

plaats van de aanbouw op het perceel [locatie 4] op de verbeelding op 6 m is weergegeven.

Voor het perceel [locatie 7] geldt dat op de verbeelding ter plaatse van het hoofdgebouw een bouwvlak met een maximale bouwhoogte van 16 m en een maximale goothoogte van 13,5 m is weergegeven. Wat betreft de stelling van [appellant sub 1] en anderen dat aan de kleine strook aan de achterzijde van dit bouwvlak een uitbouw van 2 m hoogte is gerealiseerd en de raad reeds daarom meer positief heeft bestemd dan thans aanwezig is, heeft de raad toegelicht dat deze strook onderdeel uitmaakt van de hoofdmassa van het gebouw.

Aan het bouwvlak in de zijtuin op het perceel [locatie 7] is op de verbeelding een maximale bouwhoogte van 3 m op de verbeelding weergegeven. Hierover heeft de raad toegelicht dat op 16 juli 2018 omgevingsvergunning is verleend voor - onder meer - het realiseren van een aanbouw en dakterras met hekwerk. Uit de bouwtekeningen bij de aanvraag volgt dat de aanbouw 2,05 m hoog is vanaf peil, dat hier eveneens wordt bepaald door de weg aan de zijde waar de hoofdtoegang van het pand is gelegen. Het hekwerk van het dakterras is 1 m hoog. De maximale bouwhoogte van de aanbouw met hekwerk komt daarmee uit op 3,05 m. Deze hoogte heeft de raad in het plan afgerond op 3 m.

11.3. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen aanleiding te twifelen aan de juistheid van de toelichting van de raad. Gelet hierop ziet de Afdeling evenmin aanleiding voor het oordeel dat de raad het peil vanaf waar de bouwhoogte wordt gemeten als bedoeld in artikel 1.65 van de planregels voor de percelen [locatie 7] en [locatie 4] onjuist heeft bepaald. Het betoog faalt.

Conclusie en proceskosten

12. De beroepen zijn ongegrond.

13. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart de beroepen ongegrond.

8067

ECLI:NL:RVS:2021:1960

**Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State
1 september 2021**

(Zandboom 2019)

(mr. E. Helder, voorzitter, en mr. F.D. van Heijningen en mr. P.H.A. Knol, leden)

Met noot van P.P.A. Bodden

Interne saldering bij bestemmingsplan.

[Algemene wet bestuursrecht, art. 3:2, art. 3:46, art. 8:69a; Wet natuurbescherming, art. 2.7, art. 2.8; Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet, art.7c]

Bij besluit van 2 maart 2020 heeft de raad van de gemeente Heiloo het bestemmingsplan en het exploitatieplan "Zandzoom 2019" vastgesteld. Het gebied Zandzoom ten zuiden van de kern Heiloo is een vrij open en groen ingericht gebied. Het bestaat uit lintbebouwing te midden van weilanden, wat kleinschalige bedrijvigheid en wat clusters van woningen. Het plan transformeert dit tot een nieuwe woonwijk 'Zandzoom' met 1.285 nieuwe woningen. Meerdere appellanten betogen dat het plan onvoldoende garanties biedt voor een aanvaardbaar woon- en leefklimaat in de vorm van openheid, groen, privacy en uitzicht. Deze betogen hebben betrekking op het globale karakter van het bestemmingsplan, waarbij het plan moet worden uitgewerkt in verkavelingsplannen. Het betreft een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte als bedoeld in artikel 7c van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. Meerdere appellanten betogen dat de gevolgen van het plan voor het verkeer onvoldoende zijn onderzocht.

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Heiloo,
2. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], beiden wonend te Heiloo,
3. [appellant sub 3], wonend te Heiloo,
4. Vereniging Bewonersbelangen Stationsweg Heiloo (hierna: BBSH), gevestigd te Heiloo,
5. [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B], beiden wonend te [woonplaats], (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 5]),
6. [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], beiden wonend te [woonplaats], (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 6]),
7. [appellant sub 7], wonend te Heiloo,
8. [appellant sub 8A] en [appellant sub 8B], beiden wonend te Heiloo, (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 8]),
9. Stichting Heilloze Weg, gevestigd te Heiloo,
10. [appellant sub 10A] en [appellant sub 10B], beiden wonend te Heiloo,
11. [appellant sub 11], wonend te Heiloo,
12. [appellant sub 12], wonend te [woonplaats], en anderen, appellanten, en de raad van de gemeente Heiloo, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 2 maart 2020 heeft de raad het bestemmingsplan en het exploitatieplan "Zandzoom 2019" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben appellanten beroep ingesteld. Alle appellanten voeren aan dat zij zich niet kunnen verenigen met het bestemmingsplan.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: STAB) heeft op verzoek een deskundigenbericht uitgebracht. Een aantal partijen heeft hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

Een aantal partijen heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 en 14 april 2021, waar een aantal appellanten is verschenen of zich heeft doen vertegenwoordigen. Ook de raad heeft zich doen vertegenwoordigen. Voorts is een aantal partijen ter zitting als belanghebbende gehoord.

Overwegingen

Inhoud

Inleiding

Toetsingskader

Oordeel van de Afdeling

Het globale karakter van het plan

Verkeer

Aansluiting op de Rijksweg A9

Verkeerseffecten op de Stationsweg

Fietsers

Regionaal Actieprogramma

Landschap

Natura 2000

Volgorde van behandeling

Wettelijk kader

Het eerste stikstofonderzoek

Bouwfase

Gebruiksfase

Referentiesituatie

Cumulatieve gevolgen

Tweede stikstofonderzoek en nadere stikstofberekening

Soortenbescherming

De beroepen van [appellant sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 11] en [appellant sub 12] en anderen
Het beroep van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B]

Het beroep van [appellant sub 1]

Gevolgen voor het plan en proceskosten

Inleiding

1. Het gebied Zandzoom ten zuiden van de kern Heiloo is een vrij open en groen ingericht gebied. Het bestaat uit lintbebouwing te midden van weilanden, wat kleinschalige bedrijvigheid en wat clusters van woningen. Het plan transformeert dit tot een nieuwe woonwijk 'Zandzoom' met 1.285 nieuwe woningen.

Meerdere appellanten betogen dat het plan onvoldoende garanties biedt voor een aanvaardbaar woon- en leefklimaat in de vorm van openheid, groen, privacy en uitzicht. Deze betogen hebben betrekking op het globale karakter van het bestemmingsplan, waarbij het plan moet worden uitgewerkt in verkavelingsplannen. Het betreft een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte als bedoeld in artikel 7c van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (hierna: Besluit uitvoering Chw). Meerdere appellanten betogen dat de gevolgen van het plan voor het verkeer onvoldoende zijn onderzocht. Volgens hen gaat het plan ten onrechte uit van de verwachting dat de nieuwe ontsluiting op de Rijksweg A9 tijdig zal worden gerealiseerd. Daarnaast is aangevoerd dat de verkeerseffecten op de dorpskern, waaronder met name op de Stationsweg, onvoldoende zijn onderzocht.

Heilloze Weg betoogt dat het plan niet aansluit bij de woningbehoefte en in strijd met het gemeentelijk beleid ten koste gaat van het landschap. Voorts

betoogt zij dat het plan negatieve effecten zal hebben op nabij gelegen Natura 2000-gebieden en op beschermde soorten.

Verder betogen meerdere appellanten dat het plan ten onrechte niet voorziet in woningbouw op hun gronden of juist - en ten onrechte - wel voorziet in woningbouw op naastgelegen gronden.

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 beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Oordeel van de Afdeling

3. De Afdeling is van oordeel dat de betogen van appellanten die het gehele plan raken slagen wat betreft de volgende onderdelen.

- De raad heeft niet onderkend dat artikel 7c, zesde lid, van het Besluit uitvoering Chw geen grondslag biedt voor de uitwerking van het plan door middel van verkavelingsplannen. Het plan is op dit punt voorbereid in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Dit gebrek is geconstateerd naar aanleiding van de betogen van [appellant sub 3], [appellant sub 7], [appellant sub 8] en [appellant sub 10B] en [appellant sub 10A] over een gebrek aan garanties voor een aanvaardbaar woon- en leefklimaat in de vorm van openheid, groen, privacy en uitzicht en het betoog van Heilloze Weg dat het bestemmingsplan door de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de verbrede reikwijdte in strijd is met een goede ruimte ordening.

- In het verkeersonderzoek is ten onrechte uitgegaan van de aansluiting op de A9. Het plan is op dit punt in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet met de vereiste zorgvuldigheid vastgesteld. Dit gebrek is geconstateerd naar aanleiding van betogen van Heilloze Weg, [appellant sub 7], [appellant sub 8] en [appellant sub 10B] en [appellant sub 10A].

- In het verkeersonderzoek is wat betreft de gevolgen voor de Stationsweg ten onrechte uitgegaan van het zogenoemde maatregelenpakket 8a. Het plan is op dit punt in strijd met artikel 3:2 Awb niet met de vereiste zorgvuldigheid vastgesteld. Dit gebrek is geconstateerd naar aanleiding van betogen van BBSH en Heilloze Weg.

- Ten aanzien van de gevolgen voor Natura 2000-gebieden is het plan in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet met de vereiste zorgvuldigheid vastgesteld. Dit gebrek is geconstateerd naar aanleiding van het betoog van Heilloze Weg.

Daarnaast slaagt het betoog van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] over de kavel van [appellant

sub 12A]. Op dit punt is het plan vastgesteld in strijd met artikel 15 van de PRV.

De overige betogen slagen niet.

3.1. Het voorgaande betekent dat de beroepen van deze appellanten gegrond zijn:

- Heilloze Weg;
- [appellant sub 7];
- [appellant sub 8];
- [appellant sub 10B] en [appellant sub 10A];
- BBSH;
- [appellant sub 3];
- [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B].

De beroepen van deze appellanten zijn ongegrond:

- [appellant sub 5];
- [appellant sub 6];
- [appellant sub 11];
- [appellant sub 12] en anderen;
- [appellant sub 1].

3.2. De Afdeling zal hierna eerst uitleggen waarom zij tot dit oordeel is gekomen. Bij de bespreking van de betogen zal de Afdeling de volgorde in de inhoudsopgave aanhouden. Vervolgens zal de Afdeling ingaan op de gevolgen voor het bestemmingsplan.

Het globale karakter van het plan

4. [appellant sub 3], [appellant sub 7], [appellant sub 8] en [appellant sub 10B] en [appellant sub 10A] zijn bestaande bewoners binnen het plangebied, dat tot nu toe vrij open en groen is ingericht. Het plan transformeert dit tot de nieuwe woonwijk 'Zandzoom' met 1.285 nieuwe woningen. Daarvan worden 1.265 woningen mogelijk gemaakt binnen de bestemmingen "Woongebied" en "Woongebied - Lint". Zoals in de inleiding is overwogen, gaat het om een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Dat uit zich er onder meer in dat het te ontwikkelen gebied op de verbeelding is ingetekend in de vorm van grote vlakken zonder verkaveling en zonder bouwvlakken met de bestemmingen "Woongebied" en "Woongebied - Lint". Volgens de planregels zal het plan na de vaststelling in een of meer zogeheten verkavelingsplannen worden uitgewerkt.

De woonpercelen van [appellant sub 3], [appellant sub 7], [appellant sub 8] en [appellant sub 10B] en [appellant sub 10A] grenzen aan een of meer zijden aan de bestemmingen "Woongebied" en "Woongebied - Lint". Zij stellen dat het plan onvoldoende garandeert dat er in de toekomstige situatie sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

5. [appellant sub 3] betoogt dat de bestemming "Woongebied" onvoldoende specifieke afspraken en regels bevat om het groen op het perceel en de sloten ernaast te beschermen. Hij mist dan ook een op het perceel toegesneden planregeling wat betreft, onder meer, de bebouwingdichtheid, de goot- en bouwhoogte en de woningtypen. Hij ziet goede intenties voor een evenwichtige inrichting, maar mist waarborgen waar hij op kan terugvallen. Daarom komt hij op tegen het bestemmingsplan.

[appellant sub 7] komt met het oog op zijn privacy en uitzicht op tegen het weghalen van de bestaande bomen en struiken ten behoeve van bebouwing. Hij leest in de plantoelichting dat de raad waarde hecht

aan open landschappen en het behoud van groen, maar dat ziet hij niet terug in het plan.

[appellant sub 8] en [appellant sub 10B] en [appellant sub 10A] vinden dat het concept van het verkavelingsplan er realistisch uitziet. Maar omdat daar geen rechten aan kunnen worden ontleend, voelen zij zich genoodzaakt om beroep in te stellen tegen het plan. Zij vrezen een hoge bebouwingdichtheid dichtbij hun woonperceel of zelfs een appartementencomplex van waaruit meerdere gezinnen neerkijken op hun woningen en tuinen. Om dit te voorkomen wensen [appellant sub 8] en [appellant sub 10B] en [appellant sub 10A] een groene bufferzone. Heilloze Weg betoogt dat het bestemmingsplan door de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de verbrede reikwijdte in strijd is met een goede ruimte ordening en daarmee in strijd met artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) is vastgesteld.

