

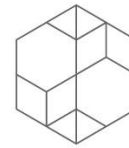
M en R 2022 nr. 7	plan-mer-beoordeling voor kaderstellende plannen boven de drempelwaarde?; gestaakte activiteiten onder voorwaarden meenemen in referentie stikstofberekening bestemmingsplan
Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum	27 juli 2022
Zaaknr.	ECLI:NL:RVS:2022:2145
Noot	M.A.A. Soppe en T. Röttscheid

Essentie

Volgens Afdeling plan-mer-beoordelingsplicht kaderstellend plan bij overschrijding drempelwaarde D-lijst Besluit mer; gestaakte activiteiten maken deel uit van de referentiesituatie in de plantoets voor zover onomstotelijk vaststaat dat deze zijn beëindigd met het oog op de voorgenomen ontwikkeling en op die locatie nadien geen andere stikstof veroorzakende activiteiten zijn ontplooid.

Samenvatting

Zoals de Afdeling in haar uitspraak van 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:212, heeft overwogen, moet een passende beoordeling worden gemaakt als een plan significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden. Dat is het geval als een plan voorziet in ruimtelijke ontwikkelingen die ten opzichte van de referentiesituatie significante gevolgen kunnen hebben. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling wordt onder referentiesituatie de feitelijke, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan verstaan, zie bijvoorbeeld de uitspraken van 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1110, 14 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2439, 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1603, 8 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2763, en 20 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1159. Het dichtbijgelegen Natura 2000-gebied Noordhollands Duinreservaat grenst aan het plangebied. Het plangebied bestaat uit een noordelijk perceel en een zuidelijk perceel. Het zuidelijk perceel is niet onafgebroken in gebruik geweest als agrarische grond en is daarom buiten beschouwing gelaten in de stikstofberekeningen die aan de interne saldering ten grondslag zijn gelegd. Het zuidelijk perceel is namelijk tijdelijk in gebruik geweest als asielzoekerscentrum. Alleen het noordelijke perceel is dus gebruikt voor de interne saldering. Volgens de notitie van Sweco was het agrarisch landgebruik op dit perceel op de Europese referentiedatum (7 december 2004 voor het Noordhollands Duinreservaat) toegestaan en sindsdien onafgebroken aanwezig geweest. De raad heeft als peilmoment gekozen het moment van opstellen van de beoordeling van de effecten van het plan op de natuurlijke kenmerken van de omliggende Natura 2000-gebieden in april 2020. Daartoe heeft de raad informatie uit de basisregistratie gewaspercelen 2019 overgelegd, een verklaring van de agrariër die op het noordelijk perceel actief was en het bemestingsoverzicht van deze agrariër. Verder heeft de huidige eigenaar van de gronden, BPD Ontwikkeling B.V., verklaard dat volgens de leveringsakte de grond van het noordelijk perceel in 1999 zaai klaar is geleverd aan de vorige eigenaar, wat volgens BPD Ontwikkeling B.V. duidt op voortgezet agrarisch gebruik. Het agrarisch gebruik bestond volgens BPD Ontwikkeling B.V. nog steeds toen zij het noordelijk perceel kocht op 2 augustus 2019. Ook heeft zij een verklaring van rentmeester S. Kapteijn overgelegd, waaruit blijkt dat het noordelijk perceel tot dat moment agrarisch werd gebruikt. Verder staat er in deze verklaring van Kapteijn dat het agrarisch gebruik in verband met de op 2 augustus 2019 gesloten koopovereenkomst is beëindigd en dat het perceel in 2020 en 2021 niet meer voor agrarische doeleinden is gebruikt. Uit het voorgaande volgt naar het oordeel van de Afdeling dat voldoende vast staat dat het noordelijk perceel ten tijde van het sluiten van de koopovereenkomst op 2 augustus 2019 nog in agrarisch gebruik was en daarna is beëindigd. Dat gebruik was ook planologisch legaal en door dat gebruik was sprake van stikstofdepositie op



het Natura 2000-gebied, als door Sweco berekend. De Afdeling ziet daarbij geen aanleiding voor het oordeel dat hierbij rekening moest worden gehouden met wisselteelt. Op basis van de stukken die door Sweco zijn gebruikt voor het opstellen van de notitie en die door de raad zijn overgelegd, is voldoende aannemelijk gemaakt dat structureel sprake was van grasland met volledig maaien. De raad is verder bij de passende beoordeling niet van een onjuist peilmoment voor de referentiesituatie uitgegaan. Dat de raad voor het peilmoment van die situatie het tijdstip van het opstellen van de passende beoordeling heeft gekozen, acht de Afdeling niet in strijd met het recht. Zoals volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 4 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:683 onder 15.5, is het niet noodzakelijk om bij het bepalen van de peildatum de datum van vaststelling van het bestemmingsplan te hanteren. De raad mocht bij het bepalen van het peilmoment in dit geval uitgaan van de datum van het opstellen van die beoordeling. Zoals de Afdeling heeft overwogen onder 24.2 van de uitspraak van 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1960, acht de Afdeling het in beginsel niet aanvaardbaar om in een passende beoordeling in het kader van de interne saldering activiteiten mee te nemen in de referentiesituatie die al zijn geëindigd voor de gehanteerde peildatum, tenzij onomstotelijk vaststaat dat de activiteit uitsluitend is beëindigd ten behoeve van de ontwikkeling die het plan mogelijk maakt. Dat betekent dat uit een schriftelijk stuk, zoals een koopovereenkomst, moet blijken dat de activiteit is beëindigd ten behoeve van de ontwikkeling die het plan mogelijk maakt. Het gaat daarbij om een schriftelijk stuk dat dateert uit de periode dat de activiteit werd beëindigd of daarvoor. Daarnaast moet uitgesloten zijn dat de activiteit sowieso zou zijn beëindigd voor de gehanteerde peildatum. Verder is vereist dat in de periode tussen de beëindiging van de activiteit en de vaststelling van het plan geen andere stikstof veroorzakende activiteiten zijn ontplooid op het desbetreffende perceel. Het is in overeenstemming met de Wnb om een al beëindigde activiteit die aan deze strikte voorwaarden voldoet mee te nemen in de referentiesituatie. Als een dergelijke activiteit niet kan worden meegenomen, kan dat er namelijk toe leiden dat die activiteit langer dan beoogd wordt voortgezet, enkel om de mogelijkheid van interne saldering te behouden. De beschermde natuurwaarden in Natura 2000-gebieden zijn daarmee niet gebaat. Uit het voorgaande volgt dat het agrarisch gebruik is beëindigd voor de door de raad gehanteerde peildatum van april 2020, namelijk toen de koopovereenkomst werd gesloten op 2 augustus 2019. Echter, staat naar het oordeel van de Afdeling onomstotelijk vast dat het agrarisch gebruik is beëindigd ten behoeve van de ontwikkeling die het plan mogelijk maakt. Daarnaast zijn er geen aanknopingspunten voor het oordeel dat het agrarisch gebruik sowieso zou zijn beëindigd voor april 2020. Verder is naar het oordeel van de Afdeling niet gebleken dat in de periode tussen de beëindiging van het agrarisch gebruik en het vaststellen van het plan andere stikstof veroorzakende activiteiten zijn ontplooid in het plangebied. De Afdeling acht het verder niet aannemelijk dat het plan van 162 woningen een zodanig grote verkeer aantrekkende werking zal hebben dat dit zal leiden tot zogenoemde netwerkeffecten en dat daarom te weinig wegvakken in het aan het plan ten grondslag liggende stikstofonderzoek van Sweco zijn betrokken. Gelet op de omvang van de woonwijk is in dit geval sprake van een wezenlijk andere situatie dan het geval was in de uitspraak van de Afdeling van 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1960, onder 21.1, waarbij het plan voorzag in 1.285 nieuwe woningen. De Afdeling acht aannemelijk dat het verkeer op de weggedeelten die niet in de notitie van Sweco zijn betrokken, maar wel in de notitie van EW Milieu-advies, is opgenomen in het heersende verkeersbeeld. Dit omdat de raad genoegzaam heeft toegelicht dat het verkeer dat van en naar het plangebied rijdt zich op die weggedeelten wat betreft snelheid en rij- en stopgedrag niet meer onderscheidt van het andere verkeer. Tot slot heeft de raad naar aanleiding van het betoog van [appellant sub 2A] en anderen door Sweco aanvullend stikstofonderzoek laten verrichten, zoals neergelegd in de notitie "Addendum bij notitie 'Onderzoek stikstofdepositie Delfersduin Egmond aan den Hoef woningbouw en natuurontwikkeling' d.d. 1 juni 2021" van 6 januari 2022. In dit aanvullende onderzoek is als aanvullende bron bij de verkeersgeneratie in de gebruiksfase sfeerverwarming en bewoning ingevoerd. In het onderzoek is geconcludeerd dat de verschilberekening tussen de referentiesituatie en de gebruiksfase toont dat er per saldo geen toename van stikstofdepositie plaatsvindt op Natura 2000-gebied Noordhollands Duinreservaat. [appellant sub 2A] en anderen hebben de juistheid van de in de aanvullende notitie van Sweco



