

ECLI:NL:RVS:2025:2404

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	28-05-2025
Datum publicatie	28-05-2025
Zaaknummer	202203354/1/R2
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 14 oktober 2020 heeft het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland een vergunning verleend op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming aan BPD voor de realisatie en het gebruik van 163 woningen in Egmond aan den Hoef. BPD heeft op 9 april 2020 een aanvraag gedaan voor een natuurvergunning voor het project Delversduin. De natuurvergunning is verleend, omdat na extern salderen met stikstofdepositieruimte uit het stikstofregistratiesysteem, volgens het college, de natuurlijke kenmerken van de betreffende Natura 2000-gebieden met zekerheid niet werden aangetast. De rechtbank heeft het besluit vernietigd en het college opgedragen om een nieuw besluit op de aanvraag te nemen. Dit heeft het college gedaan op 22 mei 2024. De natuurvergunning is geweigerd, omdat het project leidt tot een gelijkblijvende of lagere stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie (intern salderen), zodat een natuurvergunning niet was vereist. De referentiesituatie is ontleend aan algemene regels over bemesten. [wederpartij] en anderen betogen dat niet is uitgesloten dat het project Overduin leidt tot stikstofdepositie op het Natura 2000-gebied Noordhollands Duinreservaat en dat daarom wel een natuurvergunning nodig is.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Sdu Nieuws Omgevingsrecht 2025/118 STAB-OGR-Updates.nl 2025-0097 Milieurecht Totaal 2025/7842 NJB 2025/1801 ABkort 2025/119 M en R 2025/76 met annotatie van P. Mendelts

Uitspraak

202203354/1/R2.

Datum uitspraak: 28 mei 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

BPD Ontwikkeling B.V., gevestigd te Amsterdam,
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 22 april 2022 in zaak nr. 20/6318 in het geding tussen:

[wederpartij] en anderen

en

het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland.

Procesverloop

Bij besluit van 14 oktober 2020 heeft het college een vergunning verleend op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) aan BPD voor de realisatie en het gebruik van

163 woningen in Egmond aan den Hoef.

Bij uitspraak van 22 april 2022 heeft de rechtbank het door [wederpartij] en anderen daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 14 oktober 2020 vernietigd en het college opgedragen een nieuw besluit te nemen.

Tegen deze uitspraak heeft BPD hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] en anderen hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij besluit van 22 mei 2024 heeft het college een nader besluit genomen. De gevraagde vergunning is alsnog geweigerd omdat voor het project geen vergunning nodig is (een zogenaamde "positieve weigering").

[wederpartij] en anderen hebben gronden ingediend tegen het besluit van 22 mei 2024.

[wederpartij] en anderen, BPD en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 februari 2025, waar BPD, vertegenwoordigd door [gemachtigden], bijgestaan door mr. F. Onrust en mr. J.C. Ellerman, beiden advocaat te Amsterdam, vergezeld door [medewerker], werkzaam bij Sweco, [wederpartij] en anderen, vertegenwoordigd door [wederpartij] en [persoon], bijgestaan door mr. I. van der Poel en mr. U. Pinas, beiden advocaat te Hoorn, en het college, vertegenwoordigd door mr. F. Sassen en ing. C. van Duijvenbode, bijgestaan door mr. R.D. Reinders, advocaat te Den Haag, zijn verschenen.

Overwegingen

SAMENVATTING

Kern van de zaak

1. De Afdeling oordeelt in deze uitspraak dat de wijziging van haar rechtspraak over intern salderen bij de beoordeling van de natuurvergunningplicht, zoals uiteengezet in de uitspraak van de Afdeling van 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, (hierna: de 18 december- uitspraak) ook geldt voor intern salderen met een toestemming ontleend aan algemene regels over agrarisch gebruik waar bemesten een onderdeel van is. De wijziging komt er in de kern op neer dat intern salderen met een toestemming ontleend aan algemene regels over bemesten, evenals intern salderen met natuur- en/of milieutoestemmingen, niet meer mag worden betrokken bij de vraag of een natuurvergunning nodig is. Intern salderen met een van de bovengenoemde toestemmingen mag wel worden betrokken bij de vraag of een natuurvergunning kan worden verleend.

Waar gaat deze zaak over?

1.1. Deze zaak gaat over het woningbouwproject Overduin (voorheen: Delversduin) in Egmond aan den Hoef. BPD heeft een natuurvergunning aangevraagd voor de bouw en het gebruik van 162 woningen en bijbehorende verkeersgeneratie. Nadat de rechtbank de natuurvergunning van het college van 14 oktober 2020 had vernietigd, heeft het college bij besluit van 22 mei 2024 de natuurvergunning geweigerd, omdat het project leidt tot een gelijkblijvende of lagere stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie (intern salderen).

Samenvatting van het beoordelingskader intern salderen met algemene regels over bemesten

1.2. In de 18 december-uitspraak heeft de Afdeling geoordeeld dat, anders dan voorheen, de referentiesituatie niet mag worden betrokken bij de vraag of significante gevolgen van een project op voorhand zijn uitgesloten. In de voortoets mag voor de beoordeling of significante gevolgen zijn uitgesloten, geen vergelijking worden gemaakt van de gevolgen van de bestaande vergunde situatie met de gevolgen van het project na wijziging. Dit betekent dat in de voortoets, bij de beoordeling of significante gevolgen op voorhand zijn uitgesloten, de gevolgen van het project op zichzelf worden onderzocht. Als uit de voortoets volgt dat significante gevolgen niet op voorhand zijn uitgesloten, dan is voor het project een natuurvergunning nodig. Die zal dus vaker dan voorheen nodig zijn. De Afdeling komt in deze uitspraak tot de conclusie dat ditzelfde geldt voor situaties waarin de referentiesituatie is ontleend aan algemene regels over bemesten. Dit is uitgewerkt in 9-9.8.

1.3. Intern salderen met een referentiesituatie ontleend aan algemene regels over bemesten mag, evenals intern salderen met natuur- en milieutoestemmingen, onder voorwaarden als mitigerende maatregel betrokken worden in de passende beoordeling van de gevolgen van het project. Voor de wijze

waarop wordt bepaald of er een referentiesituatie kan worden ontleend aan algemene regels over bemesten en wat de omvang van de referentiesituatie is, wordt aangesloten bij de uitspraak van de Afdeling van 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874. Aan dat kader wordt toegevoegd dat, bij intern salderen met een toestemming die is ontleend aan algemene regels over agrarische gebruik van gronden, de gevolgen van dat toegestane gebruik als landbouwgrond in de referentiesituatie mogen worden betrokken, tenzij die gronden structureel niet meer in gebruik zijn als landbouwgrond en niet zonder nieuwe natuurtoestemming opnieuw in gebruik kunnen worden genomen als landbouwgrond. Als peilmoment voor de vraag of de gronden structureel niet meer in gebruik zijn als landbouwgrond geldt de aanvraag voor de natuurvergunning of de overeenkomst tot overname van de rechten van het toegestane gebruik of een ander objectief bepaalbaar moment. Dit is uitgewerkt in 17.2-17.6.

1.4. De Afdeling verwijst naar overwegingen 18-18.4, waarin uiteengezet is hoe in dit geval aan de voorwaarden is voldaan dat intern salderen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling mag worden betrokken. De uitspraak heeft ook tot gevolg dat intern salderen met een referentiesituatie ontleend aan algemene regels alleen mogelijk is, als voldaan is aan het additionaliteitsvereiste. De Afdeling licht in deze uitspraak nogmaals toe dat het additionaliteitsvereiste alleen ziet op het gedeelte van de referentiesituatie dat wordt ingezet als mitigerende maatregel. Bij de vraag of aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan, is dus alleen het gedeelte van de referentiesituatie dat wordt ingezet als mitigerende maatregel relevant. Slechts voor dat deel (en dus niet voor de gehele referentiesituatie) moet worden onderbouwd dat het inzetten daarvan niet al nodig is in het licht van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrictlijn (hierna: Hrl).

Ook verduidelijkt de Afdeling in deze uitspraak dat de afweging over welke instandhoudings- en/of passende maatregelen worden getroffen niet plaatsvindt op het niveau van het individuele project, maar project-overstijgend is. Dat betekent niet dat de aspecten die samenhangen met het individuele project helemaal geen rol kunnen spelen, maar het is aan het college om hierover een afweging te maken. Dat is uitgewerkt in 19-19.5.

