

## Agrarisch omgevingsrecht

8176

ECLI:NL:RVS:2024:249

**Raad van State – Afdeling bestuursrechtspraak  
24 januari 2024  
(mrs R. Uylenburg, A. ten Veen en G.O.  
van Veldhuizen)**

(Paleis Soestdijk)

Met noot van mr. dr. D. Korsse

**Bestemmingsplan. Natura-2000. Stikstof. Plan-  
toets. Verschilberekening referentiesituatie.  
Verkeer. Heersend verkeersbeeld.**

[Wet ruimtelijke ordening: art. 3.1 lid 1; Wet natuur-  
bescherming: art. 2.7 lid 1]

*Het bestemmingsplan voor de herontwikkeling van het landgoed Paleis Soestdijk en de realisatie van woningen in het aangrenzende Alexanderkwartier is op een aantal onderdelen gebrekkig. Het bestemmingsplan wordt geheel vernietigd. Dat betekent dat het huidige plan voor Paleis Soestdijk en omgeving niet doorgaat. De Afdeling komt tot de conclusie dat onder andere de verkeersafwikkeling en verkeersveiligheid bij evenementen niet deugdelijk zijn onderzocht. Ook is het bestemmingsplan wat betreft de gevolgen voor Natura 2000-gebieden niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid en is het plan in strijd met verschillende bepalingen uit de provinciale omgevingsverordening. Op deze en andere punten krijgen veel bezwaarmakers gelijk.*

### AFDELING

#### BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], beiden wonend te Baarn,
2. [ appellant sub 2], wonend te Baarn,
3. [ appellant sub 3], wonend te Baarn, en anderen,
4. [ appellant sub 4] en anderen, allen wonend te Soest,
5. [ appellant sub 5], wonend te Baarn,
6. [ appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], beiden wonend te Soest,
7. Stichting Behoud het Borrebos, gevestigd te Baarn (hierna: stichting Borrebos),
8. Stichting De Parel van Baarn, gevestigd te Baarn (hierna: stichting De Parel),
9. Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland, gevestigd te Amersfoort, en andere (hierna: Natuurmonumenten en andere),

10. Stichting Werkgroep Roofvogels Nederland, gevestigd te Wapse, gemeente Westerveld (hierna: stichting Roofvogels),

11. Stichting Behoud de Eemvallei, gevestigd te Baarn (hierna: stichting Eemvallei),  
appellanten,  
en  
de raad van de gemeente Baarn,  
verweerder.

Procesverloop

Uitspraken

Een deel van alle rechterlijke uitspraken wordt gepubliceerd op rechtspraak.nl. Dit gebeurt

Bij besluit van 23 februari 2022 heeft de raad het bestemmingsplan “Landgoed Paleis Soestdijk” vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben appellanten beroep ingesteld. De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: de deskundige) heeft desverzocht een deskundigenverslag uitgebracht. Daartoe in de gelegenheid gesteld hebben een aantal appellanten en de raad hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

Een aantal partijen heeft nadere stukken ingediend. De Afdeling heeft de zaak behandeld op de zitting van 17 april 2023, waar partijen in persoon of vertegenwoordigd door een gemachtigde zijn verschenen. Ook de raad is verschenen, vertegenwoordigd door gemachtigden.

Overwegingen

#### OVERGANGSRECHT INWERKINGTREDING OMGEVINGSWET

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 8 oktober 2021 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure de Wet ruimtelijke ordening, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

#### SAMENVATTING

Deze uitspraak gaat over het bestemmingsplan voor de herontwikkeling van het landgoed Paleis Soestdijk en de realisatie van woningen in het aangrenzende Alexanderkwartier. Tegen het plan heeft een aantal partijen beroep ingesteld. Dit zijn zowel natuurlijke

personen die wonen in de (wijde) omgeving van het plangebied en vrezen voor de gevolgen van het plan voor hun leefomgeving als rechtspersonen die opkomen voor algemene natuur- en milieubelangen. De Afdeling komt tot het oordeel dat de beroepen van drie partijen ongegrond zijn. De overige beroepen zijn gegrond. Het bestemmingsplan is op een aantal onderdelen gebrekkig. Een overzicht van de in deze uitspraak geconstateerde gebreken is weergegeven in overweging 156 aan het slot van deze uitspraak. Gelet op het aantal gebreken en de aard daarvan ziet de Afdeling geen mogelijkheid de raad met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) op te dragen de gebreken in het bestreden besluit te herstellen. Het bestemmingsplan wordt geheel vernietigd. Dat betekent dat de herontwikkeling van het landgoed en de woningbouw in het Alexanderkwartier, zoals is voorzien in het plan, geen doorgang kan vinden. Dit neemt niet weg dat de raad de herontwikkeling van het landgoed – al dan niet in gewijzigde vorm – opnieuw mogelijk kan maken. Het is aan de raad om te beslissen of hij dat doet en op welke termijn. Daarbij zal de raad rekening moeten houden met wat de Afdeling heeft geoordeeld in deze uitspraak, en de hierin vastgestelde gebreken moeten herstellen. Met het oog op de eventuele vervolgsluitvorming heeft de Afdeling in deze uitspraak (nagenoeg) alle betogen behandeld.

(...)

## Bescherming Natura 2000-gebieden

### Inleiding

83. Het plangebied ligt op ongeveer 9,5 km afstand van het Natura 2000-gebied “Oostelijke Vechtplassen” en op ongeveer 12 km van het Natura 2000-gebied “Naardermeer”. In die gebieden komen stikstofgevoelige habitattypes voor. De kritische depositiewaarden voor stikstof van die habitattypes worden overschreden, wat betekent dat die natuurwaarden overbelast zijn. De kritische depositiewaarde is de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van een habitatype significant wordt aangetast als gevolg van de verzurende en/of vermestende invloed van atmosferische stikstofdepositie.

84. De raad heeft het stikstofrapport ten grondslag gelegd aan het plan. In dat rapport is onderzocht of als gevolg van het plan sprake is van een toename van de stikstofdepositie. Daarbij zijn zowel de gevolgen van het reguliere gebruik als de gevolgen van evenementen beschouwd. Uit dat rapport volgt dat het plan niet leidt tot een toename van de stikstofdepositie hoger dan 0,00 mol/ha/jr. Daarom zijn volgens de raad

significant negatieve effecten op Natura 2000-gebieden als gevolg van het plan uitgesloten, zodat het maken van een passende beoordeling niet benodigd is. 85. Uit artikel 2.8 van de Wnb, in samenhang gelezen met artikel 2.7 van die wet, volgt dat een passende beoordeling moet worden gemaakt als een plan significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Dat is het geval als een plan voorziet in ruimtelijke ontwikkelingen die ten opzichte van de referentiesituatie significante gevolgen kunnen hebben. Onder referentiesituatie wordt de feitelijke, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan verstaan.