getrokken conclusies niet bestreden. Aangezien het aanvullende onderzoek geen aanleiding geeft voor een andere conclusie dan die de raad heeft getrokken, namelijk dat het plan uitvoerbaar is, slaagt het betoog van [appellant sub 2A] en anderen niet. Indien bij een plan als bedoeld in kolom 3 en een besluit als bedoeld in kolom 4 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. de drempelwaarden die zijn vermeld in kolom 2 van de desbetreffende categorie worden overschreden, dan moet ingevolge artikel 2, vijfde lid, onder a, van het Besluit m.e.r. een m.e.r.-beoordeling worden gemaakt. Bij categorie 11.2, onderdeel D, van de bijlage bij het Besluit m.e.r. zijn als drempelwaarden vermeld: gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een oppervlakte van 100 hectare of meer, een aaneengesloten gebied en 2000 of meer woningen omvat, of een bedrijfsploeroppervlakte van 200.000 m² of meer. In dit geval worden deze drempelwaarden niet overschreden, omdat het bestemmingsplan betrekking heeft op ongeveer 10 hectare en maximaal 162 woningen. De raad mocht daarom volstaan met een zogenoemde vormvrije m.e.r.-beoordeling

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1A], wonend te [woonplaats], en [appellant sub 1B] en [appellant sub 1C], beiden wonend te Egmond aan den Hoef, gemeente Bergen (NH) (hierna: [appellant sub 1A] en anderen),

2. [appellant sub 2A], [appellant sub 2B], [appellant sub 2C] en [appellant sub 2D], allen wonend te Egmond aan den Hoef (hierna: [appellant sub 2A] en anderen),

appellanten,

en

de raad van de gemeente Bergen (NH),

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 8 juli 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Delversduin" vastgesteld.

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

(...)

Overwegingen

Inleiding

1. Het bestemmingsplan voorziet in de bouw van maximaal 162 woningen in het gebied Delversduin ten westen van de kern Egmond aan den Hoef in de gemeente Bergen, dat globaal begrensd wordt door de Herenweg, Egmonderstraatweg, Graaf Dirkplein, Duinpark Egmond en het Noordhollands Duinreservaat. [appellant sub 1A] en anderen en [appellant sub 2A] en anderen wonen aan het Graaf Dirkplein en de Herenweg, in de directe nabijheid van het plangebied, en zijn het niet eens met de vaststelling van het plan. Zij vrezen onder meer aantasting van hun woongenot en nadelige gevolgen voor de natuur.

Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

(...)

Gebiedsbescherming algemeen

10. [appellant sub 2A] en anderen betogen dat niet vast staat dat het plan aan de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb) voldoet, zodat het plan niet uitvoerbaar is. Zij voeren aan dat de raad wat betreft stikstofdepositie ten onrechte heeft volstaan met de motivering dat er op 14 oktober 2020 een Wnb-vergunning is verleend door het college van gedeputeerde staten, omdat niet vaststaat dat deze vergunning stand zal houden.

Verder zijn de in het kader van het bestemmingsplan verrichte AERIUS-berekeningen volgens [appellant sub 2A] en anderen ontoegankelijk en nauwelijks verifieerbaar.

Ook voeren [appellant sub 2A] en anderen aan dat de raad bij het berekenen van de referentiesituatie voor intern salderen een verkeerd peilmoment heeft gehanteerd. Dit omdat bij de berekening van stikstofdepositie volgens jurisprudentie van de Afdeling doorslaggevende betekenis moet worden toegekend aan de feitelijke situatie op het moment van het vaststellen van het bestemmingsplan. De raad heeft niet aannemelijk gemaakt dat ten tijde van de vaststelling van het plan nog sprake was van stikstofemissies door agrarisch gebruik in het plangebied. Daartoe hebben zij de notitie "Beoordeling stikstofonderzoeken Delversduin Egmond aan den Hoef" van EW Milieu-advies van 6 december 2021 overgelegd. In deze notitie wordt geconcludeerd dat ten behoeve van het plan in het stikstofonderzoek intern is gesaldeerd met voormalige agrarische activiteiten. Uit de jurisprudentie volgt dat intern gesaldeerd mag worden met feitelijke activiteiten, voor zover legaal, ten tijde van de vaststelling van het plan. Ten tijde van de vaststelling van het plan op 8 juli 2021 waren deze agrarische activiteiten waarbij sprake was van bemesting al ruimschoots beëindigd, namelijk sinds 2018, aldus [appellant sub 2A] en anderen.

[appellant sub 2A] en anderen voeren aan dat als uitzondering op het voorgaande een activiteit in saldering mag worden betrokken als deze al is beëindigd voor de vaststelling van het bestemmingsplan als voldaan wordt aan een aantal voorwaarden. Eén van de voorwaarden is dat in de periode tussen de beëindiging van de activiteit en de vaststelling van het plan geen andere stikstof veroorzakende activiteiten ontplooid zijn op het desbetreffende perceel. Uit waarnemingen van omwonenden en verschillende foto's is gebleken dat er sprake is van wisselend grondgebruik (veelal bollenteelt van onder andere tulpen en blauwe druiven) sinds 1999 (datum koopovereenkomst vorige eigenaar). Voor bollengewassen gelden aanzienlijk lagere stikstofgebruiksnormen dan voor "grasland met volledig maaien", waar het stikstofonderzoek van uit is gegaan voor de referentiesituatie. Voor zover er dus sprake zou zijn van ongewijzigde voortzetting van het gebruik, had moeten worden uitgegaan van een lagere stikstofemissie in de referentiesituatie, waarbij "worst case" uitgegaan had moeten worden van het minst bemeste bloemboltype, aldus [appellant sub 2A] en anderen.

Verder voeren [appellant sub 2A] en anderen onder verwijzing naar de door hen overgelegde notitie aan dat de verkeersbewegingen van en naar het plangebied te beperkt zijn betrokken in

het stikstofonderzoek. Hiermee zijn de plan gerelateerde deposities onvoldoende in beeld gebracht.

