

Publicatie

Auteurs: R. Olivier
Verschenen in: Jurisprudentie Milieurecht, JM 2023/55
Datum: Oktober 2022
Titel: Het weiden van koeien heeft geen negatieve gevolgen voor de natuur als de toename van stikstofuitstoot van koeien in de wei weggestreept kan worden tegen een afname van de stikstofuitstoot doordat minder stalmest wordt uitgereden

Het weiden van koeien heeft geen negatieve gevolgen voor de natuur als de toename van stikstofuitstoot van koeien in de wei weggestreept kan worden tegen een afname van de stikstofuitstoot doordat minder stalmest wordt uitgereden

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 12 oktober 2022, 202106903/1/R2, ECLI:NL:RVS:2022:2874
(mr. Uylenburg, mr. Jurgens, mr. Schueler)
Noot R. Olivier

Natuurvergunning. Natura 2000-gebied. Natuurtoets. Voortoets. Passende beoordeling. Intern salderen. Beweiden. Bemesten. Referentiesituatie. Emissiefactor. Emissiearm stalsysteem.

[Wnb art. 2.7; Habitatrichtlijn art. 6]

De Afdeling komt in deze uitspraak tot de conclusie dat de emissie van het emissiearm stalsysteem A1.23 niet met behulp van de emissiefactor die in de Regeling ammoniak en veehouderij (hierna: Rav) voor dat systeem is opgenomen met de vereiste zekerheid in kaart kan worden gebracht. Een berekening van de emissie met de Rav-emissiefactor voor dit stalsysteem kan daarom nu niet zonder meer worden gebruikt in een voortoets of passende beoordeling voor een natuurvergunning. De Afdeling kwam eerder in haar uitspraken van 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2557 en ECLI:NL:RVS:2022:2624 tot dezelfde conclusie voor de stalsystemen A1.13 en A1.28. Het weiden van vee heeft op twee

manieren een stikstofreducerend effect. De stalemissies nemen af en weilanden waar koeien staan worden minder bemest met stalmest dan weilanden die niet voor beweiden worden gebruikt. Bij een vergunning voor een melkveehouderij waarbij wordt beweid moeten de emissies van het beweiden echter wel worden beoordeeld. De Afdeling zet in deze uitspraak uiteen op welke wijze de emissie van het weiden van vee kan worden beoordeeld. De emissie van het weiden van vee kan worden weggestreept (intern gesaldeerd) tegen de afname van de emissie van het uitrijden van mest (bemesten) die daarvan het gevolg is. Voor dat intern salderen moet de referentiesituatie van bemesten worden bepaald. Dat kan aan de hand van de stappen die uiteengezet zijn in 23-23.1 van deze uitspraak. Dat komt erop neer dat het planologisch regime van de gronden, die zullen worden beweid, vanaf de referentiedatum (10 juni 1994) in kaart moet worden gebracht en dat gegevens worden overgelegd waaruit kan worden afgeleid dat de gronden voor die referentiedatum in gebruik waren als landbouwgrond. Significante gevolgen van het weiden van vee zijn uitgesloten als de gronden die volgens de aanvraag voor de natuurvergunning zullen worden beweid, daarvóór maximaal mochten worden bemest. Dat is het geval als op grond van de hiervoor bedoelde gegevens kan worden vastgesteld (1) dat de gronden voor de referentiedatum werden bemest én (2) dat uit het planologisch regime dat sinds de referentiedatum voor de gronden geldt, volgt

dat agrarisch grondgebruik en vanaf 2006 het gebruik van de gronden als grasland is toegestaan.

NOOT

De hiervoor opgenomen uitspraak is om meerdere redenen van belang. Ik zal me hierna tot enkele elementen uit deze uitspraak beperken. Ten eerste het oordeel over het emissiearme stalsysteem A1.23 (r.o. 6-9). De Afdeling oordeelt dat de emissiefactor die voor dat stalsysteem in de Regeling ammoniak en veehouderij ('Rav') is opgenomen niet mag worden toegepast, omdat de werkelijke stalemissies waarschijnlijk worden onderschat. Daarmee biedt de Rav-emissiefactor – mede in het licht van het voorzorgsbeginsel – niet de vereiste zekerheid om toe te passen in een voortoets of passende beoordeling. Dit oordeel komt, zoals in de annotatie van P.B. Bokelaar («JM» 2022/129) al voorspeld, niet als een verrassing. De uitspraak van 12 oktober 2022 volgt daarmee de met de uitspraak van 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2557 ingezette lijn. Ook andere stalsystemen zullen waarschijnlijk kritisch worden beoordeeld (zie ook Rb. Oost-Brabant 2 maart 2023, ECLI:NL:RBOBR:2023:968). Vervolgens het oordeel over het projectbegrip. De Afdeling oordeelt dat het weiden van vee en het houden van vee in stallen één project is. Het bemesten van gronden is een afzonderlijk project (r.o. 13.1). Dit volgt ook al uit de PAS-uitspraak (ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 11.4 resp. 20.2). Over intern salderen overweegt de Afdeling: 'het gaat om een vergelijking van de emissies/deposities die zijn toe te rekenen aan de aangevraagde situatie met de emissies/deposities van een op dezelfde locatie toegestane activiteit die als gevolg van de aangevraagde situatie zal veranderen. Als voor de percelen die in de beoogde situatie zullen worden beweide de referentiesituatie wordt gevormd door een