Als een plan ten opzichte van de referentiesituatie leidt tot een toename van de stikstofdepositie op reeds overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied, dan dienen de gevolgen van die toename voor de vaststelling van het plan te worden onderzocht. Als daaruit volgt dat significante gevolgen niet op voorhand op grond van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten (voortoets), dient een passende beoordeling te worden gemaakt. Het plan kan in dat geval worden vastgesteld als en nadat de raad uit de aldus gemaakte passende beoordeling de zekerheid heeft verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten (zie onder meer de uitspraak van 26 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3093).

86. Natuurmonumenten en andere en [appellant sub 3] en anderen betogen dat in strijd met de artikelen 2.7 en 2.8 van de Wnb niet de zekerheid is verkregen dat het plan geen significant negatieve effecten heeft op Natura 2000-gebieden. Weliswaar is in het stikstofrapport geconcludeerd dat stikstofdepositie als gevolg van de planontwikkeling 0,00 mol/ha/jr bedraagt, maar de berekeningen die ten grondslag liggen aan die conclusie kloppen niet. Appellanten zetten vraagtekens bij de in het stikstofrapport gehanteerde uitgangspunten. Die uitgangspunten betreffen onder meer de referentiesituatie, het meenemen van de maximale planologische mogelijkheden en de verdeling van het verkeer over de verschillende wegen. Volgens appellanten is door het hanteren van onjuiste uitgangspunten de stikstofdepositie als gevolg van het plan onderschat en is sprake van een toename hoger dan 0,00 mol/ha/jr. Daarom had een passende beoordeling als bedoeld in de Wnb niet mogen ontbreken en heeft de raad het plan niet mogen vaststellen, omdat niet de zekerheid is verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet zal aantasten, aldus Natuurmonumenten en andere en [appellant sub 3] en anderen.

Ingetrokken beroepsgrond

87. Natuurmonumenten en andere hebben desgevraagd op de zitting te kennen gegeven dat in de uitspraak niets hoeft te worden opgenomen over hun beroepsgrond inhoudende dat het plan niet uitvoerbaar is omdat geen vergunning op grond van de Wnb kan worden verleend. De Afdeling beschouwt deze beroepsgrond daarmee als ingetrokken.

Beroepsgronden stichting Eemvallei

88. Stichting Eemvallei heeft in haar nadere stuk van 3 januari 2023 een kopje opgenomen dat luidt: “Natura 2000-gebieden”. De Afdeling wijst erop dat in overweging 12 is overwogen dat de Chw van toepassing is. Artikel 1.6a van de Chw bepaalt dat na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen beroepsgronden meer kunnen worden aangevoerd. De Afdeling stelt vast dat stichting Eemvallei in haar beroepschrift geen beroepsgronden over de bescherming van Natura 2000-gebieden heeft opgenomen. Voor zover stichting Eemvallei in haar nadere stuk van 3 januari 2023 gronden heeft geformuleerd die gaan over gebiedsbescherming, laat de Afdeling die daarom buiten beschouwing.

Volgorde van bespreking

89. Voordat de Afdeling toekomt aan een inhoudelijke beoordeling van de beroepsgronden, zal zij eerst ingaan op het relativiteitsvereiste uit artikel 8:69a van de Awb in relatie tot het beroep van [appellant sub 3] en anderen. De Afdeling zal daarna beoordelen of wat appellanten hebben aangevoerd aanleiding geeft voor het oordeel dat de raad zich niet op de inhoud van het stikstofrapport heeft mogen baseren. Die conclusie is gerechtvaardigd als in de stellingen van appellanten over dat rapport aanleiding wordt gevonden om te twifelen aan de juistheid en de volledigheid van het stikstofrapport.

Relativiteit natuurlijke personen

90. Zoals ook onder 16 is overwogen, brengt artikel 8:69a van de Awb met zich dat de bestuursrechter een besluit niet mag vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van degene die in (hoger) beroep komt.

90.1.

De bepalingen in de Wnb over de beoordeling van plannen die gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied zijn daarin opgenomen ter bescherming van het behoud van de natuurwaarden in deze gebieden. Uit overweging 10.51 in de uitspraak van de Afdeling van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, volgt dat de individuele belangen van natuurlijke personen bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving, waarvan een Natura 2000-gebied deel uitmaakt, zo verweven

kunnen zijn met het algemene belang dat de Wnb beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen.

90.2. [

appellant sub 3] en anderen wonen ten noorden en ten oosten van het plangebied, aan de Torenlaan in Baarn en de Stadhouderslaan en Praamgracht in Soest. De afstand van hun woningen tot het dichtstbijzijnde Natura 2000-gebied, dat is Arkenheem, is ongeveer 8 km en tot het dichtstbijzijnde stikstofgevoelige Natura 2000-gebied, dat is Oostelijke Vechtplassen, is ongeveer 9,5 km. De belangen van [appellant sub 3] en anderen bestaan uit het behoud van een goede kwaliteit van hun woon- en leefomgeving. Naar het oordeel van de Afdeling maken de hier voornoemde Natura 2000-gebieden geen deel uit van de woon- en leefomgeving van [appellant sub 3] en anderen, gelet op de afstand van die gebieden tot hun woningen. Dit betekent dat de belangen van [appellant sub 3] en anderen niet verweven zijn met de algemene belangen die de Wnb beoogt te beschermen, zodat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen. Hun betogen dat het plan is vastgesteld in strijd met bepalingen van de Wnb over gebiedsbescherming, kunnen op grond van artikel 8:69a van de Awb dan ook niet leiden tot vernietiging van het plan. De Afdeling zal de door hen hierover aangevoerde beroepsgronden daarom niet inhoudelijk bespreken.

Reikwijdte van de beoordeling

91. De Afdeling stelt vast dat de raad in het stikstofrapport zowel de gevolgen van het plan voor Natura 2000-gebieden van het “reguliere gebruik” als van evenementen heeft onderzocht. Zoals volgt uit wat onder 59.4 is overwogen, kan het plan, voor dat deel dat evenementen mogelijk maakt, niet in stand blijven. Met het oog op eventuele vervolgbesluitvorming zullen overige beroepsgronden over evenementen worden besproken.

Uitgangspunten stikstofberekening

-referentiesituatie: feitelijk toegestane situatie voor het plan

92. Natuurmonumenten en andere betogen dat de referentiesituatie ten opzichte waarvan de gevolgen van het plan voor Natura 2000-gebieden in het stikstofrapport zijn onderzocht niet de feitelijk, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan is. Daarover voeren zij aan dat zowel het bestaande verkeer voor het paleis (regulier verkeer), als het bestaande verkeer voor evenementen niet juist is berekend. In de eerste plaats is in het stikstofrapport er ten onrechte van uitgegaan dat

in de referentiesituatie, dus onder het voorgaande bestemmingsplan, evenementen waren toegestaan. In de tweede plaats zijn voor het in kaart brengen van de referentiesituatie eerdere jaren dan het jaar van of voorafgaand aan de planvaststelling gebruikt. Zo is voor het bestaande reguliere verkeer uitgegaan van 2012, 2013 en 2018 en voor het bestaande evenementenverkeer van 2019. Daardoor is uitgegaan van hogere verkeersstromen dan feitelijk voorafgaand aan de vaststelling van het plan het geval was, aldus Natuurmonumenten en andere.

