

de resterende 70% als mitigerende maatregel kan worden ingezet. Mogelijkerwijs is daarbij ook relevant dat afspraken over externe saldering tot stand komen tussen twee private partijen; als deze niet tot overeenstemming komen, worden de activiteiten van de saldogever wellicht niet beëindigd en is er geen 'voordeel' dat aan de natuur kan worden gegeven. Ten slotte kan wellicht, onder verwijzing naar de maatregelen die in het kader van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering ('Wsn') worden getroffen, gemotiveerd worden dat afdoende (andere) instandhoudings- en passende maatregelen worden getroffen, zodat externe saldering nog steeds als mitigerende maatregel kan worden ingezet.

7. De uitspraak maakt daarmee echter wel duidelijk dat er werk aan de winkel is, en dat er een helder verhaal moet bestaan waarmee, met name, wordt aangetoond dat de maatregelen waarin de Wsn voorziet in combinatie met de maatregelen die nu al in beheerplannen zijn opgenomen voldoende zijn om de verplichtingen uit art. 6 lid 1 en lid 2 Hrl na te komen. Daarvoor is niet alleen nodig dat duidelijk is wat landelijk resp. per Natura 2000-gebied nodig is om te voldoen aan art. 6 lid 1 en lid 2 Hrl maar ook dat met voldoende wetenschappelijke zekerheid kan worden onderbouwd dat de maatregelen die nu zijn voorzien, het beoogde resultaat hebben. Slaagt deze onderbouwing niet, dan is vergunningverlening weer een stukje lastiger geworden. Ook voor ontwikkelingen die uiteindelijk positieve gevolgen kunnen hebben voor de natuur en die bijvoorbeeld worden getroffen om te voldoen aan de klimaatdoelstellingen en andere duurzaamheidsopgaven. Om te zorgen dat dergelijke ontwikkelingen niet (te veel) vertraging oplopen, lijkt het mij risicovol om op één (Wsn-)paard te wedden. Aanvullend zou m.i. daarom toch serieus moeten worden nagedacht over andere oplossingsrichtingen, waaronder in ieder geval (i) de vraag of de met het Aerijs-model berekende, zeer kleine, hoeveelheden stikstofdepositie in de praktijk daadwerkelijk optreden of slechts leiden tot schijnzekerheid (zoals de Commissie Hordijk in mei 2020 al constateerde) en (ii) de mogelijkheid van een drempelwaarde, die wordt gekoppeld aan een daadwerkelijk gerealiseerde verlaging van stikstofdepositie of zichtbare verbetering van Natura 2000-gebieden. Toegegeven, ook deze opties zijn niet zonder risico's – maar het stikstofdossier laat zien dat ook bewezen instrumenten (zoals externe saldering) kennelijk niet langer risicovol ingezet kunnen worden. En uiteraard zullen dan nog steeds zichtbare inspanningen moeten worden verricht om te voldoen aan art. 6 lid 1 en lid 2 Hrl. Een variant waarin lange tijd geen economische ontwikkeling mogelijk is en eerst de situatie in Natura 2000-gebieden 'op orde' wordt gebracht (waar daarvan ook zij), is echter onwenselijk te achten.

Marieke Kaajan

M en R 2021/77

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 19 mei 2021, nr. 201804031/4/R1
(Uylenburg, Hoekstra, Ten Veen)
m.nt. M.A.A. Soppe

(Art. 7.2a Wm; art. 3 Besluit mer; categorie D-37.1 bijlage bij het Besluit mer; art. 2.8 Wnb)

Module Ruimtelijke ordening 2021/8518
ECLI:NL:RVS:2021:1054

Passende beoordeling bestemmingsplan voor kleine gebieden hoeft niet per se tot plan-mer-plicht te leiden. Plan-mer-beoordeling is gelijk aan project-mer-beoordeling. Plan-mer-gebrek kan niet worden gepasseerd omdat in het kader van de plan-mer-beoordeling geen raadpleging adviseurs en bestuursorganen heeft plaatsgevonden. Afkap verkeer tot opgaan in heersende verkeersbeeld in AERIUS-berekening toelaatbaar. Wijziging AERIUS gedurende beroep maakt niet dat berekeningen met eerdere versie AERIUS ten tijde besluitvorming niet valide zijn. Planregels stikstofemissie in aanlegfase aanvaardbaar.

In aanmerking genomen dat een passende beoordeling moest worden opgesteld had, gezien art. 7.2a van de Wet milieubeheer en het ten tijde van het herstelbesluit ontbreken van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het tweede lid van dat artikel, ook een MER moeten worden gemaakt. Dit ontbreekt echter. Ter zitting is besproken of de rechtsgevolgen van het besluit, wat dit aspect betreft, in stand kunnen worden gelaten gelet op het Besluit van 9 december 2020 tot wijziging van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet en het Besluit milieueffectrapportage (Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (twintigste tranche)) (Stb. 2020, 528), waarmee met ingang van 18 december 2020 het Besluit m.e.r. is gewijzigd, in die zin dat daaraan art. 3 is toegevoegd. De vraag ligt voor of is voldaan aan de vereisten uit art. 3 van het Besluit m.e.r. Onder verwijzing naar de uitspraak van 29 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO9187, stelt de Afdeling vast dat de activiteit waarvoor dit bestemmingsplan is opgesteld, beslag legt op een relatief klein gebied op lokaal niveau. Gelet daarop en gezien de bevoegdheid van de raad om het plan vast te stellen, wordt voldaan aan art. 3 lid 1, aanhef en onder a, onder 1° en onder 2°, van het Besluit m.e.r. Op grond van art. 3 lid 1, aanhef en onder a, onder 3°, van het Besluit m.e.r. moet worden beoordeeld of het plan aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Bij deze beoordeling moet rekening worden gehouden met de criteria van bijlage II bij Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PbEG 2001, L 197). In dit geval heeft er een beoordeling plaatsgevonden, waarvan de resultaten zijn neergelegd in de Aanmeldingsnotitie. Deze beoordeling heeft plaatsgevonden volgens de criteria uit bijlage III bij Richtlijn 85/377/EEG, thans Richtlijn 2011/92/EU (PbEU 2012, L 26; hierna: de MER-richtlijn). Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar

eerdergenoemde uitspraak van 29 december 2010, zijn de criteria uit bijlage II bij de SMB-richtlijn vergelijkbaar met de criteria uit bijlage III bij de MER-richtlijn.

Volgens de milieubeoordeling kunnen belangrijke milieugevolgen worden uitgesloten als gevolg van de bedrijfsactiviteiten van de Texelse Bierbrouwerij. Daarmee is voldaan aan de eisen van de SMB-richtlijn. De resultaten van deze beoordeling zijn ook opgenomen in de plantoelichting, zodat is voldaan aan art. 3 lid 5, van het Besluit m.e.r. De Afdeling stelt echter vast dat niet is gebleken dat de in art. 3 lid 3, aanhef en onder a en b, van het Besluit m.e.r. bedoelde bestuursorganen en instanties zijn geraadpleegd. Om deze reden is er geen aanleiding om de rechtsgevolgen in stand te laten. Nu reeds uit art. 7.2a van de Wet milieubeheer voortvloeit dat in het kader van het plan een MER had moeten worden gemaakt, is een m.e.r.-beoordelingsprocedure waarin moet worden nagegaan of het opstellen van een MER anderszins noodzakelijk is, in die zin niet aan de orde. Niet uit te sluiten valt echter dat art. 7.2a van de Wet milieubeheer door het inmiddels in werking treden van een algemene maatregel als bedoeld in het tweede lid niet meer tot het opstellen van een MER noopt. Daarom ziet de Afdeling aanleiding toch in te gaan op het betoog dat ten onrechte geen m.e.r.-beoordelingsbesluit is genomen. Het plan voorziet in de vestiging en uitbreiding van een bierbrouwerij. Daarmee wordt voorzien in de oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie van een bierbrouwerij als bedoeld in categorie 37.1 van onderdeel D, van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit m.e.r.). De drempelwaarde, opgenomen in kolom 2 bij deze categorie, voorziet in een productiecapaciteit van 75 miljoen liter per jaar of meer. Omdat het plan de productie van maximaal 157.000 hectoliter per jaar mogelijk maakt, wordt de drempelwaarde niet overschreden. Het vereiste in paragraaf 7.6 van de Wet milieubeheer dat het bevoegd gezag een beslissing neemt over de vraag of bij de voorbereiding van het betrokken besluit voor de activiteit niettemin een MER moet worden gemaakt vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die zij voor het milieu kan hebben, betekent dat hierover een besluit van het bevoegd gezag is vereist, een m.e.r.-beoordelingsbesluit. Een dergelijk besluit is in dit geval niet genomen. Nu een m.e.r.-beoordelingsbesluit ontbreekt, moet worden geoordeeld dat niet is voldaan aan de in art. 2 lid 5, onder b, van het Besluit m.e.r. neergelegde verplichting de daar genoemde artikelen uit de Wet milieubeheer toe te passen. Het betoog slaagt. De conclusie is dat indien geen MER-plicht meer bestaat, wel een m.e.r.-beoordelingsbesluit moet worden genomen.

Voor zover over de aangepaste AERIUS-berekening is aangevoerd dat in de gebruiksfase het verkeer tot aan de Waalderweg had moeten worden meegenomen, overweegt de Afdeling als volgt. In het aangepaste rapport Stikstofdepositie is, zoals de raad ter zitting nader heeft toegelicht, de doorberekening van het verkeer en de verkeerstromen bepaald conform de meest recente "Instructie gegevensinvoer door AERIUS Calculator". Hierin worden twee criteria genoemd voor wanneer het aan- en afvoerende verkeer van en naar een inrichting geacht wordt opgenomen te zijn in het heersende verkeersbeeld. In het aangepaste rapport Stikstofdepositie is het heersende verkeersbeeld op die manier berekend. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het verkeer in de gebruiksfase tot

aan de Waalderweg had moeten worden meegenomen in de AERIUS-berekening.

Dat AERIUS regelmatig wordt aangepast naar aanleiding van nieuwe gegevens en inzichten betekent niet dat de raad zich niet mocht baseren op de versie van AERIUS die beschikbaar en geschikt was voor het maken van de stikstofdepositieberekeningen.

Wat betreft het betoog dat niet is beoordeeld of voldaan is aan de voorwaarden voor externe saldering, overweegt de Afdeling als volgt. Uit het rapport Stikstofdepositie komt naar voren dat na externe saldering met de bierbrouwerij op de huidige locatie aan de Schuldsweg de stikstofdepositie op de nabijgelegen Natura 2000-gebieden 0,00 mol/ha/jr bedraagt.

De Afdeling stelt onder verwijzing naar haar uitspraak van 30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2318, onder 4.1, voorop dat de algemene opgave om de te hoge stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden terug te brengen moet worden onderscheiden van de besluitvorming over individuele plannen en projecten die tot stikstofdepositie leiden. Dat een groter deel van het saldo van de saldogeiver afgeroomd zou moeten worden om op termijn de instandhoudingsdoelstellingen te halen, staat in deze procedure niet ter beoordeling. Natuur & Milieufederatie Noord-Holland wordt dan ook niet gevolgd in haar standpunt dat er ten onrechte rekening is gehouden met een volledige aftrek van de depositie in plaats van 70%.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie onder meer de uitspraak van de Afdeling van 3 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7578) kan de raad een saldering aanmerken als een mitigerende maatregel indien er een directe samenhang bestaat tussen het voorgenomen plan en de salderingsmaatregel. Er dient dan onder andere vast te staan dat de bedrijfsvoering van het saldogevende bedrijf daadwerkelijk is of wordt beëindigd. De Afdeling constateert dat niet inzichtelijk is gemaakt, noch is verzekerd dat de bedrijfsvoering van de bierbrouwerij op de huidige locatie aan de Schilderweg 214a in Oudeschild daadwerkelijk wordt beëindigd en dat op deze locatie niet opnieuw een bedrijf met een vergelijkbare stikstofdepositie kan worden gevestigd. Gelet hierop staat niet vast dat er een directe samenhang bestaat tussen het voorgenomen plan en de saneringsmaatregel.

Het betoog slaagt.

Volgens het rapport Stikstofdepositie leidt de realisatiefase niet tot een toename van stikstofdepositie op een reeds overbelaste stikstofgevoelige habitat in het Natura 2000-gebied Duinen Lage Land Texel als de NO_x -emissies door machinerie en transport gedurende de aanlegfase jaarlijks niet meer bedragen dan 45,4 kg. Door de inzet van schone dieselwerktuigen en hybride werktuigen die op de bouwplaats elektrisch worden aangedreven, is het mogelijk de emissie beperkt te houden. De benodigde borging in het "ruimtelijk spoor" van de maximale emissies door machinerie en transport van maximaal 45,4 kg is daarmee volgens het rapport Stikstofdepositie een vereiste het plan uitvoerbaar te maken.

Gelet op wat in het rapport Stikstofdepositie staat, is art. 3 lid 3.5.3, van de planregels opgenomen om te borgen dat de emissies van machinerie en transport niet meer bedragen dan 45,4 kg. Deze bepaling ziet derhalve op de aanlegfase. Indien blijkt dat de emissie van NO_x meer bedraagt dan 45,4 kg/j kan een

omgevingsvergunning voor het bouwen volgens dit artikel niet worden verleend. In die zin moet deze regeling niettegenstaande de benaming ervan worden aangemerkt als een bouwregel. De Afdeling ziet evenmin aanleiding voor het oordeel dat de voorwaarde voor het bouwen van bouwwerken afhankelijk wordt gesteld van een nadere afweging. Als aan de drempel van 45,4 kg/j niet wordt voldaan, kan een omgevingsvergunning voor bouwen niet worden afgegeven. Van de drempel van 45,4 kg/j kan echter door middel van de verlening van een omgevingsvergunning worden afgeweken, als uit een actuele AERIUS-berekening blijkt dat bij een hogere emissie van NO_x de kritische depositiewaarden van omliggende Natura 2000 gebieden niet worden overschreden. In het kader van de beoordeling van een aanvraag om een zodanige omgevingsvergunning vindt dan een dergelijke nadere afweging plaats, waartegen de Wet ruimtelijke ordening en het beginsel van de rechtszekerheid zich niet verzetten. Daarbij is ook van belang dat in het rapport Stikstofdepositie in beginsel voldoende inzicht is gegeven in de gevolgen van stikstofdepositie, zodat de raad bij de gevolgen van de toepassing van deze afwijkingmogelijkheid aldus reeds heeft stilgestaan.