1.5. De Afdeling wijst erop dat, als een plan, programma of pakket van maatregelen waarin gemotiveerd wordt welke instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen die nodig zijn om uitvoering te geven aan artikel 6, eerste en tweede lid, van de Hrl, worden getroffen, in uitvoering is, dit behulpzaam kan zijn bij de beoordeling of voldaan is aan het additionaliteitsvereiste.

OVERGANGSRECHT INWERKINGTREDING OMGEVINGSWET

2. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om een natuurvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 2.9, eerste lid, aanhef en onder a, van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt.

De aanvraag om een natuurvergunning is ingediend op 9 april 2020. De gewijzigde aanvraag is ingediend op 14 augustus 2023. Dat betekent dat in dit geval de Wet natuurbescherming, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

INLEIDING

3. BPD heeft op 9 april 2020 een aanvraag gedaan voor een natuurvergunning voor het project Delversduin (nu: het project Overduin). Op 14 oktober 2020 is de natuurvergunning verleend, omdat na extern salderen met stikstofdepositieruimte uit het stikstofregistratiesysteem, volgens het college, de natuurlijke kenmerken van de betreffende Natura 2000-gebieden met zekerheid niet werden aangetast. De rechtbank heeft het besluit van 14 oktober 2020 vernietigd en het college opgedragen om een nieuw besluit op de aanvraag te nemen. Dit heeft het college gedaan op 22 mei 2024. De natuurvergunning is geweigerd, omdat het project leidt tot een gelijkblijvende of lagere stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie (intern salderen), zodat een natuurvergunning niet was vereist. De referentiesituatie is ontleend aan algemene regels over bemesten.

[wederpartij] en anderen betogen dat niet is uitgesloten dat het project Overduin leidt tot stikstofdepositie op het Natura 2000-gebied Noordhollands Duinreservaat en dat daarom wel een natuurvergunning nodig is.

INTREKKING HOGER BEROEP BPD

4. Op de zitting heeft BPD haar hoger beroep ingetrokken.

5. Het besluit van 22 mei 2024 wordt, gelet op artikel 6:24, gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van de Awb van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding. [wederpartij] en anderen hebben gronden aangevoerd tegen het nadere besluit. De Afdeling zal hieronder het beroep van [wederpartij] en anderen bespreken.

NADER BESLUIT

6. Het besluit van 22 mei 2024 gaat over de gewijzigde aanvraag van BPD. De wijziging ziet op het realiseren van 162 woningen in plaats van 163 woningen. Het college heeft geweigerd een natuurvergunning te verlenen, omdat op voorhand is uitgesloten dat het project leidt tot significante effecten op de betreffende Natura 2000-gebieden. Hierdoor is het project volgens het college niet vergunningplichtig.

Volgens het college kan intern gesaldeerd worden met het bemesten dat was toegestaan op de gronden. Het project wordt gerealiseerd op twee percelen die voorheen in gebruik waren voor agrarische doeleinden. Voor beide percelen geldt dat vanaf 10 juni 1994 het planologisch regime grasland toestond en dat op de referentiedatum de percelen in gebruik waren als landbouwgrond. Ter onderbouwing verwijst het college naar twee luchtfotos uit het Landelijk Grondgebruiksbestand Nederland 2 (hierna: LGN2). Voor het zuidelijke perceel geldt dat daar feitelijk in de periode 2000-2005 een tijdelijk asielzoekerscentrum was geplaatst, maar het planologisch regime is nooit gewijzigd. Toch is het zuidelijke perceel niet betrokken bij de referentiesituatie. De omvang van de referentiesituatie is berekend op grond van de maximale toegestane toediening van mest voor grasland met volledig maaien op zandgrond.

Op grond van de AERIUS-berekening van 12 december 2023 is uitgesloten dat de beoogde situatie leidt tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie, zo staat in het besluit.

Uitspraak van de Afdeling van 18 december 2024

7. In de 18 december-uitspraak is geoordeeld dat, anders dan voorheen, de referentiesituatie die wordt ontleend aan een milieu- of natuurtoestemming niet mag worden betrokken bij de vraag of significante gevolgen van een project op voorhand zijn uitgesloten. Dit betekent dat voor de beoordeling of significante gevolgen zijn uitgesloten, geen vergelijking mag worden gemaakt tussen de gevolgen van de bestaande vergunde situatie en de gevolgen van het project na wijziging. In de voortoets worden de gevolgen van het project op zichzelf, inclusief inherente standaardonderdelen onderzocht, bij de beoordeling of significante gevolgen op voorhand zijn uitgesloten. Als uit de voortoets volgt dat significante gevolgen niet op voorhand zijn uitgesloten, dan is voor het project een natuurvergunning nodig.

Intern salderen met de referentiesituatie die wordt ontleend aan een milieu-of natuurtoestemming, kan onder voorwaarden worden betrokken als mitigerende maatregel in de passende beoordeling. In die passende beoordeling mogen alle rechtstreekse met het project samenhangende gevolgen betrokken worden. De wijziging, beëindiging of continuering van onderdelen van een bestaande milieu- of natuurvergunde situatie, of een combinatie daarvan, zijn rechtstreekse met - de wijziging van - het project samenhangende gevolgen.

7.1. Naar aanleiding van de 18 december-uitspraak hebben partijen schriftelijk toegelicht wat volgens hen de betekenis is van die uitspraak voor de voorliggende zaak. In de voorliggende zaak is, anders dan in de 18 december-uitspraak, intern gesaldeerd met een toestemming die is ontleend aan algemene regels over bemesten en niet met een milieu- of natuurtoestemming. Hieronder zullen de beroepsgronden van [wederpartij] en anderen en de reacties van het college en BPD worden besproken.

Rol intern salderen in de voortoets met een toestemming die is ontleend aan algemene regels

8. [wederpartij] en anderen betogen dat de referentiesituatie niet had mogen worden betrokken in de voortoets. Volgens [wederpartij] en anderen is het stoppen met bemesten geen inherent standaardonderdeel van het nieuwe project, maar een mitigerende maatregel die mag worden betrokken in de passende beoordeling.

8.1. Het college en BPD zetten uiteen dat weliswaar mitigerende maatregelen alleen in de passende beoordeling mogen worden betrokken, maar dat in dit geval geen sprake is van een mitigerende maatregel. Volgens het college en BPD is het stoppen van bemesten geen mitigerende maatregel die beoogt de gevolgen van het project te verzachten, maar een onvermijdelijk feitelijk gevolg van het

bouwen van woningen op voormalige agrarische gronden. Het feitelijk beëindigen van het bemesten mag dus worden betrokken in de voortoets.

Aanvullend zetten BPD en het college uiteen dat het stoppen met bemesten een standaardonderdeel is van het project. Voor alle woningbouwprojecten die worden voorzien op agrarische gronden geldt dat het bemesten stopt. Het is in de woorden van BPD en het college in geen enkel geval denkbaar dat het bemesten op gronden niet stopt bij een woningbouwproject dat wordt gerealiseerd op agrarische gronden. Ter onderbouwing verwijzen het college en BPD naar de conclusie van advocaat-generaal Kokott bij het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 15 juni 2023, Eco-Advocacy, ECLI:EU:C:2023:477 (hierna: het Eco-Advocacy arrest)

8.2. Het college zet uiteen dat het in de arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) niet leest dat de bestaande vergunde situatie (referentiesituatie) niet in de voortoets mag worden betrokken. Volgens het college mag in de voortoets juist wel rekening gehouden worden met de al toegestane situatie op een bepaalde locatie. Het college stelt, onder verwijzing naar de hierna genoemde arresten van het Hof, dat bij de wijziging van een project, die wijzigingen altijd centraal staan in de voortoets. Er kan maar op één manier worden gezien wat de gevolgen van de wijzigingen zijn van een project en dat is door te kijken naar de reeds toegestane situatie. Het college verwijst naar het arrest van 7 november 2018, PAS, ECLI:EU:C:2018:882, het arrest van 15 mei 2014, Briels, ECLI:EU:C:2014:330, het arrest van 10 november 2022, AquaPri, ECLI:EU:C:2022:864, en de uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71 (Logtsebaan-uitspraak).