toestemming voor bemesten, dan kan – als aan de voorwaarden voor intern salderen wordt voldaan – met de afname van de emissie van bemesten op die gronden die het gevolg is van het beweiden, intern gesaldeerd worden' (r.o. 14.2). Deze overweging lijkt te impliceren dat interne saldering zowel op het niveau van emissies als op het niveau van deposities mogelijk is. Dat is een interessante gedachte, omdat een afname van emissies in AERIUS modelmatig niet per definitie tot een afname van deposities leidt. Bijvoorbeeld als die afname van emissies mogelijk wordt gemaakt door het toepassen van andere technieken, waardoor de kenmerken van de bron wijzigen (denk aan locatie, hoogte, debiet, temperatuur). Ook voor industriële emissies zou dat een welkome uitleg zijn. Daarvoor is namelijk vaak een wijziging van de installaties nodig om een emissiereductie te bewerkstelligen. Dat kan leiden tot een grote afname van deposities op het grootste deel van de hexagonen, maar een toename op enkele andere hexagonen. Ik vraag me wel af of die aanpak strikt dogmatisch gezien juist is, omdat naar het effect op de Natura 2000-gebieden moet worden gekeken. Op zichzelf leiden emissies niet tot effecten; het gaat om de deposities. Dat neemt niet weg dat een benadering op emissieniveau uiteindelijk wel zou kunnen bijdragen aan het oplossen van de stikstofproblematiek. Het is namelijk niet erg effectief als projecten die tot een afname van stikstofemissie leiden vertraagd worden of niet doorgaan, omdat die projecten leiden tot een (beperkte) toename van stikstofdepositie op enkele hexagonen, omdat het depositiepatroon wijzigt. Daarbij moet worden bedacht dat elk model nu eenmaal een versimpeling is van de werkelijkheid en een hulpmiddel is om besluiten te kunnen nemen. Daarmee wil ik overigens niet het huidige model ter discussie stellen. Dat is wat mij betreft geen zinvolle discussie en op de wat langere

termijn hebben ook partijen die dat nu wel in het publieke debat doen daar naar mijn inschatting weinig aan. Het standpunt van appellanten dat alleen intern gesaldeerd kan worden, met de afname van emissies van bemesten als de aanvraag voor de natuurvergunning zowel het bemesten van gronden als het weiden van vee en het houden van vee in stallen omvat, omdat deze activiteiten dan als één project zouden kunnen worden geduid en er alleen binnen één project intern gesaldeerd kan worden, volgt de Afdeling niet (r.o. 14.3). Het standpunt dat het betrekken van de voordelen van minder bemesten van percelen van een veehouderij per definitie extern salderen is, slaagt ook niet (r.o. 14.3). Het voorgaande is interessant, omdat het onderscheid tussen intern en extern salderen niet altijd even scherp is. Voor de vraag of sprake is van intern of extern salderen is dus niet doorslaggevend of sprake is van één of meerdere projecten. Dat is een nuttig inzicht. Mij is overigens nog niet direct duidelijk hoe deze rechtspraak over natuurvergunningen zich verhoudt tot de rechtspraak over het onderscheid tussen intern en extern salderen in het kader van bestemmingsplannen. Dan moet sprake zijn van één ruimtelijke ontwikkeling (vgl. ABRvS 20 juli 2022, «JM» 2022/151, m.nt. R. Olivier, r.o. 7.4 en ABRvS 9 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3215, r.o. 12.1-12.4). Een eerste gedachte zou kunnen zijn dat de lijn bij natuurvergunningen wat soepeler lijkt te zijn, maar anderzijds komt het element 'locatie' ook weer in deze uitspraak terug (r.o. 14.2). Dat brengt mij op de wijze waarop de referentiesituatie van bemesten moet worden vastgesteld. Voor onderhavige annotator leidt dat tot een dilemma. De Afdeling heeft namelijk al een stappenplan in de uitspraak opgenomen. Duidelijker kan – mede gelet op de digitale vaardigheden van de annotator – niet en herschrijven zou weinig toevoegen. Dus daarom neem ik het stappenplan uit r.o. 23.-23.1 hieronder op:

1. Volgt uit het planologisch regime dat op de referentiedatum van kracht was dat bemesten was toegestaan?
2. Werden de gronden voor de referentiedatum bemest? Dat wordt als vaststaand aangenomen als de gronden op dat moment als landbouwgrond in gebruik waren.
3. Is na de referentiedatum een planologisch regime van kracht geworden waaruit volgt dat bemesten niet langer is toegestaan? Onder referentiedatum wordt verstaan: 10 juni 1994. Daarvan kan gemotiveerd worden afgeweken. Bij een positieve beantwoording van de eerste twee vragen en een negatieve beantwoording van de derde vraag kan een referentiesituatie voor bemesten worden ontleend aan het planologisch regime. Bij een negatieve beantwoording van de eerste of de tweede vraag of een positieve beantwoording van de derde vraag kan geen referentiesituatie voor bemesten worden ontleend aan het planologisch regime. De omvang van de referentiesituatie kan vervolgens in het concrete geval aan de hand van de volgende stappen worden vastgesteld.
 1. Staat het planologisch regime sinds 2006 onafgebroken het gebruik als grasland toe?
 2. Zo ja: de referentiesituatie voor bemesten wordt begrensd door de stikstofgebruiksnorm voor grasland met volledig maaien.
 3. Zo nee: de referentiesituatie voor bemesten wordt begrensd door de hoogste stikstofgebruiksnorm voor enig gewas dat op de gronden planologisch is toegestaan. Onder stikstofgebruiksnorm wordt verstaan de stikstofgebruiksnorm die is opgenomen in Bijlage A van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet zoals die geldt op het moment van de aanvraag van de natuurvergunning of het nemen van het besluit als op dat moment een hogere norm geldt.

