

Uitspraak 202202427/1/R3

ECLI:

ECLI:NL:RVS:2024:5003

Datum uitspraak:

4 december 2024

Inhoudsindicatie:

Bij besluit van 15 februari 2022 heeft de raad van de gemeente Westland het bestemmingsplan "Watergat Monster" vastgesteld. Het plan maakt een woongebied met 130 woningen ten noorden van Monster mogelijk, tussen de Rijnweg en de Slaperdijk. Het plangebied grenst aan het Natura 2000-gebied "Solleveld & Kapittelduinen". De Vereniging heeft onder meer als doel het bijdragen aan de natuur- en landschapsbescherming in brede zin in onder meer de gemeente Westland. Zij kan zich onder meer niet met het plan verenigen vanwege de gevolgen daarvan voor het naastgelegen Natura 2000-gebied. Volgens haar had de raad aan de gronden in het plangebied een natuurbestemming moeten toekennen in plaats van een woonbestemming. OWBZ is eigenaar van de gronden en BPD wil het plan gaan ontwikkelen.

◇ eerste aanleg- meervoudig

◇ ro- zuid-holland

Volledige tekst

202202427/1/R3

Datum uitspraak: 4 december 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Vereniging Natuurlijk Delfland, gevestigd in Delft,

appellante,

en

de raad van de gemeente Westland,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 15 februari 2022 heeft de raad het bestemmingsplan "Watergat Monster" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft de Vereniging beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 augustus 2024, waar zijn verschenen:

- de Vereniging, vertegenwoordigd door [gemachtigden], bijgestaan door mr. V.R. Wösten, rechtsbijstandverlener in Den Haag, vergezeld van [gemachtigde],
- de raad, vertegenwoordigd door S. Westerduin, vergezeld van ing. E. Been,
- OBWZ en BPD, vertegenwoordigd door mr. C.J. Visser, advocaat te Rotterdam, [gemachtigden].

Na de zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend met toepassing van artikel 8:68 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en de raad verzocht om schriftelijk inlichtingen te geven als bedoeld in artikel 8:45 van de Awb. De raad heeft schriftelijke inlichtingen gegeven.

Daartoe in de gelegenheid gesteld, heeft de Vereniging hierop gereageerd.

De vereniging, de raad en OBWZ en BPD hebben niet binnen de gestelde termijn verklaard gebruik te willen maken van het recht om op een tweede zitting te worden gehoord. De Afdeling heeft het onderzoek gesloten.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

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

Het ontwerpplan is op 15 oktober 2021 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening en de Crisis- en herstelwet, zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Inleiding

2. Het plan maakt een woongebied met 130 woningen ten noorden van Monster mogelijk, tussen de Rijnweg en de Slaperdijk. Het plangebied grenst aan het Natura 2000-gebied "Solleveld & Kapittelduinen".

3. De Vereniging heeft onder meer als doel het bijdragen aan de natuur- en landschapsbescherming in brede zin in onder meer de gemeente Westland. Zij kan zich onder meer niet met het plan verenigen vanwege de gevolgen daarvan voor het naastgelegen Natura 2000-gebied. Volgens haar had de raad aan de gronden in het plangebied een natuurbestemming moeten toekennen in plaats van een woonbestemming.

4. OWBZ is eigenaar van de gronden en BPD wil het plan gaan ontwikkelen.

Toetsingskader

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

Omvang van het geding

7. Op de zitting heeft de Vereniging nog als nieuwe beroepsgrond aangevoerd dat sprake is van rolverwarring, omdat de rollen van enerzijds de initiatiefnemer en anderzijds de planwetgever niet of onvoldoende zijn te onderscheiden. Deze beroepsgrond is pas op de zitting aangevoerd. Het gaat volgens de Vereniging om een principiële beroepsgrond die ook in andere zaken speelt. Niet valt in te zien waarom die pas ter zitting kon worden aangevoerd. Deze beroepsgrond laat de Afdeling daarom wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing.

De beroepsgronden

- Natura 2000- stikstof

De motivering bij het besluit

8. Bij besluit van 14 oktober 2020 heeft het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland een vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) verleend voor de bouw van 133 woningen tussen de Rijnweg en de Slaperdijk (bijlage 15 bij de plantoelichting; hierna: de natuurvergunning). Voor deze natuurvergunning is gebruik gemaakt van depositieruimte die afkomstig is van de landelijke snelheidsmaatregel in het stikstofregistratiesysteem (SSRS).

