

## Publicatie

Auteur: R. Olivier  
Verschenen in: Jurisprudentie Milieurecht (JM), september, afl. 8, JM 2020/114  
Datum: 1 september 2020  
Titel: Vernietiging bestemmingsplan vanwege ontbreken verankering uitgangspunt stikstofberekening dat tien van de tachtig recreatiewoningen met een cv-ketel worden uitgerust

## ECLI:NL:RVS:2020:880

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State,  
25 maart 2019

(Mr. Van der Beek-Gillissen)

Met noot R. Olivier

**Bestemmingsplan. Gebiedsbescherming. Stikstofdepositie. Significant negatieve effecten.**

[Wnb art. 2.7]

*De gemeenteraad van Putten heeft een bestemmingsplan vastgesteld dat (onder meer) de realisatie en het gebruik van tachtig extra recreatiewoningen mogelijk maakt. Hoewel uit de stikstofdepositieberekening blijkt dat geen sprake is van een toename van stikstofdepositie, waardoor dus ook geen sprake is van significant negatieve effecten, vernietigt de Afdeling het bestemmingsplan wegens strijd met art. 2.7 lid 1 Wnb. In het bestemmingsplan is namelijk niet het in de stikstofdepositieberekening gehanteerde uitgangspunt, dat tien recreatiewoningen met cv-ketel worden uitgerust en zeventig recreatiewoningen zonder cv-ketel worden uitgerust, vastgelegd en ook is niet anderszins onderbouwd waarom daarvan kan worden uitgegaan.*

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te [woonplaats],
  2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats],
- en  
de raad van de gemeente Putten,  
verweerder

## Procesverloop

Bij besluit van 9 mei 2019 heeft de raad het bestemmingsplan “Veluwse Hoevegaerde” vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en [appellant sub 2] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend. [appellant sub 1] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 februari 2020, waar [appellant sub 1], bijgestaan door [gemachtigde], [appellant sub 2], en de raad, vertegenwoordigd door M. Struijs, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Veluwse Hoevegaerde Beheer B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde], als partij gehoord.

## Overwegingen

### Inleiding

1. De relevante wettelijke bepalingen en planregels zijn opgenomen in de bij deze uitspraak behorende bijlage.
2. Het plan heeft betrekking op het recreatieterrein De Veluwse Hoevegaerde aan de Krachtighuizerweg 38, binnen de kern van Krachtighuizen. Op het terrein zijn 164 recreatiewoningen aanwezig. Deze woningen hebben een oppervlakte van 75 m<sup>2</sup> tot 80 m<sup>2</sup>, een goothoogte van ongeveer 1,8 m en een bouwhoogte van 4 m. Het recreatieterrein beschikt over een aantal gemeenschappelijke faciliteiten, zoals een receptie met een verkooppunt van eerste levensmiddelen, een verwarmd openluchtzwembad, een dierenweide en een aantal sportvelden. Met het plan is beoogd het planologische regime voor het recreatieterrein te actualiseren. De bestaande situatie wordt als zodanig vastgelegd en daarnaast wordt voorzien in 80 nieuwe recreatiewoningen en in een uitbreiding van de gemeenschappelijke voorzieningen. De oppervlakte van 68 van de

80 nieuwe woningen bedraagt 85 m<sup>2</sup>. De overige 12 woningen hebben een grotere oppervlakte, variërend van 100 m<sup>2</sup> tot 150 m<sup>2</sup>. De maximale goot- en bouwhoogte van alle nieuwe woningen bedraagt onderscheidenlijk 4 m en 8,5 m.

3. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] zijn beiden eigenaar van een (eigen) woning op het recreatieterrein. De Veluwe Hoevegaerde Beheer is beheerder en exploitante van het recreatieterrein.

4. Het vorige planologische regime voor het recreatieterrein was vastgelegd in de beheersverordening "Krachtighuizerweg 38", vastgesteld door de raad bij besluit van 4 juli 2013 en de daarvoor geldende bestemmings- en uitwerkingsplannen. Dit betreft het bestemmingsplan "Krachtighuizen", vastgesteld door de raad bij besluit van 7 maart 1991, het uitwerkingsplan "Krachtighuizerweg 38", vastgesteld door de raad bij besluit van 27 februari 1996 en het uitwerkingsplan "Krachtighuizerweg 38, wijziging 2000, nr.1", vastgesteld door de raad bij besluit van 8 augustus 2000. Niet in geschil is dat op grond van de beheersverordening 260 recreatiewoningen waren toegelaten met een maximale oppervlakte van 80 m<sup>2</sup> en een bouwhoogte van maximaal 4 m (in één bouwlaag).