R. Olivier

De omstandigheid dat de laad- en loswal en de molen zich beide in het plangebied van het voorliggende plan bevinden en op korte afstand van elkaar liggen is op zichzelf onvoldoende om aan te nemen dat sprake is van één ruimtelijke ontwikkeling

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 20 juli 2022, 202003296/1/R3, ECLI:NL:RVS:2022:2073

(mr. Van Diepenbeek, mr. De Moor-van Vugt, mr. Van Breda) Noot R. Olivier

Bestemmingsplan. Voortoets. Passende beoordeling. Intern salderen. Extern salderen. Eén ruimtelijke ontwikkeling. Mitigerende maatregel. Beschermingsmaatregel. Stikstof.

[Wnb art. 2.7, 2.8]

De gemeenteraad van Giethoorn heeft het bestemmingsplan 'Giethoorn Loswal Kerkweg' vastgesteld. Het bestemmingsplan voorziet in het juridisch-planologisch kader voor het gebruik van een laad- en loswal ten behoeve van mechanisch laden en lossen. De Afdeling staat in de eerste plaats voor de vraag of de stikstofemissie die vervalt als gevolg van het beëindigen van het gebruik van de gasgestookte cv-ketel in de molen bij wijze van interne saldering kan worden ingezet voor het bepalen van de stikstofemissie van de laad- en loswal, dan wel moet worden gekwalificeerd als mitigerende maatregel. In het laatste geval kan deze maatregel niet worden betrokken

in de voortoets. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, «JM» 2019/101, r.o. 7.1, moet onder beschermingsmaatregel of mitigerende maatregel worden verstaan: 'maatregelen waarmee word beoogd de eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit een plan of project voortvloeien te voorkomen of te verminderen, teneinde ervoor te zorgen dat het plan of project de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet zal aantasten'. Vast staat dat de laad- en loswal en de molen, waarvan de woonfunctie wordt gewijzigd in een kantoorfunctie, zich beide in het plangebied van het voorliggende plan bevinden en op korte afstand van elkaar liggen. Dit is op zichzelf onvoldoende om aan te nemen dat sprake is van één ruimtelijke ontwikkeling. In de wijziging van de woonfunctie naar een kantoorfunctie in de molen ziet de Afdeling niet een zodanige ruimtelijke samenhang met de laad- en loswal dat de conclusie gerechtvaardigd is dat sprake is van één ruimtelijke ontwikkeling. Ervan uitgaande dat de laad- en loswal en de wijziging van de woonfunctie naar een kantoorfunctie in de molen als twee afzonderlijke ruimtelijke ontwikkelingen hebben te gelden, moet het uitschakelen van de gasgestookte cv-ketel in de molen worden aangemerkt als een mitigerende maatregel ten behoeve van de laad- en loswal. Deze maatregel is in de voortoets dan ook ten onrechte betrokken bij het vaststellen van de stikstofemissie van de laad- en loswal.

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Giethoorn, gemeente Steenwijkerland,
2. [appellant sub 2], wonend te Giethoorn, gemeente Steenwijkerland, appellanten, en de raad van de gemeente Steenwijkerland, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 21 april 2020 heeft de raad het bestemmingsplan “Giethoorn Loswal Kerkweg” vastgesteld. Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en [appellant sub 2] beroep ingesteld. De raad heeft een verweerschrift ingediend. De Afdeling heeft de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke ordening (hierna: STAB) als deskundige benoemd om nader onderzoek te verrichten. De STAB heeft bij brief van 28 september 2021 verslag van het onderzoek uitgebracht (hierna: het STAB-verslag). [appellant sub 2] en de raad hebben daarop hun zienswijzen naar voren gebracht. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] en de raad hebben nadere stukken ingediend. De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 21 januari 2022, waar [appellant sub 1] en [appellant sub 2], bijgestaan door mr. drs. R.S. Wertheim, advocaat te Zwolle, D.J. Suverkropp als deskundige, en de raad, vertegenwoordigd door mr. M.W. van Nijendaal, advocaat te Arnhem, mr. B.J.W. Walraven, advocaat te Rotterdam, mr. M.A. Hoven, ing. F. de Graaf, ing. A.H.J. Mengers en drs. J.D. Slager, zijn verschenen. Verder zijn KopTop en Giethoorn Onderneemt, vertegenwoordigd door [gemachtigden], als partij gehoord.