5.1. De verbeelding voorziet in grote plandelen met de bestemming "Woongebied" en de bestemming "Woongebied - Lint" zonder bouwvlakken of andere aanduidingen waaruit meer concreet kan worden opgemaakt waar en hoeveel woningen er komen. Wel is het plangebied met aanduidingen opgedeeld in vijf zogeheten kamers. De planregeling voor deze bestemmingen is neergelegd in artikel 19 en 20 van de planregels. Daaruit volgt een maximum aantal woningen per kamer, variërend van 180 tot 394. In totaal worden binnen deze bestemmingen 1.265 nieuwe woningen mogelijk gemaakt.

5.2. De planregels bevatten een aantal beperkingen voor de maximale bouwmogelijkheden. Dit betreft met name de goot- en bouwhoogte en de afstand van woningen tot de zijdelingse perceelsgrens. De maximale goot- en bouwhoogte is 6 m en 11 m voor de bestemming "Woongebied" en is 4,5 m en 9 m voor de bestemming "Woongebied - Lint". De minimale afstand van de nieuw te bouwen woningen tot de zijdelingse perceelsgrens bedraagt 3 m dan wel 5 m in geval van appartementen.

5.3. Gelet op de planregels, de regels bij het exploitatieplan en de plantoelichting zal de verkaveling van de 1.265 nieuwe woningen door de initiatiefnemers worden uitgewerkt in een of meer verkavelingsplannen (hierna in enkelvoud: verkavelingsplan). Bij het opstellen daarvan dient onder meer acht te worden geslagen op het Ruimtelijk kwaliteitskader. Daarin staan kwaliteitseisen, principes, criteria en voorbeelden voor de inrichting van de kavels. Het college van burgemeester en wethouders stelt het verkavelingsplan vast.

5.4. De Afdeling overweegt dat door appellanten aan de orde is gesteld of het aanvaardbaar is dat de verkaveling van de nieuwe woningen door de initiatiefnemers wordt uitgewerkt in een verkavelingsplan. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, moet worden beoordeeld of er een wettelijke grondslag is om de verkaveling van de nieuwe woningen uit te werken in een verkavelingsplan. Of die wettelijke grondslag er is, hangt onder meer af van de aard van een verkavelingsplan. Als een verkavelingsplan als een beleidsregel moet worden aangemerkt, zou artikel 7c, zesde lid, van het Be-

sluit uitvoering Chw mogelijk de wettelijke grondslag kunnen vormen. Dit artikellid luidt:

"In het bestemmingsplan kunnen tevens regels worden gesteld waarvan de uitleg bij de uitoefening van een bij die regels aan te geven bevoegdheid afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels. Daarbij kan worden bepaald dat de beleidsregels worden vastgesteld door de raad of door burgemeester en wethouders."

Uit de planregels blijkt niet ondubbelzinnig of het verkavelingsplan zelf moet worden opgevat als een beleidsregel. Zo luidt de aanhef van artikel 19 voor de bestemming "Woongebied":

"Beleidsregels ten aanzien van het bouwen. In het algemeen gelden de volgende beleidsregels:

[...]

d. Het ontwikkelgebied Zandzoom bestaat uit een samenspel van oude linten, nieuwe linten, dwarslanen, velden, erven, buitens, buurtschappen en zichruimten. Al deze gebieden kennen hun eigen kwaliteiten. Vanuit deze kwaliteiten is een ruimtelijke invulling mogelijk binnen de kwaliteitseisen zoals beschreven in het Ruimtelijk kwaliteitskader. Deze ruimtelijke invulling wordt per deelgebied, te ontwikkelen plandeel of kavel volgens vaste inrichtingsprincipes en criteria vertaald naar een verkavelingsplan die tevens geldt als toetsingskader voor de nog af te geven Omgevingsvergunningen."

Een verkavelingsplan is in artikel 1.49 van het bestemmingsplan omschreven als: "(een) verder(e) uitwerking van het exploitatieplan die door het college vastgesteld dient te worden". De raad heeft zich ter zitting op het standpunt gesteld dat hier sprake is van een kennelijke verschrijving en dat voor "exploitatieplan" gelezen moet worden: "bestemmingsplan". Bedoeld is dat het college het verkavelingsplan als toetsingskader hanteert bij de verlening van omgevingsvergunningen. Zo luidt, binnen de bestemming Woongebied, artikel 19.2.2 van de planregels:

"Hoofdgebouwen dienen aan de volgende bepalingen te voldoen:

a. hoofdgebouwen mogen worden gesitueerd binnen het bestemmingsvlak waarbij de situering passend moet zijn binnen het verkavelingsplan zoals deze is vastgesteld door het college voor het betreffende (deel)gebied;"

Verder heeft de raad toegelicht dat het verkavelingsplan niet moet worden gezien als een invulling van de in artikel 7c, dertiende lid, van het Besluit uitvoering Chw geboden mogelijkheid om de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het bestemmingsplan te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Desgevraagd heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat een verkavelingsplan zelf dient te worden aangemerkt als beleidsregel van het college als bedoeld in artikel 7c, zesde lid, van het Besluit uitvoering Chw.

5.5. De Afdeling laat de vraag of een verkavelingsplan als beleidsregel moet worden aangemerkt in het midden. Ook als het standpunt van de raad hierover juist zou zijn, stelt de Afdeling vast dat artikel 7c, zesde lid, van het Besluit uitvoering Chw in dit geval hoe dan ook geen grondslag kan bieden voor

uitwerking door middel van een verkavelingsplan. Deze bepaling biedt alleen een wettelijke grondslag voor beleidsregels als deze te herleiden zijn tot in de planregels opgenomen open normen, zie de tussenuitspraak van 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2004, over het bestemmingsplan "Retailpark Belvédère" van de raad van de gemeente Maastricht, onder 21.1. Dat wat in het verkavelingsplan moet worden uitgewerkt tot een concrete normering, valt niet te herleiden tot in de planregels opgenomen open normen. De raad heeft dit ten onrechte niet onderkend en het plan op dit punt niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

De betogen slagen.

6. Het beroep van [appellant sub 7] heeft ook betrekking op een aantal andere onderwerpen die verband houden met de globaliteit van het plan. Gelet op wat hiervoor is overwogen over de plansystematiek, komt de Afdeling nu niet meer toe aan een bespreking van die onderwerpen. Dit gaat over:

- onderzoek naar wateroverlast;
- de locaties voor werkwegen;
- de toekomstige inrichting van wat [appellant sub 7] aanduidt als 'de noordelijke gronden';
- planschade en financiële uitvoerbaarheid.

Verkeer

Aansluiting op de Rijksweg A9

7. Heilloze Weg, [appellant sub 7], [appellant sub 8] en [appellant sub 10B] en [appellant sub 10A] betogen dat de onderbouwing van het plan uitgaat van de nieuwe aansluiting op de A9, terwijl onvoldoende vaststaat dat die ontsluiting gerealiseerd zal worden. Hierbij voeren zij aan dat de Afdeling bij uitspraak van 11 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3092, de daarvoor benodigde plannen heeft vernietigd. Bij die uitspraak heeft de Afdeling, na een vereenvoudigde behandeling, de beroepen kennelijk gegrond verklaard. De reden daarvoor was een gebrek ten aanzien van het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Heilloze Weg wijst er in dit verband op dat de Afdeling de overige beroepsgronden niet besproken heeft. Ook noemt zij enkele nieuwe obstakels die aan het realiseren van een nieuwe aansluiting op de A9 in de weg staan.

7.1. Volgens de raad is de concrete inzet erop gericht om de aansluiting op de A9 daadwerkelijk te realiseren. Er is regionale overeenstemming en er is een bestuurlijk convenant gesloten, namelijk de "Overeenkomst Nieuwe Strandwal". Ook wordt een nieuw bestemmingsplan voor de aansluiting op de A9 voorbereid. Gezien de overeenkomst en de regionale afstemming gaat de raad ervan uit dat de aansluiting A9 binnen afzienbare tijd kan worden gerealiseerd. De raad gaat er dan ook van uit dat het verkeer van en naar de woningen wordt afgewikkeld via een nieuwe aansluiting op de A9.

7.2. De raad heeft een verkeersonderzoek aan het plan ten grondslag gelegd. Het betreft het onderzoek "Verkeersstudie Zandzoom en Zuiderloo" van 9 juni 2019, uitgevoerd door Goudappel Coffeng. Dit onderzoek gaat uit van de aanleg van de aansluiting op de A9. Het deskundigenbericht bevestigt dat de verkeerseffecten zonder die aansluiting op de A9 niet zijn onderzocht.

73. De Afdeling is van oordeel dat in het verkeersonderzoek ten onrechte alleen is uitgegaan van de aansluiting op de A9. In het verkeersonderzoek had ook moeten worden onderzocht wat de verkeerseffecten van het plan zullen zijn zonder deze aansluiting. Er bestaat een gerede kans dat deze aansluiting niet (tijdig) zal worden gerealiseerd, omdat het bestemmingsplan dat daarin voorzorg is vernietigd en er nog geen nieuw bestemmingsplan is vastgesteld dat in de aansluiting voorziet. De nadelige verkeerseffecten van het plan kunnen dan groot zijn, gezien het grote aantal woningen dat het plan mogelijk maakt. Op de zitting heeft de raad ter ondersteuning van zijn standpunt gewezen op de uitspraak van de Afdeling van 25 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1398. Anders dan in de onderhavige zaak was in die zaak het gebruik van het daar centraal staande bedrijventerrein echter in de planregels uitgesloten, zolang de benodigde aansluiting op de A27 niet feitelijk gerealiseerd was. In het voorliggende plan is geen vergelijkbare regeling opgenomen.

De raad heeft een nader verkeersonderzoek van 10 maart 2021 ingediend. Dit onderzoek gaat ervan uit dat de aansluiting op de A9 er sowieso komt en uiterlijk in maart 2024. Dit onderzoek is ook gebrekkig, omdat daarin evenmin is onderzocht wat de gevolgen zijn als de aansluiting op de A9 er niet (tijdig) komt en alle voorziene woningen worden gerealiseerd. Onderzocht is slechts of er vlak voor opening van de aansluiting op de A9, op basis van het in maart 2024 gerealiseerde aantal woningen, sprake is van een aanvaardbare verkeerssituatie. Daarbij is uitgegaan van 589 woningen. Daarmee is dan ook nog steeds geen inzicht verkregen in de verkeerseffecten van alle nieuwe woningen gezamenlijk zonder de beoogde aansluiting op de A9. Het betoog slaagt.

Verkeerseffecten op de Stationsweg

8. BBSH betoogt dat het plan leidt tot een onaanvaardbare toename van de verkeersintensiteit op de Stationsweg, die in de dorpskern ligt. Volgens haar heeft het gemeentebestuur ten onrechte zonder onderbouwing een hogere verkeersintensiteit op de Stationsweg aanvaardbaar geacht dan voor dergelijke wegen gebruikelijk is in andere gemeenten en dan wordt aanbevolen in studies van de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV). BBSH beschrijft de Stationsweg als een erftoegangsweg met een krap wegprofiel van nog geen 5,5 m breed en een snelheidslimiet van 30 km per uur. Zij stelt dat richtlijnen voor grenswaarden voor dergelijke wegen liggen tussen de 3.000 en 5.000 motorvoertuigen per etmaal (hierna: mvt/etm). In het gemeentelijk Verkeersbeleid 2018-2030 staat echter voor de Stationsweg een grenswaarde van 8.000 mvt/etm.

8.1. Voor zover de raad stelt dat de bestaande situatie op de Stationsweg en de daar gehanteerde grenswaarde geen relatie hebben met het plan en daarom niet tot vernietiging kunnen leiden, overweegt de Afdeling als volgt.

De Stationsweg ligt op 1.200 m van het plangebied. Vaak volstaat voor de beoordeling van de gevolgen

op dergelijke wegen een eenvoudige motivering. Zo kan bijvoorbeeld uit verkeersonderzoek blijken dat het plan leidt tot een beperkte toename van de verkeersintensiteit en dat die toename past binnen de restcapaciteit van de betreffende weg. Bij de Stationsweg is echter sprake van een andere situatie.

De Stationsweg is een smalle weg met aan beide zijden bomen, parkeerplaatsen en woningen. Tegelijk heeft die weg, als gevolg van de verkeersstructuur van het centrum van Heiloo, een belangrijke functie als oost-west verbinding. Deze combinatie heeft twee gevolgen. In de eerste plaats is de bestaande situatie ter plaatse, zoals ook is beschreven in het Verkeersbeleid 2018-2030, al overbelast. In de tweede plaats is het effect van het plan op de Stationsweg in potentie groot. De berekende toename van 200 mvt/etm gaat namelijk uit van een omvangrijk, en door BBSH bestreden, pakket aanvullende verkeersmaatregelen.

