

Gemeente Reusel-De Mierden
T.a.v. dhr. R. Krul
Postbus 11
5540 AA REUSEL

Per e-mail : r.krul@reuseldemierden.nl

Nijmegen, 19 september 2024

Ons kenmerk	Telefoonnummer
Reusel-De Mierden/Stikstofregeling 20241316 - 2976769/1 - SK/	024 - 382 83 64

E-mail	Faxnummer	Betreft
s.keywani@hekkelman.nl	024 - 382 83 88	Advies

Geachte heer Krul,

U heeft mij om advies gevraagd over de stikstofregeling van het ontwerpbestemmingsplan 'Buitengebied 2023' van de gemeente Reusel-De Mierden. Hierbij treft u mijn advies aan.

Dit advies is als volgt opgebouwd:

1. Inleiding
2. Het juridisch kader; een stikstofregeling in het bestemmingsplan
 - 2.1. Inleiding
 - 2.2. Het vormgeven van een stikstofregeling
 - 2.2.1. Het bevestigen van de feitelijk en planologisch legale situatie
 - 2.2.2. Één-op-één inpassing van een natuurvergunning
3. De stikstofregeling, en de standpunten van partijen
 - 3.1. De stikstofregeling
 - 3.2. De bespreking van de standpunten van partijen
 - 3.2.1. Het beperken van de uitbreidingsmogelijkheden van veehouderijen vanwege Natura 2000-gebieden
 - 3.2.2. Één-op-één inpassing
 - 3.2.3. Binnenplanse afwijkingsmogelijkheid
 - 3.2.4. Het buiten het bestemmingsplan laten van veehouderijen
4. Conclusie

1. Inleiding

Op 30 juni 2023 is het ontwerpbestemmingsplan 'Buitengebied 2023' (hierna: '*het ontwerpplan*') ter inzage gelegd. Dit ontwerpplan actualiseert het planologisch regime

Hekkelman advocaten en notarissen is de handelsnaam waaronder Hekkelman Advocaten N.V. (KvK nr. 09170462) en Hekkelman Notarissen N.V. (KvK nr. 09170507), beide statutair gevestigd te Nijmegen, ieder voor eigen rekening werken. Op onze dienstverlening zijn van toepassing de algemene voorwaarden (zie www.hekkelman.nl) waarin onder andere een beperking van de aansprakelijkheid is opgenomen.

voor het gehele buitengebied van Reusel-De Mierden. Het ontwerpplan bevat een stikstofregeling voor het voorkomen van significante effecten op Natura 2000-gebieden. Met deze stikstofregeling wordt de stikstofdepositie van de feitelijk bestaande en planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan vastgelegd.

Enkele partijen zijn het niet eens met de stikstofregeling en hebben daarom een wijziging daarvan voorgesteld. U heeft mij gevraagd om de stikstofregeling in relatie tot de standpunten van deze partijen te beoordelen.

2. Het juridisch kader; een stikstofregeling in het bestemmingsplan

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Omdat het ontwerpplan vóór 1 januari 2024 ter inzage is gelegd, is het oude recht van toepassing.¹ Daarom ga ik hierna uit van het oude recht. Onder het nieuwe recht is het toetsingskader overigens niet wezenlijk anders.

2.1. Inleiding

Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moeten de regels voor de bescherming van Natura 2000-gebieden in acht worden genomen. Deze regels volgen uit de Wet natuurbescherming (en de Habitatrichtlijn) en de rechtspraak.

Een bestemmingsplan mag geen significant negatieve effecten hebben op Natura 2000-gebieden. Als significante effecten niet op voorhand kunnen worden uitgesloten, moet een passende beoordeling worden gemaakt. In de passende beoordeling worden de gevolgen voor Natura 2000-gebieden gedetailleerd onderzocht, met bijvoorbeeld een ecologisch onderzoek. Uit de passende beoordeling moet de zekerheid worden verkregen dat de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet worden aangetast.² Alleen dan kan een bestemmingsplan worden vastgesteld.

NB: Het is niet mogelijk om deze toets vooruit te schuiven, door in de planregels te bepalen dat een activiteit is toegestaan als significante effecten zijn uitgesloten.³ Significante effecten moeten al bij de vaststelling van het bestemmingsplan zijn uitgesloten.

Voor het bepalen van de gevolgen van een bestemmingsplan voor Natura 2000-gebieden, wordt een vergelijking gemaakt met de referentiesituatie (lees: de uitgangssituatie). Het is de vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: '*de Afdeling*') dat bij bestemmingsplannen de feitelijke en planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan als referentiesituatie geldt.⁴ Dat betekent dat een activiteit feitelijk moet plaatsvinden en planologisch moet zijn toegestaan. Met andere woorden: gestaakte activiteiten maken

¹ Artikel 4.6 lid 2 sub a onder 2 Invoeringswet Omgevingswet.

² Artikel 2.7 jo. 2.8 Wet natuurbescherming. Zie verder AbRS 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:212, r.o. 6.1.

³ AbRS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1603, r.o. 15.8.

⁴ AbRS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1915, r.o. 8.3; AbRS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1110, r.o. 12.7.

geen onderdeel uit van de referentiesituatie. Daarmee vervalt de stikstofruimte van een gestaakte activiteit op het moment dat een bestemmingsplan wordt vastgesteld.⁵

NB: Voor de referentiesituatie voor Natura 2000-gebieden moet een onderscheid worden gemaakt tussen een project(toets) en een plan(toets). De plantoets wordt uitgevoerd bij een bestemmingsplan. De plantoets heb ik hierboven toegelicht.