9. De raad heeft aan de hand van de natuurvergunning gemotiveerd dat sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 2.8, tweede lid, van de Wnb en dat het plan daarom in overeenstemming is met artikel 2.7, eerste lid, van de Wnb. Daarvoor heeft de raad artikel 11.4.3 als planregel opgenomen.

Artikel 11.4.3 (Voorwaardelijke verplichting stikstof) van de planregels luidt: "Tot een met de bestemming strijdig gebruik wordt in elk geval gerekend het gebruik zonder of in strijd met een onherroepelijke vergunning ingevolge artikel 2.7 tweede lid van de Wet natuurbescherming verleend door de Omgevingsdienst Haaglanden op 14 oktober 2020 onder nummer ODH-2020-00141501."

10. De Vereniging heeft zowel beroep ingesteld bij de rechtbank tegen de verleende natuurvergunning als bij de Afdeling tegen het vastgestelde bestemmingsplan. In beide procedures heeft de Vereniging zich op het standpunt gesteld dat ten onrechte gebruik is gemaakt van depositieruimte uit het SSRS, omdat daarmee niet de zekerheid kan worden verkregen dat het daarmee vergunde project de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden niet zal aantasten. In de planprocedure heeft de raad volgens de Vereniging daarom ten onrechte toepassing gegeven aan artikel 2.8, tweede lid, van de Wnb.

11. De raad heeft aanleiding gezien om een nieuw stikstofonderzoek uit te laten voeren, waarvan de uitkomsten zijn opgenomen in het door Antea Group opgestelde rapport "Geactualiseerde berekeningen stikstofdepositie Watergat Monster" van 14 juni 2023 (hierna: het stikstofonderzoek). De conclusie van het stikstofonderzoek luidt dat voor zowel de gebruiksfase als de realisatiefase de depositietoename niet meer bedraagt dan 0,00 mol/ha/jr op omliggende stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, zodat voor het aspect stikstofdepositie significante gevolgen kunnen worden uitgesloten. Op basis hiervan heeft de raad geconcludeerd dat gebruikmaking van depositieruimte uit het SSRS niet meer nodig is.

Vervolgens heeft het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland bij besluit van 12 juli 2023 de natuurvergunning ingetrokken op grond van het stikstofonderzoek. Daaropvolgend heeft de rechtbank bij uitspraak van 18 januari 2024 het tegen de natuurvergunning ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaard.

12. Het betoog van de Vereniging dat de raad in dit geval ten onrechte toepassing heeft gegeven aan artikel 2.8, tweede lid, van de Wnb slaagt. In artikel 2.8, tweede lid, van de Wnb is een uitzondering gemaakt op de verplichting om voor een bestemmingsplan een passende beoordeling op te stellen, maar alleen als het plan een herhaling of voortzetting is van een project waarvoor al eerder een passende beoordeling is gemaakt (een zogenaamde één-op-één-inpassing), en een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren over de significante gevolgen van het plan.

gebieden niet zal aantasten. De Afdeling verwijst hiervoor naar de overwegingen 4.3 tot en met 4.6 van genoemde uitspraak, waarin dit nader is toegelicht. De raad mocht in dit geval daarom geen toepassing geven aan artikel 2.8, tweede lid, van de Wnb op de wijze waarop hij dat heeft gedaan. Het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan is in zoverre niet deugdelijk gemotiveerd en dus in strijd met artikel 3:46 van de Awb genomen.

Het betoog slaagt.

13. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit zal moeten worden vernietigd. De Afdeling zal hierna bezien of met het stikstofonderzoek alsnog deugdelijk is gemotiveerd dat het plan wat betreft stikstof geen significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden.

Het stikstofonderzoek- de referentiesituatie

14. De Vereniging betoogt dat in het stikstofonderzoek een onjuiste referentiesituatie is gehanteerd. Na de sloop van de kassen zijn tussen 2018 en 2020 de percelen nog gebruikt voor de teelt van maïs. Hiervoor zijn de gronden ook bemest. Omdat er na de sloop van de kassen nog een aantal jaren nieuwe stikstofveroorzakende activiteiten hebben plaatsgevonden op de percelen, mocht de raad de situatie ten tijde van de glastuinbouwbedrijven niet meer als referentiesituatie hanteren. De raad had de feitelijke, planologisch legale situatie voorafgaand aan de planvaststelling als referentiesituatie moeten hanteren. In die situatie was er van stikstofemissie geen sprake.