Uitspraak, onderscheidenlijk tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), in het geding tussen:

1. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] (hierna gezamenlijk en in enkelvoud: [appellant sub 1]), wonend te Oudeschild, gemeente Texel,
2. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] (hierna gezamenlijk en in enkelvoud: [appellant sub 2]), wonend te Oudeschild, gemeente Texel,
3. Natuur & Milieufederatie Noord-Holland en Vereniging 10 voor Texel (hierna gezamenlijk en in enkelvoud: Natuur & Milieufederatie Noord-Holland), gevestigd te Zaandam, gemeente Zaanstad,
4. [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] (hierna gezamenlijk en in enkelvoud: [appellant sub 4]), wonend te Oudeschild, gemeente Texel,

appellanten,
en

de raad van de gemeente Texel,
verweerder.

Procesverloop

Bij tussenuitspraak van 15 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:66, heeft de Afdeling de raad opgedragen een aantal gebreken te herstellen in zijn besluit van 21 februari 2018 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Oudeschild, uitbreiding bedrijventerrein".

[...]

Overwegingen

Het besluit van de raad van 21 februari 2018

1. Het plan voorziet in het uitbreiden van het bedrijventerrein Oudeschild op Texel ten behoeve van het verplaatsen van de Texelse Bierbrouwerij.

In de tussenuitspraak is naar aanleiding van het beroep van [appellant sub 2] onder 6.4 overwogen dat het besluit van 21 februari 2018 wat artikel 3, lid 3.4, onder c, van de planregels betreft niet zorgvuldig is genomen. Dit is het geval omdat de raad in die bepaling, anders dan hij heeft beoogd, niet heeft geregeld dat bij toepassing van de desbetreffende afwijkingsbevoegdheid rekening moet worden gehouden met de windvang van windturbines.

Voorts is onder 14.3 naar aanleiding van de beroepen van [appellant sub 1] en Natuur & Milieufederatie Noord-Holland overwogen dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan geen onaanvaardbare geur- en geluidhinder met zich zal brengen. De Afdeling is tot dat oordeel gekomen omdat de raad alleen de gevolgen van een bierbrouwerij met een jaarproductie van maximaal 350.000 hectoliter bier heeft beoordeeld, terwijl het plan ook een bierbrouwerij van een grotere omvang toelaat.

Vervolgens is naar aanleiding van de beroepen van [appellant sub 1] en [appellant sub 4] onder 14.4 overwogen dat de raad, ook als uit het plan zou volgen dat de bierbrouwerij niet meer bier mag produceren dan 350.000 hectoliter, de door hem verwachte verkeersgeneratie onvoldoende heeft gemotiveerd.

2. In het beroep van [appellant sub 2] kan de Afdeling einduitspraak doen. Het beroep van [appellant sub 2], gericht tegen het besluit van 21 februari 2018, is gegrond. Dit besluit moet, voor zover dat betreft artikel 3, lid 3.4, onder c, van de planregels, worden vernietigd wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Gelet op het vervolg van deze uitspraak kan in de beroepen van [appellant sub 1], Natuur & Milieufederatie Noord-Holland en [appellant sub 4] nog geen einduitspraak worden gedaan.

Het herstelbesluit

Algemeen

3. Het herstelbesluit is een besluit tot wijziging van het oorspronkelijk bestreden besluit en is ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Awb onderdeel van dit geding. De beroepen zijn rechtswege mede gericht tegen dit besluit.

4. Ter uitvoering van de tussenuitspraak heeft de raad nader onderzoek laten uitvoeren naar de akoestische en verkeerskundige situatie en naar de depositie van stikstof. Dit heeft geresulteerd in de volgende rapporten:

- een akoestisch rapport van Noorman Bouw- en milieuvadvis van 11 maart 2020;
- een rapport over de verkeerseffecten van het verplaatsen van de Texelse Bierbrouwerij van Goudappel Coffeng van 19 maart 2020;
- een berekening met behulp van het programma AERIUS Calculator van 8 april 2020;
- een rapport over depositie van stikstof van Langelaar milieuvadvis van 8 april 2020.

Verder is ten behoeve van de nieuwe besluitvorming door de raad op 8 april 2020 een "aanmeldingsnotitie m.e.r.", opgesteld door Buro SRO.

De raad is mede op basis van deze stukken tot de conclusie gekomen dat een nieuw plan kan worden vastgesteld overeenkomstig het oorspronkelijke plan "Oudeschild, uitbreiding bedrijventerrein", met dien verstande dat de planregels worden aangevuld en ook de plantoelichting wordt gewijzigd. De raad ziet geen grond om terug te komen op de conclusie dat kan worden uitgesloten dat het plan geen belangrijke nadelige milieugevolgen heeft en derhalve geen milieueffectrapport (hierna: MER) nodig is. De wijzigingen van de planregels betreffen onder meer het toevoegen van een zinsnede aan artikel 3, lid 3.4, dat geen onevenredige afbreuk mag worden gedaan aan de gebruiksmogelijkheden van de omliggende gronden, waaronder de windvang van windmolens. Verder is in artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder b, een maximale productiecapaciteit van 157.000 hectoliter per jaar opgenomen.

[appellant sub 2]

5. [appellant sub 2] heeft naar aanleiding van het herstelbesluit geen zienswijze ingediend. De Afdeling leidt hieruit af dat [appellant sub 2] geen bezwaren heeft tegen dit besluit. Zijn van rechtswege ontstane beroep is daarom ongegrond.

[appellant sub 1], Natuur & Milieufederatie Noord-Holland en [appellant sub 4]

6. In de tussenuitspraak is onder 18 vermeld dat de beroepsgrond van [appellant sub 4] die ziet op het laden en lossen, de beroepsgrond van [appellant sub 1] die ziet op de route via de Waal, de beroepsgronden van [appellant sub 1] en Natuur & Milieufederatie Noord-Holland over het bezoekerscentrum, de beroepsgronden van [appellant sub 1], Natuur & Milieufederatie Noord-Holland en [appellant sub 4] over de stikstofdepositie en de beroepsgronden van [appellant sub 1] en Natuur & Milieufederatie Noord-Holland over de conclusie van de m.e.r.-beoordeling, inhoudelijk samenhangen met de in die uitspraak onder 14.3 en 14.4 geconstateerde gebreken. Die beroepsgronden zijn om die reden niet inhoudelijk besproken in de tussenuitspraak. Deze en de in de zienswijzen aangevoerde beroepsgronden zullen in de voorliggende uitspraak worden beoordeeld.

Toetsingskader

7. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar

beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

8. Gelet op het belang van een efficiënte geschilbeslechting alsmede de rechtszekerheid van de andere partijen, kan in het licht van de goede procesorde niet worden aanvaard dat na de tussenuitspraak nieuwe beroepsgronden worden aangevoerd die reeds tegen het oorspronkelijke besluit naar voren hadden kunnen worden gebracht. De Afdeling laat dergelijke beroepsgronden daarom buiten inhoudelijke bespreking. Voor appellanten die in hun beroep tegen het oorspronkelijke besluit geen gronden hebben aangevoerd over het onderwerp van de in de tussenuitspraak gegeven opdracht, geldt daarbij dat zij in hun zienswijze over het herstelbesluit hun beroepsgronden niet kunnen uitbreiden met gronden over de manier waarop in dat besluit uitvoering is gegeven aan de opdracht. Dit is alleen anders als zij door het herstelbesluit in een nadeliger positie zouden zijn komen te verkeren.

Woon- en leefklimaat

9. [appellant sub 1], Natuur & Milieufederatie Noord-Holland en [appellant sub 4] vrezen voor een aantasting van hun woon- en leefklimaat door onder meer geur- en geluidhinder. Hiertoe hebben zij diverse beroepsgronden aangevoerd. De Afdeling bespreekt hierna eerst de beroepsgronden die betrekking hebben op de verkeersbewegingen en daarna de beroepsgronden over geur- en geluidhinder. De specifieke problematiek met betrekking tot de te rijden route naar en van de brouwerij en de effecten van het bezoekerscentrum komen daarna afzonderlijk aan de orde.

- Verkeersbewegingen

10. [appellant sub 1], Natuur & Milieufederatie Noord-Holland en [appellant sub 4] voeren aan dat in het rapport "Verkeerseffecten verplaatsing Texelse Bierbrouwerij" van Goudappel Coffeng van 19 maart 2020 (hierna: rapport Verkeerseffecten) van verkeerde uitgangspunten is uitgegaan. [appellant sub 1] en Natuur & Milieufederatie Noord-Holland wijzen erop dat in dit rapport ten onrechte is uitgegaan van 4.418 voertuigen per jaar van bezoekers van het proeflokaal. Onder verwijzing naar de notitie van Ecogroen van 9 september 2019 (hierna: notitie van Ecogroen) en de plantoelichting voeren [appellant sub 1] en Natuur & Milieufederatie Noord-Holland aan dat er nu al 50.000 bezoekers per jaar naar het bezoekerscentrum komen en dat het aantal bezoekers naar alle waarschijnlijkheid zal toenemen gelet op de voorziene groei van de bierbrouwerij en omdat het bezoekerscentrum aantrekkelijker wordt gemaakt. Gelet hierop wordt volgens hen ten onrechte gerekend met een minimale stijging van het aantal voertuigbewegingen van bezoekers. Bovendien zijn de bezoekersaantallen niet onderbouwd. [appellant sub 4] wijst erop dat ten onrechte is uitgegaan van een oneven aantal verkeersbewegingen van 8.837, terwijl een van de kenmerken van bezoekers is dat

zij komen en gaan. Verder wijst hij erop dat dit aantal niet is onderbouwd en dat sprake is van een onderschatting gelet op het huidige totale bezoekersaantal van 50.000. Daarnaast is het bezoek volgens [appellant sub 4] niet gekwantificeerd per tuk-tuk, solex, touringcar en motoren.

Verder is volgens [appellant sub 1] en Natuur & Milieufederatie Noord-Holland het aantal verkeersbewegingen onderschat, omdat voor de pakketdiensten ten onrechte is gerekend met één verkeersbeweging per bezorging. [appellant sub 1], Natuur & Milieufederatie Noord-Holland en [appellant sub 4] voeren daarnaast aan dat onvoldoende is onderbouwd waarom in het rapport Verkeerseffecten uitgegaan kan worden van het aantal verkeersbewegingen die de Texelse Bierbrouwerij heeft aangeleverd, terwijl de verkeersbewegingen uit het verleden en die op basis van de kencijfers voor verkeersgeneratie uit publicatie 317 van het CROW "Kencijfers Parkeren en Verkeersgeneratie publicatie" (hierna: de CROW-publicatie) hoger liggen. In dat verband wijzen zij op de notitie van Ecogroen en naar een door hen gemaakt overzicht, waaruit volgens hen blijkt dat het aantal vrachtbewegingen en bestelbussen waar in diverse rapporten van is uitgegaan, gedurende de jaren aanzienlijk is afgenomen. Ook in de "Nota Parkeernormen Texel 2015" die de gemeente Texel hanteert, wordt volgens [appellant sub 1] en Natuur & Milieufederatie Noord-Holland uitgegaan van een hogere verkeersaantrekkende werking.

10.1. Ten behoeve van de vaststelling van het herstelbesluit is het rapport Verkeerseffecten opgesteld. In de bijlagen bij dit rapport is het bevoorradingsverkeer, verkeer van werknemers en bezoekers van de brouwerij naar aard en aantallen gespecificeerd. Volgens bijlage 1 van dit rapport bedraagt de verkeersgeneratie van bezoekers afgerond 4.418 personenwagens per jaar, uitgaande van een productie van 157.000 hectoliter bier per jaar. Volgens bijlage 4 van dit rapport, die eveneens uitgaat van het aantal verkeersbewegingen bij een bierproductie van 157.000 hectoliter per jaar, bedraagt de verkeersgeneratie van bezoekers in totaal afgerond 8.837 personenwagenverkeersbewegingen (heen en terug) per jaar. De raad heeft toegelicht dat bij de beoordeling van de effecten met een jaarproductie van 157.000 hectoliter bier is uitgegaan van afgerond 50.000 bezoekers per jaar. Bij de berekening van dat toekomstige aantal bezoekers is, zoals de raad ter zitting heeft toegelicht, de uit de boekhouding van de brouwerij blijvende huidige situatie als uitgangspunt genomen. Aan de hand van het huidige aantal bezoekers en de bezetting van het aantal parkeerplaatsen in de huidige situatie is het toekomstige aantal bezoekers bepaald. Hierbij is rekening gehouden met daarmee gepaard gaande parkeerproblemen op de huidige locatie van de bierbrouwerij. De raad heeft toegelicht dat van de 50.000 bezoekers per jaar er 25.000 voor het proeflokaal komen. De overige 25.000 bezoekers komen voor een rondleiding. 25% van de bezoekers komt met de auto en het overige deel komt op de fiets of lopend. Omdat in een auto gemiddeld meerdere personen zitten, is volgens de raad uitgegaan van gemiddeld drie personen in een auto. Gelet hierop zal de verkeersgeneratie van bezoekers die per auto komen, uitgaande van 157.000 hectoliter bier per