#### 92.1.

Om de gevolgen van een plan op Natura 2000-gebieden te beoordelen, moet de raad een vergelijking maken tussen de stikstofdepositie in de referentiesituatie en in de plansituatie. De referentiesituatie is de feitelijk, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan, zie ook overweging 85.

#### 92.2.

Op de gronden van het plangebied gold voorheen het bestemmingsplan “Landelijk gebied”. Volgens de raad was onder dit bestemmingsplan het houden van evenementen op de gronden van en rondom het landgoed ook al toegestaan. De raad wijst in dat verband op de algemene gebruiksbevestiging in artikel 26, vierde lid, van de planregels van het bestemmingsplan “Landelijk gebied”. Daarin is bepaald dat onder een gebruik strijdig met het bestemmingsplan niet wordt verstaan het gebruiken of laten gebruiken van gronden ten behoeve van onder meer evenementen, indien en voor zover daarvoor ingevolge een wettelijk voorschrift, vergunning, ontheffing of vrijstelling is verleend. Voor het houden van evenementen was volgens de raad dus eventueel een evenementenvergunning benodigd, maar niet, zoals appellanten stellen, ook een ontheffing om af te wijken van het bestemmingsplan.

De Afdeling ziet, gelet op de algemene gebruiksbevestiging in de planregeling van het bestemmingsplan “Landelijk gebied”, geen reden om de raad niet te volgen in zijn standpunt. Dat betekent dat de raad bij het beoordelen van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het plan als uitgangspunt heeft mogen nemen dat evenementen op grond van het voorgaande plan mochten plaatsvinden. In zoverre is in het stikstofrapport bij de referentiesituatie er terecht van uitgegaan dat evenementen onder het voorgaande bestemmingsplan zijn toegestaan. Niet in geschil is dat evenementen voorafgaand aan de vaststelling van het plan feitelijk in het plangebied hebben plaatsgevonden. Dat betekent dat het verkeer dat aan evenementen toebedeeld kan worden terecht is meegenomen bij het bepalen van de referentiesituatie. In zoverre slaagt het betoog niet.

#### 92.3.

In het stikstofrapport is de referentiesituatie onder meer bepaald door te kijken naar het bestaande reguliere verkeer en naar het bestaande verkeer voor evenementen. Zo volgt uit de memo van Goudappel van 20 december 2021, als bijlage gevoegd bij het stikstofrapport, dat voor wat betreft het bestaande verkeer vanwege evenementen is uitgegaan van het jaar 2019. In het stikstofrapport is het aantal evenementen dat heeft plaatsgevonden in dat jaar in beeld gebracht met de daarbij behorende verkeersgeneratie. Dat komt uit op 70 verkeersbewegingen per etmaal. Voor wat betreft het bestaande reguliere verkeer is gekeken naar de verkeersgeneratie in de jaren 2012, 2013 en 2018. Vervolgens is het gemiddelde over die jaren genomen, wat neerkomt op 150 verkeersbewegingen per etmaal.

#### 92.4.

De raad heeft het bestaande verkeer van evenementen bepaald aan de hand van het jaar 2019. Dat jaar ligt voor de datum van de vaststelling van het plan. De raad heeft daarover in het verweerschrift toegelicht dat als gevolg van de covid-pandemie in de twee jaren voorafgaand aan de vaststelling van het plan en het opstellen van de voortoets, dat zijn de jaren 2020 en 2021, het houden van evenementen nagenoeg niet mogelijk was. Daarom is het jaar 2019 als uitgangspunt genomen. Dat is het jaar het dichtstbij het jaar van de planvaststelling waarin geen covid-maatregelen golden. Naar het oordeel van de Afdeling mocht de raad in dit geval voor het bepalen van het bestaande evenementenverkeer als uitgangspunt het jaar 2019 hanteren. Dit vanwege de door de raad genoemde uitzonderlijke omstandigheid, dat is de covid-pandemie en de nationale maatregelen die als gevolg daarvan voor een groot deel in 2020 en 2021 van kracht waren, waardoor het houden van evenementen ten tijde van en in de jaren direct voorafgaand aan de vaststelling van het plan nagenoeg niet mogelijk was. In zoverre bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de raad van een onjuiste referentiesituatie is uitgegaan.

#### 92.5.

Ook voor het bepalen van het bestaande reguliere verkeer is de raad niet uitgegaan van het jaar van of voorafgaand aan de vaststelling van het plan, maar van eerdere jaren. Daarover staat in de memo van Goudappel van 20 december 2021 dat is gekeken naar representatieve jaren voorafgaand aan de vaststelling van het plan. Omdat het paleis vanaf 2019 al deels gesloten was voor bezoek, zijn de bezoekersaantallen en de bijbehorende verkeersgeneratie bekeken van de jaren voor 2019, voor zover die gegevens bekend zijn. Dat zijn de jaren 2012, 2013 en 2018. Over die jaren is het gemiddelde van de verkeersgeneratie genomen.

De Afdeling volgt Natuurmonumenten en andere in hun betoog dat de raad door uit te gaan van deze jaren niet de feitelijk, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan als referentiesituatie heeft genomen. Het paleis is immers vanaf 2019 gedeeltelijk gesloten voor bezoekers. Dan kan voor het bepalen van de referentiesituatie niet worden uitgegaan van jaren waarin het paleis wel volledig was opengesteld, zoals het geval was in de jaren 2012, 2013 en 2018. Onduidelijk is ook waarom, naast het jaar 2018, de jaren 2012 en 2013 betrokken zijn. Door het zonder nadere toelichting betrekken van deze jaren, en zonder inzichtelijk te maken waarom de jaren gelegen tussen 2013 en 2018 niet zijn betrokken, ontstaat geen representatief beeld van de feitelijke situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan. De Afdeling is daarom van oordeel dat de raad de referentiesituatie voor wat betreft het bestaande reguliere verkeer niet juist heeft berekend. Het betoog slaagt.

93. De Afdeling komt, gelet op het voorgaande, tot de conclusie dat de raad het plan op dit punt niet met de vereiste zorgvuldigheid heeft voorbereid. Dat is in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Natuurmonumenten en andere hebben over gebiedsbescherming en het stikstofrapport meer beroepsgronden naar voren gebracht. De Afdeling zal deze kwesties, voor zover mogelijk, bespreken met het oog op eventuele vervolgbesluitvorming.

-referentiesituatie: autonome ontwikkeling

94. Natuurmonumenten en andere voeren verder aan dat de raad bij het inzichtelijk maken van de stikstofdepositie als gevolg van het plan in de referentiesituatie ten onrechte rekening heeft gehouden met de toekomstige autonome groei van het verkeer, waardoor stikstofdepositie als gevolg van het plan ten opzichte van de feitelijk bestaande situatie is onderschat.