Daarnaast voeren [appellant sub 2A] en anderen onder verwijzing naar de notitie van EW Milieu-advies en de uitspraak van de Afdeling van 1 september 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1960](#), aan dat ten onrechte is verondersteld dat emissies vanuit het plangebied tijdens de gebruiksfase, nihil zullen zijn. Dit omdat emissie van sfeerverwarming (zoals houtkachels, kaarsen en olielampen), emissies van mens en huisdier en verkeer in het plangebied hier ten onrechte niet bij zijn betrokken.

10.1. Artikel 2.7, eerste lid, van de Wnb luidt:

"Een bestuursorgaan stelt een plan dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, uitsluitend vast indien is voldaan aan artikel 2.8."

Artikel 2.8 luidt:

"1. Voor een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, of een project als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, maakt het bestuursorgaan, onderscheidenlijk de aanvrager van de vergunning, een passende beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied.

[...]

3. Het bestuursorgaan stelt het plan uitsluitend vast, en gedeputeerde staten verlenen voor het project, bedoeld in het eerste lid, uitsluitend een vergunning, indien uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan, onderscheidenlijk het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.

[...]."

10.2. BPD Ontwikkeling B.V. betoogt dat [appellant sub 2A] en anderen weliswaar in de buurt van het plangebied wonen, maar dat zij op ruime afstand wonen van het dichtstbijzijnde Natura 2000-gebied Noordhollands Duinreservaat. Daarom zijn de belangen van het behoud van het Natura 2000-gebied niet verweven met de belangen van [appellant sub 2A] en anderen, zodat het belang dat de Wnb beoogt te beschermen in dit geval niet strekt tot bescherming van de belangen van [appellant sub 2A] en anderen en deze beroepsgrond, gelet op artikel 8:69a van de Awb, niet kan leiden tot vernietiging van het besluit.

10.3. Artikel 8:69a van de Awb luidt:

"De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."

10.4. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) blijkt dat de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis heeft willen stellen dat er een verband is tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van degene die in (hoger) beroep komt.

10.5. Uit de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#), volgt dat de individuele belangen van burgers bij het behoud van

een goede kwaliteit van hun leefomgeving, waarvan een Natura 2000-gebied deel uitmaakt, zo verweven kunnen zijn met het algemene belang dat de Wnb beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen. Bij beantwoording van de vraag of verwevenheid kan worden aangenomen, wordt onder meer rekening gehouden met de situering van de woning van appellant, al dan niet tussen overige bebouwing, met de afstand tussen de woning van appellant en het natuurgebied, met hetgeen aanwezig is in het gebied tussen de woning en het Natura 2000-gebied en met het al dan niet bestaande, gehele of gedeeltelijke zicht vanuit de woning op het gebied.

10.6. De Afdeling stelt vast dat [appellant sub 2A] en anderen weliswaar op een afstand van ongeveer 300 meter wonen, maar dat zij rechtstreeks zicht hebben op het Natura 2000-gebied Noordhollands Duinreservaat, omdat er in de huidige situatie geen bebouwing is tussen hun woningen en het Natura 2000-gebied. De belangen van [appellant sub 2A] en anderen bestaan uit het behoud van een goede kwaliteit van hun woon- en leefomgeving. Dit betekent dat de belangen van [appellant sub 2A] en anderen zodanig verweven zijn met de algemene belangen die de Wnb beoogt te beschermen dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen.

Gelet hierop staat artikel 8:69a van de Awb niet in de weg aan een inhoudelijke beoordeling van het betoog van [appellant sub 2A] en anderen.

10.7. In paragraaf 5.6 van de toelichting is vermeld dat om de hoeveelheid stikstofdepositie te bepalen berekeningen met het programma AERIUS zijn uitgevoerd. Daaruit blijkt dat zonder intern salderen de woningbouw- en natuurontwikkeling Delversduin in de gebruiksfase leidt tot een toename van de stikstofdepositie van maximaal 0,12 mol/ha/jaar in het omliggende Natura 2000-gebied Noordhollands Duinreservaat. Voor de aanlegfase is dat maximaal 1,98 mol/ha/jaar. Vervolgens is intern gesaldeerd met de huidige stikstofemissies door agrarisch landgebruik. Dit leidt ertoe dat in de gebruiks- en aanlegfase van de voorgenomen planontwikkeling per saldo geen toename van de stikstofdepositie optreedt groter dan 0,00 mol/ha/jaar. Ten opzichte van de referentiesituatie kunnen significante negatieve effecten op de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden daarom worden uitgesloten, aldus de aan het plan ten grondslag liggende notitie "Onderzoek stikstofdepositie - Delversduin Egmond aan den Hoef woningbouw en natuurontwikkeling" van Sweco Nederland B.V. van 1 juni 2021.

10.8. De raad heeft toegelicht dat de door [appellant sub 2A] en anderen genoemde Wnb-vergunning van 14 oktober 2020 zich niet leent voor één-op-één-inpassing in het bestemmingsplan. In de notitie van Sweco van 1 juni 2021 is ook geconcludeerd dat deze vergunning niet nodig is voor de in het plan voorziene ontwikkeling, omdat er intern gesaldeerd wordt. De vergunning van 14 oktober 2020 ligt dus niet aan het plan ten grondslag. Daarom slaagt het betoog van [appellant sub 2A] en anderen in zoverre niet.

Daarnaast stelt de Afdeling vast dat de AERIUS-berekeningen zich als bijlage 1 bij de notitie van Sweco over stikstof bevinden, welke notitie als bijlage 9 bij de toelichting op het bestemmingsplan is gevoegd. De AERIUS-berekeningen zijn geduid in de notitie zelf. De stelling van [appellant sub 2A] en anderen dat de berekeningen ontoegankelijk en nauwelijks verifieerbaar zijn, volgt de Afdeling niet.

Referentiesituatie

10.9. Zoals de Afdeling in haar uitspraak van 22 januari 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:212](#), heeft overwogen, moet een passende beoordeling worden gemaakt als een plan significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden. Dat is het geval als een plan voorziet in ruimtelijke ontwikkelingen die ten opzichte van de referentiesituatie significante gevolgen kunnen hebben. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling wordt onder referentiesituatie de feitelijke, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan verstaan, zie



bijvoorbeeld de uitspraken van 22 april 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1110](#), 14 oktober 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2439](#), 21 juli 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1603](#), 8 december 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2763](#), en 20 april 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1159](#).

10.10. Het dichtbijgelegen Natura 2000-gebied Noordhollands Duinreservaat grenst aan het plangebied. Het plangebied bestaat uit een noordelijk perceel en een zuidelijk perceel. Het zuidelijk perceel is niet onafgebroken in gebruik geweest als agrarische grond en is daarom buiten beschouwing gelaten in de stikstofberekeningen die aan de interne saldering ten grondslag zijn gelegd. Het zuidelijk perceel is namelijk tijdelijk in gebruik geweest als asielzoekerscentrum. Alleen het noordelijke perceel is dus gebruikt voor de interne saldering. Volgens de notitie van Sweco was het agrarisch landgebruik op dit perceel op de Europese referentiedatum (7 december 2004 voor het Noordhollands Duinreservaat) toegestaan en sindsdien onafgebroken aanwezig geweest. Sweco baseert zich hierbij op luchtfoto's. Na uitvoering van het woningbouwproject is agrarisch gebruik fysiek niet meer mogelijk door de nieuwe invulling en op grond van het nieuwe bestemmingsplan "Delfersduin" planologisch niet meer toegestaan.