5. Aan de gronden van het recreatieterrein is de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie 1" toegekend. Behoudens een smalle strook langs de buitengrenzen van dit bestemmingsvlak, zijn de gronden aangeduid als "bouwvlak" en "specifieke bouwaanduiding - groepsaccommodatie". Aan in totaal 5 deelgebieden binnen het bestemmingsvlak is tevens de aanduiding "specifieke bouwaanduiding- afwijkende maatvoering" toegekend. Deze delen van het plangebied zijn thans onbebouwd en uit de planregels volgt dat de 80 nieuwe woningen op deze gronden zullen worden gerealiseerd.

De bestaande 164 recreatiewoningen van het terrein liggen op de gronden waar de aanduidingen "specifieke bouwaanduiding - afwijkende maatvoering" niet op rust. Met het plan is in essentie beoogd de bestaande recreatiewoningen als zodanig te bestemmen.

6. Het beroep van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] is gericht tegen de door het plan voorziene mogelijkheid om op de onbebouwde delen van het recreatieterrein,

ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding- afwijkende maatvoering" derhalve, 80 nieuwe woningen op te richten.

#### **Toetsingskader**

7. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

#### **Bespreking van de beroepen**

[...]

10.3. Omdat de behoefte aan de voorziene uitbreiding niet inzichtelijk is gemaakt, is het plan in zoverre vastgesteld in strijd met de bij het nemen van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. Het betoog slaagt.

11. [appellant sub 1] betoogt dat het plan leidt tot een toename van de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitattypen in het nabijgelegen Natura 2000-gebied Veluwe. Hij wijst in dit verband op de uitstoot van de 80 nieuwe woningen, zowel wat betreft de bouw- als de gebruiksfase. Ook zal het plan leiden tot meer vervoersbewegingen van en naar het recreatieterrein. De gevolgen hiervan zijn niet onderzocht, zodat significante negatieve effecten niet kunnen worden uitgesloten, aldus [appellant sub 1].

11.1. Het Natura 2000-gebied Veluwe ligt direct ten oosten van het recreatieterrein. Als bijlage 5 bij de plantoelichting is de notitie "Actualisatie De Veluwe Hoevegaerde" van 19 juni 2018 gevoegd. Een onderdeel van deze notitie is een stikstofberekening die is gemaakt met de rekentool Aerius-calculator. In de notitie staat dat weliswaar 80 nieuwe recreatiewoningen zijn gepland, maar dat in de berekening is uitgegaan van 10 woningen met een gasaansluiting. De overige 70 woningen worden gerealiseerd zonder gasaansluiting. Naast de bronnen van de

recreatiewoningen zijn ook de verkeersbewegingen op het terrein in de berekeningen meegenomen. Uit de stikstofdepositieberekening volgt dat de stikstofbijdrage op het meest nabijgelegen verzuringsgevoelige Natura 2000-gebied Veluwe, 0,00 mol/ha/jaar bedraagt. Van negatieve effecten als gevolg van een toename aan stikstofdepositie is in deze situatie geen sprake, aldus de notitie.

11.2. De Afdeling overweegt dat uit de verrichte stikstofberekening volgt dat het plan niet leidt tot een toename van de stikstofdepositie en dus dat significante negatieve gevolgen voor de Veluwe bij voorbaat kunnen worden uitgesloten. Het gehanteerde uitgangspunt dat slechts 10 van de 80 nieuwe woningen voorzien zullen zijn van een CV-ketel kan echter niet worden gevolgd, nu dit niet is vastgelegd in het plan en ook anderszins niet is onderbouwd waarom hiervan kan worden uitgegaan. Het plan is in zoverre vastgesteld in strijd met artikel 2.7, eerste lid, van de Wet natuurbescherming. Het betoog slaagt.

#### Overige beroepsgronden

12. Hetgeen [appellant sub 1] en [appellant sub 2] voor het overige hebben aangevoerd behoeft geen bespreking.

#### Conclusie

13. De beroepen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] zijn gegrond. Het betreden besluit dient te worden vernietigd voor zover daarin de oprichting van 80 nieuwe woningen mogelijk wordt gemaakt. Hiertoe dient allereerst de aanduiding “specifieke bouwaanduiding - afwijkende maatvoering” te worden vernietigd. Gelet op de plansystematiek kunnen dan nog steeds 80 nieuwe woningen worden opgericht, zij het dat voor deze woningen dezelfde bouwregels zullen gelden (maximale goot- en bouwhoogte en oppervlakte/ inhoud) als voor de reeds bestaande 164 woningen. Om te voorkomen dat 80 nieuwe woningen kunnen worden opgericht dient ook artikel 3, onder 3, van de planregels te worden vernietigd. In dat artikel is immers vastgelegd dat op het recreatieterrein 244 woningen zijn toegelaten. De Afdeling zal zelf in de zaak voorzien door te bepalen dat op het recreatieterrein 164 woningen zijn toegelaten. Hiermee wordt bewerkstelligd dat het geactualiseerde

planologische regime voor het recreatieterrein blijft gelden, evenwel zonder de mogelijkheid om de 80 nieuwe (en grotere) woningen op te richten.