jaar, volgens de raad in totaal gemiddeld 8.837 personenwagenverkeersbewegingen (heen en terug) bedragen. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid van dit aantal heeft kunnen uitgaan. In aanmerking genomen dat het om een rekenkundig gemiddelde gaat, is het niet onlogisch dat dit een oneven getal betreft. Voorts is van belang dat de raad heeft toegelicht dat het aantal bezoekers niet recht evenredig toeneemt met de bierproductie, omdat slechts een klein deel van het gebrouwen bier in het proeflokaal wordt genuttigd. Het aantal vervoersbewegingen groeit wel recht evenredig met de groei van het aantal bezoekers. Dit volgt ook uit onder meer de tabellen 2.2 en 2.4 van het rapport Verkeerseffecten. Volgens deze tabellen neemt het aantal verkeersbewegingen toe bij een productie van 157.000 hectoliter bier per jaar ten opzichte van de huidige situatie. Dat het bezoek, zoals [appellant sub 4] stelt, niet per tuk-tuk, solex, touringcar en motoren is gekwantificeerd, maakt niet dat de raad niet in redelijkheid van 8.837 personenwagenverkeersbewegingen per jaar van de bezoekers heeft kunnen uitgaan. Het standpunt van de raad dat de door [appellant sub 4] genoemde vervoermiddelen niet representatief zijn voor de bezoekers van de Texelse Bierbrouwerij, acht de Afdeling niet onaannemelijk. Bovendien maakt het kwantificeren van bezoekers per genoemd vervoermiddel niet dat de brouwerij door meer bezoekers wordt bezocht. Voor het oordeel dat de verkeersbewegingen zijn onderschat omdat voor de pakketdiensten is gerekend met één verkeersbeweging, ziet de Afdeling, gelet op de toelichting van de raad ter zitting, evenmin aanleiding. De raad heeft in redelijkheid kunnen uitgaan van het aantal verkeersbewegingen die de Texelse Bierbrouwerij heeft aangeleverd. Zoals de Afdeling al in haar tussenuitspraak van 15 januari 2020 heeft overwogen, is de raad bij de berekening van de verkeersbewegingen niet gehouden de kencijfers van het CROW te hanteren. De raad heeft in dit geval onderzoek laten doen naar de verkeersbewegingen. Daarbij heeft de raad het bevoorradingsverkeer, verkeer van werknemers en verkeer van bezoekers van de brouwerij naar aard en aantallen gespecificeerd. Dat uit de door [appellant sub 1], Natuur & Milieufederatie Noord-Holland en [appellant sub 4] gemaakte overzichten blijkt dat in eerdere rapporten van grotere aantallen vrachtwagenbewegingen en bestelbussen is uitgegaan, betekent op zichzelf niet dat in het rapport Verkeerseffecten is uitgegaan van verkeerde uitgangspunten. Daarbij is van belang dat de raad ter zitting heeft erkend dat het rapport van Goudappel Coffeng dat aan het besluit van 21 februari 2018 ten grondslag is gelegd, summier was. Voor zover wordt verwezen naar de notitie van Ecogroen, waarin wordt aangegeven dat voor een volgens die notitie vergelijkbare bierbrouwerij Gulpener wordt uitgegaan van meer verkeersbewegingen, overweegt de Afdeling als volgt. Uit die notitie is niet op te maken hoeveel hectoliter bier per jaar in die bierbrouwerij wordt geproduceerd en wat daarvoor onder andere aan ingrediënten en vervoer nodig is. Nu in die notitie alleen is gekeken naar het bedrijfsoppervlak, gaat de vergelijking tussen de bierbrouwerij Gulpener en de Texelse Bierbrouwerij reeds daarom niet op. Dat, zoals [appellant

sub 1] en Natuur & Milieufederatie Noord-Holland stellen, in de "Nota Parkeernormen Texel 2015" wordt uitgegaan van een hogere verkeersaantrekkende werking, maakt ook niet dat de raad niet in redelijkheid heeft kunnen uitgaan van het aantal en de aard van de verkeersbewegingen zoals de Texelse Bierbrouwerij die heeft aangeleverd. Daarbij is van belang dat de raad ter zitting heeft toegelicht dat die parkeernormen uit die nota geen inzicht geven in het aantal voor de Texelse Bierbrouwerij te verwachten bezoekers. Gelet op het vorenstaande heeft de raad het rapport Verkeerseffecten in redelijkheid aan het herstelbesluit ten grondslag kunnen leggen. Het betoog faalt.

- Geur

11. [appellant sub 1] en [appellant sub 4] voeren aan dat de uitgangspunten in het "Geuronderzoek bestemmingsplan Texelse bierbrouwerij te Oudeschild", opgesteld door Noorman Bouw- en milieu-advies van 21 december 2017, (hierna: Geuronderzoek) niet overeenkomen met de planregels en de aan het herstelbesluit ten grondslag gelegde AERIUS-berekeningen. Zij wijzen erop dat in het Geuronderzoek rekening is gehouden met een uitstoot op een hoogte van 15,5 m, terwijl de planregels een hoogte toelaten van maximaal 15,25 m. De invoer, doorsnede, oppervlakte, hoogte en temperatuur waarmee wordt gerekend, wijken bovendien af van de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de AERIUS-berekeningen. Zo wordt in het Geuronderzoek uitgegaan van een hoogte van 15,5 m, een inwendige doorsnede van 0,8 m en 20 graden Celsius, terwijl bij de AERIUS-berekeningen is uitgegaan van een hoogte van 15 m, een inwendige doorsnede van 0,4 meter en 200 graden Celsius. Verder heeft [appellant sub 4] ter zitting aangevoerd dat door de verlaging van de schoorsteen naar 15,25 m, het verschil met het brouwhuis bijna nihil wordt, wat zal leiden tot een andere verspreiding van de geur.

11.1. De raad stelt zich primair op het standpunt dat [appellant sub 4] in zijn beroep tegen het besluit van 21 februari 2018 over het aspect geur geen beroepsgronden naar voren heeft gebracht. Het is volgens de raad niet mogelijk na een tussenuitspraak nog nieuwe beroepsgronden naar voren te brengen, zodat de beroepsgrond van [appellant sub 4] niet tot vernietiging van het herstelbesluit kan leiden.

11.2. De Afdeling stelt vast dat het Geuronderzoek niet is gewijzigd naar aanleiding van het herstelbesluit. Verder stelt de Afdeling vast dat [appellant sub 4] dit betoog over het aspect geur voor het eerst na de tussenuitspraak aanvoert. Artikel 3, lid 3.2.2, aanhef en onder h, van de planregels, waarin staat dat de minimale hoogte van de stikstof emitterende pijpen voor het brouwproces 15 m en maximaal 15,25 m bedraagt, was echter nog niet opgenomen in de planregels van het oorspronkelijke plan en is eerst in de planregels van het gewijzigde plan opgenomen. In verband daarmee kan wat [appellant sub 4] in dit opzicht aanvoert, niet buiten een inhoudelijke bespreking blijven.

11.3. Artikel 3, lid 3.2.2, van de planregels luidt:

"Voor het bouwen van andere bouwwerken gelden de volgende regels:

[...]

- h. de minimale hoogte van stikstof emitterende pijpen t.b.v. het brouwproces m bedraagt 15 meter en maximaal 15,25 meter;"

11.4. Volgens het Geuronderzoek wordt ter plaatse van de meest nabijgelegen woningen voldaan aan de grenswaarde van 1,5 ouE/m³ (als 98-percentiel). Vanwege de Texelse Bierbrouwerij is volgens het Geuronderzoek geen onaanvaardbare geurhinder te verwachten.

Uit artikel 3, lid 3.2.2, van de planregels vloeit voort dat de minimale hoogte van de stikstof emitterende pijpen ten behoeve van het brouwproces 15 m bedraagt en de maximale hoogte 15,25 m. In het Geuronderzoek is in tabel 1 voor de emissiebronnen maischen, emissie kookproces en diffuse emissies uitgegaan van een hoogte van 15,5 m, een diameter van 0,8 m en een jaargemiddelde temperatuur van de ruimtelucht in het brouwhuis van 20 graden Celsius. Volgens het Geuronderzoek is er geen rechtstreekse emissie vanuit de brouwinstallatie naar de buitenlucht. De emissie van de verschillende deelprocessen, zoals het maischen en het kookproces, naar de buitenlucht vindt plaats via de ruimteafzuiging van het brouwhuis. Gelet op het Geuronderzoek is er derhalve een geuremitterende schoorsteen voor de verschillende deelprocessen. Dit volgt ook uit figuur 3 van het Geuronderzoek. Daarnaast zijn er volgens de AERIUS-berekeningen, en zoals de raad ter zitting heeft toegelicht, twee schoorstenen voor de rookgasafvoer van de stookinstallatie ten behoeve van het bierbrouwproces en één schoorsteen voor de rookgasafvoer van de ketel ten behoeve van de centrale verwarming van de brouwerij. De hoogte in artikel 3, lid 3.2.2, van de planregels en de hoogte, diameter en temperatuur in de AERIUS-berekening waar [appellant sub 1] en [appellant sub 4] naar verwijzen zien niet op de geuremitterende schoorsteen waar in het Geuronderzoek van uit is gegaan. Voor het oordeel dat sprake zal zijn van een andere verspreiding van geur, zoals [appellant sub 4] stelt, bestaat dan ook geen aanleiding. De Afdeling ziet in wat [appellant sub 1] en [appellant sub 4] hebben aangevoerd, dan ook geen aanleiding om aan de juistheid van de hiervoor vermelde uitgangspunten te twijfelen. Gelet op het vorenstaande heeft de raad het Geuronderzoek in redelijkheid aan het herstelbesluit ten grondslag kunnen leggen. Het betoog faalt.

- Geluid

12. [appellant sub 4] betoogt dat het plan leidt tot onaanvaardbare geluidoverlast ter plaatse van zijn woning aan [locatie]. Hij vreest voor geluid vanwege het laden en lossen van vrachtwagens en geluid van vrachtwagens die met grote regelmaat op korte afstand aan de voor- en achterzijde van zijn woning voorbij rijden. Dat de woning een bedrijfs-woning is, doet er volgens [appellant sub 4] niet aan af dat sprake is van gevoelige bebouwing die wordt beschermd door onder meer het Activiteitenbesluit milieubeheer

(hierna: Activiteitenbesluit). [appellant sub 4] stelt dat de raad het laden en lossen van vrachtwagens uitsluitend mogelijk had moeten maken aan de noordzijde van de gronden. Verder voert hij aan dat het "Aanvullend akoestisch onderzoek verkeersbewegingen", opgesteld door Noorman Bouwen milieu-advies van 11 maart 2020, (hierna: Aanvullend akoestisch onderzoek) gebrekkig is, omdat de verkeersbewegingen zijn onderschat. Hij betoogt verder dat de tijdsduur, de tijdstippen en de akoestische hinder van verkeersbewegingen op het terrein van de Texelse Bierbrouwerij niet inzichtelijk zijn gemaakt. Verder wijst hij erop dat het geluid van warmdraaiend verkeer en het geluid van rijdende vrachtwagens en heftrucks niet is meegenomen. Ook is volgens hem het geluid van glasstort (emballage) en de stort van metalen en fust niet meegenomen.

12.1. De Afdeling stelt vast dat de woning van [appellant sub 4] op het perceel [locatie] een gevoelig gebouw betreft op een bedrijventerrein als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van het Activiteitenbesluit en dat om die reden voor de woning van [appellant sub 4] de geluidnormen gelden die zijn opgenomen in tabel 2.17c van het Activiteitenbesluit.

12.2. De raad heeft aan het herstelbesluit het Aanvullend akoestisch onderzoek ten grondslag gelegd. Uit het Aanvullend akoestisch onderzoek komt naar voren dat ter plaatse van de woning van [appellant sub 4] wordt voldaan aan de in tabel 2.17c van het Activiteitenbesluit opgenomen grenswaarden voor de langtijdgemiddelde beoordelingsniveaus en de maximale geluidniveaus, waarbij ook de maximale geluidniveaus ten gevolge van het laden en lossen zijn betrokken. De geluidbelasting vanwege het bedrijfsverkeer rijdend over de openbare weg naar en van de inrichting zal volgens het Aanvullend akoestisch onderzoek op de gevels van de woningen in de omgeving ten hoogste 43 dB(A) bedragen, zodat ook kan worden voldaan aan de voorkeursgrenswaarde van 59 dB(A). Voor het oordeel dat de raad het laden en lossen van vrachtwagens uitsluitend aan de noordzijde mogelijk had moeten maken, ziet de Afdeling dan ook geen aanleiding. De Afdeling ziet evenmin aanleiding voor het oordeel dat het Aanvullend akoestisch onderzoek gebrekkig is en dat de raad dit niet aan het herstelbesluit ten grondslag heeft mogen leggen. Uit dit rapport volgt dat is uitgegaan van het geactualiseerd overzicht van de te verwachten verkeersbewegingen van vracht-, personen- en bestelwagens in de beoogde situatie dat namens de bierbrouwerij is verstrekt. Zoals hiervoor onder 10.1 is overwogen, heeft de raad het rapport Verkeersbewegingen en de daarin opgenomen verkeersbewegingen aan het herstelbesluit ten grondslag mogen leggen, zodat het Aanvullend akoestisch onderzoek in zoverre niet gebrekkig is. Volgens bijlage 2.2 en 2.3 van het Aanvullend akoestisch onderzoek zijn de verkeersbewegingen van vracht-, bestel- en personenauto's op het terrein van de inrichting en rijdend over de openbare weg van en naar de inrichting meegenomen in dat onderzoek. Verder is in het Aanvullend akoestisch onderzoek aangegeven met wat voor verkeer in de representatieve bedrijfssituatie rekening is gehouden, hoeveel verkeersbewegingen dit betreft en binnen welke tijdvakken de verkeersbewegingen zich voordoen. Ook de gehanteerde

geluidemissie vanwege de activiteiten van de brouwerij, zoals het brouwproces, het vullen van flessen en fusten, de opslag en de expeditie en het intern gebruik van een elektrische heftruck, is volgens bijlage 2.1 van dit onderzoek meegenomen. De stelling van [appellant sub 4] ter zitting dat niet duidelijk is waar de bronnen zijn gepositioneerd, zodat de geluidbelasting niet kan worden berekend, volgt de Afdeling niet. Op de verbeelding, die een juridisch bindend onderdeel is van het bestemmingsplan, is immers weergegeven waar de geluidbronnen in en bij de bierbrouwerij zullen zijn gesitueerd. Verder is in het Aanvullend akoestisch onderzoek weergegeven van welke toetspunten binnen het plangebied voor de bierbrouwerij en voor de aan het plan grenzende (bedrijfs)woningen is uitgegaan. Gelet op het vorenstaande heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat geen sprake zal zijn van een onaanvaardbare geluidoverlast ter plaatse van de woning van [appellant sub 4]. Het betoog faalt.

- Conclusie woon- en leefklimaat

13. Gelet op wat hiervoor is overwogen, ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat in zoverre sprake zal zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Het betoog faalt.

Route via De Waal

14. [appellant sub 1], Natuur & Milieufederatie Noord-Holland en [appellant sub 4] betogen dat uit de plantoelichting en uit het rapport Verkeerseffecten volgt dat de vestiging en uitbreiding van de Texelse Bierbrouwerij niet tot knelpunten zullen leiden als "harde" afspraken worden gemaakt over de te rijden route in een privaatrechtelijke overeenkomst in verband met de verkeersveiligheid en de te verwachten overlast. [appellant sub 1] wijst erop dat hij niet betrokken is bij deze privaatrechtelijke overeenkomst. [appellant sub 1], Natuur & Milieufederatie Noord-Holland en [appellant sub 4] stellen dat in het plan ten onrechte geen voorwaardelijke verplichting is opgenomen om te waarborgen dat het verkeer via De Waal zal rijden. Volgens [appellant sub 1] en Natuur & Milieufederatie Noord-Holland is het in het kader van een goede ruimtelijke ordening namelijk noodzakelijk om het verkeer via deze route te laten rijden. Door dit niet in het plan te regelen, kunnen bewoners geen invloed uitoefenen op de naleving van deze verplichting, zo stellen zij. [appellant sub 4] voert verder aan dat borging van de route in een privaatrechtelijke overeenkomst slechts beperkt toepasbaar is, omdat bezoekers die met de auto, fiets, touringcar, tuk-tuk, solex of motor komen, daar niet onder vallen.

