

HANDREIKING PASSENDE BEOORDELING STIKSTOFASPECTEN BESTEMMINGSPLANNEN

Ministerie van EZ, Programmadirectie Juridisch instrumentarium Natuur en Gebiedsinrichting
17-6-2015

1. Inleiding

In Nederland zijn er 117 Natura 2000-gebieden met stikstofgevoelige habitats waarvan de kritische depositiewaarde (KDW)¹ wordt overschreden. Uit de jurisprudentie volgt dat in die gevallen niet op voorhand kan worden uitgesloten dat een toename van de stikstofdepositie door functies of ontwikkelingen die in bestemmingsplannen mogelijk worden gemaakt tot significante gevolgen leidt. De Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw) eist – overeenkomstig de Habitatrichtlijn (hierna: Hrl) – dat ingeval een plan mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied heeft, een passende beoordeling van het bestemmingsplan wordt opgesteld. Hieruit moet de zekerheid worden verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het betreffende gebied niet worden aangetast. In deze gevallen moet ook een milieueffectrapport worden opgesteld.²

Provincies en gemeenten hebben aangegeven behoefte te hebben aan duidelijkheid over de vereisten van de Nbw ten aanzien van bestemmingsplannen die functies of ontwikkelingen mogelijk maken die een toename van stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied kunnen veroorzaken. Dit mede in het licht van het op grond van de Nbw vastgestelde programma aanpak stikstof, dat de vergunningverlening voor individuele stikstofemissieveroorzakende activiteiten beoogt te faciliteren.

Deze handreiking beoogt inzichtelijk te maken wanneer vanuit de optiek van stikstofbelasting moet worden overgegaan tot het opstellen van een passende beoordeling, en op welke wijze invulling kan worden gegeven aan deze toets. Daartoe wordt eerst het wettelijk kader geschetst (paragraaf 2). Vervolgens wordt aangegeven welke eisen daaraan worden gesteld in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) (paragrafen 3 en 4). Daarmee wordt ingegaan op de gevolgen van de programmatische aanpak stikstof (PAS) voor de toets van bestemmingsplannen (paragraaf 5). Ten slotte volgen praktische aanwijzingen voor de toetsing van bestemmingsplannen op het punt van stikstofdepositie (paragraaf 6).

N.B. *Lezers die goed in de wetgeving en jurisprudentie over bestemmingsplannen in samenhang met de natuurtoets thuis zijn, kunnen de paragrafen 2 tot en met 4 overslaan. Paragraaf 5 en 6 informeren over de gevolgen van de PAS en geven praktische aanwijzingen.*

¹ De kritische depositiewaarde van stikstof is te definiëren als de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van het habitat significant wordt aangetast door de verzurende en/of vermestende invloed van atmosferische stikstofdepositie.

² Artikel 7.2a Wet milieubeheer en artikel.

2. Eisen vanuit de Natuurbeschermingswet 1998 en de Habitatrictlijn

Wanneer een plan significante gevolgen kan hebben, moet het bestuursorgaan ingevolge artikel 19j, tweede lid, van de Nbw een passende beoordeling opstellen vóórdat het plan kan worden vastgesteld. Deze passende beoordeling moet de zekerheid geven dat de natuurlijke kenmerken van het betreffende gebied niet worden aangetast. Artikel 19j, tweede lid, Nbw dient ter implementatie van artikel 6, derde lid, Hrl.

Als het bevoegd gezag op grond van de passende beoordeling niet de vereiste zekerheid heeft verkregen dat een plan de natuurlijke kenmerken niet zal aantasten, kan het plan in beginsel niet worden vastgesteld. Dat is alleen anders als een beroep kan worden gedaan op artikel 19g, tweede lid, Nbw. Dat artikellid maakt het mogelijk het plan alsnog vast te stellen als er geen alternatieve oplossingen beschikbaar zijn, sprake is van dwingende redenen van openbaar belang en compenserende maatregelen worden getroffen. Als in een gebied een prioritair habitattype voorkomt, kan op deze uitzondering alleen een beroep worden gedaan op grond van argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of voor het milieu wezenlijke gunstige effecten, of – na advies van de Europese Commissie op vraag van het ministerie van EZ – andere dwingende redenen van groot openbaar belang (artikel 19g, derde lid, Nbw). Hiermee is artikel 6, vierde lid, Hrl geïmplementeerd. Omdat deze handreiking de passende beoordeling als onderwerp heeft, wordt het spoor van artikel 19g, tweede en derde lid, Nbw niet nader besproken.

Het bestemmingsplan zal rekening moeten houden met de in het aanwijzingsbesluit voor het betrokken gebied op grond van artikel 10a, tweede lid, Nbw vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen en de wijze waarop deze zijn uitgewerkt in het voor het gebied op grond van artikel 19a Nbw vastgestelde beheerplan (artikel 19j, eerste lid, Nbw). De aanwijzingsbesluiten worden vastgesteld door de Minister van Economische Zaken. De beheerplannen worden over het algemeen vastgesteld door gedeputeerde staten van de provincie waarin het gebied geheel of grotendeels is gelegen, behalve voor zover de verantwoordelijkheid voor het beheer bij het Rijk ligt.

3. De voortoets

3.1 Algemeen

Bij het opstellen van een bestemmingsplan beziet de gemeenteraad in de zogenoemde 'voortoets' of een passende beoordeling van dat plan moet worden gemaakt. Dit is het geval indien de waarschijnlijkheid of het risico bestaat dat het plan – al dan niet in combinatie met andere plannen of projecten – significante gevolgen heeft voor een of meerdere Natura 2000-gebieden. Dat risico bestaat volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie, wanneer deze gevolgen op grond van objectieve gegevens niet op voorhand kunnen worden uitgesloten.³ Als twijfel bestaat of schadelijke effecten uit zullen blijven, moet dus een passende beoordeling plaatsvinden.

Een uitzondering op de verplichting om een passende beoordeling op te stellen is neergelegd in artikel 19j, vijfde lid, Nbw. Ingeval het plan een herhaling of voortzetting is van een plan of project waarvoor reeds eerder een passende beoordeling is gemaakt, kan ingevolge dat artikellid een nieuwe passende beoordeling achterwege blijven, voor zover deze redelijkerwijs geen nieuwe ge-

³ HvJ 7 september 2004, zaak C-127/02 (Kokkelvisserij), r.o. 43 en 44.

gevens of inzichten kan opleveren omtrent de significante gevolgen ervan. De plan-mer die voor bestemmingsplannen is gekoppeld aan het opstellen van een passende beoordeling is in deze situatie ook niet nodig. Feitelijk is er al een – nog steeds actuele – passende beoordeling aanwezig, die aantoont dat schadelijke effecten als gevolg van het plan zijn uitgesloten.