94.1.

In het stikstofrapport staat dat om de gevolgen van de stikstofdepositie afkomstig van de planontwikkeling in beeld te brengen, een verschilberekening is gemaakt tussen de verkeersintensiteiten in de autonome ontwikkeling (referentiesituatie) en de verkeersintensiteiten in de plansituatie. De autonome situatie betreft de situatie waarbij het bestemmingsplan niet wordt vastgesteld, zo staat in het stikstofrapport. In het verweerschrift is toegelicht dat omdat voor de bestaande en toekomstige verkeersgeneratie het mobiliteitsonderzoek als uitgangspunt is genomen, hierbij gebruik is gemaakt van een verkeersmodel. Daarmee is ook de autonome groei in de berekening opgenomen. Die autonome groei van het verkeer is

echter zowel in de referentiesituatie als in de plansituatie meegenomen. In het deskundigenverslag constateert de deskundige daarom dat dit voor de verschilberekening in het kader van stikstofdepositie geen nadelige gevolgen heeft. De Afdeling ziet geen reden om het deskundigenverslag op dit punt niet te volgen.

Het betoog slaagt niet.

-maximale planologische mogelijkheden

95. Natuurmonumenten en andere betogen dat in het stikstofrapport niet is uitgegaan van de maximale mogelijkheden van het plan. In de eerste plaats wijzen zij daarvoor naar wat over de verkeersgevolgen van het plan is aangevoerd. In het mobiliteitsonderzoek is uitgegaan van te weinig verkeersbewegingen, gelet op de mogelijkheden die het plan biedt binnen de bestemmingen “Wonen” en “Gemengd”. Omdat aan het stikstofonderzoek dezelfde uitgangspunten voor wat betreft de verkeersgeneratie ten grondslag liggen als aan het mobiliteitsonderzoek, is ook in het stikstofonderzoek rekening gehouden met te weinig verkeersbewegingen. Daardoor is de stikstofdepositie onderschat.

95.1.

In het stikstofonderzoek staat dat voor het bepalen van de extra verkeersbewegingen als gevolg van het plan gebruik is gemaakt van de uitgangspunten uit het mobiliteitsonderzoek. De verkeersgeneratie waar in het stikstofonderzoek van uit is gegaan komt dus overeen met die uit het mobiliteitsonderzoek. De Afdeling heeft onder 44.2 overwogen dat de verkeersgeneratie in het mobiliteitsonderzoek is onderschat, gelet op de mogelijkheden die het plan biedt binnen de bestemmingen “Wonen” en “Gemengd”. Het gaat dan om 283 verkeersbewegingen per etmaal meer dan waar in het mobiliteitsonderzoek, en dus ook in het stikstofonderzoek, van uit is gegaan. Natuurmonumenten en andere betogen dan ook terecht dat in zoverre in het stikstofonderzoek met te weinig verkeersbewegingen rekening is gehouden. Of het op juiste wijze meenemen van die mogelijkheden van invloed is op de uitkomst van de berekeningen, is de vraag. Het is aan de raad om die vraag, in eventuele vervolgbesluitvorming, mee te nemen.

-verschilberekening

96. Natuurmonumenten en andere voeren aan dat de verschilberekening die de raad heeft uitgevoerd onduidelijk en niet in overeenstemming met de regels van de gehanteerde rekentool AERIUS Calculator is. De raad heeft het toekomstige evenementenverkeer weggestreept tegen het bestaande reguliere verkeer en het verkeer vanwege evenementen. Dat is niet de bedoeling, omdat in het rekenprogramma zelf

een verschilberekening wordt gemaakt. Doordat de raad van tevoren een correctie heeft toegepast op de ingevoerde gegevens, kan niet worden uitgegaan van de betrouwbaarheid van de rekenresultaten uit AERIUS Calculator, aldus Natuurmonumenten en andere.

96.1.

In de memo van Goudappel van 20 december 2021 staat dat de verwachte gemiddelde verkeersgeneratie per evenement afgerond 200 verkeersbewegingen per etmaal bedraagt. De bestaande verkeersbewegingen per etmaal voor evenementen is afgerond 70. De bestaande reguliere verkeersbewegingen per etmaal is afgerond 150. De gezamenlijke bestaande verkeersbewegingen per etmaal is dus 220. Omdat volgens de raad de toename in de stikstofdepositie als gevolg van de ruimtelijke ontwikkeling moet worden berekend, is de al bestaande verkeersgeneratie (zowel regulier als voor evenementen) in mindering gebracht op de toekomstige verkeersgeneratie van evenementen.

96.2.

Het is op zichzelf juist dat de raad, zoals de raad ook heeft toegelicht in het verweerschrift, de gevolgen van de ontwikkelingen die het plan mogelijk maakt ten opzichte van de referentiesituatie moet beoordelen. De gevolgen van de referentiesituatie voor Natura 2000-gebieden hoeven dus niet te worden onderzocht. Uit de “Instructie gegevensinvoer door AERIUS Calculator” (hierna: de Instructie), die de raad heeft toegepast bij het berekenen van de stikstofdepositie, en het daarin genoemde AERIUS Handboek volgt dat in AERIUS Calculator onder meer de beoogde situatie (plansituatie) en de referentiesituatie moet worden ingevoerd, waarna de rekentool de stikstofdepositie per ingevoerde situatie berekent en een verschilberekening van die situaties maakt. Uit de toelichting van de raad, en specifiek de memo van Goudappel, blijkt echter dat de raad, voordat hij gegevens in AERIUS Calculator heeft ingevoerd, een correctie heeft toegepast op de verkeersbewegingen in de plansituatie. De bestaande verkeersgeneratie is namelijk in mindering gebracht op de toekomstige verkeersgeneratie (van evenementen). Doordat de raad in feite zelf al aan de voorzijde een verschilberekening heeft gemaakt, is niet inzichtelijk hoe de berekening in AERIUS Calculator tot stand is gekomen, en wat de gevolgen zijn van het vooraf wegstrepen van verwacht evenementenverkeer tegen bestaand verkeer op de uitkomst van de berekeningen. De raad heeft dat onvoldoende toegelicht, ook in het licht van wat daarover in de toegepaste Instructie staat. Omdat de raad er niet in is geslaagd de gemaakte berekeningen inzichtelijk te maken en niet is uitgesloten dat, ook

in combinatie met de andere vastgestelde gebreken in het stikstofrapport, de door de raad toegepaste correctie invloed heeft op de verschilberekening en dus op de uitkomst van het stikstofonderzoek, heeft hij zich ook daarom niet op het stikstofrapport mogen baseren. Het betoog slaagt.