Voor een activiteit met gevolgen voor Natura 2000-gebieden is ook de projecttoets relevant. Bij de projecttoets wordt de referentiesituatie ontleend aan een natuurvergunning of, bij het ontbreken daarvan, aan een op de referentiedatum geldende milieutoestemming.⁶

Bij de vaststelling van een bestemmingsplan vervalt de stikstofruimte van een gestaakte activiteit voor wat betreft de plantoets. Een eventuele stikstofruimte uit een vergunning vervalt – op basis van de huidige regelgeving en rechtspraak – niet. Dat betekent dat een natuurvergunning (of milieutoestemming) van een veehouder niet vervalt als een nieuw bestemmingsplan wordt vastgesteld. Met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse afwijking kan de stikstofruimte uit een eventuele natuurvergunning (of milieutoestemming) worden gebruikt.

Kortom: na vaststelling van een bestemmingsplan blijft de stikstofruimte uit een eventuele natuurvergunning (of milieutoestemming) geldig.

Met een stikstofregeling kunnen significante effecten op voorhand worden uitgesloten, waardoor een passende beoordeling achterwege kan blijven. Hierna bespreek ik hoe een stikstofregeling vorm kan krijgen.

2.2. Het vormgeven van een stikstofregeling

Volgens de rechtspraak van de Afdeling kunnen bij activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken op overbelaste Natura 2000-gebieden, op twee manieren significante effecten worden uitgesloten, zonder dat daarvoor een passende beoordeling hoeft te worden verricht.⁷ Deze twee mogelijkheden bespreek ik hierna.

2.2.1. Het bevriezen van de feitelijk en planologisch legale situatie

Volgens de vaste rechtspraak van de Afdeling kunnen significante effecten op voorhand worden uitgesloten als voor de gebruiksmogelijkheden van een bestemmingsplan wordt aangesloten bij de feitelijke en planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan.⁸ Met andere woorden: als het nieuwe bestemmingsplan niet meer mogelijk maakt dan reeds planologisch was toegestaan en feitelijk plaatsvond, zijn significante effecten uitgesloten.

⁵ De stikstofruimte uit het bestemmingsplan vervalt, maar de stikstofruimte uit een vergunning blijft – op basis van de huidige regelgeving en rechtspraak – wel gelden. Zie verderop voor een nadere toelichting.

⁶ AbRS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159, r.o. 20.2.

⁷ Significante effecten kunnen in bepaalde gevallen bij hele lage stikstofdepositie ook op voorhand worden uitgesloten. Deze mogelijkheid laat ik buitenschuiving.

⁸ Zie bijvoorbeeld AbRS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1604, r.o. 15.3; AbRS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3530, r.o. 4.4.

Voor agrarische bedrijven wordt vaak ervoor gekozen om in het bestemmingsplan een gebruiksverbod op te nemen waarmee een toename van de stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie (lees: de feitelijke en planologisch legale situatie voorafgaand aan het plan) wordt verboden. Hierbij zou in de planregel een staat van bedrijfsactiviteiten kunnen worden opgenomen, waarbij per inrichting een beschrijving wordt gegeven van de referentiesituatie. Ook een minder gedetailleerde planregel kan volstaan. Een voorbeeld hiervan is de Afdelingsuitspraak van 2 juni 2021⁹ over het bestemmingsplan 'Gemert-Bakel Buitengebied 2017'. Dit bestemmingsplan voorzag in een planologische regeling voor het gehele buitengebied van Gemert-Bakel. In deze uitspraak keurde de Afdeling een gebruiksverbod op een toename van de stikstofdepositie goed. Een ander voorbeeld is de Afdelingsuitspraak van 29 oktober 2014¹⁰ over het bestemmingsplan 'Buitengebied Tynaarlo'. Volgens dit plan mocht de oppervlakte van gebouwen ten behoeve van het houden van landbouwhuisdieren per agrarische bedrijf ten hoogste de bestaande oppervlakte bedragen, met dien verstande dat een grotere oppervlakte was toegestaan indien er geen toename van de stikstofemissie¹¹ plaatsvond.¹²

NB: In een aantal uitspraken is impliciet de bevrozing van uitsluitend de ammoniakemissie (in plaats van de stikstofdepositie) geaccepteerd.¹³ Mijn advies is om de stikstofdepositie (en niet de stikstofemissie) te bevroren, omdat een gelijkblijvende emissie kan leiden tot een toename van de stikstofdepositie. De stikstofdepositie is namelijk bepalend.

De referentiesituatie kan ook worden bevroren door per veehouderij de maximaal te houden dieren aantallen en diersoorten op te nemen met een gebruiksverbod die een afwijking daarvan verbiedt. Echter, het voordeel van het bevroren van de stikstofdepositie, is dat het mogelijk blijft om intern te salderen; de activiteit kan worden gewijzigd zolang het depositieplafond niet wordt overschreden. Dit biedt meer flexibiliteit. Zo zou een veehouderij van diercategorie kunnen veranderen zolang het depositieplafond niet wordt overschreden.

NB: het bevroren van de feitelijke en planologisch legale situatie brengt een risico op planschade met zich mee. Dit komt doordat de stikstofruimte van activiteiten die planologisch waren toegestaan, onder het nieuwe bestemmingsplan vervalt als deze activiteiten op het moment van de vaststelling van dat bestemmingsplan niet werden uitgevoerd. Het nieuwe bestemmingsplan maakt dan minder mogelijk dan het oude bestemmingsplan.