Hierdoor valt niet uit te sluiten dat het plan significante gevolgen heeft voor de leefbaarheid en de verkeersveiligheid op de Stationsweg. Dit betekent dat de onderzoeksplicht van de raad bij de vaststelling van het plan zich mede uitstrekte tot de specifieke gevolgen voor de Stationsweg. Daarbij is de uit ruimtelijk oogpunt maximaal aanvaardbare verkeersintensiteit een belangrijk gegeven.

8.2. In aansluiting op het gemeentelijk verkeersbeleid zal de uit ruimtelijk oogpunt maximaal aanvaardbare verkeersintensiteit van de Stationsweg hierna worden aangeduid als de 'grenswaarde'.

Bij de beoordeling van de grenswaarde kan de raad aansluiten bij de aanbevelingen van de door BBSH genoemde SWOV of bij de aanbevelingen van het Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de grond-, water-, Wegenbouw en verkeerstechniek (CROW). Omdat dit geen wettelijke normen zijn, kan de raad de grenswaarde ook op een andere wijze onderbouwen.

In het Verkeersbeleid 2018-2030 staat voor de Stationsweg een grenswaarde van 8.000 mvt/etm. Dit document verwijst hiervoor naar het Verkeersplan 2008. Uit de reactie op een verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur komt naar voren dat de gemeente niet beschikt over onderliggende rapporten, opdrachten of bespreekverslagen die deze grenswaarde onderbouwen. Tijdens een verhuizing in verband met een gemeentelijke herindeling is dit dossier verloren gegaan, zo heeft de raad ter zitting toegelicht.

BBSH verwijst op haar beurt naar verkeersbeleid uit andere gemeenten en naar aanbevelingen van de SWOV en stelt dat die ertoe nopen een aanzienlijk lagere grenswaarde voor de Stationsweg te hanteren, namelijk een grenswaarde tussen de 3.000 en 5.000 mvt/etm.

Het verschil tussen de door BBSH en de raad genoemde grenswaarden is groot. Gelet hierop, en gezien de omstandigheid dat BBSH in deze procedure onder meer heeft verwezen naar aanbevelingen van de SWOV, had het op de weg van de raad gelegen om de gehanteerde grenswaarde van 8.000 mvt/etm voor de Stationsweg nader te onderbouwen. Dat heeft de raad evenwel niet gedaan. Op dit punt

is het besluit dan ook onvoldoende gemotiveerd en daarom in strijd met artikel 3:46 van de Awb.

Het betoog slaagt.

9. BBSH betoogt dat de raad bij de beoordeling van de gevolgen van het plan voor de verkeersintensiteit op de Stationsweg er ten onrechte van is uitgegaan dat het pakket verkeersmaatregelen 'scenario 8a' (hierna: maatregelenpakket 8a) zal worden getroffen. Dit pakket is niet door de raad vastgesteld en draagvlak ervoor ontbreekt, zo stelt BBSH.

Heilloze Weg betoogt dat het verkeersonderzoek ten onrechte is beperkt tot de ontsluiting van de wijk en de verkeersstromen in de wijk zelf. Omdat in het plangebied geen winkels zijn voorzien, zullen er veel verkeersstromen naar de dorpskern plaatsvinden. Dat leidt tot druk op de infrastructuur in de kern. Daar is volgens Heilloze Weg geen, dan wel onvoldoende onderzoek naar gedaan.

9.1. De raad stelt zich op het standpunt dat bij de voorbereiding van het verkeersbeleid maatregelenpakket 8a is uitgewerkt. Dit pakket was erop gericht om verkeer meer te concentreren op gebiedsontsluitingswegen en minder op erftoegangswegen. Bij de vaststelling van het Verkeersbeleidsplan bleek maatregelenpakket 8a niet op een breed draagvlak te kunnen rekenen onder een vertegenwoordiging van bewoners. Om die reden is hen de ruimte geboden om zelf één of meer alternatieven uit te werken met een vergelijkbare verkeersverdeling. Omdat er nog geen vastgesteld maatregelenpakket is, kon bij de verkeersstudie alleen nog worden uitgegaan van maatregelenpakket 8a. Omdat door de raad als randvoorwaarde voor alternatieven is meegegeven dat eventuele alternatieven een vergelijkbare verdeling van verkeer tot gevolg moeten hebben als maatregelenpakket 8a, is dit scenario een reëel uitgangspunt geweest om ten tijde van de vaststelling zicht te krijgen op de verkeerseffecten van Zandzoom, zo stelt de raad.

De gesprekken tussen de gemeente en de vertegenwoordiging van bewoners om te komen tot een maatregelenpakket dat op breed draagvlak kan rekenen heeft geleid tot de memo "Afronding verkeersbeleid 2018-2030" van 5 november 2020. Deze memo moet volgens de raad leiden tot een maatregelenpakket met vergelijkbare effecten als maatregelenpakket 8a.

9.2. In de notitie "Reactie op vragen Zandzoom" van 2 september 2020 is Goudappel Coffeng ingegaan op de gevolgen van het plan voor de verkeersintensiteit op de Stationsweg. Daarin staat dat de verkeersintensiteit in de plansituatie (met Zandzoom) in 2030 beperkt zal groeien met 200 mvt/etm per werkdagemaal. In het deskundigenbericht staat dat deze notitie uitgaat van de aansluiting op de A9 in combinatie met een pakket verkeersmaatregelen. BBSH vraagt zich af uit welk verkeersonderzoek dit volgt, nu er verder geen kaarten of plots aan de notitie zijn toegevoegd.

9.3. In het deskundigenbericht staat dat in de memo "Afronding verkeersbeleid 2018-2030" geen concrete maatregelen op voorhand zijn vastgelegd. Het is de bedoeling dat eerst de ontwikkeling van verkeersstromen in beeld wordt gebracht. Deze

monitoring is reeds in gang gezet. Met de inzichten die de komende jaren worden opgedaan met deze monitoring wordt beoordeeld of aanvullende verkeersmaatregelen noodzakelijk zijn om te komen tot een evenwichtige verdeling van verkeer in Heiloo. Als dit het geval is, worden de inzichten uit de monitoring gebruikt om te bepalen welke maatregelen het beste effect genereren. Ondertussen zal al wel herinrichting van enkele wegen plaatsvinden, waaronder de Stationsweg. Het wegontwerp voor de herinrichting van de wegen is echter nog niet concreet vastgelegd. Welke invloed de voorgenomen herinrichting van bijvoorbeeld de Stationsweg op de verkeerssituatie zal hebben, is daardoor nog niet bekend, zo staat in het deskundigenbericht.

9.4. De Afdeling is van oordeel dat in het verkeersonderzoek ten onrechte is uitgegaan van maatregelenpakket 8a. Het is onzeker of dit maatregelenpakket zal worden uitgevoerd, mede omdat de raad rekening wil houden met het ontbreken van draagvlak daarvoor. Bovendien blijkt uit het deskundigenbericht dat er nog geen andere concrete alternatieve maatregelenpakketten zijn uitgewerkt, die vergelijkbare effecten hebben en wel op voldoende draagvlak kunnen rekenen. Er valt daarom niet uit te sluiten dat de berekende toename op de Stationsweg met 200 mvt/etm een onderschatting is, terwijl de Stationsweg al overbelast is.

Ook op dit punt is het plan onzorgvuldig tot stand gekomen. De betogen slagen.

10. BBSH betoogt dat bij de beoordeling van de verkeerseffecten ook rekening had moeten worden gehouden met de woningbouw in Zuiderloo. Voor Zandzoom en Zuiderloo tezamen komt BBSH op 2.200 nieuwe woningen.

10.1. In het onderzoek "Verkeersstudie Zandzoom en Zuiderloo" staat dat rekening is gehouden met 550 nieuwe woningen in Zuiderloo. Dit komt overeen met het aantal woningen dat is vermeld in de toelichting bij het bestemmingsplan "Zuiderloo" van 7 december 2015. Gelet hierop, en omdat BBSH verder niet heeft onderbouwd hoe zij op 2.200 nieuwe woningen komt, slaagt het betoog niet.

Fietsers

11. BBSH voert diverse beroepsgronden aan over een veilige inrichting van het plangebied voor fietsers.

11.1. 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 beroep komt.

11.2. Anders dan de hiervoor besproken betogen die gaan over de situatie op de Stationsweg, gaat deze beroepsgrond over de fietsveiligheid in het plangebied zelf. Dat plangebied ligt op 1.200 m van de Stationsweg. Gelet op haar statutaire doelstelling komt BBSH alleen op voor de belangen van haar le-

den en de buurtbewoners in het algemeen, zulks ter bescherming en verbetering van het leefklimaat op de Stationsweg. BBSH beroept zich op aspecten van de norm van een goede ruimtelijke ordening, als neergelegd in artikel 3.1 van de Wro, die niet strekken tot bescherming van haar belangen. Artikel 8:69a van de Awb staat daarom in de weg aan vernietiging van het besluit vanwege dit betoog, zodat dit verder onbesproken kan blijven.

Regionaal Actieprogramma

12. Heilloze Weg betoogt dat het plan in strijd is met het Regionaal Actieprogramma 2016-2020 (hierna: het RAP), omdat de woningen die mogelijk worden gemaakt niet aansluiten bij de woningbehoefte. In het plangebied zullen vooral duurdere eengezinswoningen worden gebouwd en niet de kleinere, betaalbare woningen voor starters, eenpersoonshuishoudens en senioren, waar in de regio de grootste behoefte aan is. Volgens Heilloze Weg zal op andere locaties in Heiloo niet voldoende sociale woningbouw worden gerealiseerd.

12.1. In het deskundigenbericht staat dat het aandeel sociale woningbouw ongeveer 20% zal bedragen van de totale woningbouw die het plan mogelijk maakt. In paragraaf 9.3 (Sociale woningbouw) van de Woonvisie 2019 is toegelicht dat de gemeente Heiloo zich via de Regionale Woonvisie 2013 - 2020 heeft gecommitteerd om bij nieuwbouw gemeentebreed minimaal 30% sociale woningbouw (categorie 1 en 2, huur en koop) te realiseren voor de periode 2013 tot 2020. In de Woonvisie 2019 staat dat er voor de komende jaren voor Heiloo nog veel sociale woningbouw in de programmering staat. Hierdoor worden de in de Regionale Woonvisie opgenomen afspraken voor Heiloo ruimschoots gehaald. Volgens het deskundigenbericht is het daarom aannemelijk dat daardoor gemeentebreed wel wordt voldaan aan de in de Regionale Woonvisie gestelde eis. Daarmee wordt ook voldaan aan de in het RAP gemaakte afspraken dat wordt ingezet op een woningaanbod dat aansluit bij de vraag, dat wordt gekozen voor versterking van woningmarktsegmenten waar een tekort aan is en dat wordt ingezet op een gezamenlijke aanpak voor de regionale behoefte.

12.2. De Afdeling is van oordeel dat het plan niet in strijd is met het RAP. Het aandeel sociale woningbouw in het plangebied bedraagt geen 30% van de totale woningbouw in het plangebied, maar het gaat om het percentage sociale woningbouw in de gehele gemeente Heiloo. In de Woonvisie 2019 worden vier andere woningbouwlocaties genoemd waar sociale woningbouw zal worden gerealiseerd, zodat de afspraken in de Regionale Woonvisie over sociale woningbouw ruimschoots worden gehaald. Het gaat om de locaties Varne Buiten, Zuiderloo, Melco en Oosterzij. Volgens Heilloze Weg kan er op deze vier locaties niet voldoende sociale woningbouw worden gerealiseerd, maar zij heeft deze stelling niet aannemelijk gemaakt.

Het betoog slaagt niet.

Landschap

13. Heilloze Weg betoogt dat het plan zal leiden tot een aantasting van landschappelijke en cultuurhistorische waarden in het plangebied in strijd met het

gemeentelijke beleid, zoals het Groenbeleidsplan Heiloo. Verder meent Heilloze Weg dat het plan tot teveel verdichting van de bebouwing leidt, omdat dit ten koste gaat van landschappelijke en cultuurhistorische waarden en te weinig waarborgen biedt voor behoud van een groene zone.

13.1. De raad stelt zich op het standpunt dat hij een zwaarder gewicht heeft mogen toekennen aan het belang om te kunnen voldoen aan de woningbehoefte dan aan het belang bij het behoud van het landschap.

13.2. Vast staat dat het plan zal leiden tot een verandering van het landschap in het plangebied. De raad heeft echter in redelijkheid een zwaarder gewicht kunnen toekennen aan het belang om te kunnen voldoen aan de woningbehoefte dan aan het belang bij het ongewijzigde behoud van het landschap. Anders dan Heilloze Weg betoogt, is dat niet in strijd met het gemeentelijk beleid. In het Groenbeleidsplan Heiloo wordt namelijk expliciet rekening gehouden met de ontwikkeling van de woonwijk Zandzoom.