-heersend verkeersbeeld

97. Natuurmonumenten en andere betogen dat in het stikstofrapport ten onrechte verkeerstoename die minder dan 5% bedragen ten opzichte van het heersende verkeersbeeld buiten beschouwing zijn gelaten bij het beoordelen van de gevolgen van de stikstofdepositie. Als gevolg van het hanteren van die 5%-grens zijn te weinig wegvakken meegenomen in de berekening. Volgens Natuurmonumenten en andere is niet aannemelijk dat verkeer als gevolg van het plan als het 5% bedraagt van het bestaande verkeer opgaat in het heersende verkeersbeeld, omdat uit wat hiervoor over verkeer is aangevoerd blijkt dat het plan leidt tot een forse verkeerstoename die niet zomaar is opgenomen in het bestaande verkeer. Daarnaast volgt uit het mobiliteitsonderzoek dat de maximale planbijdrage 7% van het verkeer bedraagt en meer wegvakken dan in het stikstofrapport zijn beschouwd. Ook in het stikstofrapport hadden die wegvakken moet worden meegenomen. Daar komt bij dat het percentage lichte motorvoertuigen op de Amsterdamsestraatweg en de Biltseweg meer dan 5% bedraagt, zodat ook daarom meer wegvakken hadden moeten worden meegenomen. Verder plaatsen Natuurmonumenten en andere kanttekeningen bij de verdeling van het verkeer richting het noorden naar Hilversum en richting het zuiden naar Bilthoven. Volgens hen klopt die verdeling niet en leidt dat ertoe dat langere rijroutes beschouwd hadden moeten worden.

Tot slot zijn het aantal verkeersbewegingen als gevolg van evenementen in het stikstofrapport ten onrechte uitgemiddeld naar 200 verkeersbewegingen per etmaal. De gemiddelde verkeersgeneratie per evenement is 2.000, zo blijkt uit het stikstofrapport. Die verkeersgeneratie vindt feitelijk op een dag plaats en kan dus niet zomaar worden uitgemiddeld. Uitgaande van 2.000 verkeersbewegingen per evenement per dag, zal een dergelijke verkeerstoename niet zomaar zijn opgenomen in het heersend verkeersbeeld, zodat de 5%-grens in dit geval niet houdbaar is, aldus Natuurmonumenten en andere.

97.1.

In het stikstofrapport staat dat de effecten van de verkeerstoename als gevolg van het plan zijn beoordeeld, voor zover dat verkeer kan worden toegerekend aan de ontwikkeling die het plan mogelijk maakt. Uit de

memo van Goudappel, als bijlage 8 gevoegd bij het verweerschrift, volgt dat om dit te bepalen is aangesloten bij de Instructie gegevensinvoer door AERIUS Calculator. In het algemeen geldt dat wanneer het verkeer is opgenomen in het heersend verkeersbeeld, de gevolgen niet meer kunnen worden toegerekend aan de mogelijk gemaakte ontwikkeling. Op basis van de uitgangspunten in de Instructie is de conclusie dat een planbijdrage van minder dan 5% zich niet meer onderscheidt van het al aanwezige verkeer. Dat betekent dat het verkeer van en naar het plangebied niet meer te onderscheiden is van het overige verkeer wanneer het de twee grote geregelde kruispunten ten noorden, waar de Amsterdamsestraatweg kruist met de Hilversumsestraatweg en de Lt. Gen. van Heutszlaan, en ten zuiden, waar de Biltseweg kruist met de Koningsweg, bereikt. Na die kruispunten bedraagt het verkeer op elk van de wegen die op die kruispunten aansluiten als gevolg van het plan namelijk minder dan 5%. Het verkeer op wegvakken na die twee kruisingen is dus niet meegenomen in de stikstofberekening.

#### 97.2.

De Afdeling heeft in haar uitspraak van 19 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1054, geaccepteerd dat de Instructie wordt toegepast bij de doorberekening van het verkeer en de verkeerstromen. In de Instructie staat wanneer het aan- en afvoerende verkeer van en naar een ontwikkeling geacht wordt opgenomen te zijn in het heersende verkeersbeeld. Als algemeen criterium staat in de Instructie dat verkeer niet meer aan de ontwikkeling wordt toegerekend wanneer het verkeer is opgenomen in het heersende verkeersbeeld. Volgens de Instructie is dit het geval op het moment dat het aan- en afvoerende verkeer zich door zijn snelheid en rij- en stopgedrag niet meer onderscheidt van het overige verkeer dat zich op de betrokken weg bevindt. Hierbij weegt ook mee hoe de verhouding is tussen de hoeveelheid verkeer dat door de voorgenomen ontwikkeling wordt gegenereerd en het reeds op de weg aanwezige verkeer. In de regel wordt het verkeer meegenomen tot het zich verdund heeft tot enkele procenten van het reeds aanwezige verkeer, aldus de Instructie.

#### 97.3.

De raad heeft in het verweerschrift en op de zitting nader toegelicht op welke wijze is vastgesteld vanaf welke punten het verkeer afkomstig van het plan opgaat in het heersend verkeersbeeld. Het plangebied ontsluit op de Amsterdamsestraatweg, een provinciale weg met een behoorlijke capaciteit maar ook met al veel bestaand verkeer. Na enkele honderden meters vanaf het plangebied bereikt het verkeer vanwege het

plan dezelfde snelheid als het overige verkeer op de omliggende wegen. Bij de twee grote kruispunten splitst veel verkeer zich af, maar komt er ook weer veel verkeer bij. Dat komt onder meer doordat bij beide kruispunten verschillende provinciale wegen bij elkaar komen. Het verkeer vanwege de planontwikkeling vermengt zich op die manier snel met het overige verkeer. Op de wegvakken na de twee kruispunten bedraagt het verkeer behorend bij de planontwikkeling minder dan 5% van het totale verkeer, namelijk variërend tussen ongeveer de 1% en 4%.

De Afdeling ziet gelet op die toelichting geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet uit heeft mogen gaan van 5% bij het opgaan van het verkeer vanwege het plan in het heersend verkeersbeeld, zodat in zoverre niet meer wegvakken in het stikstofrapport hadden hoeven worden beschouwd. Daarbij betreft de Afdeling dat in de Instructie als voorbeeld wordt gegeven dat verkeer, wanneer een ruimtelijke ontwikkeling ontsluit op een provinciale weg, doorgaans sneller zal zijn opgenomen in het heersend verkeersbeeld dan wanneer deze ontsluit op een rustige weg. Dat uit het mobiliteitsonderzoek volgt dat de totale verkeersbijdrage van het plan 7% van het bestaande verkeer betreft en meer wegvakken in dat mobiliteitsonderzoek zijn meegenomen, betekent niet dat het verkeer vanwege het plan op die wegvakken niet is opgenomen in het heersende verkeersbeeld en daarom in het stikstofrapport meegenomen had moeten worden. De beoordeling die in het mobiliteitsonderzoek is gemaakt van de gevolgen van het plan is een andere dan die in het stikstofrapport is gemaakt. Ook dat volgens Natuurmonumenten en andere het aandeel lichte motorvoertuigen op de Amsterdamsestraatweg en Biltseweg hoger is dan 5%, wat daar ook van zij, maakt niet dat daarom meer wegvakken hadden moet worden beschouwd. Daargelaten dat een gedeelte van de Amsterdamsestraatweg en de Biltseweg is meegenomen in de stikstofberekening, moet naar het totale aandeel van het verkeer vanwege het plan op het overige verkeer worden gekeken om te bepalen tot welk punt dat verkeer nog kan worden toegerekend aan de mogelijk gemaakte ontwikkeling, en niet slechts naar een bepaald gedeelte daarvan.