⁹ ECLI:NL:RVS:2021:1180.

¹⁰ ECLI:NL:RVS:2014:3866.

¹¹ In die zaak was de stikstofemissie (i.p.v. depositie) vastgelegd. Mijn advies is om uit te gaan van de stikstofdepositie, omdat een gelijkblijvende emissie kan leiden tot een toename van de stikstofdepositie.

¹² Zie voor een recent voorbeeld AbRS 18 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3758, r.o. 5 t/m 5.4.

¹³ Zie bijvoorbeeld AbRS 29 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3866.

2.2.2. Één-op-één inpassing van een natuurvergunning

Naast het bevrozen van de referentiesituatie, kan in een bestemmingsplan worden aangesloten bij de uitbreidingsmogelijkheden die voortvloeien uit een vergunning op basis van de Natuurbeschermingswet 1998 of de Wet natuurbescherming (of omgevingsvergunning die met een verklaring van geen bedenkingen van gedeputeerde staten is verleend)¹⁴ (hierna tezamen: '*natuurvergunning*'). Dit wordt de zogenoemde 'één-op-één inpassing' genoemd, omdat daarmee een natuurvergunning wordt ingepast in een bestemmingsplan. De gedachte hierachter is dat de planologische uitbreidingsmogelijkheden reeds zijn beoordeeld in het kader van de natuurvergunning.

NB: In een Afdelingsuitspraak van 4 maart 2020¹⁵ is geoordeeld dat intern salderen met een ingepaste natuurvergunning niet is toegestaan.

"23.17 (...) De mogelijkheid om intern te salderen in het geval dat wordt aangesloten bij het bestaande planologisch toegelaten gebruik, is in overeenstemming met artikel 2.7, eerste lid, van de Wnb en behoeft dus niet passend te worden beoordeeld. Dit geldt echter niet voor de planologische mogelijkheid om intern te salderen in het geval dat wordt aangesloten bij een in rechte onaantastbare natuurvergunning. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 11 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1185, maakt artikel 2.8, tweede lid, van de Wnb een uitzondering op de verplichting om een passende beoordeling op te stellen, maar alleen als het plan een herhaling of voortzetting is van een project ten aanzien waarvan reeds eerder een passende beoordeling is gemaakt, voor zover een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren omtrent de significante gevolgen van dat plan. In geval in het plan voor het toegelaten gebruik mag worden aangesloten bij een natuurvergunning, maar daarnaast tevens wordt toegestaan om door intern salderen af te wijken van de vergunde situatie, wordt niet voldaan aan de voornoemde vereisten die voortvloeien uit artikel 2.8, tweede lid, van de Wnb. Er is dan immers niet langer sprake van een herhaling of voortzetting van een project waarvoor op basis van een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten. (...)". (onderstreping mijnerzijds SK)

Voor de één-op-één inpassing gelden de volgende voorwaarden:

1. het moet gaan om een natuurvergunning die onherroepelijk is. De inpassing van een milieutoestemming en een nog niet-onherroepelijke natuurvergunning is daarom niet mogelijk;
2. aan de natuurvergunning moet een passende beoordeling ten grondslag liggen. Dat betekent dat een natuurvergunning die is gebaseerd op intern salderen niet in aanmerking komt;
3. een nieuwe passende beoordeling moet redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kunnen opleveren over de significante gevolgen van de met de natuurvergunning vergunde activiteit;
4. het moet duidelijk zijn welke natuurvergunning wordt ingepast (bijvoorbeeld door te verwijzen naar de datum en het kenmerk van de natuurvergunning).

¹⁴ Artikel 2.2aa onder a Besluit omgevingsrecht juncto artikel 2.1 lid 1 onder i Wabo.

¹⁵ ECLI:NL:RVS:2020:684.

Met name de hierboven onder punt 3 aangegeven voorwaarde kan een belemmering zijn voor het inpassen van een natuurvergunning. Als de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan de natuurvergunning op basis van de huidige inzichten gebreken bevat, kan worden gesteld dat een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren over de significante gevolgen.

Voorbeelden uit de rechtspraak van gevallen waarin is geoordeeld dat een passende beoordeling al dan niet nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren, zijn schaars. De Afdeling heeft geoordeeld dat een op het PAS gebaseerde natuurvergunning niet ingepast kan worden omdat de daaraan ten grondslag liggende passende beoordeling gebrekkig is.¹⁶ Verder volgt uit een Afdelingsuitspraak van 24 december 2019 dat relevant is of de instandhoudingsdoelstellingen voor het relevante Natura 2000-gebied zijn veranderd:¹⁷

"21.6. De Stichting en de Vereniging hebben niet gemotiveerd bestreden dat de mogelijkheden waarin het plan voorziet in het westelijke deel van het plangebied - op gronden met de bestemming "Woongebied" - overeenkomen met de situatie/invulling die ten grondslag lag aan de vergunning van 12 december 2013. Gelet hierop bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de planregeling voor dorp Reeve een één-op-één inpassing is van een deel van de ontwikkeling die is vergund in 2013. De Afdeling ziet in hetgeen de Stichting en de Vereniging hebben aangevoerd voorts geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet op het standpunt heeft mogen stellen dat een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren over de significante gevolgen van het plan. In dit verband is van belang dat verweerders onweersproken hebben gesteld dat de instandhoudingsdoelstellingen voor (thans) de Rijntakken niet zijn veranderd."
(onderstreping mijnerzijds, SK)

Op basis van de de bovenstaande uitspraken en de letterlijke uitleg van de bewoordingen van de Afdeling 'redelijkerwijs geen nieuwe gegeven en inzichten', kan worden gesteld dat een natuurvergunning niet ingepast kan worden bij wijziging van een relevante omstandigheid of vanwege nieuwe inzichten. In dat verband kan bijvoorbeeld gewezen worden op tegenvallende emissiereductie van emissiearme huisvestingssystemen, waardoor de stikstofdepositie naar huidige inzichten hoger is dan bij de eerdere passende beoordeling als uitgangspunt was genomen.

