

Juridische onderbouwing

Bijlage bij het 'Keuzedocument planologische regeling landelijk gebied'



gemeente
NOORDOOSTPOLDER

1. Inleiding

Dit document is onderdeel van het keuzedocument planologische regeling landelijk gebied.

In het onderliggende document wordt de juridische haalbaarheid van de verschillende opties nader toegelicht. Voordat dit gedaan wordt zal eerste ingegaan worden op een aantal ruimtelijke instrumenten namelijk het bestemmingsplan, de beheersverordening en het omgevingsplan. Ten tweede wordt stil gestaan bij de natuurbescherming. De natuurbescherming speelt namelijk een grote rol bij de verschillende opties. In het onderliggende document zal niet nader ingegaan worden op planschade. Hiervoor kunt u de bijlage 'Strategisch beleidsadvies planschade' raadplegen.



Inhoudsopgave

| | |
|---|-------|
| | |
| 1. Inleiding | 2 |
| Inhoudsopgave | 3 |
| 2. Actualiseringverplichting | 5 |
| 3. Wettelijke grondslag | 7 |
| 3.1 Bestemmingsplan | 7 |
| 3.2 Verlengingsbesluit | 11 |
| 3.3 Beheersverordening | 12 |
| 3.4 Omgevingsplan | 14 |
| 4. Natuurbescherming | 17 |
| 4.1 Natuurbescherming en ruimtelijke ordening | 17 |
| 4.2 Stikstofproblematiek | 20 |
| 4.3 Programmatische aanpak stikstof | 21 |
| 5. Juridische haalbaarheid opties | 25 |
| 5.1 Niets doen | 25 |
| 5.2 Een beheersverordening opstellen | 26 |
| 5.3 Een bestemmingsplan excl. bestaande veehouderijen opstellen | 28 |
| 5.4 Een bestemmingsplan voor eerst alleen het westelijk deel opstellen | 29 |
| 5.5 a. Een bestemmingsplan opstellen conserverend voor functies met stikstofdepositie .. | 31 |
| 5.5 b. Een bestemmingsplan opstellen conserverend voor functies met | 34 |
| stikstofdepositie gecombineerd met een beperkte ontwikkeling gelieerd aan | 34 |
| een quoteringsregeling provinciale project PAS | 34 |
| 5.5 c. Een bestemmingsplan opstellen conserveren voor functies met | 36 |
| stikstofdepositie gecombineerd met een iets ruimere ontwikkeling gelieerd | 36 |
| aan een quoteringsregeling uitgaande van 35% veehouderijen | 36 |
| 5.6 a. Een omgevingsplan opstellen waarbij de bindende regels vergelijkbaar zijn als 5.a | 37 |
| en in een binnenplans visiedeel ontwikkelingsmogelijkheden worden geboden. | 37 |
| 5.6 b. Een ontwikkelingsgericht omgevingsplan (als pilot) opstellen indien er mogelijkheden | 38 |
| bestaan om ontheffing te krijgen van de Nbw 1998 | 38 |
| Afkortingen | 40 |
| Bronnenlijst | 41 |





2. Actualiseringverplichting

Op grond van artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) dient de gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente één of meer bestemmingsplannen vast te stellen.

In het tweede lid van artikel 3.1 Wro is de verplichting opgenomen dat een bestemmingsplan binnen een periode van tien jaar moet worden herzien.

Aan de hierboven genoemde verplicht zit een sanctie verbonden wanneer er niet aan wordt voldaan. Artikel 3.1, vierde lid, Wro geeft aan dat de bevoegdheid vervalt tot het invorderen van rechten terzake van na dat tijdstip door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten die verband houden met het bestemmingsplan.

Onder 'diensten' worden volgens de wetsgeschiedenis in ieder geval de vergunningen voor bouw-, aanleg- of sloopectiviteiten binnen het betrokken bestemmingsplangebied beschouwd (*Kamerstukken II 2003-2004, 28916, nr. 9, p. 15*).

Ons inziens vallen in ieder geval de omgevingsvergunningen voor het bouwen (art. 2.1, eerste lid, onder a Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) en het afwijken van het bestemmingsplan (art. 2.1, eerste lid, onder c Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) onder de in artikel 3.1, vierde lid Wro bedoelde 'diensten'. Aanleg- en sloopectiviteiten vallen hier ook onder, indien daarvoor in het bestemmingsplan een omgevingsvergunning vereist wordt. Verder kunnen ook wijzigings- en uitwerkingsplannen onder de bedoelde 'diensten' worden geschaard.

Overschrijding van de termijn impliceert niet dat het bestemmingsplan dan geen rechtskracht meer heeft en dus is het geen fatale termijn.

Wat betekent dit concreet?

Wanneer er voor de termijn niet aan de actualiseringsplicht wordt voldaan, dan behoudt het bestemmingsplan wel haar gelding, maar vervalt de bevoegdheid van gemeenten om leges te heffen (artikel 3.1, vierde lid, Wro). Als een bestemmingsplan niet tijdig wordt geactualiseerd, betekent dat gemeenten voor een groot aantal vergunningen en besluiten geen leges meer kunnen invorderen, met alle financiële consequenties van dien. Voor de financiële consequenties verwijs ik naar de bijlage met betrekking tot de leges.

Opsplitsen leges

Zoals hierboven aangegeven vervalt de bevoegdheid tot het invorderen van rechten terzake van na dat tijdstip door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten die verband houden met het bestemmingsplan. Gezien het feit dat er staat 'de verstrekte diensten die verband houden met het bestemmingsplan' kiezen andere gemeenten er voor om de leges op te splitsen. Op deze manier kunnen nog wel de leges ingevorderd worden die geen verband hebben met het bestemmingsplan. Echter bestaat er discussie over het feit of dit mogelijk is. Tot op heden is er nog geen jurisprudentie en ook de wetsgeschiedenis biedt geen duidelijkheid.

In de Gemeentestem heeft Dr. J.W. van Zundert een artikel geschreven met de titel 'Legesheffing na verjaring bestemmingsplan'. Van Zundert stelt dat in het kader van



bouwaanvragen te verrichten diensten niet alleen verband houden met het bestemmingsplan. De toetsing van een aanvraag om omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen strekt zich blijkens art. 2.10, eerste lid van de Wet algemene bepalingen omgevingswet (Wabo) uit tot:

- a. het Bouwbesluit;
- b. de bouwverordening;
- c. het bestemmingsplan; en
- d. de welstand.

Alleen ter zake van de toetsing aan het verjaarde bestemmingsplan mogen geen leges worden geheven. De toetsing aan de overige genoemde regelgeving valt daar volgens Van Zundert niet onder.

Weliswaar wordt in de artikelsgewijze toelichting bij het wetsvoorstel ten aanzien van dit artikellid gesteld dat leges ter zake van vergunningen voor bouw-, aanleg- of sloopactiviteiten binnen het betrokken bestemmingsplangebied vanaf het moment van het verstrijken van de 10-jarentermijn niet kunnen worden ingevorderd, maar dat laat onverlet dat het uitsluitend gaat om de legesheffing die verband houdt met het bestemmingsplan. Aldus Van Zundert.

Wanneer gemeenten op deze manier met de invordering willen omgaan dient de legesverordening overigens wel aangepast te worden. Dit omdat de legesverordening over het algemeen één tarief kent voor het verlenen van een omgevingsvergunning. Om de diensten die verband hebben met het bestemmingsplan te kunnen scheiden van de overige diensten moet in de legesverordening het bedrag voor de toetsing aan het bestemmingsplan worden gefixeerd. Een gemeente die dit gedaan heeft is de gemeente Almere. De gemeente Almere heeft onder ander het volgende in haar legesverordening opgenomen:

Titel 2, hoofdstuk 3, 2.3.1.4 Verordening op de heffing en invordering van leges

Het tarief dat voortvloeit uit de berekening genoemd in onderdeel 2.3.1.1.1 (aanvraag o.g.v. artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo) wordt verminderd met 5% wanneer de aanvraag mede dient te worden getoetst aan een bestemmingsplan waarvoor niet is voldaan aan de verplichting als bedoeld in artikel 3.1 lid 2 van de Wro of artikel 9.1.4, lid 4 van de Invoeringswet Wro.

Titel 2, hoofdstuk 3, 2.3.3A Verordening op de heffing en invordering van leges

De tarieven genoemd in onderdeel 2.3.3 (planologisch strijdig gebruik waarbij tevens sprake is van een bouw- of aanlegactiviteit) wordt verminderd met 100% wanneer de aanvraag mede dient te worden getoetst aan een bestemmingsplan waarvoor niet is voldaan aan de verplichting als bedoeld in artikel 3.1 lid 2 van de Wro of artikel 9.1.4, lid 4 van de Invoeringswet Wro. ¹

Kortom gesteld zou kunnen worden dat de leges kunnen worden opgesplitst om te voorkomen dat de gemeente helemaal geen leges kan invorderen. Bij voorbaat kan niet aangegeven worden of dit juridisch houdbaar is, omdat er nog geen jurisprudentie over is en de wetsgeschiedenis ook geen duidelijk biedt.



3. Wettelijke grondslag

3.1 Bestemmingsplan

Wat is een bestemmingsplan?

Een bestemmingsplan is een juridisch bindend document voor zowel de overheid als burgers en bedrijven. In een bestemmingsplan worden de gebruiks- en de bouwmogelijkheden vastgelegd voor een gebied. Een bestemmingsplan is een gemeentelijk instrument. Het Rijk en de provincie kunnen ook bestemmingsplannen opstellen. Deze worden inpassingsplannen genoemd.

Grondslag

In de paragraaf hiervoor is al aangegeven dat de gemeente voor het gehele grondgebied van de gemeente één of meer bestemmingsplannen vast moet stellen (artikel 3.1, eerste lid, Wro).

Het gehele artikel 3.1, eerste lid, Wro luidt als volgt:

De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven. Deze regels betreffen in elk geval regels omtrent het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken. Deze regels kunnen tevens strekken ten behoeve van de uitvoerbaarheid van in het plan opgenomen bestemmingen, met dien verstande dat deze regels ten aanzien van woningbouwcategorieën uitsluitend betrekking hebben op percentages gerelateerd aan het plangebied.

In de Wro is het bestemmingsplan het belangrijkste instrument voor de ruimtelijke ordening. Het is het enige plan dat burgers rechtstreeks bindt. Deze binding is zowel preventief als repressief. Preventief in die zin dat omgevingsvergunningen, waarin de vroegere bouw- en aanlegvergunningen zijn opgegaan, alleen kunnen worden verleend als zij in overeenstemming zijn met het bestemmingsplan. Deze toetsing vindt dus vooraf plaats. Repressieve werking heeft het bestemmingsplan ten aanzien van het daarin toegelaten gebruik van grond en gebouwen voor zover geen omgevingsvergunning is vereist. Bij niet naleving van gebruiksregels zijn handhavingsmaatregelen mogelijk. Het bestemmingsplan is een besluit van algemene strekking. De aan het bestemmingsplan verbonden planregels worden aangemerkt als algemeen verbindende voorschriften. Een bestemmingsplan kan inhoudelijk bestaan uit globale bestemmingen die al dan niet nader moeten worden uitgewerkt tot gedetailleerde bestemmingen en mengvormen daarvan. Naast globaliteit wordt flexibiliteit onderscheiden. In een globale regeling zijn veel activiteiten zonder nadere toetsing toegelaten en zijn alleen die activiteiten verboden die uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening onaanvaardbaar zijn. Men spreekt dan van een globale eindbestemming. Een nadere sturingsmogelijkheid kan worden ingebouwd door middel van een uitwerkingsplicht of door de bevoegdheid tot het stellen van nadere eisen. Daarnaast kent de Wabo de mogelijkheid om een omgevingsvergunning te verlenen in afwijking van het bestemmingsplan. Van flexibiliteit in een bestemmingsplan is sprake als zonder planwijziging activiteiten of bouwwerken worden of kunnen worden toegelaten, waarvan zeker lijkt dat zij



uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar zijn. Andere activiteiten worden dan verboden, maar kunnen, als in het concrete geval geen bezwaar bestaat, alsnog worden toegelaten aan de hand van een nadere beoordeling. Vooral de planuitwerking is een belangrijk flexibiliteitsinstrument. De wijzigingsbevoegdheid is eveneens een flexibiliteitsinstrument, maar dan om een andere bestemming toe te kennen, die overigens vooraf moet worden bepaald en begrensd.

