

8241**ECLI:NL:RVS:2026:193****Raad van State – Afdeling bestuursrecht-spraak****14 januari 2026****(mrs. A. ten Veen, voorzitter, N.H. van den Biggelaar en M.M. Kaajan)****(Bestemmingsplan Pasgeld-West)****Met noot van mr. dr. D. Korsse****Natura-2000. Bestemmingsplan. Mitigerende maatregelen. Intern salderen. Passende beoordeling. Additionaliteitsvereiste.**

[Habitatrichtlijn, art. 6 lid 2 en 3; Wet natuurbescherming, art. 2.7 lid 1; Besluit kwaliteit leefomgeving, art. 10.24 lid 1]

Een bestemmingsplan dat voorziet in ruimtelijke ontwikkelingen is een plan als bedoeld in art. 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn. Bij de vaststelling van dat plan mag intern salderen plaatsvinden. Intern salderen mag als mitigerende maatregel worden opgenomen in een passende beoordeling. Daar zijn wel verschillende voorwaarden aan verbonden, waaronder een toetsing aan het additionaliteitsvereiste. De toetsing door de gemeenteraad aan het additionaliteitsvereiste is beperkt tot een vergenisplicht.

AFDELING**BESTUURSRECHTSPRAAK**

Uitspraak in het geding tussen:

Stichting Pasgeld Natuurlijk (hierna: de stichting), gevestigd in Rijswijk,

appellante,

en

de raad van de gemeente Rijswijk, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 21 september 2023 heeft de raad het bestemmingsplan “Pasgeld-West” vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft de stichting beroep ingesteld. De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Bij besluit van 23 april 2024 heeft de raad het besluit van 21 september 2023 op drie punten aangepast.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspreek voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: STAB) heeft op verzoek van de Afdeling een deskundigenbericht uitgebracht.

De stichting heeft haar zienswijze daarop naar voren gebracht.

De raad en de stichting hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 15 september 2025, waar de stichting, vertegenwoordigd door [gemachtigde A] en [gemachtigde B], en de raad, vertegenwoordigd door F.D.J. de Bruijn, bijgestaan door mr. S.T.J. Olierook, advocaat te Den Haag, zijn verschenen.

Ook is op de zitting Ontwikkelingscombinatie Harnaschpolder C.V. h.o.d.n. Ontwikkelingscombinatie Pasgeld (hierna: de ontwikkelaar), vertegenwoordigd door [gemachtigde C] en [gemachtigde D], bijgestaan door mr. J.A. Mohuddy, advocaat te Breda, als partij gehoord.

Samenvatting

Kern van de uitspraak

1. De Afdeling komt, gelet op haar uitspraak van 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, tot het oordeel dat er aanleiding is om haar rechtspraak over intern salderen in de voortoets ook te wijzigen bij bestemmingsplannen. Dit betekent dat, evenals bij projecten, de referentiesituatie niet mag worden betrokken bij de vraag of significante gevolgen van de ruimtelijke ontwikkeling die is voorzien in een bestemmingsplan op voorhand zijn uitgesloten. Intern salderen met de referentiesituatie mag wel onder voorwaarden als mitigerende maatregel worden betrokken in de passende beoordeling van de gevolgen van de ruimtelijke ontwikkeling die mogelijk wordt gemaakt in het bestemmingsplan.

Oud beoordelingskader intern salderen bij bestemmingsplannen

1.1. Uit artikel 2.8 van de Wnb, in samenhang gelezen met artikel 2.7 van de Wnb, volgt dat een passende beoordeling moet worden gemaakt als een bestemmingsplan 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. Onder referentiesituatie wordt de feitelijk aanwezige en planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan verstaan.

Als een bestemmingsplan ten opzichte van de referentiesituatie leidt tot een toename van de stikstofdepositie op reeds overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied, dan dienen de gevolgen van die toename voor de vaststelling van het plan te worden onderzocht. Als daaruit volgt dat significante gevolgen niet op voorhand op grond van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten (voortoets), dient een passende beoordeling te worden gemaakt. Het bestemmingsplan kan

in dat geval worden vastgesteld als de raad uit de passende beoordeling de zekerheid heeft verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten.

Nieuw beoordelingskader intern salderen bij bestemmingsplannen

1.2. De Afdeling komt in deze uitspraak tot de conclusie dat er aanleiding is om haar rechtspraak over intern salderen bij bestemmingsplannen te wijzigen. Die wijziging houdt kortgezegd in dat de referentiesituatie niet mag worden betrokken bij de vraag of significante gevolgen van de ruimtelijke ontwikkeling die mogelijk wordt gemaakt in een bestemmingsplan op voorhand zijn uitgesloten. In de voortoets mag dus, anders dan voorheen, voor de beoordeling of significante gevolgen zijn uitgesloten, geen vergelijking worden gemaakt van de gevolgen van de feitelijk aanwezige en planologisch legale situatie en de gevolgen van de beoogde ruimtelijke ontwikkeling. Dit betekent dat voortaan in de voortoets bij de beoordeling of significante gevolgen op voorhand zijn uitgesloten, de gevolgen van de ruimtelijke ontwikkelingen die in het bestemmingsplan mogelijk worden gemaakt op zichzelf moeten worden onderzocht. Als uit de voortoets volgt dat significante gevolgen niet op voorhand op grond van objectieve gegevens zijn uitgesloten, dan moet een passende beoordeling worden opgesteld waaruit de zekerheid wordt verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet zal aantasten. Die passende beoordeling zal vaker dan voorheen nodig zijn.

1.3. Intern salderen met de referentiesituatie mag als mitigerende maatregel betrokken worden in de passende beoordeling van de gevolgen van de ruimtelijke ontwikkelingen die mogelijk worden gemaakt in het plan. De wijze waarop de referentiesituatie kan worden betrokken als mitigerende maatregel en de voorwaarden waaronder dat mag, zijn hierna uitgewerkt in 21-21.5.

1.4. De uitspraak heeft tot gevolg dat intern salderen alleen kan als voldaan is aan het additionele vereiste. Dat betekent dat intern salderen alleen als mitigerende maatregel kan worden ingezet als de wijziging of beëindiging van de referentiesituatie niet nodig is als instandhoudings- of passende maatregel. Dit dient steeds in het concrete geval bij de inzet van intern salderen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling beoordeeld en gemotiveerd te worden. Voor de invulling van de motiveringsverplichting geldt voor de raad een vergewisplicht. Dit betekent dat de raad aan zijn motiveringsverplichting kan voldoen door zich ervan te vergewissen dat in openbaar raadpleegbare gegevens geen aanwijzingen

staan dat het bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor het treffen van instandhoudings- en passende maatregelen de wijziging of beëindiging van de referentiesituatie nodig acht als instandhoudings- of passende maatregel. Deze vergewisplicht als invulling van de motiveringsverplichting van het additionele vereiste geldt voor de inzet van alle mitigerende maatregelen (zoals intern- en extern salderen) die worden ingezet in een bestemmingsplan dat wordt vastgesteld door de raad. Dit is hierna uitgewerkt in 23-23.4.

1.5. Deze rechtspraakwijziging is direct van toepassing in lopende procedures over bestemmingsplannen. Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

2. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het bestemmingsplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 3 maart 2023 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening en de Crisis- en herstelwet, zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Inleiding

3. Het wettelijk kader is opgenomen als bijlage. Deze bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

4. Het plan voorziet in maximaal 1000 woningen, een integraal kindcentrum bestaande uit een school, een kinderopvang en een gymzaal, een sporthal, enkele bedrijven en groen en water in het zuiden van Rijswijk. Pasgeld is een van de drie delen van de woningbouwlocatie “RijswijkBuiten”. De andere twee delen zijn Sion en Parkrijk (voorheen ’t Haantje) en deze delen zijn al in ontwikkeling. De delen Sion en Parkrijk hebben een planologische grondslag in het bestemmingsplan “Sion- ’t Haantje”, zoals tweemaal herzien.

Het besluit van 23 april 2024

5. Bij besluit van 23 april 2024 heeft de raad het besluit van 21 september 2023 op drie punten gewijzigd. Dit besluit wordt, gelet op artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding.

5.1. De stichting heeft niet te kennen gegeven dat zij zich niet met het besluit van 23 april 2024 kan

verenigen. Dit betekent dat zij geen beroepsgronden tegen dit besluit heeft aangevoerd.

5.2. Het van rechtswege ontstane beroep is ongegrond.

Het besluit van 21 september 2023

6. De Afdeling zal hierna de beroepsgronden behandelen tegen het bestemmingsplan zoals vastgesteld op 21 september 2023, en zoals gewijzigd bij besluit van 23 april 2024.

Ingetrokken beroepsgrond

7. Op de zitting heeft de stichting haar beroepsgrond over de Verordening afvoer hemelwater Rijswijk 2022 ingetrokken.

Toetsingskader

Goede ruimtelijke ordening

8. 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.

Huidig kader intern salderen bij bestemmingsplannen van de Afdeling

8.1. In overweging 6.1 van de uitspraak van de Afdeling van 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:212 (Bergeijk), staat dat uit artikel 2.8 van de Wnb, in samenhang gelezen met artikel 2.7 van de Wnb, volgt dat een passende beoordeling moet 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. Onder referentiesituatie wordt de feitelijk aanwezige en planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan verstaan.

Als een plan ten opzichte van de referentiesituatie leidt tot een toename van de stikstofdepositie op reeds overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied, dan dienen de gevolgen van die toename voor de vaststelling van het plan te worden onderzocht. Als daaruit volgt dat significante gevolgen niet op voorhand op grond van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten (voortoets), dient een passende beoordeling te worden gemaakt. Het plan kan in dat geval worden vastgesteld als de

raad uit de passende beoordeling de zekerheid heeft verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten.

Nieuw kader intern salderen ook van toepassing op een bestemmingsplan?

9. Partijen zijn verdeeld over de vraag of de rechtspraakwijziging over intern salderen bij projecten in de uitspraak van de Afdeling van 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (hierna: de 18 december-uitspraak) ook van toepassing is op bestemmingsplannen. Als deze rechtspraakwijziging ook van toepassing is op bestemmingsplannen, zijn partijen verdeeld over de vraag op welke wijze dat leidt tot een wijziging van het toetsingskader bij bestemmingsplannen. De Afdeling zal aan de hand van de beroepsgronden ingaan op deze vragen.

Rol van intern salderen in de voortoets

10. De stichting betoogt dat de raad ten onrechte op basis van een voortoets tot de conclusie is gekomen dat geen sprake is van een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie. Ter onderbouwing verwijst de stichting naar de 18 december-uitspraak.

11. De raad betoogt dat de gewijzigde rechtspraak over intern salderen in het kader van een natuurvergunning voor een project zoals uiteengezet in de 18 december-uitspraak, niet van toepassing is op plannen. Daartoe verwijst hij naar de uitspraak van de Afdeling van 24 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5417.