3.2 Significantie

Bij de voortoets draait het om de vraag of sprake *kan* zijn van significante gevolgen. De significantie van de gevolgen voor een gebied van een plan wordt afgezet tegen de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied, die zijn neergelegd in het aanwijzingsbesluit⁴ en zijn uitgewerkt in het beheerplan⁵ voor dat gebied. Wanneer een plan gevolgen heeft voor het gebied, maar de instandhoudingsdoelstellingen daarvan niet in gevaar brengt, zijn significante gevolgen uitgesloten. Omgekeerd moet een plan dat de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken gebied in gevaar dreigt te brengen, noodzakelijkerwijs worden beschouwd als een plan dat significante gevolgen kan hebben. De significantie van de gevolgen moet met name worden beoordeeld in het licht van de specifieke milieukenmerken en omstandigheden van het gebied waarop het plan betrekking heeft.

Over de uitleg van het begrip 'significantie' is in 2009 de 'leidraad significantie' van het Steunpunt Natura 2000 verschenen. De leidraad is te raadplegen via www.natura2000.nl. De beoordeling of een plan significante gevolgen kan hebben vergt evenwel altijd maatwerk, waarbij met de specifieke kenmerken van het gebied en het plan rekening moet worden gehouden.

Cumulatie

Bij de voortoets moet worden bekeken of het bestemmingsplan afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten⁶ significante gevolgen kan hebben. Onzekere toekomstige gebeurtenissen en reeds voltooide plannen en projecten kunnen bij de beoordeling van cumulatieve effecten buiten beschouwing blijven⁷. Bij de beoordeling dienen wel andere voorgenomen plannen en projecten te worden betrokken. Bij 'projecten' gaat het dan om 'projecten' waarvoor een vergunning is verleend, maar die nog niet zijn gerealiseerd. Andere (ontwerp)bestemmingsplannen kunnen buiten beschouwing worden gelaten, omdat voor de verwezenlijking van daarin opgenomen projecten in de toekomst nog nadere besluitvorming in het kader van de Nbw-vergunningverlening moet plaatsvinden.⁸

In hoeverre **stikstofdepositie** voor significante gevolgen op Natura 2000-gebieden kan zorgen, wordt bepaald door te bezien of de ontwikkelingen die het plan mogelijk maakt tot een toename van de depositie leiden. Van plannen die ten opzichte van de feitelijke situatie op het referentiemoment geen toename van de stikstofdepositie veroorzaken op Natura 2000-gebieden met stikstofgevoelige habitats waarvan de KDW wordt overschreden, zijn significante gevolgen met zekerheid uit te sluiten. Op de referentiesituatie wordt in paragraaf 4.3 nader ingegaan. In dit geval hoeft geen passende beoordeling te worden opgesteld. Als uit de voortoets blijkt dat de realisatie

⁴ Aanwijzingsbesluit als bedoeld in artikel 10a Nbw.

⁵ Beheerplan als bedoeld in artikel 19a Nbw.

⁶ Een activiteit is een 'project' in de zin van de Nbw als er sprake is van 'de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of (materiële) werken en andere (materiële) ingrepen in het natuurlijke milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten'.

⁷ ABRvS 9 december 2009, nr. 200805338/1/R2.

⁸ ABRvS 30 oktober 2013, nrs. 201203812/1/R2 en 201203820/1/R2, r.o. 10.2, en ABRvS 16 april 2014, nr. 201304768/1/R2, r.o. 38.3 en 38.4.

van de in het plan opgenomen ontwikkelingsmogelijkheden wel leidt tot een toename van stikstofdepositie op één of meer in het kader van Natura 2000 beschermde⁹ stikstofgevoelige habitats waarvan de KDW al wordt overschreden of door de toename van de stikstofdepositie kan worden overschreden, moet de gemeenteraad wel een passende beoordeling opstellen. Ook indien bij voorbaat bekend is dat externe saldering zal worden toegepast is een passende beoordeling noodzakelijk volgens de Afdeling.¹⁰

3.3 Voortoets van bestemmingsplannen

Bij het bepalen of een bestemmingsplan mogelijk significante gevolgen veroorzaakt door het aspect stikstofdepositie – dus of sprake is van een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie in een gebied met stikstofgevoelige habitats waarvan de KDW wordt overschreden – is het van belang om alle onderdelen van het plan te betrekken. Bij de toets of deze planonderdelen mogelijk significante gevolgen veroorzaken, moet worden uitgegaan van de maximale invulling van het bestemmingsplan. Hier wordt nader op ingegaan in paragraaf 4.4.

Volgens de jurisprudentie van de Afdeling moeten in elk geval de gevolgen worden meegewogen van:

- de toepassing van ontheffings-, wijzigings- en uitwerkingsmogelijkheden,¹¹
- de werkzaamheden bij de uitvoering van het bestemmingsplan,¹²
- het opnieuw positief bestemmen van in het voorgaande bestemmingsplan opgenomen, maar nog niet gerealiseerde ontwikkelingsmogelijkheden¹³ en
- ontwikkelingen die reeds op basis van overgangsrecht, illegaal dan wel op basis van een daartoe verleende omgevingsvergunning of andere vergunning zijn gerealiseerd en nu voor het eerst in het bestemmingsplan worden opgenomen.¹⁴

Mitigerende maatregelen mogen daarentegen in de voortoets níet worden betrokken: deze komen in een later stadium, bij de passende beoordeling, aan de orde.¹⁵ In paragraaf 4.5 wordt mitigatie nader besproken.

4. De passende beoordeling

4.1 Algemeen

De passende beoordeling van een bestemmingsplan maakt deel uit van de voor het plan voorgeschreven milieueffectrapportage (artikel 19j, vierde lid, Nbw).

In een passende beoordeling worden, op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake, alle aspecten van het plan onderzocht die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten (zie het kader over cumulatie in paragraaf 3.2) de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar kunnen

⁹ Uit het op grond van artikel 19a Nbw vastgestelde aanwijzingsbesluit van het betrokken Natura 2000-gebied blijkt welke natuurlijke habitats en habitats van soorten in het gebied zijn beschermd en welke doelstelling daarvoor geldt in termen van behoud of herstel.

¹⁰ ABRvS 1 april 2015, nr. 201402973/1/R3.

¹¹ ABRvS 7 juli 2010, nr. 200901747/1/R3, ABRvS 25 mei 2011, nr. 201004365/1/R2, ABRvS 7 september 2011, nr. 200907076/1/R3.

¹² ABRvS 3 maart 2010, nr. 200807605/1/R1.

¹³ ABRvS 7 juli 2010, nr. 200901747/1/R3.

¹⁴ ABRvS 5 januari 2011, nr. 200904136/1/R3, en ABRvS 19 juni 2013, nr. 201205470/1/R2.