In het voorheen geldende bestemmingsplan "Kernen Egmond" is aan de gronden van het noordelijke perceel de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschappelijke waarden" toegekend. De oppervlakte van het eerdere agrarische gebruik is in de notitie bepaald op basis van de basisregistratie gewaspercelen. Dit gebruik bestaat uit het bemesten van grasland door aanwending van dierlijke mest en/of kunstmest, waarbij emissie van ammoniak (NH₃) plaatsvindt. Voor de stikstoftoediening van bloembollengewassen is in de notitie een maximum van 320 kg N/ha/jaar aangehouden voor de categorie 'grasland, met volledig maaien' op zandgronden, conform het Mestbeleid 2019-2021. Hiervan komt volgens Sweco gemiddeld 4% vrij als ammoniakemissie, bij het toedienen van kunstmest. Dit leidt ertoe dat in de notitie van Sweco bij het berekenen van de referentiesituatie voor intern salderen is uitgegaan van een emissie in de huidige situatie door mestaanwending op landbouwgrond op het noordelijk perceel van NH₃ 62,70 kg/jaar.

De raad heeft als peilmoment gekozen het moment van opstellen van de beoordeling van de effecten van het plan op de natuurlijke kenmerken van de omliggende Natura 2000-gebieden in april 2020. Daartoe heeft de raad informatie uit de basisregistratie gewaspercelen 2019 overgelegd, een verklaring van de agrariër die op het noordelijk perceel actief was en het bemestingsoverzicht van deze agrariër. Verder heeft de huidige eigenaar van de gronden, BPD Ontwikkeling B.V., verklaard dat volgens de leveringsakte de grond van het noordelijk perceel in 1999 zaai klaar is geleverd aan de vorige eigenaar, wat volgens BPD Ontwikkeling B.V. duidt op voortgezet agrarisch gebruik. Het agrarisch gebruik bestond volgens BPD Ontwikkeling B.V. nog steeds toen zij het noordelijk perceel kocht op 2 augustus 2019. Ook heeft zij een verklaring van rentmeester S. Kapteijn overgelegd, waaruit blijkt dat het noordelijk perceel tot dat moment agrarisch werd gebruikt. Verder staat er in deze verklaring van Kapteijn dat het agrarisch gebruik in verband met de op 2 augustus 2019 gesloten koopovereenkomst is beëindigd en dat het perceel in 2020 en 2021 niet meer voor agrarische doeleinden is gebruikt. Dit is ook waar Sweco van is uitgegaan in de notitie "Addendum bij notitie 'Onderzoek stikstofdepositie Delfersduin Egmond aan den Hoef woningbouw en natuurontwikkeling' (d.d. 1 juni 2021) van 6 januari 2022.

10.11. Uit het voorgaande volgt naar het oordeel van de Afdeling dat voldoende vast staat dat het noordelijk perceel ten tijde van het sluiten van de koopovereenkomst op 2 augustus 2019 nog in agrarisch gebruik was en daarna is beëindigd. Dat gebruik was ook planologisch legaal en door dat gebruik was sprake van stikstofdepositie op het Natura 2000-gebied, als door Sweco berekend. De Afdeling ziet daarbij geen aanleiding voor het oordeel dat hierbij rekening moest worden gehouden met wisselteelt. Op basis van de stukken die door Sweco zijn gebruikt voor het opstellen van de notitie en die door de raad zijn overgelegd, is voldoende aannemelijk gemaakt dat structureel sprake was van grasland met volledig maaien.

De raad is verder bij de passende beoordeling niet van een onjuist peilmoment voor de referentiesituatie uitgegaan. Dat de raad voor het peilmoment van die situatie het tijdstip van het opstellen van de passende beoordeling heeft gekozen, acht de Afdeling niet in strijd met het recht. Zoals volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 4 maart 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:683](#) onder 15.5, is het niet noodzakelijk om bij het bepalen van de peildatum de datum van vaststelling van het bestemmingsplan te hanteren. De raad mocht bij het bepalen van het peilmoment in dit geval uitgaan van de datum van het opstellen van die beoordeling.

Zoals de Afdeling heeft overwogen onder 24.2 van de uitspraak van 1 september 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1960](#), acht de Afdeling het in beginsel niet aanvaardbaar om in een passende beoordeling in het kader van de interne saldering activiteiten mee te nemen in de referentiesituatie die al zijn geëindigd voor de gehanteerde peildatum, tenzij onomstotelijk vaststaat dat de activiteit uitsluitend is beëindigd ten behoeve van de ontwikkeling die het plan mogelijk maakt. Dat betekent dat uit een schriftelijk stuk, zoals een koopovereenkomst, moet blijken dat de activiteit is beëindigd ten behoeve van de ontwikkeling die het plan mogelijk maakt. Het gaat daarbij om een schriftelijk stuk dat dateert uit de periode dat de activiteit werd beëindigd of daarvoor. Daarnaast moet uitgesloten zijn dat de activiteit sowieso zou zijn beëindigd voor de gehanteerde peildatum. Verder is vereist dat in de periode tussen de beëindiging van de activiteit en de vaststelling van het plan geen andere stikstof veroorzakende activiteiten zijn ontplooid op het desbetreffende perceel. Het is in overeenstemming met de Wnb om een al beëindigde activiteit die aan deze strikte voorwaarden voldoet mee te nemen in de referentiesituatie. Als een dergelijke activiteit niet kan worden meegenomen, kan dat er namelijk toe leiden dat die activiteit langer dan beoogd wordt voortgezet, enkel om de mogelijkheid van interne saldering te behouden. De beschermde natuurwaarden in Natura 2000-gebieden zijn daarmee niet gebaat.

Uit het voorgaande volgt dat het agrarisch gebruik is beëindigd voor de door de raad gehanteerde peildatum van april 2020, namelijk toen de koopovereenkomst werd gesloten op 2 augustus 2019. Echter, staat naar het oordeel van de Afdeling onomstotelijk vast dat het agrarisch gebruik is beëindigd ten behoeve van de ontwikkeling die het plan mogelijk maakt. Daarnaast zijn er geen aanknopingspunten voor het oordeel dat het agrarisch gebruik sowieso zou zijn beëindigd voor april 2020. Verder is naar het oordeel van de Afdeling niet gebleken dat in de periode tussen de beëindiging van het agrarisch gebruik en het vaststellen van het plan andere stikstof veroorzakende activiteiten zijn ontplooid in het plangebied.

10.12. De Afdeling acht niet aannemelijk dat het plan van 162 woningen een zodanig grote verkeer aantrekkende werking zal hebben dat dit zal leiden tot zogenoemde netwerkeffecten en dat daarom te weinig wegvakken in het aan het plan ten grondslag liggende stikstofonderzoek van Sweco zijn betrokken. Gelet op de omvang van de woonwijk is in dit geval sprake van een wezenlijk andere situatie dan het geval was in de uitspraak van de Afdeling van 1 september 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1960](#), onder 21.1, waarbij het plan voorzag in 1.285 nieuwe woningen. In de door [appellant sub 2A] en anderen overgelegde notitie genoemde netwerkeffecten ziet de Afdeling dus geen aanleiding voor het oordeel dat het stikstofonderzoek naar verkeer aantrekkende werking in de gebruiksfase te beperkt is.

Evenmin ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat de in de notitie van EW Milieu-advies genoemde routes ten onrechte niet zijn meegenomen in de notitie van Sweco. De plan gerelateerde verkeerseffecten in de notitie van EW Milieu-advies zijn gebaseerd op een "best guess" van omwonenden, terwijl in de notitie van Sweco is uitgegaan van de verkeerskundige effecten die in kaart zijn gebracht in de aan het plan ten grondslag liggende notitie "Verkeersgeneratie en parkeeropgave Delfersduin" van 27 mei 2021. De Afdeling acht aannemelijk dat het verkeer op de weggedeelten die niet in de notitie van Sweco zijn betrokken, maar wel in de notitie van EW Milieu-advies, is opgenomen in het heersende verkeersbeeld. Dit omdat de raad genoegzaam heeft toegelicht dat het verkeer dat van en naar het plangebied rijdt

zich op die weggedeelten wat betreft snelheid en rij- en stopgedrag niet meer onderscheidt van het andere verkeer.