De verplichting om bestemmingsplannen vast te stellen geldt voor het gehele grondgebied. Blijkens de Memorie van Toelichting gaat het om de belangen van een goede leefomgeving en een duurzame ruimtelijke ordening, waartoe vanuit verschillende beleidsterreinen kwaliteitseisen moeten worden vertaald naar concrete ruimtelijke situaties. De concrete invulling vindt plaats bij de bepaling van de materiële bestemmingsinhoud, door afweging van alle betrokken belangen, zowel bovengemeentelijke, gemeentelijke als particuliere belangen. In de plantoelichting zal van deze belangenafweging verantwoording worden gedaan. Naast de aanwijzing van de bestemming, uitgewerkt in een doeleindenomschrijving, moeten bij bestemmingsplan regels worden gegeven met het oog op die bestemming en wel regels omtrent het gebruik van de grond en van de zich daarop bevindende bouwwerken. Regels die niet nodig zijn in het belang van een goede ruimtelijke ordening en derhalve niet ruimtelijk relevant zijn, zijn niet toegelaten en voorts kan worden aangenomen dat slechts regels mogen worden opgenomen voor zover deze nodig zijn. Dit blijkt uit de ministeriële regeling ruimtelijke documenten op papier (*Staatscourant* 2008, 121) en uit de Regeling standaarden ruimtelijke ordening. In deze RSRO 2008 (*Staatscourant* 2008, 377) zijn de naamgeving en de verbeelding van bestemmingen dwingend voorgeschreven.

De inhoud van een bestemmingsplan blijkt, mede uit de opsomming in artikel 3.1.6 Besluit ruimtelijke (Bro), ontwikkeling van de aspecten ten aanzien waarvan in de plantoelichting verantwoording moet worden gedaan, te weten:

- a. de keuze van de bestemmingen;
- b. de watertoets;
- c. de uitkomsten van het bestuurlijk overleg;
- d. de uitkomsten van het planologisch onderzoek;
- e. de inspraakuitkomsten;
- f. de inzichten over de (economische en maatschappelijke) uitvoerbaarheid van het plan, alsmede indien geen milieueffectrapportage behoeft te worden uitgevoerd;
- g. een archeologische verantwoording;
- h. een verantwoording van de in aanmerking te nemen waarden van gronden en de verhouding tot het aangrenzende gebied; en
- i. milieukwaliteitseisen.

In de jurisprudentie is een en andermaal uitgesproken dat aan de gemeenteraad met betrekking tot de inrichting van het bestemmingsplan en de keuze van bestemmingen een ruime mate van beleidsvrijheid toekomt, maar op dit uitgangspunt zijn eveneens in de jurisprudentie nogal wat beperkingen gesteld. Verplichtingen (gebodsbepalingen, eigendomseisen, herkomst bouw- en gebruiksgedragingen) zijn niet toegestaan, met dien verstande dat onder omstandigheden wel voorwaarden kunnen worden gesteld, zoals het slopen van bestaande te vervangen bebouwing.



Procedure en rechtsbescherming

Op de voorbereiding van een bestemmingsplan is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing met dien verstande dat:

- a. de kennisgeving, bedoeld in artikel 3:12 Awb, tevens in de *Staatscourant* wordt geplaatst en voorts langs elektronische weg geschiedt, en het ontwerp-besluit met de hierbij behorende stukken tevens langs elektronische weg wordt beschikbaar gesteld;
- b. de kennisgeving, bedoeld in het eerste lid, onder a, gelijktijdig met de daar bedoelde plaatsing langs elektronische weg wordt toegezonden aan die diensten van Rijk en provincie die belast zijn met de behartiging van belangen die in het plan in het geding zijn, aan de betrokken waterschapsbesturen en aan de besturen van bij het plan een belang hebbende gemeenten;
- c. indien in het ontwerp gronden zijn aangewezen waarvan de bestemming in de naaste toekomst voor verwezenlijking in aanmerking komt, kennisgeving tevens geschiedt aan diegenen die in de basisregistratie kadaster staan vermeld als eigenaar van die gronden of als beperkt gerechtigde op die gronden;
- d. door een ieder zienswijzen omtrent het ontwerp bij de gemeenteraad naar voren kunnen worden gebracht;
- e. de gemeenteraad binnen twaalf weken na de termijn van terinzageliggig beslist omtrent vaststelling van het bestemmingsplan (artikel 3.8, eerste lid Wro).

Hieronder wordt de procedure van een bestemmingsplan schematisch weergegeven.

| Procedurestap | Proces | Aandachtspunten | Termijn |
|--|--|---|---------|
| Kennisgeving voornemen tot voorbereiding van een plan (artikel 1.3.1 Bro). | Publicatie in dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze | | |
| | Vorbereiding van het bestemmingsplan: Inventarisatie plangebied; Uitvoeren onderzoeken; Bepalen uitgangspunten en randvoorwaarden voor bestemmingsplan. | | |
| | Opstellen concept-voorontwerp, bestaande uit toelichting, regels, verbeelding | | |
| Overleg met bestuursorganen en diensten (artikel 3.1.1 Bro) | Overleg met diensten van het rijk en provincie, waterschap, gemeenten. Ook wel vooroverleg genoemd. | Overleg met rijk en / of provincie alleen noodzakelijk als er sprake is van rijks- of provinciaal | |



| Procedurestap | Proces | Aandachtspunten | Termijn |
|---|---|---|---|
| | | belang. | |
| Ontwerpbestemmingsplan (artikel 3.1.6 Bro) | Opstellen ontwerpbestemmingsplan. Hierbij worden de uitkomsten van het vooroverleg verwerkt. | | |
| Ter inzagelegging. Mogelijkheid voor zienswijze voor een ieder m.b.t. ontwerpbestemmingsplan (artikel 3.8 Wro). | Publicatie kennisgeving ter inzagelegging in Staatscourant en dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze. Digitaal beschikbaar stellen op ruimtelijkeplannen.nl Eenieder heeft de mogelijkheid een zienswijze in te dienen. | | zes weken |
| | Verwerken uitkomsten zienswijzen in bestemmingsplan | | |
| Vaststelling door gemeenteraad | | | Binnen twaalf weken na termijn ter inzagelegging |
| Bekendmaken besluit tot vaststelling bestemmingsplan (artikel 3.8 Wro) | | | Binnen 2 weken na vaststellingsbesluit of zes weken bij gewijzigde vaststelling |
| Beroep bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State | Belanghebbenden kunnen in beroep gaan en / of om voorlopige voorziening vragen. | Verzoek om voorlopige voorziening heeft opschortende werking. | zes weken |
| Inwerkingtreding bestemmingsplan | | Tenzij binnen beroepstermijn om voorlopige voorziening is gevraagd. | Na afloop beroepstermijn |



| Procedurestap | Proces | Aandachtspunten | Termijn |
|--|---|-----------------|---|
| Uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak | Opstellen verweerschrift en beantwoorden vragen Afdeling op zitting bij Raad van State. | | Binnen twaalf maanden na beroepstermijn |

Naast de wettelijk procedure is de gemeentelijk inspraakverordening van belang. In deze verordening wordt bepaald of er over een beleidsvoornemen inspraak moet worden geboden. Wanneer dit het geval is legt de gemeente het voorontwerp van een bestemmingsplan ter inzage voor inspraak.

3.2 Verlengingsbesluit

Wat is een verlengingsbesluit?

Middels een verlengingsbesluit wordt de termijn van het bestemmingsplan verlengd.

Grondslag

De Wro-wetgever heeft bij het opstellen van de Wro ook rekening gehouden met de behoefte van de praktijk om een eenvoudiger instrument op te nemen voor die gevallen dat de gemeenteraad van mening is dat de in het bestemmingsplan aangewezen bestemmingen en de met het oog daarop gegeven regels in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening (artikel 3.1, derde lid Wro).

Het gehele artikel 3.1, derde lid, Wro luidt als volgt:

Telkens indien de gemeenteraad van oordeel is dat de in het bestemmingsplan aangewezen bestemmingen en de met het oog daarop gegeven regels in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening, kan hij, in afwijking van het tweede lid, besluiten tot verlenging van de periode van tien jaar, genoemd in dat lid, met tien jaar. In aanvulling op artikel 3:42 van de Algemene wet bestuursrecht plaatsen burgemeester en wethouders de kennisgeving van het besluit tot verlenging tevens in de Staatscourant en voorts geschiedt deze langs elektronische weg.

De mogelijkheid om de reguliere werkingsduur van tien jaar van een bestemmingplan te verlengen is in dit artikellid expliciet geregeld. Verlenging is mogelijk als de gemeenteraad van oordeel is dat de in het bestemmingsplan aangewezen bestemmingen en de met het oog daarop gestelde regels in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening. Dit oordeel moet worden gemotiveerd.

Het bestemmingsplan 'Landelijk gebied 2004' is opgesteld onder de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening, namelijk artikel 10 WRO. De vraag is daarom of het verlengingsbesluit ook hier op het bestemmingsplan 'Landelijk gebied 2004' van toepassing is.



In artikel 9.1.4, eerste lid van de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening (IWro) is bepaald dat een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 10 WRO gelijkgesteld wordt met een bestemmingsplan artikel 3.1 van de Wro. In het tweede lid is bepaald dat bestemmingsplannen die zijn vastgesteld na 1 juli 2008 niet kunnen worden verlengd (artikel 9.1.4, eerste lid IWro). Het bestemmingsplan 'Landelijk gebied 2004' is voor 1 juli 2008 vastgesteld, hierdoor kan het verlengingsbesluit zoals bedoeld in artikel 3.1, derde lid Wro niet worden toegepast. Gezien het feit dat het verlengingsbesluit is uitgesloten wordt er niet nader ingegaan op dit instrument.

3.3 Beheersverordening

Wat is een beheersverordening?

De beheersverordening is wat juridische status betreft gelijk aan het bestemmingsplan. Dit instrument is bedoeld om bestaande situaties vast te leggen en kan in plaats van een bestemmingsplan worden opgesteld.

Grondslag

Op grond van artikel 3.38, eerste lid, kan de gemeenteraad in plaats van een bestemmingsplan een beheersverordening opstellen.

Artikel 3.38 eerste lid luidt als volgt:

Onverminderd de gevallen waarin bij of krachtens wettelijk voorschrift een bestemmingsplan is vereist, kan de gemeenteraad in afwijking van artikel 3.1 Wro voor die delen van het grondgebied van de gemeente waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien, in plaats van een bestemmingsplan een beheersverordening vaststellen waarin het beheer van dat gebied overeenkomstig het bestaande gebruik wordt geregeld. De kennisgeving van een besluit tot vaststelling van een beheersverordening geschiedt tevens langs elektronische weg.



Een beheersverordening moet worden vastgesteld door de gemeenteraad. De bevoegdheid tot vaststelling van gemeentelijke verordeningen kan ingevolge de Gemeentewet niet worden gedelegeerd. Dat geldt dus ook voor de bevoegdheid tot vaststelling van beheersverordeningen. De tekst van het eerste lid lijkt duidelijk te zijn over de inhoud van de beheersverordening: het betreft een regeling omtrent het beheer van een gebied overeenkomstig het bestaande gebruik. Gedurende de parlementaire behandeling van de Wro is veel gediscussieerd over de vraag wat nu precies onder 'bestaand gebruik' moet worden verstaan. Uiteindelijk is door de regering een uitleg gegeven waarbij twee situaties worden onderscheiden (*Kamerstukken II 2006/2007, 30938, 7, p. 11-12*):

- a.** geldt op het moment van vaststelling van de beheersverordening voor het desbetreffende gebied geen bestemmingsplan, dan moet in de verordening het feitelijk bestaande gebruik worden vastgelegd;
- b.** geldt op het moment van vaststelling van de beheersverordening voor het desbetreffende gebied een bestemmingsplan, dan mag in de verordening het door het bestemmingsplan toegelaten gebruik (inclusief daarin opgenomen bouwmogelijkheden) worden vastgelegd.

Geldt er voorafgaand aan de vaststelling van de beheersverordening reeds een bestemmingsplan, dan heeft de gemeenteraad dus de keus of zij het feitelijk bestaande gebruik in de beheersverordening vastlegt of daarin de regeling uit het bestemmingsplan overneemt. Het bestemmen van slechts de feitelijke bestaande situatie wordt ook wel de enge variant genoemd. In dit geval wordt namelijk gekeken wat er feitelijk aanwezig is en niet wat er op grond van het huidige bestemmingsplan mogelijk is. Een beheersverordening die uitgaat van de bestaande mogelijkheden wordt ook wel de ruime variant genoemd.

De gemeenteraad heeft een grote mate van vrijheid bij de vaststelling, de inrichting en de vormgeving van de verordening. Het Bro (artikel 5.1.1) schrijft wel voor dat er in de beheersverordening een overgangsrecht moet worden opgenomen.