Overwegingen

INLEIDING

1. Het bestemmingsplan voorziet in het juridisch-planologisch kader voor het gebruik van een laad- en loswal op het perceel naast de [locatie 1] ten behoeve van mechanisch laden en lossen. Al sinds vele jaren is deze verharde loswal voor de overslag van goederen in gebruik. De goederen worden met (vracht)voertuigen aan- of afgevoerd en op of van een boot of ponton geladen. De vaartuigen meren aan bij de woningen, campings en bedrijven in Giethoorn die slechts beperkt over de weg bereikbaar zijn. De raad heeft het bestreden plan vastgesteld omdat het gebruik van de loswal volgens de

raad niet volledig past binnen de planologische regels van het op 17 oktober 2017 vastgestelde bestemmingsplan “Giethoorn”. Het met dat plan strijdige gebruik – het mechanisch verladen van goederen – was volgens de raad toegestaan op basis van een tijdelijke omgevingsvergunning van 2017 die in mei 2020 is verlopen.

2. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] wonen aan de [locatie 2]. Hun woning ligt aan het doodlopende deel van de Kerkweg op korte afstand van het plangebied. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] stellen in de bestaande situatie al ernstige geluid- en verkeershinder van de loswal te ondervinden en vrezen toename hiervan als gevolg van het bestreden plan. Ook leidt het plan volgens hen tot een te grote toename van stikstofdepositie op het Natura 2000-gebied “De Wieden”. Verder zijn alternatieve locaties volgens hen onvoldoende in aanmerking gekomen bij de vaststelling van het bestreden besluit en leidt het plan tot een verkeersonveilige situatie zowel op het land als in het water.

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

TOETSINGSKADER

4. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

PLANGRENS

5. [appellant sub 1] betoogt dat de begrenzing van het plan niet strekt tot een goede ruimtelijke ordening. Het deel van de Molenvaart ter hoogte van het perceel [locatie 3], als ook de oever van dat perceel, hadden volgens haar moeten worden betrokken binnen de begrenzing van het plan. Ter hoogte van het perceel [locatie 3] liggen namelijk pontons afgemeerd die veelvuldig gebruik maken van de laad- en loswal. Deze pontons met buitenboordmotoren maken op vol vermogen de draai van de oever van [locatie 3] naar de laad- en loswal. De locatie aan de overzijde van de Kerkweg dient als noodzakelijke ruimte voor manoeuvres naar de laad- en loswal. Gelet hierop had de raad deze gronden niet buiten de begrenzing van het bestreden bestemmingsplan kunnen laten. Dat geldt volgens [appellant sub 1] ook voor de gronden aan de Kerkweg, waaronder begrepen een gedeelte van de Kerkweg, de pontons, de loswal, de molen, de daar omheen gelegen gronden, het bestaande parkeerterrein en het water nabij de loswal. Deze gronden vormen samen met de oever van het perceel [locatie 3] een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer. Het getuigt volgens [appellant sub 1] niet van een goede ruimtelijke ordening om deze gronden niet bij het bestemmingsplan te betrekken.

5.1. Volgens vastste jurisprudentie komt de raad beleidsruimte toe bij het bepalen van de begrenzingen van een bestemmingsplan. Deze ruimte is echter niet zo groot dat de raad een begrenzing kan vaststellen die in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Op grond van het voorliggende plan zijn aan de gronden op en rondom het perceel [locatie 1] onder meer de bestemmingen “Kantoor”, “Verkeer” en “Water” toegekend, met dien verstande dat aan de gronden ter plaatse van de laad- en loswal ook de aanduidingen “specifieke vorm van verkeer -

laad- en losplaats” en “specifieke vorm van water - laad- en losplaats” zijn toegekend. Het betoog van [appellant sub 1] strekt ertoe dat ook enkele gronden die niet zijn betrokken bij het bestemmingsplan, binnen de begrenzing daarvan hadden moeten liggen omdat deze gronden onderdeel uitmaken van één en dezelfde inrichting: de laad- en loswal. Dit heeft volgens [appellant sub 1] als consequentie dat niet alle ruimtelijke aspecten van de laad- en loswal zijn beoordeeld. In het bijzonder wijst zij daarbij op de pontons die ter hoogte van het perceel [locatie 3] liggen afgemeerd, en die veelvuldig gebruik maken van de laad- en loswal.

5.2. De Afdeling overweegt dat de door [appellant sub 1] bedoelde gronden op grond van het bestemmingsplan “Giethoorn”, dat de raad bij besluit van 17 oktober 2017 heeft vastgesteld, al de bestemmingen “Verkeer” en “Water” kende. Deze gronden waren reeds bestemd voor respectievelijk verkeersdoeleinden en verkeer te water. In hetgeen [appellant sub 1] over die gronden heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat sprake is van een zodanige ruimtelijke samenhang tussen de gronden in het plangebied en de door [appellant sub 1] bedoelde gronden, dat het plan in strijd moet worden geacht met een goede ruimtelijke ordening. De door [appellant sub 1] genoemde omstandigheid dat die gronden deel uit zouden maken van dezelfde inrichting als de laad- en loswal – wat daar ook van zij – is hiervoor niet bepalend. Op de vraag of de ruimtelijke effecten die uitgaan van de in het plan voorziene laad- en loswal op een juiste wijze zijn beschouwd, wordt hierna ingegaan. Het betoog faalt.

WAT MAAKT HET PLAN MOGELIJK?