14.1. In paragraaf 3.1.2 van het stikstofonderzoek en de daarin genoemde bijlagen staat dat er sinds de sloop van de kassen geen andere stikstofveroorzakende activiteiten op de percelen zijn geweest. De percelen zijn na de sloop van de opstallen alleen regulier onderhouden (maaibeheer).

14.2. Omdat de Vereniging pas op de zitting haar betoog heeft geconcretiseerd dat er na de beëindiging en sloop van de glastuinbouwbedrijven nog agrarische activiteiten hebben plaatsgevonden, heeft de Afdeling na de zitting aanleiding gezien om het onderzoek te heropenen en schriftelijke inlichtingen in te winnen bij de raad over het gebruik van de percelen in de periode tussen de beëindiging van de glastuinbouwactiviteiten en de vaststelling van het plan. Deze inlichtingen en de reactie daarop van de Vereniging zullen hierna bij de beoordeling van de beroepsgrond worden betrokken.

14.3. Uit artikel 2.8 van de Wnb in samenhang gelezen met artikel 2.7 van de Wnb, volgt dat een passende beoordeling moet worden gemaakt als een plan significante gevolgen kan hebben voor een of meer Natura 2000-gebieden. Om te bepalen of een plan significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden moeten de gevolgen van de ruimtelijke ontwikkelingen die het mogelijk maakt worden beoordeeld ten opzichte van de referentiesituatie. Onder referentiesituatie wordt de feitelijke, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan verstaan.

In de uitspraak van 1 september 2021 over het bestemmingsplan "Zandzoom 2019" ([ECLI:NL:RVS:2021:1960](#), rechtsoverweging 24.2) heeft de Afdeling uiteengezet onder welke voorwaarden in het kader van de interne saldering activiteiten die beëindigd zijn vóór de gehanteerde peildatum toch kunnen worden betrokken in de referentiesituatie. De eerste voorwaarde is dat 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. De tweede voorwaarde houdt in dat uitgesloten moet zijn dat de activiteit sowieso zou zijn beëindigd voor de peildatum. Als derde voorwaarde geldt 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 zo'n activiteit niet kan worden meegenomen, dan kan dat er namelijk toe leiden dat die activiteit langer dan beoogd wordt voortgezet, alleen om de mogelijkheid van interne saldering te behouden. De beschermde

Noord" heeft vastgesteld. Hierin is aan de gronden de bestemming "Uit te werken woondoeleinden, met bijbehorende voorzieningen" toegekend. De glastuinbouwactiviteiten zijn daarbij onder het reducerend gebruiksovergangsrecht gebracht. Vervolgens heeft de gemeente in achtereenvolgens 2008, 2015 en 2017 de gronden in het plangebied met daarop de drie glastuinbouwbedrijven gekocht. In de overgelegde koopovereenkomsten staat dat de gronden zijn gekocht met het oog op de voorgenomen woningbouw. Hiermee staat onomstotelijk vast dat de glastuinbouwactiviteiten uitsluitend zijn beëindigd ten behoeve van woningbouw. Verder staat op grond hiervan vast dat is uitgesloten dat de activiteit sowieso zou zijn beëindigd. Dit is ook niet in geschil tussen partijen. De raad heeft beschreven dat in achtereenvolgens 2016, 2017 en 2018 de glastuinbouwactiviteiten zijn beëindigd en de opstallen gesloopt. De raad heeft verder beschreven dat in 2018 duidelijk was dat de realisatie van woningen op de kavels nog geruime tijd op zich zou laten wachten omdat voor de planvorming meer tijd nodig was. Voor de woningbouwontwikkeling was in 2016 al wel een ontwerpplan ter inzage gelegd, maar de zienswijze van Stichting Duinbehoud gaf aanleiding voor zodanige wijzigingen dat opnieuw een ontwerp ter inzage moest worden gelegd. Omdat de gronden naast de duinen liggen en daarmee gevoelig zijn voor zandverstuivingen, was tijdelijk beheer van de braakliggende gronden noodzakelijk. Deze beheeractiviteiten heeft de gemeente in mei 2018 uitbesteed aan een agrarisch bedrijf en daarvoor is een gebruiksovereenkomst gesloten. Deze overeenkomst is gesloten voor een jaar, met de mogelijkheid van jaarlijkse verlenging. Overeengekomen is verder dat voor het gebruik geen vergoeding verschuldigd is en dat de percelen uitsluitend mogen worden gebruikt als grasland en/of ten behoeve van het kweken van maïs. In 2018 en 2019 zijn de percelen ingezaaid met maïs. In 2020 zijn de percelen ingezaaid met gras en dat is in de jaren daarna voortgezet. De Vereniging heeft de gegeven inlichtingen niet weersproken, maar ziet daarin haar standpunt bevestigd dat er na de beëindiging van de glastuinbouwactiviteiten nieuwe stikstofveroorzakende activiteiten zijn ontplooid op de percelen.

