

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:2468
Datum uitspraak	17 juli 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 30 november 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Oosterhorn" vastgesteld.

Volledige tekst

201800723/2/R3.

Datum uitspraak: 17 juli 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak na vereenvoudigde behandeling (artikel 8:54 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb)) in het geding tussen:

1. Vereniging Bürgerinitiative Saubere Luft Ostfriesland (hierna: VSL), gevestigd te Emden, Bondsrepubliek Duitsland, en Vereniging Zuivere Energie (hierna: VZE), gevestigd te Vlagtwedde, gemeente Westerwolde,

2. Gasunie Transport B.V., gevestigd te Groningen,

appellanten,

en

de raad van de gemeente Delfzijl,

verweerder.

Procesverloop (verkort)

Bij besluit van 30 november 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Oosterhorn" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben VSL en VZE en Gasunie Transport beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de behandeling van het beroep aangehouden in verband met de prejudiciële vragen over het Programma Aanpak Stikstof (hierna: PAS) die de Afdeling in zaken over vergunningen voor veehouderijen heeft gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie bij uitspraak van 17 mei 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1259](#).

Overwegingen

Inleiding

1. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

2. Het plan voorziet in een actuele planologische regeling en enkele uitbreidingsmogelijkheden voor het industrieterrein Oosterhorn.

3. Het beroep van VSL en VZE gaat over de gevolgen van de industrie voor natuur en milieu. Het beroep van Gasunie Transport gaat over de bescherming van aardgastransportleidingen in het plangebied.

Zijn VSL en VZE belanghebbende?

4. De raad voert aan dat VSL en VZE geen belanghebbende zijn bij de vaststelling van het plan en dat hun beroep daarom niet-ontvankelijk is. De statutaire doelstellingen van de verenigingen zijn volgens de raad zo ruim dat niet gesteld kan worden dat bij de vaststelling van het plan belangen rechtstreeks betrokken zijn die de verenigingen "in het bijzonder" behartigen. Ook is volgens de raad niet gebleken van relevante feitelijke werkzaamheden.

4.1. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 15 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ2272, is met het vereiste "in het bijzonder" als bedoeld in artikel 1:2, derde lid, van de Awb bedoeld dat de zorg van een organisatie moet zijn toegespitst op een voldoende specifiek algemeen of collectief belang, welke gespecificeerde zorg de status van belanghebbende en daarmee beroepsrecht rechtvaardigt.

4.2. Het statutaire doel van VSL (in de door VSL overgelegde vertaling) is:

"het beschermen en in stand houden van het klimaat en het verbeteren van de kwaliteit van de lucht, het water, de natuur en de kwaliteit van leven in Oost-Friesland (D), de Duitse en de Nederlandse zijde van het Eems-estuarium, het middengedeelte van het estuarium, de Dollard en de Waddenzee en het bevorderen van een duurzame en toekomstgerichte ontwikkeling van de regio. Daarbij gaat het vooral om het voorkomen van de planning, bouw en exploitatie van kolen- en kerncentrales. De vereniging zet zich in voor een gedecentraliseerde productie van hernieuwbare energie."

Naar het oordeel van de Afdeling is deze doelstelling toegespitst op een voldoende specifiek algemeen belang om de status van belanghebbende te rechtvaardigen. VSL heeft een overzicht verstrekt van de feitelijke werkzaamheden die zij verricht ter verwezenlijking van haar doelstelling. Het gaat onder meer om het informeren van het publiek, het organiseren van demonstraties en petities en het deelnemen aan overleg met overheden over relevante ontwikkelingen.

Uit het milieueffectrapport dat voor het plan is gemaakt volgt dat de industrie in het plangebied effecten heeft op de lucht en de natuur in de gebieden waarvoor VSL zich inzet. Het gaat onder meer om stikstofdepositie op de Waddenzee. Dit betekent dat het algemene belang dat VSL krachtens haar doelstelling en feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigt rechtstreeks bij het plan is betrokken. VSL is daarom belanghebbende bij het plan.

4.3. Het statutaire doel van VZE is:

"een bijdrage te leveren aan een duurzame samenleving, in het belang van de kwaliteit van leven, milieu, natuur en landschap voor huidige en toekomstige generaties door te streven naar een breed maatschappelijk draagvlak voor bezuinigingen in energie, de toepassing van hernieuwbare energiebronnen en de afwijzing van vervuilende industriële activiteiten, waaronder de opwekking van energie uit kolen- en atoomcentrales."

Ook deze doelstelling is naar het oordeel van de Afdeling toegespitst op een voldoende specifiek algemeen belang om de status van belanghebbende te rechtvaardigen. De Afdeling

ziet geen redenen om te betwijfelen dat VZE voldoende feitelijke werkzaamheden verricht. VZE is daarom belanghebbende bij het plan.

4.4. Omdat VSL en VZE belanghebbende zijn bestaat geen aanleiding het beroep niet-ontvankelijk te verklaren.

Stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden

5. Het plan kan leiden tot meer stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden die zijn opgenomen in het PAS. De hoogste toename ontstaat op het Natura 2000-gebied "Waddenzee". De raad stelt zich op het standpunt dat hij de zekerheid heeft verkregen dat de toename van stikstofdepositie niet leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden. Dit blijkt volgens de raad uit het rapport "MER Oosterhorn - Passende beoordeling" van Arcadis van 13 december 2016. Hierin wordt geconcludeerd - kort samengevat - dat in het PAS voldoende zogenoemde ontwikkelingsruimte voor de herontwikkeling is gereserveerd om de toename in stikstofdepositie op te kunnen vangen. Dat die toename de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden niet aantast, blijkt volgens het rapport uit de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt.