NB: Bij de één-op-één inpassing van natuurvergunningen is het beweiden van vee een belangrijk aandachtspunt. Uit de rechtspraak van de Afdeling volgt dat niet zonder meer kan worden verwezen naar een natuurvergunning voor een melkveebedrijf met een huisvestingssysteem dat het weiden van vee impliceert.¹⁸ Een natuurvergunning met een stalsysteem dat beweiden impliceert, kan alleen zonder een passende beoordeling worden ingepast als het beweiden is beoordeeld in de passende beoordeling van de natuurvergunning. Indien dit niet het geval is, dan kan de natuurvergunning alleen worden ingepast als het beweiden ten tijde van de vaststelling van

¹⁶ AbRS 15 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2849, r.o. 10.3; AbRS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 36.

¹⁷ ECLI:NL:RVS:2019:4359.

¹⁸ AbRS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1603, r.o. 15.9. AbRS 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2170, r.o. 6.5; AbRS 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:212, r.o. 9.4.

het bestemmingsplan planologisch was toegestaan en feitelijk plaatsvond, en in het bestemmingsplan de feitelijke en planologisch legale situatie is bevroren.

3. De stikstofregeling, en de standpunten van partijen

In deze paragraaf bespreek ik de stikstofregeling en behandel ik vervolgens de standpunten van de betrokken partijen.

3.1. De stikstofregeling

Zoals gezegd bevat het ontwerpplan een gebruiksverbod op de toename van de stikstofdepositie. Per (relevante) bestemming is het volgende gebruiksverbod opgenomen:

"Tot een strijdig gebruik van gronden en bouwwerken met deze bestemming wordt in ieder geval gerekend het gebruik van gronden en bouwwerken, waarbij een toename van stikstofemissie plaatsvindt vanuit de betreffende gronden of bouwwerken."

Onder een toename van de stikstofemissie wordt verstaan:

"1.156 toename van stikstofemissie:

- a) Er is sprake van een toename van stikstofemissie door het gebruik van gronden en bouwwerken wanneer de emissie van stikstof (N/kg/jaar*) meer bedraagt dan de emissie van stikstof (N/kg/jaar*) afkomstig van het feitelijk bestaande, planologisch legale gebruik van gronden en bouwwerken, voorafgaand aan de vaststelling van het plan.*
- b) Indien sprake is van een gelijkblijvende of een afname van emissie N/kg/jaar afkomstig van het, ten tijde van de vaststelling van het plan feitelijk aanwezige en planologisch legale, gebruik van de betreffende gronden en bouwwerken, maar wel sprake is van een hogere stikstofdepositie veroorzaakt op voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied ten opzichte van de referentiesituatie, dan wordt dit eveneens beschouwd als een toename van stikstofemissie;*
- c) Als uitzondering op lid a en lid b van deze bepaling geldt het volgende: er is geen sprake van een toename van stikstofemissie wanneer er sprake is van de volgende situatie:*
 - 1. de toename van de stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige en voor stikstof overbelaste habitats in een Natura 2000-gebied ten gevolge van een toename van stikstofemissie zoals bedoeld in lid a en lid b van deze bepaling, kleiner is dan 0,00 mol/ha/jaar.*

** wanneer in deze regels 'emissie N/kg/jaar' wordt gebruikt, wordt de hiervan onderdeel uitmakende hoofdletter 'N' bedoeld als verzamelnaam voor NH3 en NOx;"*

Met deze regeling wordt een toename van de stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie voorkomen. Daarmee zijn significante effecten uitgesloten. Opzichzelfstaand voldoet deze regeling aan de eisen die de Afdeling daaraan stelt.

NB: artikel 1.156 sub a van de planregels bevat een gebruiksverbod op de toename van de stikstofemissie, terwijl in sub c een uitzondering is gemaakt voor het geval de emissie wel maar de depositie niet toeneemt. Deze regeling is omslachtig. Een gebruiksverbod voor de stikstofdepositie volstaat, omdat daarmee een toename van de emissie is toegestaan.

De vraag is echter of de regeling voldoende rekening houdt met de belangen van de veehouderijen. Daarvoor bespreek ik hierna de standpunten van de betrokken partijen.

3.2. De bespreking van de standpunten van partijen

Uit de stukken die ik heb ontvangen, blijkt dat de betrokken partijen het onevenredig vinden om de uitbreidingsmogelijkheden van de veehouderijen te laten vervallen. Één van de partijen illustreert dit met een voorbeeld over een veehouder die beschikt over zowel een omgevingsvergunning bouwen als een natuurvergunning voor een nog te bouwen stal, en dat na vaststelling van het bestemmingsplan de stal niet meer in gebruik kan worden genomen.

Als oplossing dragen de betrokken partijen aan om (1) de natuurvergunningen van de veehouderijen één-op-één in te passen in het bestemmingsplan en (2) om een binnenplanse afwijkmogelijkheid op te nemen. Verder (3) is de vraag opgeworpen of de veehouderijen (met concrete uitbreidingsplannen) buiten het bestemmingsplan kunnen blijven.