¹⁵ Zie onder andere ABRvS 7 september 2011, nr. 201003301/1/R2 en ABRvS 7 mei 2008, nr. 200604924/1.

brengen. Uit de passende beoordeling moet, zoals gezegd, de zekerheid worden verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het betreffende Natura 2000-gebied niet worden aangetast. Deze zekerheid bestaat pas wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn, aldus het Hof van Justitie van de Europese Unie. Met een minder streng toestemmingscriterium zou volgens het Hof de verwezenlijking van de doelstelling van de bescherming van de gebieden – het doel van artikel 6, derde lid, Hrl – niet even goed kunnen worden gegarandeerd.¹⁶

De passende beoordeling moet ter voorbereiding van het plan worden uitgevoerd, zodat vóór de vaststelling inzichtelijk is gemaakt wat de effecten op de natuur zijn. Het is niet toegestaan om deze toets uit te stellen tot het moment waarop besluitvorming plaatsvindt over de projecten die in het bestemmingsplan zijn opgenomen. Met bijvoorbeeld een bepaling in de planregels dat vóór de vergroting van een bouwvlak moet worden aangetoond dat er geen nadelige effecten plaatsvinden in het Natura 2000-gebied in de buurt, wordt de gemeenteraad dan ook niet van zijn plicht om een passende beoordeling op te stellen ontheven. De Afdeling overweegt in haar uitspraak van 31 oktober 2012 daarover:

*"Het standpunt van de raad dat het Natura 2000-gebied in de nabijheid voldoende is beschermd, omdat ingevolge artikel 3, lid 3.9, onder 3.9.3, sub f, van de planregels voor de vergroting van een bouwvlak aangetoond moet worden dat er geen nadelige effecten plaatsvinden in het Natura 2000-gebied in de nabijheid, kan niet worden gevolgd. Daartoe wordt overwogen dat het onderzoek naar de gevolgen voor een Natura 2000-gebied ingevolge artikel 19j, eerste lid, van de Nbw 1998 had moeten worden verricht bij de voorbereiding van het plan."*¹⁷

Evenmin is volgens de Afdeling toelaatbaar om in de planregels te voorzien in een algemeen verbod voor gebruik waarvoor een Nbw-vergunning is vereist maar nog geen vergunning is verleend. Een dergelijke bepaling doorkruist de wettelijke bevoegdheidsverdeling, omdat daarmee een handhavingsbevoegdheid voor het college van burgemeester en wethouders wordt gecreëerd voor gebruik zonder Nbw-vergunning, terwijl die bevoegdheid op grond van de Nbw berust bij de Minister van Economische Zaken, onderscheidenlijk gedeputeerde staten. Verder leidt de bepaling ertoe dat niet op grond van het bestemmingsplan op voorhand kan worden vastgesteld welk handelen als gebruik in strijd met dat plan wordt aangemerkt, waarmee de rechtszekerheid in het geding komt. Vanwege strijd met de bevoegdheidsverdeling mag evenmin een regeling worden opgenomen waarin de afgifte van een omgevingsvergunning via de planvoorschriften afhankelijk wordt gesteld van verenigbaarheid met de Nbw.¹⁸

4.2 Aantasting van natuurlijke kenmerken

De vraag is allereerst wanneer sprake is van 'aantasting van de natuurlijke kenmerken' van een Natura 2000-gebied. Voor de beoordeling of de natuurlijke kenmerken van een gebied worden aangetast moet volgens de leidraad van de Europese Commissie worden gekeken naar de ecologische functies van het gebied, waarbij de beoordeling moet worden toegespitst op en beperkt tot de

¹⁶ HvJ 7 september 2004, zaak C-127/02 (Kokkelvisserij), r.o. 43, 44, 58, 59. Zie ook zo: HvJ 10 januari 2006, zaak C-98/03 (Commissie tegen Duitsland, r.o. 40; HvJ 20 oktober 2005, zaak C-6/04 (Commissie tegen Verenigd Koninkrijk), r.o. 54.

¹⁷ ABRvS 31 oktober 2012, nr. 201105435/1/R3, r.o. 4.4; zie ook ABRvS 5 november 2014, zaaknr. 201308949/1/R2, r.o. 39.11.

¹⁸ ABRvS 6 augustus 2014, nr. 201207794/1/R4, r.o. 50.8 en 50.9.

instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied.¹⁹ Van aantasting van natuurwaarden is sprake als het ecosysteem zich na verstoring niet kan herstellen noch het vermogen bezit zich te ontwikkelen in een voor de instandhouding gunstige zin. Dat sluit aan bij 'het in gevaar brengen van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied'. Volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) in de zaak Sweetman²⁰ is geen sprake van een aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied in de zin van art. 6, derde lid, Hrl, indien het gebied wordt behouden in een gunstige staat van instandhouding. In de uitspraak overweegt het Hof (r.o. 39 en 40):

*"Hieruit kan worden afgeleid dat een ingreep geen aantasting van de natuurlijke kenmerken van een gebied, te weten een natuurlijke habitat, in de zin van artikel 6, lid 3, tweede volzin, van de habitatrichtlijn meebrengt, indien dat gebied wordt behouden in een gunstige staat van instandhouding, hetgeen neerkomt op het duurzame behoud van de in deze richtlijn bedoelde bepalende kenmerken van het betrokken gebied die verband houden met de aanwezigheid van een type natuurlijke habitat waarvan het doel van instandhouding ervan ertoe heeft geleid dat dit gebied in de lijst van gebieden van communautair belang is opgenomen (...). De bevoegde nationale instanties mogen derhalve geen toestemming verlenen voor ingrepen die de ecologische kenmerken van gebieden met prioritaire typen natuurlijke habitats blijvend in gevaar dreigen te brengen. Dat zou met name het geval zijn wanneer een ingreep zou kunnen leiden tot het verdwijnen of de gedeeltelijke en onherstelbare vernietiging van een prioritair type natuurlijke habitat in het betrokken gebied (...)."*²¹

In de zaak Sweetman spreekt het Hof – in het licht van de voorliggende vragen en specifieke omstandigheden van het geval – over prioritaire typen natuurlijke habitats. Gezien de algemene jurisprudentielijn en de andere zaken waarnaar het Hof verwijst en ook de systematiek en doelstellingen van de Hrl, moet ervan worden uitgegaan dat het door het Hof overwogene eveneens geldt voor niet-prioritaire natuurlijke typen habitats en voor habitats van soorten waarvoor in het aanwijzingsbesluit instandhoudingsdoelstellingen zijn geformuleerd.

Voor het aspect **stikstofdepositie** geldt overeenkomstig vaste jurisprudentie van de Afdeling – bij Natura 2000-gebieden waar ten aanzien van één of meer habitats de KDW al wordt overschreden – dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied in ieder geval is uit te sluiten, indien, met inachtneming van de mitigerende maatregelen (zie paragraaf 4.5), de totale omvang van stikstofdepositie op de betrokken habitats niet toeneemt ten opzichte van de feitelijke situatie. Dit zal in de passende beoordeling moeten worden aangetoond, waarbij de effecten van de mitigerende maatregelen moeten worden onderbouwd. Bij habitats waarvan de KDW niet wordt overschreden zal over het algemeen ook een toename van de stikstofdepositie kunnen worden geaccepteerd, zolang de totale depositie lager blijft dan de KDW.

4.3 De referentiesituatie

Bij de voortoets en de passende beoordeling moeten de gevolgen van het plan worden gezien in relatie tot de referentiesituatie. Ingevolge de vaste jurisprudentie van de Afdeling geldt als referentiesituatie bij de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan ter vervanging van het geldende

¹⁹ Leidraad van de Europese Commissie "Beheer van 'Natura 2000'-gebieden; De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG).

²⁰ HvJ EG, 11-04-2013, zaak C-258/11.