Het betoog slaagt niet. Voor zover de overige beroepsgronden van Heilloze Weg over de aantasting van het landschap samenhangen met het betoog dat, met de wijze waarop invulling gegeven wordt aan de verbrede reikwijdte, het bestemmingsplan in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en daarmee in strijd is met artikel 3.1, eerste lid, van de Wro is vastgesteld, verwijst de Afdeling naar wat al over de plansystematiek, in 5.5, is overwogen.

Natura 2000

Volgorde van behandeling

14. De raad heeft het rapport "1e uitkomst monitoring stikstof" van 27 februari 2020 van Langelaar milieuvadvis (hierna: het eerste stikstofonderzoek) ten grondslag gelegd aan het plan. In deze procedure heeft de raad ook twee andere stikstofonderzoeken overgelegd. Het gaat in de eerste plaats om het rapport "Stikstofonderzoek, BP Zandzoom - Heiloo" van 19 maart 2021 van Langelaar milieuvadvis (hierna: het tweede stikstofonderzoek). In de tweede plaats gaat het om een nadere stikstofberekening van 10 april 2021 van Langelaar milieuvadvis. De Afdeling zal eerst ingaan op het wettelijk kader en de ligging van het plangebied ten opzichte van Natura 2000-gebieden. Vervolgens zal de Afdeling ingaan op het eerste stikstofonderzoek, omdat de Afdeling in eerste instantie het plan zal beoordelen zoals dat door de raad is vastgesteld. Daarna zal de Afdeling ingaan op het tweede stikstofonderzoek en de nadere stikstofberekening.

Wettelijk kader

15. Uit artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming (hierna: 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 een Natura 2000-gebied. 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, 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 en nadat de raad uit de aldus gemaakte passende beoordeling de zekerheid heeft verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten (uitspraak van 20 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:212).

15.1. Het plangebied ligt op ongeveer 1,6 km van het Natura 2000-gebied "Noordhollands Duinreservaat". In dat gebied komen de stikstofgevoelige habitattypes Grijze Duinen (kalkarm) en Grijze Duinen (kalkrijk) voor. De kritische depositiewaarden voor stikstof van die habitattypes worden overschreden, wat betekent dat die natuurwaarden overbelast zijn. Verder ligt het plangebied op een afstand van ongeveer 6,5 km van het Natura 2000-gebied "Eilandspolder". In dat gebied komt sporadisch het stikstofgevoelige habitatype Veenmosrietlanden voor, waarvan de kritische depositiewaarde wordt overschreden, zodat ook deze natuurwaarde overbelast is.

Het eerste stikstofonderzoek

16. In het eerste stikstofonderzoek is met behulp van de applicatie AERIUS geconcludeerd dat het plan in de aanleg- en gebruiksfase leidt tot een toename van stikstofdepositie op stikstofgevoelige habitats en leefgebieden in Natura 2000-gebieden van maximaal 0,08 mol/ha/jr waarbij in sommige gevallen kritische depositiewaarden worden overschreden. Daarbij is ervan uitgegaan dat bij de bouw van de woningen 3kg NOx per woning zal worden uitgestoten. Verder is in het eerste stikstofonderzoek rekening gehouden met verkeer als gevolg van het plan, indien dat verkeer meer dan 3% bedraagt van het aanwezige verkeer op een wegvak. In het onderzoek zijn twee verkeersscenario's gebruikt. Het eerste scenario houdt rekening met alle ontwikkelingen, inclusief het plan en de toekomstige nieuwe aansluiting op de A9. Bij het tweede scenario zijn de verkeerseffecten door 1.265 woningen in Zandzoom buiten beschouwing gelaten. Ook is er in het eerste stikstofonderzoek van uitgegaan dat de woningen zelf geen NOx en NH3 zullen uitstoten. Omdat het plan volgens het eerste stikstofonderzoek in de aanleg- en gebruiksfase tot een toename van de stikstofdepositie leidt, zijn de mogelijkheden van saldering met de stikstofuitstoot van activiteiten die zullen worden beëindigd als gevolg van het plan onderzocht. Volgens het tweede stikstofonderzoek zal als gevolg van het plan een aantal agrarische bedrijven die stikstof uitstoten worden beëindigd. Het gaat daarbij om bloembollenbedrijven en glastuinbouw-bedrijven. Het eerste stikstofonderzoek concludeert daarom dat het plan per saldo niet zal leiden tot een toename van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden.

16.1. De raad heeft naar aanleiding van het beroep van Heilloze Weg en het deskundigenbericht erkend dat het eerste stikstofonderzoek niet deugdelijk is. Volgens de raad is in het eerste stikstofonderzoek niet uitgegaan van representatieve uitgangspunten bij de berekening van de stikstofuitstoot in de bouwfase. In de eerste plaats is niet uitgegaan van het juiste aantal woningen dat mogelijk is gemaakt. In de tweede plaats is ervan uitgegaan dat de bouwfase vijf jaar duurt, terwijl deze zeven jaar zal duren. In de derde plaats is niet uitgegaan van een representatieve stikstofuitstoot van mobiele werktuigen. Tot slot is niet inzichtelijk gemaakt hoe bij de berekening rekening is gehouden met het bouwrijp maken van de gronden. Verder is in het eerste stikstofonderzoek ten onrechte geen rekening gehouden met de overlap van de bouw- en gebruiksfase. Bij de berekening van de stikstofuitstoot in de referentiesituatie is niet uitgegaan van een representatieve stikstofuitstoot van kassen die voor de bloembollenteelt worden gebruikt.

16.2. De Afdeling komt tot de conclusie dat de raad het plan op dit punt niet met de vereiste zorgvuldigheid heeft vastgesteld.

Over een aantal kwesties bestaat nog wel discussie tussen partijen. De Afdeling zal deze kwesties bespreken met het oog op eventuele vervolgbesluitvorming. De Afdeling zal eerst de kwesties bespreken die bij de bouwfase spelen, daarna de kwesties die bij de gebruiksfase spelen, vervolgens de kwesties die bij de referentiesituatie spelen en tot slot de kwestie van cumulatieve gevolgen.

Bouwfase

17. Volgens Heilloze Weg is in het eerste stikstofonderzoek ten onrechte uitgegaan van een bepaalde stikstofuitstoot van mobiele werktuigen, terwijl in de planregels niet is bepaald welk type mobiele werktuigen moet worden gebruikt.

17.1. De Afdeling overweegt dat de raad er in redelijkheid van heeft kunnen afzien om in het plan vast te leggen welk type mobiele werktuigen wordt gebruikt. Dit is primair een kwestie van uitvoering. In een onderzoek naar de gevolgen van een bestemmingsplan moet worden uitgegaan van reële en aannemelijke uitgangspunten, maar die uitgangspunten hoeven niet per se in het bestemmingsplan te worden geborgd. Het is een reëel en aannemelijk uitgangspunt dat mobiele werktuigen klasse STAGE IV worden gebruikt. Daarbij is van belang dat in de nog niet in rechte onttaantbare Wnb-vergunning is bepaald dat dergelijke mobiele werktuigen moeten worden gebruikt.

Het betoog slaagt niet.

Gebruiksfase

18. Heilloze Weg betoogt dat in het eerste stikstofonderzoek is uitgegaan van een volledig gasloze wijk, terwijl in het plan daarover geen voorwaardelijke verplichting is opgenomen.

18.1. De Afdeling is van oordeel dat de raad in redelijkheid ervan heeft kunnen afzien om in het plan vast te leggen dat de woningen zonder gasaansluiting zullen worden gerealiseerd. Het is een reëel en aannemelijk uitgangspunt dat de woningen in het plangebied zonder gasaansluiting zullen worden

gebouwd. Per 1 juli 2018 is de wet tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet (voortgang energietransitie) in werking getreden. Op grond van deze wet moeten nieuwbouwprojecten in beginsel gasloos gebouwd worden. Bovendien is in de nog niet in rechte onaantastbare Wnb vergunning bepaald dat de woningen niet mogen worden aangesloten op een distributienet voor aardgas.

Het betoog slaagt niet.

19. Heilloze Weg betoogt dat er in het eerste stikstofonderzoek ten onrechte van is uitgegaan dat volledig gasloze woningen niet tot uitstoot van stikstof leiden.

19.1. De Afdeling kan niet beoordelen of het eerste stikstofonderzoek ervan had moeten uitgaan dat de woningen in het plangebied tot uitstoot van NO_x en/of NH₃ zullen leiden, ook al worden deze volledig gasloos. Heilloze Weg heeft gewezen op het onderzoek van het RIVM "Methode inschatting depositie woningbouwprojecten" uit november 2019. De raad heeft zich gebaseerd op de Instructie gegevensinvoer AERIUS Calculator van BIJ12 (hierna: de Instructie). Uit deze twee stukken volgt niet eenduidig of en in welke gevallen bij de ontwikkeling van woningbouwlocaties die niet op het aardgasnet worden aangesloten, toch rekening moet worden gehouden met emissiefactoren voor NO_x en/of NH₃. In de Instructie, waarop de raad zich baseert, staat dat bij gasloze woningen meestal een emissiefactor van 0 kan worden gehanteerd, omdat nieuwbouwwoningen standaard niet meer worden aangesloten op gasnet, zodat deze woningen in beginsel geen NO_x-emissie meer hebben. Uitzondering hierop zijn woningen waar een aparte energiebron wordt gerealiseerd. In de Instructie staat niet wat als aparte energiebron moet worden aangemerkt. Voor woningen binnen de sector wonen en werken hoeft volgens de Instructie voor NH₃ geen emissie berekend te worden. In het onderzoek van het RIVM, waar Heilloze Weg op heeft gewezen, is een uitstoot van 0,44 kg NO_x per woning per jaar gehanteerd voor sfeerverwarming (onder meer houtkachels, kaarsen en olielampen) en een uitstoot van 0,5 kg NH₃ per woning per jaar voor de uitstoot van mens en dier bij de berekening van de depositie uit woningbouwprojecten voor 75.000 woningen in 2020. Voor appartementen geldt volgens dit onderzoek geen emissie uit sfeerverwarming, maar daarmee is vervolgens geen rekening gehouden omdat geen onderverdeling tussen appartementen en woonhuizen is gemaakt. De Afdeling merkt op dat het vanwege dit gebrek aan eenduidigheid over de vraag of en in welke gevallen bij de ontwikkeling van woningbouwlocaties die niet op het aardgasnet worden aangesloten, toch rekening moet worden gehouden met emissiefactoren voor NO_x en/of NH₃, wenselijk is dat de raad daarover in eventuele vervolgbesluitvorming een nader standpunt inneemt.

20. Heilloze Weg betoogt dat in het eerste stikstofonderzoek ten onrechte is uitgegaan van verkeersmaatregelen waarvan de uitvoering hoogst onzeker is. Het gaat om de aansluiting op de A9,

maatregelenpakket 8a en de reconstructie van de Vennewatersweg.

20.1. De Afdeling is van oordeel dat in het eerste stikstofonderzoek ten onrechte is uitgegaan van de aansluiting op de A9, de reconstructie van de Vennewatersweg en het maatregelenpakket 8a. De Afdeling heeft onder 7.3 overwogen dat een gereede kans bestaat dat de aansluiting op de A9 niet (tijdig) zal worden gerealiseerd. Ook heeft de Afdeling onder 9.4 overwogen dat onzeker is of maatregelenpakket 8a zal worden uitgevoerd omdat daarvoor onvoldoende draagvlak bestaat en er nog geen andere concrete maatregelenpakketten zijn uitgewerkt die vergelijkbare effecten hebben en wel op voldoende draagvlak kunnen rekenen. Wat betreft de reconstructie van de Vennewatersweg stelt de Afdeling vast dat ten tijde van de vaststelling van het plan onzeker was of deze wordt gerealiseerd, omdat het plan daarvoor nog in voorbereiding was. Als niet wordt uitgegaan van de hiervoor genoemde verkeersmaatregelen, kan dat invloed hebben op de uitkomsten van het stikstofonderzoek. Heilloze Weg heeft er terecht op gewezen dat de depositie van stikstof in Natura 2000-gebieden niet alleen wordt bepaald door de hoeveelheid verkeer als gevolg van het plan, maar ook door de route die het verkeer van en naar het plangebied moet rijden. Als het plangebied op een andere wijze wordt ontsloten, kan dat ertoe leiden dat het verkeer van en naar het plangebied dichter langs een Natura 2000-gebied zal rijden. Ook kan een andere wijze van ontsluiting ertoe leiden dat het verkeer een langere route van en naar het plangebied moet afleggen, wat tot meer stikstofuitstoot kan leiden.

Het betoog slaagt.

21. Volgens Heilloze Weg zijn in het eerste stikstofonderzoek ten onrechte verkeersstoename die minder dan 3% bedragen ten opzichte van het heersende verkeersbeeld buiten beschouwing gelaten. Daardoor is niet al het verkeer als gevolg van het plan meegenomen. Zij stelt dat de veronderstelling dat een hoeveelheid verkeer van minder dan 3% van het totale verkeer niet meer is toe te rekenen aan het plan niet op wetenschappelijke inzichten berust. Dat de verwachte autonome groei van het verkeer 3% bedraagt, is volgens haar geen rechtvaardiging om niet al het verkeer als gevolg van het plan mee te nemen. Van autonome groei van het verkeer kan verwacht worden dat deze sowieso plaatsvindt. Het autoverkeer dat het gevolg is van het plan, ook als dat minder dan 3% van het totale verkeer uitmaakt, is daarentegen geen verkeer dat sowieso plaatsvindt, maar is het rechtstreekse gevolg van de bouw van de woningen.