Deze standpunten bespreek ik hierna.

3.2.1. Het beperken van uitbreidingsmogelijkheden van veehouderijen vanwege Natura 2000-gebieden

De Afdeling heeft het op slot zetten van veehouderijen vanwege de stikstofproblematiek meerdere keren geaccepteerd. Een voorbeeld vormt de Afdelingsuitspraak van 24 september 2014¹⁹ over het bestemmingsplan 'Buitengebied' van de gemeente Zundert. In dit bestemmingsplan was, vanwege de stikstofdepositie op nabijgelegen Natura 2000-gebieden, een bouwverbod ingevoerd om te voorkomen dat intensieve veehouderijen hun uitbreidingsmogelijkheden zouden benutten. De Afdeling oordeelde:

"10.6. Met betrekking tot het in artikel 4, lid 4.2, onder 4.2.1.2, onder a, van de planregels vervatte bouwverbod stelt de Afdeling vast dat het op de gronden met de bestemming "Agrarisch - Agrarisch bedrijf" met de aanduidingen "intensieve veehouderij" en "reconstructiewetzone - verwevingsgebied" niet is toegestaan te bouwen indien daarmee het aantal dierplaatsen wordt uitgebreid. Met deze regeling heeft de raad, naar aanleiding van het plan-MER en de aanvulling hierop, beoogd te voorkomen dat onbenutte vergunde milieugebruiksruimte van intensieve veehouderijen alsnog wordt benut en uitgesloten dat nieuwe bebouwing op gronden waar bebouwing is toegestaan kan worden aangewend voor extra dierplaatsen ten opzichte van het aantal dierplaatsen in de bestaande bebouwing ten tijde van het bestreden besluit. De Afdeling acht dit niet onredelijk. Dat deze regeling voor verwevingsgebieden geen grondslag heeft in de Verordening 2012 betekent, anders dan [appellant sub 6] betoogt, niet dat de raad in het kader van een goede ruimtelijke ordening deze regeling niet had mogen vaststellen. Daarbij is van belang dat in het algemeen aan een geldend plan geen blijvende rechten kunnen worden ontleend en de raad op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere regels voor gronden kan vaststellen. Dat de raad in dit geval onvoldoende gewicht heeft toegekend aan de belangen van [appellant sub 6] is niet gebleken, nu de huidige bedrijfsvoering als

¹⁹ ECLI:NL:RVS:2014:3481.

zodanig is bestemd en een uitbreiding van zijn intensieve veehouderij met extra dierplaatsen in dit geval niet zonder meer mogelijk was. Het betoog faalt.”.

Verder is de Afdelingsuitspraak van 21 januari 2015²⁰ over het bestemmingsplan ‘Buitengebied 2009, herziening fase 1A’ van (nota bene) de gemeente Reusel-De Mierden illustratief. Dit bestemmingsplan bevatte de volgende systematiek. Intensieve veehouderijen mochten in beginsel tot maximaal de bestaande oppervlakte bouwen. Het bestemmingsplan stond via een afwijkmogelijkheid een grotere oppervlakte toe, mits de stikstofemissie niet zou toenemen. Een aantal veehouderijen betoogden echter dat deze bepaling hen op slot zette, aangezien onder het oude plan het bouwvlak wel volledig benut mocht worden. De Afdeling oordeelde:

“4.5 (...) Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad in redelijkheid de bij recht bestaande uitbreidingsmogelijkheden van intensieve veehouderijen kunnen beperken. Hiertoe wordt overwogen dat de raad onweersproken heeft gesteld dat binnen delen van het gemeentegebied sprake is van een overbelaste geursituatie en dat een uitbreiding van een intensieve veehouderij kan leiden tot een toename van de stikstofdepositie en daarmee mogelijk tot significante gevolgen op nabijgelegen Natura 2000-gebieden. Met de gekozen planregeling kan worden getoetst of een uitbreiding ruimtelijk aanvaardbaar kan worden geacht. (..)”.

En:

“5.4. In hetgeen [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding om de keuze van de raad voor het opnemen van de wijzigingsvoorwaarde onredelijk bezwarend te achten. Hiertoe wordt overwogen dat de raad de wijzigingsvoorwaarde heeft gesteld om de kwaliteit van de leefomgeving in het plangebied en van nabijgelegen natuurgebieden te waarborgen. In dit verband is van belang dat ter plaatse van omliggende Natura 2000-gebieden reeds sprake is van een overbelaste situatie als gevolg van de huidige stikstofdepositie en dat een verdere toename van de stikstofdepositie kan leiden tot significante effecten. De raad heeft ook gewezen op nabijgelegen gebieden als bedoeld in de Wet ammoniak en veehouderij en gebieden die tot de Ecologische hoofdstructuur behoren, onder meer het natuurgebied de Reuselse Moeren waar voor verzuring gevoelige natuurdoeltypen voorkomen. De stelling dat artikel 19kd van de Nbw van toepassing zou kunnen zijn in voorkomende gevallen, wat daar verder van zij, geeft evenmin aanleiding voor dit oordeel. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat het bestemmingsplan een omvangrijk gebied omvat waarbinnen een aanzienlijk aantal veehouderijen is gevestigd en dat de raad niet uitsluitend vanwege de effecten van een toename van de stikstofemissie op Natura 2000-gebieden de wijzigingsvoorwaarde heeft gesteld. Het betoog faalt.”.