²¹ Vgl. zaken C-308/08 (Commissie/Spanje), r.o. 21, en C-404/09 (Commissie/Spanje), r.o. 163.

bestemmingsplan: de huidige – legale – feitelijke situatie ten tijde van de vaststelling van het nieuwe plan.²² Ontwikkelingen die onder het vigerende plan al mogelijk waren, maar die niet zijn gerealiseerd, gelden als nieuwe ontwikkelingen. Immers, als bestaande, niet-gerealiseerde bestemmingen worden gehandhaafd, biedt dit 'nieuwe' mogelijkheden ten opzichte van de feitelijke situatie.

In een uitspraak van 1 mei 2013 heeft de Afdeling op twee vlakken een uitzondering op deze regel geformuleerd. Ten eerste overweegt de Afdeling dat ook een bouwwerk dat weliswaar nog niet is opgericht, maar wel onherroepelijk is vergund, in het plan als zodanig dient te worden bestemd.²³ De Afdeling heeft deze lijn bevestigd op 22 oktober 2014.²⁴ Daarbij is verduidelijkt dat de referentiesituatie wordt gevormd door de volledig vergunde onherroepelijke situatie die zijn vertaling vindt in het plan.

Ten tweede geeft de uitspraak van 1 mei 2013 aan dat de vergunde situatie van de Hinderwetvergunning of de Wm-vergunning op de Europeesrechtelijke peildatum de referentiesituatie vormt om te bepalen of de stikstofdepositie significante gevolgen heeft.²⁵ Dit sluit aan bij de jurisprudentie over de beoordeling van projecten die vóór de peildatum op grond van de Wet milieubeheer of de Hinderwet zijn vergund.²⁶ De uitspraak van 22 oktober 2014 toetst aan de Wm-vergunning van na de referentiedatum omdat deze vergunning een lagere ammoniakemissie kende dan de situatie op de referentiedatum. Deze benadering is in lijn met vaste jurisprudentie van de Afdeling.²⁷

Wanneer de vergunde emissie niet toeneemt ten opzichte van de Europeesrechtelijke referentiesituatie, zijn volgens de Afdeling significante gevolgen uitgesloten. Het is aannemelijk dat de Afdeling voor bestemmingsplannen ook onder de PAS deze lijn zal blijven aanhouden.

4.4 Maximale planologische mogelijkheden

Zoals ook bij de voortoets het geval is, moeten bij de passende beoordeling alle onderdelen van het plan – en de effecten daarvan als deze tot uitvoering worden gebracht – worden betrokken.

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling moet zowel bij de voortoets als in de passende beoordeling van een bestemmingsplan worden uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden die een plan biedt, en niet van een inschatting van wat er in werkelijkheid zal gaan gebeuren of van wat wordt beoogd.²⁸ De achterliggende gedachte is dat alle mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt in de praktijk kunnen worden benut en dat de plantoets dus moet uitwijzen of ook in dat geval negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied zijn uit te sluiten.

Dat de passende beoordeling een oordeel moet geven over alle mogelijkheden die een plan biedt

²² Zie bijvoorbeeld ABRvS 5 december 2012, nr. 201109053/1/R2, ABRvS 13 februari 2013, nr. 201201236/1/R1 en ABRvS 22 oktober 2014, nr. 201306991/1/R3.

²³ ABRvS 1 mei 2013, nr. 201202866/1/R1, r.o. 3.

²⁴ ABRvS 22 oktober 2014, nr. 201306991/1/R3, r.o. 4.6.

²⁵ ABRvS 1 mei 2013, nr. 201202866/1/R1, r.o. 19.2. De peildatum die daarbij wordt gehanteerd is op zijn vroegst 10 juni 1994 voor gebieden die zijn aangewezen op grond van de Vogelrichtlijn en 10 december 2004 voor gebieden die op grond van de Hrl op de lijst van gebieden van communautair belang zijn geplaatst. Indien een Vogelrichtlijngebied na 10 juni 1994 is aangewezen of indien een Hrl na 10 december 2004 op de communautaire lijst is geplaatst, geldt de datum waarop dat heeft plaatsgevonden als peildatum.

²⁶ ABRvS 31 maart 2010, nr. 200903784/1/R2.

²⁷ ABRvS 13 november 2013, nr. 201211640/1/R2, r.o. 4.1.

²⁸ Bijvoorbeeld ABRvS 31 oktober 2012, nr. 201105435/1/R3.

heeft de Afdeling onder meer in haar uitspraak van 5 december 2012 – over het buitengebied van Zelhem – uitgemaakt. Zij overwoog het volgende:

*"De planregels maken de vestiging - door omschakeling of hervestiging - van een intensieve veehouderij met een maximale omvang van 1 hectare mogelijk op alle agrarische bouwvlakken, met uitzondering van de agrarische bouwvlakken ter plaatse van de aanduiding "reconstructiewetzone - extensiveringsgebied". Voorts is de uitbreiding van een intensieve veehouderij tot 1 hectare toegestaan, voor zover een bedrijf die omvang nog niet heeft. Daarnaast biedt het plan de mogelijkheid om een agrarisch bouwvlak ter plaatse van de aanduiding "reconstructiewetzone - verwevingsgebied ontwikkelingslocaties" met toepassing van een wijzigingsbevoegdheid ten behoeve van een intensieve veehouderij te vergroten tot 1,5 hectare en om intensieve veehouderijtakken ter plaatse te concentreren, waarbij een uitbreiding van het bouwvlak groter dan 1 hectare mogelijk is. In de planregels is geen maximum opgenomen wat betreft het aantal intensieve veehouderijen dat zich mag vestigen in het plangebied, noch een maximum ten aanzien van de omvang van de toegestane bedrijfsactiviteiten van intensieve veehouderijen in het gebied, zodat het plan ruime mogelijkheden biedt voor de vestiging en uitbreiding van intensieve veehouderijen. Het aantal keren dat van de wijzigingsbevoegdheid voor verschillende locaties gebruik kan worden gemaakt, is niet beperkt. De planregels bieden daarmee meer uitbreidingsmogelijkheden dan de maximale uitbreidingsmogelijkheden van 10% waarvan is uitgegaan in het plan-MER. Ter zitting heeft de raad aangegeven dat is uitgegaan van een reële groei van de sector, wat volgens de raad niet betekent dat alle agrarische bouwvlakken door intensieve veehouderijen in gebruik genomen zullen worden, noch dat de wijzigingsbevoegdheden maximaal zullen worden benut. Hieruit volgt dat bij de beoordeling van de milieueffecten in het plan-MER, waaronder geurhinder en de effecten van het plan op de natuurlijke kenmerken van de omliggende Natura 2000-gebieden, niet is uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden van het plan. De raad heeft dit miskend, zodat de raad zich ten onrechte bij de vaststelling van het plan op het plan-MER heeft gebaseerd. De stelling van de raad dat bij de beoordeling van een omgevingsvergunning voor de vestiging of uitbreiding van een intensieve veehouderij een nadere beoordeling van de milieueffecten zal worden verricht, ontslaat de raad niet van zijn verplichting om bij de vaststelling van het plan te beoordelen of het plan in beginsel in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening gelet op de maximale mogelijkheden van het plan."*²⁹