Ook geven het college en BPD aan dat zij, anders dan de Afdeling, in het Eco-Advocacy arrest niet lezen dat uitsluitend standaardonderdelen mogen worden betrokken in de voortoets. Volgens hen leidt het oordeel in het Eco-Advocacy arrest niet tot een beperking van de jurisprudentie van het Hof over wat in de voortoets mag worden betrokken, maar geeft het Hof alleen aan dat ook standaardonderdelen in het ontwerp van een project die een mitigerende werking hebben, maar verplicht zijn voor alle soortgelijke projecten, mogen worden betrokken in de voortoets. Het is in dat opzicht eerder een verruiming van de bestaande jurisprudentie, volgens het college.

9. Zoals uiteengezet onder 17.2 van de 18 december-uitspraak wordt het instrument van intern salderen - dat is het inzetten van de referentiesituatie - in de praktijk benut voor een veelheid aan situaties. In het overgrote deel van deze situaties zal geen sprake zijn van voortzetting van één-en-hetzelfde project, maar van een nieuw project. In zón situatie moet dus worden beoordeeld of significant negatieve gevolgen van het nieuwe project op voorhand kunnen worden uitgesloten. In de 18 december-uitspraak deed zich de vraag voor welke rol een natuurtoestemming of milieutoestemming die is verleend voor de referentiedatum en sindsdien is gecontinueerd, bij een dergelijke beoordeling kan hebben.

9.1. In een voortoets wordt beoordeeld of op grond van objectieve gegevens is uitgesloten dat een project op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen heeft. Van een project is in ieder geval sprake als op een locatie een geheel nieuwe activiteit wordt gerealiseerd.

Onder 17.3 van de 18 december-uitspraak heeft de Afdeling overwogen dat zij uit het Eco-Advocacy arrest begrijpt dat, anders dan voorheen werd aangenomen, in de voortoets de gevolgen van een project op zichzelf, zonder het effect van mitigerende maatregelen en zonder vergelijking met de gevolgen die zijn toe te rekenen aan een eerder vergunde situatie, moeten worden beoordeeld. In de voortoets mag wel rekening gehouden worden met de positieve gevolgen van onderdelen in het ontwerp van een project die aangemerkt kunnen worden als standaardonderdelen in de betekenis die het Hof daaraan heeft gegeven in het Eco-Advocacy arrest. De Afdeling heeft ook overwogen dat positieve gevolgen van wijzigingen aan de bestaande vergunde situatie die niet kunnen worden beschouwd als standaardonderdelen van het nieuwe project, niet in de voortoets kunnen worden betrokken.

9.2. De vraag die in deze procedure in de kern voorligt, is de vraag of en op welke wijze een toestemming die wordt ontleend aan algemene regels over bemesten, betrokken kan worden bij de vaststelling of significante gevolgen van een project op voorhand kunnen worden uitgesloten.

9.3. De Afdeling begrijpt wat het college en BPD uiteenzetten zo, dat zij beginnen bij de vraag of het stoppen met het bemesten kan worden gekwalificeerd als mitigerende maatregel. Indien dit zo is, mag het stoppen met bemesten niet worden betrokken in de voortoets. Als het stoppen met bemesten geen mitigerende maatregel is, zien het college en BPD geen reden in de jurisprudentie van het Hof waarom het

stoppen met bemesten niet in de voortoets zou mogen worden betrokken. De Afdeling begrijpt de uiteenzettingen van het college en BPD ook zo dat volgens hen het stoppen met het bemesten geen mitigerende maatregel is, omdat het niet beoogt de effecten van het beoogde project te verzachten, maar louter een feitelijk en onvermijdelijk gevolg is van het beoogde project.

Anders dan het college en BPD, begrijpt de Afdeling uit het Eco-Advocacy arrest dat enkel de gevolgen van het project op zichzelf, inclusief de positieve gevolgen van standaardonderdelen van dat project mogen worden betrokken bij de beoordeling of significante gevolgen van het project op voorhand zijn uitgesloten. Om deze reden begint de Afdeling, anders dan het college en BPD, met het beantwoorden van de vraag wat het project is en niet met de vraag of het stoppen met bemesten (om het project mogelijk te maken) een mitigerende maatregel is.

9.4. In dit geval ziet het aangevraagde project op de bouw en het gebruik van 162 woningen inclusief de bijbehorende verkeersgeneratie. Deze woningen worden gerealiseerd op agrarische gronden waarop werd bemest. Er wordt, met andere woorden, een geheel nieuwe activiteit gerealiseerd op een locatie waar op grond van algemene regels een andere activiteit (agrarisch gebruik) was toegestaan. Zoals volgt uit overweging 17.6 van de 18 december-uitspraak is in zón geval sprake van een nieuw project. Het project waarvan de gevolgen moeten worden beoordeeld bestaat uit de geheel nieuwe activiteiten, in dit geval het woningbouwproject.

Een standaardonderdeel van een project ziet op kenmerken in het ontwerp van dat project. Ter illustratie wijst de Afdeling op het voorbeeld in de conclusie van de advocaat-generaal bij het Eco-Advocacy arrest. Daar wordt het voorbeeld gegeven van de aansluiting van woningen op de riolering die het afvalwater naar de zuivering leidt. Dit is een typisch kenmerk van woningen in de Europese Unie en is vereist op grond van de Afvalwaterrichtlijn (Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991). Deze aansluiting is vereist op grond van wetgeving en dient niet om nadelige gevolgen van Natura 2000-gebieden te voorkomen. In het Eco-Advocacy arrest was een onderdeel van het ontwerp van het project dat er een afscheider op de toevoerbuís van elk reservoir zou worden geplaatst die als resultaat had dat potentiële vervuilingen werden gezuiverd voordat die het reservoir binnen kwamen.

De Afdeling volgt niet het standpunt van het college en BPD dat het stoppen met bemesten onderdeel is van het project. Het stoppen met bemesten van de gronden is geen kenmerk in het ontwerp van de nieuwe activiteiten. Dat stoppen zou ook plaats kunnen vinden zonder dat woningbouw wordt gerealiseerd. Dat de realisatie van het nieuwe project met zich brengt dat het bemesten wordt gestopt omdat niet beide activiteiten tegelijkertijd op dezelfde locatie kunnen worden uitgevoerd, maakt nog niet dat dit een standaardonderdeel is van het nieuwe project. Het bemesten is juist onderdeel van de bestaande situatie die wordt beëindigd.

9.5. Voor zover het college betoogt dat in de voortoets altijd de bestaande toegestane situatie mag worden betrokken, onder verwijzing naar de eerdergenoemde arresten van het Hof, te weten, Briels, PAS en AquaPri, volgt de Afdeling dit standpunt niet. Het Briels-arrest ging over de vraag welke maatregelen in een passende beoordeling mogen worden betrokken, het AquaPri-arrest ging over de vraag of artikel 6, derde lid, eerste volzin, van de Hrl zo moet worden uitgelegd dat een nieuwe beoordeling moet worden verricht voor de voortzetting van de exploitatie van een installatie die al eerder is vergund na een beoordeling die niet voldeed aan de vereisten van die bepaling. Ook ging het over de vraag of bij die nieuwe beoordeling rekening mag worden gehouden met andere relevante beoordelingen. Deze arresten zijn niet van belang voor de vraag of een bestaande toegestane situatie in de voortoets mag worden betrokken.

9.6. Wat betreft het PAS-arrest overweegt de Afdeling dat uit dat arrest volgt dat een passende beoordeling op grond van artikel 6, derde lid, van de Hrl moet plaatsvinden als een activiteit niet meer kan worden beschouwd als één-en-hetzelfde project ten opzichte van het project waarvoor eerder een natuurvergunning of toestemming voor de referentiedatum is verleend. Het college merkt terecht op dat in de Logtsebaan-uitspraak staat dat het nieuwe project dan de wijziging van het project is waarvan de gevolgen in relatie tot de bestaande vergunde situatie worden beoordeeld en dat de Afdeling voor die uitleg steun vindt in punt 83 uit het PAS-arrest, maar de Afdeling is daar in de uitspraak van 18 december 2024 van teruggekomen. In die uitspraak heeft de Afdeling immers uiteengezet dat zij uit het Eco-Advocacy arrest afleidt dat de bestaande toegestane situatie niet betrokken mag worden in de voortoets. Daarnaast heeft zij uiteengezet dat, wanneer niet langer sprake is van één-en-hetzelfde project, er sprake

is van een nieuw project waarvan moet worden beoordeeld of dat op zichzelf (met inbegrip van standaardonderdelen in het ontwerp van het project) of in combinatie met andere plannen en projecten significante gevolgen kan hebben en dat daarbij de gevolgen van een bestaande vergunde situatie niet kunnen worden betrokken.

