

Afdeling bestuursrechtspraak
van de Raad van State
Postbus 20019
2500 EA DEN HAAG

Tevens per Veilig Mailen met een webformulier

Nijmegen, 29 april 2025

Ons kenmerk

GR Heesch West/ Beroepen Heesch
West
20201401 - 4142869/2 - HW/

Telefoonnummer

024 - 382 83 05

Uw kenmerk

202202963/1/R2 en
202202566/1/R2

E-mail

h.witbreuk@hekkelman.nl

Faxnummer

024 - 382 83 88

Betreft

Reactie op Afdelingsuitspraken 18
december 2024

Geacht college,

Namens de gemeenteraad van de gemeente Bernheze en de gemeenteraad van de gemeente 's-Hertogenbosch bericht ik u in de hierboven vermelde beroepsprocedures als volgt.

Bij brieven van 1 april 2025 heeft de Afdeling in het kader van de beroepsprocedures tegen de bestemmingsplannen Heesch West (met kenmerken 202202963/1/R2 en 202202566/1/R2) mij verzocht om de gevolgen van de Afdelingsuitspraken van 18 december 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:4923 en ECLI:NL:RVS:2024:4909) voor de bestemmingsplannen Heesch West uiteen te zetten. Ook heeft de Afdeling gevraagd om uiteen te zetten in hoeverre een uitspraak van de Afdeling nog wenselijk is. Met deze brief voorzie ik in een reactie op de brieven van 1 april 2025.

Wat zijn de gevolgen van de Afdelingsuitspraken van 18 december 2024 voor de bestemmingsplannen Heesch West?

Op 18 december 2024 heeft de Afdeling, in de Rendac-zaak en de Amercentrale-zaak, twee uitspraken gedaan over de toepassing van intern salderen. In de uitspraken van 18 december 2024 geeft de Afdeling een nieuw, strenger toetsingskader voor intern salderen in het projectspoor. Het gewijzigde toetsingskader houdt in de kern in dat intern salderen voortaan kwalificeert als een mitigerende maatregel, die (dus) niet (meer) mag worden betrokken in een voortoets. Intern salderen moet volgens de Afdeling, net zoals extern salderen, plaatsvinden in de passende beoordeling. Voor de projecttoets betekent

dat, dat intern salderen voortaan natuurvergunningplichtig/Natura 2000-activiteit-omgevingsvergunningplichtig is. Gevolg van de uitspraken van 18 december 2024 is verder dat voortaan voor intern salderen in de projecttoets ook een toets aan het additionaliteitsvereiste moet worden doorlopen.

De uitspraken van de Afdeling van 18 december 2024 zien als gezegd (uitsluitend) op de Natura 2000-projecttoets. In geen van beide uitspraken wordt ingegaan op de gevolgen van de gewijzigde jurisprudentielijn voor de Natura 2000-plantoets die doorlopen moet worden voor bestemmingsplannen. Ook nadien zijn tot op heden daar geen uitspraken over gedaan door de Afdeling.

Gelet op het vorenstaande moet tot op heden worden aangenomen dat de gewijzigde jurisprudentielijn voor intern salderen in het projectspoor niet ook ziet op de Natura 2000-plantoets, die voor de bestemmingsplannen Heesch West moet worden (en is) uitgevoerd. In dat kader wijs ik er ook op dat in de Natura 2000-plantoets géén uitvoerbaarheidstoets geldt. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan hoeft volgens de Afdelingsrechtspraak dus ook niet beoordeeld te worden of er een natuurvergunning/omgevingsvergunning voor de Natura 2000-activiteit nodig is en zo ja, of deze kan worden verleend. Zie expliciet rechtsoverweging 5.2 van de uitspraak van de Afdeling van 30 september 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2318 (Moerdijk)).

Gelet op het vorenstaande is er tot op heden geen reden om aan te nemen dat de Afdelingsuitspraken van 18 december 2024 directe gevolgen hebben voor de bestemmingsplannen Heesch West.