6. Volgens het voorliggende plan zijn onder meer de bestemmingen “Kantoor”, “Verkeer” en “Water” toegekend aan de gronden binnen het plangebied. Verder kent

een deel van de gronden met de bestemming “Verkeer” de aanduiding “specifieke vorm van verkeer - laad- en losplaats” en kent een deel van de gronden met de bestemming “Water” de aanduiding “specifieke vorm van water - laaden losplaats”. Volgens artikel 7.1.1, aanhef, en onder b, van de planregels zijn de gronden ter plaatse van de aanduiding “specifieke vorm van verkeer - laad- en losplaats” bestemd voor het mechanisch verladen van goederen. Volgens artikel 8.1.1, aanhef, en onder c, van de planregels zijn de gronden ter plaatse van de aanduiding “specifieke vorm van water - laad- en losplaats” bestemd voor het aanmeren en mechanisch verladen van goederen op een ponton.

6.1. In artikel 1.46 van de planregels is “laad- en losplaats” gedefinieerd als “Verharde loswal met de bijbehorende voorzieningen waaronder aanmeerpalen inclusief de omliggende gronden waarop het mechanisch verladen plaatsvindt”. “Mechanisch verladen” is gedefinieerd in artikel 1.50 van de planregels als: “Het laden en lossen van goederen met behulp van een losvoertuig, waaronder begrepen een tractor met hefinrichting, laadschop, zelflader op een vrachtwagen, verreiker, kleine shovel, heftruck of vergelijkbaar.”

6.2. Tussen partijen bestaat verschil van mening of er op grond van het voorheen geldende bestemmingsplan al laad- en losactiviteiten waren toegestaan op de [locatie 1] te Giethoorn. In het verlengde daarvan is tussen partijen onderwerp van geschil of de diverse onderzoeken die aan het plan ten grondslag zijn gelegd, gebaseerd zijn op het juiste uitgangspunt.

6.3. De raad stelt dat het dorp Giethoorn een typisch waterstreekdorp is, waarbij het verkeer over de weg ondergeschikt is aan het verkeer over het water. Voor veel inwoners en bedrijven geldt dat hun percelen over land slecht bereikbaar zijn. Zij zijn voor de aanvoer van goederen afhankelijk van de plaatselijke waterwegen.

Deze karakteristieke eigenschappen van Giethoorn maken dat verkeer over land zich op enig moment moet voortzetten in verkeer over water. Het handmatig laden en lossen van goederen maakt onderdeel uit van het verkeer over water, zo stelt de raad. Die vorm van laden en lossen moet naar zijn aard worden onderscheiden van mechanisch laden en lossen. Bij deze vorm van laden en lossen is een mechanisch hulpmiddel vereist om de goederen over te zetten naar een boot of ponton. Deze vorm van laden en lossen heeft – mede vanwege de inzet van een mechanisch hulpmiddel – een andere ruimtelijke uitstraling dan het handmatig laden en lossen. Waar het bij handmatig laden en lossen gaat om het overzetten van lichte goederen die relatief snel kunnen worden overgeladen, gebeurt het mechanisch laden en lossen voor grotere goederen die zonder mechanisch hulpmiddel niet overgeladen kunnen worden. Omdat het mechanisch laden en lossen in de regel meer tijd in beslag neemt en een grotere impact heeft op het woon- en leefklimaat, heeft de raad gemeend hiervoor afzonderlijk een regeling te moeten opnemen in het bestemmingsplan. Hiervoor heeft de raad – na afweging van de relevante belangen, en na het uitvoeren van de benodigde onderzoeken – de locatie bij de [locatie 1] passend geacht.

6.4. De Afdeling volgt de raad in zijn standpunt dat handmatig laden en lossen op gronden waaraan de bestemmingen “Verkeer” en “Water” zijn toegekend, is toegestaan. Anders dan [appellant sub 1] en [appellant sub 2] menen was dit gebruik op grond van het voorheen geldende bestemmingsplan ook al toegestaan, gegeven de hiervoor beschreven karakteristieke eigenschappen van Giethoorn. Dit laat echter onverlet dat de raad alle ruimtelijke gevolgen heeft moeten onderzoeken die kunnen ontstaan als gevolg van de vaststelling van het bestemmingsplan, ongeacht of dit

mechanisch of niet-mechanisch verladen behelst. Of de aan het plan ten grondslag gelegde onderzoeken op juiste uitgangspunten zijn gebaseerd, en of de raad gelet hierop een goede afweging van de betrokken belangen heeft kunnen maken, bespreekt de Afdeling bij de daarop betrekking hebbende beroepsgronden. Het betoog faalt.

GEBIEDSBESCHERMING

7. De raad stelt dat het plan geen toename van de stikstofdepositie in het Natura 2000-gebied "De Wieden" tot gevolg heeft. In de voortoets is geconcludeerd dat mechanisch laden en lossen per saldo tot een stikstofdepositie van 0,00 mol/ha/jr leidt in dat Natura 2000-gebied. Op de stikstofemissie die dat gebruik met zich brengt, wordt namelijk in mindering gebracht de stikstofemissie die vervalt door vervanging van de gasgestookte cv-installatie van de molen door een elektrische verwarming. In het verweerschrift heeft de raad gesteld dat hier sprake is van interne saldering.