Provinciale regels die de maximale planologische mogelijkheden beperken, vormen voor de Afdeling geen reden om de maximale mogelijkheden uit het plan lager vast te stellen.³⁰ Wel mag bij het vaststellen van de maximale mogelijkheden rekening worden gehouden met andere eisen die op de kavel beslag leggen zoals manoeuvreerruimte, opslagmogelijkheden, de vereiste beplanting voor de landschappelijke inpassing en de bedrijfswoning.³¹ Het is nog niet duidelijk of de Afdeling in de toekomst meer ruimte voor een benadering op basis van reëel te verwachten ontwikkelingen in plaats van theoretisch mogelijke ontwikkelingen geeft, in het licht van de extra waarborgen die het programma aanpak stikstof biedt (zie paragraaf 5). In het licht van de jurisprudentie is het echter

²⁹ ABRvS 5 december 2012, nr. 201109053/1/R2, r.o. 19.6; zie ook bijvoorbeeld ABRvS 14 augustus 2013, nr. 201109895/1/R3, r.o. 7.4.1 en ABRvS 4 februari 2015, nr. 201307836/1/R3, r.o. 17.3. Er is jurisprudentie waaruit blijkt dat mag worden uitgegaan van een representatieve invulling van de maximale mogelijkheden van een bestemmingsplan (zie de artikelen van S. van Velzen in het Tijdschrift voor Bouwrecht 2013/55 en 2013/77), maar in het kader van de plantoets op grond van artikel 19j Nbw wordt die lijn door de Afdeling vooralsnog niet gevolgd.

³⁰ ABRvS 1 april 2015, nr. 201308952/1/R3, r.o.14.

³¹ ABRvS 11 maart 2015, nr. 201404112/1/R2, r.o. 8.3.

sowieso verstandig de planologische mogelijkheden af te stemmen op de werkelijk verwachte ontwikkelingen, zodat de effecten van het plan zo beperkt mogelijk blijven.

Begrenzing van de planologische mogelijkheden kan bijvoorbeeld door in het bestemmingsplan regels op te nemen over de maximaal toegestane uitbreiding. Planregels moeten uiteraard altijd een planologische relevantie hebben, maar dit wordt in de rechtspraak ruim opgevat.

Het beeld uit de jurisprudentie tot nu toe over wat geoorloofd is op het vlak van begrenzing van planologische mogelijkheden door planregels:

- er kan een maximum worden gesteld aan het aantal intensieve veehouderijen dat zich mag vestigen in het plangebied en aan de omvang van de toegestane bedrijfsactiviteiten van intensieve veehouderijen in het gebied;³²
- er kan een maximum worden gesteld aan het aantal te houden stuks vee;³³
- er kan een verbod op uitbreiding van de veestapel worden opgenomen. Wanneer een verbod is opgenomen, dan zijn de planologische mogelijkheden beperkt en hoeft geen rekening te worden gehouden met een mogelijke uitbreiding van de veestapel en toename van stikstofdepositie. Een verbod mag echter niet afhankelijk worden gesteld van de voorwaarde dat door de uitbreiding van de veestapel sprake kan zijn van significante gevolgen voor het Natura 2000-gebied. Een dergelijk voorwaardelijk verbod is namelijk een doorkruising van bevoegdheden (zie paragraaf 4.1);³⁴
- er kan een maximum worden gesteld aan de oppervlakte van de agrarische bedrijfsgebouwen ten hoogste de bestaande oppervlakte mag bedragen, en daarbij kan worden bepaald dat een grotere oppervlakte is toegestaan indien geen sprake is van een toename van ammoniakemissie van het betreffende bedrijf;³⁵
- er kan een maximum worden gesteld aan de ammoniakemissie of stikstofemissie van de bedrijven in het plangebied.³⁶

4.5 Mitigerende maatregelen

Om aan te tonen dat de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet worden aangetaast, kan de gemeenteraad bij de passende beoordeling van een bestemmingsplan de effecten van mitigerende maatregelen betrekken. Mitigerende maatregelen zijn maatregelen die de effecten die door een plan of project worden veroorzaakt beperken of voorkomen. Bij een toename van stikstofdepositie op een overbelast gebied bestaat volgens de huidige jurisprudentie van de Afdeling per definitie de kans op aantasting van de natuurlijke kenmerken van een gebied.³⁷ Er moeten in dat geval dus altijd mitigerende maatregelen worden getroffen, die ervoor zorgen dat de stikstofdepositie per saldo niet toeneemt of anderszins voorkomen dat schadelijke effecten optreden.

Een bekend voorbeeld van een mitigerende maatregel is het salderen van de toename van stikstofdepositie met een afname die door het beëindigen van een andere activiteit elders wordt veroorzaakt.³⁸ Saldering binnen een bestemmingsplan is door de Afdeling geaccepteerd, mits er sprake is

³² Zie de hiervoor aangehaalde uitspraak inzake het buitengebied van Zelhem.

³³ ABRvS 8 mei 2013, nr. 201208118/1/R1, r.o. 14.

³⁴ ABRvS 6 augustus 2014, nr. 201207794/1/R4, r.o. 50.10.

³⁵ ABRvS 29 oktober 2014, nr. 201307656/1/R4, r.o. 6.7.

³⁶ Gezien de uitspraak van ABRvS 29 oktober 2014, nr. 201307656/1/R4, r.o. 6.7, moet ook enkel een emissieplafond mogelijk zijn.

³⁷ ABRvS 24 oktober 2012, nr. 201107891/1/R3, r.o. 2.3.3 e.v. en de daarin aangehaalde jurisprudentie. De enige uitzondering is wanneer met ecologisch onderzoek aangetoond kan worden dat verdroging in plaats van stikstofdepositie de oorzaak is van verslechtering. Zie voor de uitzondering ABRvS 3 maart 2015, nr. 2013073542/1/R1.

³⁸ ABRvS 23 maart 2009, nr. 200906485/1/R3, r.o. 2.11.

van voldoende samenhang tussen de beëindigde activiteit en de nieuwe activiteit en de effecten zich ten aanzien van hetzelfde habitatype op dezelfde locatie voordoen.

Een voorbeeld van saldering op planniveau is het bestemmingsplan van de gemeente Oisterwijk, waarover de Afdeling 14 augustus 2013 een uitspraak heeft gedaan. In de passende beoordeling van dat bestemmingsplan had de gemeenteraad de te verwachten maximale stikstofdepositie van een nieuw agrarisch bedrijf gesaldeerd met de geldende milieuvergunningen voor twee agrarisch bedrijven die werden beëindigd en in het bestemmingsplan waren wegbestemd. De Afdeling oordeelde dat, nu sprake was van een zodanige samenhang tussen het opheffen van de twee huidige locaties en het oprichten van de nieuwe locatie, de raad die beëindigingen had mogen aanmerken als mitigerende maatregel.³⁹ Voldoende samenhang wordt veelal ook aangenomen op basis van een overeenkomst tussen het 'saldogevende' en het 'saldonemende' bedrijf en de verklaring van het daartoe bevoegde gezag dat de relevante milieu-/omgevingsvergunningen worden ingetrokken. Met de inwerkingtreding van het programma aanpak stikstof is externe saldering in het kader van de *projecttoets* overigens nog slechts in bijzondere gevallen en onder voorwaarden mogelijk, maar voor saldering binnen een plan in het kader van een *plantoets* gelden op grond van de gewijzigde wet geen beperkingen. Verwezen zij naar paragraaf 5.