9.7. Voor zover het college en BPD in het Eco-Advocacy arrest een verruiming lezen van wat mag worden betrokken in de voortoets, overweegt de Afdeling het volgende. Zoals de Afdeling onder 17-17.7 in de 18 december-uitspraak heeft uiteengezet, leidt zij uit het Eco Advocacy-arrest af dat in de voortoets de gevolgen van het project op zichzelf beoordeeld moeten worden, dat wil zeggen zonder daarbij de positieve effecten van mitigerende maatregelen of de beëindiging of wijziging van een bestaande vergunde situatie te betrekken. Bij de beoordeling van de gevolgen van het project op zichzelf mag volgens het Hof rekening worden gehouden met onderdelen in het ontwerp van het project die daar inherent deel van uitmaken en die de schadelijke gevolgen van dat project beperken. De Afdeling leest hierin, anders dan het college, niet een verruiming van wat in een voortoets bij de beoordeling van de gevolgen van een project mag worden betrokken, maar juist een bevestiging dat die beoordeling alleen betrekking mag hebben op de gevolgen van het project op zichzelf.

9.8. Het bovenstaande betekent dat wat onder 7 uiteengezet is, te weten, dat de referentiesituatie die is ontleend aan een natuur- of milieutoestemming niet langer mag worden betrokken in de voortoets, ook geldt voor toestemmingen die zijn ontleend aan algemene regels over bemesten. Gelet hierop slaagt het betoog van [wederpartij] en anderen dat ten onrechte de referentiesituatie is betrokken in de voortoets.

10. Samengevat: in de voortoets moet worden gezien of op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat het nieuwe te realiseren project op zichzelf (met inbegrip van standaardonderdelen in het ontwerp van het project, maar zonder daarbij het op grond van algemene regels toegestane bemesten van de gronden of andere mitigerende maatregelen te betrekken) of in combinatie met andere plannen of projecten, significante gevolgen heeft voor de betreffende Natura 2000-gebieden.

Indien significante gevolgen niet op voorhand kunnen worden uitgesloten, ontstaat, gelet op artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb, een vergunningplicht. Voor het project zal, in overeenstemming met artikel 2.7, tweede lid, en artikel 2.8 van de Wnb, dan een passende beoordeling moeten worden gemaakt waaruit de zekerheid wordt verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van de betreffende Natura 2000-gebieden niet zal aantasten.

Conclusie

11. Gelet op het vorenstaande is het besluit van 22 mei 2024 in strijd met artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb genomen, omdat ten onrechte een mitigerende maatregel is betrokken in de voortoets en op basis daarvan is geconcludeerd dat het project niet vergunningplichtig is. Het beroep van [wederpartij] en anderen is gegrond.

12. De Afdeling zal het college opdragen om binnen 26 weken met inachtneming van wat in deze uitspraak is overwogen, een nieuw besluit op de aanvraag van BPD te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken.

Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het te nemen nieuwe besluit van het college alleen bij haar beroep kan worden ingesteld.

13. Het college moet de proceskosten vergoeden.

Andere beroepsgronden

14. BPD en het college hebben aangegeven dat zij inmiddels bezig zijn met het opstellen van een passende beoordeling. De Afdeling zal de andere beroepsgronden van [wederpartij] en anderen daarom alsnog bespreken. De oordelen daarover kunnen dan bij die passende beoordeling en eventuele nadere besluitvorming worden betrokken.

Omvang van het project

15. Over de omvang van het beoogde project betogen [wederpartij] en anderen dat in de aanlegfase ten onrechte het effect van bronbemaling niet is beoordeeld, terwijl het verlagen van de grondwaterstand kan leiden tot verdroging in het Natura 2000-gebied. Daarnaast is volgens [wederpartij] en anderen ten onrechte niet geborgd dat alleen materieel in Stage-klasse IV (bouwjaar 2015 of nieuwer) zal worden

gebruikt tijdens de aanlegfase.

Wat betreft de gebruiksfase is volgens [wederpartij] en anderen verder onvoldoende gemotiveerd waarom uitgegaan is van de categorie "rest bebouwde kom" bij het berekenen van de verkeersgeneratie. Ook ontbreken berekeningen en verkeerstellingen. Daarnaast betogen [wederpartij] en anderen dat ten onrechte geen rekening is gehouden met andere emissies vanuit woningen, zoals huisdieren, mensen en sfeerverwarming. Ook is weliswaar aangegeven dat de woningen gasloos worden opgeleverd, maar dit is niet geborgd. Op grond van artikel 10, zevende lid, van de Gaswet kan aan het college van burgemeester en wethouders immers worden gevraagd om de woningen alsnog te laten aansluiten op het aardgasnetwerk.

Aanlegfase

15.1. Wat betreft de bronbemaling, overweegt de Afdeling dat het college op 7 februari 2024 per e-mail heeft verzocht om aanvullende gegevens over de gevolgen van bronbemaling in de aanlegfase. In reactie op dit verzoek heeft Sweco namens BPD aangegeven dat de geohydroloog, werkzaam bij Sweco, onderzoek heeft gedaan naar de onttrekkingscontour. Volgens zijn expertoordeel ligt de onttrekkingscontour op voldoende afstand van het Natura 2000-gebied en is een negatief grondwateronttrekkingseffect daardoor uitgesloten. Gelet hierop heeft het college voldoende onderbouwd dat een significant effect ten gevolge van de bronbemaling op voorhand is uitgesloten. Deze onderbouwing mag aan een eventueel op te stellen passende beoordeling ten grondslag worden gelegd.

15.2. Wat betreft het gebruik van stage-klasse IV bouwjaar 2015 of nieuwer, heeft de Afdeling al eerder verwogen in onder meer haar uitspraken van 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1960 en ECLI:NL:RVS:2021:1969, dat het gebruik van die klasse mobiele werktuigen een reëel en aannemelijk uitgangspunt is. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het gebruik van dit materieel moet worden geborgd in de natuurvergunning.

Gebruiksfase

15.3. In het nader besluit van 22 mei 2024 (de positieve weigering) staat dat voor het bepalen van de verkeersgeneratie gebruik is gemaakt van de CROW-publicatie 381. De verkeersgeneratie is conform de categorie "rest bebouwde kom" berekend. Deze categorie is gebruikt, omdat in de Nota parkeernormen 2020 van de gemeente Bergen het gebied is ingedeeld in de categorie "rest bebouwde kom". Aan de positieve weigering is verder de "Notitie verkeersgeneratie" van Sweco van 27 mei 2021 ten grondslag gelegd, die is bijgevoegd als bijlage. Hierin staan in tabel 1 de type woningen weergegeven met de bijbehorende verkeersgeneratie. De verkeersgeneratie bedraagt 1130 lichte voertuigbewegingen per etmaal, zo blijkt uit de notitie.

[wederpartij] en anderen hebben niet onderbouwd waarom niet is uitgegaan van de juiste categorie. Daarnaast ontbreekt een feitelijke grondslag aan hun stelling dat verkeerstellingen en een verkeersberekening ontbreken. Gelet op de notitie verkeersgeneratie heeft het college in hetgeen [wederpartij] en anderen hebben aangevoerd, geen aanleiding hoeven zien voor het oordeel dat de verkeersgeneratie onjuist is berekend.

Het betoog slaagt niet.

15.4. In artikel 10, zevende lid, onder a, van de Gaswet is opgenomen dat nieuwbouwprojecten niet worden aangesloten op het gastransportnet. Weliswaar is in het zevende lid, onder a, een uitzondering opgenomen voor gebieden die zijn aangewezen door het college van burgemeester en wethouders als een gebied waar aansluiting op het gastransportnet strikt noodzakelijk is om zwaarwegende redenen van algemeen belang, maar het gebied waar het project is voorzien, is niet als zodanig aangewezen. Ook is geen sprake van een situatie als onder het zevende lid, onder b, omdat het gebied niet is aanwezen als een gebied waar zich een warmtenet of andere energie-infrastructuur bevindt of gaat bevinden op grond van artikel 1, eerste lid, van de Warmtewet. Het college heeft dan ook als reëel en aannemelijk uitgangspunt mogen nemen dat de woningen gasloos zullen worden opgeleverd.