7.1. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat de met het plan mogelijk gemaakte ontwikkelingen leiden tot een aantasting van de natuurwaarden van het nabijgelegen Natura 2000-gebied "De Wieden". Hiertoe wijzen zij erop dat het plan leidt tot een toename van de stikstofdepositie op dit gebied. Het rapport "Voortoets Wet natuurbescherming Loswal Kerkweg Giethoorn" van Gras Advies van 6 april 2020 (hierna: de voortoets) kan volgens [appellant sub 1] en [appellant sub 2] al niet aan het plan ten grondslag worden gelegd omdat de vermindering van stikstofemissie als gevolg van de vervanging van de gasgestookte cv-installatie als mitigerende maatregel moet worden beschouwd. Volgens [appellant sub 1] en [appellant sub 2] had daarom een passende beoordeling moeten worden gemaakt en

had een milieueffectrapportage moeten worden opgesteld.

7.2. Uit artikel 2.8 van de Wnb, in samenhang gelezen met artikel 2.7 van de Wnb, volgt dat een passende beoordeling moet worden gemaakt als een plan significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden. Dat is het geval als een plan voorziet in ruimtelijke ontwikkelingen die ten opzichte van de referentiesituatie significante gevolgen kunnen hebben. Onder referentiesituatie wordt de feitelijk bestaande, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan verstaan. Als een plan ten opzichte van de referentiesituatie leidt tot een toename van de stikstofdepositie op reeds overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied, dan dienen de gevolgen van die toename voor de vaststelling van het plan te worden onderzocht. Als uit dat onderzoek volgt dat significante gevolgen niet op voorhand op grond van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten (voortoets), dient een passende beoordeling te worden gemaakt. Het plan kan in dat geval worden vastgesteld als de raad uit de passende beoordeling de zekerheid heeft verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten.

7.3. Vaststaat dat in het Natura 2000-gebied "De Wieden" voor stikstof gevoelige habitattypen voorkomen en dat de kritische depositiewaarden daarvan worden overschreden, waarvan enkele van deze habitattypen op korte afstand liggen van het plangebied. Het plan voorziet in een tweetal ontwikkelingen; de intensivering van het gebruik van de laad- en loswal voor mechanisch laden en lossen en de functiewijziging van de molen op het perceel [locatie 1] van een woonfunctie naar een kantoorfunctie. Hiertoe is in het bestemmingsplan onder meer de bestemming "Kantoor" toegekend aan het

perceel [locatie]. Deze gronden zijn ingevolge artikel 5.1.1 van de planregels bestemd voor gemeentelijke dienstverlening zonder baliefunctie. Op grond van het voorheen geldende bestemmingsplan kenden deze gronden de bestemming “Wonen”. De raad heeft beoogd om de stikstofemissie die uitgaat van de in de molen aanwezige cv-ketel bij wijze van interne saldering in mindering te brengen op de stikstofemissie die uitgaat van de intensivering van het gebruik van de laaden loswal. Hiertoe is in artikel 5.3.1 van de planregels een regeling opgenomen waarin staat dat onder strijdig gebruik met de bestemming “Kantoor” moet worden verstaan: “het gebruik van gebouwen indien het gebouw een verwarmingsinstallatie heeft die de uitstoot van stikstof tot gevolg heeft”.

7.4. De Afdeling staat in de eerste plaats voor de vraag of de stikstofemissie die vervalt als gevolg van het beëindigen van het gebruik van de gasgestookte cv-ketel in de molen bij wijze van interne saldering kan worden ingezet voor het bepalen van de stikstofemissie van de laad- en loswal, dan wel moet worden gekwalificeerd als mitigerende maatregel. In het laatste geval kan deze maatregel niet worden betrokken in de voortoets. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 7.1, moet onder beschermingsmaatregel of mitigerende maatregel worden verstaan: “maatregelen waarmee wordt beoogd de eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit een plan of project voortvloeien te voorkomen of te verminderen, teneinde ervoor te zorgen dat het plan of project de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet zal aantasten”. Vaststaat dat de laad- en loswal en de molen, waarvan de woonfunctie wordt gewijzigd in een kantoorfunctie, zich beide in het plangebied van het voorliggende plan bevinden en op korte afstand van elkaar liggen. Dit is op

zichzelf onvoldoende om aan te nemen dat sprake is van één ruimtelijke ontwikkeling. In de wijziging van de woonfunctie naar een kantoorfunctie in de molen ziet de Afdeling niet een zodanige ruimtelijke samenhang met de laad- en loswal dat de conclusie gerechtvaardigd is dat sprake is van één ruimtelijke ontwikkeling. Ervan uitgaande dat de laad- en loswal en de wijziging van de woonfunctie naar een kantoorfunctie in de molen als twee afzonderlijke ruimtelijke ontwikkelingen hebben te gelden, moet het uitschakelen van de gasgestookte cv-ketel in de molen worden aangemerkt als een mitigerende maatregel ten behoeve van de laad- en loswal. Deze maatregel is in de voortoets dan ook ten onrechte betrokken bij het vaststellen van de stikstofemissie van de laad- en loswal. Het betoog slaagt reeds daarom.