Een ander voorbeeld vormt de Afdelingsuitspraak van 27 maart 2024²¹ over het bestemmingsplan ‘Reparatie veehouderijen’ van de gemeente Dronten. Een veehouder voerde tegen dit bestemmingsplan aan dat de feitelijke en planologisch legale situatie niet representatief was voor zijn bedrijfsvoering. Ook vreesde hij voor de beperking van zijn uitbreidingsmogelijkheden. De Afdeling oordeelde:

²⁰ ECLI:NL:RVS:2015:84.

²¹ ECLI:NL:RVS:2024:1279.

"5.3. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich op het standpunt heeft mogen stellen dat ter voorkoming van een toename van de stikstofdepositie op omliggende Natura 2000-gebieden waar de kritische depositiewaarden worden overschreden, zoals de Veluwe, het gebruiksverbod gerechtvaardigd is. De raad heeft voor de gevallen die niet onder artikel 3.5.2, onder a, vallen terecht aangesloten bij de feitelijk aanwezige, planologisch toegestane situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 4 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:684, kunnen, indien voor de gebruiksmogelijkheden bij die situatie wordt aangesloten, significante gevolgen door de stikstofuitstoot op voorhand worden uitgesloten en kan een passende beoordeling in dat geval achterwege blijven. Het is aan [appellanten] om te onderbouwen wat het feitelijk aanwezige, planologisch toegestane gebruik was. Daarvoor kunnen zij gebruik maken van de verschillende soorten gegevens, vermeld in de plantoelichting. Deze gegevens hebben onder meer betrekking op de door [appellanten] genoemde melding op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Niet valt in te zien dat artikel 3.5.2, onder b, onevenredig bezwarend uitpakt voor [appellanten]. De Afdeling betreft bij het voorgaande dat het vereiste in artikel 3.5.2, onder b, ook is opgenomen om te voorkomen dat voor het plan een passende beoordeling zou moeten worden gemaakt en [appellanten] ten tijde van de planvaststelling geen concrete initiatieven hadden voor uitbreiding van hun paardenhouderij. Voor zover wel sprake is van de wens om uit te breiden, heeft de raad een beleidsregel vastgesteld om invulling te geven aan een buitenplanse afwijkmogelijkheid voor uitbreiding van een veehouderij, zodat met inachtneming van de in dat verband geldende voorwaarden [appellanten] daarop een beroep kunnen doen."

Kortom: het is in principe mogelijk om de uitbreidingsmogelijkheden van veehouderijen vanwege de stikstofproblematiek te beperken.

Uit de bovenstaande uitspraken volgt evenwel dat de raad rekening moet houden met de belangen van de veehouderijen. Naar mijn mening moet daarbij specifiek aandacht worden besteed aan de concrete uitbreidingsplannen. Zo achtte de Afdeling in de uitspraak van 27 maart 2024²² voor het aanvaarden van de stikstofregeling van belang dat de veehouder geen concrete uitbreidingsplannen had. Mijns inziens moet in dit kader een onderscheid worden gemaakt tussen twee situaties: enerzijds wanneer de veehouder al beschikt over zowel een omgevingsvergunning bouwen als een natuurvergunning (of milieutoestemming) voor de uitbreiding, en anderzijds wanneer hij voor de uitbreiding alleen een natuurvergunning heeft. Als voor de bouw van een stal al een omgevingsvergunning bouwen is verleend en de veehouder daarvoor ook beschikt over een natuurvergunning, is het uitbreidingsplan zover gevorderd dat de bouwen van de stal kan aanvangen. Mijns inziens is in dat geval sprake van een concreet uitbreidingsplan.

NB: Van concrete uitbreidingsplannen kan mogelijk ook sprake zijn als er nog geen omgevingsvergunning bouwen is verleend, maar deze wel is aangevraagd. Ik heb graag met u overleg over de exacte gevallen die zich in Reusel-De Mierden voordoen.

Gezien het voorgaande moet rekening worden gehouden met de belangen van de veehouderijen, door te bezien of er concrete uitbreidingsplannen bestaan. Voor die

²² ECLI:NL:RVS:2024:1279.

gevallen moet naar een oplossing worden gezocht. Een mogelijke oplossing kan zijn om natuurvergunningen één-op-één in te passen. Verder kan worden overwogen om individuele gevallen buiten het bestemmingsplan te laten. Op deze mogelijkheden kom ik in paragraaf 3.2.2 en 3.2.4 terug.

Een andere mogelijke oplossing is het verlenen van medewerking aan concrete uitbreidingsplannen door middel van een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan.²³ Zoals in paragraaf 2.1 is aangegeven, vervalt een natuurvergunning (of milieutoestemming) niet bij vaststelling van een bestemmingsplan. Dit betekent dat een veehouderij ook na vaststelling van het bestemmingsplan haar natuurvergunning behoudt, en deze kan benutten voor een uitbreiding via een omgevingsvergunning waarmee wordt afgeweken van het bestemmingsplan.

Graag wil ik met u de specifieke situatie in Reusel-De Mierden bespreken, zodat wij de mogelijke oplossingen nauwkeuriger kunnen bepalen.

3.2.2. Één-op-één inpassing

De betrokken partijen hebben verzocht om eventuele natuurvergunningen één-op-één in het bestemmingsplan in te passen. Uit de stukken die mij zijn verstrekt, blijkt dat hier niet voor is gekozen omdat het inpassen van natuurvergunning vaak niet haalbaar is en veel onderzoeklasten met zich meebrengt.