Wat betreft de rechtsgevolgen is een beheersverordening in grote mate vergelijkbaar met een bestemmingsplan. De verordening kan bijvoorbeeld gebruiks- en bouwregels bevatten. Ook kunnen er omgevingsvergunningstelsels in worden opgenomen voor het uitvoeren van werken en sloopactiviteiten (als bedoeld in art. 2.1, eerste lid, onderdeel b respectievelijk onderdeel g Wabo) en de beheersverordening geldt ingevolge art. 2.10, eerste lid, onderdeel c Wabo als dwingende toetsingsgrond voor aanvragen om omgevingsvergunning voor bouwen.

Op grond van artikel 3.38, vierde lid, Wro wordt de mogelijkheid geboden om binnenplanse afwijkingen op te nemen in een beheersverordening net als in een bestemmingsplan. De achterliggende gedachte van de beheersverordening is dat het 'bestaande gebruik' wordt vastgelegd, hierdoor zal het naar verwachting niet mogelijk zijn afwijkingsmogelijkheden op te nemen die ontwikkelingsmogelijk toestaan ten aanzien van het huidige bestemmingsplan. Dit betekent dat de afwijkingsmogelijkheden die nu zijn opgenomen in het huidige bestemmingsplan wel opgenomen kunnen worden in een beheersverordening. Afwijkingsmogelijkheden die meer ontwikkelingsruimte toelaten dan de huidige afwijkingsmogelijkheden mogen naar verwachting niet worden opgenomen.



Procedure en rechtsbescherming

De Wro bevat, anders dan bij het bestemmingsplan, geen procedureregels voor de voorbereiding van de beheersverordening. Voor de vaststelling gelden de regels die voor iedere andere door de gemeenteraad vast te stellen verordening op van basis van de Gemeentewet gelden. Dit betekent eigenlijk niet meer dan dat de verordening door de gemeenteraad moet worden vastgesteld en bekendgemaakt. Afhankelijk van de gemeentelijke inspraakverordening kan inspraak wel vereist zijn.

Bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen de vaststelling van een verordening is uitgesloten (zie artikel 8:3, eerste lid, Awb). Dat betekent dat tegen de verordening alleen de gang naar de civiele rechter openstaat. Daarnaast kan de beheersverordening langs indirecte weg toch onderwerp van een geschil worden bij een bestuursrechter. Een omgevingsvergunning die verleend wordt op basis van een beheersverordening is op grond van de Awb wel een appellabel besluit.

3.4 Omgevingsplan

Wat is een omgevingsplan?

En omgevingsplan is een instrument die voortkomt uit de nieuwe Omgevingswet. Met de Omgevingswet wil het kabinet het omgevingsrecht makkelijker maken. Door de regels te vereenvoudigen en samen te voegen wordt het makkelijker.

Eén van de uitgangspunten van de Omgevingswet is dat decentrale overheden al hun regels over de leefomgeving bijeenbrengen in één gebiedsdekkende regeling. Dat zorgt voor inzichtelijke en samenhangende regelgeving die naleving gemakkelijker maakt. Voor de gemeenten is dit het omgevingsplan, waarin de huidige bestemmingsplannen en verordeningen van de fysieke leefomgeving opgaan zoals een woonbotenverordening, kapverordening, monumentenverordening, algemene plaatselijke verordening, etc.

In het gemeentelijk omgevingsplan staan:

- de toedeling van functies aan locaties en regels;
- omgevingswaarden (als gemeenten dat nodig vinden, zoals geur)
- regels die afwijken van algemene rijksregels, mits dit is toegestaan;
- een toetsingskader voor vergunningen.

Op deze manier ontstaat een integraal geheel aan regels dat alle aspecten van de fysieke leefomgeving omvat. Het omgevingsplan zal digitaal worden waardoor wijzigingen direct verwerkt kunnen worden. Burgers en bedrijven kunnen vervolgens via internet alle geldende regels van de gemeente op vragen op perceelsniveau dan wel voor een groter gebied.

Grondslag

Het opstellen van een omgevingsplan zal worden vastgelegd in de Omgevingswet. De verwachting is dat de Omgevingswet in 2018 in werking zal treden. De Crisis- en herstelwet (Chw) maakt het nu al mogelijk door bijvoorbeeld bestaande regels aan te passen dan wel vast gebruik te maken van de instrumenten die de Omgevingswet gaat bieden. Uiteindelijk zal de Chw opgaan in de Omgevingswet.



Uiteindelijk is het de bedoeling dat de omgevingswet alle wetten en regels op het gebied van de leefomgeving vereenvoudigt en bundelt.

Een groot aantal zijn nu al opgenomen in het wetsvoorstel zoals Monumentenwet 1988, Waterwet, Wet beheer rijkswaterstaatswerken, Wet milieubeheer en Woningwet. Zoals het er nu naar uitziet gaat o.a. de Wet natuurbescherming (nu nog: Boswet, Flora en faunawet, Natuurbeschermingswet 1998) pas via latere wetswijzigingen volledig op in de Omgevingswet.

De Omgevingswet biedt ruimte aan gemeenten, om meer dan één omgevingsplan vast te stellen. In het verlengde van de Crisis- en herstelwet biedt de Omgevingswet de mogelijkheid een gebied aan te wijzen als ontwikkelingsgebied, waarvoor een bepaalde periode kan worden afgeweken van omgevingswaarden en van bepalingen van de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet milieubeheer en de Wet Natuurbescherming. Afwijkingen mogen niet in strijd zijn met EU-richtlijnen of met internationale verplichtingen. In het omgevingsplan moeten ook maatregelen staan die garanderen dat uiteindelijk aan de omgevingsvoorwaarden wordt voldaan.

Nu al eenvoudig beter

Het Rijk stimuleert actief op het voorsorteren van de Omgevingswet met het programma 'Nu al eenvoudig beter' en door de inzet van de experimenteerregeling van de Crisis- en herstelwet (Chw). Hierdoor kunnen zogenoemde pilotgemeenten al met het instrument omgevingsplan experimenteren.

De Chw biedt nieuw juridisch instrumentarium om ruimtelijke projecten te versnellen en vlot te trekken. Vernieuwing stuit soms onbedoeld op belemmeringen in wettelijke regels. Om de vooruitgang te ondersteunen geeft de Chw de mogelijkheid om experimenten uit te voeren. De wettelijke regels kunnen dan opzij worden gezet. Deze tijdelijke maatregelen gelden tot de Omgevingswet van kracht wordt.

Het experiment moet wel een belofte inhouden voor innovatie en duurzaamheid. Het experiment moet verder bijdragen aan het bestrijden van de economische crisis en worden getoetst op ongewenste gevolgen voor milieu en veiligheid.

De Chw geeft aan van welke wetten kan worden afgeweken. Dat is echter geen vrijbrief. Er moet precies worden aangegeven welke regels uit welke wet(ten) het experiment belemmeren. Vervolgens wordt bij Algemene maatregel van bestuur toestemming gegeven om die specifieke regels niet te hoeven toepassen.



Volgens artikel 2.4 Chw is afwijking mogelijk van het bepaalde bij of krachtens de:

- a. Elektriciteitswet
- b. Warmtewet
- c. Waterwet (met uitzondering van het onderdeel waterveiligheid, ingevoegd bij Wijziging van de Crisis- en herstelwet en enkele andere wetten (verbeteringen en aanvullingen))
- d. Wet Algemene bepalingen omgevingsrecht (ingevoegd bij wijziging Wegenverkeerswet 1994)
- e. Wet ammoniak en veehouderij
- f. Wet bodembescherming
- g. Wet geluidhinder
- h. Wet geurhinder en veehouderij
- i. Wet inzake de luchtverontreiniging
- j. Wet milieubeheer met uitzondering van artikel 5.2b en titel 5.2
- k. Wet ruimtelijke ordening
- l. Woningwet

In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op de natuurbescherming. De wetgeving die betrekking heeft op de natuurbescherming valt niet onder de hierboven opgesomde lijst.



4. Natuurbescherming

Voordat ingegaan zal worden op de juridische haalbaarheid van de verschillende opties wordt een zijstap gemaakt naar natuurbescherming. Op grond van artikel 3.1 Wro moet gemotiveerd worden dat een bestemmingsplan voldoet aan het criterium 'een goede ruimtelijke ordening'. Daarnaast moet onderbouwd worden dat het bestemmingsplan uitvoerbaar is. Voorbeelden zijn de onderzoeksverplichtingen die voortvloeien uit de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw) en de Flora- en faunawet (Ffw).

4.1 Natuurbescherming en ruimtelijke ordening

In het kader van de vaststelling van een bestemmingsplan voor het buitengebied vormen natuurwaarden in veel gevallen een prominent belang, dat in het kader van de ruimtelijke ordening dient te worden beschermd. De natuurwaarden zijn ook van belang bij het verlenen van een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3^o Wabo en het vaststellen van een beheersverordening.

De relatie tussen de ruimtelijke ordening en het natuurbeschermingsrecht speelt een bijzondere rol voor gebieden die zijn aangewezen als beschermd gebied in het kader van de Nbw 1998. De Nbw 1998 kent twee soorten gebieden: Natura 2000-gebieden en gebieden die zijn aangewezen als beschermd natuurmonument. Het is noodzakelijk de Habitatrichtlijn er bij te betrekken om de Nbw 1998 te begrijpen. De Habitatrichtlijn dateert uit 1992 en heeft als doel een Europees netwerk van beschermde natuurgebieden te creëren waar beschermde flora en fauna kunnen overleven en voor het nageslacht in stand kunnen worden gehouden. In 1979 is de Vogelrichtlijn tot stand gekomen. Deze draagt zorg voor de instandhouding en bescherming van vogels.

Natura 2000-gebieden

De Habitat- en Vogelrichtlijn verplichten tot aanwijzing van gebieden, Natura 2000-gebieden. In Nederland zijn verschillende Natura 2000-gebieden aangewezen, ook in de nabijheid van de gemeente Noordoostpolder, waaronder de 'Weerribben', 'De Wieden', 'IJsselmeer', 'Ketelmeer' en de 'Rottige Meente'.

Artikel 6 leden 3 en 4 Habitatrichtlijn is een beschermingsregime. Lid 3 luidt als volgt:

Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied. Gelet op de conclusie van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied (...) geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.



Een bestemmingsplan, omgevingsvergunning en beheersverordening die significante nadelige gevolgen hebben voor een aangewezen gebied mogen niet worden vastgesteld of verleend alvorens een 'passende beoordeling' is gemaakt en is voldaan aan de regels van leden 3 en 4 van artikel 6 Habitatrichtlijn. Behalve de leden 3 en 4 behoeft ook lid 2 van artikel 6 hier aandacht. Lid 2 van artikel 6 Habitatrichtlijn luidt als volgt:

De Lid-Staten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

Natuurbeschermingswet en Flora- en faunawet

Een Europeesrichtlijn (waaronder de Habitat- en de Vogelrichtlijn) moeten geïmplementeerd worden in de landelijke wetgeving. In Nederland heeft dit plaatsgevonden in twee wetgevingen namelijk de Nbw 1998 en Ffw.

Voor het opstellen van een bestemmingsplan is artikel 19j Nbw 1998 van belang. Voor het verlenen van een vergunning is artikel 19d Nbw 1998 van toepassing.