De conclusie is dat de raad de verkeer aantrekkende werking voldoende in ogenschouw heeft genomen bij beoordeling van de stikstofdepositie in de gebruiksfase.

Sfeerverwarming

10.13. De raad heeft naar aanleiding van het betoog van [appellant sub 2A] en anderen door Sweco aanvullend stikstofonderzoek laten verrichten, zoals neergelegd in de notitie "Addendum bij notitie 'Onderzoek stikstofdepositie Delfersduin Egmond aan den Hoef woningbouw en natuurontwikkeling' d.d. 1 juni 2021" van 6 januari 2022. In dit aanvullende onderzoek is als aanvullende bron bij de verkeersgeneratie in de gebruiksfase sfeerverwarming en bewoning ingevoerd. In het onderzoek is geconcludeerd dat de verschilberekening tussen de referentiesituatie en de gebruiksfase toont dat er per saldo geen toename van stikstofdepositie plaatsvindt op Natura 2000-gebied Noordhollands Duinreservaat. [appellant sub 2A] en anderen hebben de juistheid van de in de aanvullende notitie van Sweco getrokken conclusies niet bestreden. Aangezien het aanvullende onderzoek geen aanleiding geeft voor een andere conclusie dan die de raad heeft getrokken, namelijk dat het plan uitvoerbaar is, slaagt het betoog van [appellant sub 2A] en anderen niet.

10.14. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het bestemmingsplan niet uitvoerbaar is wegens strijd met de Wnb. Uit de passende beoordeling heeft de raad de zekerheid verkregen dat het plan door interne saldering de natuurlijke kenmerken van nabijgelegen Natura 2000-gebieden niet zal aantasten. Het besluit van 8 juli 2021 is in zoverre in overeenstemming met artikel 2.7, eerste lid, en artikel 2.8, eerste en derde lid, van de Wnb.

De betogen falen.

Soortenbescherming

11. [appellant sub 2A] en anderen betogen dat het plan ook niet aan de Wnb voldoet en dus niet uitvoerbaar is wat betreft soortenbescherming. Zij stellen dat er in het plangebied strikt beschermde soorten zijn gesignaleerd zoals de rugstreeppad, vleermuizen en ook jaarrond beschermde nesten. Bekend kan worden verondersteld dat een ontheffing in het kader van de Wnb voor dergelijk strikt beschermde soorten in situaties als de onderhavige niet kan worden verleend. Het door Sweco Nederland B.V. opgestelde verkennende natuuronderzoek van 1 juni 2021 waaruit zou blijken dat habitat en/of foerageergebied van genoemde soorten niet zouden worden verstoord, overtuigt niet. Aanvullend (veld)onderzoek is vereist, aldus [appellant sub 2A] en anderen.

11.1. De vragen of voor de uitvoering van het bestemmingsplan een vrijstelling dan wel een ontheffing op grond van het soortenbeschermingsregime in de Wnb nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van de Wnb. Maar de raad mag het plan niet vaststellen indien en voor zover hij op voorhand redelijkerwijs had moeten inzien dat het soortenbeschermingsregime in de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

11.2. In het aan het plan ten grondslag liggende rapport "Verkenkend natuuronderzoek Delfersduin in Egmond aan den Hoef" van Sweco Nederland B.V. van 1 juni 2021 is vermeld dat er geen beschermde soorten aanwezig zijn in of nabij het plangebied. Volgens dit rapport hebben de voorgenomen werkzaamheden geen effect op beschermde soorten, mits de volgende maatregelen worden getroffen. Er zijn maatregelen nodig om kolonisatie door de rugstreeppad te voorkomen, dit kan bijvoorbeeld door het plaatsen van paddenschermen. Verder staat er in het



rapport dat bomen en/of struiken gerooid dienen te worden buiten het broedseizoen van vogels. Als rooien binnen het broedseizoen onvermijdelijk is, dient er een broedvogelcontrole plaats te vinden, waarna een deskundige ecooloog maatregelen kan vaststellen om de nesten te sparen. De conclusie van het rapport is dat er geen nader veldonderzoek en/of effectonderzoek noodzakelijk is naar andere soorten. Ervan uitgaande dat de genoemde maatregelen worden uitgevoerd, is volgens het rapport geen ontheffing nodig. De soortenbeschermingskaders uit de Wnb staan dan niet in de weg aan de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan.

[appellant sub 2A] en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat dit rapport zodanige gebreken vertoont dan wel leemten in kennis bevat dat de raad dit rapport niet aan het plan ten grondslag heeft kunnen leggen.

Daarom heeft de raad zich redelijkerwijs op het standpunt kunnen stellen dat de Wnb op voorhand niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

Het betoog faalt.

Woongenot

12. [appellant sub 2A] en anderen betogen dat het bestemmingsplan zal leiden tot aantasting van hun woongenot. Zij stellen dat de realisering van een woonwijk met 162 woningen en bijbehorende (infrastructurele) voorzieningen een onaanvaardbare inbreuk op hun woongenot zal opleveren en wel zodanig dat deze niet kan worden voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing. Dit omdat hun woonomgeving zal wijzigen van landelijk naar stedelijk gebied. Dit heeft allerlei hinder tot gevolg, zoals geluidhinder, vermindering van uitzicht en een substantiële toename van verkeer.

12.1. Hoewel niet valt uit te sluiten dat de in het plan mogelijk gemaakte ontwikkeling tot gevolg heeft dat het woongenot van [appellant sub 2A] en anderen wordt aangetast, is die aantasting niet van dien aard, dat dit tot onevenredig nadeel voor [appellant sub 2A] en anderen leidt. Hierbij betreft de Afdeling dat er geen recht op blijvend vrij uitzicht bestaat.

Het betoog faalt.

Woningaanbod

13. [appellant sub 2A] en anderen betogen dat in de toelichting is aangegeven dat sprake zal zijn van een gedifferentieerd aanbod van 30% sociale woningen, 20% middensegment en 50% vrije sector, maar een dergelijke verdeling van woningbouw is op geen enkele wijze is geborgd in het plan.

13.1. Wat [appellant sub 2A] en anderen aanvoeren ziet op de norm van artikel 3.1.2, eerste lid, van het Bro. Die bepaling biedt de mogelijkheid om in een bestemmingsplan in verband met de uitvoerbaarheid regels op te nemen voor sociale huurwoningen, sociale koopwoningen of particulier opdrachtgeverschap. Deze norm maakt het mogelijk de aard van het woningaanbod in een gemeente te sturen om in te spelen op de woonbehoefte. Deze norm strekt daarom niet tot bescherming van de belangen van [appellant sub 2A] en anderen, die bestaan uit het behoud van een goede kwaliteit van hun woon- en leefomgeving.

Gelet hierop staat het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb in de weg aan een vernietiging van het bestreden besluit in verband met deze beroepsgrond. In verband daarmee laat de Afdeling deze grond buiten verdere bespreking.

Molenbiotoop

14. [appellant sub 2A] en anderen betogen dat het cultuurhistorische belang van de molenbiotoop door het plan niet wordt gerespecteerd. De zichtlijnen op de molen en de belevingswaarde zullen als gevolg van de woningbouwontwikkeling verdwijnen. Het opnemen van zichtlijnen in het plan is geen alternatief, omdat de molen in dat geval alleen belevingswaarde zal hebben voor de nieuwe bewoners van het plangebied en niet voor de omwonenden van het plangebied.