Natuurmonumenten en andere hebben op de zitting over de verdeling van het verkeer aanvullend toegelicht dat in het stikstofrapport er ten onrechte van is uitgegaan dat het verkeer vanaf het plangebied zich voor 50% in noordelijke en voor 50% in zuidelijke richting begeeft. Volgens Natuurmonumenten en anderen gaat meer verkeer via het noorden, omdat veel verkeer gebruikmaakt van de A1. Zij hebben daarvoor gekeken naar het wegennetwerk en naar

(demografische) gegevens uit de omgeving, zoals woonwijken en aantallen inwoners. De raad heeft toegelicht dat voor de verdeling van het verkeer is aangesloten bij het mobiliteitsonderzoek, waarin op basis van het regionale verkeersmodel is bepaald hoe de verkeersgeneratie zich over het wegennetwerk rondom het plangebied verdeelt. 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. Deze parameters omvatten bijvoorbeeld sociaaleconomische gegevens, werkgelegenheidsontwikkeling en infrastructurele projecten. Het verkeersmodel geeft volgens de raad een betrouwbaar beeld van wat de te verwachten verkeersverdeling is. De Afdeling ziet in wat Natuurmonumenten en andere hebben aangevoerd onvoldoende aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad niet uit heeft mogen gaan van de verkeersverdeling die het verkeersmodel heeft berekend.

97.4.

Over de toename in de verkeersgeneratie als gevolg van evenementen en het opgaan in het heersend verkeersbeeld, overweegt de Afdeling het volgende. Het is op zichzelf juist dat het verkeer voor evenementen, anders dan het ‘reguliere’ verkeer, niet structureel, maar pas bij het plaatsvinden van een evenement aanwezig is. Dat leidt op dat moment tot bepaalde pieken in het verkeer. Uit de Instructie volgt echter, zoals de raad ook in het verweerschrift heeft toegelicht, dat AERIUS Calculator de totale emissie van wegverkeer in een jaar berekent. Voertuigaantallen worden, na invoer in de rekentool, automatisch omgerekend naar het aantal per jaar, waarna de hoeveelheid stikstofdepositie in molen per hectare per jaar worden weergegeven. Natuurmonumenten en andere hebben de juistheid daarvan niet betwist. Naar het oordeel van de Afdeling mocht de raad op dit punt aansluiten bij de Instructie en dus uitgaan van 200 verkeersbewegingen per etmaal afkomstig van evenementen.

97.5.

De conclusie is dat het betoog niet slaagt. Maar de Afdeling merkt wel het volgende op. In overweging 44.2 is de Afdeling tot de conclusie gekomen dat de toekomstige reguliere verkeersgeneratie (licht) is onderschat. Als wordt uitgegaan van een juiste, en dus een hogere, verkeersgeneratie, kan dit van invloed zijn op de vraag wanneer het verkeer vanwege het plan is opgenomen in het heersend verkeersbeeld. Het percentage verkeer vanwege het plan van het bestaande verkeer in de omgeving zal dan immers hoger zijn.

Of dit ook daadwerkelijk leidt tot de conclusie dat het verkeer vanwege het plan minder snel in het heersend verkeersbeeld zal zijn opgenomen, is de vraag. De raad kan deze vraag in eventuele vervolgbesluitvorming meenemen.

-samenstelling verkeer

98. Volgens Natuurmonumenten en andere klopt de samenstelling van het verkeer vanwege het plan niet waarmee in het stikstofrapport de stikstofdepositie is berekend. Het aandeel middelzwaar en zwaar verkeer is groter dan waar rekening mee is gehouden, zodat sprake is van een hogere stikstofemissie. Daarnaast is volgens Natuurmonumenten en andere geen rekening gehouden met autobussen waarvan bezoekers van evenementen gebruik zullen maken.

98.1.

Uit het stikstofrapport blijkt, specifiek uit de tabel in bijlage 2, dat een verdeling is gemaakt in typen verkeer: licht, middelzwaar en zwaar verkeer. De verdeling van de verkeerstypen is gebaseerd op het regionale verkeersmodel waar in het mobiliteitsonderzoek gebruik van is gemaakt. Voor de verkeersgeneratie van het plangebied is de verdeling 95% licht, 3,5% middelzwaar en 1,5% zwaar verkeer. Natuurmonumenten en anderen hebben niet geconcretiseerd waarom deze percentages niet juist zijn. Dat uit verkeerscijfers uit het jaar 2019 van de provincie Utrecht volgens hen blijkt dat op de wegvakken rondom het plangebied sprake is van meer middelzwaar en zwaar verkeer, betekent niet dat de samenstelling van het verkeer vanwege het plan zoals de raad op basis van het regionale verkeersmodel heeft vastgesteld niet juist is. De raad moet immers de gevolgen van de plansituatie en niet van de bestaande situatie beoordelen, waarbij geldt dat verkeersmodellen, op basis waarvan de gevolgen van een plansituatie in beeld worden gebracht, noodzakelijkerwijs uit de aard van de zaak altijd een abstractie van de te verwachten werkelijkheid weergeven en dat de validiteit van een model pas wordt aangetast wanneer de uitkomsten te zeer afwijken van de redelijkerwijs te verwachten werkelijkheid. De Afdeling ziet in wat is aangevoerd onvoldoende aanknopingspunten om te twifelen aan de validiteit van het regionale verkeersmodel en daarmee aan de verkeerssamenstelling die op basis van dat model is berekend.

De raad heeft verder in het verweerschrift onweersproken toegelicht dat in het stikstofrapport wel degelijk rekening is gehouden met autobussen die bij evenementen naar verwachting zullen worden ingezet. Autobussen vallen in de categorie middelzwaar verkeer en zijn in zoverre niet apart in het stikstofrapport genoemd, maar wel binnen die categorie meegenomen.



Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad in het stikstofrapport uit is gegaan van een onjuiste verkeerssamenstelling. Het betoog slaagt niet.

-af rondingen

99. Natuurmonumenten en andere wijzen erop dat in het stikstofrapport de verkeersbewegingen waarmee is gerekend zijn afgerond. Zo leidt het aantal toekomstige verkeersbewegingen vanwege evenementen niet tot 200 bewegingen per etmaal, maar tot 219, en het aantal bestaande verkeersbewegingen vanwege evenementen leidt niet tot 70, maar tot 66,5 verkeersbewegingen. Niet is uitgesloten dat het afronden van de aantallen effect heeft op de uitkomst van het stikstofrapport.

99.1.