21.1. In het eerste stikstofonderzoek staat dat de selectie van de wegvakken is bepaald met behulp van de Instructie. Daarin staat dat een algemeen criterium voor verkeer van en naar inrichtingen is dat de gevolgen niet meer aan de inrichting worden toegerekend wanneer het verkeer is opgenomen in het heersende verkeersbeeld. Dit is het geval op het moment dat het aan- en afvoerende verkeer zich door zijn snelheid en rij- en stopgedrag niet meer onderscheidt van het overige verkeer dat zich op

de betrokken weg bevindt. Hierbij weegt ook mee hoe de verhouding is tussen de hoeveelheid verkeer dat door de voorgenomen ontwikkeling wordt aangetrokken en het reeds op de weg aanwezige verkeer. In de regel wordt het verkeer meegenomen tot het zich verdund heeft tot enkele procenten van het reeds aanwezige verkeer. Volgens het eerste onderzoek is het verkeer als gevolg van het plan dat minder dan 3% van het aanwezige verkeer draagt opgenomen in het heersende verkeersbeeld. Dit percentage is gebaseerd op de aanname dat het wegverkeer een autonome groei van 3% per jaar heeft. In het eerste stikstofonderzoek zijn daarom geen wegvakken meegenomen waarop het verkeer als gevolg van het plan minder dan 3% bedraagt van het al aanwezige verkeer op die wegvakken.

21.2. De Afdeling is van oordeel dat in het eerste stikstofonderzoek onvoldoende is onderbouwd waarom bepaalde wegvakken niet zijn meegenomen. In een voortoets of passende beoordeling hoeven geen wegvakken te worden meegenomen waarop zich geen relevante wijzigingen van de verkeersintensiteiten als gevolg van een plan of project zullen voordoen. De Afdeling wijst daarbij op haar uitspraak van 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1060, onder 9.3. In dit geval is niet inzichtelijk gemaakt dat zich op de niet geselecteerde wegvakken geen relevante wijzigingen van de verkeersintensiteiten als gevolg van het plan zullen voordoen. Dat de toename van het verkeer als gevolg van het plan op die wegvakken minder dan 3% bedraagt van het al aanwezige verkeer op die wegvakken betekent nog niet dat die toename niet relevant is. In de Instructie staat weliswaar dat een algemeen criterium voor verkeer van en naar inrichtingen is dat de gevolgen niet meer aan de inrichting worden toegerekend wanneer het verkeer is opgenomen in het heersende verkeersbeeld en dat in de regel het verkeer wordt meegenomen tot het zich verdund heeft tot enkele procenten van het reeds aanwezige verkeer. Uit de Instructie volgt echter ook dat dit criterium niet wordt gehanteerd bij infrastructurele projecten en andere projecten met een grote verkeersaantrekkende werking die vaak leiden tot netwerkeffecten. In dit geval zal het plan leiden tot netwerkeffecten, omdat het een grote woonwijk mogelijk maakt. Bij een project met netwerkeffecten moeten volgens de Instructie in beginsel ook de effecten van veranderingen in verkeersbewegingen op wegvakken buiten het projectgebied worden meegenomen bij het bepalen van de depositiebijdrage van het project. De grens zal per project bepaald moeten worden en is afhankelijk van de projectspecifieke omstandigheden. Volgens de Instructie worden in de praktijk wegvakken meegenomen met wijzigingen in de verkeersintensiteiten die met een bepaalde betrouwbaarheid aan het project zijn toe te rekenen, gegeven de onzekerheden in het gehanteerde verkeersmodel. De Instructie vermeldt niet dat daarbij van een percentage van het al aanwezige verkeer kan worden uitgegaan.

Het betoog slaagt.

22. Heilloze Weg betoogt dat in het eerste stikstofonderzoek ten onrechte gebruik is gemaakt van

het zogeheten SRM II-model om de depositie van stikstof (NO_x) als gevolg van het wegverkeer te berekenen. Volgens haar wordt in dit model ten onrechte geen rekening gehouden met stikstofdepositie op een afstand van meer dan 5 km van de bron. Zij wijst in dit verband op de uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:105, onder 69.5.

22.1. De Afdeling laat in het midden of het SRM II-model kon worden gebruikt, omdat dat niet uitmaakt in deze zaak. De conclusie in het eerste stikstofonderzoek dat het plan geen significante effecten heeft op Natura 2000-gebieden, is mede gebaseerd op de veronderstelling dat de uitstoot van NO_x als gevolg van het plan per saldo niet toeneemt. Of die veronderstelling juist is, hangt niet af van de discussie over de 5 km-afkap in het SRM II-model. Als het klopt dat de uitstoot van NO_x per saldo niet toeneemt als gevolg van het plan, is het aannemelijk dat de stikstofdepositie van NO_x op Natura 2000-gebieden ook op een afstand groter dan 5 km per saldo niet zal toenemen. Als de uitstoot van NO_x wel per saldo toeneemt ten opzichte van de referentiesituatie, is ook niet uitgesloten dat het plan op afstanden kleiner dan 5 km zal leiden tot een toename van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden.

23. Heilloze Weg betoogt dat in het eerste stikstofonderzoek ten onrechte geen rekening is gehouden met de toename van recreatie binnen de Natura 2000-gebieden als gevolg van het plan.

23.1. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat het eerste stikstofonderzoek op dit punt niet deugdelijk is. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat Heilloze Weg niet heeft toegelicht met welke natuurwaarden en/of instandhoudingsdoelstellingen een intensiever recreatief gebruik in strijd is. Ook neemt de Afdeling in aanmerking dat in het deskundigenbericht staat dat het Natura 2000-gebied "Noordhollands Duinreservaat" op korte afstand ligt van verschillende woonkernen met een veelvoud van het aantal bewoners dat in de wijk Zandzoom kan gaan wonen.

Het betoog slaagt niet.

Referentiesituatie

24. Heilloze Weg betoogt dat in het eerste stikstofonderzoek ten onrechte de stikstofuitstoot is meegenomen van agrarische activiteiten die al beëindigd waren op het moment dat het plan werd vastgesteld. Volgens haar konden deze activiteiten niet worden meegenomen, omdat de peildatum voor de referentiesituatie de datum van de vaststelling van een bestemmingsplan is.

24.1. De raad stelt zich op het standpunt dat in het eerste stikstofonderzoek agrarische activiteiten konden worden meegenomen die al beëindigd waren op het moment dat het plan werd vastgesteld. De beëindiging van deze activiteiten is volgens de raad een rechtstreeks, onlosmakelijk gevolg van het plan en moest worden meegenomen in het eerste stikstofonderzoek. De raad wijst daarbij op de rechtspraak van de Afdeling dat in een voortoets of een passende beoordeling alle rechtstreeks met het plan of project samenhangende gevolgen beoor-

deeld moeten worden, zowel de negatieve als de positieve. Zie daarvoor bijvoorbeeld de uitspraak van 23 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:784, onder 27.4. De raad heeft toegelicht dat de voorbereidingen van een bestemmingsplan voor een grootschalige ontwikkeling, zoals een grote woonwijk, veel tijd vergen. In de periode voor de vaststelling van het plan hebben projectontwikkelaars gronden en kassencomplexen aangekocht en in sommige gevallen is volgens de raad het feitelijk gebruik van kassen of agrarische percelen al voor de vaststelling van het plan beëindigd met het oog op de vaststelling van het plan.

24.2. De Afdeling overweegt dat de kwestie in deze zaak is of het aanvaardbaar is om in een voortoets of passende beoordeling in het kader van de interne saldering activiteiten mee te nemen in de referentiesituatie die al zijn beëindigd voor de gehanteerde peildatum. De Afdeling acht dat in beginsel niet aanvaardbaar, 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 stikstofveroorzakende 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.

De Afdeling is van oordeel dat het eerste stikstofonderzoek op het punt van de referentiesituatie niet deugdelijk is. In het eerste stikstofonderzoek zijn in de referentiesituatie al beëindigde activiteiten meegenomen die niet aan de hiervoor vermelde voorwaarden voldoen. In het deskundigenbericht staat dat een aantal kassen in het plangebied voor de datum van de vaststelling van het plan is gesloopt. Van andere kassen is het gebruik voor die datum gestaakt. Volgens het deskundigenbericht blijkt uit rapportages die Heilloze Weg bij de omgevingsdienst heeft opgevraagd, expliciet dat een aantal kassen is gesloopt vanwege de op handen zijnde woningbouw. Uit die stukken kan echter niet worden afgeleid dat uitgesloten is dat de sloop van die kassen hoe dan ook, los van de voorziene woningbouw, zou plaatsvinden. Verder is volgens het deskundigenbericht van een aantal kassen niet duidelijk waarom deze zijn gesloopt of waarom het gebruik daarvan is beëindigd. Ook staat in het deskundigenbericht dat een aantal voormalige bol-

lenvelden waarvan onduidelijk is op welk moment het gebruik daarvan is beëindigd, is meegenomen in de referentiesituatie. Het is niet duidelijk of deze voormalige bollenvelden voldoen aan de hiervoor vermelde voorwaarden, indien het gebruik van de bollenvelden voor de gehanteerde peildatum is beëindigd.

Het betoog slaagt.

25. Heilloze Weg betoogt dat in het eerste stikstofonderzoek niet is uitgegaan van een juiste stikstofuitstoot voor bollenvelden. Volgens haar had niet mogen worden uitgegaan van de maximaal toegestane bemesting, maar had moeten worden uitgegaan van het feitelijke mestverbruik.

25.1. De raad stelt zich op het standpunt dat in het eerste stikstofonderzoek is uitgegaan van een representatieve stikstofuitstoot voor bollenvelden.

25.2. In het deskundigenbericht staat dat om de omvang van de stikstofuitstoot van de bollenvelden in de referentiesituatie te bepalen, gebruik is gemaakt van de bemestingsnormen uit het Mestbeleid 2019-2021. Dat beleid geeft bemestingsnormen voor bollenteelt. In het eerste stikstofonderzoek is ervan uitgegaan dat deze bemestingsnormen volledig worden benut. De STAB acht dit uitgangspunt aannemelijk. De STAB leidt uit een afbeelding op de website van het Compendium voor de Leefomgeving af dat de maximaal toegestane bemesting voor dierlijke mest in het plangebied voor 81-100% wordt benut. Bovendien heeft deze afbeelding volgens de STAB alleen betrekking op de plaatsingsruimte voor stikstof uit dierlijke mest. Dit percentage betreft dus niet de totale hoeveelheid stikstof waarmee wordt bemest. De bollenvelden in Noord-Holland worden in de praktijk ook gedeeltelijk bemest met kunstmest, compost en veen. Dat blijkt volgens het deskundigenbericht uit het rapport "Bodem en bemesting in de bollenteelt" van de onderzoeksinstelling Louis Bolk Instituut uit 2008. Het deskundigenbericht wijst er verder op dat in het rapport "Bemesten en beweiden in 2020" van het Adviescollege Stikstofproblematiek staat dat in de praktijk geldt dat agrariërs de toegestane totale gebruiksruijte (voor bemesting) voor hun landbouwgrond om bedrijfseconomische redenen volledig gebruiken. Verder staat in het deskundigenbericht dat er in het stikstofonderzoek van is uitgegaan dat de stikstof alleen in de vorm van dierlijke mest en kunstmest op de bollenvelden wordt gebracht. Uit het rapport van het Louis Bolk Instituut blijkt echter volgens het deskundigenbericht dat het aannemelijk is dat een klein deel van de mest in de vorm van compost of veen zal worden opgebracht, waarbij minder vervluchtiging van NH₃ plaatsvindt. Daardoor is mogelijk in het eerste stikstofonderzoek de emissie door bemesting in de referentiesituatie enigszins overschat. Het deskundigenbericht wijst er wel op dat het percentage aangewende meststoffen anders dan dierlijke mest zeer gering is (minder dan 20%).

25.3. De raad betwist de conclusie van het deskundigenbericht dat mogelijk in het eerste stikstofonderzoek de emissie door bemesting in de referentiesituatie enigszins is overschat. Volgens de raad blijkt niet uit het rapport van het Louis Bolk Insti-

tuut dat de bollenvelden in het plangebied ook voor een klein deel met compost en veen worden bemest. In dat rapport wordt alleen de mogelijkheid geopperd om compost of veen als mest te gebruiken. Bovendien wijst de raad erop dat de mogelijke overschatting volgens het deskundigenbericht gering is. Volgens de raad zal een mogelijke overschatting daarom geen invloed hebben op de uitkomst van het stikstofonderzoek.