14.1. De molen bevindt zich ten westen van het plangebied en is omringd door Vakantiepark Duinpark Egmond. In paragraaf 5.7 van de toelichting op het plan is uiteengezet hoe het plan rekening houdt met de molenbiotoop. Zo is er afstand gecreëerd tussen de molen en de voorziene woningbouw en zijn er zichtlijnen in het plan opgenomen. In wat [appellant sub 2A] en anderen hebben aangevoerd over de molenbiotoop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet op het standpunt heeft mogen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het vakantiepark met recreatiewoningen direct rondom de molen het zicht al in enige mate belemmert. Daarnaast hebben [appellant sub 2A] en anderen geen blijvend recht op uitzicht op de molen, voor zover zij dat gelet op de afstand van de molen tot hun woningen al hebben.

Het betoog faalt.

Milieueffectrapportage

15. [appellant sub 1A] en anderen betogen dat de raad ten onrechte geen milieueffectrapportage heeft opgesteld. Zij voeren aan dat de raad niet heeft onderkend dat er belangrijke nadelige gevolgen zijn te verwachten en zij stellen dat er te weinig onderzoek is gedaan naar de effecten van het plan op de omliggende natuur. Het plangebied grenst aan het Natura 2000-gebied Noordhollands Duinreservaat. Gelet hierop dient er volgens [appellant sub 1A] en anderen alsnog een milieueffectrapportage opgesteld te worden.

15.1. Zoals vermeld in paragraaf 5.14 van de toelichting voorziet het bestemmingsplan in een stedelijk ontwikkelingsproject, zodat het een activiteit betreft als bedoeld in categorie 11.2, onderdeel D, van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit m.e.r.).

Het bestemmingsplan is een plan als bedoeld in kolom 3 en het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan is een besluit als bedoeld in kolom 4 van categorie 11.2, onderdeel D, van de bijlage bij het Besluit m.e.r.

Indien bij een plan als bedoeld in kolom 3 en een besluit als bedoeld in kolom 4 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. de drempelwaarden die zijn vermeld in kolom 2 van de desbetreffende categorie worden overschreden, dan moet ingevolge artikel 2, vijfde lid, onder a, van het Besluit m.e.r. een m.e.r.-beoordeling worden gemaakt. Bij categorie 11.2, onderdeel D, van de bijlage bij het Besluit m.e.r. zijn als drempelwaarden vermeld: gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een oppervlakte van 100 hectare of meer, een aaneengesloten gebied en 2000 of meer woningen omvat, of een bedrijfsvloeroppervlakte van 200.000 m² of meer. In dit geval worden deze drempelwaarden niet overschreden, omdat het bestemmingsplan betrekking heeft op ongeveer 10 hectare en maximaal 162 woningen. De raad mocht daarom volstaan met een zogenoemde vormvrije m.e.r.-beoordeling. De raad heeft hier met de notitie "M.e.r.-aanmeldnotitie Delversduin Egmond aan den Hoef" van 17 maart 2021 invulling aan gegeven. In deze notitie is geconcludeerd dat er geen aanleiding is voor het maken van een milieueffectrapportage.

Het betoog faalt.

Herhaling zienswijze en overige punten

16. [appellant sub 1A] en anderen hebben zich in het beroepsschrift voornamelijk beperkt tot het herhalen van de door hun tegen het ontwerpplan naar voren gebrachte zienswijze. In de nota van zienswijzen is ingegaan op de zienswijze. Zij hebben geen redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de zienswijze in de nota van zienswijzen onjuist zou zijn. In wat [appellant sub 1A] en anderen overigens hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding het besluit van 8 juli 2021 onrechtmatig te achten.

Conclusie

17. De beroepen zijn ongegrond.
18. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:
verklaart de beroepen ongegrond.

Noot

1. Als een plan in kolom 3 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer kaderstellend is voor een besluit in kolom 4 en de drempelwaarde in kolom 2 wordt overschreden, dan geldt er voor dat plan een plan-mer-plicht. Dat vloeit voort uit art. 7.2 lid 2 Wm en art. 2 lid 3 Besluit mer. Hoewel de in onderdeel D opgenomen activiteiten veelal worden aangeduid als de mer-beoordelingsplichtige activiteiten, is dat wat betreft de plan-mer een ongelukkige aanduiding. Als gezegd dient voor (kaderstellende) plannen per definitie een plan-MER te worden opgesteld. Voor die plannen geldt derhalve geen mer-beoordelingsprocedure. Of de desbetreffende in het plan voorziene activiteit al dan niet belangrijke nadelige milieugevolgen kan hebben, is niet relevant voor de vraag of er een plan-MER moet worden gemaakt. Zie Kamerstukken II 2004/05, 29811, 3, p. 17-18.

2. In r.o. 15.1 overweegt de Afdeling als volgt: *“Indien bij een plan als bedoeld in kolom 3 en een besluit als bedoeld in kolom 4 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. de drempelwaarden die zijn vermeld in kolom 2 van de desbetreffende categorie worden overschreden, dan moet ingevolge artikel 2, vijfde lid, onder a, van het Besluit m.e.r. een m.e.r.-beoordeling worden gemaakt”*. De Afdeling gaat er dus ook van uit dat kaderstellende plannen mer-beoordelingsplichtig zijn als de drempelwaarde in kolom 2 wordt overschreden. Dat is onjuist, zoals blijkt uit hetgeen onder punt 1 is beschreven. De Afdeling legt art. 2 lid 5 sub a Besluit mer verkeerd uit. Dat artikellid ziet uitsluitend op de project-mer-beoordelingsplicht, hetgeen reeds volgt uit de verwijzing naar de art. 7.16 tot en met 7.19 en art. 7.20a Wm. Deze artikelen zijn opgenomen in paragraaf 7.6 van de Wm die betrekking heeft op besluiten (in kolom 4 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer). Art. 7.2 lid 2 Wm biedt nadrukkelijk ook geen basis om voor in het Besluit mer aangewezen plannen te voorzien in een beoordelingsplicht. Tegelijkertijd voorziet art. 7.2 lid 4 Wm enkel voor de in het Besluit mer aangewezen besluiten in de mogelijkheid om die aan een mer-beoordelingsplicht te verbinden in de in art. 7.2 lid 1 sub b Wm bedoelde gevallen.

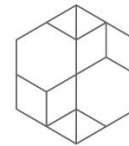
3. De desbetreffende overweging in r.o. 15.1 is de spreekwoordelijke witte raaf. In de talrijke jurisprudentie van de Afdeling over de mer-regelgeving wordt het mer-stelsel op het aan de orde zijnde punt wel steeds goed uitgelegd. Zie bijvoorbeeld ABRvS 30 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1398, JM 2019/77, TBR 2019/111. In die uitspraak is gelijk als in de onderhavige uitspraak categorie D-11.2 van de bijlage bij het Besluit mer aan de orde. De Afdeling overweegt in r.o. 25 als volgt: *“De ontwikkeling van het Hembrugterrein valt onder de activiteit*

“stedelijk ontwikkelingsproject” zoals bedoeld in categorie 11.2 van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage. De ontwikkeling voldoet volgens de Aanmeldingsnotitie aan de drempelwaarde voor de m.e.r.-beoordelingsplicht als bedoeld in categorie 11.2 van onderdeel D. Het bestemmingsplan staat zowel genoemd in kolom 3 als in kolom 4. In een dergelijk geval is een bestemmingsplan plan m.e.r.-plichtig als sprake is van een kaderstellend plan waarbij de activiteiten pas kunnen worden gerealiseerd na een later te nemen m.e.r.-(beoordelings)plichtig besluit uit kolom 4 (...).”