14.1. Met deze beroepsgrond hebben Natuur & Milieufederatie Noord-Holland en [appellant sub 4] in hun zienswijzen tegen het herstelbesluit hun beroepsgronden verder uitgebreid met nieuwe, niet eerder aangedragen beroepsgronden, die niet zien op de wijzigingen in het herstelbesluit.

Gelet op het belang van een efficiënte geschilbeslechting, alsmede de rechtszekerheid van de andere partijen, kan in het licht van de goede procesorde niet worden aanvaard dat na een tussenuitspraak nieuwe beroepsgronden worden aangevoerd die reeds tegen het oorspronkelijke besluit naar voren hadden kunnen worden gebracht. Dit betekent dat wat Natuur & Milieufederatie Noord-Holland en [appellant sub 4] in dit opzicht aanvoeren, buiten inhoudelijke bespreking blijft.

14.2. De raad heeft toegelicht dat hij het wenselijk, maar uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening niet noodzakelijk vindt om de kern van Oudeschild te ontlasten en de route langs de scholen in Den Burg te vermijden. In de kern van Oudeschild wordt voldaan aan de norm van 50 dB(A) voor zogenoemde indirecte hinder. Het is volgens de raad daarom niet noodzakelijk de verkeersroute publiekrechtelijk te borgen. De verkeersroute zal privaatrechtelijk worden geborgd in de met de Texelse Bierbrouwerij te sluiten grondafnameovereenkomst, zo stelt de raad. In het rapport Verkeerseffecten waarop de raad zijn besluit heeft doen steunen, staat dat verplaatsing en uitbreiding van de brouwerij verkeerskundig niet tot knelpunten leidt, de extra toename van verkeer beperkt blijft en op het omliggend wegennet voldoende capaciteit is om de extra verkeersstromen te kunnen verwerken. Voorwaarde daarvoor is volgens het rapport echter dat er duidelijke en harde afspraken over de te rijden route (via De Waal) worden gemaakt in een privaatrechtelijke overeenkomst om de verkeersveiligheid en het tegengaan van overlast in Oudeschild te borgen. Gelet hierop is niet duidelijk of de raad het uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nu wel of niet noodzakelijk acht dat de verkeersroute voor zwaar vrachtverkeer uitsluitend via De Waal verloopt. Indien de raad dat inderdaad noodzakelijk acht, dan kan het plan slechts worden vastgesteld als daarbij is aangegeven op welke wijze publiekrechtelijk is geborgd dat het zwaar vrachtverkeer de gewenste route volgt. Dat kan door een verkeersbesluit van het college van burgemeester en wethouders, bijvoorbeeld een geslotenverklaring voor zwaar vrachtverkeer (met een uitzondering of ontheffingsmogelijkheid voor bestemmingsverkeer). Het betoog slaagt.

Stikstofdepositie en MER

15. [appellant sub 1], Natuur & Milieufederatie Noord-Holland en [appellant sub 4] betogen dat de ontwikkeling waarin het plan voorziet leidt tot een toename van de stikstofdepositie op de reeds overbelaste stikstofgevoelige habitattypen in de Natura 2000-gebieden de Waddenzee en Duinen Lage Land Texel. Zij stellen dat de gevolgen voor de stikstofdepositie zijn onderschat, nu de verkeersbewegingen zijn onderschat. [appellant sub 1], Natuur & Milieufederatie Noord-Holland en [appellant sub 4] voeren aan dat in het rapport "Onderzoek stikstofdepositie bestemmingsplan Oudeschild, uitbreiding bedrijventerrein" van 8 april 2020 van Langelaar Milieuadvies (hierna: rapport Stikstofdepositie) en de daaraan ten grondslag liggende AERIUS-berekeningen van 8 april 2020 is uitgegaan van verkeerde

uitgangspunten. [appellant sub 1] en Natuur & Milieufederatie Noord-Holland voeren aan dat de stikstofdepositie in de gebruiksfase is onderschat. [appellant sub 1], Natuur & Milieufederatie Noord-Holland en [appellant sub 4] wijzen erop dat de route die verkeerstechnisch noodzakelijk is, langs het Natura 2000-gebied Duinen en Lage Land Texel ligt, zoals in het rapport Verkeerseffecten tot uitgangspunt is genomen, terwijl in het rapport Stikstofdepositie en de AERIUS-berekeningen is uitgegaan van een route die veel korter is. Daarnaast stellen zij dat de route waarvan in de AERIUS-berekeningen is uitgegaan onbruikbaar is gelet op de breedte van de weg. Ook de route door Den Burg en Oudeschild is volgens hen niet bruikbaar, vanwege de verkeersveiligheid. Verder wijzen [appellant sub 1] en Natuur & Milieufederatie Noord-Holland erop dat in het rapport Stikstofdepositie is vermeld dat de uitstoot van de ketels 90 kg/jr per ketel bedraagt, terwijl is gerekend met twee ketels die ieder 43 kg/NOx per jaar uitstoten. Daarnaast wijzen zij erop dat uit het rapport Stikstofdepositie volgt dat tijdens de bouwfase niet meer dan 45,4 kg NOx per jaar kan worden uitgestoten. Bij deze uitstoot is volgens hen echter nog geen rekening gehouden met de uitstoot van bouwverkeer.

[appellant sub 1] en Natuur & Milieufederatie Noord-Holland hebben ter zitting aangevoerd dat ten onrechte geen m.e.r.-beoordelingsbesluit is genomen. Verder voeren zij aan dat niet is beoordeeld of voldaan is aan de voorwaarden voor extern salderen. Zij wijzen erop dat 1) niet is beoordeeld of de Texelse Bierbrouwerij of één van haar voorgangers op de huidige locatie een vergunning had op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 had, 2) er geen bewijs is dat deze vergunning zal worden ingetrokken en dat deze eis niet is gewaarborgd in het bestemmingsplan en 3) er geen passende beoordeling of MER is opgesteld. Omdat externe saldering is toegepast moet volgens hen een passende beoordeling worden opgesteld. Gelet hierop moet op grond van artikel 7.2a van de Wet milieubeheer ook een MER worden opgesteld. Ook voeren zij onder verwijzing naar beleidsregel 7 van de "Beleidsregel intern en extern salderen Noord-Holland" aan dat er in dit geval rekening is gehouden met een volledige aftrek van de depositie, terwijl het niet zeker is of een vergunning zou kunnen worden verleend op grond van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb), omdat slechts 70% van de depositie van de huidige bierfabriek in mindering mag worden gebracht.

15.1. De raad stelt dat de woningen van [appellant sub 4] en [appellant sub 1] zo ver van de relevante Natura-2000 gebieden liggen, dat die gebieden geen onderdeel uitmaken van hun directe leefomgeving. Het relativiteitsvereiste staat dan ook in de weg aan een vernietiging van het herstelbesluit op deze grond. Wat de Natuur & Milieufederatie Noord-Holland betreft stelt de raad zich primair op het standpunt dat zij met deze beroepsgrond haar beroepsgronden uitbreidt met niet eerder aangedragen gronden, en dat om die reden niet aan een inhoudelijke beoordeling daarvan kan worden toegekomen. Subsidiair stelt de raad zich op het standpunt dat de Afdeling in de beroepsgronden van Natuur & Milieufederatie Noord-Holland tegen het oorspronkelijke besluit geen inhoudelijke betwisting van de AERIUS-berekeningen

heeft gelezen. Volgens de raad noopte het nieuwe verkeersonderzoek niet tot aanpassing van de AERIUS-berekeningen. Het stikstofonderzoek moest volgens de opdracht in de tussenuitspraak uitsluitend worden geactualiseerd indien het herstelbesluit daar aanleiding voor zou geven. Aangezien dat niet het geval is, kunnen de AERIUS-berekeningen die aan het herstelbesluit ten grondslag zijn gelegd in deze beroepsprocedure geen rol spelen, zo stelt de raad.

15.2. Artikel 8:69a van de Awb luidt:

"De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."

Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (*Kamerstukken II* 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant.

15.3. De bepalingen in de Wnb over de beoordeling van plannen die gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied strekken ter bescherming van het behoud van de natuurwaarden in deze gebieden. Uit de uitspraak van de Afdeling van 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1412, volgt dat de individuele belangen van burgers 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.

Uit de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, onder 10.52, volgt dat bij de beantwoording van de vraag of een dergelijke verwevenheid kan worden aangenomen, onder meer rekening moet worden gehouden met de situering van de woning van de betrokkene, al dan niet tussen overige bebouwing, met de afstand tussen de woning van betrokkene en het natuurgebied, met wat aanwezig is in het gebied tussen de woning en het Natura 2000-gebied en met het al dan niet bestaande, geheel of gedeeltelijke directe zicht vanuit de woning op het gebied. Indien het Natura 2000-gebied deel uitmaakt van de woon- en leefomgeving van betrokkene, is in beginsel sprake van verwevenheid als hiervoor bedoeld.

15.4. Onder 19 van de tussenuitspraak van 15 januari 2020 heeft de Afdeling overwogen dat de beroepsgronden van [appellant sub 4] over de stikstofdepositie en de omliggende Natura 2000-gebieden, niet kunnen leiden tot vernietiging van het bestreden besluit, gelet op artikel 8:69a van de Awb. De Afdeling ziet in wat [appellant sub 4] heeft

aangevoerd geen aanleiding om daar nu anders over te oordelen.

15.5. Wat betreft [appellant sub 1], overweegt de Afdeling als volgt. In de omgeving van het plangebied liggen de Natura 2000-gebieden "Waddenzee" en "Duinen en Lage land Texel". De kortste afstand tussen de woning van [appellant sub 1] en het Natura 2000-gebied "Waddenzee" bedraagt ongeveer 450 m. In het tussenliggende gebied liggen verschillende bedrijven en een haven. De kortste afstand tot het Natura 2000-gebied "Duinen en Lage Land Texel" bedraagt meer dan 1 km. Gelet op deze afstanden en omstandigheden maken de Natura 2000-gebieden geen deel uit van de woon- en leefomgeving van [appellant sub 1] en bestaat er geen verwevenheid tussen de belangen van [appellant sub 1] bij het behoud van een goede kwaliteit van zijn woon- en leefomgeving en de algemene belangen die de Wnb beoogt te beschermen. Dit betekent dat ook [appellant sub 1] zich, gelet op artikel 8:69a van de Awb, niet op die norm kan beroepen.

Een redelijke toepassing van het relativiteitsvereiste als vervat in artikel 8:69a van de Awb brengt met zich dat belanghebbenden die zich niet kunnen beroepen op de normen van de Wnb omdat die normen kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen, zich evenmin kunnen beroepen op normen ten behoeve van het betoog dat een MER diende te worden gemaakt.

Dit betekent dat het betoog van [appellant sub 1] dat ingevolge artikel 7.2a van de Wet milieubeheer een MER diende te worden opgesteld omdat een passende beoordeling moest worden gemaakt, op grond van artikel 8:69a van de Awb ook niet kan leiden tot vernietiging van het herstelbesluit. De Afdeling zal dit betoog daarom evenmin inhoudelijk bespreken, voor zover het is aangevoerd door [appellant sub 1].

15.6. Wat de Natuur & Milieufederatie Noord-Holland betreft, overweegt de Afdeling als volgt. Anders dan de raad stelt, heeft de Natuur & Milieufederatie Noord-Holland haar beroepsgronden niet uitgebreid met nieuwe, niet eerder aangedragen beroepsgronden. Het gaat hier immers om de beroepsgrond over de gevolgen van het plan voor de omliggende Natura 2000-gebieden die Natuur & Milieufederatie Noord-Holland reeds eerder in het kader van het oorspronkelijke besluit naar voren heeft gebracht. In dat kader kan de Natuur & Milieufederatie Noord-Holland beroepsgronden over de AERIUS-berekeningen aanvoeren die de raad aan het herstelbesluit ten grondslag heeft gelegd. De Afdeling kan de raad evenmin volgen in zijn standpunt dat het nieuwe verkeersonderzoek niet tot aanpassing van de AERIUS-berekeningen noopte. Weliswaar volgt uit het rapport Verkeerseffecten dat aan het herstelbesluit ten grondslag is gelegd dat bij een productie van maximaal 157.000 hectoliter bier de verkeersgeneratie niet groter is dan waarvan is uitgegaan in de AERIUS-berekeningen van 20 maart 2017 die aan het oorspronkelijke besluit ten grondslag zijn gelegd, maar uit dit rapport volgt dat de verkeersaantallen minder zijn. Gelet hierop heeft de raad – conform de opdracht van de Afdeling – het rapport Stikstofdepositie en de AERIUS-berekeningen geactualiseerd en aan het herstelbesluit ten

grondslag gelegd. Reeds daarom kan de beroepsgrond van Natuur & Milieufederatie Noord-Holland niet buiten inhoudelijke bespreking blijven.

15.7. Ten aanzien van het betoog van Natuur & Milieufederatie Noord-Holland dat een MER had moeten worden opgesteld op grond van artikel 7.2a van de Wet milieubeheer, overweegt de Afdeling inhoudelijk als volgt.

Artikel 7.2a van de Wet milieubeheer luidt:

- "1. Een milieueffectrapport wordt gemaakt bij de voorbereiding van een op grond van een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling verplicht vast te stellen plan waarvoor, in verband met een daarin opgenomen activiteit, een passende beoordeling moet worden gemaakt op grond van artikel 2.8, eerste lid, van de Wet natuurbescherming.
2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen categorieën van gevallen worden aangewezen, waarin sprake is van kleine gebieden en kleine wijzigingen die geen aanzienlijke milieueffecten hebben, waarop de verplichting tot het maken van een milieueffectrapport, als bedoeld in het eerste lid, niet van toepassing is.
[...]"