7.5. Omdat niet is uitgesloten dat het plan significante gevolgen kan hebben voor het betrokken Natura 2000-gebied, heeft de raad zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat een passende beoordeling niet was vereist en dat kon worden volstaan met een voortoets. Om die reden dient het bestreden besluit wegens strijd met artikel 2.7, eerste lid, in samenhang met artikel 2.8, eerste lid, van de Wnb te worden vernietigd.

FINALE GESCHILBESLECHTING?

8. Op 24 december 2021 is bij de Afdeling ingekomen het rapport “Passende beoordeling Loswal, [locatie 1] Giethoorn” van Ecogroen van 24 augustus 2021. Dat rapport is opgesteld in het kader van de aanvraag om een Wnb-vergunning voor de laad- en loswal. De raad heeft de Afdeling gevraagd dat rapport in de beoordeling van deze beroepen te betrekken. De Afdeling volgt de raad daarin niet. Daarbij wordt in aanmerking genomen de aard en de omvang van het rapport als ook dat [appellant sub 1] en [appellant sub 2] te kennen hebben gegeven dat de goede procesorde zich ertegen verzet dat dat rapport door de

Afdeling in beschouwing wordt genomen voordat zij daarop alsnog inhoudelijk hebben kunnen reageren. De Afdeling ziet ook geen reden om vanwege de passende beoordeling de behandeling van het beroep aan te houden of een bestuurlijke lus toe te passen. Hierbij heeft de Afdeling niet alleen laten meewegen de samenloop met de aangevraagde Wnb-vergunning, maar ook dat het besluit van de raad wat betreft geluid gebreken vertoont. Zo is bij de bepaling van de representatieve bedrijfssituatie blijkens het STAB-rapport niet uitgegaan van de representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden van het plan. Volgens het STAB-verslag (en de Afdeling sluit zich hierbij aan) had het volledige gebruik van de laad en loswal moeten worden onderzocht, te meer omdat het gebruik geen incidentele activiteiten op een willekeurige locatie betreft, maar een specifiek voor laden en lossen ingerichte locatie, waar diverse activiteiten met betrekking tot het overslaan van goederen en het vervoer van personen samenkomen. Daarnaast is onduidelijk waar de representatieve bedrijfssituatie voor handmatig laden en lossen op is gebaseerd. Het transport van materieel en vervoer van personen is volgens de STAB in zijn geheel niet onderzocht, terwijl die activiteiten relevante bijdragen kunnen leveren aan de geluidbelasting. Ook bestaat over de daadwerkelijke omvang van deze activiteiten volgens de STAB geen accuraat beeld bij de gemeente en de gebruikers van de laad- en loswal. Hier komt nog bij dat wat betreft de maximale geluidbelasting volgens de STAB had moeten worden uitgegaan van hogere bronvermogens. Zo bestaat onvoldoende duidelijkheid over de gehanteerde bronsterkte voor het dichtslaan van vrachtwagenportiers en voor vallende voorwerpen op de pontons. Daarnaast staat in het STAB-verslag dat het aannemelijk is dat bij contact tussen harde materialen bij het laden en lossen hardere piekgeluiden

zullen optreden dan de 110 dB(A), waarvan is uitgegaan en dat dit weliswaar met 5 dB(A) kan worden gereduceerd door het toepassen van valmatten, maar dat die maatregel niet is vastgelegd in de planregels. Overigens is opgemerkt dat er bij het laden en lossen hardere en/of andersoortige piekgeluiden kunnen optreden omdat er geen toezicht is op het gebruik van de laad- en loswal door externen. De Afdeling ziet onder deze omstandigheden dan ook af van het toepassen van een finaliseringsinstrument.

CONCLUSIE

9. De beroepen zijn reeds hierom gegrond, zodat het bestreden besluit reeds hierom moet worden vernietigd. De overige beroepsgronden behoeven geen bespreking.
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.

PROCESKOSTEN

11. De raad moet de proceskosten vergoeden. De door [appellant sub 1] en [appellant sub 2] overgelegde deskundigenrapporten komen alleen voor vergoeding in aanmerking voor zover kon worden vastgesteld dat is voldaan aan de in het Besluit proceskosten bestuursrecht gestelde eisen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart de beroepen gegrond;
- II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Steenwijkerland van 21 april 2020, waarbij het bestemmingsplan "Giethoorn Loswal Kerkweg" is vastgesteld;

III. draagt de raad van de gemeente Steenwijkerland op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat dictumonderdeel II wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl; [...; red.]

NOOT

Deze uitspraak is geselecteerd gelet op het belang voor de vraag of stikstofreducerende maatregelen in het kader van een bestemmingsplan met behulp van een voortoets of een passende beoordeling moeten worden beoordeeld. Het postzegelplan 'Giethoorn – Loswal Kerkweg' maakt twee ontwikkelingen mogelijk: (i) het gebruik van een bestaande laad- en loswal voor mechanisch laden en lossen en (ii) de functiewijziging van een molen van 'wonen' naar 'kantoor'. De laad- en loswal en de molen bevinden zich vrijwel direct naast elkaar. Voor zover ik heb kunnen nagaan (het postzegelplan was ten tijde van het schrijven van deze annotatie niet meer beschikbaar op ruimtelijkeplannen.nl) bevindt zich slechts een weg tussen beide ontwikkelingen. Voor de beoordeling van de gevolgen van het plan voor Natura 2000-gebieden dienen alle samenhangende gevolgen te worden betrokken (ABRvS 23 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:784, r.o. 27.4 en ABRvS 28 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3318, r.o. 14.6). De vraag is nu of de emissiereductie die met de functiewijziging van de molen gepaard gaat (door vervanging van de gasgestookte cv-installatie van de molen door een elektrische verwarming) in het kader van een voortoets mag worden gesaldeerd met het in gebruik nemen van de laad- en loswal. Volgens de raad is blijkens de uitspraak sprake van interne saldering (r.o. 7). De Afdeling beoordeelt in dat kader of sprake is van één ruimtelijke ontwikkeling (r.o. 7.4). Volgens de Afdeling is het enkele feit dat de laad- en