Daarnaast betoogt de raad dat hij in het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) van 15 juni 2023, Eco-Advocacy, ECLI:EU:C:2023:477, geen aanleiding ziet voor het standpunt dat de wijziging ook zou gelden voor plannen, omdat het Hof expliciet benoemt dat rekening gehouden moet worden met de kenmerken van een plan of een project. Volgens de raad zijn de kenmerken van een plan wezenlijk anders dan die van een project. Beide besluiten worden ook apart genoemd in artikel 6 van de Habitatrichtlijn (hierna: Hrl). Een belangrijk verschil is dat een natuurvergunning voor een project wordt verleend voor een concreet project en de uitvoering daarvan, waarbij niet inherent een referentiesituatie geldt, terwijl een bestemmingsplan dient om meerdere nieuwe activiteiten mogelijk te maken en de bestaande situatie bij herhaling mogelijk te maken.

Nog een relevant verschil is dat de referentiesituatie inherent deel uitmaakt van een plantoets, ongeacht of er gevolgen zijn voor Natura 2000-gebieden. De raad licht toe dat artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening vereist dat er voor het gehele grondgebied van de

gemeente altijd een bestemmingsplan moet gelden. Er is daarom nooit sprake van een volledig nieuw plan, maar altijd van een herziening van een al geldend plan en de mede daarop gebaseerde referentiesituatie. Een planologische toestemming, waaraan de referentiesituatie wordt ontleend, kan niet worden beëindigd zonder een nieuwe gebruiksmogelijkheid daarvoor in de plaats te stellen. Het beëindigen of wijzigen van een bestaande situatie is daarom inherent aan het vaststellen van een plan. Dit volgt volgens de raad ook uit het feit dat de raad verplicht is om te voorzien in eerbiedigend overgangsrecht op grond van het Besluit ruimtelijke ordening. Ook werkt het voorheen geldende plan door in de inhoudelijke toets van een herzien bestemmingsplan, zoals bij de vraag of sprake is van een stedelijke ontwikkeling of planschadezaken. Verder zet de raad uiteen dat bij vernietiging van een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan, het voorgaande plan automatisch herleeft. Dit is anders bij een natuurvergunning waar een projecttoets wordt uitgevoerd en waar bij een vernietiging van de vergunning niet automatisch de vorige toestemming herleeft. Ook ziet een plantoets, anders dan een projecttoets, niet op uitvoeringsaspecten.

12. In de 18 december-uitspraak stond de vraag centraal op welke wijze de referentiesituatie mag worden betrokken bij de vaststelling of significante gevolgen van een project op voorhand zijn uitgesloten (voortoets). In de 18 december-uitspraak heeft de Afdeling haar rechtspraak daarover gewijzigd en geoordeeld dat de referentiesituatie niet mag worden betrokken bij de vraag of significante gevolgen van een project op voorhand zijn uitgesloten. Intern salderen met de referentiesituatie mag wel, onder voorwaarden, betrokken worden als mitigerende maatregel in een passende beoordeling van de gevolgen van een project.

12.1. De Afdeling stelt voorop dat het wettelijk kader uit artikel 2.7 en 2.8 van de Wnb geldt voor zowel plannen als projecten in de zin van artikel 6, derde lid, van de Hrl.

12.2. Anders dan de raad betoogt, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de wijziging van de rechtspraak over de wijze waarop intern salderen kan worden betrokken bij een beoordeling van een project met mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied niet ook geldt voor bestemmingsplannen met mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied. Weliswaar verschillen de kenmerken en het doel van een bestemmingsplan met die van een vergunning voor een project, maar dit verschil betekent niet dat op grond van het Eco-Advocacy-arrest andere eisen aan

een voortoets kunnen worden gesteld, waardoor de wijziging in de rechtspraak over intern salderen niet zou gelden voor plannen. In het Eco-Advocacy-arrest wordt gesproken over de feitelijke kenmerken van een plan of project en wordt geoordeeld dat, indien die feitelijke kenmerken kunnen worden gezien als een inherent standaardonderdeel, deze in de voortoets mogen worden betrokken. De Afdeling leidt daaruit af dat de feitelijke kenmerken zien op de kenmerken in het ontwerp van de ruimtelijke ontwikkeling of het project en niet op de kenmerken van het type besluit waarvoor de voortoets wordt uitgevoerd. Dat het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan met zich kan brengen dat de feitelijk aanwezige en planologisch legale situatie wordt beperkt of gewijzigd, omdat de beoogde ruimtelijke ontwikkeling en de bestaande activiteiten niet tegelijkertijd op dezelfde locatie kunnen worden uitgevoerd, betekent niet dat de feitelijk aanwezige en planologisch legale situatie een inherent standaardonderdeel is van de nieuwe ruimtelijke ontwikkeling. Het betekent wel dat de feitelijk aanwezige en planologisch legale situatie onderdeel is van de bestaande situatie die wordt beëindigd (vergelijk overweging 9.4 van de uitspraak van de Afdeling van 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2404).

De verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 24 december 2024, maakt dit niet anders. Daarin is enkel een algemeen beoordelingskader weergegeven voor het uitvoeren van een plantoets. Aan dat beoordelingskader is in die uitspraak niet getoetst én er is niet geoordeeld dat de 18 december-uitspraak niet van toepassing zou zijn op bestemmingsplannen.

12.3. De Afdeling komt, gelet op de 18 december-uitspraak, dan ook tot het oordeel dat er aanleiding is om haar rechtspraak over intern salderen in de voortoets ook te wijzigen bij bestemmingsplannen. Dit betekent dat, evenals bij projecten, de referentiesituatie niet mag worden betrokken bij de vraag of significante gevolgen van de ruimtelijke ontwikkeling op voorhand zijn uitgesloten. Intern salderen met de referentiesituatie mag wel onder voorwaarden als mitigerende maatregel worden betrokken in de passende beoordeling van de gevolgen van de ruimtelijke ontwikkeling die mogelijk wordt gemaakt in het bestemmingsplan. Hieronder zet de Afdeling haar motivering uiteen.

13. Een bestemmingsplan is alleen een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, van de Wnb wanneer dit voorziet in een ruimtelijke ontwikkeling. Een bestemmingsplan maakt een ruimtelijke ontwikkeling mogelijk als het meer of ander gebruik toestaat dan de feitelijk aanwezige, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan. De ruimtelijke

ontwikkelingen kunnen mogelijk worden gemaakt in rechtstreekse bouw- en gebruiksmogelijkheden, wijzigingsbevoegdheden, uitwerkingsplichten en afwijkingsmogelijkheden. Ook gebruik waarvoor in een bestemmingsplan een vergunningstelsel voor de uitvoering van werken (aanlegvergunning) is opgenomen, kan een ruimtelijke ontwikkeling mogelijk maken.

13.1. Wanneer een bestemmingsplan voorziet in een geheel nieuwe bestemming op een locatie waar op grond van het vorige planologisch regime ander gebruik was toegestaan en feitelijk aanwezig was voorafgaand aan de vaststelling van het plan, dienen de gevolgen van de geheel nieuwe activiteit te worden beoordeeld als ruimtelijke ontwikkeling.

Voorbeeld 1: Op dit moment is op grond van het vorige plan op gronden met de bestemming “Bedrijf” een bedrijventerrein gerealiseerd. Het nieuwe bestemmingsplan voorziet op diezelfde gronden in de bestemming “Wonen” en maakt maximaal de bouw en het gebruik van 100 woningen mogelijk. De ruimtelijke ontwikkeling is de bouw en het gebruik van 100 woningen.

13.2. Wanneer een bestemmingsplan voorziet in uitbreiding van de al feitelijk aanwezige en planologisch toegestane gebruik- en bouw mogelijkheden en/of het opnieuw toestaan van bouw- en gebruiksmogelijkheden die niet feitelijk aanwezig zijn of benut voorafgaand aan de planvaststelling, bestaat de ruimtelijke ontwikkeling uit de uitbreiding van bouw- en gebruiksmogelijkheden en/of de opnieuw bestemde, maar niet feitelijk aanwezige, bouw- en gebruiksmogelijkheden.

Voorbeeld 2: Het vorige plan voorzag in een agrarisch bouwvlak van 100 m², dat volledig mocht worden bebouwd, maar er is maar 50 m² van dat bouwvlak bebouwd. Het nieuwe bestemmingsplan maakt een uitbreiding van het bouwvlak mogelijk tot 175 m², dat ook volledig mag worden bebouwd. De ruimtelijke ontwikkeling is dan het toegestane, maar nog niet bebouwde gedeelte van het bouwvlak van 50 m² (en het daarmee samenhangende gebruik) (100 m² – 50 m²) én de onder het nieuwe bestemmingsplan toegestane uitbreiding van bouw- en gebruiksmogelijkheden van 75 m² (175 m²-100 m²).

13.3. Wanneer een bestemmingsplan niet voorziet in een wijziging van toegestane bouw- en gebruiksmogelijkheden en de al toegestane bouw- en gebruiksmogelijkheden feitelijk aanwezig zijn voorafgaand aan de vaststelling van het plan, is geen sprake van een plan dat voorziet in een ruimtelijke ontwikkeling. Dit is geen plan in de zin van artikel 2.7, eerste lid, van de Wnb.

Voorbeeld 3: het vorige plan voorzag op gronden met de bestemming “Recreatie” in een evenementenhal van 2500 m² waar maximaal 120 evenementen per jaar zijn toegestaan. Voorafgaand aan de vaststelling van het nieuwe plan was een evenementenhal van deze omvang gebouwd en worden 120 evenementen per jaar georganiseerd. Het nieuwe bestemmingsplan voorziet niet in een wijziging van de feitelijk aanwezige en planologisch legale situatie voorafgaand aan de planvaststelling en daardoor niet in een ruimtelijke ontwikkeling.

14. De beoordeling van de gevolgen van de ruimtelijke ontwikkelingen die mogelijk worden gemaakt in een bestemmingsplan moet voldoen aan de vereisten van artikel 2.7 en 2.8 van de Wnb. Het bovenstaande betekent dat in de voortoets de vraag beantwoord moet worden of de ruimtelijke ontwikkeling waarin het bestemmingsplan voorziet op zichzelf significante gevolgen kan hebben. Hierbij mag wel rekening worden gehouden met de positieve gevolgen van inherente standaardonderdelen van de ruimtelijke ontwikkeling in de betekenis die het Hof daaraan heeft gegeven in het Eco-Advocacy-arrest. Positieve gevolgen van wijzigingen aan de feitelijk aanwezige en planologisch legale situatie kunnen in de regel niet worden beschouwd als standaardonderdelen.

Bij de invulling van het plan dient te worden uitgegaan van de representatieve maximale planologische mogelijkheden. De bepaling van de gevolgen van de ruimtelijke ontwikkeling dient te zijn gebaseerd op reële en aannemelijke uitgangspunten (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 27 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4859).

15. Indien significante gevolgen niet op voorhand kunnen worden uitgesloten, moet een passende beoordeling worden gemaakt waaruit de zekerheid wordt verkregen dat de ruimtelijke ontwikkeling waarin het bestemmingsplan voorziet, de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden niet zal aantasten, gelet op artikel 2.7 en 2.8 van de Wnb.