Nu het voorliggende plan volgens het rapport Stikstofdepositie na toepassing van externe saldering niet leidt tot een toename van stikstofdepositie op habitattypen of leefgebieden, moest vanwege toepassing van deze saneringsmaatregel een passende beoordeling worden gemaakt. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat in dit geval daadwerkelijk een passende beoordeling is gemaakt. Voor het oordeel dat de raad zich niet op dit standpunt heeft mogen stellen, ziet de Afdeling geen aanleiding. Daarbij is van belang dat uit het bestreden besluit en de onderliggende stukken kan worden afgeleid dat alle van belang zijnde aspecten van het plan en de mogelijke gevolgen daarvan zijn geïnventariseerd.

Het betoog faalt in zoverre.

15.8. In aanmerking genomen dat een passende beoordeling moest worden opgesteld had, gezien artikel 7.2a van de Wet milieubeheer en het ten tijde van het herstelbesluit ontbreken van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het tweede lid van dat artikel, ook een MER moeten worden gemaakt. Dit ontbreekt echter.

Het betoog slaagt in zoverre.

15.9. Ter zitting is besproken of de rechtsgevolgen van het besluit, wat dit aspect betreft, in stand kunnen worden gelaten gelet op het Besluit van 9 december 2020 tot wijziging van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet en het Besluit milieueffectrapportage (Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (twintigste tranche)) (*Stb.* 2020, 528), waarmee met ingang van 18 december 2020 het Besluit m.e.r. is gewijzigd, in die zin dat daaraan artikel 3 is toegevoegd.

Artikel 3 van het Besluit m.e.r. luidt:

- "1. Als categorieën van gevallen als bedoeld in artikel 7.2a, tweede lid, van de wet, worden aangewezen de vaststelling of wijziging van een plan waarvoor bij de voorbereiding een passende beoordeling moet

worden gemaakt op grond van artikel 2.8, eerste lid, van de Wet natuurbescherming en:

- a. dat het gebruik bepaalt van kleine gebieden indien:
 - 1°. voor dat plan een bestuursorgaan van een gemeente het bevoegd gezag is;
 - 2°. de omvang van het gebied in verhouding tot het totale grondgebied van de gemeente klein is; en
 - 3°. het bevoegd gezag heeft beoordeeld dat de vaststelling of wijziging van dat plan geen aanzienlijke milieueffecten heeft;

[...]

3. Het bevoegd gezag houdt bij de beoordeling, bedoeld in het eerste lid, onder a, onder 3°, en onder b, rekening met de criteria van bijlage II bij Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (*PbEG* 2001, L 197) en raadpleegt daarvoor:

- a. de bestuursorganen en instanties die op grond van een wettelijk voorschrift adviseren over de besluiten, aangewezen op grond van artikel 7.2, derde of vierde lid, van de wet waarop het plan betrekking heeft; en
- b. Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat, Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap of in plaats van de betrokken minister een door hem aangewezen bestuursorgaan.

[...]

5. Het bevoegd gezag neemt het resultaat van de beoordeling, bedoeld in het eerste lid, onder a, onder 3°, en onder b, met de bijbehorende motivering op in het plan."

15.10. Volgens de Nota van Toelichting bij het besluit van 9 december 2020 wordt met artikel 3 van het Besluit m.e.r. invulling gegeven aan de mogelijkheid die Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen (*PbEG* 2001, L 197) (hierna: de SMB-richtlijn) in artikel 3, derde lid, geeft voor het uitvoeren van een plan-merbeoordeling. De grondslag hiervoor was al opgenomen in de Wet milieubeheer die de mogelijkheid biedt om bij algemene maatregel van bestuur categorieën van gevallen aan te wijzen waarin sprake is van kleine gebieden en kleine wijzigingen die geen aanzienlijke milieueffecten hebben, die kunnen worden uitgezonderd van de m.e.r.-plicht als de m.e.r.-plicht alleen volgt uit de passende beoordeling (artikel 7.2a, tweede lid, van de Wet milieubeheer). Deze mogelijkheid van een plan-m.e.r.-beoordeling in plaats van een directe plan-m.e.r.-plicht geldt volgens de Nota van Toelichting alleen voor plannen die uitsluitend m.e.r.-plichtig zijn vanwege het feit dat daarvoor een passende beoordeling

moet worden gemaakt op grond van artikel 2.8, eerste lid, van de Wnb.

15.11. De vraag ligt voor of is voldaan aan de vereisten uit artikel 3 van het Besluit m.e.r. Onder verwijzing naar de uitspraak van 29 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO9187, stelt de Afdeling vast dat de activiteit waarvoor dit bestemmingsplan is opgesteld, beslag legt op een relatief klein gebied op lokaal niveau. Gelet daarop en gezien de bevoegdheid van de raad om het plan vast te stellen, wordt voldaan aan artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1° en onder 2°, van het Besluit m.e.r. Op grond van artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van het Besluit m.e.r. moet worden beoordeeld of het plan aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Bij deze beoordeling moet rekening worden gehouden met de criteria van bijlage II bij Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (*PbEG* 2001, L 197). In dit geval heeft er een beoordeling plaatsgevonden, waarvan de resultaten zijn neergelegd in de Aanmeldingsnotitie. Deze beoordeling heeft plaatsgevonden volgens de criteria uit bijlage III bij de richtlijn 85/377/EEG, thans richtlijn 2011/92/EU (Pb 2012, L26; hierna: de MER-richtlijn). Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar eerder genoemde uitspraak van 29 december 2010, zijn de criteria uit bijlage II bij de SMB-richtlijn vergelijkbaar met de criteria uit bijlage III bij de MER-richtlijn. Volgens de milieubeoordeling kunnen belangrijke milieugevolgen worden uitgesloten als gevolg van de bedrijfsactiviteiten van de Texelse Bierbrouwerij. Daarmee is voldaan aan de eisen van de SMB-richtlijn. De resultaten van deze beoordeling zijn ook opgenomen in de plantoelichting, zodat is voldaan aan artikel 3, vijfde lid, van het Besluit m.e.r. De Afdeling stelt echter vast dat niet is gebleken dat de in artikel 3, derde lid, aanhef en onder a en b, van het Besluit m.e.r. bedoelde bestuursorganen en instanties zijn geraadpleegd. Om deze reden is er geen aanleiding om de rechtsgevolgen in stand te laten.

15.12. Nu reeds uit artikel 7.2a van de Wet milieubeheer voortvloeit dat in het kader van het plan een MER had moeten worden gemaakt, is een m.e.r.-beoordelingsprocedure waarin moet worden nagegaan of het opstellen van een MER anderszins noodzakelijk is, in die zin niet aan de orde. Niet uit te sluiten valt echter dat artikel 7.2a van de Wet milieubeheer door het inmiddels in werking treden van een algemene maatregel als bedoeld in het tweede lid niet meer tot het opstellen van een MER noopt. Daarom ziet de Afdeling aanleiding toch in te gaan op het betoog van Natuur & Milieufederatie Noord-Holland dat ten onrechte geen m.e.r.-beoordelingsbesluit is genomen. Over dat betoog overweegt de Afdeling als volgt.

De raad heeft zich ter zitting op het standpunt gesteld dat het niet mogelijk is na een tussenuitspraak nog nieuwe beroepsgronden naar voren te brengen, zodat deze beroepsgrond niet tot vernietiging van het herstelbesluit kan leiden. De Afdeling stelt vast dat aan het herstelbesluit de "Aanmeldingsnotitie m.e.r. Texelse Bierbrouwerij" van 8 april 2020 (hierna: Aanmeldingsnotitie), opgesteld door Buro SRO ten grondslag is gelegd. Reeds daarom kan wat Natuur &

Milieufederatie Noord-Holland in dit opzicht aanvoert, niet buiten inhoudelijke bespreking blijven.

15.13. Het plan voorziet in de vestiging en uitbreiding van een bierbrouwerij. Daarmee wordt voorzien in de oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie van een bierbrouwerij als bedoeld in categorie 37.1 van onderdeel D, van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit m.e.r.). De drempelwaarde, opgenomen in kolom 2 bij deze categorie, voorziet in een productiecapaciteit van 75 miljoen liter per jaar of meer. Omdat het plan de productie van maximaal 157.000 hectoliter per jaar mogelijk maakt, wordt de drempelwaarde niet overschreden. Het vereiste in paragraaf 7.6 van de Wet milieubeheer dat het bevoegd gezag een beslissing neemt over de vraag of bij de voorbereiding van het betrokken besluit voor de activiteit niettemin een MER moet worden gemaakt vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die zij voor het milieu kan hebben, betekent dat hierover een besluit van het bevoegd gezag is vereist, een m.e.r.-beoordelingsbesluit. Een dergelijk besluit is in dit geval niet genomen. Nu een m.e.r.-beoordelingsbesluit ontbreekt, moet worden geoordeeld dat niet is voldaan aan de in artikel 2, vijfde lid, onder b, van het Besluit m.e.r. neergelegde verplichting de daar genoemde artikelen uit de Wet milieubeheer toe te passen. Het betoog slaagt. De conclusie is dat indien geen MER-plicht meer bestaat, wel een m.e.r.-beoordelingsbesluit moet worden genomen.

15.14. Zoals hiervoor onder 10.1 is overwogen, heeft de raad het rapport Verkeersbewegingen aan het herstelbesluit ten grondslag mogen leggen, zodat in zoverre geen sprake is van een onderschatting van de gevolgen voor de stikstofdepositie.

Natuur & Milieufederatie Noord-Holland stelt terecht dat wat de gebruiksfase betreft in de AERIUS-berekeningen die aan het herstelbesluit ten grondslag liggen, niet is uitgegaan van de route via Den Burg en De Waal. Dit betekent echter niet dat de stikstofdepositie in de gebruiksfase in zoverre is onderschat. Daarbij is van belang dat de raad een aangepast rapport Stikstofdepositie en een AERIUS-berekening heeft overgelegd, waarin wordt uitgegaan van de hiervoor genoemde route en waaruit blijkt dat er geen verschil is in de uitkomst wat betreft de stikstofdepositie. Voor zover Natuur & Milieufederatie Noord-Holland over deze aangepaste AERIUS-berekening heeft aangevoerd dat in de gebruiksfase het verkeer tot aan de Waalderweg had moeten worden meegenomen, overweegt de Afdeling als volgt. In het aangepaste rapport Stikstofdepositie is, zoals de raad ter zitting nader heeft toegelicht, de doorberekening van het verkeer en de verkeerstromen bepaald conform de meest recente "Instructie gegevensinvoer door AERIUS Calculator". Hierin worden twee criteria genoemd voor wanneer het aan- en afvoerende verkeer van en naar een inrichting geacht wordt opgenomen te zijn in het heersende verkeersbeeld. In het aangepaste rapport Stikstofdepositie is het heersende verkeersbeeld op die manier berekend. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het verkeer in de gebruiksfase tot aan de Waalderweg had moeten worden meegenomen in de AERIUS-berekening. De enkele stelling

dat de route langs de Laagwaalderweg veel dichterbij het Natura 2000-gebied ligt dan de locatie van de bierbrouwerij en dat daarom mag worden verwacht dat de invloed van de bierbrouwerij op de omliggende Natura 2000-gebieden door het niet meenemen van de stikstofdepositie door verkeersbewegingen op de Laagwaalderweg veel groter zal zijn, is, nog daargelaten dat deze stelling niet is onderbouwd, daarvoor onvoldoende.

Over het betoog van Natuur & Milieufederatie Noord-Holland over de ketels, overweegt de Afdeling als volgt. Volgens het rapport Stikstofdepositie kent de huidige brouwerij twee ketels. Voor de berekeningen van de toekomstige NOx emissie met AERIUS Calculator is ook uitgegaan van twee ketels. Per ketel is de NOx-emissie 90 kg/jr. In de AERIUS-berekeningen is gerekend met twee ketels van ieder 43 kg/NOx. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat de huidige twee ketels gedateerd zijn en dat de nieuwe ketels zijn voorzien van een nieuwe filtertechniek, te weten Selective Catalytic Reduction (hierna: SCR). De raad heeft ter zitting onweersproken toegelicht dat de SCR een standaardtechniek is die wordt toegepast om de NOx emissie verder te beperken. Gelet op deze toelichting is de Afdeling van oordeel dat de raad in redelijkheid geen noodzaak heeft hoeven zien toepassing van deze filtertechniek in een voorwaardelijke verplichting in het plan te waarborgen.

Wat betreft het betoog van Natuur & Milieufederatie Noord-Holland dat bij de uitstoot van 45,4 kg NOx per jaar geen rekening is gehouden met de uitstoot van bouwverkeer, overweegt de Afdeling als volgt. Anders dan Natuur & Milieufederatie Noord-Holland veronderstelt, is in het rapport Stikstofdepositie rekening gehouden met de uitstoot van bouwverkeer. In het rapport is immers vermeld dat met de AERIUS Calculator de emissies door machinerie en transport zijn berekend. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de uitstoot van 45,4 kg NOx per jaar niet realistisch is. De stelling van Natuur & Milieufederatie Noord-Holland ter zitting dat in de AERIUS-berekeningen "mobiele werktuigen" als geheel is vermeld en niet is geconcretiseerd om welke werktuigen en om hoeveel bouwverkeer het gaat, maakt dit niet anders. Daarbij is van belang dat de raad ter zitting onbestreden heeft toegelicht dat voor het bouwverkeer is uitgegaan van vier voertuigen en een aantal hybride werktuigen. Volgens de raad is de raming van de benodigde hoeveelheid materieel in het systeem ingevuld. Verder volgt uit het rapport Stikstofdepositie dat door de inzet van schone dieselwerktuigen en hybride werktuigen die op de bouwplaats elektrisch worden aangedreven, het mogelijk is de emissie beperkt te houden. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat is uitgegaan van verkeerde uitgangspunten. De stelling van Natuur & Milieufederatie Noord-Holland dat de stikstofdepositie is onderschat omdat inmiddels een nieuwe versie van AERIUS beschikbaar is, waarin de emissieuitstoot hoger is dan de versie die de raad heeft gebruikt, maakt dit niet anders. Dat AERIUS regelmatig wordt aangepast naar aanleiding van nieuwe gegevens en inzichten betekent niet dat de raad zich niet mocht baseren op de versie van AERIUS die beschikbaar

en geschikt was voor het maken van de stikstofdepositieberekeningen.

Het betoog faalt.

15.15. Wat betreft het betoog dat niet is beoordeeld of voldaan is aan de voorwaarden voor externe saldering, overweegt de Afdeling als volgt.