Voorwaardelijke bestemming

De Nbw staat in principe toe dat de in de passende beoordeling genoemde mitigerende maatregelen ten tijde van de vaststelling van het plan nog niet zijn getroffen. De uitvoering van deze mitigerende maatregelen moet evenwel zijn verzekerd, zodat voldoende vaststaat dat genoemde maatregelen zullen worden getroffen.⁴⁰ Zekerheid is er uiteraard als de maatregelen al zijn uitgevoerd voordat het bestemmingsplan wordt vastgesteld⁴¹, maar kan ook worden geboden door in de planregels op te nemen dat de gronden alleen voor hun bestemming mogen worden gebruikt wanneer de in de passende beoordeling genoemde mitigerende maatregelen zijn getroffen en in stand worden gehouden.⁴² De enkele verwachting dat bijvoorbeeld saldering geregeld kan worden op het moment dat de vergunningaanvraag wordt ingediend, is niet voldoende om zeker te stellen dat de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet worden aangetast.⁴³ In dat licht kan het bestuursorgaan dat het plan vaststelt ook niet volstaan met een enkele verwijzing naar bijvoorbeeld de autonome daling van stikstofdepositie, of naar het programma aanpak stikstof.

³⁹ ABRvS 14 augustus 2013, nr. 201109895/1/R3.

⁴⁰ ABRvS 29 juni 2011, nr. 200905914/1/R2, r.o. 2.12.5.

⁴¹ ABRvS 20 februari 2013, nr. 201204018/1/R1, r.o. 10.4.

⁴² ABRvS 31 oktober 2012, nr. 201201588/1/R4, r.o. 28.6.

⁴³ ABRvS 24 oktober 2012, nr. 201107891/1/R3, r.o. 2.3.5.

5. Gevolgen inwerkingtreding PAS

5.1 Algemeen: wat is de PAS?

Op 1 juli 2015 is het programma aanpak stikstof voor het tijdvak 2015-2021 in werking getreden. Het programma is vastgesteld voor een duur van zes jaar (artikel 19kg, vijfde lid, van de Nbw). In het programma zijn maatregelen opgenomen die enerzijds zorgen voor een daling van de stikstofdepositie (brongerichte maatregelen) en anderzijds bijdragen aan het herstel van de natuurkwaliteit in Natura 2000-gebieden (gebiedsgerichte maatregelen). Hierdoor ontstaat ruimte voor nieuwe economische ontwikkelingen. Deze ruimte wordt 'depositieruimte' genoemd. Een deel van de 'depositieruimte' wordt ter beschikking gesteld voor nieuwe ontwikkelingen. Deze ruimte is de 'ontwikkelingsruimte'.

De 'ontwikkelingsruimte' wordt gebruikt voor vergunningverlening voor projecten en andere materiële handelingen die extra stikstofdepositie veroorzaken op habitats waarvan de KDW is overschreden. Dit houdt concreet in dat op het moment dat het besluit tot toestemmingverlening wordt genomen, moet vaststaan dat er voor het project of de andere handeling voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar is. Bij vergunningverlening op grond van artikel 19d, eerste lid, Nbw wordt deze 'ontwikkelingsruimte' aan het betrokken project of de andere handeling 'toegedeeld'. De ontwikkelingsruimte wordt afgeschreven van de totale beschikbare ontwikkelingsruimte zodat deze niet meer voor andere projecten of handelingen kan worden benut. De toedeling van ontwikkelingsruimte kan ook plaatsvinden in andere toestemmingsbesluiten met gevolgen voor Natura 2000-gebieden, zoals een omgevingsvergunning met een verklaring van geen bedenkingen voor het onderdeel Nbw, een beheerplan waarin een project wordt vrijgesteld van de vergunningplicht (artikel 19d, derde lid, Nbw), of een tracébesluit. Voor zogenoemde prioritaire projecten aangewezen bij ministeriële regeling is op voorhand ontwikkelingsruimte gereserveerd (het artikel 19kn, eerste lid, Nbw). Voor geringere deposities geldt op grond van het Besluit grenswaarden programatische aanpak stikstof een vrijstelling van de vergunningplicht. Voor deze deposities is een deel van de beschikbare depositieruimte gereserveerd (artikel 19kh, zevende lid, Nbw).⁴⁴

De omvang van de ontwikkelingsruimte per Natura 2000-gebied en habitat is bepaald aan de hand van een analyse die voor elk gebied afzonderlijk is opgesteld. Uit deze gebiedsanalyse blijkt dat, ondanks de toedeling van ontwikkelingsruimte, door de maatregelen die worden genomen is verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast en op termijn de instandhoudingsdoelstellingen kunnen worden behaald. Dit met inachtneming van de in het programma voorziene autonome ontwikkelingen. Het programma is gebaseerd op de best beschikbare wetenschappelijke kennis en wordt op basis van monitoring zo nodig geactualiseerd en gewijzigd. De gebiedsanalyses zijn onderdeel van de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het programma aanpak stikstof. Daarop kan worden teruggegrepen in de passende beoordeling van het betrokken concrete project, waarvoor toestemming wordt gevraagd.

Tegelijk met het van kracht worden van het programma aanpak stikstof is het reken- en registratie-instrument AERIUS beschikbaar gesteld. Daarmee kan worden berekend wat de gevolgen van een voorgenomen project zijn voor de stikstofdepositie op de verschillende gebieden en habitats.

⁴⁴ Deze grenswaarde is thans vastgesteld op 1 mol, maar kan wijzigen. Als 95% van de gereserveerde depositieruimte door het beroep op de grenswaarde is benut, wordt de grenswaarde van rechtswege verlaagd tot 0,05 mol.

Nadere duiding:

De in het programma aanpak stikstof opgenomen maatregelen die ontwikkelingsruimte genereren, bestaande uit brongerichte maatregelen en herstelmaatregelen, vormen een totaalpakket aan maatregelen die tezamen behoud en natuurherstel borgen in de betrokken Natura 2000-gebieden. Tezamen en in onderlinge samenhang zijn zij aan te duiden als instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen ter voorkoming van verslechtering in de zin van artikel 6, eerste en tweede lid, Hrl en maatregelen die een mitigerend effect hebben. De maatregelen in het programma zijn niet gekoppeld aan specifieke projecten, maar creëren als totaalpakket ontwikkelingsruimte en maken vergunningverlening mogelijk. Op basis van het programma kan het bevoegd gezag voor de vergunningverlening – meestal gedeputeerde staten – met zekerheid vaststellen dat, tegen de achtergrond van de staat van de habitats, de voorziene effecten van autonome ontwikkelingen en het algehele en geborgde overheidsbeleid, de effecten van een individueel project niet significant zijn voor een Natura 2000-gebied. De voor een individueel project beschikbare ontwikkelingsruimte – die wordt toegekend en afgeschreven bij vergunningverlening voor dat project – brengt dat tot uitdrukking. Het programma verzekert het ingevolge artikel 6, derde lid, Hrl te bereiken resultaat: wanneer toestemming wordt verleend aan een project is verzekerd dat er geen schadelijke gevolgen zijn voor de natuurlijke kenmerken van het gebied en dat er zicht blijft op de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats.