25.4. De Afdeling is van oordeel dat er in het eerste stikstofonderzoek van uit kon worden gegaan dat de bemestingsnormen voor bollenvelden volledig worden gebruikt. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het deskundigenbericht dit uitgangspunt aannemelijk acht. Heilloze Weg heeft het deskundigenbericht op dit punt niet betwist.

De Afdeling is echter van oordeel dat het eerste stikstofonderzoek gebrekkig is wat betreft de aannames over de soorten mest die op bollenvelden worden gebracht. Volgens het deskundigenbericht is het aannemelijk dat een klein deel van de mest in de vorm van compost of veen zal worden opgebracht, waarbij minder vervluchtiging van NH₃ plaatsvindt. Daardoor is de emissie door bemesting in de referentiesituatie in het eerste stikstofonderzoek mogelijk overschat. In wat de raad heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding om te twifelen aan deze conclusie van het deskundigenbericht. Anders dan de raad stelt, volgt uit het rapport van het Louis Bolk Instituut wel dat op bollenvelden in het plangebied andere meststoffen dan dierlijke mest worden gebracht. Op pagina's 7 en 8 van dit rapport staat dat in de regio Kennemerland, waarin de gemeente Heiloo ligt, zandgronden liggen met als belangrijkste gewassen hyacint, tulp en narcis. Op die gronden worden stalmest en compost aangevoerd. Daarnaast is er de eigen compost van vooral pelafval en stro van ongeveer 10 ton per hectare. Verder liggen er in de regio Kennemerland zandgronden met naast tulp, hyacint en narcis een vierde gewas of een reeks van gewassen. Op deze gronden neemt volgens het rapport het gebruik van GFT-compost toe ten koste van stalmest. Weliswaar gaat het volgens het deskundigenbericht om een mogelijke overschatting die gering is. Maar de Afdeling acht niet uitgesloten dat een geringe overschatting in combinatie met de andere gebreken in het eerste stikstofonderzoek invloed zal hebben op de uitkomsten van dat onderzoek.

Het betoog slaagt.

Cumulatieve gevolgen

26. Heilloze Weg betoogt dat in het eerste stikstofonderzoek geen rekening is gehouden met cumulatie met de effecten van andere plannen en projecten die de komende jaren worden uitgevoerd, waaronder de aansluiting op de A9.

26.1. De Afdeling laat in het midden of in het eerste stikstofonderzoek rekening had moeten worden gehouden met cumulatie met de effecten van andere plannen en projecten, omdat dat niet uitmaakt in deze zaak. Het eerste stikstofonderzoek is al om andere redenen gebrekkig. De Afdeling wijst er verder op dat in een onderzoek naar de gevolgen voor Natura 2000-gebieden de cumulatieve effecten

niet hoeven te worden beoordeeld als uit dat onderzoek blijkt dat een bestemmingsplan geen gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden. Als uit zo'n onderzoek wel blijkt dat een bestemmingsplan gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden, moeten de cumulatieve effecten wel worden beoordeeld. De Afdeling wijst daarbij op haar uitspraken van 27 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:166, onder 5 en 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1573, onder 11.2.

Tweede stikstofonderzoek en nadere stikstofberekening

27. De raad heeft op 22 maart 2021 in deze procedure naar aanleiding van het deskundigenbericht het rapport "Stikstofonderzoek BP Zandzoom - Heiloo" (hierna: het tweede stikstofonderzoek) van 19 maart 2021 van Langelaar milieudvies overgelegd. In het tweede stikstofonderzoek wordt geconcludeerd dat significant negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden door stikstof op voorhand kunnen worden uitgesloten. Volgens het tweede stikstofonderzoek is namelijk de depositie van NO_x op alle kwetsbare habitats en leefgebieden in Natura 2000-gebieden in het maatgevende jaar 2025 niet groter dan ten tijde van de referentiesituatie.

27.1. Heilloze Weg betoogt dat het tweede stikstofonderzoek in strijd met de goede procesorde is overgelegd, omdat haar deskundige niet adequaat kon reageren op dit onderzoek. Zij wijst er daarbij op dat het tweede stikstofonderzoek, inclusief bijlagen, een paar honderd pagina's bedraagt en dat dit onderzoek slechts enkele weken voor de zitting is overgelegd. Heilloze Weg heeft wel een notitie van haar deskundige ingediend waarin deze een eerste beoordeling geeft van het tweede stikstofonderzoek. Het gaat om de notitie "Eerste beoordeling op hoofdlijnen rapportage Langelaar maart 2021" van 1 april 2021 van EW Milieudvies (hierna: de notitie eerste beoordeling). Heilloze Weg heeft ook de notitie "Gevolgen bevindingen STAB Zandzoom Heiloo" van 22 maart 2021 van EW milieudvies (hierna: notitie energieverbruik bollenteelt) overgelegd. In deze notitie is een berekening gemaakt van de stikstofuitstoot van kassen voor de bollenteelt op basis van een schatting van het energieverbruik van deze kassen. De notitie komt uit op een lagere stikstofuitstoot als gevolg van kassen dan het tweede stikstofonderzoek.

27.2. De raad heeft naar aanleiding van de notitie eerste beoordeling op 10 april 2021 een nadere stikstofberekening van Langelaar milieudvies ingediend. Volgens Heilloze Weg is ook de nadere stikstofberekening in strijd met de goede procesorde overgelegd.

27.3. De Afdeling laat in het midden of het tweede stikstofonderzoek in strijd met de goede procesorde is ingediend. Het is niet in het nadeel van Heilloze Weg om dit onderzoek mee te nemen, omdat de rechtsgevolgen van het plan niet op basis van dit onderzoek in stand kunnen worden gelaten. In de notitie eerste beoordeling is een aantal kanttekeningen geplaatst bij het tweede stikstofonderzoek. De Afdeling ziet in ieder geval in één van die kanttekeningen aanleiding voor het oordeel dat het

tweede stikstofonderzoek niet deugdelijk is. In de notitie eerste beoordeling is erop gewezen dat in de referentiesituatie ten onrechte een aantal agrarische gronden is meegenomen, omdat deze gronden in het plan een agrarische bestemming hebben of buiten het plangebied liggen. De raad heeft erkend dat dit het geval is en dat dit daarom een gebrek in het tweede stikstofonderzoek is. Verder bevat dit tweede stikstofonderzoek, net als het eerste, de gebreken die onder 20.1, 21.2, 24.2 en 25.4 zijn geconstateerd.

Anders dan bij het tweede stikstofonderzoek, ziet de Afdeling wel aanleiding om de nadere stikstofberekening als genoemd in rechtsoverweging 27.2 buiten beschouwing te laten vanwege strijd met de goede procesorde. De raad heeft dit stuk zeer kort voor de zitting ingediend, zodat Heilloze Weg niet voldoende heeft kunnen reageren op dit stuk.

Soortenbescherming

28. Heilloze Weg betoogt dat de raad onvoldoende onderzoek heeft verricht naar de effecten van het plan op beschermde diersoorten in het plangebied. Daardoor staat volgens haar onvoldoende vast dat het plan uitvoerbaar is in het kader van het regime voor beschermde diersoorten in de Wnb. Heilloze Weg wijst erop dat in het rapport over het verrichte onderzoek naar beschermde diersoorten staat dat als gevolg van het plan vaste rust- en verblijfplaatsen van kleine marterachtigen zoals bunzing, wezel en hermelijn kunnen worden aangetast. Ook wijst zij erop dat daarin staat dat door het slopen van gebouwen en het kappen van bomen vaste rust- en verblijfplaatsen van vleermuizen worden aangetast. Verder wijst zij erop dat verschillende vogelsoorten in het plangebied aanwezig zijn en dat het plangebied een geschikt leefgebied is voor de rugstreeppad. Volgens Heilloze Weg had de raad daarom nader onderzoek naar beschermde diersoorten moeten laten verrichten voordat hij het plan vaststelde. Ter ondersteuning daarvan wijst zij op de uitspraak van de Afdeling van 21 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:100, onder 3.4. Zij vindt dat de raad het nadere onderzoek ten onrechte heeft doorgeschoven naar de uitvoeringsfase, omdat in de planregels niet is bepaald dat bij toetsing van concrete initiatieven moet worden beoordeeld of het soortenbeschermingsregime in de Wnb in de weg staat aan de uitvoerbaarheid van dat initiatief.

28.1. Volgens de raad blijkt uit het uitgevoerde ecologische onderzoek dat in het plangebied geen planten- of diersoorten voorkomen waarvoor überhaupt geen ontheffing kan worden verkregen. Volgens de raad heeft hij daarom kunnen concluderen dat het soortenbeschermingsregime in de Wnb niet op voorhand in de weg staat aan de uitvoerbaarheid van het plan. Nader onderzoek naar de uitvoerbaarheid van de verschillende deuluitwerkingen van het plan in het kader van de Wnb zal volgens de raad worden verricht wanneer zich concrete initiatieven aandienen.

28.2. Het bureau Laneco heeft voor het plan het rapport "Quick scan flora en fauna Zandzoom te Heiloo" (hierna: de quick scan) van 20 juli 2017 opgesteld. In de quick scan staat dat dat tijdens het

veldbezoek aan de westkant van het plangebied een wezel of hermelijn is waargenomen. Het plangebied is met de afwisseling van ruigtes, bosjes en volkstuinten geschikt leefgebied voor kleine marterachtigen. Door de voorgenomen ontwikkelingen kunnen vaste rust- en verblijfplaatsen en essentieel leefgebied van deze soorten worden aangetast. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen waar geschikt leefgebied ligt voor kleine marterachtigen en wat het effect is van de voorgenomen ontwikkelingen. Verder staat in de quick scan dat in (de omgeving van) het plangebied verschillende soorten vleermuizen voorkomen. Door het kappen van bomen, het verwijderen van opgaande begroeiing en het herinrichten van gronden kunnen vliegroutes en foerageergebied en daarmee indirect vaste rust- en verblijfplaatsen van vleermuizen worden aangetast. Volgens de quick scan is het aannemelijk dat er binnen het plangebied meerdere en grotere verblijfplaatsen, zoals kraamverblijfplaatsen, van de gewone dwergvleermuis of verblijfplaatsen van andere soorten vleermuizen aanwezig zijn. Door het slopen van gebouwen en het kappen van bomen kunnen vaste rust- en verblijfplaatsen van vleermuizen worden aangetast. Om de aanwezigheid van verblijfplaatsen en daarmee de effecten op vleermuizen in beeld te brengen is daarom nader onderzoek noodzakelijk.

In de quick scan staat verder dat tijdens het veldbezoek een aantal vogelsoorten is gehoord en gezien. Rondom het plangebied (op minimaal 500 m afstand) zijn diverse nestlocaties bekend van de kerkuil. Omdat kerkuilen een territorium hebben met een grootte tussen de 60 en 1.200 hectare is het niet uit te sluiten dat het bestemmingsplangebied onderdeel uitmaakt van het foerageergebied van de kerkuil. Hier moet bij de ontwikkeling van het plangebied rekening mee worden gehouden. Van de soorten gierzwaluw en huismus kunnen door het slopen van gebouwen en het verwijderen van begroeiing nestplaatsen en andere essentiële onderdelen van het leefgebied worden aangetast. In dit stadium is de exacte invulling van de verschillende deelgebieden binnen het plangebied nog niet bekend en is het onduidelijk welke gebouwen gesloopt gaan worden en waar opgaande begroeiing wordt verwijderd. Zodra hier meer duidelijkheid over is, moet nader onderzoek worden uitgevoerd om de aanwezigheid van verblijfplaatsen en daarmee de effecten op de gierzwaluw en de huismus in beeld te brengen.

Over de rugstreeppad staat in de quick scan dat op ruime afstand ten westen van het plangebied de rugstreeppad is waargenomen. In het gebied zelf is de soort niet aangetroffen; de watergangen binnen het plangebied zijn vanwege hun diepte en overwegende steile oevers ongeschikt voor deze soort. Omdat rugstreeppadden in staat zijn om gebieden snel te koloniseren en hierbij grote afstanden kunnen afleggen, is het niet uit te sluiten dat de soort zich op termijn alsnog vestigt in het plangebied. Indien er meer duidelijkheid is over de voorgenomen ontwikkelingen binnen het plangebied, dient door een deskundig ecoloog beoordeeld te worden of en

welke effecten mogelijk optreden op het landhabitat van rugstreeppad.

28.3. De Afdeling overweegt dat het plan een verbrede reikwijdte heeft, zeer globaal van aard is en op een groot gebied betrekking heeft. De raad heeft in de plantoelichting een beroep gedaan op artikel 7c, negende lid, onder a, sub 2, van het Besluit uitvoering Chw. Daarin is bepaald dat kan worden afgeweken van de verplichting die is neergelegd in artikel 3.1.6, eerste lid, onder f, van het Besluit ruimtelijke ordening om in de plantoelichting de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan neer te leggen. De Afdeling is daarom van oordeel dat de raad in dit opzicht alleen had moeten afzien van de vaststelling van het plan indien de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat geen enkele wijze van uitvoering van het plan mogelijk is die in overeenstemming is met het soortenbeschermingsregime in de Wnb.

