

# ECLI:NL:RVS:2022:3914

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	21-12-2022
Datum publicatie	21-12-2022
Zaaknummer	202006798/1/R1
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	

Bij besluit van 27 oktober 2020 heeft de raad van de gemeente Schagen het bestemmingsplan "Kustzone Petten 2020" vastgesteld. Het plan voorziet in de ontwikkeling van de kustzone van Petten. Daartoe voorziet het plan in 80 seizoensgebonden strandhuisjes, strandcabines en, naast het bestaande strandpaviljoen Zee & Zo, in twee nieuwe strandpaviljoens, waarvan een gericht op horeca en een op sport met horeca. In verband met de voorgenomen ontwikkeling voorziet het plan tevens in de uitbreiding van parkeerterreinen. Voorheen bestond de kust ter hoogte van het plangebied uit de "Hondsbossche en Pettemer Zeewering". De transformatie van de kust van Petten is begonnen met het projectplan "Zwakke Schakels" van het Hoogheemraadschap Noorderkwartier uit 2013. In dit kader is de Hondsbossche en Pettemer Zeewering weer veilig gemaakt door de waterkering te versterken met zand. Hierdoor heeft Petten er nieuw strand en nieuwe duinen bij gekregen. De uitvoering van de versterking is afgerond in 2015.

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl OGR-Updates.nl 2023-0001
--------------	--

## Uitspraak

202006798/1/R1.

Datum uitspraak: 21 december 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. Vereniging Het Zijper Landschap, gevestigd te Callantsoog, gemeente Schagen,
  2. Vereniging Strandhuisjes voor Pettemers, gevestigd te Schoorl, gemeente Bergen (Noord-Holland) (hierna: VSVP),
  3. Stichting Duinbehoud, gevestigd te Leiden, en anderen,
  4. [appellant sub 4], wonend te Petten, gemeente Schagen,
- appellanten,

en

de raad van de gemeente Schagen,

verweerder.

## Procesverloop

Bij besluit van 27 oktober 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Kustzone Petten 2020" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Het Zijper Landschap, VSVP, Stichting Duinbehoud en anderen en [appellant sub 4] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: STAB) heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht. Het Zijper Landschap en de raad hebben hun zienswijzen daarop naar voren gebracht.

Het Zijper Landschap, Arwa Beheer B.V., [partij], Vakantiemakelaar B.V., VSVP, Stichting Duinbehoud en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 januari 2022, waar zijn verschenen:

- Het Zijper Landschap, vertegenwoordigd door mr. A.M. van Eik, advocaat te Amsterdam, dr. V.A. Wichers en drs. J.G.A. Goossen,
- VSVP, vertegenwoordigd door [gemachtigde A] en [gemachtigde B],
- Stichting Duinbehoud en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde C], en
- de raad, vertegenwoordigd door mr. M. Mooij, J.C.J. Beemsterboer, J. Kaandorp en R. Kleijberg.

Voorts zijn ter zitting als partij gehoord Vakantiemakelaar B.V. en Arwa Beheer B.V., beide vertegenwoordigd door A.M.M. Ferwerda, advocaat te Rotterdam, [partij], vertegenwoordigd door [gemachtigde D], bijgestaan door voornoemde mr. A.M.M. Ferwerda en Strandvondst B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde E] en [gemachtigde F].

## Overwegingen

### Inleiding

1. Het plan voorziet in de ontwikkeling van de kustzone van Petten. Daartoe voorziet het plan in 80 seizoensgebonden strandhuisjes, strandcabines en, naast het bestaande strandpaviljoen Zee & Zo, in twee nieuwe strandpaviljoens, waarvan een gericht op horeca en een op sport met horeca. In verband met de voorgenomen ontwikkeling voorziet het plan tevens in de uitbreiding van parkeerterreinen.

1.1. Voorheen bestond de kust ter hoogte van het plangebied uit de "Hondsbossche en Pettemer Zeewering". De transformatie van de kust van Petten is begonnen met het projectplan "Zwakke Schakels" van het Hoogheemraadschap Noorderkwartier uit 2013. In dit kader is de Hondsbossche en Pettemer Zeewering weer veilig gemaakt door de waterkering te versterken met zand. Hierdoor heeft Petten er nieuw strand en nieuwe duinen bij gekregen. De uitvoering van de versterking is afgerond in 2015.

1.2. Het nieuwe strand is planologisch vastgelegd in het bestemmingsplan "Kustzone Petten" van 15 december 2015. Dat plan voorzag in strandpaviljoens, 80 seizoensgebonden strandhuisjes en vijf zogeheten jaarronde beachhouses.