Uit het rapport Stikstofdepositie komt naar voren dat na externe saldering met de bierbrouwerij op de huidige locatie aan de Schuldersweg de stikstofdepositie op de nabijgelegen Natura 2000-gebieden 0,00 mol/ha/jr bedraagt.

De Afdeling stelt onder verwijzing naar haar uitspraak van 30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2318, onder 4.1, voorop dat de algemene opgave om de te hoge stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden terug te brengen moet worden onderscheiden van de besluitvorming over individuele plannen en projecten die tot stikstofdepositie leiden. Dat een groter deel van het saldo van de saldogeiver afgeroomd zou moeten worden om op termijn de instandhoudingsdoelstellingen te halen, staat in deze procedure niet ter beoordeling. Natuur & Milieufederatie Noord-Holland wordt dan ook niet gevolgd in haar standpunt dat er ten onrechte rekening is gehouden met een volledige aftrek van de depositie in plaats van 70%.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie onder meer de uitspraak van de Afdeling van 3 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7578) kan de raad een saldering aanmerken als een mitigerende maatregel indien er een directe samenhang bestaat tussen het voorgenomen plan en de salderingsmaatregel. Er dient dan onder andere vast te staan dat de bedrijfsvoering van het saldogevende bedrijf daadwerkelijk is of wordt beëindigd. De Afdeling constateert dat niet inzichtelijk is gemaakt, noch is verzekerd dat de bedrijfsvoering van de bierbrouwerij op de huidige locatie aan de Schilderweg 214a in Oudeschild daadwerkelijk wordt beëindigd en dat op deze locatie niet opnieuw een bedrijf met een vergelijkbare stikstofdepositie kan worden gevestigd. Gelet hierop staat niet vast dat er een directe samenhang bestaat tussen het voorgenomen plan en de saneringsmaatregel.

Het betoog slaagt.

Voorwaardelijke verplichting

16. [appellant sub 1], Natuur & Milieufederatie Noord-Holland en [appellant sub 4] kunnen zich niet verenigen met artikel 3, lid 3.5.3, van de planregels. Zij wijzen erop dat geen sprake is van een voorwaardelijke verplichting. De verlening van de omgevingsvergunning is volgens hen namelijk afhankelijk gesteld van de wijze waarop het plan wordt uitgevoerd en is ten onrechte niet gekoppeld aan het gebruik. Daarmee wordt de omgevingsvergunning voor een functie die het bestemmingsplan bij recht toestaat, ten onrechte afhankelijk gesteld van een nadere afweging. [appellant sub 4] voert verder aan dat in de memo stikstofdepositie ervan wordt uitgegaan dat de ketels aan de randvoorwaarden van het Activiteitenbesluit moeten voldoen, maar dat dit niet is gewaarborgd in het plan. Daarnaast voert [appellant sub 4] aan dat volgens het rapport Stikstofdepositie

in de realisatiefase uitsluitend gebruik wordt gemaakt van emissiearme werktuigen om het plan uitvoerbaar te maken, maar dat dit niet in het plan is geregeld.

16.1. Artikel 3, lid 3.5.3, van de planregels luidt:

- "a. Een omgevingsvergunning voor het bouwen overeenkomstig het bepaalde in artikel 3 lid 2 kan niet eerder worden afgegeven dan dat uit een bouwplanning met inbegrip van de inzet met bouwmachines blijkt dat de emissie van NOx niet meer bedraagt dan 45,4 kg/j;
- b. Burgemeester en wethouders kunnen afwijken van de drempel van 45,4 kg/j indien blijkt uit een actuele AERIUS berekening dat bij een hogere emissie van NOx de kritische depositiewaarden van omliggende Natura 2000 gebieden niet overschreden wordt."

16.2. Deze beroepsgrond, voor zover aangevoerd door [appellant sub 1] en [appellant sub 4], kan niet leiden tot vernietiging van het bestreden besluit gelet op wat in 15.4 en 15.5 is overwogen. Daarom ziet de Afdeling af van een inhoudelijke bespreking van deze beroepsgrond, voor zover deze door hen is aangevoerd.

16.3. Volgens het rapport Stikstofdepositie leidt de realisatiefase niet tot een toename van stikstofdepositie op een reeds overbelaste stikstofgevoelige habitat in het Natura 2000-gebied Duinen Lage Land Texel als de NOx-emissies door machinerie en transport gedurende de aanlegfase jaarlijks niet meer bedragen dan 45,4 kg. Door de inzet van schone dieselwerktuigen en hybride werktuigen die op de bouwplaats elektrisch worden aangedreven, is het mogelijk de emissie beperkt te houden. De benodigde borging in het "ruimtelijk spoor" van de maximale emissies door machinerie en transport van maximaal 45,4 kg is daarmee volgens het rapport Stikstofdepositie een vereiste het plan uitvoerbaar te maken.

Gelet op wat in het rapport Stikstofdepositie staat, is artikel 3, lid 3.5.3, van de planregels opgenomen om te borgen dat de emissies van machinerie en transport niet meer bedragen dan 45,4 kg. Deze bepaling ziet derhalve op de aanlegfase. Indien blijkt dat de emissie van NOx meer bedraagt dan 45,4 kg/j kan een omgevingsvergunning voor het bouwen volgens dit artikel niet worden verleend. In die zin moet deze regeling niettegenstaande de benaming ervan worden aangemerkt als een bouwregel. De Afdeling ziet evenmin aanleiding voor het oordeel dat de voorwaarde voor het bouwen van bouwwerken afhankelijk wordt gesteld van een nadere afweging. Als aan de drempel van 45,4 kg/j niet wordt voldaan, kan een omgevingsvergunning voor bouwen niet worden afgegeven. Van de drempel van 45,4 kg/j kan echter door middel van de verlening van een omgevingsvergunning worden afgeweken, als uit een actuele AERIUS-berekening blijkt dat bij een hogere emissie van NOx de kritische depositiewaarden van omliggende Natura 2000 gebieden niet worden overschreden. In het kader van de beoordeling van een aanvraag om een zodanige omgevingsvergunning vindt dan een dergelijke nadere afweging plaats, waartegen de Wet ruimtelijke ordening en het beginsel van de rechtszekerheid zich

niet verzetten. Daarbij is ook van belang dat in het rapport Stikstofdepositie in beginsel voldoende inzicht is gegeven in de gevolgen van stikstofdepositie, zodat de raad bij de gevolgen van de toepassing van deze afwijkmogelijkheid aldus reeds heeft stilgestaan. Het betoog faalt.

Bezoekerscentrum

17. [appellant sub 1] en Natuur & Milieufederatie Noord-Holland betogen dat onvoldoende onderzoek is gedaan naar de effecten van het bezoekerscentrum waarvan een filmzaal, terrassen, een verkoopruimte en een proeflokaal met bijbehorende koelingen onderdeel uitmaken. Daartoe stellen [appellant sub 1] en Natuur & Milieufederatie Noord-Holland dat de aspecten stemgeluid en parkeren ten onrechte pas worden beoordeeld bij de aanvraag om een omgevingsvergunning. Volgens [appellant sub 1] en Natuur & Milieufederatie Noord-Holland had de raad in de planregels concreet moeten vastleggen hoe het bezoekerscentrum zal worden ingericht.

17.1. Artikel 3, lid 3.1, van de planregels luidt:

"De voor Bedrijventerrein aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...]

met daaraan ondergeschikt:

- e. een bezoekerscentrum ten behoeve van een bierbrouwerij met daarbij behorende een proeflokaal en terrassen ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijventerrein – bezoekerscentrum';"

Artikel 3, lid 3.5.1, luidt:

"In overeenstemming met deze bestemming is:

[...]

- b. het gebruik van de gronden en bouwwerken voor een bezoekerscentrum ten behoeve van een bierbrouwerij met daarbij behorende een proeflokaal en terrassen tot maximaal 750 m²."

Ingevolge artikel 1, lid 1.16, wordt onder een "bezoekerscentrum" verstaan: "een gebouw of ruimte waar bezoekers informatie kunnen verkrijgen over een bedrijf en de bij het bedrijf behorende karakteristieke werkzaamheden, door middel van o.a. foto's, films, rondleidingen en tentoonstellingen en waarbij proeflokale en terrassen ondergeschikt zijn aan deze functie;"

Artikel 8, lid 8.1, luidt:

- "a. een bouwwerk, waarvan een behoefte aan parkeergelegenheid wordt verwacht, kan niet worden gebouwd of in gebruik genomen worden wanneer op het bestemmingsvlak of in de omgeving daarvan niet in voldoende parkeergelegenheid is voorzien en in stand wordt gehouden;
- b. bij een omgevingsvergunning wordt aan de hand van op dat moment van toepassing zijnde beleidsregels

bepaald of er sprake is van voldoende parkeergelegenheid;

- c. bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het bepaalde in sub a en worden toegestaan dat in minder dan voldoende parkeergelegenheid wordt voorzien, mits dit geen onevenredige afbreuk doet aan de parkeersituatie."

17.2. Anders dan [appellant sub 1] en Natuur & Milieufederatie Noord-Holland veronderstellen, heeft de raad de parkeer- en geluideffecten van het bezoekerscentrum beoordeeld en heeft hij die beoordeling niet doorgeschoven naar de aanvraag om een omgevingsvergunning. De raad heeft toegelicht dat het stemgeluid is beoordeeld. Volgens de raad is gekeken naar de richtafstanden die volgens de VNG-brochure "Bedrijven en milieuzonering" gelden voor een horecagelegenheid, namelijk minimaal 10 m bij het omgevingstype rustige woonwijk. Omdat de afstand tussen het bezoekerscentrum en de dichtstbijzijnde woning 40 m bedraagt en sprake is van een gemengd gebied waardoor een richtafstand geldt van minimaal 0 m, zal het bezoekerscentrum volgens de raad geen onaanvaardbare geluidoverlast veroorzaken.

Verder heeft de raad toegelicht dat is beoordeeld of het bezoekerscentrum met de daarbij behorende voorzieningen zal leiden tot parkeeroverlast. Volgens de raad kan op de bedrijfskavel, gelet op het bebouwingspercentage, in voldoende parkeergelegenheid worden voorzien. Om ervoor te zorgen dat de parkeerplaatsen ook worden gerealiseerd is artikel 8, lid 8.1, van de planregels opgenomen. Ter zitting heeft de raad verder opgemerkt dat het niet de bedoeling is dat in de omgeving wordt geparkeerd door bezoekers van het bedrijf.

De Afdeling stelt vast dat de raad zich wat betreft parkeren in de omgeving aldus op een ander standpunt stelt dan hij in het herstelbesluit heeft gedaan, aangezien artikel 8, lid 8.1, onder a, van de planregels het mogelijk maakt om in de omgeving van het bestemmingsvlak in de parkeerbehoefte te voorzien. Nu niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het herstelbesluit wat artikel 8, lid 8.1, onder a, van de planregels betreft niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

Het betoog slaagt in zoverre.

17.3. Voor zover wordt gevreesd voor gevolgen van het bezoekerscentrum gelet op de omvang daarvan, overweegt de Afdeling als volgt. De raad heeft toegelicht dat het bezoekerscentrum ondergeschikt is aan de bierbrouwerij en dat het proeflokaal en het terras, ook wat betreft de openingstijden daarvan, ondergeschikt zijn aan het bezoekerscentrum. Dit betekent volgens de raad dat als het bezoekerscentrum is gesloten, ook het proeflokaal is gesloten. Gelet op de toelichting van de raad en de formulering van artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder e, van de planregels in samenhang gelezen met artikel 1, lid 1.16, van de planregels, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op dit standpunt heeft gesteld.

De raad stelt zich verder op het standpunt dat het plan voldoende gedetailleerd is nu het beoogde bezoekerscentrum in omvang is begrensd tot 750 m² en de locatie waar het bezoekerscentrum kan komen eveneens is begrensd door de aanduiding "specifieke vorm van bedrijventerrein – bezoekerscentrum" op de verbeelding. In de enkele stelling dat de raad meer concreet had moeten vastleggen hoe het bezoekerscentrum zal worden ingericht, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op dit standpunt heeft kunnen stellen. Daarbij betreft de Afdeling dat het tot de beleidsruimte van de raad behoort om de mate van gedetailleerdheid van een plan te bepalen. Het betoog faalt.

Bestuurlijke lus

18. Gezien de aard en omvang van de geconstateerde gebreken, ziet de Afdeling geen aanleiding om, zoals de raad ter zitting heeft verzocht, met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb, zelf in de zaak te voorzien. Wel ziet de Afdeling in het belang van een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding de raad op de voet van artikel 8:51d van de Awb op te dragen binnen zesentwintig weken na verzending van deze uitspraak de – in de overwegingen 14.2, 15.8 samen met 15.11, 15.13, 15.15 en 17.2 geconstateerde – gebreken in het herstelbesluit te herstellen. Daartoe dient de raad met inachtneming van wat in 14.2 is overwogen alsnog toereikend te motiveren of hij het wel of niet noodzakelijk vindt de verkeersroute publiekrechtelijk te borgen. Daarnaast dient de raad met inachtneming van wat in 15.11 is overwogen inzichtelijk te maken dat de in artikel 3, derde lid, aanhef en onder a en b, van het Besluit m.e.r. opgenomen bestuursorganen en instanties zijn geraadpleegd. Indien niet wordt voldaan aan alle eisen van artikel 3, derde lid, van het Besluit m.e.r. moet een MER worden opgesteld. Indien wel wordt voldaan aan die eisen, dient de raad met inachtneming van wat in 15.3 is overwogen alsnog een m.e.r.-beoordelingsbesluit te nemen. Met inachtneming van wat in 15.15 is overwogen dient de raad inzichtelijk te maken of in het plan te verzekeren dat de bedrijfsvoering van de bierbrouwerij op de huidige locatie aan de Schilderweg daadwerkelijk wordt beëindigd en dat op die locatie niet opnieuw een bedrijf met een vergelijkbare stikstofdepositie kan worden gerealiseerd. Tot slot dient de raad met inachtneming van wat in 17.2 is overwogen artikel 8, lid 8.1, onder a, van de planregels te wijzigen op zodanige wijze dat parkeren in de omgeving wordt uitgesloten.

De raad dient de Afdeling en de betrokken partijen de uitkomst van de opdracht mede te delen en de wijziging van het besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen. Bij de voorbereiding ervan hoeft afdeling 3.4 van de Awb niet te worden toegepast.

