

INSPRAAK MER-AANVULLING, VOORZIENBARE UITBREIDING EN PAS & BESTEMMINGSPLAN

In deze aflevering wordt ingezoomd op jurisprudentie over de vraag of op een MER-aanvulling separate inspraakmogelijkheden moeten worden geboden en wanneer bij het bepalen van de m.e.r.-(beoordelings) plicht van een bestemmingsplan, tevens rekening moet worden gehouden met toekomstige ontwikkelingen. Verder besteden wij aandacht aan het Programma Aanpak Stikstof (PAS) in relatie tot bestemmingsplannen.

Gelegenheid tot reageren aanvulling MER

Het is toegestaan om een MER na de terinzagelegging ervan aan te vullen. In de regel worden indieners van zienswijzen op dat MER niet in de gelegenheid gesteld om op die aanvulling te reageren. Uit de uitspraak AbRvS 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:253, volgt dat daartoe uit het oogpunt van een zorgvuldige voorbereiding wel een verplichting kan bestaan. Dat zal onder meer het geval zijn indien de aanvulling onderwerpen betreft die in de zienswijzen aan de orde zijn gesteld. Een eventuele schending van de verplichting om de indieners van zienswijzen in de gelegenheid te stellen op een aanvulling te reageren, is evenwel niet fataal. Voorwaarde is dan volgens de Afdeling wel dat de aanvulling op het MER in de beroepsfase wordt overgelegd (bijvoorbeeld als bijlage bij het vastgestelde besluit of plan), hetgeen in de praktijk altijd gebeurt. In dat geval kunnen de indieners van zienswijzen desgewenst in beroep op de aanvulling op het MER reageren.

Voorzienbare uitbreiding bedrijventerrein

De gemeenteraad van Veghel heeft het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Foodpark' vastgesteld. Daarmee wordt onder meer voorzien in de aanleg van een nieuw bedrijventerrein met een bruto-omvang van 39 ha. Dat is minder dan de drempelwaarde van 75 ha in onderdeel D-11.3 van het Besluit m.e.r. Om die reden was volstaan met een informele m.e.r.-beoordeling. Ten onrechte, aldus de Afdeling in haar uitspraak van 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1333. Uit de bestemmingsplantoelichting en enkele gemeentelijke structuurvisies, blijkt volgens de Afdeling duidelijk dat met het bestemmingsplan een aanvang wordt gemaakt met het bedrijventerrein Foodpark De Kempkens met een oppervlakte van 100 ha. De ontwikkeltermijn loopt tot 2030, maar is mogelijk ook langer. De Afdeling oordeelt dat het in het bestemmingsplan voorziene bedrijventerrein en de beoogde uitbreiding ervan als één samenhangende activiteit moeten worden gezien. Bij het bepalen van de m.e.r.-(beoordelings) plicht van het bestemmingsplan had daarom moeten worden uitgegaan van een bedrijventerrein van meer dan 75 ha. Er had in het verlengde daarvan een formele m.e.r.-beoordeling moeten worden verricht, uitgaande van het geheel te ontwikkelen bedrijventer-

rein. De tijdens de beroepsfase geponeerde stelling van de gemeente dat de ontwikkeling van de vervolgfase onzeker is vanwege de omlegging van een weg en de onzekerheid over de marktruimte, doet daar niet aan af. De Afdeling kent doorslaggevende betekenis toe aan het gegeven dat de ontwikkeling van het totale bedrijventerrein Foodpark De Kempkens – gelet op het vastgestelde gemeentelijk beleid – vanaf het begin van het besluitvormingsproces is beoogd en dat voorafgaande aan de vaststelling van het bestemmingsplan niet is gebleken dat de gemeente haar beleid heeft bijgesteld vanwege de genoemde onzekerheden. Zou een eventuele toekomstige uitbreiding niet expliciet zijn vastgelegd in al dan niet formele beleidsstukken, dan zou het zeer wel denkbaar zijn geweest dat de Afdeling de handelwijze van de gemeente had geaccordeerd.