14.5. Naar het oordeel van de Afdeling mocht de raad de situatie ten tijde van de glastuinbouwactiviteiten als referentiesituatie hanteren. Vast staat dat de glastuinbouwactiviteiten zijn beëindigd vanwege de beoogde woningbouwontwikkeling. De beschermde natuurwaarden waren erbij gebaat dat de glastuinbouwactiviteiten niet langer dan nodig zijn voortgezet. Het tijdelijke beheer van gronden na de sloop van de opstallen was noodzakelijk ter voorkoming van overlast voor de omgeving en was duidelijk bedoeld ter overbrugging van de periode tot de realisatie van de voorgenomen woningbouw. Dit beheer heeft de gemeente uitbesteed door de grond om niet in gebruik te geven voor telkens een jaar, wat bevestigt dat het om een tijdelijke beheermaatregel ging. Vast staat dat er als onderdeel van dit tijdelijke beheer weliswaar twee jaar maïs is geteeld en dat de percelen zijn bemest ten behoeve van de maïsteelt, maar de raad heeft toegelicht dat het daarbij om geringe emissies is gegaan, wat de Vereniging niet heeft weersproken. Gelet hierop ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat na de beëindiging van de glastuinbouwactiviteiten sprake is geweest van representatief te achten, relevante nieuwe stikstofveroorzakende activiteiten (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 18 januari 2023, [ECLI:NL:RVS:2013:167](#) onder 14.4).

Het betoog slaagt niet.

Het stikstofonderzoek- verkeersaspecten

15. De Vereniging betoogt dat de verplichte rijrichting bij de aansluiting van de Rijnweg op de Haagweg en de aanleg en verbreding van het Haagpad ten onrechte in het stikstofonderzoek zijn betrokken. Deze maatregelen zijn uitsluitend genomen om een andere uitkomst van de depositieberekeningen te verkrijgen. Het gaat daarmee dus om mitigerende maatregelen en die moeten passend worden beoordeeld.

Verder betoogt de Vereniging dat de verplichte rijrichting in de praktijk niet zal worden nageleefd. Ook kan de verplichte rijrichting worden omzeild door gebruik te maken van het omliggende wegennet. De verplichte rijrichting is daarmee dus ook op onjuiste wijze als uitgangspunt in het stikstofonderzoek gehanteerd.

15.1. De Afdeling stelt vast dat het op 26 januari 2023 door het college genomen verkeersbesluit tot instelling van de verplichte rijrichting blijkens zijn motivering is genomen met het oog op de doorstroming en de verkeersveiligheid op de Haagweg (Gemeentebld van Westland 2023, 39644). In de motivering van het verkeersbesluit staat verder dat de verkeersmaatregel aansluit bij de bredere gebiedsvisie die is vervat in het Masterplan "Achter de Duinen" uit 2022. Uiterlijk bij ingebruikneming van de eerste nieuwbouwwoningen zal de verplichte rijrichting moeten zijn ingesteld. Bij de beoordeling van de gevolgen van het plan moest daarvan dus worden uitgegaan. Gelet hierop volgt de Afdeling de Vereniging niet in haar standpunt dat de verplichte rijrichting een mitigerende maatregel is die passend had moeten worden beoordeeld. Over de naleving van de verplichte rijrichting heeft de raad toegelicht dat er fysieke maatregelen op de rijbaan zullen worden genomen die overtreding onmogelijk maken. Ook heeft raad toegelicht dat de wegstructuur ter plaatse zich niet goed leent om het verbod op efficiënte wijze te omzeilen. Wat de Vereniging heeft aangevoerd geeft de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de verplichte rijrichting niet als realistisch en aannemelijk uitgangspunt mocht worden gehanteerd in het stikstofonderzoek.