De Afdeling heeft bij uitspraak van 18 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3845, onder 5.10 en 5.11, overwogen dat de uitstoot van NOx (kaarsen en olielampen) en de uitstoot van NH3 (mens en dier), in lijn met de Instructie gegevensinvoer, geen aan de bouw of het gebruik van een specifieke woning toe te rekenen emissies zijn. De Afdeling ziet in de enkele stelling van [wederpartij] en anderen dat de uitstoot van mens en dier in dit geval wel had moeten worden betrokken, geen aanleiding om anders te oordelen.

dan in de bovengenoemde uitspraak.

Het betoog slaagt niet.

Intern salderen in de passende beoordeling: algemene regels

16. [wederpartij] en anderen betogen dat in dit geval geen referentiesituatie kan worden ontleend aan de toestemming op grond van algemene regels over bemesten. Naar aanleiding van de 18 december-uitspraak hebben [wederpartij] en anderen aanvullend betoogd dat, nu er geen referentiesituatie is, het stoppen met bemesten niet als mitigerende maatregel kan worden betrokken in een eventueel op te stellen passende beoordeling. Volgens [wederpartij] en anderen kan namelijk aan algemene regels die nooit passend zijn beoordeeld geen referentiesituatie worden ontleend. Daarbij verwijzen zij naar het AquaPri-arrest. Geen van de bestemmingsplannen waaraan het college de referentiesituatie ontleent, zijn passend beoordeeld, zo betogen [wederpartij] en anderen.

Ook heeft het college onvoldoende aangetoond dat voor de referentiedatum van 10 juni 1994 feitelijk werd bemest. Een luchtfoto en een LGN-kaart is hiervoor onvoldoende, zo betogen [wederpartij] en anderen. Ook de enkele verwijzing naar de agrarische bestemming in het in 1994 geldende bestemmingsplan is onvoldoende, want alle tussenliggende jaren hadden ook moeten worden gezien.

16.1. In een passende beoordeling moet de zekerheid worden verkregen dat een project de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet zal aantasten. In een passende beoordeling worden alle rechtstreekse met het project samenhangende gevolgen betrokken. De wijziging, beëindiging of continuering van onderdelen van een bestaande vergunde situatie of een combinatie daarvan zijn door de Afdeling in overweging 18 van de 18 december-uitspraak geduid als rechtstreekse met - de wijziging van - het project samenhangende gevolgen.

Intern salderen is een maatregel waarmee wordt beoogd de rechtstreekse gevolgen van een nieuw project te voorkomen of te verminderen door het beperken of beëindigen van een bestaande vergunde situatie. In overweging 18 van de 18 december-uitspraak is overwogen dat intern salderen, net als extern salderen, als mitigerende maatregel kan worden aangemerkt. In diezelfde overweging is de Afdeling tot de conclusie gekomen dat de gevolgen die zijn toe te rekenen aan een bestaande milieu- of natuurvergunde situatie (de referentiesituatie) daarom, onder voorwaarden, in een passende beoordeling kunnen worden betrokken.

16.2. De referentiesituatie kan worden ontleend aan de natuurvergunning voor het toegestane project op de locatie waar de beoogde activiteit is voorzien. Bij het ontbreken van een natuurvergunning, wordt de referentiesituatie ontleend aan de milieutoestemming die gold op de referentiedatum (dat is het moment waarop artikel 6, van de Hrl van toepassing werd op het betrokken Natura 2000-gebied). Wanneer daarna een milieutoestemming is verleend voor een activiteit met minder gevolgen voor Natura 2000-gebieden dan de op de referentiedatum toegestane activiteit, dan wordt de referentiesituatie ontleend aan die latere toestemming. Een referentiesituatie kan niet worden ontleend aan een natuurtoestemming of milieutoestemming die is vervallen of geëxpireerd.

16.3. Voor activiteiten waarvoor geen milieutoestemming nodig is, kan de referentiesituatie, bij het ontbreken van een natuurvergunning, worden ontleend aan een andere toestemming die voor de referentiedatum gold. Als voor een activiteit voor de referentiedatum geen individuele toestemming nodig was, zoals het geval is bij bemesten, dan kan aan het vereiste dat daarvoor toestemming was verleend, worden voldaan als de activiteit voor de referentiedatum op basis van algemene regels was toegestaan (zie de uitspraken van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, onder 22.4 en 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874, onder 16.2)

16.4. Zoals eveneens is overwogen in de uitspraak van de Afdeling van 12 oktober 2022, onder 18.1, kan de referentiesituatie voor bemesten worden ontleend aan het op de referentiedatum geldende planologische regime. Het planologisch regime bevat algemene regels over het gebruik van gronden. De referentiesituatie voor bemesten kan aan het planologische regime worden ontleend als (1) voor de gronden vanaf de referentiedatum ononderbroken een planologisch regime van kracht is geweest waaruit volgt dat bemesten is toegestaan én (2) die gronden voor de referentiedatum werden bemest. Dat wordt als vaststaand aangenomen als de gronden op dat moment als landbouwgrond in gebruik waren.

In de uitspraak van 12 oktober 2022 heeft de Afdeling geoordeeld dat het niet op bezwaren stuit dat niet inzichtelijk wordt gemaakt op welke Natura 2000-gebieden het weiden van vee depositie veroorzaakt

wanneer de vroegste referentiedatum, 10 juni 1994, wordt gehanteerd. Dit heeft als reden dat wordt aangenomen dat het weiden van vee altijd gunstiger is dan bemesten. In dit geval is echter sprake van het project woningbouw waarvoor is berekend hoeveel stikstofdepositie dat project tot gevolg heeft op de relevante Natura 2000-gebieden. Nu er een berekening is van de gevolgen van het project en de gevolgen van het stoppen met bemesten, moet de referentiedatum worden gehanteerd die geldt voor de betreffende Natura 2000-gebieden. In dit geval is dat 7 december 2004.

16.5. In de notitie van Sweco van 12 december 2023 is uiteengezet hoe het college de referentiesituatie voor het bemesten heeft vastgesteld. Het college heeft zekerheidshalve de vroegste referentiedatum van 10 juni 1994 gehanteerd. Op de referentiedatum was volgens het college op grond van het bestemmingsplan "Egmond aan den Hoef West" van 29 november 1988 de bestemming van de gronden "Agrarisch gebied met landschappelijke waarde". De gronden waren bestemd voor een agrarisch bedrijf, in de vorm van landbouw en tuinbouw in open grond. Na de referentiedatum is geen ander planologisch regime van kracht geworden dat bemesten niet langer toestaat. Op grond van het bestemmingsplan "Kernen Egmond" van 27 juni 2013 waren de gronden eveneens voor agrarisch gebruik bestemd, met de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschappelijke waarden". Het bestemmingsplan dat is vastgesteld ten behoeve van de woningbouw is "Delversduin" van 8 juli 2021. Op grond van artikel 13.2, eerste lid, van de planregels mocht het gebruik van de gronden zoals dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan worden voortgezet.

Om te laten zien dat de gronden als landbouwgrond in gebruik waren op de referentiedatum heeft het college luchtfotos uit 1994, 2003 en 2005 overgelegd en LGN2-kaartmateriaal.

16.6. Wat betreft het betoog van [wederpartij] en anderen dat alleen een passend beoordeelde toestemming mag worden betrokken als referentiesituatie, waarbij zij verwijzen naar het AquaPri-arrest, overweegt de Afdeling als volgt. Zoals overwogen onder 18.5 in de 18 december-uitspraak gaat dat arrest niet over de vraag of en onder welke voorwaarden een maatregel als mitigerende maatregel in een passende beoordeling mag worden betrokken. Daarover gaat het PAS-arrest. Uit het PAS-arrest volgt onder meer dat een maatregel niet als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kan worden betrokken als die maatregel nodig is als instandhoudings- of passende maatregel. Dit dient steeds in het concrete geval bij de inzet van intern salderen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling beoordeeld en gemotiveerd te worden. Dit is het additionaliteitsvereiste. Die toets verplicht niet tot een herbeoordeling van een voor onbepaalde tijd verleende (individuele of op algemene regels gebaseerde) toestemming waaraan de referentiesituatie wordt ontleend. De Afdeling ziet in wat [wederpartij] en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding om daar anders over te oordelen voor een situatie waarin de mitigerende maatregel ziet op intern salderen met een toestemming die is gebaseerd op algemene regels over bemesten.