4. Een bestemmingsplan wordt in categorie D-11.2 van de bijlage bij het Besluit mer zowel in kolom 3 als in kolom 4 genoemd. Bij die samenloop gaat kolom 4 (mer-beoordelingsplicht) voor op kolom 3 (plan-mer-plicht) voor zover het bestemmingsplan (al dan niet deels) bij recht in woningbouw voorziet. Dat kan worden afgeleid uit artikel 2 lid 3 slotzin Besluit mer en is als zodanig door de Afdeling uitgesproken in o.a. ABRvS 2 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2408 (r.o. 5.3) en ABRvS 30 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1398, JM 2019/77, TBR 2019/111 (eveneens r.o. 25). Het voorliggende bestemmingsplan maakt de woningen bij recht mogelijk. Daarom geldt er een project-mer-beoordelingsplicht en kan worden geconstateerd dat de vorenbedoelde overweging in r.o. 15.1 geen relevantie heeft voor de uiteindelijke beslechting van het geschil.

5. Nu de drempelwaarde van categorie D-11.2 niet werd overschreden is een vormvrije mer-beoordeling opgesteld. De Afdeling constateert dat de raad hieraan invulling heeft gegeven met de notitie “M.e.r.-aanmeldnotitie Delversduin Egmond aan den Hoef” van 17 maart 2021. In deze notitie is geconcludeerd dat er geen aanleiding is voor het maken van een MER, aldus de Afdeling. Wellicht door het ontbreken van een daarop betrekking hebbende beroepsgrond, gaat de Afdeling niet in op de vraag of er door de raad of door B&W ook een expliciet mer-beoordelingsbesluit is genomen. Die verplichting bestaat ook in het geval er sprake is van een vormvrije mer-beoordeling. Recent heeft de Afdeling op grond van het ontbreken van een dergelijk besluit het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan vernietigd. Zie ABRvS 24 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2453, zie r.o. 6.4. Zie bijvoorbeeld ook ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:283, r.o. 105, JM 2020/50. In casu is door B&W overigens een expliciet mer-beoordelingsbesluit genomen. Dat is gedaan gelijktijdig met het besluit waarbij is besloten het ontwerpbestemmingsplan ter inzage te leggen. Dat niet de raad, maar B&W het mer-beoordelingsbesluit hebben genomen kan vanwege art. 7.1 lid 4 Wm. Zie expliciet hierover ABRvS 24 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2453, r.o. 9 en ABRvS 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3131, M en R 2018/129, r.o. 3.4. Wij wijzen erop dat in de mer-regelgeving onder vigeur van de Omgevingswet geen equivalent voor art. 7.1 lid 4 Wm is opgenomen. Alleen al vanwege het feit dat dit artikellid in de praktijk ontzettend vaak wordt gebruikt, lijkt dat geen doordachte keuze.

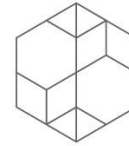
6. Vermeldenswaardig zijn ook de overwegingen die de Afdeling wijdt aan het gebiedsbeschermingsrecht (r.o. 10 e.v.). Zoals uit vaste Afdelingsjurisprudentie volgt heeft in het planspoor de feitelijk bestaande planologisch legale situatie als de referentie te gelden (zie o.a. ABRvS 24 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2480, r.o. 11; ABRvS 27 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2151, r.o. 6.2 en de in r.o. 10.9 genoemde jurisprudentie). Als echter een onherroepelijke natuurvergunning één-op-één wordt ingepast in het plan, dan heeft die natuurvergunde situatie als referentie te gelden en hoeft er geen nieuwe passende beoordeling te worden verricht (zie art. 2.8 lid 2 Wnb; ABRvS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1603, r.o. 15.3; ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2566, r.o. 46 en ABRvS 17 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2271, r.o. 8.4, BR 2017/14). Dat is echter alleen zo, voor zover een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens of inzichten kan opleveren over de significante gevolgen van dat plan. Om die reden is het één-op-één inpassen van een PAS-vergunning niet mogelijk (ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 36, AB 2019/309, M en R 2019/68, JM 2019/101). Voor de 162 woningen in Delversduin is in oktober 2020 een natuurvergunning verleend. Dit onder toedeling van stikstofdepositieruimte uit het



Stikstofregistratiesysteem ('ssrs'). De vergunning was ten tijde van planvaststelling evenwel nog niet onherroepelijk, zodat geen toepassing is gegeven aan de één-op-één-inpassingsvariant. Het achterwege laten hiervan is achteraf bezien een juiste keuze geweest, nu de betreffende natuurvergunning in april 2022 door de rechtbank Noord-Holland is vernietigd (Rb Noord-Holland, ECLI:NL:RBNHO:2022:3375, TvAR 2022/6). Ervan uitgaande dat de Afdeling gelijkelijk zou hebben beslist, zou een eventueel op deze natuurvergunning gebaseerd (en gecoördineerd voorbereid) bestemmingsplan hetzelfde lot zijn ondergaan.

7. Onder omstandigheden mag in de plantoets als peilmoment het verrichten van de passende beoordeling worden gehanteerd in plaats van het moment van planvaststelling (ABRvS 4 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:683, r.o. 15.5, JM 2020/99). Bij deze jurisprudentie heeft de raad aansluiting gezocht door als peilmoment het moment van opstellen van het stikstofonderzoek in april 2020 te hanteren. In dat stikstofonderzoek is gesaldeerd met het agrarisch grondgebruik in het noordelijk deel van het plangebied. Dat gebruik is evenwel al in 2019 gestaakt. De voorwaarden waaronder gestaakte activiteiten toch meegenomen mogen worden in de referentiesituatie zijn uiteengezet in de uitspraak van 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1960, r.o. 24.2, M en R 2021/103, JM 2021/160, TBR 2021/132 ('Heiloo-uitspraak'). Samengevat houden die voorwaarden in dat onomstotelijk dient vast te staan dat de gestaakte activiteit met het oog op de voorgenomen ontwikkeling is beëindigd en dat nadien geen andere stikstof veroorzakende activiteiten zijn verricht. De Heiloo-voorwaarden zijn onder meer toegepast in ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1894, r.o. 47-50 en ABRvS 27 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2151, r.o. 6.4. In deze zaak leidt de Afdeling uit onder meer een verklaring van een rentmeester en de voormalige agrariër, foto's en gegevens uit de basisregistratie gewaspercelen af dat de gronden tot 2019 feitelijk (legaal) voor agrarische doeleinden in gebruik zijn geweest. Het agrarisch gebruik is vervolgens naar aanleiding van een op 2 augustus 2019 gesloten koopovereenkomst met de ontwikkelaar van de woningen gestaakt. Aangezien nadien ook geen andere activiteiten op de betreffende percelen zijn verricht, mocht het gestaakte agrarisch grondgebruik meegenomen worden in de referentie, aldus de Afdeling. Gelet op het feit dat het agrarisch grondgebruik al in 2019 is gestaakt had het onzes inziens voor dit oordeel overigens geen verschil gemaakt of door de raad als peildatum april 2020 (stikstofonderzoek) of juli 2021 (planvaststelling) zou zijn gekozen.

