

## ANNOTATIE

### **Marieke Kaajan**

#### *Annotatie bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 11-04-2018, ECLI:NL:RVS:2018:1185 (OGR-2018-0109)*

1. Bij de vaststelling van bestemmingsplannen wordt vaak een poging gedaan om te voorkomen dat een passende beoordeling op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) nodig is. Dit heeft te maken met het feit dat, als zo'n passende beoordeling moet worden verricht, ook een plan-m.e.r. vereist is. Dit volgt uit artikel 7.2a lid 1 Wet milieubeheer. Het opstellen van een dergelijk plan-m.e.r. brengt veelal de nodige consequenties met zich. Te denken valt aan een langer voorbereidingstraject, de noodzaak om extra onderzoek te verrichten naar onder andere locatie-alternatieven of naar andere activiteiten waarmee een zelfde doel kan worden bereikt; kortom, complicaties die gemeenten veelal, en heel voorstelbaar, willen vermijden.

2. In relatie tot het toetsingskader van de Wnb is er een beperkt aantal opties om met zekerheid te kunnen zeggen dat er geen passende beoordeling is vereist en om dus uit de plan-m.e.r.-verplichting te blijven. De meest voor de hand liggende optie is het vaststellen van een bestemmingsplan dat geen nieuwe ontwikkelingen mogelijk maakt ten opzichte van de feitelijke situatie op het moment van vaststelling van het bestemmingsplan. Vereist is dan wel dat deze feitelijke situatie ook planologisch al was toegestaan (zie ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3530 en ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1515). Een tweede optie is dat het bestemmingsplan weliswaar nieuwe ontwikkelingen mogelijk maakt, maar dat is verzekerd dat deze nieuwe ontwikkelingen geen significant negatief effect op een Natura 2000-gebied veroorzaken. Dat kan omdat het nieuwe ontwikkelingen betreft die per definitie geen negatief effect kunnen hebben op een Natura 2000-gebied, of omdat via planvoorschriften is verzekerd dat negatieve effecten als gevolg van deze nieuwe ontwikkelingen niet kunnen optreden. Veelal gaat het dan om mogelijke effecten vanwege stikstofemissie, die worden voorkomen door in deze planvoorschriften te bepalen dat

bebouwing en activiteiten bijvoorbeeld wel uitgebreid mogen worden, maar dat hierbij geen toename van emissie van stikstofdepositie mag optreden. Dit wordt ook wel aangeduid als het 'stikstof-neutraal' mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen (zie ABRvS 26 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1135). Een volgende optie is dat bij het vaststellen van een bestemmingsplan gebruik wordt gemaakt van een passende beoordeling die eerder is vastgesteld. Die laatste optie staat in onderhavige uitspraak centraal. Deze optie komt overeen met een andere aanpak die eerder in de jurisprudentie is geaccepteerd als reden om niet wederom een passende beoordeling te hoeven maken, namelijk de situatie waarin het bestemmingsplan enkel een activiteit mogelijk maakt waarvoor een (onherroepelijke) vergunning op grond van de Wnb of diens voorganger, de Natuurbeschermingswet 1998, is verkregen.

3. De uitspraak maakt duidelijk dat lang niet in alle gevallen kan worden teruggevallen op een eerder verrichte passende beoordeling. De grondslag voor deze mogelijkheid volgt uit artikel 2.8 lid 2 Wnb. In dit artikel is bepaald dat een passende beoordeling niet is vereist indien, samengevat, voor de ontwikkeling die het bestemmingsplan mogelijk maakt reeds een passende beoordeling is verricht en een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren over de significante gevolgen van deze ontwikkeling. Anders dan de tekst van deze bepaling doet vermoeden, laat onderhavige uitspraak impliciet zien dat het enkele feit dat een passende beoordeling is verricht, niet voldoende is. Die passende beoordeling moet hebben geleid tot een besluit waaraan die passende beoordeling ten grondslag is gelegd. Een tweede vereiste is dat het bestemmingsplan dan ook niet meer mogelijk maakt dan hetgeen dat eerder passend is beoordeeld. Dat lijkt op het eerste gezicht logisch. Aan de andere kant zou mijns inziens toch ook met succes kunnen worden betoogd dat niet het simpele feit dat een bestemmingsplan meer mogelijk maakt dan datgene dat al passend beoordeeld is, automatisch tot de conclusie kan leiden dat alleen daarom al deze eerdere passende beoordeling niet kan worden benut. Er zal dan immers ook nog moeten worden vastgesteld dat van het meerdere –het gedeelte dat niet al eerder passend is beoordeeld – significant negatieve effecten niet op voorhand kunnen worden uitgesloten. Immers, indien van het meerdere vaststaat dat dit niet kan leiden tot significant negatieve effecten, bestaat er ook geen reden om een aanvullende passende beoordeling te eisen. Uiteraard alleen indien de nieuwe, met het bestemmingsplan mogelijk te maken, ontwikkelingen op die manier niet ten onrechte worden opgeknipt. Dit laatste aspect is overigens in jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS), voor zover mij bekend, nog niet aan de orde gekomen. De – duidelijke – lijn van de ABRvS is dat een passende beoordeling voor het plan enkel niet is vereist indien het plan voorziet in een een-op-een inpassing van een project waarvoor al eerder een passende beoordeling is verricht en waarvoor een NB-wet-/Wnb-vergunning is verleend.

4. Een tweede aspect dat in dit kader aandacht verdient – maar ook in jurisprudentie weinig aan de orde komt – betreft de tweede randvoorwaarde van artikel 2.8 lid 2 Wnb om gebruik te kunnen maken van een eerdere passende beoordeling. Deze voorwaarde houdt in dat een nieuwe passende beoordeling ‘redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren’. Deze bepaling vereist dat bij vaststelling van een bestemmingsplan, waarbij gebruik gemaakt wordt van een eerdere passende beoordeling, proactief wordt getoetst of deze passende beoordeling nog voldoende actueel is. Pas wanneer dat het geval is, kan deze passende beoordeling aan het nieuwe bestemmingsplan ten grondslag worden gelegd. Overigens geldt ook hier dat discussie over de actualiteit van de eerdere passende beoordeling in de jurisprudentie weinig aan de orde komt. Wellicht heeft dit te maken met het feit dat er nog weinig bestemmingsplannen zijn waarin met succes een beroep werd gedaan op een eerdere passende beoordeling..