Artikel 19d Nbw 1998 luidt als volgt:

- 1. Het is verboden zonder vergunning, of in strijd met aan die vergunning verbonden voorschriften of beperkingen, van gedeputeerde staten of, ten aanzien van projecten of andere handelingen als bedoeld in het vierde lid, van Onze Minister, projecten of andere handelingen te realiseren onderscheidenlijk te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid Nbw 1998, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Zodanige projecten of andere handelingen zijn in ieder geval projecten of handelingen die de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied kunnen aantasten.*
- 2. Het verbod, bedoeld in het eerste lid, is niet van toepassing op het realiseren van projecten of het verrichten van andere handelingen, waaronder bestaand gebruik, alsmede de wijzigingen daarvan, overeenkomstig een beheerplan als bedoeld in de artikelen 19a of 19b Nbw 1998.*
- 3. Het verbod, bedoeld in het eerste lid, is niet van toepassing op bestaand gebruik, behoudens indien dat gebruik een project is dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied maar dat afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of plannen significante gevolgen kan hebben voor het desbetreffende Natura 2000-gebied.*
- 4. Het verbod, bedoeld in het eerste lid, is niet van toepassing op het realiseren van projecten of het verrichten van andere handelingen die zijn toegestaan krachtens een omgevingsvergunning die met toepassing van hoofdstuk IX Nbw 1998 is verleend.*
- 5. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen projecten of andere handelingen of categorieën van gebieden worden aangewezen waarvoor een vergunning als bedoeld in het eerste lid wordt verleend door Onze Minister.*
- 6. De voordracht voor een krachtens het vierde lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.*



Artikel 19j Nbw 1998 luidt als volgt:

- 1. Een bestuursorgaan houdt bij het nemen van een besluit tot het vaststellen van een plan dat, gelet op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstelling, bedoeld in artikel 10 a, derde lid, Nbw 1998, voor een Natura 2000-gebied, de kwaliteiten van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in dat gebied kan verslechteren of een significant verstorend effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, ongeacht de beperkingen die ter zake in het wettelijk voorschrift waarop het berust zijn gesteld, rekening
 - a. met de gevolgen die het plan kan hebben voor het gebied, en
 - b. met het op grond van artikel 19 a of artikel 19 b Nbw 1998 voor dat gebied vastgesteld beheerplan voor zover dat betrekking heeft op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, Nbw 1998.*
- 2. Voor plannen als bedoeld in het eerste lid, die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied maar die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, maakt het bestuursorgaan alvorens het plan vast te stellen een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, Nbw 1998, van dat gebied.*
- 3. In de gevallen, bedoeld in het tweede lid, wordt het besluit, bedoeld in het eerste lid, alleen genomen indien is voldaan aan de voorwaarden, genoemd in de artikelen 19g en 19h Nbw 1998.*
- 4. De passende beoordeling van deze plannen maakt deel uit van de ter zake van die plannen voorgescreven milieueffectrapportage.*
- 5. De verplichting tot het maken van een passende beoordeling bij de voorbereiding van een plan als bedoeld in het tweede lid geldt niet in gevallen waarin het plan een herhaling of voortzetting is van een plan of project ten aanzien waarvan reeds eerder een passende beoordeling is gemaakt, voor zover de passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren omtrent de significante gevolgen van dat plan.*
- 6. Het eerste tot en met derde lid en het vijfde lid zijn van overeenkomstige toepassing op projectbesluiten als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid onderdeel f, van de Wro.*

Hieronder zal alleen nader ingegaan worden op artikel 19j Nbw 1998, omdat dit artikel van belang is bij het opstellen van een bestemmingsplan.

Lid 1 bevat de verplichting voor een bestuursorgaan dat een plan vaststelt (waaronder een bestemmingsplan) dat deze rekening moet houden met de gevolgen die een plan kan hebben voor het betreffende gebied en met een voor dit gebied vastgesteld beheerplan, dit wordt de voortoets genoemd. Deze verplichting bestaat indien het vast te stellen plan de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kan verslechteren of een significant verstorend effect kan hebben op de soorten waarvoor het Natura 2000-gebied is aangewezen. Wanneer significante effecten zijn uitgesloten kan het plan worden vastgesteld.

Wanneer er wel significante gevolgen zijn moet er op grond van lid 2 een passende beoordeling gemaakt worden. In het kader van een passende beoordeling moet uitgegaan worden van de maximale planologische invulling. Dit betekent dat bij een bestemmingsplan de potentiële effecten van de maximale planologische mogelijkheid onderzocht moeten worden, en niet de als realistisch aangeduide planologische mogelijkheden¹.

¹ ABRvS 20 maart 2013, nr. 201208230/1 en ABRvS 5 december 2012, nr. 201109053/1



De toets kan niet worden doorgeschoven naar een later moment wanneer een binnenplanse afwijking dan wel een binnenplanse wijzigingsbevoegdheid wordt toegepast². De afwijkingmogelijkheden vallen onder de noemer van de maximale planologische invulling, het zelfde geldt voor een wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan. Kortom alles wat op grond van de regels mogelijk is, binnen een bestemmingsplan, valt onder de maximale planologische mogelijkheid, dit wordt ook wel 'worst case' genoemd. Het plan kan vastgesteld worden wanneer de significante gevolgen uitgesloten kunnen worden.

Mochten de significante gevolgen niet uitgesloten worden, kan nog getoetst worden aan de ADC-criteria of het plan alsnog vastgesteld kan worden, namelijk wanneer: (A) er geen alternatieve oplossingen zijn, (D) er een dwingende reden is voor het plan (op die plaats) en (C) de schade wordt gecompenseerd (artikel 19g en artikel 19h Nbw 1998).

Hieronder wordt nog ingegaan op één van de mogelijke significante effecten, namelijk stikstof. Stikstof speelt een belangrijke rol bij bestemmingsplannen voor het buitengebied. In hoofdstuk 5 zal vervolgens per optie beoordeeld worden hoe de verhouding is ten aanzien van de natuurscherming.

4.2 Stikstofproblematiek

Zoals hierboven beschreven mag een bestemmingsplan niet worden vastgesteld wanneer er sprake is van een significant effect. Een bestemmingsplan dat activiteiten toestaat waarmee een toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden zal kunnen plaatsvinden, is een plan met een mogelijk significant effect. Voor het opstellen van een ontwikkelingsgericht bestemmingsplan voor het buitengebied leidt dit veelal tot een probleem. De landbouw en dan met name de veehouderijen leveren de meeste stikstofuitstoot.

Bestemmingsplannen voor het buitengebied kennen vrijwel altijd agrarische bouwpercelen waar nog ruimte is voor nieuwbouw van stallen. Bovendien ligt er over het algemeen een brede bestemming op een agrarisch perceel waar zowel een akkerbouwbedrijf als een veehouderij gevestigd kan worden, ook kan ligt het soort dieren van een veehouderij niet vast.

Daarnaast worden er vaak afwijkings- en wijzigingsbevoegdheden geregeld waarmee bouwpercelen vergroot kunnen worden. De huidige jurisprudentie vergt dat de meest maximale situatie wat betreft stikstof wordt berekend: dus alle aanwezige bouwblokrimte en alle afwijkings- en wijzigingsmogelijkheden voor alle bouwpercelen maximaal benutten met de meest ongunstige diersoort. Dit leidt tot stikstofdeposities die enkele malen verdubbelen. Met als gevolg dat er een onoverkomelijk significant effect is in de zin van de Nbw en het plan dus niet vastgesteld kan worden, omdat het bestemmingsplan niet uitvoerbaar is.

De stikstofproblematiek speelt al geruime tijd ook in het kader van vergunningverlening. Het Rijk is daarom in 2009 gestart met de Programmatische aanpak stikstof, in de volgende paragraaf zal hier nader op ingegaan worden.

² ABRvS 25 mei 2011, nr. 201004365/1/R2 en ABRvS 7 september 2011, nr. 20090706/1/R3.



4.3 Programmatische aanpak stikstof

Het Rijk is in 2009 gestart met de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) als onderdeel van de Natura 2000-gebieden, met het doel om de vastgelopen vergunningverlening in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 weer vlot te trekken. Naar aanleiding van de PAS zal er op 10 januari 2015 een ontwerp van het wetsvoorstel wijziging Natuurbeschermingswet 1998 ter inzage gelegd worden voor een periode van 6 weken.

Doel PAS

Het doel van de PAS is om een gebieds-en sectoroverstijgend, integraal programma vast te stellen om de stikstofproblematiek het hoofd te bieden. Daarmee wordt enerzijds beoogd dat de natuurdoelen voor Natura 2000-gebieden kunnen worden verwezenlijkt en anderzijds dat tegelijkertijd duurzame economische ontwikkeling en cultureel relevante activiteiten mogelijk blijven. De PAS heeft alleen betrekking op gebieden met stikstofgevoelige gebieden, waartoe 133 van de Natura 2000-gebieden in Nederland behoren. De meeste stikstof is afkomstig uit de sectoren landbouw, verkeer en industrie.

Hiermee wordt beoogd de vastgelopen vergunningverlening voor projecten en handelingen weer vlot te trekken. Het is momenteel moeilijk om voor individuele projecten die leiden tot stikstofbelasting in een overbelast Natura 2000-gebied te onderbouwen dat een eventuele extra stikstofemissie door bijvoorbeeld een nieuw op te richten of uit te breiden inrichting met zekerheid niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied. Met de in het wetsvoorstel voorziene overkoepelende programmatische aanpak wordt beoogd die zekerheid wel te bieden.

Voor elk Natura 2000-gebied wordt een gebiedsanalyse gemaakt, die ook deel zal uitmaken van het programma (art. 19kh lid 1 aanhef en onderdeel h Nbw 1998). Het PAS-programma bevat maatregelen die kunnen worden onderscheiden in maatregelen die zijn gericht op het verminderen van de stikstof (emissie-of brongericht) en -mede op basis van de gebiedsanalyses ontwikkelde -maatregelen die zijn gericht op het herstel van de natuurkwaliteit in de overbelaste Natura 2000-gebieden (gebiedsgericht) (art. 19kh lid 1 aanhef en onderdelen c en g Nbw 1998). Door de uitvoering van het totaal van maatregelen in het tijdvak van het programma ontstaat ontwikkelingsruimte voor nieuwe stikstofveroorzakende activiteiten. Die ontwikkelingsruimte wordt bij het vaststellen van het programma vermeld (art. 19kh lid 4 Nbw 1998).

Het PAS-programma wordt als zodanig onderworpen aan een passende beoordeling als onderdeel van een plan-MER, voordat het wordt vastgesteld. Onderdeel van deze passende beoordeling zijn de gebiedsanalyses. Uit deze analyses moet blijken dat bij het toedelen van ontwikkelingsruimte geen verslechtering plaatsvindt van de voor stikstofgevoelige habitats en dat de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen in het betrokken Natura 2000-gebied niet in gevaar komt. Voor zover is een gebiedsanalyse te beschouwen als een passende beoordeling in de zin van artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn en artikel 19j lid 4 Nbw 1998.



Reikwijdte PAS

De in het PAS-programma vastgestelde ontwikkelingsruimte zal worden toegedeeld ten behoeve van projecten en handelingen. Die toedeling van ontwikkelingsruimte zal plaatsvinden in het kader van de zogenoemde toestemmingsbesluiten. Het PAS-programma geldt voor deze besluiten als passende beoordeling voor zover daarbij voor het element stikstof kan worden teruggerepen op de gebiedsanalyses die ten grondslag ligt aan het programma.

In artikel 19km lid 1 Nbw 1998 is bepaald bij welke besluiten ontwikkelingsruimte zal kunnen worden toegedeeld. Voor het toedelen van ontwikkelingsruimte is dus geen afzonderlijk besluit vereist; de toedeling is onderdeel van het toestemmingsbesluit. De volgende toestemmingsbesluiten zijn in het eerste artikellid opgenomen:

1. Beheerplan op grond van artikel 19a Nbw 1998 (art. 19km lid 1 onderdeel a)
2. Nbw-vergunning op grond van artikel 19d lid 1 Nbw 1998 (art. 19km lid 1 onderdeel b)
3. Het vaststellen van een bestemmingsplan voor een ontwikkelingsgebied als bedoeld in artikel 2.3 van de Crisis-en herstelwet (Chw) (art. 19km lid 1 aanhef en onderdeel c)
4. Omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) (art. 19km lid 1 aanhef en onderdeel d)
5. Tracébesluit op grond van artikel 13 lid 7 Tracéwet (art. 19km lid 1 aanhef en onderdeel e)
6. Wegaanpassingsbesluit op grond van artikel 9 lid 4 Spoorwet wegverbreding (art. 19km lid 1 onderdeel f)
7. Ministeriële regeling (art.19km lid 1 onderdeel g)

Het betreft in zoverre een limitatieve opsomming dat bij ministeriële regeling ook nog andere besluiten kunnen worden aangewezen als toestemmingsbesluiten. Uit de opsomming van de besluiten en plannen blijkt dat de benodigde ontwikkelingsruimte niet wordt toegedeeld aan bestemmingsplannen, anders dan het specifieke bestemmingsplan voor ontwikkelingsgebieden in de zin van artikel 2.3 Chw. De wetgever heeft dit ook expliciet toegelicht in de Memorie van Toelichting bij de PAS (citaat):

"De benodigde ontwikkelingsruimte wordt niet gereserveerd voor of toegedeeld in het bestemmingsplan zelf, maar kan enkel worden toegedeeld in artikel 19 km, eerste lid, vermelde toestemmingsbesluiten."

Het is dus niet de bedoeling om bestemmingsplannen als projecten of handelingen aan te wijzen bij ministeriële regeling waarvoor ontwikkelingsruimte wordt gereserveerd. Voor een dergelijk bestemmingsplan moet nog steeds een passende beoordeling worden gemaakt ingevolge artikel 19j Nbw 1998. De staatssecretaris van Economische Zaken heeft dit op 3 juli 2014 in een brief bevestigd.