loswal en de molen zich beide in het plangebied vinden en zich op korte afstand van elkaar bevinden onvoldoende voor de conclusie dat sprake is van één ruimtelijke ontwikkeling. Daarom is sprake van geen ruimtelijke ontwikkeling en een mitigerende maatregel. Deze lijn volgt ook uit ABRvS 9 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3215, r.o. 12.1-12.4. Interessant is dat ik in mijn zoektocht naar het, inmiddels van ruimtelijkeplannen.nl verwijderde, bestemmingsplan een voortoets voor de laad- en loswal van 6 december 2019 vond (het wat laat schrijven van een annotatie heeft soms ook onverwachte voordelen). Aangezien in de uitspraak wordt gesproken over een voortoets van 6 april 2020 (r.o. 7.1) ga ik ervan uit dat dit niet de voortoets is die aan het definitieve plan ten grondslag is gelegd. De voortoets van 6 december 2019 zorgt wel voor een beter begrip van de uitspraak van de Afdeling die bij eerste lezing behoorlijk streng lijkt. De voortoets van 6 december 2019 ziet namelijk alleen over de loswal (p. 8). In deze voortoets staat (p. 6): 'Het toekomstig gebruik van de loswal genereert een maximale stikstofdepositie van 0,11 mol/ha/jr in het Natura 2000-gebied De Wieden. Dit kan gecompenseerd worden middels extern salderen. De stikstofemissie en daarmee -depositie in de toekomstige gebruiksfase is lager dan het huidige gebruik van de naastgelegen molen aan de Kerkweg 50A (met 30% mindering). Indien de emissie van het huidige gebruik van de molen wordt afgetrokken van de emissie van de toekomstige gebruiksfase van de loswal resulteert dit in een netto vermindering van stikstofemissie en daarmee -depositie in Natura 2000-gebieden. De voorgenomen ontwikkeling levert daarmee voldoende reductie op om de toekomstige gebruiksfase extern te kunnen salderen.' In het licht van deze voorgeschiedenis, waarbij de molen later aan het plangebied is toegevoegd en de adviseur van de raad dit heeft gekwalificeerd

als 'externe saldering' is het logisch dat het standpunt van de raad dat sprake is van interne saldering niet wordt gevolgd. Gelet op deze historie en context lijkt mij inderdaad dat sprake van een mitigerende maatregel. De emissiereducerende maatregel bij de molen is er namelijk later bij bedacht en aan het plangebied toegevoegd. Indien mitigerende maatregelen nodig zijn, kan uiteraard niet meer alleen met een voortoets worden volstaan, maar moet een passende beoordeling worden uitgevoerd. In een voortoets mag namelijk geen rekening worden gehouden met mitigerende maatregelen. Het zou wellicht wel aardig zijn geweest als de Afdeling deze historie in haar uitspraak had vermeld, dan was de uitspraak eenvoudiger te begrijpen. De vraag die nog kan worden gesteld is of door middel van een voorwaardelijke verplichting wel zou kunnen worden bewerkstelligd dat sprake is van één ontwikkeling. Zou op die manier wel één ruimtelijke ontwikkeling zijn geconstrueerd? Vermoedelijk was dat bij dit plan niet de oplossing geweest, omdat de molen duidelijk later aan het plangebied is toegevoegd om de stikstofberekening rond te krijgen. De les is dus dat het veiliger is om een passende beoordeling op te stellen. Gelet op het werk dat al is verricht voor de voortoets is het extra werk dat daarvoor moet worden verricht mijns inziens te overzien. Tot slot, het gaat hier mis op de juridische kwalificatie van het stikstofonderzoek. In de uitspraak lees ik echter niet dat de saldering onjuist zou zijn uitgevoerd. In zoverre is er materieel dus niet veel aan de hand en zou het bestemmingsplan met passende beoordeling (en eventueel een plan-MER, art. 7.2a lid 2 Wm jo. art. 3 Besluit MER) opnieuw kunnen worden vastgesteld. In het verlengde van het voorgaande merk ik nog op dat je ook de vraag zou kunnen stellen hoe zwaar moet worden getild aan de kwalificatie van een natuurtoets als voortoets respectievelijk passende beoordeling. In de praktijk moet

het materiële verschil tussen een grondige voortoets en een passende beoordeling namelijk niet worden overschat. Ik begrijp uit de uitspraak overigens dat er ook het nodige mis was met het geluidsonderzoek en dat de Afdeling daarom de later in de procedure ingediende passende beoordeling niet bij de behandeling van de beroepen heeft betrokken (r.o. 8).

R. Olivier