5.2 De regeling van de PAS ziet niet op reguliere bestemmingsplannen

In formele zin is de PAS niet relevant voor de toets bij bestemmingsplannen zoals in het voorgaande beschreven. De wettelijke regels over de PAS zijn op deze plantoets niet van toepassing. Er is dus ook geen sprake van de toedeling van "ontwikkelingsruimte" in het bestemmingsplan om dat bestemmingsplan te kunnen vaststellen. Deze "ontwikkelingsruimte" is per definitie alleen gekoppeld aan concrete projecten en andere handelingen waarvoor in de lopende programmaperiode toestemming wordt verleend door middel van de vergunning, bedoeld in artikel 19d Nbw, of een ander concreet toestemmingsbesluit als genoemd in artikel 19km, eerste lid, Nbw. Reguliere bestemmingsplannen vallen hier niet onder.

De wetgever heeft er bewust voor gekozen om bestemmingsplannen buiten de regeling van de PAS te houden en geen toedeling van ontwikkelingsruimte aan bestemmingsplannen mogelijk te maken. Het toedelen van ontwikkelingsruimte aan bestemmingsplannen zou een te groot beslag op de schaarse ontwikkelingsruimte voor projecten en andere handelingen leggen. Er zou in dat geval ontwikkelingsruimte nodig zijn voor de volledige realisatie van het bestemmingsplan en de maximale planologische mogelijkheden die het plan biedt, terwijl in werkelijkheid niet alle (maximale) ontwikkelingsmogelijkheden van het bestemmingsplan worden benut.⁴⁵ Bestemmingsplannen hebben bovendien een geldingsduur van 10 jaar terwijl het programma aanpak stikstof een geldingsduur heeft van 6 jaar. Daarbij zal de ingangsdatum van bestemmingsplannen in elke gemeente anders zijn, zodat synchroniteit van een bestemmingsplan met het programma nooit is verzekerd.

Er geldt één uitzondering: onder de toestemmingsbesluiten waarbij ontwikkelingsruimte kan worden toegedeeld valt ook de specifieke categorie van bestemmingsplannen voor gebieden die zijn aangemerkt als "ontwikkelingsgebieden" als bedoeld in artikel 2.3 van de Crisis- en herstelwet. Een dergelijk bestemmingsplan kan de voorwaarden, voorschriften en beperkingen bevatten waaronder

⁴⁵ Zie Kamerstukken I 2013/14, 33 669, C, blz. 10-12.

een vergunning als bedoeld in artikel 19d Nbw kan worden verleend, onder de in artikel 19db van die wet opgenomen voorwaarden, en kan op voorhand aan de in het plan voorziene projecten en handelingen ontwikkelingsruimte toekennen.⁴⁶ Als die voorwaarden en beperkingen zekerheid bieden dat bij de individuele vergunningverlening voor projecten geen sprake zal zijn van aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied⁴⁷ en de voor de vergunningverlening bevoegde provincie – in enkele gevallen het Rijk – daarmee heeft ingestemd, wordt onder de paraplu van dat specifieke bestemmingsplan de vergunningen voor de individuele projecten of andere handelingen die voldoen aan die voorwaarden, voorschriften en beperkingen ingevolge het derde lid van artikel 19db zonder meer verleend. Gezien dit bijzondere kader van gebonden vergunningverlening, is het in artikel 19db bedoelde bestemmingsplan zelf te beschouwen als toestemmingsbesluit voor projecten en andere handelingen. Daarom is in artikel 19km, eerste lid, Nbw dit specifieke bestemmingsplan aangemerkt als toestemmingsbesluit waarbij ontwikkelingsruimte kan worden toegedeeld. Als er voor het bestemmingsplan voor het ontwikkelingsgebied voldoende ontwikkelingsruimte is, kan bij de passende beoordeling van dat plan voor het stikstofaspect onder verwijzing naar het programma aanpak stikstof worden geconcludeerd dat met zekerheid kan worden uitgesloten dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied worden aangetast.

5.3 De PAS kan wel helpen bij de uitvoering van de plantoets

Hoewel de PAS geen betrekking heeft op reguliere bestemmingplannen, kan zij in ieder geval op de volgende onderdelen behulpzaam zijn bij de plantoets:

1. Het bevoegd gezag kan het reken- en registratiemodel AERIUS gebruiken. Hierin kan het bevoegd gezag de maximale planologische ontwikkelingen die het plan mogelijk maakt invullen, waarna AERIUS de eventuele toename van stikstofdepositie op stikstofgevoelige habitats ten opzichte van de referentiesituatie berekent en aangeeft. Aan de hand daarvan kan het bevoegd gezag bepalen of voor het plan een passende beoordeling moet worden opgesteld.
2. Voor zover in het bestemmingsplan voorziene ontwikkelingen samenvallen met concrete prioritaire projecten of prioritaire andere handelingen (projecten of andere handelingen van aantoonbaar nationaal of provinciaal belang) voor de toestemmingverlening waarvan in het geldende programma ontwikkelingsruimte is gereserveerd (het nieuwe artikel 19kn, eerste lid, Nbw) of zelfs reeds is toebedeeld bij een toestemmingsbesluit als bedoeld in het nieuwe artikel 19km, eerste lid, Nbw, kan op dit punt in de plantoets gebruik worden gemaakt van de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het programma aanpak stikstof.
3. Bestemmingsplannen voor ontwikkelingsgebieden in de zin van de Crisis- en herstelwet die voldoen aan de eisen van artikel 19db van de Nbw gelden als toestemmingsbesluit waarbij ontwikkelingsruimte kan worden toegedeeld aan projecten en andere handelingen binnen dat gebied (zie paragraaf 5.2 van deze handreiking).

Integraal betrekken van de PAS bij de plantoets

De in deze handreiking aangehaalde jurisprudentie geeft nog geen uitsluitel over de vraag of, en zo ja, hoe de programmatische aanpak stikstof verder kan worden gebruikt bij de passende beoordeling van bestemmingsplannen die kunnen leiden tot een toename van de stikstofdepositie op

⁴⁶ Voor meer informatie over ontwikkelingsgebieden, zie <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/crisis-herstelwet/hoofdstuk-2/afd-1>. Een lijst van gebieden die is aangewezen als ontwikkelingsgebied is te vinden op <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/crisis-herstelwet/hoofdstuk-2/afd-1/aangewezen/>.