Proceskosten

19. De raad moet ten aanzien van [appellant sub 2] de proceskosten vergoeden. Wat [appellant sub 4], [appellant sub 1] en Natuur & Milieufederatie Noord-Holland betreft,

zal in de einduitspraak worden beslist over vergoeding van de proceskosten en het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] tegen het besluit van de gemeente Texel van 21 februari 2018 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Oudeschild, uitbreiding bedrijventerrein" gegrond;
- II. vernietigt het onder I genoemde besluit voor zover het artikel 3, lid 3.4, onder c, van de planregels betreft;
- III. verklaart het beroep van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] tegen het besluit van de gemeente Texel van 30 juni 2020 tot wijziging van het bestemmingsplan "Oudeschild, uitbreiding bedrijventerrein" ongegrond;
- IV. draagt in het kader van de beroepen van [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B], [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] en Natuur & Milieufederatie Noord-Holland en Vereniging 10 voor Texel de raad van de gemeente Texel op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak:
 - met inachtneming van wat in 18 is overwogen de daarin omschreven gebreken in het besluit van de raad van de gemeente Texel van 30 juni 2020 tot gewijzigde vaststelling van het bestemmingsplan "Oudeschild, uitbreiding bedrijventerrein" te herstellen, en;
 - de Afdeling en de betrokken partijen de uitkomst mede te delen en een gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen;
- V. veroordeelt de raad van de gemeente Texel tot vergoeding van bij [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.068,00 (zegge: duizendachtenzestig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- VI. gelast dat de raad van de gemeente Texel aan [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 170,00 (zegge: honderdzeventig euro) vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Noot

1. Deze uitspraak handelt over ingestelde beroepen tegen het naar aanleiding van de tussenuitspraak ABRvS 15 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:66, *M en R 2020/22*, gewijzigd vastgestelde bestemmingsplan "Oudeschild, uitbreiding bedrijventerrein" (hierna: het herziene bestemmingsplan). Met dit plan wil de gemeenteraad van Texel de

verplaatsing van de Texelse Bierbrouwerij planologisch faciliteren. De uitspraak bevat veel interessante overwegingen waarvan er een aantal wordt behandeld. De volgende onderwerpen komen daarbij aan de orde:

- toetsing aan het (nieuwe) art. 3 Besluit mer (punten 2-10 en punt 17);
- project-mer-beoordeling en samenloop met plan-merplicht (punten 11-16);
- hanteren heersende verkeersbeeldcriterium in AERIUS-berekening (punten 18-19);
- consequentie wijziging versie AERIUS na nemen besluit (punt 20); en
- opnemen (flexibel) emissieplafond in bouwregels bestemmingsplan (punt 21).

2. Ten behoeve van het herziene bestemmingsplan is een nieuwe AERIUS-berekening gemaakt waaruit volgt dat het bouwen en exploiteren van de bierbrouwerij op de nieuwe locatie leidt tot stikstofdepositie op overbelaste Natura 2000-gebieden. In de op grondslag van art. 2.7 lid 1 juncto art. 2.8 lid 1 Wnb opgestelde passende beoordeling is onder toepassing van externe saldering geconcludeerd dat er geen sprake is van een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betreffende Natura 2000-gebieden. Die conclusie doet er niet aan af dat er vanwege de passende beoordeling een plan-mer-plicht bestond op basis van art. 7.2a lid 1 Wm. Er is echter geen plan-MER gemaakt. Dat is een gebrek dat in beginsel leidt tot vernietiging van het besluit. Toepassing van art. 6:22 Awb (passeren gebrek) dan wel art. 8:51d Awb (bestuurlijke lus) acht de Afdeling vanwege het fundamentele karakter van het gebrek niet mogelijk. Althans afgaande op ABRvS 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7245, *JM 2012/52* en ABRvS 22 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA0653). Volledigheidshalve moet echter ook gewezen worden op ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2471, *JM 2015/130*, waaruit lijkt te volgen dat de Afdeling het onder omstandigheden wel mogelijk acht om de rechtsgevolgen in stand te laten als in het stadium van beroep alsnog een plan-MER is gemaakt.

3. Ten tijde van de vaststelling van het herziene bestemmingsplan (30 juni 2020) was door de wetgever nog geen gebruik gemaakt van de in art. 7.2a lid 2 Wm voorziene mogelijkheid. Gedurende de behandeling van het beroep is dat alsnog gebeurd. Om die reden verzoekt de gemeenteraad van Texel aan de Afdeling om de rechtsgevolgen van het vaststellingsbesluit in stand te laten. De Afdeling onderzoekt die mogelijkheid nadrukkelijk.

4. Op 18 december 2020 is de twintigste tranche Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet in werking getreden (zie *Stb. 2020*, nr. 528; hierna te noemen: twintigste tranche). Daarmee is ter uitwerking van art. 7.2a lid 2 Wm een nieuw art. 3 aan het Besluit mer toegevoegd. Op basis van het eerste lid van dat artikel geldt voor onder meer bestemmingsplannen niet meer automatisch een plan-mer-plicht als er een passende beoordeling moet worden gemaakt. Het gaat om gemeentelijke plannen die het gebruik bepalen van kleine gebieden (lid 1 sub a) en om kleine wijzigingen van bestaande plannen (lid 1 sub b). Voor die plannen kan in eerste instantie worden volstaan met een plan-mer-beoordeling.

5. De Afdeling oordeelt dat er in casu sprake is van een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een klein gebied. Daarbij zoekt de Afdeling aansluiting bij haar uitspraak van 29 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO9187, JM 2011/34. Die uitspraak handelt over het bestemmingsplan 'Afvalverwerking Haps 2008' waarin is voorzien in een verruiming van de stortcapaciteit van de stortplaats te Haps. In het kader van een rechtstreekse toetsing aan art. 3 lid 3 Smb-richtlijn, overweegt de Afdeling dat dat bestemmingsplan betrekking heeft op een relatief klein gebied op lokaal niveau. Een onderbouwing aan de hand waarvan moet worden bepaald of er sprake van een relatief klein gebied, ontbrak. Door in casu te volstaan met een enkele verwijzing naar de uitspraak van 29 december 2010, wordt die onderbouwing ook thans niet gegeven. Enig begrip kan daarvoor wel worden opgebracht. Art. 3 lid 3 Smb-richtlijn, waarvan art. 3 Besluit mer de implementatie vormt, spreekt (ook) slechts over kleine gebieden op lokaal niveau. Uit art. 3 lid 1 sub 2 Besluit mer volgt overigens wel dat bij de vraag of er sprake is van een klein gebied, de omvang van het (bestemmingsplan)gebied tot het totale grondgebied van de gemeente in ogenschouw moet worden genomen. Dit stemt overeen met HvJ EU 21 december 2016, C-444/15, ECLI:EU:C:2016:978. Het Hof oordeelt daarin over art. 3 lid 3 Smb-richtlijn en geeft aan dat de term "kleine gebieden" betekent dat de omvang van het gebied gering moet zijn vergeleken met het grondgebied van de desbetreffende lokale instantie. Het gaat bij die omvang zuiver om een kwantitatief criterium, namelijk de oppervlakte van het gebied waarop het plan of programma betrekking heeft, ongeacht de milieueffecten (zie r.o. 72). Het Hof maakt niet duidelijk hoe gering het gebied moet zijn. Stel dat toch naar een concretere kwantitatieve invulling wordt gezocht, dan zou aangesloten kunnen worden bij de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de conclusie (van 8 september 2016, ECLI:EU:C:2016:665) bij het arrest. Kokott acht een oppervlakte van ten hoogste 5% van het gebied dat binnen het lokale bestuursniveau valt, een richtcijfer om te kunnen spreken van een klein gebied.

6. Nadat de Afdeling heeft vastgesteld dat het Texelse herziene bestemmingsplan betrekking heeft op een relatief klein gebied op lokaal niveau, gaat zij vervolgens in op de vraag of er door het bevoegd gezag een plan-mer-beoordeling is gemaakt. Bij die beoordeling moet rekening worden gehouden met de criteria in bijlage II bij de Smb-richtlijn (zie art. 3 lid 3 Besluit mer). Deze criteria zijn woordelijk niet identiek aan de mer-beoordelingscriteria in bijlage III bij de Mer-richtlijn, zoals die ingevolge art. 7.17 lid 3 Wm in ogenschouw moeten worden genomen bij project-mer-beoordelingen. In de hiervoor aangehaalde uitspraak over de stortplaats Haps heeft de Afdeling echter geoordeeld dat de (beoordelings-)criteria uit bijlage II bij de Smb-richtlijn vergelijkbaar zijn met de (beoordelings-)criteria uit bijlage III bij de Mer-richtlijn. Een project-mer-beoordeling kan daarom volgens de Afdeling ook dienstdoen als een plan-mer-beoordeling. Dat standpunt wordt door de Afdeling in de voorliggende uitspraak bevestigd.

7. Als uit de plan-mer-beoordeling volgt dat er geen aanzienlijke milieueffecten zijn te verwachten, dan kan

definitief van een plan-mer worden afgezien. Gelijk het geval is met betrekking tot de criteria in bijlage III bij de Mer-richtlijn, zien de criteria in bijlage II bij de Smb-richtlijn op alle relevante milieugevolgen en niet alleen op de gevolgen voor Natura 2000-gebieden. Het is dus mogelijk dat de mer-beoordeling uitwijst dat er geen aanzienlijke milieueffecten voor Natura 2000-gebieden zijn te verwachten, maar er toch een plan-mer moet worden uitgevoerd vanwege andersoortige milieugevolgen. Verder ligt het voor de hand dat wanneer uit de passende beoordeling niet de zekerheid is verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet zal aantasten, het niet waarschijnlijk is dat valt uit te sluiten dat er geen aanzienlijke milieueffecten zullen optreden (zie de nota van toelichting bij de twintigste tranche; *Stb.* 2020, nr. 528, p. 9).

8. De Afdeling constateert dat er ten behoeve van het herziene bestemmingsplan een mer-beoordeling heeft plaatsgevonden. Uit die beoordeling volgt dat belangrijke milieugevolgen worden uitgesloten als gevolg van de in het bestemmingsplan voorziene bedrijfsactiviteiten van de Texelse Bierbrouwerij. De resultaten van de mer-beoordeling zijn ook opgenomen in de plantoelichting, zodat volgens de Afdeling is voldaan aan art. 3 lid 5 Besluit mer. Er is geen afzonderlijk plan-mer-beoordelingsbesluit nodig. Dat is een verschil met de project-mer-beoordelingsprocedure, waarin wel een afzonderlijk beoordelingsbesluit is vereist. Dat geldt niet alleen voor de formele project-mer-beoordelingen (zie art. 7.17 lid 1 Wm), maar ook voor de informele beoordelingen (zie art. 2 lid 5 sub b Besluit mer waarin onder meer art. 7.17 lid 1 Wm van overeenkomstige toepassing wordt verklaard).

9. De plan-mer-beoordelingsprocedure schrijft voor dat de adviseurs en bestuursorganen die op grond van een wettelijk voorschrift adviseren over de besluiten die benodigd zijn voor de activiteiten waarop het plan betrekking heeft, moeten worden geraadpleegd over de plan-mer-beoordeling. Dit vloeit voort uit art. 3 lid 3 sub a Besluit mer. De redactie van deze bepaling is mijns inziens ongelukkig. Er wordt namelijk verwezen naar de besluiten aangewezen op grond van art. 7.2 leden 3 of 4 Wm. Dat zijn de besluiten die staan vermeld in kolom 4 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit mer. Art. 3 Besluit mer staat echter los van het Besluit mer. Art. 3 Besluit mer is gebaseerd op art. 7.2a lid 2 Wm en heeft dus uitsluitend betrekking op plannen als bedoeld in art. 7.2a lid 1 Wm. Die plannen zijn niet beperkt tot de activiteiten in de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit mer en de daarvoor benodigde besluiten staan dan ook niet allemaal in voormelde onderdelen.

Behalve de adviseurs en bestuursorganen als bedoeld in art. 3 lid 3 sub a Besluit mer, vereist sub b van het derde lid dat ook de ministers van IenW, LNV en OCW of een door hen aangewezen bestuursorgaan over de plan-mer-beoordeling worden geraadpleegd. In de nota van toelichting bij de twintigste tranche wordt aangegeven dat het niet is uitgesloten dat de ministers hetzelfde bestuursorgaan aanwijzen (*Stb.* 2020, nr. 528, p. 16).

Art. 3 lid 3 Besluit mer bevat geen procedurevoorschriften met betrekking tot de wijze waarop de raadpleging moet plaatsvinden.

10. Omdat de Afdeling niet is gebleken dat de in art. 3 lid 3 sub a en sub b Besluit mer bedoelde bestuursorganen en instanties zijn geraadpleegd, ziet de Afdeling uiteindelijk geen aanleiding om de rechtsgevolgen in stand te laten indien zou worden overgegaan tot vernietiging van het herziene bestemmingsplan vanwege het ontbreken van een plan-MER. In het kader van de bestuurlijke lus wordt de gemeenteraad onder meer opgedragen om alsnog inzichtelijk te maken dat alle betreffende adviseurs en bestuursorganen in het kader van de plan-mer-beoordeling zijn geraadpleegd. Niet alleen daarom, maar ook vanwege de naar mijn verwachting ruime schaal waarop in de praktijk gebruik zal worden gemaakt van de in het nieuwe art. 3 Besluit mer geboden mogelijkheid, is het goed om te weten op welke wijze de betreffende ministeries kunnen worden geraadpleegd. Van het ministerie van OCW heb ik vernomen dat zij (informeel) de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE) heeft aangewezen als instantie die in het kader van plan-mer-beoordelingen moet worden geraadpleegd. De ministeries van IenW en LNV hebben (nog) geen instantie of bestuursorgaan aangewezen die namens hen kan worden geraadpleegd. Het lijkt erop dat de raadpleging kan geschieden door toezending van relevante stukken aan het algemene postadres van deze ministeries. Het komt mij niet onredelijk voor dat in het begeleidend schrijven een termijn van bijvoorbeeld zes weken wordt gegeven waarbinnen een eventuele reactie kan worden gegeven. Als een reactie achterwege blijft, is door het bevoegd gezag wel voldaan aan de plicht tot raadpleging.

11. Door appellanten is erop gewezen dat het herziene bestemmingsplan voorziet in de vestiging en uitbreiding van een bierbrouwerij als bedoeld in onderdeel 37.1 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer (hierna: D-37.1). De Afdeling constateert dat de drempelwaarde in kolom 2 niet wordt overschreden en dat er voor het bestemmingsplan een informeel mer-beoordelingsbesluit had moeten worden genomen. Daarbij doelt de Afdeling op een project-mer-beoordeling, aangezien zij in r.o. 15.23 verwijst naar paragraaf 7.6 Wm. Die paragraaf handelt over de project-mer-beoordeling.