Natuurmonumenten en andere wijzen er terecht op dat in het stikstofrapport een gedeelte van de verkeersbewegingen waarmee is gerekend naar boven of naar beneden is afgerond op hele cijfers. De afrondingsverschillen waar Natuurmonumenten en andere op wijzen leiden tot een verschil van 22 verkeersbewegingen per etmaal, zo staat in het deskundigenverslag. De Afdeling acht het echter, met de raad en de deskundige, aannemelijk dat dit geringe afrondingsverschil geen effect zal hebben op de uitkomst van de berekeningen in het stikstofrapport. Dit betoog slaagt niet.

-overige stikstofbronnen: aggregaten

100. Natuurmonumenten en andere betogen dat stroomaggregaten, die doorgaans bij evenementen worden ingezet, ten onrechte niet zijn meegenomen in de stikstofberekening. Deze apparaten stoten stikstof uit, zodat de stikstofdepositie als gevolg van het plan is onderschat.

100.1. De raad heeft in het verweerschrift toegelicht dat aggregaten op fossiele brandstof niet standaard worden ingezet bij evenementen en dat in de plaats daarvan elektrische alternatieven beschikbaar zijn. Dat is niet anders dan in de bestaande situatie al het geval is.

100.2. In een onderzoek naar de gevolgen van een bestemmingsplan moet worden uitgegaan van reële en aannemelijke uitgangspunten. De Afdeling ziet in wat Natuurmonumenten en andere hebben aangevoerd geen grond voor de conclusie dat het gebruik van elektrische aggregaten geen reëel en aannemelijk uitgangspunt is, gelet op de toelichting van de raad over de al bestaande gangbare praktijk van het houden van evenementen. Het betoog slaagt niet.

(...)

## CONCLUSIE

Ongegronde beroepen

155. Eerder in deze uitspraak heeft de Afdeling ten aanzien van de beroepen van [appellant sub 5], [appellant sub 2], en [appellanten sub 1] overwogen dat hun beroepsgronden niet inhoudelijk zullen worden beoordeeld, omdat zij zich beroepen op normen die kennelijk niet bedoeld zijn om hun belangen te beschermen (zie de overwegingen 13-19). De beroepen van [appellant sub 5], [appellant sub 2], en [appellanten sub 1] zijn daarom ongegrond.

Gegronde beroepen

156. Naar aanleiding van de andere beroepen heeft de Afdeling de volgende gebreken in het plan geconstateerd:

- De raad heeft in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet geborgd in het bestemmingsplan dat de restauratie binnen een termijn van vijf jaren na het in rechte onaantastbaar worden van het bestemmingsplan wordt voltooid (overweging 27.2).
- Artikel 18.1 van de planregels is in strijd met de rechtszekerheid (overweging 47.4).
- Artikel 16.1.1, onder c, d, en e, bezien in samenhang met artikel 1.33 en 1.35, van de planregels is in strijd met de rechtszekerheid (overweging 56.1).
- De wijzigingsbevoegdheid van artikel 16.6 van de planregels is in strijd met artikel 3.6, eerste lid, onder a, van de Wro (overweging 57.3).
- De gevolgen van evenementen voor de verkeersafwikkeling en -veiligheid zijn niet deugdelijk onderzocht, zodat het plan in zoverre is vastgesteld met artikel 3:2 van de Awb (overweging 59.4).
- De gevolgen van het evenementenverkeer voor de luchtkwaliteit zijn in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet deugdelijk onderzocht (overweging 61.2).
- Ten aanzien van de gevolgen voor Natura 2000-gebieden is het plan in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid (overweging 93).
- Het plan is vastgesteld in strijd met artikel 9.2 (verstedelijkingsverbod) van de IOV (overweging 77.6).
- Aan de compensatieverplichting en de daarover gestelde voorwaarden uit de IOV voor het NNN wordt niet voldaan. Het plan is in zoverre in strijd met de IOV vastgesteld (overwegingen 108.1 en 110.2).
- Het onderzoek naar de gevolgen van de stikstofdepositie voor het NNN berust op onjuiste

uitgangspunten. Dat is in strijd met artikel 3:2 van de Awb (overweging 117.3).

- De raad heeft onvoldoende onderzocht of voldaan kan worden aan de regels over de bescherming houtopstanden uit de Wnb en de IOV. Dat is in strijd met artikel 3:2 van de Awb (overweging 148.2).
- De verrichte milieueffectbeoordeling berust op onjuiste uitgangspunten. Ook dat is in strijd met artikel 3:2 van de Awb (overweging 149).

157. Dat betekent dat de beroepen van [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 4] en anderen, stichting Borrebos, Natuurmonumenten en andere, stichting Roofvogels, stichting De Parel, en [appellanten sub 6] gegrond zijn.

Gevolgen voor het plan

158. Gelet op het aantal en de aard van de geconstateerde gebreken, ziet de Afdeling aanleiding het besluit van 23 februari 2022 tot vaststelling van het bestemmingsplan geheel te vernietigen. Dat betekent dat de herontwikkeling van landgoed Paleis Soestdijk geen doorgang kan vinden. Om de herontwikkeling mogelijk te kunnen maken, zal de raad een nieuw besluit moeten nemen met inachtneming van wat in deze uitspraak is overwogen.

159. De Afdeling ziet aanleiding de raad op te dragen het in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening.

### PROCESKOSTEN

160. De raad hoeft voor [appellant sub 5], [appellant sub 2], en [appellanten sub 1] geen proceskosten te vergoeden.

De raad moet wel de proceskosten vergoeden van stichting Borrebos, [appellant sub 3] en anderen, stichting Eemvallei, en Natuurmonumenten en andere.

In de beroepen van stichting De Parel, stichting Roofvogels, [appellanten sub 6], en [appellant sub 4] en anderen is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], [appellant sub 2], en [appellant sub 5] ongegrond;

II. verklaart de beroepen van Stichting Werkgroep Roofvogels Nederland, Stichting Behoud de Eemvallei, [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 4] en anderen, Stichting Behoud het Borrebos, Stichting De Parel van Baarn, [appellant sub 6A] en [appellant

sub 6B], en Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland en andere gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Baarn van 23 februari 2022 tot vaststelling van het bestemmingsplan “Landgoed Paleis Soestdijk”;

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

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

a. Stichting Behoud het Borrebos, tot een bedrag van € 2.187,50, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

b. [appellant sub 3] en anderen, tot een bedrag van € 2.187,50, 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;

c. Stichting Behoud de Eemvallei, tot een bedrag van € 2.187,50, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, en;

d. Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland en andere, tot een bedrag van € 875,00, 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;

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

a. € 548,00 voor Stichting Behoud het Borrebos;

b. € 274,00 voor [appellant sub 3] en anderen, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

c. € 548,00 voor Stichting Behoud de Eemvallei;

d. € 548,00 voor Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland en andere, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

e. € 548,00 voor Stichting Werkgroep Roofvogels Nederland;

f. € 548,00 voor Stichting De Parel van Baarn;

g. € 274,00 voor [appellant sub 4] en anderen, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag

aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan, en;  
 h. € 274,00 voor [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