⁴⁷ Danwel, als die zekerheid er niet is, een beroep kan worden gedaan op artikel 6, vierde lid, van de Hrl, omdat sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang, er geen reële alternatieven zijn en adequate compensatie van aangetaste natuurwaarden is verzekerd.

reeds overbelaste Natura 2000-gebieden. Een denkbare – maar door de rechter nog niet getoetste – aanpak zou de volgende kunnen zijn:

- a. Inventariseer de – op realistische wijze opgenomen en waar mogelijk begrensde – ontwikkelingsmogelijkheden die het bestemmingplan biedt en reken door – al dan niet met behulp van AERIUS – welke gevolgen deze kunnen hebben voor de stikstofdepositie op nabijgelegen Natura 2000-gebieden.
- b. Maak in de passende beoordeling een vergelijking tussen wat – op het moment van vaststelling van het bestemmingsplan – aan ontwikkelingsruimte beschikbaar is voor projecten en andere handelingen die depositie veroorzaken in de betrokken gebieden en wat nodig is voor de activiteiten die het plan mogelijk maakt. Het gaat om een verkenning op het globale, ruimtelijke niveau van de bestemmingsplannen. Markeer de ontwikkelingen waarvoor sowieso in het programma aanpak stikstof ontwikkelingsruimte is gereserveerd en de ontwikkelingen waarvoor reeds een vergunning is verleend. Voor deze ontwikkelingen kan worden teruggegrepen op de onderbouwing van de PAS, respectievelijk de onderbouwing van de vergunning.
- c. Markeer de ontwikkelingen die de grenswaarde niet overschrijden. Voor projecten met een stikstofdepositie die lager is dan of gelijk is aan de grenswaarde die is vastgesteld in het Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof. Voor deze ontwikkelingen lijkt het mogelijk om te refereren aan de onderbouwing van de PAS, omdat voor de projecten die het plan mogelijk maakt onder voorwaarden ruimte is gereserveerd.
- d. Betrek in de passende beoordeling de informatie, die is verzameld in het kader van de PAS (AERIUS, gebiedsanalyses en overkoepelende passende beoordeling van het programma aanpak stikstof:
 - de voorziene effecten van autonome ontwikkelingen en van effecten van in het kader van de het programma geborgd bronbeleid ten aanzien de depositieontwikkeling,
 - de voorziene effecten van de in het programma geborgde beheer- en herstelmaatregelen als voorzien in het programma aanpak stikstof.

Bij de berekening van deze effecten is rekening gehouden met de ontwikkelingsruimte die gedurende de programmaperiode kan worden toegedeeld aan projecten en andere handelingen bij toestemmingsbesluiten als bedoeld in het nieuwe artikel 19km, eerste lid, Nbw. De gegevens en effecten betreffen niet uitsluitend de 6 jaar waarvoor het programma geldt, maar lopen tot 2030. Los daarvan wordt op grond van het nieuwe artikel 19kha Nbw na verloop van 3 jaar van de programmaperiode een actueel beeld verschaft van de ontwikkelingsruimte die naar verwachting de volgende programmaperiode beschikbaar zal zijn.

- e. Bezie wat in het licht van het voorgaande de risico's zijn dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied worden aangetast. Neem in de passende beoordeling in aanmerking dat er met het programma aanpak stikstof een nationaal programma is waarmee wordt verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden niet worden aangetast en dus ook niet door het voorliggende bestemmingsplan. Het programma aanpak stikstof fungeert als "slot op de deur". Is de beschikbare ontwikkelingsruimte op het moment van vaststellen van het plan (al dan niet ruim) toereikend, dan vormt dit een extra argument dat van een aantasting van natuurlijke kenmerken geen sprake zal (kunnen) zijn. Daarbij kan er nog op worden gewezen dat, als ontwikkelingsruimte op enig moment tekort schiet, in een volgende programmaperiode mogelijk alsnog ontwikkelingsruimte vrij komt zodat een op het moment van vaststellen van het bestemmingsplan gesignaleerd (mogelijk) tekort niet doorslaggevend hoeft te zijn. Van een aantasting van de natuurlijke kenmerken als gevolg van het bestemmingsplan kan gelet op de werking van de PAS in ieder geval geen sprake zijn en dat is wat met de passende beoordeling moet worden aangetoond.

6. Praktische aanwijzingen

Wel doen

1. Stem de planologische mogelijkheden zo goed mogelijk af op de werkelijk verwachte ontwikkelingen. Begrens zo mogelijk de maximale mogelijkheden in het plan zelf, bijvoorbeeld door middel van planregels (paragraaf 4.4).
2. Beoordeel of er wijzigingen zijn ten opzichte van het vorige bestemmingsplan. Indien er geen wijzigingen zijn en er al eerder een passende beoordeling is opgesteld die nog steeds actueel is, kan een nieuwe passende beoordeling achterwege blijven (paragraaf 3.1).
3. Bekijk of er slechts een enkele nieuwe ontwikkeling wordt voorzien. In dat geval kan ervoor worden gekozen deze ontwikkelingen via een zogenoemd postzegelplan mogelijk te maken nadat een Nbw-vergunning voor het concrete project is verleend (paragraaf 3.1).
4. Stel een voortoets op waarin geïnventariseerd wordt of het bestemmingsplan, afgezet tegen de feitelijke situatie, significante gevolgen kan hebben in termen van stikstofdepositie (paragrafen 3.2 en 3.3). Gebruik voor de inventarisatie van de gevolgen, het reken- en registratie-instrument AERIUS (paragraaf 5.3).
5. Stel een passende beoordeling op als uit de voortoets blijkt dat het bestemmingsplan kan leiden tot significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden (paragraaf 4.1). Betrek indien nodig mitigerende maatregelen (paragraaf 4.5).
6. Bezie of de passende beoordeling voor het plan gebruik kan maken van ontwikkelingsruimte die in het kader van de PAS is toegedeeld aan concrete projecten of is gereserveerd voor prioritaire projecten of andere handelingen (paragraaf 5.3).
7. Ga na of het plan een bestemmingsplan is voor een ontwikkelingsgebied in de zin van de Crisis- en herstelwet is dat voldoet aan de eisen van artikel 19db van de Nbw (paragraaf 5.2).

Mogelijke benaderingen in lijn met de jurisprudentie

8. Refereer voor ontwikkelingen die leiden tot een depositie van ten hoogste de grenswaarde aan de onderbouwing van die de PAS daarvoor levert (paragraaf 5.3).
9. Bezie in het licht van de PAS en onderbouwende stukken wat de risico's zijn dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied worden aangetast. Neem in de passende beoordeling in aanmerking dat er met het programma aanpak stikstof een nationaal programma is waarmee wordt verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden niet worden aangetast, omdat de PAS als "slot op de deur" fungeert (paragraaf 5.3).

Niet doen

1. Nalaten een passende beoordeling op te stellen als de stikstofdepositie op een stikstofgevoelig Natura 2000-gebied toeneemt door het bestemmingsplan vanuit de gedachte dat het project zelf nog passend beoordeelt dient te worden.
2. Opnemen in de planregels dat aangetoond moet worden dat er geen nadelige effecten plaatsvinden in het Natura 2000-gebied in de nabijheid voor bijvoorbeeld de vergroting van een bouwvlak. Dit is volgens de Afdeling onvoldoende om te voldoen aan artikel 19j, eerste lid, van de Nbw.
3. Een algemeen gebruiksverbod opnemen in het bestemmingsplan zodat handelingen die een Nbw-vergunning nodig hebben verboden zijn tot deze vergunning is verstrekt. Dit is volgens de Afdeling een doorkruising van de bevoegdheidsverdeling van de Nbw.