16. Hieronder zal de Afdeling ingaan op de beroepsgronden van de stichting over de uitgangspunten die de raad heeft gehanteerd bij het bepalen van de gevolgen van de ruimtelijke ontwikkeling. De Afdeling zal de beroepsgronden van de stichting tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan lezen in het licht van het nieuwe beoordelingskader. Daarbij hecht de Afdeling eraan om het volgende op te merken. De voorliggende zaak gaat alleen over rechtstreekse bouw- en gebruiksmogelijkheden, waardoor de Afdeling niet toekomt aan de vraag op welke wijze een ruimtelijke ontwikkeling bestaande uit

uitwerkings-, wijzigings-, en afwijkmogelijkheden moet worden beoordeeld.

Gevolgen van de ruimtelijke ontwikkeling

17. De stichting betoogt dat uitgegaan wordt van een bepaalde klasse bouwvoertuigen die erg schoon zijn, terwijl niet is geborgd dat deze bouwvoertuigen ook moeten worden gebruikt. Ook betoogt zij dat uitgegaan wordt van een te lange bouwduur. De stichting begrijpt niet waarom de bouw vijf jaar zou moeten duren en vermoedt dat voor zo'n lange tijd is gekozen zodat de stikstofdepositie op jaarbasis gunstiger is.

Wat betreft de uitgangspunten voor de gebruiksfase van de woningen betoogt de stichting dat niet is gegarandeerd dat er geen houtkachels worden geïnstalleerd, waardoor niet met een NO_x-emissie van 0 mocht worden gerekend. De stichting betoogt ook dat ten onrechte niet is gerekend met zware voertuigen in de gebruiksfase, terwijl dat wel gangbaar is. Er zijn CROW-normen beschikbaar voor zware voertuigen in woonwijken.

De stichting kan zich ook niet verenigen met de door de raad gekozen rijlijn waarbij de helft van bewoners de route van gemiddelde afstand in de wijk afleggen. Volgens de stichting leggen meer mensen een langere route af totdat zij de wijk uit zijn. Dit betekent dat volgens de stichting de rijlijn is onderschat. Ook is het volgens de stichting de vraag of voor alle wegen terecht is uitgegaan van het verkeer dat opgaat in het heersende verkeersbeeld.

17.1. In het verslag van de STAB staat dat zij de inzet van mobiele werktuigen stageklasse IIIB en IV aannemelijk acht. Ook volgt uit het verslag van de STAB dat de berekening van het toevoegen van AdBlue, een bijvoeging aan de brandstof die leidt tot minder stikstofuitstoot, reëel vindt. Deze gegevens zijn volgens de STAB conform het "Handboek Werken met AERIUS Calculator Versie 2022.2 v2" (hierna: het AERIUS-handboek) ingevoerd. Daarbij merkt de STAB op dat voor stageklasse III geen rekening is gehouden met AdBlue, terwijl in het handboek is aangegeven dat wel met 3% AdBlue mag worden gerekend.

Wat betreft de bouwduur acht de STAB vijf jaar aannemelijk. Het gemiddelde bouwvolume in Rijswijk-Buiten is ongeveer 150 woningen per jaar, waardoor zelfs een bouwduur van 7 jaar ook realistisch zou zijn. In het verslag constateert de STAB dat in de berekeningen rekening is gehouden met de mogelijkheid van houtkachels en de daarmee gepaard gaande stikstofdepositie. Ook de zware voertuigen zijn betrokken in de berekeningen, aldus de STAB. Deze zware voertuigbewegingen zijn voor een woonwijk

namelijk verdisconteerd in de door de raad gebruikte CROW-kengetallen.

De STAB acht het niet aannemelijk dat sprake is van een onderschatting van de voertuigbewegingen door de rijlijn. Het bestemmingsplan schrijft geen bepaalde differentiatie in dichtheid van de woonwijk voor. In de toelichting van het bestemmingsplan staat dat is beoogd een mix van verschillende type woningen te realiseren in elk deelgebied, waardoor een gelijkmatige verdeling van dichtheid van woningen de STAB voorkomt als een passend uitgangspunt. Daarnaast acht de STAB het ook aannemelijk dat de voertuigbewegingen opgaan in het heersende verkeersbeeld op de A4, de Prinses Beatrixlaan en richting het zuiden naar de Vrijebaansebaan. De toename voor deze wegen is door dit bestemmingsplan maar enkele procenten (2,3-5,8%).

17.2. De stichting heeft in haar nadere stuk naar aanleiding van het STAB-verslag en desgevraagd op de zitting geen reactie gegeven op de bovenstaande constatering van de STAB. Op basis van de bevindingen van de STAB ziet de Afdeling in wat de stichting heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad geen reële en aannemelijke uitgangspunten heeft gehanteerd bij het bepalen van de gevolgen van de te beoordelen ruimtelijke ontwikkeling. Dit betekent dat de raad op een juiste wijze de gevolgen van de ruimtelijke ontwikkeling die mogelijk wordt gemaakt in dit bestemmingsplan in kaart heeft gebracht.

Rol van intern salderen in de passende beoordeling

18. Naar aanleiding van de 18 december-uitspraak heeft de raad toegelicht dat de AERIUS-berekeningen van 20 juni 2023 en 17 juli 2023, die onderdeel uitmaken van de notitie "stikstofonderzoek Pasgeld West te Rijswijk" opgesteld door NO_x-advies op 17 juli 2023, moeten worden beschouwd als passende beoordeling. In de AERIUS-berekeningen is een vergelijking gemaakt tussen de gevolgen van de referentiesituatie en de gevolgen van de beoogde ruimtelijke ontwikkeling. Daarbij erkent de raad dat een motivering wat betreft een additionaliteitsvereiste ontbrak, maar deze heeft hij aangeleverd in een aanvullende notitie van 8 augustus 2025 (hierna: de notitie van 8 augustus 2025). Daarmee is volgens de raad op basis van een passende beoordeling de zekerheid verkregen dat de gevolgen van het voorliggende plan niet zullen leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden.

18.1. Zoals de Afdeling heeft geoordeeld in overweging 19.6 van de uitspraak van 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2404, kan voor stikstof in een passende beoordeling worden volstaan met een

verschilberekening en een motivering voor het additionaliteitsvereiste wanneer intern salderen wordt ingezet als mitigerende maatregel. De Afdeling zal hieronder aan de hand van de beroepsgronden van de stichting bespreken of de passende beoordeling voldoet aan de vereisten die daarvoor gelden.

Intern salderen in de passende beoordeling: wat is de (omvang van de) referentiesituatie?

19. In een passende beoordeling moet de zekerheid worden verkregen dat een plan de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet zal aantasten. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, leidt zij uit de arresten Briels (HvJ EU 15 mei 2014, C-521/12, ECLI:EU:C:2014:330) en Sweetman (HvJ EU 11 april 2013, C-258/11, ECLI:EU:C:2013:220), af dat in een passende beoordeling alle rechtstreekse met het plan samenhangende gevolgen betrokken mogen worden (uitspraak van de Afdeling van 8 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1629). De wijziging of beëindiging van onderdelen van de feitelijk aanwezige en planologisch legale situatie of een combinatie daarvan, kunnen naar het oordeel van de Afdeling worden geduid als rechtstreekse met – de wijziging van – het plan samenhangende gevolgen.

19.1. Net zoals is overwogen in overweging 18 van de 18 december-uitspraak is intern salderen met de referentiesituatie bij bestemmingsplannen ook een maatregel waarmee wordt beoogd de rechtstreekse gevolgen van dat plan te voorkomen of verminderen door het beperken of beëindigen van de feitelijk aanwezige en planologisch legale situatie. Intern salderen kan daarom, net als extern salderen, als mitigerende maatregel worden aangemerkt. De gevolgen die zijn toe te rekenen aan de feitelijk aanwezige en planologisch legale situatie voorafgaand aan de planvaststelling (de referentiesituatie) kunnen daarom – onder hierna nog te bespreken voorwaarden – in een passende beoordeling worden betrokken.

19.2. De referentiesituatie die in een passende beoordeling kan worden betrokken, wordt – zoals al eerder uiteengezet – ontleend aan de feitelijk aanwezige en planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan. In overweging 24.2 van de uitspraak van de Afdeling van 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1960, heeft zij geoordeeld dat het onder voorwaarden mogelijk is om activiteiten die al zijn beëindigd voor de gehanteerde peildatum – zijnde het moment van het opstellen van de passende beoordeling – mee te nemen in de referentiesituatie (zie overweging 10.11 van de uitspraak van de Afdeling van 27 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2145). Dat is alleen aanvaardbaar als onomstotelijk vaststaat dat de activiteit uitsluitend is beëindigd ten behoeve van

de ontwikkeling die het bestemmingsplan 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 bestemmingsplan geen andere stikstofveroorzakende activiteiten zijn ontplooid op het desbetreffende perceel (hierna: de Zandzoom-criteria).

20. De stichting betoogt dat niet is voldaan aan de Zandzoom-criteria en dat er daarom geen referentiesituatie is waarmee intern gesaldeerd kan worden. De stichting betoogt dat de stikstofruimte van de gerberakwekerij al is ingezet ten behoeve van de ruimtelijke ontwikkeling uit het vorige bestemmingsplan “Sion-’t Haantje”. Het is niet toegestaan om de referentiesituatie dubbel in te zetten, aldus de stichting. Daarbij betoogt de stichting dat de bestemming van de gronden waarop de gerberakwekerij was gevestigd, is gewijzigd na de aankoop van die gronden ten behoeve van de woningbouwontwikkeling die is bestemd in het bestemmingsplan “Sion-’t Haantje”. Sindsdien hebben de gronden al een woonbestemming, waardoor niet meer intern gesaldeerd kan worden met de gevolgen de activiteiten op de gronden toen deze een agrarische bestemming hadden ten behoeve van de gerberakwekerij.

De stichting voert verder aan dat er stikstofveroorzakende activiteiten plaats hebben gevonden in de vorm van een grondbank en werkzaamheden zoals het voorbelasten en het aanleggen van een tunnel en wijkontsluiting in de periode nadat de gerberakwekerij is gestopt. Daarbij acht de stichting van belang dat het ging om verontreinigde grond.

De stichting betoogt ook dat niet vaststaat dat de activiteit waarmee intern gesaldeerd wordt, is beëindigd ten behoeve van de ontwikkeling die het plan mogelijk maakt. In de door de stichting opgevraagde leveringsakte, staat dat het bedrijf wordt beëindigd ten behoeve van “niet-agrarische activiteiten”. Dit kan ook de grondbank zijn.

Over de omvang van de referentiesituatie voert de stichting aan dat ten onrechte is betrokken dat bij de gerberakwekerij een WKK-installatie (warmte krachtkoppeling) aanwezig was.

20.1. In paragraaf 5.4.1 van het STAB-verslag staat dat in de geanonimiseerde versie van de koopovereenkomst, die als bijlage bij het verslag is gevoegd,

staat dat de gerberakwekerij is beëindigd ten behoeve van de voorliggende ontwikkeling.