12. In kolom 4 van D-37.1 wordt de volgende omschrijving gegeven van de besluiten waarvoor een project-mer-beoordelingsplicht bestaat: *“Een besluit waarop afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en een of meer artikelen van afdeling 13.2 van de wet [Wm; MS] van toepassing zijn dan wel waarop titel 4.1 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is”*. Een (besluit tot vaststelling van een) bestemmingsplan valt niet binnen deze omschrijving. Voor niet in kolom 4 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit mer opgesomde besluiten geldt geen project-mer-(beoordelings)plicht, aldus is vaste jurisprudentie van de Afdeling. Zie o.a. ABRvS 30 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3170, *M en R* 2017/92. Het bestemmingsplan is wel begrepen onder kolom 3 van D-37.1 en zou wellicht kaderstellend kunnen zijn voor de nog vereiste

besluiten over de bierbrouwerij die wel tot kolom 4 behoren. Nu de drempel in kolom 2 niet wordt overschreden, is er om die reden van een directe plan-mer-plicht geen sprake. Hoewel art. 2 lid 5 aanhef en onder b Besluit mer zich alleen lijkt te richten op besluiten in kolom 4, wordt er in de praktijk vanuit gegaan dat de informele mer-beoordelingsplicht ook moet worden toegepast voor kaderstellende plannen in kolom 3 (informele plan-mer-beoordeling). De redeneerlijn daarbij is dat moet worden onderzocht of de activiteiten die de plannen mogelijk maken belangrijke nadelige milieugevolgen kunnen hebben waardoor er voor de besluiten in kolom 4 (ook al wordt de drempelwaarde niet overschreden) toch een project-MER moet worden gemaakt. Als dat laatste het geval is, betekent dit dat voor het plan een plan-mer-plicht ontstaat. Voor de informele plan-mer-beoordeling gelden geen procedurevoorschriften. De resultaten van die beoordeling kunnen daarom in de toelichting bij het plan worden verwoord. De Afdeling heeft geoordeeld dat in casu een mer-beoordeling is verricht en dat de resultaten in de plantoelichting zijn opgenomen. In zoverre lijkt te zijn voldaan aan de informele mer-beoordelingsplicht.

13. Gelet op zowel de voorliggende uitspraak als de eerste tussenuitspraak (zie m.n. r.o. 8.2), lijkt uitgesloten dat de Afdeling naar andere categorieën dan D-37.1 heeft gekeken. Had de Afdeling dat wel gedaan (mij is niet bekend of de beroepsgronden daartoe aanleiding gaven), dan had zij mogelijk geconcludeerd dat ook de onderdelen D-11.3 (uitbreiding van een industrieterrein) of D-11.2 (stedelijk ontwikkelingsproject) van de bijlage bij het Besluit mer op het herziene bestemmingsplan van toepassing zijn. Voor die categorieën is het bestemmingsplan wel in kolom 4 opgenomen. Zou een van die categorieën aan de orde zijn, dan had om die reden een project-mer-beoordelingsplicht aan de orde kunnen zijn.

14. Een voor de praktijk relevante overweging is opgenomen in r.o. 15.12. De Afdeling geeft daarin aan dat wanneer op grond van art. 7.2a lid 1 Wm een plan-MER moet worden gemaakt, een mer-beoordelingsprocedure waarin moet worden nagegaan of het opstellen van een MER anderszins noodzakelijk is, niet meer aan de orde is. Daarbij is niet relevant dat de mer-beoordelingsprocedure zou kunnen leiden tot een project-mer (en niet tot een plan-mer). Dat lijkt mij terecht, aangezien het voor de inhoud van het MER nauwelijks relevant is of het een project- of plan-MER betreft. De inhoud van het MER is vooral afhankelijk van het type besluit waarvoor het wordt opgesteld.

Het vorenbedoelde oordeel van de Afdeling mag misschien logisch zijn, maar het volgt niet uit enige wettelijke bepaling en is als zodanig ook niet eerder door de Afdeling uitgesproken. Omdat de Afdeling is uitgegaan van de (niet-juiste) veronderstelling dat voor het herziene bestemmingsplan een eventuele plan-mer-plicht bestaat op grond van art. 7.2a lid 1 Wm en een project-mer-beoordelingsplicht vanwege D-37.1, is het de vraag of het oordeel van de Afdeling ook relevant is voor de situatie waarin voor het project al een mer-plicht bestaat maar dan voor een ander besluit dan het bestemmingsplan. Het lijkt mij dat die vraag in ieder geval ontkennend moet worden beantwoord als het

betreffende MER nog niet gereed is. Is het MER wel klaar, dan is het eveneens waarschijnlijk dat de Afdeling van oordeel is dat er een mer-beoordeling moet worden gemaakt, maar dat daarin centraal kan staan of een nieuw MER tot wezenlijke nieuwe milieu-informatie kan leiden (zie in die zin ABRvS 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3105). Leidt een nieuw MER niet tot zulke nieuwe informatie, dan kan het mer-beoordelingsbesluit zijn dat het opstellen van een MER niet nodig is. Daarbij is dan (logischerwijs) wel van belang dat in het mer-beoordelingsbesluit (en in de eventueel daaraan ten grondslag liggende mer-beoordeling-aanmeldnotitie) wordt aangegeven dat het bestaande MER bij het te nemen besluit wordt betrokken. Zie over de mer-beoordelingsplicht in situaties waarin een MER is gemaakt, ook punt 8 van de annotatie bij ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:80, *M en R* 2021/43.

15. In het kader van een (tweede) bestuurlijke lus krijgt de gemeenteraad van Texel de mogelijkheid om inzichtelijk te maken dat de in art. 3 lid 3 sub a en sub b Besluit mer opgenomen bestuursorganen en instanties zijn geraadpleegd. Indien niet wordt voldaan aan alle eisen van art. 3 lid 3 Besluit mer, zal alsnog een plan-MER moeten worden gemaakt. Als op grondslag van art. 3 lid 3 Besluit mer kan worden afgezien van het opstellen van een plan-MER, dient volgens de Afdeling alsnog een (project)mer-beoordelingsbesluit te worden genomen. Dat is dan een hamerstuk. Indien immers uit de plan-mer-beoordeling is gebleken dat het herziene bestemmingsplan geen aanzienlijke milieueffecten heeft, dan staat ook vast dat er geen belangrijke nadelige milieugevolgen zullen zijn en het opstellen van een project-MER evenmin nodig is. Deze conclusie is het logische gevolg van hetgeen onder punt 6 van deze noot is besproken.

16. In de bestuurlijke lus worden de herstelopdrachten aan de gemeenteraad toegekend. Dat betekent echter niet dat het eventuele project-mer-beoordelingsbesluit ook door de raad zelf moet worden vastgesteld. Ingevolge art. 7.1 lid 4 Wm wordt in hoofdstuk 7 Wm onder bevoegd gezag verstaan het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het voorbereiden dan wel vaststellen van een plan of een besluit. Daarmee staat buiten discussie dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag kan zijn voor de project-mer-beoordelingsprocedure die wordt doorlopen voor een bestemmingsplan. Dat wordt ook duidelijk onderkend in bijvoorbeeld ABRvS 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3131. Dat het geen kwaad kan om hier nog een keer op te wijzen, volgt uit de recente uitspraak ABRvS (vzr.) 10 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1195. In r.o. 8.1 van die uitspraak wordt namelijk aangegeven dat het mer-beoordelingsbesluit voor het bestemmingsplan ten onrechte door het college van burgemeester en wethouders is genomen. De voorzieningenrechter oordeelt dat dit besluit door de gemeenteraad had moeten worden genomen en gaat daarmee voorbij aan art. 7.1 lid 4 Wm.

17. In art. 16.36 lid 3 Omgevingswet is voorzien in een met art. 7.2a lid 2 Wm vergelijkbare delegatiegrondslag. Die is uitgewerkt in art. 11.1 lid 3 Omgevingsbesluit. De uitwerking is in de kern gelijk aan art. 3 Besluit mer. De

met de onderhavige uitspraak verschaftte inzichten over de reikwijdte van de plan-mer-beoordeling (en de parallel met de project-mer-beoordeling), blijven derhalve ook onder vigeur van de Omgevingswet relevant.

Voor een nadere uiteenzetting over art. 3 Besluit mer, zij verwezen naar mijn bijdrage "Wijziging Besluit milieueffectrapportage: passende beoordeling bestemmingsplan leidt niet automatisch tot een plan-MER". Deze is te vinden op <https://www.soppegundelach.nl/publicaties/blogs/wijziging-besluit-milieueffectrapportage-passende-beoordeling-b/>.

18. In de uitgevoerde AERIUS-berekening voor het herziene bestemmingsplan is rekening gehouden met verkeersbewegingen ten gevolge van de in dat plan voorziene bierbrouwerij. Conform de meest recente "Instructie gegevensinvoer door AERIUS Calculator" (zie:

<https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2021/01/Instructie-gegevensinvoer-voor-AERIUS-Calculator-2020-v3.pdf>) is daarbij uitgegaan van het verkeer tot het punt waarop het geacht wordt opgenomen te zijn in het heersende verkeersbeeld. Om dat punt te bepalen zijn twee criteria van belang (zie paragraaf 2.6.2 van de instructie). Het eerste is het criterium zoals dat bekend is uit de jurisprudentie over omgevingsvergunningen milieu: verkeer wordt geacht deel uit te maken van het heersende verkeersbeeld 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. Zie bijvoorbeeld ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1260 (r.o. 4.2). Het tweede in de instructie gegeven criterium is niet tot jurisprudentie te herleiden. Dat houdt in dat bij het bepalen van het punt waarop verkeer geacht wordt deel uit te maken van het heersende verkeersbeeld ook meegewogen moet worden hoe de verhouding is tussen de hoeveelheid verkeer dat door de voorgenomen ontwikkeling wordt aangetrokken en het reeds op de weg aanwezige verkeer. In de regel wordt het verkeer meegenomen tot het zich verdund heeft tot enkele procenten van het reeds aanwezige verkeer, aldus de instructie. Hoewel op p. 7 van de instructie voorbeelden worden gegeven hoe dit criterium in de praktijk kan worden toegepast, zal de invulling daarvan veelal van het concrete geval (en de betrokken specialisten) afhangen.

19. In de voorliggende uitspraak constateert de Afdeling dat het heersende verkeersbeeld conform de instructie is berekend en dat er daarom geen aanleiding bestond om verkeersbewegingen op andere wegen mee te nemen in de AERIUS-berekening. Hiermee lijkt de Afdeling het heersende verkeersbeeldcriterium ook te hebben geaccepteerd in het kader van Natura 2000-stikstofdepositieberekeningen. De Afdeling had zich daar nog niet eerder over uitgelaten. De voorzieningenrechter van de Afdeling wel. In ABRvS (vzr.) 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4133 (r.o. 6) betwijfelde de voorzieningenrechter of de afkap tot daar waar het verkeer opgaat in het heersende verkeersbeeld onverkort kan worden toegepast bij de beantwoording van de vraag of een plan significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kan hebben. Die twijfel lijkt door deze uitspraak niet meer nodig. Ik kan mij overigens voorstellen dat de uitspraak van de voorzieningenrechter heeft geleid tot

het tweede hiervoor besproken criterium in de instructie en dat dat wellicht reden voor de Afdeling is om het specifiek op stikstofdepositieberekeningen gemodelleerde heersende verkeersbeeldcriterium aanvaardbaar te vinden.

20. De AERIUS-berekening ziet ook op de realisatiefase. In de berekening is uitgegaan van bepaalde uitgangspunten, onder meer wat betreft het aandeel van in te zetten schone dieselwerktuigen en hybride werktuigen die op de bouwplaats elektrisch worden aangedreven. De Afdeling ziet geen reden dat er is uitgegaan van verkeerde (onredelijke) uitgangspunten en lijkt het niet nodig te achten dat die uitgangspunten juridisch worden geborgd (zij het dat dat indirect wel is gebeurd door de opname van een emissieplafond; zie punt 21 van deze noot). Opvallend is de wijze waarop de Afdeling omgaat met wijzigingen in het AERIUS-model nadat een besluit is genomen. Het feit dat AERIUS regelmatig wordt aangepast naar aanleiding van nieuwe gegevens en inzichten, betekent volgens de Afdeling niet dat de raad zich niet mocht baseren op de versie van AERIUS die ten tijde van de besluitvorming beschikbaar en geschikt was voor het maken van de stikstofdepositieberekeningen. De stelling van een van appellanten dat de stikstofdepositie is onderschat omdat gedurende de beroepsfase een nieuwe versie van AERIUS beschikbaar is gekomen, waarin de emissieuitstoot hoger is dan de versie die de raad heeft gebruikt, doet daar volgens de Afdeling niet aan af. Uit ABRvS 4 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:682, JM 2020/100 (r.o. 18.8) leek nog te kunnen worden afgeleid dat actualisaties van AERIUS nadat het appellabele besluit is genomen, wel relevant kunnen zijn indien aannemelijk gemaakt kan worden dat de actuele versie van AERIUS tot andere resultaten zal leiden.

21. In de planregels van het bestemmingsplan is opgenomen dat een omgevingsvergunning voor het bouwen (van de bierbrouwerij) alleen mag worden afgegeven als uit een bouwplanning met inbegrip van de inzet met bouwmachines blijkt dat de emissie van NO_x niet meer bedraagt dan 45,4 kg/j. Uit de passende beoordeling volgt dat alsdan per saldo is verzekerd dat er geen toename is van stikstofdepositie op overbelaste habitats in het Natura 2000-gebied Duinen Lage Land Texel. Het college van burgemeester en wethouders kan blijkens de planregels afwijken van de drempel van 45,4 kg/j indien uit een actuele AERIUS-berekening blijkt dat bij een hogere emissie van NO_x de kritische depositiewaarden van omliggende Natura 2000 gebieden niet overschreden worden. Daarmee wordt enige flexibiliteit ingebouwd waarmee ingespeeld kan worden op actuele ontwikkelingen in Natura 2000-gebieden. Het is goed om te weten dat de Afdeling deze planregels, ook wat betreft de ingebouwde flexibiliteit, aanvaardbaar acht.

M.A.A. Soppe