De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat er geen aanleiding is om aan te nemen dat geen enkele wijze van uitvoering van het plan mogelijk is die in overeenstemming is met het soortenbeschermingsregime in de Wnb. In de quick scan wordt niet geconcludeerd dat uitvoering van het plan onvermijdelijk zal leiden tot overtredingen van verbodsbepalingen in de Wnb waarvoor geen ontheffingen kunnen worden verleend. Uit de quick scan volgt alleen dat wellicht ontheffingen nodig zijn, afhankelijk van de vraag of bij nader, gericht onderzoek blijkt dat in het plangebied daadwerkelijk beschermde soorten voorkomen. Het zou kunnen dat een benodigde ontheffing in een concreet geval niet kan worden verleend. Dan moet wellicht voor de gewenste woningbouw een andere locatie in het plangebied worden gekozen of kan een minder groot aantal woningen worden gerealiseerd dan het maximaal toegestane aantal, maar dat betekent niet dat het plan op geen enkele wijze kan worden uitgevoerd. De Afdeling ziet in de uitspraak waarop Heilloze Weg zich heeft beroepen geen aanleiding voor een ander oordeel, omdat die uitspraak niet gaat over een bestemmingsplan met een verbrede reikwijdte.

De raad hoefde in het plan geen regel op te nemen dat bij toetsing van concrete initiatieven moet worden beoordeeld of het soortenbeschermingsregime in de Wnb in de weg staat aan de uitvoerbaarheid van dat initiatief. Zo'n regel is niet nodig, omdat het bevoegd gezag bij de beoordeling van een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor bouwen zelf al moet nagaan of een ontheffing op grond van de Wnb nodig is en zo ja, of die al is aangevraagd of verleend. Indien zo'n ontheffing nog niet is aangevraagd of verleend, kan de omgevingsvergunning alleen worden verleend als het bevoegd gezag voor de ontheffing heeft verklaard daartegen geen bedenkingen te hebben. Dit is geregeld in artikel 2.1, eerste lid, onder i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in samenhang met artikelen 2.2.aa en 6.10a, van het Besluit omgevingsrecht.

Het betoog slaagt niet.

De beroepen van [appellant sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 11] en [appellant sub 12] en anderen

29. [appellant sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 11] en [appellant sub 12] en anderen zijn eigenaren van één of meer percelen ten oosten van de Oosterzijweg, aan de rand van het plangebied. Zij willen een aantal woningen bouwen op deze percelen en hebben daarom in de voorbereidingsfase een voorstel ingediend bij het gemeentebestuur. Op één perceel van [appellant sub 12] en anderen heeft de raad woningen mogelijk gemaakt in het plan, maar op de andere percelen heeft de raad geen woningen mogelijk gemaakt. Het steekt hen dat het gemeentebestuur niet met hen wil overleggen over hun plannen.

De raad achtte het niet wenselijk om op deze percelen woningen mogelijk te maken, omdat het gebied langs de Oosterzijweg een bijzondere cultuurhistorische en landschappelijke waarde heeft.

30. [appellant sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 11] en [appellant sub 12] en anderen betogen dat de raad ten onrechte geen woningen mogelijk heeft gemaakt op een aantal van hun percelen. Volgens hen biedt de Kadernota Zandzoom 2017 (hierna: de Kadernota) ruimte aan hun bouwplannen. Weliswaar blijkt uit de Kadernota dat wordt ingezet op het behoud van het groene karakter en de openheid van het gebied, maar het behoud van de strandvlaktes ter plaatse van de Oosterzijweg is in de Kadernota niet genoemd. Volgens appellanten blijkt uit de Kadernota juist dat woningbouw op hun percelen mogelijk wordt geacht, afhankelijk van de woningbouwcapaciteit elders. Ook is woningbouw op hun percelen volgens hen niet in strijd met het beleidsstuk "Stedenbouwkundige visie en beeldregieplan Zandzoom Heiloo" van 16 augustus 2016 (hierna: de stedenbouwkundige visie) en het Ruimtelijk kwaliteitskader. Zij vinden dat op hun percelen geen bijzondere cultuurhistorische of landschappelijke waarden meer aanwezig zijn en dat de raad consequent handelt, omdat aan hun percelen geen dubbelbestemming of aanduiding ter bescherming van landschappelijke of cultuurhistorische waarden is toegekend. Appellanten wijzen er ook op dat het gebied rondom hun percelen de laatste jaren sterk is verstedelijkt, het plan een verdere verstedelijking mogelijk maakt en dat er plannen zijn voor een aansluiting op de A9. Verder wijzen zij erop dat een groot deel van Heiloo in het verleden op strandvlaktes is gerealiseerd. [appellant sub 12] en anderen stellen dat op hun perceel geen bijzondere landschappelijke en cultuurhistorische waarden meer aanwezig zijn, omdat op hun perceel een tuin is aangelegd.

30.1. De raad acht woningbouw op de percelen niet wenselijk, omdat daardoor bijzondere landschappelijke en cultuurhistorische waarden zouden worden aangetast. In het verleden is ter plaatse de buurtschap Oosterzij gesticht, wat nog te herkennen is in de bestaande bebouwingsstructuur. De locatie aan de Oosterzijweg is één van de weinige plaatsen in Heiloo waar nog een ruimtelijk onderscheid zichtbaar is tussen de bebouwing van de buurtschap, die op enige afstand van de Oosterzijweg ligt, en de Oosterzijweg zelf. De overgang van de dichtere strandwal met bebouwing naar de open

laaggelegen strandvlakte is hier volgens de raad nog goed te ervaren door het zichtbare hoogteverschil en door de afwezigheid van bebouwing op de kleine strandvlakte. De percelen van appellanten liggen op deze strandvlakte. De woningbouw die appellanten wensen gaat ten koste van de openheid van de strandvlakte, de diepe vergezichten en de panorama's en is daarom in strijd met de kadercriteria in het Ruimtelijk kwaliteitskader voor strandvlakten.

30.2. De Afdeling is van oordeel dat de raad in redelijkheid een zwaarder gewicht heeft kunnen toekennen aan het behoud van landschappelijke en cultuurhistorische waarden op de percelen van [appellant sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 11] en [appellant sub 12] en anderen dan aan hun belangen bij woningbouw. De raad heeft deugdelijk gemotiveerd dat op hun percelen nog bijzondere landschappelijke en cultuurhistorische waarden aanwezig zijn. Daarbij is niet doorslaggevend dat de raad aan de strandvlakte geen landschappelijke of cultuurhistorische dubbelbestemming of aanduiding heeft toegekend. Het gaat erom of de landschappelijke en cultuurhistorische waarden feitelijk aanwezig zijn op de percelen van appellanten. In het deskundigenbericht is vastgesteld dat uit de toelichting van de raad blijkt dat de ligging van de buurtschap Oosterzij op een klein stukje strandwal, dat parallel loopt aan de grote strandwal, zowel cultuurhistorisch als landschappelijk bijzonder is. Deze bijzondere ligging is volgens het deskundigenbericht nog steeds zichtbaar, omdat de weiden in de strook strandvlakte die voor deze woningen is gelegen niet bebouwd zijn. Ook in het Ruimtelijk kwaliteitskader wordt gewezen op de bijzondere cultuurhistorische waarde van de buurtschap Oosterzij. Deze landschappelijke en cultuurhistorische waarden zijn ook aanwezig op het perceel van [appellant sub 12] en anderen. Weliswaar is op hun perceel een tuin aangelegd, maar deze tuin is niet bebouwd. Als op de strandvlakte woningen worden gebouwd, zullen deze landschappelijke en cultuurhistorische waarden worden aangetast. De raad handelt niet inconsequent door aan de percelen van appellanten geen landschappelijke of cultuurhistorische dubbelbestemming of aanduiding toe te kennen. Om de landschappelijke en cultuurhistorische waarden op de percelen van appellanten te beschermen heeft de raad de bestemmingen "Groen" en "Tuin" toegekend. Binnen deze bestemmingen mogen slechts beperkt gebouwen worden opgericht. Ook handelt de raad niet inconsequent door op percelen van appellanten geen woningbouw toe te staan, terwijl elders in het plangebied wel verstedelijking, zoals woningbouw, is toegestaan. Het gaat hier om landschappelijke en cultuurhistorische waarden die nog op weinig andere locaties in Heiloo voorkomen. Dat een groot deel van Heiloo in het verleden op strandvlaktes is gerealiseerd, betekent niet dat de raad geen bescherming mag bieden aan overgebleven landschappelijke en cultuurhistorische waarden.

Het betoog slaagt niet.

31. Tussen partijen is ook discussie over de vraag of milieucontouren van aanwezige bedrijven in de weg staan aan de woningbouw die appellanten wensen. De Afdeling zal niet ingaan op deze discussie, omdat de raad al vanwege het behoud van de aanwezige landschappelijke en cultuurhistorische waarden heeft kunnen weigeren om woningen mogelijk te maken op de percelen van appellanten. Het beroep van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B]

32. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] achten het in strijd met het verbod van willekeur dat het plan niet voorziet in de mogelijkheid om woningen te bouwen op hun eigen gronden, maar wel voorziet in woningen in de directe omgeving, waaronder de zogeheten kavel [appellant sub 12A].

32.1. De hiervoor bij de beroepen van [appellant sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 11] en [appellant sub 12] en anderen beschreven waarden zijn ook aanwezig op de gronden waar [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] de mogelijkheid wensen om woningen te bouwen. De Afdeling is van oordeel dat de raad in redelijkheid een zwaarder gewicht heeft kunnen toekennen aan het behoud van de aanwezige landschappelijke en cultuurhistorische waarden dan aan hun belangen bij woningbouw.

Voorts heeft de raad in redelijkheid een uitzondering kunnen maken voor de gronden waar het [bedrijf] was gevestigd. Door daar woningbouw mogelijk te maken, kon het bedrijf worden verplaatst. De kavel [appellant sub 12A] grenst direct aan deze ontwikkeling en maakt daar integraal deel van uit. Het betoog slaagt niet.

33. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] achten de woningbouw op de kavel [appellant sub 12A] in strijd met de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie als bedoeld in artikel 15 van de Provinciale Ruimtelijke Verordening Noord-Holland (hierna: de PRV).

33.1. In het verweerschrift stelt de raad zich op het standpunt dat de kavel [appellant sub 12A] binnen bestaand stedelijk gebied ligt, zodat artikel 15 van de PRV niet van toepassing is.

33.2. Naar aanleiding van het deskundigenbericht heeft de raad zich ter zitting op het standpunt gesteld dat de kavel [appellant sub 12A] wel buiten bestaand stedelijk gebied ligt, zodat artikel 15 van de PRV wel van toepassing is.

33.3. Op basis van het deskundigenbericht stelt de Afdeling vast dat de kavel [appellant sub 12A] buiten bestaand stedelijk gebied ligt als bedoeld in artikel 15 van de PRV. Dat is ook niet langer in geschil. Artikel 15 van de PRV luidt:

"1. Gedeputeerde Staten stellen de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie vast, die de provinciale belangen beschrijft ten aanzien van landschappelijke en cultuurhistorische waarden.

2. Een bestemmingsplan kan voorzien in een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling in het landelijk gebied, indien gelet op de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie:

a. rekening wordt gehouden met:

i. de ambities en ontwikkelingsprincipes van het toepasselijke ensemble, en;

ii. de ambities en ontwikkelprincipes van de toepasselijke provinciale structuren, en;

b. hierbij wordt betrokken:

i. de kansen zoals beschreven bij de ambities en ontwikkelprincipes, en;

ii. de ontstaansgeschiedenis en de kernwaarden van het toepasselijke ensemble, en;

iii. de ontstaansgeschiedenis en de kernwaarden van de toepasselijke provinciale structuren.

3. De toelichting van een bestemmingsplan bevat een motivering waaruit moet blijken dat voldaan is aan het bepaalde in het tweede lid.

[...].

33.4. In de plantoelichting, noch in het verweerschrift staat een motivering waarom de voorziene woningbouw in overeenstemming is met artikel 15 van de PRV. Ter zitting heeft de raad verwezen naar zijn zienswijze op het deskundigenbericht. Daar staat op dit punt echter niet meer dan dat het provinciebestuur met het plan kan instemmen. Voor zover de raad ter zitting heeft verwezen naar het Ruimtelijk kwaliteitskader, staat daarin evenmin de uitkomst van een toetsing aan artikel 15 beschreven. Op dit punt is het plan dan ook onvoldoende gemotiveerd, zodat het in zoverre in strijd is met artikel 3:46 van de Awb.

Het betoog slaagt.

34. Voor zover [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] betogen dat de kavel [appellant sub 12A] op een conceptkaart voor een nieuwe provinciale verordening is aangewezen voor de kernkwaliteit "Bijzonder Provinciaal Landschap", is gebleken dat de raad hiertegen een zienswijze heeft ingediend. Die zienswijze is gegrond verklaard. De kaart is aangepast en de gronden zijn niet meer als zodanig aangewezen.