In het stikstofonderzoek zijn verder twee maatgevende situaties voor de gebruiksfase onderzocht. De eerste situatie is de situatie waarin de aanleg en verbreding van het Haagpad nog niet is gerealiseerd, maar waarin wel de verplichte rijrichting geldt. De tweede situatie is de situatie waarin de aanleg en verbreding van het Haagpad is gerealiseerd en de verplichte rijrichting niet meer geldt. Hierbij is van belang dat in het verkeersbesluit tot instelling van de verplichte rijrichting staat dat deze tot het moment van ingebruikname van het aangelegde en verbrede Haagpad in stand moet worden gehouden. De situatie waarin het Haagpad niet is aangelegd en verbreed, is dus ook onderzocht. Daarmee geeft het aangevoerde geen aanleiding voor de conclusie dat het stikstofonderzoek in zoverre niet op realistische en aannemelijke uitgangspunten is gebaseerd. Omdat de aanleg en verbreding van het Haagpad losstaat van dit bestemmingsplan, behoefde deze op zichzelf staande ontwikkeling daarom niet als mitigerende maatregel passend beoordeeld te worden in het kader van dit bestemmingsplan.

Het betoog slaagt niet.

16. De Vereniging betoogt dat sprake is van een onderschatting van de gevolgen van het verkeer voor de natuurwaarden. Er zal naar verwachting namelijk meer dan de in het stikstofonderzoek gehanteerde 29% van het verkeer naar het plangebied over de Haagweg rijden. Ter onderbouwing van haar beroepsgrond heeft zij een door De Baan verkeersadvies opgestelde Second Opinion van 6 december 2023 overgelegd. Hierin staat onder meer dat de realisatie van de verplichte rijrichting betekent dat verkeer op de Haagweg uit zuidelijke richting niet zal kunnen afslaan naar de Rijnweg.

Verder voert de Vereniging aan dat in het stikstofonderzoek staat dat het verkeer als gevolg van het plan een bijdrage van 2,78% levert aan het totale verkeer op de Haagweg. Deze toename is in het stikstofonderzoek ten onrechte verder buiten beschouwing gelaten omdat deze toename zou zijn opgegaan in het heersende verkeersbeeld. Volgens de Vereniging mocht niet worden gerekend met een drempel van 3%, maar had een drempel van 2%-2,5% moeten worden aangehouden. De Haagweg ligt naast een Natura 2000-gebied en deze toename van 2,78% van het verkeer komt overeen met een depositietoename van 0,4 mol.

16.1. In paragraaf 3.1.1 van het stikstofonderzoek zijn de gevolgen van het verkeer in de gebruiksfase beschreven. De verdeling van het verkeer over de wegen is bepaald met het verkeersmodel van de Metropoolregio Rotterdam Den Haag. De resultaten zijn vastgelegd in het door Goudappel opgestelde rapport "Watergat, verkeerseffecten woningbouwontwikkeling" van juni 2021 (bijlage 2 bij de plantoelichting). Dat model is volgens de raad een actueel verkeersmodel dat inzicht geeft in de verkeersstromen in het gebied in de huidige en toekomstige situatie. Het verkeersmodel berekent een verwachte, toekomstige situatie aan de hand van diverse parameters. De Afdeling ziet in wat de Vereniging heeft aangevoerd onder verwijzing naar de Second Opinion onvoldoende aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad niet uit heeft mogen gaan van de verkeersverdeling die het verkeersmodel

waar het volgens de opstellers opgaat in het heersende verkeersbeeld. In de Instructie gegevensinvoer AERIUS Calculator (hierna: de instructie) staat dat het verkeer in de regel wordt meegenomen tot het zich verdund heeft tot enkele procenten van het reeds aanwezige verkeer. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 19 mei 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1054](#), onder 15.14, aanvaard dat in de stikstofberekeningen wat betreft het verkeer van en naar projecten die geen netwerkeffecten hebben, zoals het voorliggende plan, wordt aangesloten bij wat in de instructie over het heersende verkeersbeeld is vermeld. In het stikstofonderzoek is berekend dat het plan op een deel van de Haagweg een bijdrage van 2,78% aan het totale verkeer op de Haagweg levert. Daarom is het verkeer op dit deel van de Haagweg niet meegenomen in de berekening. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat in het stikstofonderzoek het criterium van het heersende verkeersbeeld onjuist is toegepast.

Het betoog slaagt niet.

Het stikstofonderzoek- uitgangspunt aanlegfase

17. De Vereniging betoogt dat in het stikstofonderzoek rekening is gehouden met het gebruik van AdBlue door bouwverkeer, maar dat het gebruik hiervan nergens is gewaarborgd.