Reden daarvoor is ook dat de motivering van uw Afdeling voor deze koerswijziging van de Natura 2000-projecttoets niet één op één van toepassing is op de Natura 2000-plantoets. De Afdeling verwijst in de motivering met name naar het arrest van het Hof van Justitie EU van 15 juni 2023, ECLI:EU:C:2023:477 (Eco-Advocay). In dit arrest wordt uiteengezet dat 'inherente standaardonderdelen', ook wel geduid als 'maatregelen die verplicht zijn voor alle projecten van dezelfde soort'. Het is de vraag op welke wijze aan dit begrip invulling moet worden gegeven in het Natura 2000-planspoor bij de vaststelling van een bestemmingsplan. Daarvoor is allereerst relevant dat in tegenstelling tot een natuurvergunning, een bestemmingsplan naar zijn aard voorziet in het planologisch reguleren van specifieke gronden. Anders dan in het projectspoor is de locatie van de gronden dus allesbepalend. Het beëindigen van het feitelijk, planologisch legale gebruik is een 'inherent standaardonderdeel' van een bestemmingsplan c.q. de planologisch mogelijk gemaakte activiteit. Voor zover het dan ook gaat om de beoordeling van gevolgen die een "*rechtstreeks, onlosmakelijk gevolg van het plan zijn*", staat naar het oordeel van cliënten het Eco-Advocacy niet in de weg om daarmee in het kader van een voortoets in de Natura 2000-plantoets rekening te houden. Gelet op het Eco-Advocacy arrest kan in de voortoets voor wat betreft de Natura 2000-plantoets rekening worden gehouden met dergelijke inherente standaardonderdelen, die immers voor ieder plan op die locatie standaard gelden.

Dit betekent dat in zoverre de vaste rechtspraak van uw Afdeling over intern salderen in het Natura 2000 planspoor geen bijstelling behoeft gelet op voornoemd Eco-Advocacy arrest. Als voorbeeld ABRS 23 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:784 (bestemmingsplan Randweg Haps), r.o. 27.4: *"Voor de beoordeling van de gevolgen van het plan voor het Natura 2000-gebied dienen alle samenhangende gevolgen te worden betrokken. De raad heeft daarbij terecht ook de positieve gevolgen van de aanleg van de randweg als gevolg van het feitelijk verdwijnen van landbouwgronden betrokken. Het betreft in dit geval een rechtstreeks, onlosmakelijk gevolg van het plan, nu de weg ter plaatse van deze gronden zal worden aangelegd en deze gronden zodoende niet meer agrarisch kunnen worden gebruikt. Derhalve zal ter plaatse van deze gronden ook geen mest meer kunnen worden uitgereden.(...)"*

Wel ontbreekt tot op heden nog rechtspraak van Uw Afdeling op dit punt.

In herstelbesluiten is met een geactualiseerde passende beoordeling geanticipeerd op de mogelijke gevolgen van de 18 december 2024-uitspraken

Juist vanwege de bovengenoemde onduidelijkheid hebben de gemeenteraden van de gemeenten Bernheze en 's-Hertogenbosch er in het kader van de herstelbesluiten voor de bestemmingsplannen Heesch West voor gekozen om zekerheidshalve al wel te anticiperen op het mogelijke oordeel van uw Afdeling dat de gewijzigde jurisprudentiële lijn over intern salderen ook van toepassing is op de Natura 2000-plantoets.

Bij de herstelbesluiten voor de bestemmingsplannen Heesch West, die naar alle waarschijnlijkheid worden behandeld in de raadsvergaderingen van 8 mei 2025 (zie mijn brief van 7 maart 2025), zit onder meer een geactualiseerde passende beoordeling van Antea Group. In die geactualiseerde passende beoordeling (concreet paragraaf 6.5) zijn, juist gelet op de mogelijke gevolgen van de 18 december-uitspraken, alle salderingsmaatregelen als mitigerende maatregelen aangemerkt en is inhoudelijk per Natura 2000-gebied aan het additionaliteitsvereiste getoetst, waarbij ook de positieve gevolgen van recent in uitvoering zijnde maatregelen zijn betrokken. Door Antea is geconcludeerd dat het additionaliteitsvereiste niet in de weg staat aan vaststelling van de herstelbesluiten. Daarmee wordt in de herstelbesluiten (ten opzichte van de huidige bestemmingsplannen) een verbeterde motivering gegeven waarom de bestemmingsplannen Heesch West in overeenstemming met het Natura 2000-gebiedsbeschermingsrecht (stikstof) kunnen worden vastgesteld.

Tot slot merk ik ook op dat de bestemmingsplannen Heesch West reeds al zijn vastgesteld op basis van een passende beoordeling (omdat ook extern gesaldeerd wordt) en dat voor de plannen ook een plan-mer is doorlopen. Procedureel zijn alle juiste stappen dus ook al doorlopen, mocht de gewijzigde jurisprudentiële lijn volgens de Afdeling ook gelden voor de Natura 2000-plantoets.

Wanneer de herstelbesluiten voor de bestemmingsplannen Heesch West door de gemeenteraden zijn vastgesteld zullen deze, inclusief bijbehorende stukken (waaronder de geactualiseerde passende beoordeling), zo spoedig mogelijk aan u worden toegezonden.

Conclusie

Gelet op het vorenstaande is het zeer wenselijk dat de Afdeling een uitspraak doet in bovengenoemde beroepsprocedures over de bestemmingsplannen Heesch West.

Hopende u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
Hekkelman Advocaten N.V.



H. Witbreuk
Advocaat