Ik onderschrijf het standpunt dat het inpassen van een natuurvergunning vaak niet mogelijk is en dat het onderzoek daarnaar veel lasten met zich kan meebrengen. Zoals besproken in paragraaf 2.2.2 geldt als voorwaarde voor het inpassen van een natuurvergunning dat het opstellen van een nieuwe passende beoordeling – kort gezegd – geen toegevoegde waarde moet hebben. Daarvan is niet gauw sprake, omdat een nieuwe passende beoordeling vanwege nieuwe inzichten en gewijzigde omstandigheden al snel meerwaarde heeft. Daarvoor moet elke natuurvergunning in principe afzonderlijk worden onderzocht.

Zoals ik in de vorige paragraaf aangaf, is het in principe mogelijk om de uitbreidingsmogelijkheden van veehouderijen vanwege de stikstofproblematiek te beperken. Mijns inziens moet daarbij wel rekening worden gehouden met concrete uitbreidingsplannen. Voor die gevallen kan een mogelijke oplossing zijn om natuurvergunningen één-op-één in te passen.

3.2.3. Binnenplanse afwijkingsmogelijkheid

De betrokken partijen verzoeken om een afwijkingsmogelijkheid in het bestemmingsplan op te nemen. Het verzoek is echter niet duidelijk toegelicht. Vermoedelijk doelen partijen op een afwijkingsmogelijkheid die, al dan niet via extern salderen, een activiteit toestaat als significante effecten worden uitgesloten.

²³ Een nieuwe aanvraag om omgevingsvergunning valt onder de Omgevingswet. In dat geval moet een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplan activiteit worden verleend, zoals bedoeld in artikel 5.1 lid 1 sub a Omgevingswet.

Zoals aangegeven in paragraaf 2.1 mag de toets of er significante effecten ontstaan niet vooruit worden geschoven. Significante effecten moeten al bij de vaststelling van het bestemmingsplan zijn uitgesloten. Zo oordeelde de Afdeling in een uitspraak van 21 juli 2021:²⁴

"15.8 (...) Met artikel 71.1, aanhef en onder h, van de planregels is beoogd te voorkomen dat de stikstofdepositie toeneemt ten opzichte van de referentiesituatie, voor zover die kan leiden tot significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen voor die Natura 2000-gebieden. Het gevolg van de door de raad gekozen regeling is dat de beantwoording van de vraag of een in het plan voorzien gebruik van gronden en bouwwerken tot een zodanige toename in stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden leidt dat daarmee, gelet op de voor die Natura 2000-gebieden geldende instandhoudingsdoelstellingen, de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in die gebieden kunnen verslechteren of daardoor een significant verstorend effect kan optreden op de soorten waarvoor die gebieden zijn aangewezen, niet plaatsvindt voorafgaand aan de vaststelling van het plan, maar pas op het moment, waarop dat gebruik plaatsvindt, hetgeen zich niet verdraagt met de artikelen 2.7, eerste lid, en 2.8 van de Wnb. De beoordeling of hetgeen, waarin het plan voorziet, enig verslechterend of versturend effect kan hebben, moet juist voorafgaand aan de vaststelling van het plan worden verricht en kan niet pas plaatsvinden bij de toepassing van het gebruiksverbod."

Met het oog hierop is het niet toegestaan om extern salderen toe te staan via een afwijkingsbevoegdheid. Hiermee wordt de toets namelijk vooruitgeschoven. Ik verwijs ter illustratie naar de Afdelingsuitspraak van 30 september 2020:²⁵

"7.3. De afwijkingsbevoegdheid maakt het mogelijk dat de externe saldering met de bedrijven die in de passende beoordeling zijn betrokken wordt teruggedraaid en wordt vervangen door externe saldering met een of meer andere bedrijven. De planregel maakt het dus mogelijk dat andere mitigerende maatregelen voor de realisering van het LPM worden ingezet dan de maatregelen die in de passende beoordeling zijn betrokken."

Zoals in 4.1 is overwogen mogen de verwachte voordelen van mitigerende maatregelen in een passende beoordeling worden betrokken, mits die voordelen ten tijde van de passende beoordeling vaststaan. De verwachte voordelen van mitigerende maatregelen staan niet vast indien ten tijde van de passende beoordeling niet is uitgewerkt hoe de voordelen tot stand zullen worden gebracht (vergelijk r.o. 18 van de uitspraak van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603). De verwachte voordelen van extern salderen met bedrijven die ten tijde van de passende beoordeling niet bekend zijn en daarin niet zijn onderzocht staan niet vast als hiervoor bedoeld. De Afdeling is gelet daarop van oordeel dat artikel 19.6, onder b, van de planregels in strijd met artikel 2.8, derde lid, van de Wnb, is vastgesteld."

3.2.4. Het buiten het bestemmingsplan laten van veehouderijen

De vraag is of veehouderijen buiten een bestemmingsplan kunnen worden gelaten met als enige reden om de uitbreidingsmogelijkheden te handhaven. Deze vraag betreft de planbegrenzing. Uit de vaste rechtspraak van de Afdeling volgt dat de raad beleidsruimte

²⁴ ECLI:NL:RVS:2021:1603.