17.1. Zoals de Afdeling heeft overwogen in onder meer haar uitspraken van 1 september 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1960](#), en [ECLI:NL:RVS:2021:1969](#), is het inmiddels een reëel en aannemelijk uitgangspunt dat mobiele werktuigen klasse STAGE IV worden gebruikt. De raad heeft deugdelijk gemotiveerd dat de toepassing van AdBlue nodig is voor de werking van mobiele werktuigen klasse STAGE IV en dat het gebruik daarvan in zoverre is gewaarborgd.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie Natura 2000- stikstof

18. Met het stikstofonderzoek heeft de raad alsnog deugdelijk gemotiveerd dat wat betreft stikstof significante gevolgen kunnen worden uitgesloten.

- Natura 2000- andere gevolgen

19. De Vereniging betoogt dat onderzoek naar de gevolgen van het plan voor de geluidbelasting op het Natura 2000-gebied "Solleveld & Kapittelduinen" ontbreekt.

19.1. In de door Adviesbureau Landschap en Onderzoek opgestelde notitie "Effecten plan Watergat op het populatieniveau van beschermde soorten Natura2000 gebied" van 11 januari 2022 (bijlage 24 bij de plantoelichting) staat dat de externe werking van geluid op het aangrenzend Natura 2000-gebied vrijwel nihil is. Dit geldt ook voor het geluid van het gemotoriseerd verkeer in de nieuwe situatie, dat vanaf de Rijnweg het gebied binnenkomt, waarbij er dan direct onder het nieuwbouwcomplex geparkeerd kan worden. Wat de Vereniging heeft aangevoerd, geeft geen aanleiding om hieraan te twijfelen.

Het betoog slaagt niet.

20. De Vereniging betoogt dat de gevolgen voor de luchtkwaliteit weliswaar op grond van de Wet milieubeheer zijn onderzocht, maar dat onderzoek naar de gevolgen van het plan voor de luchtkwaliteit in het Natura 2000-gebied "Solleveld & Kapittelduinen" ontbreekt.

20.1. Over luchtkwaliteit staat in paragraaf 3.7 van de plantoelichting dat is berekend dat de planbijdrage niet in betekende mate bijdraagt, omdat het effect minder dan 1% van de jaargemiddelde NO₂ en PM₁₀ betreft. Met de vaststelling van het plan is voldaan aan de wettelijke normering van luchtkwaliteit in de Wet milieubeheer. In het stikstofonderzoek zijn de gevolgen van de uitstoot door verkeer, waaronder NO₂, voor Natura 2000-gebieden verder onderzocht. De Vereniging heeft geen aanknopingspunt aangereikt dat er in dit geval reden is om te veronderstellen dat fijnstof een negatief gevolg op het Natura 2000-gebied kan hebben.

Het betoog slaagt niet.

niet voor of het plan in overeenstemming is met een cultuurhistorische beschrijving van het Natura 2000-gebied in het aanwijzingsbesluit.

Het betoog slaagt niet.

- Omgevingsverordening- stedelijke ontwikkelingen

22. De Vereniging betoogt dat het plan in strijd met de Omgevingsverordening Zuid-Holland is vastgesteld, omdat het plangebied buiten bestaand stads- en dorpsgebied ligt. Het plangebied is weliswaar opgenomen op de zogenoemde 3 ha-kaart, maar dit betekent niet dat de woningbouw buiten bestaand stads- en dorpsgebied mag worden gerealiseerd. De locatie ligt namelijk buiten de rode contour en de rode contour is volgens de Vereniging beslissend.

22.1. Artikel 6.10 (Stedelijke ontwikkelingen) van de Omgevingsverordening luidde ten tijde van belang:

"1. Een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet aan de volgende eisen:

a. de toelichting van het bestemmingsplan gaat in op de toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking overeenkomstig artikel 3.1.6, tweede, derde en vierde lid van het Besluit ruimtelijke ordening;

b. Indien in de behoefte aan de stedelijke ontwikkeling niet binnen bestaand stads- en dorpsgebied kan worden voorzien en voor zover daarvoor een locatie groter dan 3 hectare nodig is, wordt gebruik gemaakt van grote buitenstedelijke bouwlocaties waarvan de plaats geometrisch is bepaald en verbeeld op kaart 19 in bijlage II en wordt rekening gehouden met de voor deze locaties opgenomen gegevens en criteria in bijlage X.

[...]."