Dit maakt ook inzichtelijk waarom in het PAS-programma geen ontwikkelingsruimte wordt gereserveerd voor bestemmingsplannen of daaruit wordt toegedeeld aan bestemmingsplannen. Het opnemen van bestemmingsplannen bij de toestemmingsbesluiten in artikel 19km lid 1 Nbw 1998 zou leiden tot een dubbel beslag op de ontwikkelingsruimte. In het geval daarvoor wel ontwikkelingsruimte uit het PAS-programma beschikbaar wordt gesteld, is er minder ontwikkelingsruimte voor andere economische ontwikkelingen beschikbaar. Die ontwikkelingsruimte moet immers ook -evenals die van in het bestemmingsplan voorziene project en/of handeling toestemmingsbesluit -in mindering worden gebracht op de ontwikkelingsruimte die beschikbaar is in het tijdvak van het PAS-programma.



Provinciaal project PAS

De provincie Flevoland heeft in de aanloop tot de PAS een regionaal "prioritair" project ingediend, namelijk de ontwikkeling van 100 veehouderijbedrijven in Flevoland. Het betreft de uitbreiding van stikstofemissie op 100 locaties in Flevoland die ad random zijn gekozen. De hoeveelheid emissie per locatie betreft een gemiddelde emissie van 3.000 kg NH₃/jr die is gebaseerd op het ambtelijk advies van de LTO van december vorig jaar.

Zoals eerder al omschreven bepaald de PAS dat een deel van de daling van de stikstofdepositie beschikbaar is voor economische groei, dus voor nieuwe projecten of projecten waarin uitbreiding van bestaande stikstofemissie aan de orde is. Dit noemen we depositieruimte. Depositieruimte wordt per Natura 2000-gebied vastgesteld en toegeedeeld. Voor alle PAS-gebieden zijn daartoe gebiedsanalyses gemaakt. De PAS verdeelt de depositieruimte over vier delen. Zo heeft het bevoegd gezag (bij ons provincie Overijssel) per Natura 2000-gebied vier potjes waar depositieruimte in zit:

1. Autonome groei:
wordt niet toebedeeld (ruimte voor allerlei ontwikkelingen die elders plaatsvinden en gevolgen hebben op de Natura 2000-gebieden)
2. Onder de grenswaarde van 1 mol:
waarvoor alleen een melding is benodigd, het bevoegd gezag zal deze ontwikkelingen monitoren (Vraag is wel of dit stand houdt. Als de meldingen hoger worden dan verwacht, dan zal waarschijnlijk ook een vergunning ingediend moeten worden voor projecten < 1 mol).
3. Ontwikkelingsruimte voor prioritaire projecten
(zoals het project dat de provincie aandraagt)
4. Vrije ontwikkelingsruimte
(via vergunningentraject, wie het eerst komt wie het eerst maalt).

Nog niet bekend is wat de depositieruimte is van de Weerribben, Wieden en de Rottige Meente (en de overige Natura 2000-gebieden). Deze info wordt pas openbaar als de wetwijziging in januari ter visie gaat. Voor ieder Natura 2000-gebied is de depositieruimte per gemeente uitgerekend. Hieruit blijkt dat het prioritaire project wat door de Provincie Flevoland is aangedragen haalbaar is. Hoe precies de depositieruimte wordt verdeeld en hoe daarover afspraken worden gemaakt met het bevoegd gezag van ieder natuurgebied moet nog verder worden uitgewerkt.

Nog onzeker is het of de depositieruimte die voor de gemeente Noordoostpolder toe te delen zal zijn vanuit dit prioritaire project een link kan krijgen in een bestemmingsplanregeling. Vooralsnog lijkt dit zeer onwaarschijnlijk omdat er hier sprake is van verschillende bevoegdheden.

PAS niet de oplossing voor het bestemmingsplan

Geconcludeerd moet worden dat de PAS niet ontwikkelingsruimte creëert voor bestemmingsplannen en slechts bedoeld is voor vergunningen.

Hierbij benadruk ik dat de PAS voor het vaststellen van bestemmingsplannen die voorzien in projecten en/of handelingen waarvoor in het PAS-programma ontwikkelingsruimte beschikbaar is, voor wat betreft het element stikstof eenvoudiger wordt. De passende beoordeling voor het aspect stikstof die ten grondslag ligt aan het PAS-programma kan worden gebruikt als een passende beoordeling voor die in het bestemmingsplan opgenomen projecten en handelingen (art. 19f lid 3 Nbw 1998).



Werkgroep

Het Rijk is zich bewust van het feit dat er voor het opstellen van een bestemmingsplan nog geen oplossing is voor wat betreft de stikstofproblematiek waardoor het nagenoeg onmogelijk is voor een gemeente om een bestemmingsplan op te stellen voor een buitengebied.

Inmiddels is vanuit het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (ministerie van I&M) en het Ministerie van Economische zaken (Ministerie EZ) een werkgroep opgericht die zich buigt over deze problematiek. De reden dat deze ministeries in de werkgroep zitten is omdat de ruimtelijke wetgeving valt onder het Ministerie van I&M en de Natuurwetgeving onder het Ministerie van EZ.

In de werkgroep participeren tevens de IPO, VNG, gemeenten en overige deskundigen. Wat betreft de aanpassing van wet- en regelgeving hebben zij verkennend gesproken over eventuele korte termijn oplossingen en oplossingen voor de langere termijn. Bieden de lopende trajecten van de nieuwe Natuurwet of de Omgevingswet nog kansen? Is de uitvoerbaarheidstoets van de Wro een belangrijke hinderpaal? Vergt de Habitatrictlijn eigenlijk wel het strikte Nederlandse onderscheid tussen projecten (vergunningen) en plannen? Wat betreft dat laatste: is het mogelijk dat de Nbwet voor plannen alleen een toets op een realistisch scenario vergt, omdat er toch altijd t.z.t. nog een vergunning nodig is, die immers voldoende de eisen uit de Habitatrictlijn borgt?

Deze vragen worden op dit moment nader uitgezocht door de werkgroep.



5. Juridische haalbaarheid opties

Voor de duidelijkheid is hier de opsomming van de verschillende opties:

1. Niets doen;
2. Een beheersverordening opstellen;
3. Een bestemmingsplan excl. bestaande veehouderijen opstellen;
4. Een bestemmingsplan voor eerst allen het westelijk deel opstellen;
5.
 - a. Een bestemmingsplan opstellen conserverend voor functies met stikstofdepositie;
 - b. Een bestemmingsplan opstellen conserverend voor functies met stikstofdepositie gecombineerd met een beperkte ontwikkeling gelieerd aan een quoteringsregeling provinciale project PAS;
 - c. Een bestemmingsplan opstellen conserveren voor functies met stikstofdepositie gecombineerd met een iets ruimere ontwikkeling gelieerd aan een quoteringsregeling uitgaande van 35% groei;
6.
 - a. Een omgevingsplan opstellen waarbij de bindende regels vergelijkbaar zijn als 5.a en in een binnenplans visiedeel ontwikkelingsmogelijkheden worden geboden.
 - b. Een ontwikkelingsgericht omgevingsplan (als pilot) opstellen indien er mogelijkheden bestaan om ontheffing te krijgen van de Nbw 1998.

Voor een nader toelichting over de verschillende opties wordt verwezen naar het keuzedocument planologische regeling landelijk gebied. Hieronder zal ingegaan worden op de juridische haalbaarheid van de verschillende opties. Op planschade zal niet nader ingegaan worden, omdat hiervoor een zelfstandig document is opgesteld (zie bijlage 'Strategisch beleidsadvies planschade'). Voor een nadere uitleg van een bestemmingsplan, een beheersverordening en een omgevingsplan wordt u verwezen naar hoofdstuk 3 van onderliggend document.

5.1 Niets doen

Actualisatieverplichting

Niets doen leidt er toe dat niet voldaan zal worden aan de actualisatieverplicht, zoals aangegeven is in hoofdstuk 2 van onderliggend document. Op grond van artikel 3.1, tweede lid, Wro moet een bestemmingsplan binnen een periode van tien jaar worden herzien. De wet kent een sanctie wanneer deze termijn wordt overschreden. De sanctie houdt in dat de bevoegdheid tot invorderen van rechten ter zake van na dat tijdstip door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten die verband houden met het bestemmingsplan vervallen.

Het bestemmingsplan 'Landelijk gebied 2004' bereikt in mei 2016 de termijn van tien jaar. Vanaf dat moment kunnen geen invorderingen plaatsvinden die verband houden met het bestemmingsplan. Zoals eerder aangegeven vervalt de rechtskracht van een bestemmingsplan niet na tien jaar.

Wellicht kan er door een aanpassing van de 'Verordening op de heffing en de invordering van leges 2014' voorkomen worden dat er helemaal geen leges ingevorderd kunnen worden. Zie voor een nadere toelichting hierover paragraaf 2 onder de kop Opsplitsen leges.



Conclusie

Wanneer gekozen wordt voor niets doen betekent dit dat er geen leges ingevorderd kunnen worden na het verstrijken van mei 2016. De rechtskracht van het huidige bestemmingsplan 'Landelijk gebied 2004' vervalt niet. Een aanpassing van de verordening kan wellicht voorkomen dat er helemaal geen leges gevorderd kunnen worden. Echter kan niet met zekerheid gezegd worden of dit juridisch houdbaar is, omdat er nog geen jurisprudentie over is en de wetsgeschiedenis niet duidelijk is over dit punt.

5.2 Een beheersverordening opstellen

Actualisatieverplichting

Doormiddel van het opstellen van een beheersverordening kan voldaan worden aan de actualisatieverplichting. Een beheersverordening staat namelijk gelijk aan een bestemmingsplan. Zodra de beheersverordening inwerking treedt vervalt het bestemmingsplan (artikel 3.39, eerste lid Wro) en is de beheersverordening het juridisch bindend document.

Inhoud, procedure en rechtsbescherming

Zoals aangegeven is in paragraaf 3.2 mag in een beheersverordening slechts het 'bestaande gebruik' worden vastgelegd. Het 'bestaande gebruik' kan op een twee manieren worden uitgelegd. De enge variant inhoudend dat alleen de feitelijke bestaande situatie wordt vastgesteld. Of de ruime variant inhoudende dat uitgaan wordt van de mogelijkheden die het geldende bestemmingsplan biedt inclusief de binnenplanse afwijkingmogelijkheden. Als gemeente gaan wij uit van de ruime variant. Dit betekent dat de mogelijkheden die nu passen binnen het geldende bestemmingsplan, inclusief de binnenplanse afwijking (zie voorbeeld hieronder), worden meegenomen in een beheersverordening. De wijzigingsbevoegdheden kunnen niet meegenomen worden in een beheersverordening.

Voorbeeld

Het geldende bestemmingsplan 'Landelijk gebied 2004' kent bij de bestemming 'Agrarisch gebied' een binnenplanse afwijking voor overschrijding van de grens bebouwingsvlak (erfvergroting). Deze bevoegdheid zal ook terug komen in een beheersverordening.

In paragraaf 3.2 is ook reeds aangegeven dat de gemeenteraad een grote mate van vrijheid heeft voor wat betreft de vaststelling, de inrichting en de vormgeving van de verordening. In artikel 5.1.1 Bro is wel opgenomen dat in de beheersverordening een overgangsrecht moet worden opgenomen.

Gezien het feit dat de gemeente uitgaat van de 'ruime variant' zal de beheersverordening er het zelfde uitzien als het geldende bestemmingsplan 'Landelijk gebied 2004', met uitzondering van de wijzigingsbevoegdheden.

De Wro kent geen specifieke procedureregels voor het opstellen van een beheersverordening. Voor de vaststelling gelden de regels die voor iedere andere door de gemeenteraad vast te stellen verordening op van basis van de Gemeentewet gelden.



Dit betekent eigenlijk niet meer dan dat de verordening door de gemeenteraad moet worden vastgesteld en bekendgemaakt. Afhankelijk van de gemeentelijke inspraakverordening kan inspraak wel vereist zijn. In de gemeentelijke inspraakverordening van de gemeente Noordoostpolder is aangegeven dat geen inspraak wordt verleend ten aanzien van ondergeschikte herziening van een eerder vastgesteld beleidsvoornemen (artikel 2, derde lid, Verordening inzake de wijze waarop ingezetenen en in de gemeente belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken). Voorgesteld wordt om een beheersverordening op te stellen conform het huidige bestemmingsplan 'Landelijk gebied 2004'. De verwachting is dat aanpassingen ondergeschikt zijn waardoor inspraak niet noodzakelijk is. Uiteraard staat het de gemeenteraad/college vrij om toch de burgers in de gelegenheid te stellen inspraak in te dienen. Het voeren van inspraak kan er voor zorgen dat er een beter inventarisatie plaatsvindt.

Bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen de vaststelling van een verordening is uitgesloten (zie artikel 8:3, eerste lid, Awb). Dat betekent dat tegen de verordening alleen de gang naar de civiele rechter openstaat. Daarnaast kan de beheersverordening langs indirecte weg toch onderwerp van een geschil worden bij een bestuursrechter. Een omgevingsvergunning die verleend wordt op basis van een beheersverordening is op grond van de Awb wel een appellabel besluit.

De vraag die wel gesteld moet worden wat er gebeurt als de vaststelling van de beheersverordening door de (civiele) rechter onrechtmatig wordt verklaard. Herleeft dan het eerder vervallen bestemmingsplan? Het antwoord op deze vraag is niet terug te vinden in toelichtende stukken. Tot op heden is hier nog geen jurisprudentie over. Uit de literatuur blijkt dat men verwacht dat artikel 3.39 Wro zo uitgelegd zal worden dat de beheersverordening in rechte (deels) onrechtmatig wordt geacht, en voor het desbetreffende gebied het voordien geldende bestemmingsplan zijn rechtskracht heeft gehouden. Mocht dit niet het geval zijn dan kan de gemeenteraad ter stond een voorbereidingsbesluit nemen.

Beheersverordening versus natuurbescherming

In het kader van de Nbw 1998 moet bij het vaststellen van een beheersverordening ook worden beoordeeld dat er voldaan wordt aan artikel 19 j Nbw 1998. Gezien het feit dat een beheersverordening niet openstaat voor beroep bij de bestuursrecht kan het een keus zijn om geen voortoets en passende beoordeling op te stellen. In dit geval wordt gehandeld in strijd met Nbw 1998. In individuele gevallen moet er altijd getoetst worden of men op grond van artikel 19d Nbw 1998 een vergunning moet aanvragen. Op grond van artikel 19d Nbw 1998 wordt ook getoetst of de ontwikkeling een verslechtering of een significant verstoring effect heeft op Natura 2000-gebieden.



Conclusie

Het opstellen van een beheersverordening is vormvrij en kent geen specifieke procedureregeling hierdoor kan een beheersverordening snel vastgesteld worden, naar verwachting binnen een jaar. Doordat een beheersverordening relatief snel vastgesteld kan worden, kan voldaan worden aan de actualisatieverplichting. Dit betekent dat verlies van leges niet in gevaar komt.

Het voeren van inspraak is niet noodzakelijk, maar kan wel wenselijk zijn in het kader van een volledige inventarisatie.

Een beheersverordening is niet vatbaar voor beroep bij de bestuursrechter. De gang naar de civiele rechter staat wel open.

5.3 Een bestemmingsplan excl. bestaande veehouderijen opstellen

Actualisatieverplichting

Doormiddel van het vaststellen van een bestemmingsplan exclusief de bestaande veehouderij wordt aan de actualisatieverplichting voldaan voor alle kavels en percelen met uitzondering van de bestaande veehouderij. De vraag die hierbij wel gesteld moet worden is of het bedoeld bestemmingsplan voor mei 2016 vastgesteld kan worden.

Inhoud, procedure en rechtsbescherming

Zoals aangegeven bij de algemene beschrijving moet de inhoud van een bestemmingsplan aan bepaalde eisen voldoen. De gemeenteraad heeft wel beleidsvrijheid in wat er in een bestemmingsplan opgenomen wordt mits het valt onder de goede ruimtelijke ordening. De gemeenteraad moet aan de hand van verschillende onderzoeken aantonen dat een bestemmingsplan uitvoerbaar is.

Op de voorbereiding van een bestemmingsplan is afdeling 3.4 van de Awb van toepassing. Een ieder kan een zienswijze indienen tegen het ontwerpbestemmingsplan, belanghebbenden kunnen vervolgens beroep indienen bij de Raad van State. De proceduretijd bedraagt circa 2 tot 2,5 jaar. In paragraaf 3.1 is de procedure van een bestemmingsplan in een schema weergegeven. Tevens is aangegeven dat een gemeente in een inspraakverordening bepaalt of er over een beleidsvoornemen inspraak moet worden geboden. De gemeente Noordoostpolder heeft in haar inspraakverordening, genaamd 'Verordening inzake de wijze waarop ingezetenen en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken' (hierna Inspraakverordening), bepaalt dat in elk geval inspraak wordt verleend op beleidsvoornemens betreffende de voorbereiding of herziening van bestemmingsplannen (artikel 2, tweede lid, sub b van de inspraakverordening). Tevens wordt in de verordening aangegeven dat geen inspraak wordt verleend ten aanzien van ondergeschikte herzieningen van een eerder vastgesteld beleidsvoornemen en indien sprake is van uitvoering van regelingen van hogere overheden waarbij van enige beleidsvrijheid geen sprake is (artikel 2, derde lid, sub a en c van de inspraakverordening).

Inspraak zal in het geval van dit bestemmingsplan noodzakelijk zijn omdat er geen sprake zal zijn van ondergeschikte herziening dan wel van de uitvoering van hogere regelgeving zoals bedoeld in artikel 2 artikel 2, derde lid, sub a en c van de inspraakverordening.



Kortom dit betekent dat het bestemmingsplan in eerste instantie als voorontwerp ter visie gelegd moet worden. Tijdens deze periode kan een ieder een inspraakreactie indienen. Gelijktijdig met de ter inzage van het voorontwerpbestemmingsplan kan het vooroverleg ex artikel 3.1.1 Bro gevoerd worden. Vervolgens moet het ontwerpbestemmingsplan voor een periode van zes weken ter inzage legging worden gelegd. Een ieder kan tijdens deze periode een zienswijze indienen. Zodra de gemeenteraad het bestemmingsplan heeft vastgesteld moet het vastgestelde bestemmingsplan, wederom, voor zes weken ter inzage worden gelegd. Belanghebbenden kunnen binnen deze termijn beroep indienen bij de Raad van State.

Bedoeld bestemmingsplan versus natuurbescherming

In paragraaf 4 is aangegeven dat een bestemmingsplan pas vastgesteld kan worden wanneer er geen significante gevolgen zijn ten aanzien van de Natura 2000-gebieden. In de nabijheid liggen Natura 2000-gebieden die gevoelig zijn voor stikstof, namelijk de 'Weerribben', 'De Wieden' en de 'Rottige Meente'.

In het kader van dit bestemmingsplan worden de veehouderij buiten beschouwing gelaten. Veehouderijen zijn de grootste uitstoters van stikstof door veehouderijen uit het bestemmingsplan te laten zal er naar verwachting geen sprake zijn van een significant effect, tenzij er andere ontwikkelingen worden opgenomen die stikstof uitstoten.

Conclusie

Op grond van het bestemmingsplan excl. de veehouderij kunnen leges ingevorderd worden vooral alle percelen excl. de veehouderijen. Het opstellen van een bestemmingsplan voor een buitengebied vergt ongeveer 2 tot 2,5 jaar hierdoor kan het bestemmingsplan niet voor mei 2016 worden vastgesteld. Dit betekent dat vanaf mei 2016 geen leges ingevorderd kunnen worden.

De veehouderijen zijn de grootste uitstoters van stikstof. Door deze uit het plan te laten is het plan, wat betreft het aspect natuurbescherming, naar verwachting uitvoerbaar, omdat het bestemmingsplan geen significante effecten zal hebben op de omliggende Natura 2000-gebieden, tenzij er andere ontwikkelingen meegenomen worden die ook stikstof uitstoten.

5.4 Een bestemmingsplan voor eerst alleen het westelijk deel opstellen

Actualisatieverplichting

Door middel van het vaststellen van een bestemmingsplan voor het westelijk deel wordt alleen voldaan aan de actualisatieverplichting voor het westelijk deel. De vraag die hierbij wel gesteld moet worden is of het bedoeld bestemmingsplan voor mei 2016 vastgesteld kan worden. Naar verwachting zal het plan niet voor mei 2016 vastgesteld worden. De leges die vallen tussen mei 2016 en het vastgesteld plan kunnen niet ingevorderd worden.



Inhoud, procedure en rechtsbescherming

Zoals aangegeven bij de algemene beschrijving moet de inhoud van een bestemmingsplan aan bepaalde eisen voldoen. De gemeenteraad heeft wel beleidsvrijheid in wat er in een bestemmingsplan opgenomen wordt mits het valt onder de goede ruimtelijke ordening. De gemeenteraad moet aan de hand van verschillende onderzoeken aantonen dat een bestemmingsplan uitvoerbaar is.

Op de voorbereiding van een bestemmingsplan is afdeling 3.4 van de Awb van toepassing. Een ieder kan een zienswijze indienen tegen het ontwerpbestemmingsplan, belanghebbenden kunnen vervolgens beroep indienen bij de Raad van State. De proceduretijd bedraagt circa 2 tot 2,5 jaar. In paragraaf 3.1 is de procedure van een bestemmingsplan in een schema weergegeven. Tevens is aangegeven dat een gemeente in een inspraakverordening bepaalt of er over een beleidsvoornemen inspraak moet worden geboden. De gemeente Noordoostpolder heeft in haar inspraakverordening, genaamd 'Verordening inzake de wijze waarop ingezetenen en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken' (hierna Inspraakverordening), bepaalt dat in elk geval inspraak wordt verleend op beleidsvoornemens betreffende de voorbereiding of herziening van bestemmingsplannen (artikel 2, tweede lid, sub b van de inspraakverordening). Tevens wordt in de verordening aangegeven dat geen inspraak wordt verleend ten aanzien van ondergeschikte herzieningen van een eerder vastgesteld beleidsvoornemen en indien sprake is van uitvoering van regelingen van hogere overheden waarbij van enige beleidsvrijheid geen sprake is (artikel 2, derde lid, sub a en c van de inspraakverordening). Inspraak zal in het geval van dit bestemmingsplan noodzakelijk zijn omdat er geen sprake zal zijn van ondergeschikte herziening dan wel van de uitvoering van hogere regelgeving zoals bedoeld in artikel 2, derde lid, sub a en c van de inspraakverordening.

Kortom dit betekent dat het bestemmingsplan in eerste instantie als voorontwerp ter visie gelegd moet worden. Tijdens deze periode kan een ieder een inspraak reactie indienen. Gelijktijdig met de ter inzage legging van het voorontwerpbestemmingsplan kan het vooroverleg ex artikel 3.1.1 Bro gevoerd worden. Vervolgens moet het ontwerpbestemmingsplan voor een periode van zes weken ter inzage worden gelegd. Een ieder kan tijdens deze periode een zienswijze indienen. Zodra de gemeenteraad het bestemmingsplan heeft vastgesteld moet het vastgestelde bestemmingsplan, wederom, voor zes weken ter inzage worden gelegd. Belanghebbenden kunnen binnen deze termijn beroep indienen bij de Raad van State.

Bestemmingsplan versus natuurbescherming

In paragraaf 4 is aangegeven dat een bestemmingsplan pas vastgesteld kan worden wanneer er geen significante gevolgen zijn ten aanzien van de Natura 2000-gebieden. In de nabijheid liggen Natura 2000-gebieden die gevoelig zijn voor stikstof, namelijk de 'Weerribben', 'De Wieden' en de 'Rottige Meente'.



In het kader van dit bestemmingsplan wordt alleen een bestemmingsplan opgesteld voor het westelijk deel. Het bestemmingsplan sluit niet de veehouderijen of eventueel andere ontwikkelingen uit die stikstof uitstoten. Hierdoor kan niet met zekerheid gezegd worden dat er geen sprake zal zijn van significante gevolgen. Het westelijk deel ligt wel op een redelijke afstand van de hierboven genoemde Natura 2000-gebieden, maar uit jurisprudentie³ blijkt dat enkel de afstand tot Natura 2000-gebieden niet bepalend is voor de vraag of sprake is van mogelijke significante effecten. Afstand speelt wel een rol maar is niet bepalend. Naast afstand moet gekeken worden naar effect op instandhoudingsdoelstellingen en kritische depositiewaarden.

Conclusie

Op grond van het bestemmingsplan voor het westelijk deel kunnen leges ingevorderd worden vooral alle percelen die vallen onder het westelijk deel. Het opstellen van een bestemmingsplan voor een buitengebied vergt ongeveer 2 tot 2,5 jaar hierdoor kan het bestemmingsplan niet voor mei 2016 worden vastgesteld. Dit betekent dat vanaf mei 2016 geen leges ingevorderd kunnen worden.