De STAB constateert dat na het beëindigen van de gerberakwekerij een wijkontsluiting en spoortunnel zijn aangelegd op de gronden en dat de gronden zijn voorbelast. Dit is volgens de STAB gedaan ten behoeve van het voorliggende bestemmingsplan. Het is de STAB niet gebleken dat de gronden zijn gebruikt als groundbank. Daartoe heeft de STAB luchtfoto's bekeken van de jaren tussen de sloop van de gerberakwekerij en heden. De STAB constateert wel dat een deel van de gronden in 2022 en 2023 is gebruikt als parkeerterrein na de sloop van de gerberakwekerij. In het STAB-verslag staat dat het parkeerterrein ruimte gaf aan ongeveer 28 voertuigen en incidenteel werd gebruikt door het autobedrijf Weerheim. Er is een overeenkomst gesloten voor het tijdelijk gebruik tussen de gemeente en het autobedrijf. De STAB constateert dat het gebruik nodig was omdat de nabij gelegen spoorwegovergang was afgesloten en het autobedrijf Weerheim daardoor geen gebruik kon maken van haar reguliere parkeerplaatsen. Volgens de STAB is er ten gevolge van dit gebruik een uiterst beperkte stikstofemissie geweest tussen de sloop van de gerberakwekerij en 2023.

20.2. Naar aanleiding van het STAB-verslag merkt de stichting op dat dus vaststaat dat er andere stikstofveroorzakende activiteiten hebben plaatsgevonden. De stichting deelt het standpunt van de STAB niet dat dit heeft geleid tot een geringe stikstofemissie gelet op de staat van instandhouding van de gebieden. Ook ziet zij in het STAB-verslag bevestigd dat de referentiesituatie twee keer wordt ingezet voor de ontwikkelingen die mogelijk waren op grond van het bestemmingsplan Sion-'t Haantje en het voorliggende plan.

20.3. Naar aanleiding van het STAB-verslag en de daarbij gevoegde koopovereenkomst, volgt de Afdeling het betoog van de stichting, dat de gerberakwekerij niet is beëindigd ten behoeve van de voorliggende ontwikkeling, niet. In de koopovereenkomst is aangegeven dat de activiteiten van de gerberakwekerij worden beëindigd ten behoeve van de woningbouwontwikkeling in RijswijkBuiten. Dat dit niet zou volgen uit de leveringsakte maakt dit niet anders. Dat geldt ook voor het gegeven dat deze woningbouwontwikkeling ook was voorzien in het vorige plan Sion/'t Haantje. De gerberakwekerij is pas gesloopt na de inwerkingtreding van het plan Sion/'t Haantje, het agrarisch gebruik ten behoeve van de gerberakwekerij is op grond van artikel 35.2.1 van de planregels planologisch toegestaan gebleven

onder het overgangsrecht en op grond van dat vorige plan hebben nooit werkzaamheden plaatsgevonden. 20.4. Wat betreft het betoog van de stichting dat tussen het beëindigen van de activiteiten van de gerberakwekerij en het voorliggende plan andere stikstofveroorzakende activiteiten hebben plaatsgevonden, overweegt de Afdeling als volgt. Gelet op de constatering van de STAB, ziet de Afdeling in de enkele stelling van de stichting dat ter plaatse een groundbank is geëxploiteerd, geen grond voor het oordeel dat ter plaatse andere stikstofveroorzakende activiteiten zijn ontplooid. Weliswaar zijn een ontsluitingsweg en spoortunnel gerealiseerd, maar dit zijn onderdelen van het voorliggende plan. Op de zitting is door de raad bevestigd dat dit is betrokken in de verschilberekening en dat in zoverre al een deel van de gevolgen van de referentiesituatie is ingezet. Deze voorzieningen zijn dus geen nieuwe of andere stikstofveroorzakende activiteiten tussen het beëindigen van de gerberakwekerij en de ruimtelijke ontwikkeling in het voorliggende plan, maar onderdeel van die ruimtelijke ontwikkeling. Het tijdelijk gebruik van een deel van de gronden als parkeerterrein is een stikstofveroorzakende activiteit. Maar met de STAB is de Afdeling van oordeel dat hierdoor een zo geringe emissie is opgetreden dat geen sprake is van een representatief te achten, relevante nieuwe stikstofveroorzakende activiteit (vergelijk overweging 14.5 van de uitspraak van de Afdeling van 4 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5003).

20.5. Ook het betoog van de stichting over de omvang van de referentiesituatie volgt de Afdeling niet. Volgens de STAB is in het AERIUS-handboek geen vermelding opgenomen over het modelleren van een WKK-installatie bij een glastuinbouwbedrijf. De raad heeft de emissiefactor toegepast die is voorgeschreven in het AERIUS-handboek voor een glastuinbouwbedrijf. Gelet hierop is niet gerekend met een WKK-installatie.

Rol van intern salderen in de passende beoordeling: mitigerende maatregelen

21. Uit overweging 19.1 volgt dat intern salderen als mitigerende maatregel mag worden betrokken in een passende beoordeling. Dat betekent dat in de passende beoordeling van de gevolgen van een ruimtelijke ontwikkeling die in een bestemmingsplan is voorzien, rekening mag worden gehouden met de referentiesituatie die als gevolg van het realiseren van het bestemmingsplan zal worden veranderd of geheel of gedeeltelijk zal worden beëindigd. Evenals geldt voor milieu- en natuurtoestemmingen mag dat alleen als is voldaan aan de in de rechtspraak ontwikkelde voorwaarden voor het betrekken van een

mitigerende maatregel in een passende beoordeling (zie overweging 20 van de 18 december-uitspraak).

21.1. Een belangrijke voorwaarde voor het mogen betrekken van de voordelen van mitigerende maatregelen in een passende beoordeling is dat die voordelen ten tijde van de passende beoordeling vaststaan. De Afdeling wijst er daarbij op dat de wijziging of de beëindiging (of een combinatie daarvan) van een feitelijk aanwezige en planologisch legale situatie (de referentiesituatie) bij wijze van mitigerende maatregel in de regel zal kunnen worden beschouwd als een beschermingsmaatregel die functioneel is verbonden aan de uitvoering van de beoogde ruimtelijke ontwikkeling, en niet als een beschermingsmaatregel waarvan de verwachte voordelen afhankelijk zijn van een ontwikkeling of reactie in de natuur, het ecologisch systeem of van een diersoort. Dat betekent dat deze (functioneel verbonden) mitigerende maatregel in de regel nog niet getroffen hoeft te zijn ten tijde van de passende beoordeling, maar dat de verwachte voordelen van deze maatregel wel dienen vast te staan ten tijde van de passende beoordeling.

21.2. Verder dient gewaarborgd te zijn dat de maatregelen zijn geëffectueerd voordat de gevolgen van de beoogde ruimtelijke ontwikkeling waarvoor de maatregelen worden ingezet, zich zullen voordoen. Verzekerd moet zijn dat de wijziging of beëindiging van de referentiesituatie is gerealiseerd en niet meer kan worden hervat en dat de daarmee gepaard gaande positieve effecten op Natura 2000-gebieden zijn gerealiseerd voordat de gevolgen van de beoogde ruimtelijke ontwikkeling zich zullen voordoen. Verder dient gewaarborgd te zijn dat de feitelijk aanwezige en planologisch legale situatie waaraan de referentiesituatie wordt ontleend, uitsluitend kan worden ingezet voor de beoogde ruimtelijke ontwikkeling. Dubbele inzet van de referentiesituatie, bijvoorbeeld ook ten behoeve van extern salderen, dient te worden voorkomen.

21.3. Hieronder zal de Afdeling ingaan op de wijze waarop aan de in 21.1 en 21.2 genoemde voorwaarden kan worden voldaan bij intern salderen bij bestemmingsplannen. Voor de wijze waarop aan de bovengenoemde voorwaarden kan worden voldaan bij extern salderen, wijst de Afdeling op eerdere rechtspraak, zoals overweging 43.2 van haar uitspraak van 14 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:625 en overweging 15-15.4 van haar uitspraak van 13 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1082.

21.4. Intern salderen bij bestemmingsplannen kan voor verschillende situaties worden toegepast. Bij intern salderen wordt de feitelijk aanwezige en planologische legale situatie ingezet op dezelfde locatie

als waar een ruimtelijke ontwikkeling is voorzien. Gelet op de verschillende mogelijkheden zal de wijze waarop aan de in 21.1 en 21.2 genoemde voorwaarden kan worden voldaan per situatie kunnen verschillen. De raad zal daarom per geval moeten bezien welke ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt, welke waarborgen passend zijn en op welke wijze in deze waarborgen voorzien kan worden in het bestemmingsplan. Relevant daarbij is ook of de referentiesituatie feitelijk al is beëindigd, en of de referentiesituatie geheel wordt wegbestemd of onder het overgangsrecht wordt gebracht. Wanneer de ruimtelijke ontwikkelingen bestaan uit rechtstreekse bouw- en/of gebruiksmogelijkheden kan, voor een passende borging van het intern salderen, worden gedacht aan voorwaardelijke verplichtingen, bouwvoorschriften en/of verbodsbepalingen. Verzekerd moet zijn dat de beoogde ruimtelijke ontwikkeling waarvoor intern salderen noodzakelijk is alleen kan worden gerealiseerd als het feitelijk aanwezige gebruik voorafgaand aan de bestemmingsplanvaststelling, dat anders op grond van het gebruiksovergangsrecht uit artikel 3.2.2. van het Besluit ruimtelijke ordening mag worden voortgezet, wordt beperkt of beëindigd. Zoals hierboven aangegeven moeten de voorwaarden ertoe strekken dat, voordat de gevolgen van de ruimtelijke ontwikkeling op de relevante Natura 2000-gebieden zich kunnen voordoen, verzekerd is dat de wijziging of beëindiging van de referentiesituatie is gerealiseerd, de positieve effecten daarvan op Natura 2000-gebieden zijn gerealiseerd en dat de gewijzigde of beëindigde referentiesituatie niet meer kan worden hervat, waarmee dubbele inzet wordt voorkomen.

21.5. In dit geval zijn voor de beoordeling of aan de eerdergenoemde voorwaarden is voldaan, de volgende aspecten van belang: 1. De bestemming van de gronden is gewijzigd naar “Woongebied”, 2. De gevolgen van de referentiesituatie zijn beëindigd en 3. Op basis van artikel 20.2.1 van de planregels mag het gebruik van gronden en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het plan en hiermee in strijd is, worden voortgezet. In dit geval was het gebruik dat in de referentiesituatie is betrokken reeds gestopt voorafgaand aan de inwerkingtreding van het voorliggende plan, waardoor dat gebruik ook niet op grond van het overgangsrecht kan worden hervat. Hiermee is in dit concrete geval voldoende onderbouwd dat wordt voldaan aan de onder 21.1 en 21.2 genoemde voorwaarden.

Rol van intern salderen in de passende beoordeling: additionaliteitsvereiste

22. De raad stelt zich op het standpunt dat de additionaliteitstoets niet past bij een plantoets ten behoeve

van een door de raad vast te stellen bestemmingsplan. De keuze voor de te treffen maatregelen op grond van artikel 6, eerste en tweede lid van de Hrl, is immers niet aan de raad. Ook de bevoegdheden uit de Wnb, zoals het intrekken van natuurtoestemmingen op grond van artikel 5.4 van de Wnb of het treffen van passende maatregelen op grond van artikel 2.4 van de Wnb, behoren niet toe aan de raad. Het vastleggen van de keuze tussen mogelijke maatregelen is aan een ander bestuursorgaan, zodat het aan dat bestuursorgaan is om de keuzes te motiveren, aldus de raad.