22.2. Het plan maakt een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk buiten bestaand stads- en dorpsgebied. Artikel 6.10 van de Omgevingsverordening regelt aan welke voorwaarden een dergelijk plan moet voldoen. In bijlage II en bijlage X is het plangebied als onderdeel van de locatie "Monster-Noord" opgenomen. Daarmee is de locatie weliswaar gelegen buiten bestaand stedelijk gebied, maar artikel 6.10, eerste lid, onder b, van de Omgevingsverordening maakt mogelijk dat het plan op deze locatie buiten bestaand stedelijk gebied wordt gerealiseerd. Het plan is in zoverre in overeenstemming met de Omgevingsverordening ten tijde van de planvaststelling. De rode contour was onderdeel van de regeling in voorgaande provinciale verordeningen en is geen onderdeel meer van de Omgevingsverordening ten tijde van belang.

Het betoog slaagt niet.

- Belangenafweging en alternatieven

23. De Vereniging betoogt dat de raad een andere afweging had moeten maken tussen de noodzaak van de nieuwe woningen en de realisatie van natuurwaarden. De Vereniging pleit ervoor het gebied volledig als natuur- en groengebied in te richten en daarmee als bufferzone naast het Natura 2000-gebied. Als natuurlijke bufferzone kan het plangebied het Natura 2000-gebied versterken. Deze mogelijkheid is volgens de Vereniging onvoldoende onderzocht. Daarbij wijst de Vereniging ook op de Groenvisie. Volgens haar is het plangebied niet nodig voor woningbouw, omdat er in de omgeving al andere grote woningbouwprojecten zijn voorzien.

De Vereniging voert verder aan dat de in het plan voorziene bebouwing te hoog is en zal leiden tot aantasting van zichtlijnen, vermindering van de beleving van het gebied en een aantasting van natuurschoon. De nieuwe bebouwing zal namelijk ongeveer 6,5 meter boven de Slaperdijk uitkomen en langs 30% van de Slaperdijk gerealiseerd worden.

23.1. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zijn ruimtelijke afweging deugdelijk gemotiveerd. De raad heeft namelijk uiteengezet dat de gronden in het plangebied jarenlang in gebruik zijn geweest voor glastuinbouw en daarvoor vrijwel volledig bebouwd zijn geweest. Sinds 2008 hebben de gronden

behoefte aan woningbouw verweven met een natuurlijke en groene inpassing van het plangebied. Door een groot deel van het plangebied te bestemmen voor een ecologische invulling, heeft de raad dus ook betekenis toegekend aan de ligging van het plangebied ten opzichte van het Natura 2000-gebied. Er komt meer ruimte voor de natuur dan in de vorige situatie met glastuinbouw het geval was. Verder heeft de raad toegelicht dat de door de Vereniging genoemde Groenvisie geen vastgesteld beleid betreft, maar dat de inhoud daarvan is verdisconteerd in de Omgevingsvisie. De Omgevingsvisie is bij de vaststelling van het plan betrokken.

Ook de toegelaten bebouwingsmogelijkheden heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling deugdelijk gemotiveerd. De bouwhoogte wijkt met maximaal 10,5 meter nauwelijks af van de bestaande bebouwing aan de Rijnweg en door de clustering van de woningen blijven er zichtlijnen tussen de Rijnweg en de Slaperdijk behouden. Wat de Vereniging heeft aangevoerd geeft geen aanleiding voor het oordeel dat door deze bebouwingsmogelijkheden natuur en landschap onevenredig worden aangetast.

Het betoog slaagt niet.

- Uitvoerbaarheid- soortenbescherming

24. De Vereniging voert aan dat in het plangebied de beschermde rugstreeppad voorkomt. De aanwezigheid van de rugstreeppad is volgens de Vereniging onder meer op 8 september 2021 vastgesteld door de Omgevingsdienst Zuid-Holland. Voorts zijn er veel vogels en amfibieën in het gebied en foerageren er vleermuizen.

24.1. Bij de vaststelling van het plan is onderkend dat het plangebied als migratieroute wordt gebruikt door de rugstreeppad. In het door Aqua-Terra Nova opgestelde rapport "Soortgericht onderzoek Watergat te Monster" van 22 december 2021 (bijlage 14 bij de plantoelichting) staat daarover dat door de ligging van het plangebied bij het duingebied van Solleveld en Kapittelduinen in het plangebied migrerende rugstreeppadden worden verwacht. Er zijn echter verder geen voortplantingswateren of essentiële onderdelen van het leefgebied van de rugstreeppad aangetroffen. De bodem is nat en daardoor niet geschikt als winterrust verblijfplaats. In het onderzoek wordt geconcludeerd dat een ontheffing aangevraagd dient te worden voor het verstoren en vernietigen van de migratieroute van de rugstreeppad. Over andere diersoorten wordt geconcludeerd dat er geen essentiële onderdelen van het functioneel leefgebied worden verstoord of vernietigd.