Een bestemmingsplan voor het westelijk deel is naar verwachting niet uitvoerbaar, omdat de significante effecten niet uitgesloten kunnen worden. Hierdoor mag het bestemmingsplan niet vastgesteld worden.

5.5 a. Een bestemmingsplan opstellen conserverend voor functies met stikstofdepositie

Actualisatieverplichting

Door middel van het vaststellen van een bestemmingsplan, conserverend voor functies met stikstofdepositie, wordt aan de actualisatieverplichting voldaan. De vraag die hierbij wel gesteld moet worden is of het bedoeld bestemmingsplan voor mei 2016 vastgesteld kan worden. Naar verwachting zal het plan niet voor mei 2016 vastgesteld worden. De leges die vallen tussen mei 2016 en het vastgesteld plan kunnen niet ingevorderd worden.

Inhoud, procedure en rechtsbescherming

Zoals aangegeven bij de algemene beschrijving moet de inhoud van een bestemmingsplan aan bepaalde eisen voldoen. De gemeenteraad heeft wel beleidsvrijheid in wat er in een bestemmingsplan opgenomen wordt mits het valt onder de goede ruimtelijke ordening. De gemeenteraad moet aan de hand van verschillende onderzoeken aantonen dat een bestemmingsplan uitvoerbaar is.

Op de voorbereiding van een bestemmingsplan is afdeling 3.4 van de Awb van toepassing. Een ieder kan een zienswijze indienen tegen het ontwerpbestemmingsplan, belanghebbenden kunnen vervolgens beroep indienen bij de Raad van State. De proceduretijd bedraagt circa 2 tot 2,5 jaar. In paragraaf 3.1 is de procedure van een bestemmingsplan in een schema weergegeven. Tevens is aangegeven dat een gemeente in een inspraakverordening bepaalt of er over een beleidsvoornemen inspraak moet worden geboden.

³ AbRvS 7 december 2011, zaaknummers 20101175/1/R1 en 201012728/1/R4.





De gemeente Noordoostpolder heeft in haar inspraakverordening, genaamd 'Verordening inzake de wijze waarop ingezetenen en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken' (hierna Inspraakverordening), bepaalt dat in elk geval inspraak wordt verleend op beleidsvoornemens betreffende de voorbereiding of herziening van bestemmingsplannen (artikel 2, tweede lid, sub b van de inspraakverordening). Tevens wordt in de verordening aangegeven dat geen inspraak wordt verleend ten aanzien van ondergeschikte herzieningen van een eerder vastgesteld beleidsvoornemen en indien sprake is van uitvoering van regelingen van hogere overheden waarbij van enige beleidsvrijheid geen sprake is (artikel 2, derde lid, sub a en c van de inspraakverordening). Inspraak zal in het geval van dit bestemmingsplan noodzakelijk zijn omdat er geen sprake zal zijn van ondergeschikte herziening dan wel van de uitvoering van hogere regelgeving zoals bedoeld in artikel 2, derde lid, sub a en c van de inspraakverordening.

Kortom dit betekent dat het bestemmingsplan in eerste instantie als voorontwerp ter visie gelegd moet worden. Tijdens deze periode kan een ieder een inspraak reactie indienen. Gelijkzeitig met de ter inzage legging van het voorontwerpbestemmingsplan kan het vooroverleg ex artikel 3.1.1 Bro gevoerd worden. Vervolgens moet het ontwerpbestemmingsplan voor een periode van zes weken ter inzage worden gelegd. Een ieder kan tijdens deze periode een zienswijze indienen. Zodra de gemeenteraad het bestemmingsplan heeft vastgesteld moet het vastgestelde bestemmingsplan, wederom, voor zes weken ter inzage worden gelegd. Belanghebbenden kunnen binnen deze termijn beroep indienen bij de Raad van State.

Bedoeld bestemmingsplan versus natuurbescherming

In paragraaf 4 is aangegeven dat een bestemmingsplan pas vastgesteld kan worden wanneer er geen significante gevolgen zijn ten aanzien van de Natura 2000-gebieden. In de nabijheid liggen Natura 2000-gebieden die gevoelig zijn voor stikstof, namelijk de 'Weerribben', 'De Wieden' en de 'Rottige Meente'.

In het kader van dit bestemmingsplan wordt conserverend omgegaan met activiteiten die stikstof uitstoten. Hierdoor zal er naar verwachting geen sprake zijn van een significant effect op de betreffende Natura 2000-gebieden. Uit de jurisprudentie⁴ blijkt dat bij het opstellen van een bestemmingsplan conserverend voor activiteiten voor functies met stikstof uitstoot moet uitgegaan worden van de feitelijke situatie. Dit betekent dat de niet benutte planologische mogelijkheden onder het voorheen geldende plan niet tot referentiesituatie worden meegerekend.

⁴ ABRvS 14 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:697 (Bestemmingsplan buitengebied Oosterwijk) BR 20134/18.



Conclusie

Op grond van het bestemmingsplan, conserverend voor functies met stikstofdepositie, kunnen leges ingevorderd worden. Het opstellen van een bestemmingsplan voor een buitengebied vergt ongeveer 2 tot 2,5 jaar hierdoor kan het bestemmingsplan niet voor mei 2016 worden vastgesteld. Dit betekent dat vanaf mei 2016 geen leges ingevorderd kunnen worden.

Door de problematiek is het momenteel nagenoeg onmogelijk een bestemmingsplan op te stellen voor het buitengebied. Het opstellen van een bestemmingsplan, conserverend voor functies met stikstofdepositie, kan hierin een oplossing zijn. Het bestemmingsplan zal geen significante effecten hebben op de omliggende Natura 2000-gebieden, waardoor het bestemmingsplan uitvoerbaar is. Uiteraard zal aangetoond moeten worden dat er geen andere aspecten in de weg staan voor de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan.

5.5 b. Een bestemmingsplan opstellen conserverend voor functies met stikstofdepositie gecombineerd met een beperkte ontwikkeling gelieerd aan een quoteringsregeling provinciale project PAS

Actualisatieverplichting

Door middel van het vaststellen van een bestemmingsplan conserverend voor functies met stikstofdepositie gecombineerd met een beperkte ontwikkeling gelieerd aan een quoteringsregeling provinciale project PAS wordt aan de actualisatieverplichting voldaan. De vraag die hierbij wel gesteld moet worden is of het bedoeld bestemmingsplan voor mei 2016 vastgesteld kan worden. Naar verwachting zal het plan niet voor mei 2016 vastgesteld worden. De leges die vallen tussen mei 2016 en het vastgesteld plan kunnen niet ingevorderd worden.

Inhoud, procedure en rechtsbescherming

Zoals aangegeven bij de algemene beschrijving moet de inhoud van een bestemmingsplan aan bepaalde eisen voldoen. De gemeenteraad heeft wel beleidsvrijheid in wat er in een bestemmingsplan opgenomen wordt mits het valt onder de goede ruimtelijke ordening. De gemeenteraad moet aan de hand van verschillende onderzoeken aantonen dat een bestemmingsplan uitvoerbaar is.

Op de voorbereiding van een bestemmingsplan is afdeling 3.4 van de Awb van toepassing. Een ieder kan een zienswijze indienen tegen het ontwerpbestemmingsplan, belanghebbenden kunnen vervolgens beroep indienen bij de Raad van State. De proceduretijd bedraagt circa 2 tot 2,5 jaar. In paragraaf 3.1 is de procedure van een bestemmingsplan in een schema weergegeven. Tevens is aangegeven dat een gemeente in een inspraakverordening bepaalt of er over een beleidsvoornemen inspraak moet worden geboden. De gemeente Noordoostpolder heeft in haar inspraakverordening, genaamd 'Verordening inzake de wijze waarop ingezetenen en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken' (hierna Inspraakverordening), bepaalt dat in elk geval inspraak wordt verleend op beleidsvoornemens betreffende de voorbereiding of herziening van bestemmingsplannen (artikel 2, tweede lid, sub b van de inspraakverordening).



Tevens wordt in de verordening aangegeven dat geen inspraak wordt verleend ten aanzien van ondergeschikte herzieningen van een eerder vastgesteld beleidsvoornemen en indien sprake is van uitvoering van regelingen van hogere overheden waarbij van enige beleidsvrijheid geen sprake is (artikel 2, derde lid, sub a en c van de inspraakverordening). Inspraak zal in het geval van dit bestemmingsplan noodzakelijk zijn omdat er geen sprake zal zijn van ondergeschikte herziening dan wel van de uitvoering van hogere regelgeving zoals bedoeld in artikel 2 artikel 2, derde lid, sub a en c van de inspraakverordening.

Kortom dit betekent dat het bestemmingsplan in eerste instantie als voorontwerp ter visie gelegd moet worden. Tijdens deze periode kan een ieder een inspraak reactie indienen. Gelijkzeitig met de ter inzage legging van het voorontwerpbestemmingsplan kan het vooroverleg ex artikel 3.1.1 Bro gevoerd worden. Vervolgens moet het ontwerpbestemmingsplan voor een periode van zes weken ter inzage worden gelegd. Een ieder kan tijdens deze periode een zienswijze indienen. Zodra de gemeenteraad het bestemmingsplan heeft vastgesteld moet het vastgestelde bestemmingsplan, wederom, voor zes weken ter inzage worden gelegd. Belanghebbenden kunnen binnen deze termijn beroep indienen bij de Raad van State.

Bedoeld bestemmingsplan versus natuurbescherming

In paragraaf 4 is aangegeven dat een bestemmingsplan pas vastgesteld kan worden wanneer er geen significante gevolgen zijn ten aanzien van de Natura 2000-gebieden. In de nabijheid liggen Natura 2000-gebieden die gevoelig zijn voor stikstof, namelijk de 'Weerribben', 'De Wieden' en de 'Rottige Meente'.

In het kader van dit bestemmingsplan wordt conserverend omgegaan met activiteiten die stikstof uitstoten. Voor de activiteiten die stikstof uitstoten worden beperkte ontwikkelingsmogelijkheden opgenomen gelieerd aan een quoteringsregeling provinciale project PAS. In paragraaf 5.5 a. is al ingegaan op het deel conserverend daarom zal hier alleen ingegaan worden op het deel ontwikkeling gelieerd aan het provinciale project PAS. In paragraaf 4.3 onder het kopje Provinciaal project PAS is ingegaan op de strekking van dit project. Zoals aangegeven in paragraaf 4.3 is onzeker hoe dit precies vorm gaat krijgen, omdat dit mede afhankelijk is van de betreffende wetwijziging. Daarnaast is het de vraag of voor deze quoteringsregeling in het bestemmingsplan een regeling opgenomen kan worden die juridisch haalbaar en houdbaar is.

Conclusie

Op grond van het bestemmingsplan conserverend voor functies met stikstofdepositie gecombineerd met quoteringsregeling PAS kunnen leges worden ingevorderd. Het opstellen van een bestemmingsplan voor een buitengebied vergt ongeveer 2 tot 2,5 jaar hierdoor kan het bestemmingsplan niet voor mei 2016 worden vastgesteld. Dit betekent dat vanaf mei 2016 geen leges ingevorderd kunnen worden.

Op dit moment is nog niet duidelijk hoe de verdeling zal plaatsvinden. Tevens is nog niet duidelijk of, en hoe dit opgenomen kan worden in een bestemmingsplan. Hierdoor kan op dit moment niet aangegeven worden of het opstellen van een bestemmingsplan conserverend met een quoteringsregeling PAS, juridisch haalbaar is.



5.5 c. Een bestemmingsplan opstellen conserveren voor functies met stikstofdepositie gecombineerd met een iets ruimere ontwikkeling gelieerd aan een quoteringsregeling uitgaande van 35% veehouderijen

Actualisatieverplichting

Door middel van het vaststellen van een bestemmingsplan conserverend voor functies met stikstofdepositie gecombineerd met een iets ruimere ontwikkeling gelieerd aan een quoteringsregeling uitgaande van 35 % veehouderijen, wordt aan de actualisatieverplichting voldaan. De vraag die hierbij wel gesteld moet worden is of het bedoelde bestemmingsplan voor mei 2016 vastgesteld kan worden. Naar verwachting zal het plan niet voor mei 2016 vastgesteld worden. De leges die vallen tussen mei 2016 en het vastgesteld plan kunnen niet ingevorderd worden.

Inhoud, procedure en rechtsbescherming

Zoals aangegeven bij de algemene beschrijving moet de inhoud van een bestemmingsplan aan bepaalde eisen voldoen. De gemeenteraad heeft wel beleidsvrijheid in wat er in een bestemmingsplan opgenomen wordt mits het valt onder de goede ruimtelijke ordening. De gemeenteraad moet aan de hand van verschillende onderzoeken aantonen dat een bestemmingsplan uitvoerbaar is.