23. Uit overweging 13-13.8 van de PAS-uitspraak, zoals bevestigd in overweging 21 van de 18 december-uitspraak, volgt dat een maatregel die naar zijn aard ook kan worden ingezet als instandhoudingsmaatregel of passende maatregel niet zonder meer kan worden ingezet als mitigerende maatregel in een passende beoordeling van de gevolgen van een plan. Het beperken of beëindigen van een feitelijk aanwezige en planologisch legale situatie (intern salderen) is een maatregel die ingezet kan worden als instandhoudings- of passende maatregel. Intern salderen kan daarom alleen in de passende beoordeling worden betrokken als voldaan is aan het additionaliteitsvereiste. Dit betekent dat het bevoegd gezag moet kunnen motiveren dat het gedeelte van de referentiesituatie dat wordt ingezet als mitigerende maatregel niet nodig is als instandhoudingsmaatregel of als passende maatregel.

23.1. Het bovenstaande betekent dat ook bij bestemmingsplannen waar een mitigerende maatregel wordt betrokken in de passende beoordeling die naar zijn aard ook kan worden ingezet als instandhoudings- of passende maatregel, de raad zal moeten motiveren waarom die maatregel niet nodig is als instandhoudings- of passende maatregel.

23.2. Voor de invulling van de motiveringsverplichting voor de raad geldt het volgende. Zoals de raad terecht betoogt, heeft hij geen bevoegdheden of instrumenten op grond van de Wnb waarmee hij invloed zou kunnen uitoefenen op de keuze van de maatregelen die worden ingezet voor het behalen van instandhoudingsdoelstellingen of het voorkomen van een (dreigende) verslechtering of significante verstoring van natuurwaarden in Natura 2000-gebieden. Op grond van de Wnb dragen in beginsel de colleges van gedeputeerde staten van de provincies ervoor zorg dat de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden in hun provincie worden behaald en treffen zij passende maatregelen als dat nodig is. Ook de verplichting om een beheerplan op te stellen rust in beginsel bij de colleges van gedeputeerde staten. Dit volgt uit artikelen 2.2 en 2.3, eerste lid, van de Wnb.

Voor de Natura 2000-gebieden die worden beheerd door één van de ministers, rusten de bovengenoemde bevoegdheden op grond van artikel 2.10 van de Wnb bij die minister. Naast de bevoegdheden die bij een minister kunnen liggen uit hoofde van het beheer, voorziet de Wnb voor de rijksoverheid ook in andere bevoegdheden om invloed uit te oefenen op de staat van natuurwaarden in Natura 2000-gebieden. De Afdeling wijst bijvoorbeeld op de bevoegdheid tot het vaststellen van omgevingswaarden (artikel 1.12a van de Wnb) en het vaststellen van een programma (artikel 1.13 van de Wnb). Aanvullend op bovenstaande bevoegdheden op grond van de Wnb, heeft de rijksoverheid ook andere instrumenten, zoals subsidies, om invloed uit te oefenen op het voorkomen van een (dreigende) verslechtering of significante verstoring en het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen. De Afdeling wijst bijvoorbeeld op de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties voor stikstofreductie (ook wel genoemd: Lbv-regeling).

23.3. Nu de raad, anders dan de rijksoverheid of de provincie, geen invloed kan hebben op de keuze van te treffen maatregelen, kan hij enkel op basis van openbare gegevens komen tot een invulling van de motiveringsverplichting.

Het verschil aan instrumenten en mogelijkheden om invloed te hebben op de keuze van de maatregelen die worden ingezet ten behoeve van de staat van natuurwaarden in Natura 2000-gebieden, betekent dat de raad aan zijn motiveringsverplichting kan voldoen door zich ervan te vergewissen dat in openbaar raadpleegbare gegevens geen aanwijzingen staan dat het bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor het treffen van instandhoudings- en passende maatregelen de wijziging of beëindiging van de referentiesituatie nodig acht als instandhoudings- of passende maatregel.

23.4. Het bovenstaande betekent dat voor bestemmingsplannen die worden vastgesteld door de raad waarin een mitigerende maatregel wordt ingezet een vergewisplicht geldt ter invulling van de motiveringsplicht van het additionaliteitsvereiste. Dit geldt dus voor de inzet van alle soorten mitigerende maatregelen, waaronder intern en extern salderen, die worden ingezet ten behoeve van een ruimtelijke ontwikkeling in een bestemmingsplan.

Gelet op wat uiteengezet is onder 23.2, is de invulling van de motiveringsplicht in de vorm van een vergewisplicht dus anders voor een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan door de raad dan voor plannen of toestemmingsbesluiten genomen door een provinciebestuur of de minister, zoals bijvoorbeeld een provinciaal inpassingsplan of tracébesluiten

(vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 24 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:625, 2 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3981).

Invulling van de motiveringsverplichting in dit geval 24. Zoals hierboven aangegeven onder 18, heeft de raad in de notitie van 8 augustus 2025 een aanvullende motivering gegeven over het additionaliteitsvereiste. In deze notitie heeft de raad eerst uiteengezet wat de effecten van de ruimtelijke ontwikkeling zijn op de Natura 2000-gebieden Coepelduynen, Meijendal & Berkheide, Westduinpark & Wapendal, Solleveld & Kapittelduinen en Voornes Duin. Daarna heeft de raad per Natura 2000-gebied, aan de hand van de natuurdoelanalyse (hierna: NDA), uiteengezet wat de staat van de natuurwaarden is en welke maatregelen nodig zijn voor die natuurwaarden.

24.1. In reactie op de notitie van 8 augustus 2025 betoogt de stichting dat uit de NDA voor Solleveld & Kapittelduinen en de eindevaluatie daarvan blijkt dat de staat van instandhouding niet goed is voor het merendeel van de habitats. Daarnaast betoogt de stichting dat de raad een deskundige had moeten laten onderzoeken of de staat van instandhouding in dit Natura 2000-gebied wordt gewaarborgd.

24.2. Het betoog van de stichting beperkt zich tot het Natura 2000-gebied Solleveld & Kapittelduinen. Daarom wordt hieronder alleen de onderbouwing van de raad over dat Natura 2000-gebied uiteengezet.

24.3. Onder 34 van de notitie van 8 november 2025 zet de raad uiteen dat in de NDA van het Natura 2000-gebied Solleveld & Kapittelduinen staat dat voor de grijze duinen de belangrijkste knelpunten zijn: het gebrek aan dynamiek in de buitenduinen, verzuring van de bossen, exoten en voortgaande successie. Deze knelpunten worden niet veroorzaakt door stikstofdepositie, maar wel versterkt, zo volgt uit de NDA. De raad zet aan de hand van gegevens uit AERIUS Monitor 2023 uiteen dat ten opzichte van de NDA voor dit habitattype sprake is van een toename aan oppervlak en dus wordt gewerkt aan het uitbreiden van het oppervlak. Daarnaast verwijst de raad naar hoofdstuk vijf waarin maatregelenopties staan genoemd, zoals het ontgraven of verlagen van de waterstand.

Wat betreft de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied Solleveld & Kapittelduinen zet de raad uiteen dat daarvoor in de NDA is beschreven dat systeem- en procesmaatregelen moeten worden getroffen. In de NDA zijn deze maatregelen voor het Natura 2000-gebied Solleveld & Kapittelduinen weergegeven. Uit AERIUS-Monitor volgt volgens de raad dat sprake is van een blijvende dalende trend van stikstofdepositie voor dit Natura 2000-gebied.

Onder V van de notitie verwijst de raad aanvullend naar landelijke- en provinciale maatregelen waarmee de stikstofdepositie wordt gereduceerd, zoals opkoopregelingen en systeemmaatregelen.

25. Gelet op wat de raad uiteengezet heeft over de natuurwaarden en mogelijke maatregelen voor de knelpunten in het Natura 2000-gebied Solleveld & Kapittelduinen, ziet de Afdeling in wat de stichting in beroep aanvoert geen aanleiding voor het oordeel dat de raad in de geraadpleegde gegevens aanwijzingen had moeten zien dat de ingezette maatregel – de beëindiging van de gerberakwekerij – door het bevoegd gezag voor de Wnb nodig wordt geacht als instandhoudings- of passende maatregel. Hiermee heeft de raad voldaan aan de vergewisplicht en daarmee aan zijn motiveringsverplichting dat beëindiging van de referentiesituatie niet nodig is als instandhoudings- of passende maatregel.

26. Weliswaar ontbrak ten tijde van de vaststelling van het plan de motivering over het additionaliteitsvereiste waardoor de passende beoordeling niet volledig was en het besluit in zoverre niet op een deugdelijke motivering berustte, maar gelet op het voorgaande ziet de Afdeling aanleiding om dit gebrek te passeren met toepassing van artikel 6:22 van de Awb omdat niet aannemelijk is dat belanghebbenden door het gebrek zijn benadeeld.

26.1. Gelet op wat is overwogen onder 21.5, 25 en 26 heeft de raad op grond van de passende beoordeling de zekerheid verkregen dat het voorliggende plan, op zichzelf of in samenhang met andere plannen of projecten, niet de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden zal aantasten.

Het betoog van de stichting slaagt niet.

27. Het bovenstaande betekent dat het betoog van de stichting, dat ten onrechte geen cumulatietoets is uitgevoerd, ook niet slaagt. Zoals is overwogen door de Afdeling in onder meer haar uitspraken van 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1573 (r.o. 11.2) en 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1586 (r.o. 24.8) hoeft geen onderzoek te worden gedaan naar cumulatieve effecten van andere activiteiten wanneer uit de passende beoordeling volgt dat het bestemmingsplan niet leidt tot effecten op de betrokken Natura 2000-gebieden.

28. Nu hiervoor is geoordeeld dat de beroepsgrond van de stichting over artikel 2.7, eerste lid, en artikel 2.8 van de Wnb niet slaagt, behoeft het standpunt van de raad dat het relativiteitsvereiste in de weg staat aan de vernietiging van het voorliggende besluit geen bespreking.

Milieueffectrapportage

29. De stichting betoogt dat er aanzienlijke milieueffecten optreden en dat daarom het plan

m.e.r.-plichtig is. Volgens de stichting worden de parken Elsenburgerbos en Wilhelminapark door het plan door nog meer mensen gebruikt, terwijl de parken al overvol en verwaarloosd zijn. Ook komen er meer huisdieren door de 1000 woningen waardoor er meer overlast komt door uitwerpselen en andere natuurschade. Daarbij komen er meer verkeersbewegingen, wat leidt tot meer uitstoot en verkeerscongestie. Ook is er sprake van schade aan de biodiversiteit door de gevolgen voor de ransuil en watervleermuis. De stichting betoogt ook dat de raad de projecten binnen RijswijkBuiten heeft opknipt in kleinere stukken en het plan daarom onder de drempelwaarde blijft.