24.2. De raad mag een plan niet vaststellen indien en voor zover hij op voorhand redelijkerwijs had moeten inzien dat het geldende soortenbeschermingsregime aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. In dit geval bestond voor de raad geen aanleiding om aan te nemen dat de soortenbeschermingsbepalingen aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staan. Gelet op de uitkomst van het door Aqua-Terra Nova opgestelde rapport, heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat de Wnb op voorhand niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat, zowel wat betreft de rugstreeppad als andere diersoorten. Dit vindt bevestiging in de door het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland besluit van 12 augustus 2022 verleende ontheffing. Weliswaar hebben de partijen op de zitting toegelicht dat deze ontheffing niet op het hele project ziet, maar op de zitting is ook toegelicht dat er inmiddels een aanvraag om een aanvullende ontheffing is ingediend.

Het betoog slaagt niet.

Overschrijding redelijke termijn

25. Op de zitting heeft de Vereniging verzocht om toekenning van een schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn, als bedoeld in artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

25.1. Geschillen moeten binnen een redelijke termijn worden afgedaan. Voor de berechting van een zaak die één rechterlijke instantie omvat, is in beginsel een termijn van twee jaar redelijk. Vanaf de ontvangst van het beroep van de Vereniging op 14 april 2022 is meer dan twee jaar verstreken. De termijn is met bijna 8 maanden overschreden. De overschrijding moet aan de Afdeling worden

Koninkrijksrelaties) veroordelen tot betaling van een schadevergoeding van € 1.000,00 aan de Vereniging.

Slotsom

26. Zoals de Afdeling hiervoor onder 13 heeft overwogen, is het beroep gegrond. Het bestreden besluit moet worden vernietigd.

27. Omdat het geconstateerde motiveringsgebrek al is hersteld met het stikstofonderzoek en alle beroepsgronden verder niet slagen, ziet de Afdeling aanleiding om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten, met uitzondering van artikel 11.4.3 van de planregels. De Afdeling laat de rechtsgevolgen van artikel 11.4.3 van de planregels niet in stand, omdat de daarin genoemde natuurvergunning inmiddels is ingetrokken op grond van het stikstofonderzoek.

28. De raad moet de proceskosten vergoeden.

Voor zover de Vereniging verzoekt om de vergoeding van de kosten van het inschakelen van een deskundige, overweegt de Afdeling als volgt. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling, zie bijvoorbeeld haar uitspraak van 7 februari 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:380](#), komen de kosten van een deskundige op grond van artikel 8:75 van de Awb voor vergoeding in aanmerking als het inroepen van die deskundige redelijk was en ook de deskundigenkosten zelf redelijk zijn. In deze zaak zijn door de Vereniging kosten gemaakt voor het laten opstellen van een Second Opinion door De Baan verkeersadvies, waarin de verkeersaspecten van het stikstofonderzoek zijn besproken. Uit overwegingen 15- 16.1 van de uitspraak volgt dat het betoog over de verkeersaspecten van het stikstofonderzoek niet slaagt. De beroepsgrond van de Vereniging die wel slaagt en aanleiding is voor de proceskostenveroordeling, ziet op de motivering van het besluit met de enkele verwijzing naar de verleende natuurvergunning. Omdat deze beroepsgrond geen verband houdt met de overgelegde Second Opinion, oordeelt de Afdeling dat de kosten van het inschakelen van een deskundige niet voor vergoeding in aanmerking komen.

29. Het verzoek van de Vereniging om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn moet worden toegewezen.

30. De Staat der Nederlanden (de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) moet de proceskosten vergoeden die de Vereniging heeft gemaakt in verband met de behandeling van het verzoek om schadevergoeding. De Afdeling zal bij de berekening de wegingsfactor 0,5 (licht) hanteren.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Westland van 15 februari 2022 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Watergat Monster";

III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dit besluit in stand blijven, met uitzondering van artikel 11.4.3 van de planregels;

IV. draagt de raad van de gemeente Westland op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel III. wordt verwerkt op de landelijke voorziening;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Westland tot vergoeding van bij Vereniging Natuurlijk Delfland in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.756,19, waarvan € 1.750,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Westland aan Vereniging Natuurlijk Delfland het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 365,00 vergoedt;

schadevergoeding opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 437,50, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. C.J. Borman en mr. G.O. van Veldhuizen, leden, in tegenwoordigheid van mr. W.M. Boer, griffier.

w.g. Polak
voorzitter

w.g. Boer
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 4 december 2024

745