Bij uitspraak van 11 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3094, 201600788/4/R1, heeft de Afdeling dit bestemmingsplan vernietigd. De vernietiging strekte zich uit tot de bouwvlakken met aanduidingen voor de strandpaviljoens, het sport/strandpaviljoen, de strandhuisjes en de beachhouses. Ook de bestemmingen "Verkeer" en "Verkeer - Verblijfsgebied" werden vernietigd.

De reden voor vernietiging was dat de motivering voor de stikstofdepositie in strijd was met de PAS-uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1603).

Voor het overige is dat plan in stand gebleven. Dat betreft onder meer de bestemming "Recreatie" voor het strand zelf.

1.3. Het nu voorliggende plan voorziet opnieuw in de seizoensgebonden strandhuisjes, de strandpaviljoens en de benodigde parkeerplaatsen. Het plan wijkt af van het plan uit 2015 doordat het strand is ingedeeld in zones. Die zones zijn een recreatiestrand, met ruimte voor jaarronde

bebouwing, een seizoenstrand, waar van 15 maart tot en met 15 oktober bebouwing is toegestaan, en een natuurstrand, waar geen bebouwing is toegestaan.

Daarnaast waren de seizoensgebonden strandhuisjes en de strandpaviljoens in het plan uit 2015 voorzien in concrete bouwvlakken. In het nieuwe plan is die bebouwing binnen bepaalde zones toegestaan.

Verder voorziet het plan niet meer in jaarrond toegestane "beachhouses".

1.4. Arwa Beheer B.V., Vakantiemakelaar B.V. en [partij] (hierna: exploitanten) willen een cluster van 50 strandhuisjes realiseren. In het in opdracht van de raad opgestelde behoefteonderzoek is vermeld dat de overige 30 huisjes worden gerealiseerd als onderdeel van het nieuwe strandpaviljoen aan de duinopgang. Deze combinatie (strandpaviljoen en 30 huisjes) krijgt één exploitant.

1.5. De beroepsgronden hebben in de eerste plaats betrekking op nut en noodzaak van de voorzieningen en de bescherming van de kernwaarden van het strand. Zo vrezen appellanten dat het strand door de 80 strandhuisjes minder aantrekkelijk wordt voor dagrecreanten. Daarnaast zijn de beroepsgronden gericht op natuurbescherming, waaronder de gevolgen van stikstofdepositie voor het Natura 2000-gebied "Zwanenwater & Pettemerduinen" dat direct ten oosten en noorden van het plangebied ligt.

Intrekking

1.6. Ter zitting heeft Het Zijper Landschap de beroepsgrond over de invloed van de huisjes op verstuiving ingetrokken.

Procedurele aspecten

Ontvankelijkheid beroep van VSVP

2. De raad stelt dat VSVP niet kan worden aangemerkt als belanghebbende. Volgens hem gaat het om een ongestructureerde groep zonder rechtspersoonlijkheid die niet als vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid kan worden aangemerkt. Hierbij voert de raad aan dat er geen ledenbestand is en dat geen contributie wordt geheven. Voor zover bekend zijn er geen (regelmatige) ledenvergaderingen. Er zijn ook geen statuten, reglementen of inschrijving bij de Kamer van Koophandel. VSVP manifesteert zich niet als een organisatorisch verband, zo stelt de raad.

3. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 12 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC6406, moet, om te kunnen spreken van een vereniging in de zin van artikel 2:26 van het Burgerlijk Wetboek, aan de volgende cumulatieve eisen worden voldaan:

1. er moet een ledenbestand zijn;
2. het moet gaan om een organisatorisch verband dat is opgericht voor een bepaald doel, zodat sprake moet zijn van regelmatige ledenvergaderingen, een bestuur en een samenwerking die op enige continuïteit is gericht;
3. de organisatie dient als een eenheid deel te nemen aan het rechtsverkeer.

VSVP heeft een document overgelegd waarin een ledenbestand is opgenomen met leden die contributie betalen. Ook heeft zij een bestand overgelegd met aspirant leden. Verder heeft zij stukken overgelegd op grond waarvan de Afdeling het aannemelijk acht dat VSVP een bestuur kent. De VSVP heeft verder notulen overgelegd van een ledenvergadering, waarin ook is vermeld dat zij gesprekken heeft gehad met het gemeentebestuur. Ook is inzichtelijk gemaakt dat agenda's voor bijeenkomsten worden gemaakt en dat er verslagen worden gemaakt van besluiten en van actuele zaken. Ook zijn inzichtelijk gemaakt de begroting, het kasboek en de contributieheffing. Zij heeft toegelicht dat haar doel is om strandhuisjes beschikbaar te maken voor haar leden. Verder overweegt de Afdeling dat VSVP als eenheid deelneemt aan het rechtsverkeer, door als zodanig met een eigen e-mailadres contact te hebben met de gemeente, zienswijzen in te dienen en beroep in te stellen.