29.1. De raad stelt zich op het standpunt dat ten behoeve van de ontwikkeling RijswijkBuiten al een gecombineerd plan- en besluit-MER is opgesteld. Het voorliggende plan is onderdeel van dit stedelijke ontwikkelingsproject waarvoor het MER is opgesteld. Dat MER heeft betrekking op de gehele ontwikkeling. Het huidige plangebied ligt grotendeels in het deelgebied 't Haantje. De voorziene woningen bevinden zich allemaal in dit deelgebied. Ten opzichte van het MER komen er in 't Haantje 225 woningen bij, maar daarbij is sprake van een verschuiving van het aantal woningen per deelgebied. Het totaal aantal woningen dat is voorzien in de ontwikkeling RijswijkBuiten dat al is beoordeeld in het MER blijft 4250 woningen. Volledigheidshalve is ten behoeve van het plan toch een vormvrije m.e.r.-beoordeling opgesteld en is een m.e.r.-beoordelingsbesluit genomen. Daarin staat dat het aantal woningen en het oppervlak van het plan dat mogelijk wordt gemaakt op basis van dit plan onder de drempelwaarden blijft en het plan daarom niet m.e.r.-plichtig is. Daarnaast staat in de beoordeling dat negatieve milieueffecten uitgesloten zijn.

Wat betreft de natuur en ecologie staat in de vormvrije m.e.r.-beoordeling dat negatieve effecten zijn uitgesloten. Er zijn diverse ecologische quickscans gedaan waaruit blijkt dat niet uitgesloten kan worden dat er beschermde soorten op de locatie aanwezig zijn. Er is dan ook een Wnb-ontheffing aangevraagd. Daarnaast is voor het gebied Pasgeld een visie voor een ecologische structuur opgesteld die als basis heeft gediend voor de stedenbouwkundige en landschappelijke hoofdstructuur.

Wat betreft mobiliteit is uiteengezet dat de huidige wegenstructuur de hogere verkeersintensiteit aankan. Daarnaast lopen er nog onderzoeken naar verkeersremmende maatregelen op de Lange Kleiweg en wordt ingezet op een mobiliteitstransitie, waarbij wordt ingezet op duurzame alternatieven. Het plan

voldoet ook aan de parkeernormen, zo staat in de beoordeling.

29.2. Anders dan de stichting meent, is het project RijswijkBuiten niet opgeknipt in kleinere bestemmingsplannen zodat geen MER hoeft te worden opgesteld. Zoals door de raad is toegelicht is juist ten behoeve van het stedelijk ontwikkelingsproject RijswijkBuiten, dat voorziet in ontwikkeling van het hele gebied, een gecombineerd plan- en besluit-MER is opgesteld. Het voorliggende plan maakt deel uit van hetzelfde bovengenoemde stedelijk ontwikkelingsproject en is niet het eerste ruimtelijke besluit dat voorziet in een deel van de activiteiten die zijn betrokken in het gecombineerde plan- en besluit-MER. Dit brengt met zich dat bij de vaststelling van het voorliggende plan in beginsel geen verplichting meer bestaat tot het uitvoeren van een m.e.r.-beoordeling (zie ook de uitspraak van de Afdeling van 20 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3560).

Het betoog van de stichting slaagt niet.

Flora- en fauna

30. De stichting betoogt dat het plan niet had mogen worden vastgesteld voordat de benodigde ontheffingen op grond van de Wnb waren verkregen. Daarbij betwijfelt de stichting of een dergelijke ontheffing wel kan worden verkregen, omdat volgens haar de in de ontheffing voorgestelde mitigerende maatregelen niet haalbaar zijn.

30.1. De raad mag het plan niet vaststellen als en voor zover hij op voorhand redelijkerwijs had moeten inzien dat het wettelijke soortenbeschermingsregime aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

30.2. In opdracht van de raad zijn er diverse ecologische quickscans uitgevoerd. De eerste dateert uit 2017 en is geactualiseerd op 11 december 2020 door VanderHelm Milieubeheer B.V. Uit de quickscans volgt dat niet uitgesloten kon worden dat er beschermde soorten zijn ter plaatse. Op 9 november 2021 is een soortgericht onderzoek uitgevoerd naar vleermuizen, vogels en de eikelmuis. Hieruit blijkt dat het volkstuinencomplex "De Schoffel" mogelijk onderdeel is van een (nieuwe) vliegroute van watervleermuizen. Ook is uit dat onderzoek gebleken dat er één jaarrond beschermd nest van de ransuil aanwezig is en in de directe omgeving daarvan een roestplaats. Uit aanvullend onderzoek uit 2022 is gebleken dat de watergang ten noorden van het volkstuinencomplex een essentiële vliegroute is voor de watervleermuis. Voorafgaand aan de vaststelling van het plan heeft de ontwikkelaar op 31 juli 2023 een ontheffing op grond van de Wnb aangevraagd inclusief verschillende maatregelen.

Uit de bovenstaande onderzoeken volgt dat een ontheffing op grond van de Wnb is vereist voor de beoogde ontwikkeling en, onder voorwaarden, kan worden verleend indien mitigerende maatregelen worden getroffen. Anders dan de stichting meent, volgt uit 30.1 echter niet dat een ontheffing op grond van de Wnb moet zijn verleend voordat een bestemmingsplan wordt vastgesteld. De raad heeft, gelet op de bovengenoemde ecologische rapporten, de aanvraag voor een ontheffing en het feit dat het plan ruimte biedt voor eventuele mitigerende maatregelen, zich redelijkerwijs op het standpunt kunnen stellen dat het wettelijke soortenbeschermingsregime op voorhand niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. Dit ziet de Afdeling bevestigd in hetgeen op de zitting is aangegeven, namelijk dat op 27 mei 2024 een ontwerp-ontheffing is ontvangen door de raad, die in dit geval de aanvrager is.

Het betoog slaagt niet.

Aantasting ecologische structuur van het gebied Pasgeld

31. De stichting betoogt dat de raad gedurende het proces de ecologische structuur van het gebied Pasgeld steeds meer uit het oog is verloren. De stichting wijst op de keuze van de raad om het aantal woningen ten opzichte van het vorige bestemmingsplan te verhogen. Het aantal woningen is van 35 per hectare verhoogd naar 63 per hectare, met alle gevolgen voor de leefomgeving van dien. Deze nieuwe woningdichtheid strookt ook niet met de groene gemeentelijke ambities. Zo is bij het vaststellen van het plan geen rekening gehouden met het Groenbeleidsplan Rijswijk en de daarin neergelegde ambitie het aantal bomen per inwoner te laten groeien naar één boom per inwoner. De stichting wijst er verder op dat in de plantoelichting wordt beschreven hoe groen wordt behouden, biodiversiteit wordt uitgebreid en hoe robuuste ecologische verbindingen worden gelegd. De stichting heeft sterke aarzelingen of deze plannen wel haalbaar zijn. Daarbij merkt de stichting op dat er al sinds 2021 ideeën zijn de biodiversiteit in Rijswijk te monitoren, maar deze monitoring vindt vooralsnog niet plaats. Daardoor kunnen de plannen uit de plantoelichting niet worden getoetst. Ook meent de stichting dat de plannen feitelijk niet uitvoerbaar zijn. De stichting refereert hierbij aan afbeelding 2.8 uit de plantoelichting. In de grond van de daarop weergegeven groene strook, de “Parkloper” genoemd, ligt een groot aantal leidingen, zoals een gasleiding en een hoogspanningsleiding. Voor deze leidingen geldt een boomvrije zone van 3 tot 5 m. Ook mogen er fiets- en wandelpaden worden aangelegd. Daardoor blijft geen ruimte over voor een robuuste, ecologische

verbinding. Bovendien is de gemeente geen eigenaar van de Parkloper en de Bosloper. Dat de gemeente deze gronden aankoopt, is geen reële optie, omdat voor een deel van de Parkloper een voorkeursrecht ligt voor een andere private partij. Daarnaast is in de grondexploitatie geen rekening gehouden met aankoopkosten van deze gronden. De stichting merkt verder op dat op afbeelding 2.8 een prachtig ensemble staat van te bevorderen iconsoorten. In het plan zijn echter de voor deze soorten noodzakelijke biotopen niet uitgewerkt.

De stichting verwijst ook naar afbeelding 4.4 van de plantoelichting. Daarop staan de ecologische verbindingen die deels langs het spoor lopen. Het idee is dat er tunnels komen. ProRail wil naar verluidt niet meewerken aan deze tunnels. Daarnaast is het gemaal aan de Vliet een knelpunt voor de realisering van deze ecologische verbindingen. Ook de doorgang noord-zuid is niet reëel, omdat daar een betonnen muur in de weg staat aan een verbinding tussen het Elsenburgerbos en Wilhelminapark.

31.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het aantal woningen per hectare aanvaardbaar is. Volgens de indeling van het CBS dient Rijswijk met een gemiddelde omgevingsadressendichtheid van circa 3.200 adressen per vierkant km te worden ingedeeld in de categorie zeer sterk stedelijk. Volgens de “QuickScan planoptimalisatie suburbane plannen” van de Provincie Zuid-Holland hebben stedelijke plannen gemiddeld een dichtheid van 50 en 80 woningen per hectare, terwijl hoogstedelijke plannen een nog hogere dichtheid kennen van 200 woningen per hectare. Met een dichtheid van circa 63 woningen per hectare, mede in verband met de geplande gestapelde woningbouw, wijkt onderhavig plan zo gezien niet af van de gemiddelde woningdichtheid in stedelijk gebied. Het beantwoordt ook aan de dringende behoefte aan meer woningen in de gemeente Rijswijk.

Verder meent de raad dat uit het ontwerpverkevelingsplan blijkt dat dit aantal woningen niet in de weg staat aan het realiseren van een openbare ruimte met voldoende water en groen. De raad heeft hierover toegelicht dat voor het hele gebied Pasgeld de ecologische structuurvisie “Pasgeld Rijswijk” is opgesteld. De ecologische structuurvisie is als bijlage bij de plantoelichting gevoegd. In de ecologische structuurvisie wordt gewerkt met verschillende bouwstenen: kerngebieden, deeltkerngebieden, stapstenen en verbindingzones. Verbindingszones zijn lijnvormige landschapselementen van groen en/of water die fungeren als migratieroute tussen (deel) kerngebieden en stapstenen. Het plangebied van Pasgeld-West wordt niet aangeduid als kerngebied.

De Schoffel is aangeduid als deelkerngebied en de geplande woonwijk is aangeduid als stadsnatuur. Ook zijn er wenselijke verbindingszones voorzien. Er wordt ter plaatse van de geplande woonwijk geen natuurgebied aangelegd met daarvoor noodzakelijk ecologische verbindingszones die aan bepaalde eisen moeten voldoen. Er wordt een verbindingszone (van 20 tot 50 m) mogelijk gemaakt midden in een woonwijk om de kansen op soortenmigratie te vergroten. Deze zones hebben een groenbestemming gekregen, passend bij de ecologische structuurvisie. Dat er obstakels zijn, wordt ook onderkend in de ecologische structuurvisie, maar dat vormt geen aanleiding om deze wenselijke verbindingszones niet als zodanig te bestemmen.