16.7. Gelet op het bovenstaande heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat er in dit geval een referentiesituatie is voor het bemesten van het noordelijke perceel. De enkele stelling van [wederpartij] en anderen dat het overgelegde kaartmateriaal en de luchtfoto onvoldoende zijn, maakt dit niet anders. Zoals is geoordeeld in de uitspraak van 12 oktober 2022, wordt als vaststaand aangenomen dat gronden feitelijk werden bemest indien die gronden als landbouwgrond in gebruik waren. Het overgelegde materiaal toont aan dat in 1994, 2003 en 2005 de gronden feitelijk in gebruik waren als landbouwgrond. Voor zover [wederpartij] en anderen betogen dat het college ten onrechte alleen naar het op 10 juni 1994 geldende bestemmingsplan hebben verwezen, volgt de Afdeling dit betoog niet. Zoals hierboven is weergegeven, heeft het college alle bestemmingsplannen betrokken die hebben gegolden vanaf de referentiedatum.

Het betoog slaagt niet.

16.8. Het bovenstaande betekent dat het kader, zoals uiteengezet in de eerdergenoemde uitspraak van de Afdeling van 12 oktober 2022, voor de wijze waarop de referentiesituatie voor het bemesten van gronden kan worden vastgesteld, ongewijzigd blijft. De Afdeling heeft onder 16.4 nog verduidelijkt dat, wanneer inzichtelijk wordt gemaakt op welke Natura 2000-gebieden het beoogde project gevolgen heeft, de referentiedatum van de betreffende Natura 2000-gebieden moet worden gehanteerd en niet de vroegste referentiedatum.

Gelet op wat is overwogen in de 18 december-uitspraak, in samenhang gelezen met wat onder 9.8 van deze uitspraak staat, is het intern salderen met de referentiesituatie voor het bemesten die wordt ontleend

aan algemene regels, evenals het intern salderen met een milieutoestemming of natuurtoestemming, een mitigerende maatregel. Dit betekent dat de wijziging, beëindiging, beperking of continuering van onderdelen van de bestaande toegestane bemestingssituatie onder voorwaarden kan worden betrokken in een passende beoordeling.

Intern salderen in de passende beoordeling: omvang referentiesituatie

17. [wederpartij] en anderen betogen dat het mestgebruik al werd beperkt vanaf de referentiedatum. [wederpartij] en anderen verwijzen naar de Wet geurhinder en veehouderij (hierna: de Wgv), waarin een afstandsnorm staat tot een geurgevoelig object. Op grond van deze wet had op de locatie nooit een veehouderij geëxploiteerd kunnen worden. Ook zijn de gronden altijd gebruikt ten behoeve van de bollenteelt, waardoor de maximale stikstofgebruiksnorm die daarvoor geldt, zou moeten worden toegepast.

[wederpartij] en anderen betogen verder dat de niet benutte emissieruimte niet mag worden betrokken in de beoordeling. Vanaf 2017 ligt het terrein braak en is het niet bemest.

17.1. In de notitie van Sweco van 12 december 2023 is uiteengezet hoe de omvang van de referentiesituatie voor bemesten is bepaald. Het noordelijk perceel is 5,11 ha groot en betreft zandgrond. De totale toegestane toediening van mest is maximaal 320 kg per ha voor de categorie "grasland met volledig maaien" op zandgrond. De totale gebruiksnorm uit dierlijk mest bedraagt 170 kg per hectare. In de notitie is de ammoniakemissie van het bemesten berekend op basis van de "TAN". Dit staat voor "Totaal Ammoniakaal N". Deze methodiek berekent hoeveel van de in de mest aanwezige stikstof emitteert als ammoniak. Op basis van een TAN-aandeel van 51% bedraagt de TAN 86,7 kg per hectare. De gebruiksruijmt dierlijke mest is daarmee volledig ingezet. Uitgaande van een vervluchtigingspercentage van 17% van de TAN, is de totale jaarlijkse emissie 14,74 kg N uit dierlijke mest per hectare. Daarnaast mag 6 kg N per hectare kunstmest worden uitgereden. Totaal was dus 20,74 kg N per hectare per jaar toegestaan, dit is omgerekend 25,18 kg NH₃ per hectare per jaar. Het voorgaande betekent dat voor het noordelijk perceel de omvang van de referentiesituatie 128,7 kg NH₃ is.

Naast de notitie van Sweco over de referentiesituatie is ook een AERIUS-verschilberekening overgelegd waaruit volgens het college volgt dat de beoogde situatie niet tot meer of andere gevolgen leidt dan de referentiesituatie.

17.2. In overweging 19 van de 18 december-uitspraak is voor milieu- en natuurtoestemmingen uiteengezet dat voor het bepalen van de omvang van de referentiesituatie die bij intern salderen als mitigerende maatregel kan worden ingezet en de voorwaarden die gelden voor het inzetten van intern salderen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling, aangesloten wordt bij de voorwaarden die gelden voor extern salderen. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen de referentiesituatie die wordt ontleend aan een natuurtoestemming of een milieutoestemming.

In overweging 19.2 staat hoe de omvang wordt bepaald van de referentiesituatie die wordt ontleend aan een natuurtoestemming, en bij intern salderen als mitigerende maatregel kan worden ingezet. Bij intern salderen met een natuurtoestemming mogen de gevolgen die zijn toe te rekenen aan het vergunde project worden ingezet als referentiesituatie. Daarbij geldt niet de voorwaarde dat de vergunde activiteit feitelijk aanwezig is. Relevant is of de gevolgen die zijn toe te rekenen aan de vergunde activiteit aanwezig waren of konden zijn. Dat is het geval als het project alsnog kan worden gerealiseerd en in gebruik kan worden genomen op basis van de natuurvergunning waaraan de referentiesituatie wordt ontleend.

In overweging 19.3 staat hoe de omvang van de referentiesituatie die wordt ontleend aan een milieutoestemming en bij intern salderen als mitigerende maatregel kan worden ingezet, wordt bepaald. De gevolgen die zijn toe te rekenen aan bestaande onderdelen van de milieuvergunde activiteit mogen in de referentiesituatie worden betrokken, voor zover die onderdelen feitelijk zijn gerealiseerd en, voor zover deze structureel niet meer in gebruik zijn, zonder natuurtoestemming opnieuw in gebruik kunnen worden genomen. Hierbij geldt als peilmoment bij intern salderen met een eigen milieutoestemming, de aanvraag voor een natuurvergunning of een ander objectief bepaalbaar moment. Bij intern salderen met de milieutoestemming van een derde kan als peilmoment ook worden genomen de overeenkomst over de overname van rechten of intrekking van de natuurvergunning ten behoeve van het nieuw te realiseren project.

Hieronder gaat de Afdeling in op de vraag hoe de omvang van de referentiesituatie voor bemesten, die bij intern salderen als mitigerende maatregel kan worden ingezet, wordt bepaald.

17.3. In de eerdergenoemde uitspraak van de Afdeling van 12 oktober 2022 is bepaald dat de omvang van de referentiesituatie voor bemesten wordt begrensd door de hoogste stikstofgebruiksnorm voor enig gewas dat op de gronden planologisch is toegestaan. Het gaat hier om de stikstofgebruiksnorm die is opgenomen in Bijlage A van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet zoals die geldt op het moment van de aanvraag van de natuurvergunning of het nemen van het besluit als op dat moment een hogere norm geldt.

17.4. Voor zover [wederpartij] en anderen betogen dat het feitelijk gebruik van de gronden voor verschillende gewassen bepalend moet zijn voor de omvang van de referentiesituatie, overweegt de Afdeling als volgt. De toestemming die in dit geval voorligt ziet op algemene regels die het agrarische gebruik als landbouwgrond, waarvan bemesten een onderdeel is, toestaan. De toegestane activiteit is dan ook het agrarisch gebruik als landbouwgrond. Bij intern salderen met een toestemming die is ontleend aan algemene regels over agrarisch gebruik van gronden, mogen de gevolgen die zijn toe te rekenen aan het toegestane agrarische gebruik als landbouwgrond worden betrokken in de referentiesituatie, tenzij de gronden structureel niet meer in gebruik zijn als landbouwgrond en niet zonder nieuwe natuurtoestemming opnieuw in gebruik mogen worden genomen als landbouwgrond. Voor de vraag of gronden structureel niet meer in gebruik zijn als landbouwgrond geldt als peilmoment de aanvraag voor een natuurvergunning of de overeenkomst over de overname van de rechten van het toegestane gebruik of een ander objectief bepaalbaar moment.