8. In concluderende zin merken wij op dat in bestemmingsplanverband dus met het voormalig agrarisch grondgebruik in het noordelijk deel van het plangebied mocht worden gesaldeerd. Dat doet de vraag opkomen of dit ook had gekund in het projectspoor. Voor het bemesten van de betreffende percelen is geen natuur- of milieuvergunning verleend, zodat in het projectspoor moet worden teruggevallen op een toereikende overheidstoestemming ten tijde van de relevante referentiedatum (zie o.a. ABRvS 24 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2448, r.o. 4.1; ABRvS 14 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1507, r.o. 7, Gst. 2021/112, JM 2021/133, JB 2021/162). In de PAS-uitspraak heeft de Afdeling overwogen dat aan de voorwaarde dat naar nationaal recht toestemming is verleend ook wordt voldaan als de activiteit is toegestaan op grond van algemene regels. Ratio is immers dat de activiteit rechtmatig plaatsvond op de relevante referendum (ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 22.4, AB 2019/308, M en R 2019/83). De rechtbank Overijssel leidt uit de PAS-uitspraak af dat bemesting onder twee voorwaarden meegenomen mag worden in de referentie in het projectspoor: (i) de bemesting moet legaal (op basis van algemene regels) plaats hebben gevonden op de relevante referentiedatum en (ii) op die datum en nadien moet er ook daadwerkelijk zijn bemest. (Rb. Overijssel 11 mei 2022, ECLI:NL:RBOVE:2022:1239, r.o. 11.6, AB 2022/247). Zie in vergelijkbare zin Rb. Midden-Nederland 22 september 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:4505. In deze visie verschilt de referentie voor bemesting in het projectspoor van die in het planspoor, in die zin dat in het planspoor het onafgebroken gebruik sinds de referentiedatum niet hoeft te worden aangetoond. Het is natuurlijk afwachten of de Afdeling de rechtbank Overijssel in haar oordeelsvorming zal volgen, als zij om een oordeel wordt gevraagd, maar ook als wordt



vastgehouden aan voormelde twee voorwaarden, dan is verdedigbaar dat voor de 162 woningen in Delfersduin (voor zover kan worden aangenomen dat het om één wnb-project gaat) geen natuurvergunningplicht geldt. Immers, uitgaande van de juistheid van de beweringen in het stikstofonderzoek, vond de bemesting reeds (legaal) plaats op de relevante referentiedatum en is nadien (onafgebroken) voortgezet. En sinds de Logtsebaanuitspraak geldt er bij intern salderen (vooralsnog) geen natuurvergunningplicht meer (ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, r.o. 17.3, M en R 2021/42, Gst. 2021/37, BR 2021/30, AB 2021/264, JM 2021/41, TBR 2021/34).

9. De referentiesituatie dient afgezet te worden tegen de beoogde situatie. In de plantoets moet daarbij worden uitgegaan van (een representatieve invulling van) de maximale gebruiksmogelijkheden van het bestemmingsplan. In dat verband dient onder meer de stikstofdepositie als gevolg van het verkeer van en naar de woningen in kaart te worden gebracht. In de Instructie gegevensinvoer AERIUS Calculator versie 2021.1 ('Instructie') wordt ervan uitgegaan dat het verkeer meegenomen moet worden tot het punt waarop het geacht wordt te zijn opgenomen in het "heersende verkeersbeeld". Dat is zo als (i) het verkeer zich qua snelheid en rij- en stopgedrag niet meer onderscheidt van het overige verkeer en (ii) het verkeer zich heeft verdund tot enkele procenten van het reeds aanwezige verkeer. De Afdeling heeft deze afkapmethodiek in een aantal uitspraken acceptabel bevonden (ABRvS 19 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1054, r.o. 15.14, M en R 2021/77, JM 2021/113, TBR 2021/121; ABRvS 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1971, r.o. 17.1-17.2, AB 2021/310; ABRvS 8 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1629, r.o. 14.6-14.7; ABRvS 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1969, r.o. 14.3 en ABRvS 17 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2334, r.o. 12.1-12.3). Wat opvalt is dat de Afdeling in de voorliggende uitspraak enkel toetst aan het eerste subcriterium, namelijk of op de niet geselecteerde wegvakken het verkeer voor wat betreft snelheid en rij- en stopgedrag zich niet meer onderscheidt van het andere verkeer. Een expliciete toets aan het verdunningscriterium ontbreekt. Vermoedelijk omdat hier geen gerichte beroepsgrond tegen naar voren is gebracht. Vanwege het ontbreken van expliciete jurisprudentie op dit punt, blijft het voor de praktijk evenwel onduidelijk wanneer nog kan worden gesproken van "enkele procenten" van het reeds aanwezige verkeer, en wanneer niet. Verduidelijking op dit punt is gewenst.

10. Voor projecten met een grote verkeersaantrekkende werking, zoals grote woonwijken, of infrastructurele projecten, hanteert de Instructie een ander criterium. Voor die projecten dienen in beginsel ook de effecten van veranderingen in verkeersbewegingen op wegvakken buiten het projectgebied meegenomen te worden. Criteria die volgens de Instructie bij het selecteren van de relevante wegvakken worden gebruikt zijn (i) of de verandering in verkeersintensiteiten nog met een bepaalde mate van zekerheid aan het project kan worden toegeschreven (gegeven de onzekerheid van het gebruikte verkeersmodel) en (ii) de ligging van de wegvakken ten opzichte van Natura- 2000 gebieden. Zo is op korte afstand van een Natura 2000-gebied vrijwel elk voertuig relevant, terwijl op grotere afstand een groter aantal voertuigen verwaarloosbaar is. Uit de Instructie volgt niet dat bij projecten met netwerkeffecten van een percentage van het reeds aanwezige verkeer mag worden uitgegaan (Heiloo-uitspraak r.o. 21.2). In de hierboven opgenomen uitspraak oordeelt de Afdeling dat de bouw van 162 woningen geen project met netwerkeffecten is, zodat terecht bij het "heersende verkeersbeeld-criterium" is aangesloten. Zie in vergelijkbare zin ABRvS 8 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1629, r.o. 14.7 waarin de Afdeling overweegt dat een plan dat voorziet in de aanleg van een parkeergarage met maximaal 4.200 parkeerplaatsen geen project met netwerkeffecten mogelijk maakt. Dit in tegenstelling tot een bestemmingsplan dat voorziet in de bouw van ruim 1.200 woningen, waarbij volgens de Afdeling wel sprake is van een project met netwerkeffecten (Heiloo-uitspraak r.o. 21.2).

11. Tot slot wordt door appellanten aangevoerd dat in het stikstofonderzoek ten onrechte niet de emissie als gevolg van het sfeerverwarming en bewoning is meegenomen. Daarbij wordt verwezen naar een rapport van het RIVM waarin staat dat bij gasloze woningen een beperkte emissie (0,44 kg NO_x en 0,5 kg NH₃) resteert. Dit in tegenstelling tot de Instructie die ervan



uitgaat dat er in deze situatie geen een NH₃-emissie en in beginsel ook geen NO_x-emissie is (tenzij er sprake is van een aparte energiebron). In de Heiloo-uitspraak heeft de Afdeling in r.o. 19.1 overwogen dat vanwege de onduidelijkheid op dit punt het wenselijk is dat de raad hierover bij de eventuele vervolgbesluitvorming een standpunt inneemt. Die vervolgbesluitvorming heeft nog niet plaatsgevonden. In casu heeft de raad lopende de beroepsprocedure alsnog een berekening uit laten voeren waaruit blijkt dat ook als met de RIVM-uitgangspunten wordt gerekend, er geen sprake is van een stikstofdepositietoename. De Afdeling laat zich niet uit over de vraag of nu van het RIVM-rapport of van de Instructie uitgegaan moet worden, maar accordeert de door de raad gehanteerde werkwijze wel. Initiatiefnemers van woningbouwprojecten en/of bevoegde gezagen doen er daarom voorlopig verstandig aan de stikstofdepositie voor hun projecten zekerheidshalve ook door te laten rekenen met de RIVM-uitgangspunten.