31.2. In paragraaf 4.9.2 van de plantoelichting, onder het kopje “Ecologische structuur Pasgeld”, staat dat het gebied “Pasgeld” belangrijke natuurlijke en landschappelijke waarden heeft en dat de ruimtelijke ontwikkelingen die zijn voorzien, kunnen leiden tot toenemende druk op de natuur en het landschap. De ecologische structuurvisie is opgesteld om voor het hele gebied Pasgeld integraal te kijken naar kansen voor natuur en landschap, terwijl ook ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt. De bevindingen uit de ecologische structuurvisie zijn verwerkt in de “Natuurwaardenkaart Pasgeld”. Deze kaart is als afbeelding 4.4 in de plantoelichting opgenomen. Daarop is zichtbaar dat het plangebied niet is aange-merkt als gebied met bijzondere ecologische waarde. Wel liggen naast de geplande woningbouw en om het bestaande bedrijventerrein ten oosten van de geplande woningen stroken die als ecologische verbindingszone kunnen dienen. Deze stroken hebben de bestemming “Groen” gekregen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad hiermee een zorgvuldige afweging gemaakt tussen het belang van woningbouw en het belang van ecologische waarden in het gebied Pasgeld. Over het Groenbeleidsplan 2010-2020 het volgende. In paragraaf 3.3 van de plantoelichting, onder het kopje “Groenbeleidsplan 2010-2020 en Groenbeheerplan 2020-2023”, staat dat het Groenbeheerplan 2020-2023 de opvolger is van het Groenbeleidsplan 2010-2020. De planperiode van het groenbeleidsplan was afgelopen, maar de uitgangspunten en inhoud zijn nog steeds van toepassing en zijn aangescherpt in het beheerplan. De Afdeling ziet geen aanleiding het bestemmingsplan in strijd met het gemeentelijk beleid te achten. De Afdeling weegt hier mee dat het plan veel ruimte biedt voor groen en daarmee ook ruimte biedt voor het planten van bomen. Tot slot heeft de stichting erop gewezen dat de gronden die als ecologische verbindingszones

worden gezien, in de praktijk niet als dusdanig kunnen worden gebruikt en geen eigendom zijn van de gemeente. De Afdeling ziet geen aanleiding het plan hierom gebrekkig te achten. De raad kan er in een bestemmingplan niet voor zorgen dat een bestaande gasleiding verdwijnt of eigendom aanpassen. Wel heeft de raad, door de bestemming “Groen” toe te kennen aan deze gronden, ervoor gezorgd dat de gronden voor wat betreft het planologische regime zo veel als mogelijk worden ingericht als ecologische verbindingszone en geen verkeerbestemming meer hebben, zoals voor een deel van deze gronden op grond van het vorige plan gold.

Het betoog slaagt niet.

Waterhuishouding

32. De stichting betoogt dat zowel in formele zin als in materiële zin niet is gegarandeerd dat sprake is van een robuuste waterhuishouding in het gebied. Voor de formele kant wijst de stichting erop dat het Waterhuishoudkundig plan nog niet gereed is. Er ligt weliswaar een Waterhuishoudkundig plan, maar dat is nog niet akkoord bevonden door het Hoogheemraadschap Delfland. Daarbij betwijfelt de stichting of het plan haalbaar is, omdat ten behoeve van Pasgeld West in Pasgeld Oost 5.000 m² waterberging ter compensatie moet worden aangelegd. De stichting meent dat de raad het plan nog niet had mogen vaststellen, omdat het onzeker is of de benodigde watervergunningen kunnen worden verleend. Over de materiële kant voert de stichting aan dat in de plantoelichting beschreven wordt dat de raad een soort “cascade-systeem” voor ogen heeft, maar dat is niet geborgd in de planregels.

32.1. De raad stelt zich op het standpunt dat hij heeft voldaan aan de in artikel 3.1.6, eerste lid, aanhef en onder b, van het Besluit ruimtelijke ordening neergelegde vereiste dat de plantoelichting een beschrijving moet bevatten van de wijze waarop in het plan rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding. Deze beschrijving is te vinden in paragraaf 4.8 van de plantoelichting. Verder is aan een groot gedeelte van het plangebied de aanduiding “overige zone – watercompensatie” toegekend. Op grond van artikel 16.9 van de planregels, mogen deze gronden pas worden bebouwd, als is voorzien in de aanleg en instandhouding van waterberging. De raad meent hiermee voldoende rekening te hebben gehouden met de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding.

32.2. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad onvoldoende rekening heeft gehouden met de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding in het gebied. In paragraaf 4.8.2 van

de plantoelichting staat dat voor het bestemmingsplan een watertoetsproces is doorlopen. Ook staat hier de inhoudelijke toetsing van het plan aan de verschillende “waterthema’s”, zoals die beschreven staan in de Handreiking Watertoets. Toetsing aan deze thema’s levert de watertoets op. In paragraaf 4.8.3 van de plantoelichting staat dat het toekomstige watersysteem van het plangebied en de te realiseren wateropgave nader worden uitgewerkt in een integraal waterhuishoudkundig plan. De stichting wijst er terecht op dat dit waterhuishoudkundig plan tijdens het vaststellen van het bestemmingsplan niet was vastgesteld. Uit paragraaf 4.8.2 van de plantoelichting leidt de Afdeling af dat het vaststellen van een waterhuishoudkundig plan op dat moment nog niet mogelijk was omdat de precieze inrichting van het plangebied nog niet bekend was. Dat blijkt ook uit de beschrijving van het “cascade-systeem”. In de plantoelichting staat hierover dat het uitgangspunt is om het water zo lang mogelijk in Pasgeld vast te houden om de druk op de boezem te beperken. Dit vasthouden en vertraagd afvoeren van het water gebeurt door middel van een zogenoemd cascade-systeem, waarbij regen eerst op de daken en in de tuinen wordt opgevangen, vervolgens vertraagd afgevoerd naar de straatjes en het water en groen in de buurten. Als er veel regenwater is, wordt het ook naar het wijkgroen en wijkwater afgevoerd en pas als laatste via het gemaal. Hoe deze “watercascade” per deelgebied vorm krijgt, wordt nog verder uitgewerkt. Om te borgen dat het waterhuishoudkundig plan duidelijk is als de woningen worden gebouwd, is in artikel 16.9, onder 1, onder f van de planregels een voorwaardelijke verplichting opgenomen waarin is bepaald dat de gronden met de aanduiding “overige zone – watercompensatie” pas mogen worden bebouwd als er is sprake van een goed functionerend watersysteem dat is vastgelegd in een waterhuishoudkundig plan. Naar het oordeel van de Afdeling is daarmee voldoende geborgd dat er een goed functionerend watersysteem komt. Tot slot merkt de Afdeling op dat artikel 16.9, onder d, van de planregels de mogelijkheid biedt een deel van het oppervlaktewater dat moet worden aangelegd in het gebied “Pasgeld-Oost” te realiseren. Maar de planregel verplicht daar niet toe. Als dat niet haalbaar blijkt, moet de waterberging alsnog binnen het plangebied worden ingericht.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

33. Het beroep van de stichting tegen het besluit van 23 april 2024 is ongegrond.

34. Het beroep van de stichting tegen het besluit van 21 september 2023 is ongegrond.

35. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Betekenis van de uitspraak voor bestemmingsplannen

36. Het in deze uitspraak uiteengezette kader voor intern salderen bij bestemmingsplannen is direct van toepassing in lopende procedures over bestemmingsplannen. Dit betekent dat het bevoegd gezag het nieuwe beoordelingskader moet toepassen bij een (alsnog) te nemen besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan op grond van de Wet ruimtelijke ordening. De Afdeling zal in al lopende beroepsprocedures tegen bestemmingsplannen de naar voren gebrachte beroepsgronden beoordelen in het licht van het nieuwe beoordelingskader.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van Stichting Pasgeld Natuurlijk tegen het besluit van 23 april 2024 ongegrond;

II. verklaart het beroep van Stichting Pasgeld Natuurlijk tegen het besluit van 21 september 2023 ongegrond;

III. gelast dat de raad van de gemeente Rijswijk aan Stichting Pasgeld Natuurlijk het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrag van € 365,00 vergoedt.

Noot

Deze uitspraak vormt een tweeluik met de uitspraak van 18 december 2025, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (Rendac). In de Rendac-uitspraak heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) de juridische voorwaarden voor het zogenoemde intern salderen in het projectspoor ingrijpend gewijzigd. Er werd met spanning gewacht hoe de Rendac-uitspraak zou doorwerken in het planspoor. In de voorliggende uitspraak over het bestemmingsplan Pasgeld-West zet de Afdeling dit uiteen. De uitspraak is daarom van groot belang voor de ontwikkelingspraktijk.

De uitspraak houdt verband met de stikstofproblematiek en de daaraan ten grondslag liggende verplichting uit art. 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn om de gevolgen van een activiteit voor Natura 2000-gebieden passend te beoordelen. De Habitatrichtlijn schrijft voor dat deze beoordeling zowel in de planfase als in de projectfase moet plaatsvinden. De planfase bestaat uit het vaststellen van een plan waarmee in een ontwikkeling wordt voorzien die gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Onder de oude wetgeving ging het hierbij in ieder geval om een bestemmingsplan, onder de Omgevingswet (onder meer) om een

wijziging van een omgevingsplan. De projectfase bestaat uit het verlenen van de voor de ontwikkeling benodigde vergunningen, waaronder een natuurvergunning (op grond van art. 2.7 lid 1 van de Wet natuurbescherming) en (thans) een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit (als bedoeld in art. 5.1 lid 1 onder e van de Omgevingswet). De plan- en projectfase vullen elkaar aan en moeten (als de vergunningverlening wordt voorafgegaan door een plan) beide worden doorlopen. In beginsel kan alleen toestemming worden verleend voor een plan of project als uit een voortoets of een de passende beoordeling volgt dat significante effecten op een Natura 2000-gebied zijn uitgesloten.

Een in de praktijk veel toegepaste methode om significante effecten voor Natura 2000-gebieden als gevolg van de emissie van stikstof uit te sluiten, is intern salderen. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak kunnen significante effecten van een activiteit op een Natura 2000-gebied worden uitgesloten als die activiteit *per saldo* niet leidt tot een toename van stikstofdepositie van meer dan 0,00 mol per hectare per jaar. Dit biedt de mogelijkheid om een toename van stikstofdepositie als gevolg van een nieuwe activiteit weg te strepen tegen een vermindering van stikstofdepositie door het verdwijnen van een emissiebron. Het inzetten van een verlaging van de bestaande omvang van stikstofdepositie ter rechtvaardiging van een toename van depositie als gevolg van een nieuwe activiteit, wordt 'salderen' genoemd. Bij intern salderen maakt een bestaande activiteit die stikstofdepositie veroorzaakt in een Natura 2000-gebied plaats voor een nieuwe activiteit op dezelfde locatie, of wordt de bestaande activiteit gewijzigd voortgezet. Een voorbeeld hiervan is woningbouw op een agrarisch perceel waardoor de bestaande bemesting van de betrokken gronden wordt gestaakt (zie bijv. ABRvS 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2404).