Verder geldt als uitgangspunt dat de omvang van de referentiesituatie voor intern salderen wordt bepaald door wat is toegestaan en niet door wat feitelijk plaatsvindt. Hieraan ligt ten grondslag dat, zolang de gronden als landbouwgrond in gebruik zijn, binnen het toegestane gebruik, verschillende gewassen kunnen worden verbouwd.

Het bovenstaande betekent dat, als de gronden op het peilmoment structureel in gebruik zijn als landbouwgrond, dan wel weer in gebruik kunnen worden genomen als landbouwgrond zonder nieuwe natuurtoestemming, de omvang van de in te zetten referentiesituatie voor bemesten wordt bepaald door de hoogste stikstofgebruiksnorm voor enig gewas dat op de gronden planologisch is toegestaan. De voorwaarde dat op het peilmoment de gronden structureel in gebruik moeten zijn als landbouwgrond, dan wel weer in gebruik kunnen worden genomen als landbouwgrond zonder nieuwe natuurtoestemming, is een aanvulling op het kader zoals uiteengezet in de eerdergenoemde uitspraak van de Afdeling van 12 oktober 2022.

17.5. De Afdeling onderkent dat dit oordeel tot gevolg kan hebben dat intern salderen met algemene regels over bemesten negatieve gevolgen heeft voor de natuur. Als de omvang van de depositie die hoort bij het toegestane maximale gebruik feitelijk niet (ieder jaar) volledig wordt of werd benut, maar wel kan worden ingezet om toestemming te geven aan nieuwe activiteiten, leidt dat immers tot een toename van stikstofdepositie. De Afdeling hecht er daarom aan om, net zoals onder 19.9 van de 18 december-uitspraak, aan te geven dat het bevoegd gezag, bij het ontstaan van een natuurvergunningplicht, de mogelijkheid heeft om, na afweging van alle betrokken belangen, waaronder het natuurbelang en het belang van de rechtszekerheid, in het kader van de vergunningverlening beleid te voeren over wat in de referentiesituatie voor intern salderen mag worden betrokken. Daarbij kan worden gedacht aan het beperken van de inzet van niet of niet meer feitelijk benutte ruimte of het in bepaalde situaties afroemen van een deel van de positieve effecten door de wijziging of beëindiging van de bestaande op grond van algemene regels toegestane situatie. Het is aan het bevoegd gezag om hierin keuzes te maken en die keuzes in kenbare beleidsregels vast te leggen.

17.6. Voor zover [wederpartij] en anderen betogen dat de afstandsnormen in de Wet geurhinder en veehouderij tot beperking van de omvang van de referentiesituatie zou moeten leiden, volgt de Afdeling dit niet. Het enkele feit dat, gelet op die afstandsnormen, geen veehouderij op de gronden zou mogen worden geëxploiteerd, betekent niet dat het agrarisch gebruik als landbouwgrond (en dus voor bemesten) daardoor is beperkt, waardoor de maximale stikstofgebruiksnorm is beperkt.

Voor zover [wederpartij] en anderen betogen dat het perceel vanaf 2017 braakt ligt en dus niet meer structureel als landbouwgrond werd gebruikt, overweegt de Afdeling dat bijlage 4 van de notitie van Sweco van 23 december 2023 een verklaring bevat van de rentmeester van het noordelijk perceel. De verklaring

dateert van 2 december 2022 en geeft aan dat de betrokken agrariër is benaderd en dat deze een bemestingsoverzicht van 2019 heeft overgelegd waaruit blijkt dat de percelen tot 2019, het moment waarop de gronden zijn aangekocht door BPD, werden bemest. Het bemestingsoverzicht is als bijlage I bij de verklaring van de rentmeester bijgevoegd.

Nu de gronden op het noordelijke perceel op het peilmoment feitelijk en structureel in gebruik waren als landbouwgrond en het planologisch regime geen beperkingen kende ten aanzien van het type gewas, heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat de omvang van de referentiesituatie kon worden berekend zoals onder 17.3 is uiteengezet. Het betoog van [wederpartij] en anderen slaagt niet.

Intern salderen in de passende beoordeling: mitigerende maatregelen

18. Uit het voorgaande volgt dat intern salderen met bemesten als mitigerende maatregel mag worden betrokken in een passende beoordeling. Dat betekent dat in de passende beoordeling van de gevolgen van een project rekening mag worden gehouden met een referentiesituatie die is ontleend aan algemene regels over agrarisch gebruik van gronden waarvan bemesten een onderdeel is. Evenals geldt voor milieu- en natuurtoestemmingen mag dat alleen als is voldaan aan de in de rechtspraak ontwikkelde voorwaarden voor het betrekken van een mitigerende maatregel in een passende beoordeling (zie overweging 20 van de 18 december-uitspraak).

18.1. Een belangrijke voorwaarde voor het mogen betrekken van de voordelen van mitigerende maatregelen in een passende beoordeling is dat die voordelen ten tijde van de passende beoordeling vaststaan. De Afdeling wijst er daarbij op dat de wijziging, beëindiging, al dan niet gecombineerd met de gedeeltelijke continuering van de toegestane situatie voor bemesten bij wijze van mitigerende maatregel in de regel zal kunnen worden beschouwd als een beschermingsmaatregel die functioneel is verbonden aan de uitvoering van een nieuw project en niet als een beschermingsmaatregel waarvan de verwachte voordelen afhankelijk zijn van een ontwikkeling of reactie in de natuur, het ecologisch systeem of van een diersoort. Dat betekent dat deze (functioneel verbonden) mitigerende maatregel in de regel nog niet hoeft te zijn getroffen ten tijde van de passende beoordeling. De verwachte voordelen van deze maatregel dienen wel vast te staan ten tijde van de passende beoordeling.

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

18.3. Bij de wijze waarop aan de hiervoor onder 18.1 en 18.2 genoemde voorwaarden voor intern salderen met een toestemming die ontleend is aan algemene regels over bemesten kan worden voldaan, is het volgende van belang. Bij intern salderen met bemesten wordt de toestemming op basis van het planologisch regime ingezet die geldt voor de locatie waarop de aangevraagde activiteit zal worden gerealiseerd. Intern salderen met bemesten kan voor verschillende situaties worden toegepast. In dit geval heeft de initiatiefnemer van het project gronden verworven van een derde die de gronden agrarisch gebruikte en wordt het bemesten op de locatie van het beoogde woningbouwproject geheel beëindigd. Bij intern salderen ten behoeve van het weiden van vee, stopt het bemesten op de gronden die worden beweid niet, maar wordt het bemesten beperkt. In de regel zal het weiden en bemesten van de gronden door dezelfde initiatiefnemer gebeuren. De wijze waarop aan de in 18.1 en 18.2 genoemde voorwaarden kan worden voldaan zal per situatie kunnen verschillen. Het bevoegd gezag zal daarom per geval moeten bezien welke waarborgen nodig en passend zijn en op welke wijze deze bestuursrechtelijk kunnen worden verzekerd. De richtlijnen die in 20.3 van de 18 december-uitspraak voor intern salderen met een natuurvergunning of milieutoestemming zijn gegeven bieden daarvoor aanknopingspunten. Indien de initiatiefnemer niet degene is die de gronden agrarisch gebruikt, zal er in ieder geval ten tijde van de passende beoordeling een privaatrechtelijke overeenkomst dienen te zijn over het beëindigen van het bemesten dat voor intern salderen wordt ingezet. Die overeenkomst zou dan gesloten moeten zijn tussen de initiatiefnemer van het beoogde project en de derde die de gronden agrarisch gebruikt.

18.4. Daarnaast kan de borging dat de benodigde wijzigingen van de bestaande toegestane situatie en het daarmee gepaard gaande positieve effect op Natura 2000-gebieden gerealiseerd zijn op het moment waarop de gevolgen van het beoogde project zich in de aanleg- en/of gebruiksfase zullen voordoen, als uitdrukkelijke voorwaarde voor het gebruik mogen maken daarvan worden opgenomen in de natuurvergunning voor het beoogde project.