6. VSL en VZE betogen onder meer dat het plan niet onder verwijzing naar de passende beoordeling van het PAS had mogen worden vastgesteld. Volgens hen is het PAS namelijk in strijd met artikel 6 van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG).

7. Het Hof van Justitie heeft de in de zaken over vergunningen voor veehouderijen gestelde vragen over het PAS beantwoord bij arrest van 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882. De Afdeling heeft in die zaken vervolgens op 29 mei 2019 uitspraak gedaan (ECLI:NL:RVS:2019:1603). In die uitspraak heeft de Afdeling vastgesteld dat met de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt niet de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden die in het PAS zijn opgenomen niet zullen worden aangetast. Dit heeft onder meer tot gevolg dat het niet meer mogelijk is om in een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming ontwikkelingsruimte toe te delen (rechtsoverweging 32.6 en 34.2).

Voor een bestemmingsplan zoals het onderhavige zijn tevens de volgende overwegingen van belang:

"35. Een bestemmingsplan dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, kan uitsluitend worden vastgesteld als op grond van een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet zal aantasten (artikel 19j, tweede en derde lid, van de Nbw 1998/artikel 2.7, eerste lid en 2.8, derde lid van de Wnb).

Een bestemmingsplan dat voorziet in een ruimtelijke ontwikkeling die ten opzichte van de feitelijk aanwezige, planologisch legale situatie ten tijde van de vaststelling van het plan leidt tot een toename van stikstofdepositie op overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied, is een plan dat significante gevolgen kan hebben en dat passend beoordeeld moet worden.

De vaststelling van het bestemmingsplan is niet één van de besluiten die genoemd zijn in artikel 19km van de Nbw 1998 of artikel 2.7 van het Bnb, zodat het PAS-beoordelingskader niet van toepassing is. Dit neemt niet weg dat verschillende bevoegde bestuursorganen geen individuele passende beoordeling voor een bestemmingsplan hebben gemaakt, maar voor het aspect stikstof hebben verwezen naar de passende beoordeling die ten grondslag is gelegd aan het PAS. Het kan daarbij onder meer gaan om bestemmingsplannen waarin een

concrete ontwikkeling is geregeld of waarin uitbreidingsmogelijkheden zijn geboden die de drempel- of grenswaarde niet overschrijden (zie ABRvS 20 december 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:3530](#), r.o. 4.9).

35.1. De conclusie in deze uitspraak dat de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het PAS niet voldoet aan de eisen die het Hof daaraan stelt kan gevolgen hebben voor de hiervoor bedoelde bestemmingsplannen waarvan de beroepsprocedure nog niet is afgerond en waarin op dit punt beroepsgronden naar voren zijn gebracht door degene die zich op deze bepalingen kan beroepen. De raad kan/kon bij de vaststelling van een bestemmingsplan niet verwijzen naar de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het PAS. De raad heeft in die gevallen het bestemmingsplan of het plandeel dat in de ruimtelijke ontwikkeling voorziet, vastgesteld in strijd met artikel 19j, derde lid, van de Nbw 1998 of artikel 2.8, derde lid, van de Wnb."

8. Gelet op vorenstaande overwegingen is de Afdeling van oordeel dat de raad het onderhavige plan heeft vastgesteld in strijd met artikel 2.8, derde lid, van de Wet natuurbescherming, aangezien hij daarbij heeft verwezen naar de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het PAS.

Conclusie

9. Het beroep van VSL en VZE is kennelijk gegrond. Het plan moet, gelet op de samenhang tussen de verschillende plandelen, in zijn geheel worden vernietigd.

Gelet op de aard van het gebrek is het beroep van Gasunie Transport ook kennelijk gegrond. Hetgeen in dit beroep is aangevoerd, behoeft geen bespreking meer.

10. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

11. De raad dient ten aanzien van VSL en VZE op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. Van proceskosten van Gasunie Transport die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Delfzijl van 30 november 2017 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Oosterhorn";

III. draagt de raad van de gemeente Delfzijl op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II wordt verwerkt op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Delfzijl tot vergoeding van bij Vereniging Bürgerinitiative Saubere Luft Ostfriesland en Vereniging Zuivere Energie in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 768,00 (zegge: zevenhonderdachtenzestig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

V. verstaat dat de raad van de gemeente Delfzijl aan appellanten vergoed het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 333,00 (zegge: driehonderddrieëndertig euro) voor Vereniging Bürgerinitiative Saubere Luft Ostfriesland en Vereniging Zuivere Energie, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan, en € 333,00 (zegge: driehonderddrieëndertig euro) voor Gasunie Transport B.V.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. R.R. Jacobs, griffier.

w.g. Van Diepenbeek w.g. Jacobs
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 17 juli 2019

717.

BIJLAGE - Wettelijk kader

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:2

"1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

(...)

3. Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen."

Wet natuurbescherming

Artikel 2.7

"1. Een bestuursorgaan stelt een plan dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, uitsluitend vast indien is voldaan aan artikel 2.8, met uitzondering van het negende lid.

(...)"

Artikel 2.8

"1. Voor een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, of een project als bedoeld in artikel 2.7, derde lid, onderdeel a, maakt het bestuursorgaan, onderscheidenlijk de aanvrager van de vergunning, een passende beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied.

(...)

3. Het bestuursorgaan stelt het plan uitsluitend vast, en gedeputeerde staten verlenen voor het project, bedoeld in het eerste lid, uitsluitend een vergunning, indien uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan, onderscheidenlijk het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.

(...)"