In de Rendac-uitspraak heeft de Afdeling de voorwaarden aangescherpt waaronder intern salderen in de projectfase is toegestaan. Zie hierover onder meer de annotatie bij de uitspraak onder *TiAR* 2025/8202. Kort gezegd heeft de Afdeling in de Rendac-uitspraak drie belangrijke eisen gesteld aan intern salderen. In de eerste plaats kwalificeert de Afdeling intern salderen als een mitigerende maatregel. Dat is van belang, omdat mitigerende maatregelen niet mogen worden betrokken bij het beantwoorden van de vraag of op voorhand kan worden uitgesloten dat een project significante gevolgen heeft voor een

Natura 2000-gebied (de zogenoemde voortoets). Een mitigerende maatregel kan alleen een rol spelen in een passende beoordeling, zodat daaraan een natuurvergunningplicht is gekoppeld. In de tweede plaats heeft de Afdeling in de Rendac-uitspraak bepaald dat de gewijzigde voortzetting van een project voor de toepassing van het gebiedsbeschermingsrecht moet worden aangemerkt als een nieuw project. Dat heeft tot gevolg dat het gewijzigde project integraal beoordeeld moet worden, dus inclusief de delen van het project die al vergund waren. In de derde plaats is intern salderen volgens de Afdeling alleen gerechtvaardigd als wordt voldaan aan het additionaliteitsvereiste. Het additionaliteitsvereiste houdt in dat bij het verlenen van de vergunning gemotiveerd moet worden dat het niet nodig is om de stikstofruimte uit de referentiesituatie in te zetten ten behoeve van de staat van natuurwaarden in Natura 2000-gebieden. Die stikstofruimte is dan 'additioneel' ten opzichte van de instandhoudingsmaatregelen en herstelmaatregelen die getroffen worden op grond van art. 6 lid 1 en 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn en mag daarom ten goede komen aan een nieuwe ontwikkeling die stikstof emitteert. Bij gebrek aan een plan van aanpak op provinciaal niveau en rijksniveau om de achtergronddepositie van stikstof binnen Natura 2000-gebieden te reduceren, is het niet goed mogelijk om die onderbouwing te geven. Zie hierover uitgebreider D. Korsse, 'Het additionaliteitsvereiste', *LTB* 2026/3.

Aan de projectfase gaat in veel gevallen de vaststelling van een ruimtelijk plan vooraf. Het belangrijkste voorbeeld hiervan onder het oude recht was de vaststelling van een bestemmingsplan. Onder het nieuwe recht vindt deze ruimtelijke besluitvorming plaats via een wijziging van het omgevingsplan. In navolging van art. 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn bepaalde art. 2.7 lid 1 van de Wet natuurbescherming dat een bestemmingsplan alleen mag worden vastgesteld als is uitgesloten dat het plan significante effecten heeft voor een Natura 2000-gebied. Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet is deze bepaling voor wijzigingen van het omgevingsplan opgenomen in art. 10.24 lid 1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Uit de voorliggende uitspraak volgt dat een bestemmingsplan kwalificeert als een plan in de zin van art. 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn als het een 'ruimtelijke ontwikkeling' mogelijk maakt. Dat is het geval als het plan voorziet in meer of ander gebruik dan de feitelijk aanwezige, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan, aldus

de Afdeling in r.o. 13. Het gaat daarbij niet alleen om rechtstreekse bouw- en gebruikstitels, maar ook om ontwikkelingsmogelijkheden waarvoor het plan indirect een grondslag biedt, in de zin dat daarvoor nog planologische vervolgbesluitvorming moet plaatsvinden. Het bestemmingsplan 'Pasgeld-West' waarover de Afdeling zich in deze uitspraak buigt, voorziet in de ontwikkeling van 1000 woningen, een integraal kindcentrum, een gymzaal, een sporthal en enkele bedrijven op gronden die voorheen onder meer werden gebruikt voor een gerberakwekerij met een WKK-installatie. Het plan voorziet dus in ruimtelijke ontwikkelingen en is daarom een plan in de zin van de Habitatrichtlijn. De uitspraak maakt niet duidelijk of dit criterium ook moet worden gehanteerd voor wijzigingen van het omgevingsplan, maar het ligt in de rede om daar ook onder het nieuwe recht aansluiting bij te zoeken.

Ook in het planspoor word interne saldering toegepast om significante effecten van ruimtelijke ontwikkelingen uit te sluiten. In de voorliggende uitspraak zet de Afdeling uiteen hoe haar oordeel uit de Rendac-uitspraak doorwerkt in het planspoor. Dat de Rendac-uitspraak ook gevolgen zou hebben voor het vaststellen van plannen, lag in de rede. Art. 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn maakt bij de verplichting om een passende beoordeling te verrichten namelijk geen onderscheid tussen vergunningen en plannen. De Afdeling bevestigt in r.o. 12.2 en 12.3 dat de Rendac-lijn ook in het planspoor van toepassing is. Dat betekent dat intern salderen met stikstofruimte in de referentiesituatie bij het vaststellen van een plan wordt aangemerkt als een mitigerende maatregel. Die maatregel mag niet worden betrokken in een voortoets. Voor intern salderen is een passende beoordeling nodig.

Uit het vervolg van de uitspraak blijkt dat bij het vaststellen van een plan wel sprake is van een lichtere toets dan in het projectspoor. De reden hiervoor is in de eerste plaats dat een bestemmingsplan alleen een plan is in de zin van de Habitatrichtlijn *voor zover* het voorziet in een ruimtelijke ontwikkeling. De feitelijk bestaande, planologisch legale situatie mag dus niet worden betrokken bij de beoordeling of het plan significante effecten heeft. Bij die beoordeling moet worden uitgegaan van een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden. Positieve gevolgen van wijzigingen van de feitelijk aanwezige en planologisch legale situatie voor de natuur spelen daarbij in beginsel geen rol.

Deze toets lijkt lichter te zijn dan in het projectspoor, omdat de gewijzigde voortzetting van een project volgens de Rendac-uitspraak kwalificeert als een nieuw project waarvan de gevolgen integraal beoordeeld moeten worden. Als voorbeeld kan worden gewezen op een uitspraak van de Afdeling van 23 juli 2025 over een pluimvee- en varkenshouderij (ECLI:NL:RVS:2025:3389). Het bedrijf wil een gecombineerde luchtwasser met een verwijderingsrendement van 85% vervangen door een chemisch luchtwassysteem met een rendement van 95%. Het aantal dieren dat het bedrijf kan houden, neemt niet toe. Het aantal legkippen neemt zelfs iets af (van 119.998 naar 109.801). De capaciteit van de mestverwerkingsinstallatie en de stalsystemen voor de varkensstal en de legkippenstal wijzigen evenmin. De Afdeling overweegt dat de gewijzigde voortzetting van de bedrijfsvoering voor de toepassing van de natuurbeschermingswetgeving als een nieuw project moet worden beschouwd en dat de gevolgen van dit project integraal moeten worden beoordeeld, dus inclusief de ongewijzigde onderdelen daarvan. De hier voorliggende uitspraak over het bestemmingsplan Pasgeld-West laat zien dat het in het planspoor niet nodig zou zijn om de gevolgen van de bestaande veehouderij te betrekken bij de beoordeling van de gevolgen van het plan voor een Natura 2000-gebied. Volgens de Afdeling bestaat de ruimtelijke ontwikkeling in dit geval slechts uit de uitbreiding van bouw- of gebruiksmogelijkheden op het perceel en uit het bevestigen van bestaande, maar nog niet benutte bouw- en gebruiksmogelijkheden. Zie het voorbeeld in r.o. 13.2, waarin een bestaand agrarisch bouwvlak van 100 m² dat feitelijk voor 50 m² is bebouwd in het nieuwe bestemmingsplan wordt uitgebreid tot 175 m². In dat geval voorziet het plan in een ruimtelijke ontwikkeling van agrarische bebouwing van maximaal 125 m². Alleen de gevolgen van die ruimtelijke ontwikkeling moeten bij de voorbereiding van het plan worden onderzocht, de gevolgen van de bestaande 50 m² bebouwing kunnen buiten beschouwing blijven.

De tweede reden dat de plantoets die volgt uit de voorliggende uitspraak lichter lijkt te zijn dan de projecttoets die volgt uit de Rendac-uitspraak, schuilt in de manier waarop beoordeeld moet worden of aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan. De Afdeling overweegt dat de gemeenteraad bij de vaststelling van een plan slechts een verplichting heeft om zich ervan te vergewissen dat in openbaar raadpleegbare gegevens geen aanwijzingen staan dat de wijziging of beëindiging van de referentiesituatie nodig wordt

geacht als instandhoudings- of passende maatregel. De reden daarvoor is dat de raad geen bevoegdheden of instrumenten heeft om invloed te hebben op de keuze van maatregelen die worden ingezet ten behoeve van de staat van de natuurwaarden in Natura 2000-gebieden. Die bevoegdheden en instrumenten zijn in handen van de rijksoverheid en de provincies. Zie hierover r.o. 23.2-23.4. Waar in het projectspoor (op provinciaal of rijksniveau) geldt dat intern salderen gerechtvaardigd moet worden door te motiveren hoe beoordeeld wordt welke maatregelen wél getroffen zullen worden, kan in het planspoor (op gemeentelijk niveau) worden volstaan met de constatering dat betrokken stikstofruimte níet in beeld is voor natuurherstel.

Wat betreft de omvang van de referentiesituatie in het planspoor houdt de Afdeling vast aan haar eerdere jurisprudentie. De referentiesituatie wordt in beginsel ontleend aan de feitelijk aanwezige en planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan. Ook de zogenoemde Zandzoom-criteria uit de uitspraak van 27 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2145 blijven van toepassing. Die criteria geven aan onder welke voorwaarden het mogelijk is om activiteiten die al zijn beëindigd voordat de passende beoordeling wordt opgesteld toch mee te nemen in de referentiesituatie. De Afdeling benadrukt verder dat bij intern salderen in een passende beoordeling kan worden volstaan met een verschilberekening en een motivering dat wordt voldaan aan het additionaliteitsvereiste (r.o. 18.1) en dat het plan (bijvoorbeeld met een voorwaardelijke verplichting) moet verzekeren

dat de beoogde ruimtelijke ontwikkeling waarvoor intern salderen noodzakelijk is alleen kan worden gerealiseerd als het feitelijk aanwezige gebruik voorafgaand aan de bestemmingsplanvaststelling wordt beperkt of beëindigd (r.o. 21.4).

De uitspraak is van groot belang voor de ontwikkelingspraktijk. Dat is niet alleen het geval omdat duidelijkheid wordt geboden over de toepassing van de Rendac-criteria in het planspoor, maar ook omdat enige ruimte lijkt te worden geboden die goed kan worden benut bij ruimtelijke-planvorming. Dat neemt niet weg dat de uitspraak weer direct nieuwe vragen oproept. Wat mij betreft is de belangrijkste daarvan hoe het begrip ‘ruimtelijke ontwikkeling’ moet worden toegepast op wijzigingen van het omgevingsplan. Ik wijs er daarbij op dat omgevingsplannen niet alleen voorzien in ontwikkelingsmogelijkheden, maar ook algemene voorschriften bevatten over het milieu en het gebruik van de openbare ruimte. Er is echter geen duidelijke grens te trekken tussen beide typen regels, zodat het de vraag is onder welke omstandigheden een wijziging van het omgevingsplan kwalificeert als een plan in de zin van de Habitatrichtlijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de situatie waarin met een wijziging van het omgevingsplan nieuwe geurnormen worden opgenomen voor veehouderijen in het buitengebied van de desbetreffende gemeente. Dergelijke normen zijn van directe invloed op de mogelijkheid om veehouderijen te ontwikkelen, maar voorzien zelf niet in de ontwikkeling van een veehouderij.

mr. dr. D. Korsse