²⁵ ECLI:NL:RVS:2020:2318.

heeft bij het bepalen van de begrenzingen van een bestemmingsplan. Een planbegrenzing mag echter niet in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening.²⁶

Relevant is dat het ontwerpplan betrekking heeft op het gehele buitengebied van Reusel-De Mierden. Het doel van het ontwerpplan is om door een samenhangende aanpak een planologische regeling voor dit gebied vast te leggen. De agrarische sector vormt een belangrijk onderdeel van het buitengebied. Daarom kunnen veehouderijen niet categorisch worden uitgesloten van het ontwerpplan. Een vergelijkbaar geval was aan de orde in de Afdelingsuitspraak van 15 juli 2015²⁷ over het bestemmingsplan 'Buitengebied 2013' van de gemeente Bergen. Om de onbenutte planologische mogelijkheden van veehouderijen te handhaven, had de raad ervoor gekozen om alle veehouderijen in het buitengebied buiten het plan te laten. Deze beslissing was voornamelijk ingegeven vanwege de stikstofproblematiek. De Afdeling oordeelde dat de raad een kernfunctie van het buitengebied niet categoriaal buiten het plan mocht laten:

"3.4. In het buitengebied zijn ongeveer honderd veehouderijen gevestigd. Het onverkort vasthouden aan het uitgangspunt dat de actualisering van het planologische regime voor het buitengebied geen gevolgen mag hebben voor de bestaande uitbreidingsmogelijkheden van veehouderijen heeft de raad doen besluiten het bestemmingsplan ten opzichte van het ontwerp ervan gewijzigd vast te stellen. De raad heeft een bestemmingsplan vastgesteld waarin een kernfunctie van het buitengebied categoriaal buiten het plan is gelaten. Voor veehouderijen geldt daarom nog steeds het - ook volgens de raad niet actuele - uit 1998 daterende planologisch regime, met inbegrip van de daarin opgenomen uitbreidingsmogelijkheden. De gevolgen van die aldus mogelijk blijvende uitbreidingen van veehouderijen voor onder meer ook binnen het buitengebied gesitueerde beschermde natuurgebieden en het woon- en leefklimaat binnen het buitengebied zijn niet betrokken bij de actualisatie van het planologische regime voor het buitengebied. 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 plan 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 moeten plaatsvinden, wil een met een bestemmingsplan te maken keuze voor een bepaalde planologische ontwikkeling in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening kunnen worden geacht. Het voorgaande leidt tot het oordeel dat het bestreden 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. Het betoog slaagt."

Deze overweging heeft betrekking op het categoriaal buiten een plan laten van activiteiten. In diezelfde uitspraak overwoog de Afdeling dat het wel gerechtvaardigd was om een individueel agrarisch bedrijf buiten het plan te laten:

"8.1. De raad komt beleidsvrijheid toe bij het bepalen van de begrenzingen van een bestemmingsplan. Deze vrijheid strekt echter niet zo ver dat de raad een begrenzing kan vaststellen die in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. De raad heeft toegelicht dat de situatie ten aanzien van het perceel R30 een bijzonder geval is, omdat voor deze gronden

²⁶ Zie bijvoorbeeld AbRS 20 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2073, r.o. 5.1.

²⁷ ECLI:NL:RVS:2015:2254.

een bestemmingsplan in voorbereiding is dat voorziet in de vestiging van een intensieve veehouderij. Het gaat om de verplaatsing van een bestaande intensieve veehouderij naar het perceel R30. Ten tijde van het vaststellen van het plan was de besluitvorming dienaangaande niet geheel afgerond. De raad heeft besloten het perceel R30 buiten het plan te houden, ervan uitgaande dat binnen afzienbare tijd na vaststelling van het plan alsnog een bestemmingsplan wordt vastgesteld voor het perceel R30, dat voorziet in de vestiging van een intensive veehouderij op die gronden. [appellant sub 8] en anderen hebben niet toegelicht welke ruimtelijke bezwaren bestaan tegen deze handelwijze van de raad. Voor zover het [appellant sub 8] en anderen gaat om de gevolgen van de vestiging van een intensieve veehouderij op het perceel R30 voor hun woon- en leefgenot, overweegt de Afdeling dat tegen een nog vast te stellen bestemmingsplan rechtsbescherming openstaat.”.

Kortom: het is niet mogelijk om alle (of een grootdeel van de) veehouderijen buiten het bestemmingsplan te laten. Wel is het toegestaan om voor individuele gevallen een uitzondering te maken, mits goed gemotiveerd. Dit zou een oplossing kunnen zijn voor veehouderijen met concrete uitbreidingsplannen, zolang niet een groot deel van de veehouderijen buiten het plan wordt gelaten.

4. Conclusie

In het ontwerpplan is de stikstofdepositie bevroren op de feitelijke en planologisch legale situatie voorafgaand aan het bestemmingsplan. Een dergelijke stikstofregeling is opzichzelfstaand geoorloofd. Het is in principe mogelijk om de uitbreidingsmogelijkheden van veehouderijen vanwege de stikstofproblematiek te beperken. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met de belangen van de veehouderijen. Bezien moet worden welke veehouderijen concrete uitbreidingsplannen hebben en hoe daarmee rekening kan worden gehouden.

Voor die gevallen kan worden bezien of een natuurvergunning één-op-één in het bestemmingsplan ingepast kan worden. Een andere oplossing is om individuele gevallen buiten het bestemmingsplan te laten, zolang er geen bestemmingsplan ontstaat waarin een groot deel van de veehouderijen buiten het plan is gelaten. Verder kan worden bezien of de uitbreidingsplannen gefaciliteerd kunnen worden met een omgevingsvergunning om af te wijken van het bestemmingsplan.

Graag wil ik met u de specifieke situatie in Reusel-De Mierden bespreken, zodat wij de mogelijke oplossingen nauwkeuriger kunnen bepalen.

Met vriendelijke groet,
Hekkelman Advocaten N.V.



S. Keywani
Advocaat