Het betoog slaagt niet.

Het beroep van [appellant sub 1]

35. [appellant sub 1] wenst dat het plan ten oosten van de woning aan de [locatie] te Heiloo woningbouw mogelijk maakt. De raad heeft die gronden buiten het plan gelaten omdat de woonkwaliteit daar matig tot slecht is.

36. [appellant sub 1] betoogt dat het plan ten onrechte niet voorziet in de door hem gewenste mogelijkheid om woningen te bouwen op zijn gronden ten oosten van de [locatie], kadastraal bekend Heiloo, nr. 2728, en het perceel van de gemeente nr. 2729. Hierbij voert hij aan dat alle terreinen rondom deze percelen een woonbestemming gekregen hebben.

36.1. De raad heeft de gronden waarop het beroep van [appellant sub 1] betrekking heeft buiten het plangebied gelaten. Daardoor blijft de bestemming "Uit te werken bestemming wonen 4 (UW4)" uit het vorige plan uit 2005 van toepassing.

36.2. De raad komt beleidsruimte toe bij het bepalen van de begrenzingen van een bestemmingsplan. Deze ruimte is echter niet zo groot dat de raad een begrenzing kan vaststellen die in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Wat [appellant sub 1] heeft aangevoerd geeft de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de vastgestelde planbegrenzing strekt

ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. In dit verband heeft de raad gesteld dat de gronden tussen de Westerweg en de spoorlijn niet voor woningbouw in aanmerking komen, omdat het wonen leefklimaat daar matig tot slecht is. Dat komt omdat daar geen geluidsscherm zal worden gerealiseerd. De geluidsbelasting, zonder scherm, zal daar maximaal 73 dB bedragen. De maximaal hoogst toelaatbare waarde van 68 dB wordt pas niet meer overschreden vanaf een punt dat ligt op ongeveer 45 m vanaf het midden van de spoorbaan.

Indien [appellant sub 1] daar toch woningen wil bouwen, verlangt de raad dat [appellant sub 1] aantoon op welke wijze daar woningen met een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kunnen worden gebouwd. Die onderbouwing heeft [appellant sub 1] tot nu toe niet geleverd.

Het betoog slaagt niet.

Gevolgen voor het plan en proceskosten

37. Zoals is overwogen onder 3, is het plan vastgesteld in strijd met artikel 3:2 en artikel 3:46 van de Awb en artikel 15 van de PRV. Het gehele bestemmingsplan moet worden vernietigd.

Tussen een bestemmingsplan en een gelijktijdig vastgesteld exploitatieplan bestaat een samenhang die onder meer is af te leiden uit de artikelen 6.12 en 8.3, derde lid, van de Wro en uit de functie van het exploitatieplan voor de verwezenlijking van het bestemmingsplan. Gelet op deze samenhang tussen beide plannen dient in dit geval ook het bestreden besluit, wat betreft de vaststelling van het exploitatieplan, te worden vernietigd.

Meerdere partijen hebben aan Afdeling verzocht om een bestuurlijke lus toe te passen. De Afdeling ziet daar geen aanleiding voor, gezien de aard en de omvang van de geconstateerde gebreken.

38. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling wel aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

39. Ten aanzien van Heilloze weg, [appellant sub 8], [appellant sub 10B] en [appellant sub 10A] en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] moet de raad de proceskosten vergoeden.

Voor [appellant sub 7], BBSH en [appellant sub 3] is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

Aan [appellant sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 11], [appellant sub 12] en anderen en [appellant sub 1] hoeft de raad geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van deze appellanten gegrond:

- [appellant sub 3];

- Vereniging Bewonersbelangen Stationsweg Heiloo;

- [appellant sub 7];

- [appellant sub 8A] en [appellant sub 8B];
 - Stichting Heilloze Weg;
 - [appellant sub 10A] en [appellant sub 10B];
 - [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B];
 II. verklaart de beroepen van deze appellanten ongegrond:

- [appellant sub 1];
 - [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B];
 - [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B],
 - [appellant sub 11];
 - [appellant sub 12] en anderen;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Heiloo van 2 maart 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan en het exploitatieplan "Zandzoom 2019";

IV. draagt de raad van de gemeente Heiloo op om er binnen vier weken na verzending van deze uitspraak voor zorg te dragen dat de vernietiging wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

V. veroordeelt de raad van Heiloo tot vergoeding van in verband met de behandeling van de beroepen opgekomen proceskosten ten aanzien van:

- [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] tot een bedrag van € 1.870,00 (zegge: achttienhonderdzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

- [appellant sub 8A] en [appellant sub 8B] tot een bedrag van € 1.496,00 (zegge: veertienhonderdzesennegentig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

- Stichting Heilloze Weg tot een bedrag van € 4.088,06 (zegge: vierduizend achtentachtig euro en zes cent), waarvan € 1.870,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

- [appellant sub 10A] en [appellant sub 10B] tot een bedrag van € 1.870,00 (zegge: achttienhonderdzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VI. gelast dat de raad Heiloo aan de hierna vermelde appellanten het door hen voor de behandeling van hun beroepen betaalde griffierecht vergoedt:

- € 178,00 (zegge: honderdachtenzeventig euro) voor [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

- € 178,00 (zegge: honderdachtenzeventig euro) voor [appellant sub 3];

- € 354,00 (zegge: driehonderdvierenvijftig euro) voor Vereniging Bewonersbelangen Stationsweg Heiloo;

- € 178,00 (zegge: honderdachtenzeventig euro) voor [appellant sub 7];

- € 178,00 (zegge: honderdachtenzeventig euro) voor [appellant sub 8A] en [appellant sub 8B], met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

- € 354,00 (zegge: driehonderdvierenvijftig euro) voor Stichting Heilloze Weg;

- € 178,00 (zegge: honderdachtenzeventig euro) voor [appellant sub 10A] en [appellant sub 10B], met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Noot

De hierboven opgenomen uitspraken zijn beide relevant voor het bepalen van de referentiesituatie bij een plan op grond van de Wet natuurbescherming. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'de Afdeling') heeft de feitelijk, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan als referentiesituatie te gelden bij de toetsing van een plan aan artikel 2.7 lid 1 van de Wet natuurbescherming. Anders gezegd: de referentiesituatie is de planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan, maar alleen voor zover deze op dat moment ook feitelijk wordt benut (zie bijvoorbeeld recent: AbRS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1603, Westerveld, r.o. 15.3).

Er zijn tal van situaties denkbaar waarbij deze strikte regel in de praktijk knelt.

Zo komt in de agrarische sector een fluctuatie in diersoorten en -aantallen veel voor. De diersoorten en -aantallen die direct voorafgaand aan het moment van vaststelling van het bestemmingsplan aanwezig zijn, geven niet altijd een goed beeld van de bedrijfsvoering (zie meer over dit voorbeeld: Paul Bodden, *De brede blik van Bruil op het agrarisch omgevingsrecht*, TvAR 2020, nr. 7/8 p. 476).

In de hiervoor opgenomen uitspraak van 1 september 2021 was ook een situatie aan de orde die zich in de praktijk veelvuldig voordoet. Vooruitlopend op de vaststelling van het bestemmingsplan worden agrarische bedrijven die moeten wijken voor de nieuwe functie aangekocht en vaak ook al feitelijk beëindigd. Met de stikstofdepositie van de binnen het plangebied gelegen landbouwbedrijven (als gevolg van het houden van dieren in stallen en het bemesten en beweiden van landbouwgronden) wordt intern gesaldeerd. Wordt de hiervoor geschetste regel strikt toegepast, dan mag deze stikstofdepositie voor zover het gebruik al feitelijk is beëindigd op het moment dat het plan wordt vastgesteld niet worden meegenomen in de referentiesituatie.

De Afdeling heeft in deze uitspraak de lat evenwel minder hoog gelegd. De Afdeling heeft een uitzondering geformuleerd op de hoofdregel dat het niet aanvaardbaar is om in een voortoets of passende beoordeling in het kader van de interne saldering activiteiten mee te nemen in de referentiesituatie die al zijn beëindigd voor de peildatum. De Afdeling acht het wél aanvaardbaar om deze activiteiten

mee te nemen indien onomstotelijk vaststaat dat de activiteit uitsluitend is beëindigd ten behoeve van de ontwikkeling die het plan mogelijk maakt. Dat zal moeten blijken uit een schriftelijk stuk (bijvoorbeeld een overeenkomst) dat dateert uit de periode dat de activiteit werd beëindigd of daarvoor. Verder moet uitgesloten zijn dat de activiteit sowieso zou zijn beëindigd voor de peildatum. Tot slot geldt de voorwaarde dat in de periode tussen de beëindiging van de activiteit en de vaststelling van het plan geen andere stikstofveroorzakende activiteiten zijn ontplooid op het desbetreffende perceel.

De Afdeling motiveert de uitzondering door te vermelden dat het strikt toepassen van de hoofdregel er toe zou kunnen leiden dat de activiteit langer dan beoogd wordt voortgezet, enkel om de mogelijkheid van intern salderen te behouden. De beschermde natuurwaarden in Natura 2000-gebieden zijn daarmee niet gebaat, aldus de Afdeling.

Uit de uitspraak van de Afdeling van 4 maart 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:683, Wijk aan Zee/Beverwijk) volgde overigens reeds dat “ten tijde van de vaststelling van het plan” onder omstandigheden aldus mag worden begrepen dat het moment van het opstellen van de passende beoordeling ten behoeve van het bestemmingsplan bepalend is. In dat geval was een school na het opstellen van de passende beoordeling gesloopt en dus feitelijk niet meer aanwezig toen het plan werd vastgesteld. De Afdeling volstond in dat geval met de constatering dat er geen andere stikstof veroorzakende activiteiten waren ontplooid tussen het moment waarop de passende beoordeling werd gemaakt en het moment waarop het plan werd vastgesteld.

De hiervoor opgenomen uitspraak van 30 juni 2020 maakt duidelijk dat een activiteit die onder het overgangsrecht van het bestemmingsplan valt niet kwalificeert als planologisch legaal gebruik zoals hiervoor bedoeld (zie r.o. 9.2). Eveneens een voor de praktijk belangrijk oordeel. Overigens blijkt uit de uitspraak verder dat een regelmatig repeterend gebruik (in dat geval paardensportevenementen) ook kan kwalificeren als feitelijk gebruik in de hiervoor bedoelde zin. Wederom een nuancering op de hoofdregel.

P.P.A. Boden

Marktordening

8068

ECLI:NL:CBB:2021: 589

College van Beroep voor het bedrijfsleven
6 juni 2021

(X/Staat)

(mr. T. Pavićević, mr. A. Venekamp en mr. D. Brugman)

Met noot H.A. van Bommel

GLB

[Verordening (EU) nr. 1307/2013, art. 33 lid 1, art. 72 lid 1; Algemene wet bestuursrecht, art. 6:16]

Uitbetaling betalingsrechten 2019 en teruggave financiële discipline over het jaar 2019.

Pachter niet bevoegd om percelen aan appellant in gebruik te geven. Beweidingsovereenkomst in dit geval geen rechtsgeldige gebruikstitel. Te goede trouw leidt niet tot een ander oordeel.

uitspraak van de meervoudige kamer van 8 juni 2021 in de zaken tussen
[naam onderneming] , te [plaats] , appellant
(gemachtigde: ir. S. Boonstra),
en
de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder
(gemachtigden: mr. L. Anvelink en mr. M. van den Brink).

Procesverloop

20/377

Bij besluit van 18 december 2019 (het primaire besluit) heeft verweerder het bedrag vastgesteld dat appellant ontvangt aan betalingsrechten (de basisbetaling) en de vergroeningsbetaling voor het jaar 2019 op grond van de Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (de Uitvoeringsregeling). Bij besluit van 20 maart 2020 (het bestreden besluit 1) heeft verweerder het bezwaar van appellant gedeeltelijk gegrond verklaard. Verweerder heeft daarbij het primaire besluit herroepen en het bedrag aan basis- en vergroeningsbetaling voor het jaar 2019 gewijzigd vastgesteld.

Appellant heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld. Dit beroep is geregistreerd onder zaaknummer 20/377.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Appellante heeft een nader stuk ingediend.

20/1044

Bij besluit van 31 augustus 2020 heeft verweerder voor appellant de teruggave financiële discipline 2020 vastgesteld.

Bij besluit van 16 oktober 2020 (het bestreden besluit 2) heeft verweerder het bezwaar van appellant ongegrond verklaard. Dit beroep is geregistreerd onder zaaknummer 20/1044.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Beide zaken

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 25 maart 2021, waar de zaken gevoegd zijn behandeld. Partijen hebben zich laten vertegenwoordigen door hun gemachtigden.

Overwegingen

20/377

1. Het College gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden.

1.1 Op 18 april 2019 heeft verweerder de Gecombineerde opgave 2019 van appellant ontvangen, waar-