[...]

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart de beroepen gegrond;
- II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Putten van 9 mei 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan “Veluwse Hoevegaerde” wat betreft:
  - a. de aanduiding “specifieke bouwaanduiding - afwijkende maatvoering”;
  - b. artikel 3, onder 3.2, onder 3, van de planregels;
- III. bepaalt dat artikel 3, onder 3.2, onder 3, van de planregels als volgt komt te luiden: “het aantal recreatiwoonverblijven en stacaravans/ chalets tezamen mag ten hoogste 164 bedragen”;
- IV. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit;
- V. draagt de raad van de gemeente Putten op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II. wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, <http://www.ruimtelijkeplannen.nl>.;
 

[...; red.]

#### Noot

Deze uitspraak illustreert het belang van goede borging van de uitgangspunten van een stikstofberekening. Nu ruim een jaar na de PAS-uitspraken steeds meer creatieve oplossingen worden bedacht om plannen en projecten vlot te trekken, is het van belang om oog te hebben voor de juiste vastlegging van deze creatieve oplossingen. In het bestemmingsplan dat tot deze uitspraak heeft geleid, gaat het om de realisatie en het gebruik van 80 extra recreatiewoningen naast een al bestaand recreatiepark nabij de Veluwe. Bij de plantoelichting is een AERIUS-berekening gevoegd. Uit deze berekening blijkt dat de maximale stikstofdepositie op de Veluwe 0,00 mol/ha/jaar bedraagt. Tot zover

lijkt het goed te gaan, want daarmee kan worden vastgesteld dat (i) het plan niet tot een toename van stikstofdepositie op de Veluwe leidt en (ii) dat significant negatieve effecten bij voorbaat kunnen worden uitgesloten (r.o. 11.2).

Een van de appellanten in deze zaak gaf zich echter niet gewonnen en voerde aan dat de gevolgen op de Veluwe niet voldoende waren onderzocht. Deze beroepsgrond slaagt. De reden hiervoor is dat in de stikstofberekening is uitgegaan van tien recreatiewoningen met een cv-ketel en zeventig recreatiewoningen zonder cv-ketel. Dit uitgangspunt is echter niet vastgelegd in het bestemmingsplan noch is onderbouwd waarom van dit uitgangspunt kan worden uitgegaan. De Afdeling concludeert dan ook dat het bestemmingsplan in strijd met art. 2.7 lid 1 Wet natuurbescherming is vastgesteld en vernietigt het bestemmingsplan. Impliciet ligt in de uitspraak en de wijze waarop de berekening is uitgevoerd de suggestie besloten dat bij tachtig recreatiewoningen met een cv-ketel waarschijnlijk wel sprake is van een toename van stikstofdepositie van meer dan 0,00 mol/ha/jaar, maar dat blijkt niet duidelijk uit de uitspraak.

De les die uit deze uitspraak kan worden getrokken, is dat de belangrijke uitgangspunten voor een stikstofberekening in het bestemmingsplan moeten worden vastgelegd, of in ieder geval overtuigend moet worden onderbouwd waarom dat niet nodig is. Daarmee kan worden geborgd dat er ook daadwerkelijk maximaal tien recreatiewoningen met een cv-ketel in gebruik worden genomen en kan bijvoorbeeld een grondslag voor handhavend optreden worden geconstrueerd. Wel is daarbij een aandachtspunt dat een planregel (vanzelfsprekend) ruimtelijk relevant moet zijn.

Tot slot komt de vraag op waarom dit bestemmingsplan, voor zover het om de tachtig nieuwe recreatiewoningen gaat, moest worden vernietigd. Het lijkt mij dat de Afdeling dit uitgangspunt alsnog zelf voorziend had kunnen vastleggen of dat de gemeenteraad met behulp van een bestuurlijke lus dit gebrek had kunnen herstellen. Ik vermoed dat de reden voor vernietiging is dat ook de behoefte aan deze extra recreatiewoningen niet goed is onderzocht (r.o. 10.3) en met name dat de

exploitant ter zitting zelf niet erg duidelijk is geweest over de vraag hoeveel recreatiewoningen daadwerkelijk worden gerealiseerd (r.o. 10.2).

*Auteur: Ronald Olivier*