Op de voorbereiding van een bestemmingsplan is afdeling 3.4 van de Awb van toepassing. Een ieder kan een zienswijze indienen tegen het ontwerpbestemmingsplan, belanghebbenden kunnen vervolgens beroep indienen bij de Raad van State. De proceduredtijd bedraagt circa 2 tot 2,5 jaar. In paragraaf 3.1 is de procedure van een bestemmingsplan in een schema weergegeven. Tevens is aangegeven dat een gemeente in een inspraakverordening bepaalt of er over een beleidsvoornemen inspraak moet worden geboden. De gemeente Noordoostpolder heeft in haar inspraakverordening, genaamd 'Verordening inzake de wijze waarop ingezetenen en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken' (hierna Inspraakverordening), bepaalt dat in elk geval inspraak wordt verleend op beleidsvoornemens betreffende de voorbereiding of herziening van bestemmingsplannen (artikel 2, tweede lid, sub b van de inspraakverordening). Tevens wordt in de verordening aangegeven dat geen inspraak wordt verleend ten aanzien van ondergeschikte herzieningen van een eerder vastgesteld beleidsvoornemen en indien sprake is van uitvoering van regelingen van hogere overheden waarbij van enige beleidsvrijheid geen sprake is (artikel 2, derde lid, sub a en c van de inspraakverordening). Inspraak zal in het geval van dit bestemmingsplan noodzakelijk zijn omdat er geen sprake zal zijn van ondergeschikte herziening dan wel van de uitvoering van hogere regelgeving zoals bedoeld in artikel 2 artikel 2, derde lid, sub a en c van de inspraakverordening.

Kortom dit betekent dat het bestemmingsplan in eerste instantie als voorontwerp ter visie gelegd moet worden. Tijdens deze periode kan een ieder een inspraak reactie indienen. Gelijkzeitig met de ter inzage legging van het voorontwerpbestemmingsplan kan het vooroverleg ex artikel 3.1.1 Bro gevoerd worden. Vervolgens moet het ontwerpbestemmingsplan voor een periode van zes weken ter inzage worden gelegd. Een ieder kan tijdens deze periode een zienswijze indienen. Zodra de gemeenteraad het bestemmingsplan heeft vastgesteld moet het vastgestelde bestemmingsplan, wederom, voor zes weken ter inzage worden gelegd. Belanghebbenden kunnen binnen deze termijn beroep indienen bij de Raad van State.



Bedoeld bestemmingsplan versus natuurbescherming

In paragraaf 4 is aangegeven dat een bestemmingsplan pas vastgesteld kan worden wanneer er geen significante gevolgen zijn ten aanzien van de Natura 2000-gebieden. In de nabijheid liggen Natura 2000-gebieden die gevoelig zijn voor stikstof, namelijk de 'Weerribben', 'De Wieden' en de 'Rottige Meente'.

In het kader van dit bestemmingsplan wordt conserverend omgegaan met activiteiten die stikstof uitstoten. Voor de activiteiten die stikstof uitstoten worden beperkte ontwikkelingsmogelijkheden opgenomen gelieerd aan een quoteringsregeling uitgaande van 35% veehouderijen. In paragraaf 5.5 a. is al ingegaan op het deel conserverend daarom zal hier alleen ingegaan worden op het deel 35% veehouderijen. In het kader van het opstellen van de structuurvisie is deze quoteringsregeling reeds onderzocht. Geconcludeerd is dat deze quoteringsregeling nog steeds een significant effect tot gevolg heeft.

Conclusie

Op grond van het bestemmingsplan conserverend voor functies met stikstofdepositie gecombineerd met quoteringsregeling van 35% kunnen leges worden ingevorderd. Het opstellen van een bestemmingsplan voor een buitengebied vergt ongeveer 2 tot 2,5 jaar, hierdoor kan het bestemmingsplan niet voor mei 2016 worden vastgesteld. Dit betekent dat vanaf mei 2016 geen leges gevorderd kunnen worden.

Een bestemmingsplan met een quoteringsregeling van 35% is juridisch niet haalbaar, omdat de significante effecten niet uitgesloten kunnen worden. Hierdoor kan het bestemmingsplan niet vastgesteld worden.

5.6 a. Een omgevingsplan opstellen waarbij de bindende regels vergelijkbaar zijn als 5.a en in een binnenplans visiedeel ontwikkelingsmogelijkheden worden geboden.

Actualisatieverplichting

Het omgevingsplan zal vastgelegd worden in de nieuwe Omgevingswet en komt ter vervanging van het bestemmingsplan. Het Rijk stimuleert actief op het voorsorteren van de Omgevingswet door het programma 'Nu al eenvoudig beter' en door de inzet van de experimenteerregeling van de Chw. Hierdoor kunnen zogenoemde pilotgemeenten al met het instrument omgevingsplan experimenteren.

Het omgevingsplan komt in plaats van het bestemmingsplan. Door het opstellen van een omgevingsplan wordt voldaan de actualisatieverplichting. De vraag die hierbij wel gesteld moet worden is of het bedoelde omgevingsplan voor mei 2016 vastgesteld kan worden. Naar verwachting zal het plan niet voor mei 2016 vastgesteld worden. De leges die vallen tussen mei 2016 en het vastgesteld plan kunnen niet ingevorderd worden.



Inhoud, procedure en rechtsbescherming

Het omgevingsplan bevat niet alleen regels voor de bestemming van de gronden en voor de bouwmogelijkheden, maar ook regels voor andere compartimenten en beleidsterreinen (zoals milieu, natuur, monumenten etc.), die zich niet rechtstreeks tot burgers en bedrijven richten.

Voor het vaststellen is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) van toepassing, en betreft dezelfde procedure als bij een bestemmingsplan. Een ieder kan een zienswijze indienen tegen het ontwerp plan, belanghebbenden kunnen vervolgens beroep indienen bij de Raad van State. De proceduredtijd bedraagt circa 2 tot 2,5 jaar. In paragraaf 3.1 is de procedure van een bestemmingsplan in een schema weergegeven.

Omgevingsplan versus natuurbescherming

Net als een bestemmingsplan is een omgevingsplan een plan in de zin van artikel 19j Nbw. De bedoeling het omgevingsplan met bindende regels vorm te geven en in het visiedeel ontwikkelingsmogelijkheden aan te geven, staat gelijk aan een conserverend bestemmingsplan, zoals de optie die beschreven is onder paragraaf 5.5 a. Hierdoor kan dezelfde conclusie getrokken worden, namelijk:

In het kader van dit omgevingsplan wordt conserverend omgegaan met activiteiten die stikstof uitstoten. Hierdoor zal er naar verwachting geen sprake zijn van een significant effect op de betreffende Natura 2000-gebieden.

Conclusie

Het bedoelde omgevingsplan staat gelijk aan een conserverend bestemmingsplan zoals bedoeld onder optie 5.5 a. Doordat het gaat om een conserverend plan zal er geen sprake zijn van significante effecten op de omliggende Natura 2000-gebieden. Hierdoor is het plan, op dit aspect, uitvoerbaar. Uiteraard zal aangetoond moeten worden dat er geen andere aspecten in de weg staan voor de uitvoerbaarheid van het omgevingsplan.

5.6 b. Een ontwikkelingsgericht omgevingsplan (als pilot) opstellen indien er mogelijkheden bestaan om ontheffing te krijgen van de Nbw 1998.

Actualisatieverplichting

Het omgevingsplan zal vastgelegd worden in de nieuwe Omgevingswet en komt ter vervanging van het bestemmingsplan. Het Rijk stimuleert actief op voorsorteren van de Omgevingswet door het programma 'Nu al eenvoudig beter' en door de inzet van de experimenteerregeling van de Chw. Hierdoor kunnen zogenoemde pilotgemeenten al met het instrument omgevingsplan experimenteren.

Het omgevingsplan komt in plaats van het bestemmingsplan. Door het opstellen van een omgevingsplan wordt voldaan de actualisatieverplichting. De vraag die hierbij wel gesteld moet worden is of het bedoelde omgevingsplan voor mei 2016 vastgesteld kan worden. Naar verwachting zal het plan niet voor mei 2016 vastgesteld worden. De leges die vallen tussen mei 2016 en het vastgesteld plan kunnen niet ingevorderd worden.



Inhoud, procedure en rechtsbescherming

Het omgevingsplan bevat niet alleen regels voor de bestemming van de gronden en voor de bouwmogelijkheden, maar ook regels voor andere compartimenten en beleidsterreinen (zoals milieu, natuur, monumenten etc.), die zich niet rechtstreeks tot burgers en bedrijven richten.

Voor het vaststellen is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb), betreft dezelfde procedure dan bij een bestemmingsplan. Een ieder kan een zienswijze indienen tegen het ontwerp plan, belanghebbenden kunnen vervolgens beroep indienen bij de Raad van State. De proceduretijd bedraagt circa 2 tot 2,5 jaar. In paragraaf 3.1 is de procedure van een bestemmingsplan in een schema weergegeven.

Omgevingsplan versus natuurbescherming

Voor het vaststellen van het omgevingsplan moet, net als bij een bestemmingsplan, aangetoond worden dat er geen significante effecten optreden, hierbij moet nog steeds uitgegaan worden van de maximale planologische mogelijkheden.

In het kader van de Omgevingswet wordt de mogelijkheid geboden om af te wijken van omgevingswaarden en van bepaalde wetgeving zoals de Wet geluidhinder voor een bepaalde periode. Vooruit lopend hierop zijn er nu al een aantal wetten aangewezen waarvan afgeweken mag worden. De Natuurbeschermingswet 1998 maakt op dit moment geen onderdeel uit van deze wetten.

Conclusie

De Natuurbescherming is op dit moment nog niet verwerkt in het wetsvoorstel van de Omgevingswet. Op grond van de Crisis- en herstelwet worden nu al projecten opgenomen die gebruik kunnen maken van de nieuwe Omgevingswet. Het opstellen van een omgevingsplan heeft voor de gemeente Noordoostpolder pas nut wanneer duidelijk is dat afgeweken kan worden ten aanzien van de natuurbescherming dan wel dat er een regeling opgenomen kan worden dat de voortoets en passende beoordeling uitgesteld mag worden.



Afkortingen

| | |
|----------|---|
| ABRvS | Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State |
| Awb | Algemene wet bestuursrecht |
| Bro | Besluit ruimtelijke ordening |
| Chw | Crisis- en herstelwet |
| Ffw | Flora- en faunawet |
| Iwro | Invoeringswet Wet ruimtelijke ontwikkeling |
| Nbw 1998 | Natuurbeschermingswet 1998 |
| Wabo | Wet algemene bepalingen omgevingsrecht |
| Wro | Wet ruimtelijke ordening |
| WRO | Wet op de Ruimtelijk Ordening |



Bronnenlijst

Artikelen

'Het gemeentelijk omgevingsplan', Binnenlands bestuur, 3 september 2013, MR. J.H. Moraal van Moraal Juridisch Advies.

'Het omgevingsplan en het bestemmingsplan: De Verschillen, Binnenlands bestuur, 3 september 2013, MR. J.H. Moraal van Moraal Juridisch Advies.

'Prototype omgevingsplan: nu al uitkijken op de Omgevingswet', Bouwregels in de praktijk, februari 2014, MR. J. van der Velde, MR. J. Poelstra en MR. DRS. J.L. Damen.

Boeken

Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht, P.J.J. van Buuren, e.a., 2010 Kluwer Deventer.

Internet

www.kluwernavigator.nl (tekst en commentaar Algemene wet bestuursrecht, Milieurecht en Ruimtelijk bestuursrecht)

www.pas.natura2000.nl

Jurisprudentie

ABRvS 20 maart 2013, nr. 201208230/1

ABRvS 5 december 2012, nr. 201109053/1

Kamerstukken

Kamerstukken II 2006/2007, 30938, nr. 7

Kamerstukken II 2003/2004, 28916, nr. 9

Presentaties

Expertmeeting BügelHajema 'Het buitengebied na Westerveld', Bestemmingsplannen en Natura 2000: hoe laten we de veehouder ontwikkelen en verduurzamen?, Paul Bodden, Hekkelman Advocaten N.V., Joure, 6 oktober 2014.

Expertmeeting BügelHajema 'Het buitengebied na Westerveld', Ontwikkelingen jurisprudentie bestemmingsplan en artikel 19j Nbw 1998, Marcel Soppe, Soppe Gundelach Witbreuk advocaten, Joure, 6 oktober 2014.

Staatscouranten

Staatscourant 2008, 121

Staatscourant 2008, 377