### Noot

1. Het gaat hier om een spraakmakende zaak, omdat het bestemmingsplan waarover de Afdeling zich buigt betrekking heeft op de herontwikkeling van het landgoed Paleis Soestdijk. Het bestemmingsplan voorziet onder meer in de organisatie van evenementen op dit terrein. In de beroepen wordt mede aangevoerd dat bij de voorbereiding van het plan ten onrechte is geconcludeerd dat de ontwikkeling niet zal leiden tot een toename van stikstofdepositie in een Natura 2000-gebied. Naar aanleiding daarvan slaat de Afdeling in de uitspraak enkele piketpaaltjes die voor de praktijk van belang zijn en die in deze annotatie worden aangestipt. Vanwege deze focus zijn hierboven uitsluitend de overwegingen van de omvangrijke uitspraak opgenomen waarin de beroepsgronden over de stikstofberekening behandeld worden.
2. In de eerste plaats is vermeldenswaardig dat de Afdeling in deze uitspraak enige creativiteit accepteert bij het vaststellen van de omvang van de referentiesituatie. Volgens vaste jurisprudentie bestaat de referentiesituatie uit de feitelijk bestaande, planologisch legale situatie ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan. De stikstofemissie in de referentiesituatie wordt niet als een gevolg van het nieuwe plan beschouwd en mag in de stikstofberekening dus worden afgetrokken van de stikstofemissie die voor de plansituatie wordt berekend. In deze uitspraak richt de discussie zich op de hoeveelheid verkeer die in de referentiesituatie plaatsvond. Dat verkeer werd deels gegenereerd door evenementen, die volgens de Afdeling waren toegestaan op grond van het voorgaande bestemmingsplan en feitelijk ook plaatsvonden. Interessant is dat de Afdeling oordeelt dat bij het bepalen van de omvang van deze verkeersgeneratie mocht worden uitgegaan van het aantal evenementen dat plaatsvond in 2019 en dus niet hoefde worden uitgegaan van de jaren direct voorafgaand aan de vaststelling van het plan. De reden daarvoor is dat zich in de jaren 2020 en 2021 uitzonderlijke omstandigheden voordeden in de vorm van de covid-pandemie en de nationale maatregelen die als gevolg daarvan van kracht waren. Toch gaat het mis, omdat in de

berekening voor de hoeveelheid overig verkeer van en naar het plangebied is uitgegaan van het gemiddelde van de verkeersgeneratie over de jaren 2012, 2013 en 2018. Dat is volgens de Afdeling onjuist, omdat het paleis in 2019 al gedeeltelijk voor het publiek gesloten was. Die sluiting maakte dus deel uit van de feitelijk bestaande, planologisch legale situatie op de referentiedatum. Bovendien is het de Afdeling onduidelijk waarom de verkeersgeneratie in de jaren tussen 2013 en 2018 niet is betrokken in de berekening van de hoeveelheid overig verkeer.

3. In de tweede plaats is interessant dat in de stikstofberekening op een afwijkende manier een verschilberekening is gemaakt tussen de referentiesituatie en de plansituatie, die de Afdeling niet aanvaardbaar acht. De Instructie gegevensinvoer door AERIUS Calculator schrijft voor dat zowel de referentiesituatie als de plansituatie met het programma moeten worden doorgerekend. AERIUS verzorgt vervolgens een verschilberekening, op basis waarvan het programma vaststelt of als gevolg van het plan sprake is van een toename van stikstofdepositie in een Natura 2000-gebied. In de berekening die aan het bestemmingsplan ten grondslag ligt is er echter voor gekozen om de verkeerscijfers voorafgaand aan de invoer in AERIUS al handmatig te corrigeren. Dat is gedaan door de verkeersgeneratie in de referentiesituatie af te trekken van de verkeersgeneratie in de plansituatie. Het berekende verschil is bij de invoer in AERIUS gehanteerd. De Afdeling keurt deze handelswijze af, omdat niet duidelijk is of dit gevolgen heeft voor de rekenresultaten die met AERIUS zijn gepresenteerd.
4. In de derde plaats verdienen de overwegingen over het opgaan van het verkeer in het heersende verkeersbeeld de aandacht. De Instructie gegevensinvoer geeft aan dat verkeersstromen van en naar het plangebied in de berekening moeten worden meegenomen totdat ze deel gaan uitmaken van het heersende verkeersbeeld. Volgens de Instructie is dit het geval op het moment dat het aan- en afvoerende verkeer zich door zijn snelheid en rij- en stopgedrag niet meer onderscheidt van het overige verkeer dat zich op de betrokken weg bevindt. Hierbij weegt ook mee hoe de verhouding is tussen het verkeer dat door de voorgenomen ontwikkeling wordt gegenereerd en het reeds op de weg aanwezige verkeer. In de regel wordt het verkeer meegenomen tot het zich verdund heeft tot enkele procenten van het reeds aanwezige verkeer, aldus de Instructie. In

de berekening die aan het plan ten grondslag ligt is aan de maatstaf 'enkele procenten' invulling gegeven door het verkeer in de stikstofberekening mee te nemen tot de kruispunten waar de bijdrage aan de totale verkeersintensiteiten als gevolg van het plan lager wordt dan 5%. Bij de toepassing hiervan is vervolgens niet uitgegaan van de totale verkeersgeneratie op een dag dat een evenement wordt georganiseerd (hetgeen uit verkeerstechnisch oogpunt verdedigbaar is), maar van de totale verkeersgeneratie op jaarbasis, uitgemiddeld per dag (hetgeen logisch is in de systematiek van AERIUS, dat de stikstofdepositie immers op jaarbasis berekent). De Afdeling oordeelt dat in de berekening voor de opname in het heersende verkeersbeeld in dit geval een grens mocht worden gehanteerd van 5% van de reeds aanwezige verkeersintensiteiten. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de Instructie het voorbeeld noemt dat het verkeer op een provinciale weg

doorgaans sneller in het heersende verkeersbeeld zal zijn opgenomen dan op een rustige weg. Wat betreft de omvang van de verkeersgeneratie die aan de 5%-grens moet worden getoetst, erkent de Afdeling dat bij evenementen sprake is van een piek in het verkeer, maar acht zij doorslaggevend dat AERIUS de totale emissie van het verkeer op jaarbasis berekent. Het uitgangspunt in de berekening, inhoudende dat wordt uitgegaan van een uitgemiddelde verkeersgeneratie en niet van de pieken die plaatsvinden op evenementendagen, is volgens de Afdeling dus juist.

5. De uitspraak biedt dus enkele nieuwe, praktische handvatten voor het maken van een plantoets in het natuurspoor. Specifiek gaat het daarbij om de invoergegevens die moeten worden gehanteerd voor het verkeer dat door het plan wordt gegenereerd.

mr. dr. D. Korsse