak van de Afdeling van 19 maart 2014, nr. [201208463/1/R2](#) volgt dat de handelwijze als bedoeld in artikel 4, eerste lid, aanhef en onder a, van de Beleidsregels Stikstof in strijd is met de artikelen 19f en 19g van de Nbw 1998, aangezien op basis hiervan niet de zekerheid kan worden verkregen dat de natuurlijke kenmerken van een gebied niet worden aangetast, zodat een passende beoordeling moet worden gemaakt. Nu ook in het onderhavige geval de beoordeling is gebaseerd op artikel 4 van de Beleidsregels Stikstof en derhalve geen passende beoordeling is gemaakt, is in zoverre in strijd gehandeld met artikel 19j van de Nbw 1998. [appellant] en anderen hebben tevens terecht aangevoerd dat gelet op de plicht als bedoeld in artikel 19j van de Nbw 1998, tevens een plicht bestaat op grond van artikel 7.2a van de Wm tot het opstellen van een milieueffectrapport. Het betoog slaagt.

7. Ten aanzien van het betoog van de raad inzake het relativiteitsvereiste overweegt de Afdeling tot slot als volgt.

Ingevolge artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht 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 degene die zich daarop beroept.

7.1. Nu aan [appellant] en J.E.M. [appellant]-Jansen, die in de directe nabijheid van het Natura 2000-gebied wonen en tot wiens leefomgeving het Natura 2000-gebied moet worden gerekend, in ieder geval niet het relativiteitsvereiste kan worden tegengeworpen, ziet de Afdeling thans geen aanleiding hier voor de overige appellanten op in te gaan. De Afdeling wijst in dit verband op haar uitspraak van 13 juli 2011, nr. [201008514/1/M3](#).

Conclusie

8. In hetgeen [appellant] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met 19j van de Nbw 1998 en artikel 7.2a van de Wm. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit dient te worden vernietigd.

9. Gelet op het voorgaande behoeven de overige beroepsgronden geen bespreking.

10. Gezien de aard van het gebrek wordt geen aanleiding gezien zelf in de zaak te voorzien of toepassing te geven aan de bestuurlijke lus.

Proceskosten

11. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Bronckhorst van 25 april 2013, kenmerk 130425/6, tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied; [locatie] Baak";

III. veroordeelt de raad van de gemeente Bronckhorst tot vergoeding van bij [appellant] en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 974,00 (zegge: negenhonderdvierenzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

IV. gelast dat de raad van de gemeente Bronckhorst aan [appellant] en anderen het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 160,00 (zegge: honderdzestig euro) voor de behandeling van het beroep vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. E. Helder, voorzitter, en mr. F.C.M.A. Michiels en mr. R. Uylenburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. L.A. van Heusden, ambtenaar van staat.

w.g. Helder w.g. Van Heusden  
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 9 april 2014

647.