18.5. In dit geval zijn voor de beoordeling of aan de voorwaarden genoemd in 18.1 en 18.2 is voldaan de volgende aspecten van belang: (1) de bestemming van de gronden is reeds gewijzigd naar "Woongebied", (2) BPD heeft een overeenkomst gesloten tot overname van de gronden; (3) BPD heeft aangegeven dat is verzekerd dat de gevolgen van het stoppen met bemesten zijn geëffectueerd voordat wordt begonnen met het beoogde project, omdat de gronden in één keer bouwrijp zullen worden gemaakt, waardoor het onmogelijk is dat nog wordt bemest op de gronden. Ook is van belang dat in artikel 13.2, onder a en c, van de planregels (het overgangsrecht) staat dat het bestaande agrarische gebruik na een onderbreking van een jaar niet meer kan worden hervat. Dit betekent dat na het bouwrijp maken van de gronden en de bouw van de woningen, het hervatten van het agrarische gebruik op basis van het planologisch (overgangs)regime niet meer mogelijk is. Hiermee is in dit concrete geval voldoende onderbouwd dat wordt voldaan aan de onder 18.1 en 18.2 genoemde voorwaarden,

Intern salderen in de passende beoordeling: additionaliteitsvereiste

19. [wederpartij] en anderen betogen dat ten onrechte niet de additionaliteitstoets is uitgevoerd.

19.1. Volgens het college en BPD wordt in dit geval maar een klein deel (ongeveer 2%) van de omvang van de referentiesituatie ingezet als mitigerende maatregel. De andere 98% komt feitelijk ten goede aan de natuur. Het college en BPD geven aan dat, door een gedeelte van de referentiesituatie niet te benutten, het project feitelijk bijdraagt aan een reductie van stikstofdepositie en volgens hen mag het college dit gegeven betrekken in haar motivering van het additionaliteitsvereiste.

Ook ziet BPD ruimte voor initiatiefnemers om bij te dragen aan instandhoudings- en/of passende maatregelen, die het college kan betrekken in de afweging of de ingezette mitigerende maatregel (deel of geheel van de referentiesituatie) nodig is als instandhoudings- of passende maatregel.

19.2. Uit overweging 13-13.8 van de PAS-uitspraak, zoals bevestigd in overweging 21 van de 18 december-uitspraak, volgt dat een maatregel die naar zijn aard ook kan worden ingezet als instandhoudingsmaatregel of passende maatregel niet zonder meer kan worden ingezet als mitigerende maatregel in een passende beoordeling van de gevolgen van een project. Het beperken of beëindigen van een bestaande toegestane situatie (intern salderen) is een maatregel die ingezet kan worden als instandhoudings- of passende maatregel. Intern salderen kan daarom alleen in de passende beoordeling worden betrokken als voldaan is aan het additionaliteitsvereiste.

19.3. De Afdeling stelt voorop dat het additionaliteitsvereiste ziet op de vraag of de mitigerende maatregel die wordt ingezet niet al nodig is als instandhoudings- of passende maatregel. Dit betekent dat het additionaliteitsvereiste ziet op het gedeelte van de referentiesituatie dat wordt ingezet. Het college moet kunnen motiveren dat het gedeelte van de referentiesituatie dat wordt ingezet als mitigerende maatregel niet nodig is als instandhoudingsmaatregel of passende maatregel. Dat betekent dat het niet volstaat om te verwijzen naar de verhouding tussen het wel (2%) en het niet-ingezette deel (98%) van de referentiesituatie.

19.4. De Afdeling begrijpt de wens van BPD en het college om de niet-ingezette ruimte uit de referentiesituatie te mogen betrekken in de additionaliteitstoets. Ook heeft de Afdeling begrip voor de wens van het college om de aard van het project te betrekken bij de vraag of de mitigerende maatregel al dan niet wordt ingezet als instandhoudings- of passende maatregel. Het is echter nu juist aan het college om deze en andere aspecten al dan niet te betrekken bij de motivering of aan het additionaliteitsvereiste is voldaan. De rechter kan die afweging niet zelfstandig maken. De Afdeling benadrukt daarbij dat de motivering van het additionaliteitsvereiste project-overstijgend is en ziet op de vraag of de nodige instandhoudings- en/of passende maatregelen zullen worden getroffen voor een Natura 2000-gebied, waardoor mitigerende maatregelen die worden getroffen ten behoeve van individuele projecten niet nodig zijn als instandhoudings- of passende maatregel. Daarbij kan het college wijzen op een plan, programma of pakket van maatregelen waarin gemotiveerd wordt welke instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen, die nodig zijn om uitvoering te geven aan artikel 6, eerste en tweede lid, van de Hrl, worden

getroffen. In dat plan, programma of pakket van maatregelen kan beleid over het afkomen van de omvang van de referentiesituatie in relatie tot bepaalde projecten een rol spelen, evenals beleid over projecten waarvan de omvang van de referentiesituatie niet wordt gebruikt als instandhoudings- of passende maatregel.

19.5. BPD heeft aangegeven graag een bijdrage te willen leveren aan het treffen van instandhoudings- en/of passende maatregelen, zodat voor haar project een natuurtoestemming kan worden verleend. De Afdeling begrijpt dat, maar ziet hiertoe geen mogelijkheid.

De afweging over welke instandhoudings- en/of passende maatregelen worden ingezet is aan het college en vindt niet plaats op het niveau van het individuele project. Het college kan instandhoudings- en/of passende maatregelen die individuele initiatiefnemers bereid zijn om te treffen, wel betrekken bij een plan, programma of pakket van maatregelen waarin wordt gemotiveerd welke instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen nodig zijn om uitvoering te geven aan artikel 6, eerste en tweede lid, van de Hrl. Op die manier kunnen de instandhoudings- en/of passende maatregelen die individuele initiatiefnemers treffen een rol spelen in de additionaliteitstoets.

Wat betekent het bovenstaande voor het project Overduin?

19.6. BPD heeft een natuurvergunning aangevraagd voor een geheel nieuw project, bestaande uit de bouw en het gebruik van 162 woningen inclusief verkeersbewegingen. Het college zal moeten beoordelen of het bovenstaande project significante gevolgen kan hebben. Bij die beoordeling mag het college in de voortoets geen rekening houden met de positieve gevolgen van mitigerende maatregelen, waaronder de vergelijking met de gevolgen die zijn toe te rekenen aan de referentiesituatie, die in dit geval is ontleend aan algemene regels over agrarisch gebruik waarvan bemesten een onderdeel is.

Als op grond van die beoordeling niet op voorhand op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat het project significante gevolgen heeft, dan is het project vergunningplichtig en dient een passende beoordeling te worden gemaakt. In die passende beoordeling mogen de gevolgen die zijn toe te rekenen aan de referentiesituatie als mitigerende maatregel worden betrokken. Daarvoor gelden de voorwaarden die in deze uitspraak uiteengezet zijn. Daarbij hecht de Afdeling eraan om aan te geven dat in een passende beoordeling, waarin intern salderen als mitigerende maatregel wordt ingezet - net zoals bij een passende beoordeling waarin extern salderen wordt ingezet als mitigerende maatregel - kan worden volstaan met een verschilberekening en een motivering van het college wat betreft het additionaliteitsvereiste. Uit de passende beoordeling of verschilberekening moet dan wel blijken dat de beoogde situatie niet leidt tot meer of andere gevolgen dan de gevolgen van de mitigerende maatregel. Indien het college een natuurvergunning verleent op grond van de passende beoordeling, zal moeten worden voldaan aan de voorwaarden zoals uiteengezet onder 18.1-18.4.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep van [wederpartij] en anderen tegen het besluit van het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland van 22 mei 2024, gegrond;
- II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland van 22 mei 2024;
- III. draagt het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland op om binnen 26 weken na verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;
- IV. bepaalt dat tegen het te nemen besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;
- V. veroordeelt het college van gedeputeerde staten tot vergoeding van de bij [wederpartij] en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van 1.360,50, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. P.H.A. Knol en mr. J.H. van Breda, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.J. Pistoor, griffier.

w.g. Uylenburg

voorzitter

w.g. Pistor

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 28 mei 2025

932