Bestemmingsplan en stikstofdepositie

Op 1 juli 2015 zal het Programma Aanpak Stikstof (PAS) van kracht worden. Met uitzondering van het bestemmingsplan voor ontwikkelingsgebieden ex art. 2.3 Crisis- en herstelwet, is er in de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw 1998) geen juridische koppeling aangebracht tussen het PAS en het bestemmingsplan. Toch zal het PAS ook voor bestemmingsplannen betekenis kunnen hebben. Mede gezien de parlementaire geschiedenis lijkt het mogelijk om bij een bestemmingsplan waarin uitsluitend een segment 1-project wordt bestemd, voor wat betreft stikstofdepositie aan te sluiten bij de daarvoor gemaakte reservering in het PAS. Wat betreft de plantoets ex art. 19j lid 1 Nbw 1998 kan dan gebruik worden gemaakt van de voor het PAS opgestelde passende beoordeling. Als er geen andere mogelijk verstorende effecten voor Natura 2000-gebieden zijn, zou daarmee onder verwijzing naar art. 19j lid 5 Nbw 1998 kunnen worden volstaan. Laatstgenoemd artikellid houdt in dat de verplichting om een passende beoordeling op te stellen, vervalt indien het plan een herhaling of voortzetting is van een plan of project waarvoor eerder een passende beoordeling is gemaakt.

In AbRvS 15 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1161, heeft de Afdeling expliciet geoordeeld dat het van toepassing zijn van art. 19j lid 5 Nbw 1998 impliceert dat er evenmin een plan-MER op grond van art. 7.2a lid 1 Wm behoeft te worden opgesteld. Wanneer een

bestemmingsplan voorziet in ontwikkelingen buiten het segment 1-kader om, zal het PAS in beginsel geen soelaas bieden wanneer die ontwikkelingen mogelijk leiden tot extra stikstofdepositie in een Natura 2000-gebied. De moeizame verhouding tussen het bestemmingsplan en het gebiedsbeschermingsrecht zal wat dat betreft nog blijven voortduren.

Emissie- of depositieplafond

Het is om die reden interessant te wijzen op een in de praktijk waarneembare tendens waarin voor met name bestemmingsplannen buitengebied in de planregels een ammoniakemissie- of een stikstofdepositieplafond wordt opgenomen (AbRvS 29 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3866, respectievelijk AbRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1411). Zo'n plafond houdt in dat agrarische bedrijven weliswaar binnen bepaalde grenzen mogen uitbreiden, mits (door toedoen van bijvoorbeeld interne salderingsmaatregelen) maar is verzekerd dat de stikstofemissie of de ammoniakdepositie van het bedrijf niet toeneemt, ten opzichte van de situatie op het tijdstip van de vaststelling van het bestemmingsplan. Het plafond verzekert dat er geen significante effecten kunnen optreden, waardoor er geen passende beoordeling en een plan-MER behoeven te worden vervaardigd. De ontwikkelingsmogelijkheden van een bestemmingsplan worden door een plafondregeling aanzienlijk beperkt. Om die mogelijkheden toch te verruimen, zijn er gemeenten die in de plafondregeling een expliciete koppeling aanbrengen met art. 19kh lid 8 Nbw 1998 juncto art. 2 leden 1 en 3 Besluit grenswaarden aanpak stikstofdepositie. Concreet komt dat erop neer dat in de planregels wordt bepaald dat van een toename van stikstofemissie of ammoniakdepositie geen sprake is, voor zover de uitbreiding of wijziging van een agrarisch bedrijf niet leidt tot een toename van 1 mol of 0,05 mol N/ha/jr of meer (de hoogte van de grenswaarde is afhankelijk van de beschikbare depositieruimte in het PAS) op enig voor stikstof gevoelig habitatype in een Natura 2000-gebied. Omtrent de juridische houdbaarheid van deze bepaling is nog geen jurisprudentie verschenen.

Deze jurisprudentiekatern wordt verzorgd door Soppe Gundelach Witbreuk advocaten (www.soppegw.nl).