Dit alles leidt de Afdeling tot de conclusie dat VSVP kan worden aangemerkt als een vereniging in de zin van artikel 2:26 van het BW. Er is geen grond om het beroep van VSVP niet-ontvankelijk te verklaren.

Geen open discussie

4. Volgens Stichting Duinbehoud en anderen is het plan vastgesteld in strijd met de procedure die

is beschreven in de nota Strandzoning 2025. Volgens hen heeft ten onrechte geen open discussie plaatsgevonden met bewoners, ondernemers, natuurorganisaties en maatschappelijke organisaties om lokaal te bepalen en te beoordelen of, en zo ja op welke wijze, een intensivering van de recreatie kan plaatsvinden.

4.1. Op pagina 5 van het document "Strandzoning 2025" staat: "Uitsluitend daar waar een 'rode ster' voorkomt, mag er vanuit intensieve recreatie ook recreatieve bebouwing bij komen. Of een intensivering ook daadwerkelijk plaats gaat vinden wordt lokaal bepaald door gemeenten in samenspraak met bewoners, ondernemers, waterbeheerders en natuur- en milieuorganisaties. Een intensivering vindt plaats binnen de kaders van waterveiligheid, drinkwaterwinning en natuur en versterkt de kwaliteit van de kust. Ook zal een concreet initiatief te allen tijde getoetst worden aan en moeten passen binnen wet- en regelgeving."

4.2. De Afdeling stelt vast dat in het document "Strandzoning 2025" slechts is aangegeven dat een concrete invulling van de intensivering nader bepaald moet worden en dat daarbij ook de bewoners, ondernemers, natuur- en milieuorganisaties betrokken moeten worden. Niet is vastgelegd in welke fase en op welke manier die (rechts)personen betrokken moeten worden. Nu zowel in het vooroverleg als in de procedure voor de totstandkoming van het voorliggende bestemmingsplan genoemde instanties de gelegenheid hebben gehad over de concrete invulling van de intensivering inspraak uit te oefenen, is het plan in zoverre niet in strijd met het document Strandzoning 2025 tot stand gekomen.

Ter inzage leggen rapport

5. Het Zijper Landschap voert aan dat het rapport "Marktanalyse Structuurvisie Petten", opgesteld door van Twynstra Gudde en gedateerd 19 december 2013, ten onrechte niet ter inzage is gelegd.

5.1. De Afdeling overweegt dat de marktanalyse een op de zaak betrekking hebben stuk is. Dit stuk heeft in strijd met artikel 3:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) niet met het ontwerpplan ter inzage gelegen. De raad heeft de marktanalyse alsnog bij het verweerschrift gevoegd. Gelet hierop en omdat aannemelijk is dat Het Zijper Landschap door het gebrek niet is benadeeld, ziet de Afdeling aanleiding dit gebrek met toepassing van artikel 6:22 van de Awb te passeren.

Eerder aangevochten onderdelen

6. De raad stelt dat de zienswijze van VSVP niet gericht was tegen het onderdeel van het plan dat de strandhuisjes mogelijk maakt of tegen de aard, omvang of clustering van de strandhuisjes. VSVP wilde in de zienswijze juist dat er meer huisjes zouden komen, zo stelt de raad.

Onder verwijzing naar de uitspraak van 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786, overweegt de Afdeling dat artikel 6:13 van de Awb niet aan VSVP kan worden tegengeworpen. In die uitspraak heeft de Afdeling geconcludeerd dat het recht van belanghebbenden om beroep in te stellen tegen een besluit als hier aan de orde niet afhankelijk mag worden gesteld van deelname aan de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb. Dit betekent ook dat de zogenaamde onderdelentrecht, op grond waarvan alleen in beroep kon worden opgekomen tegen besluitonderdelen die al in de zienswijzen aan de orde waren gesteld, in zoverre niet langer geldt. Het beroep van VSVP is daarom ontvankelijk ook voor zover dat tegen de strandhuisjes is gericht.

Inhoudelijke aspecten

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 oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Behoefte aan de ontwikkeling?

8. Het Zijper Landschap, [appellant sub 4] en VSVP betogen dat er geen behoefte bestaat aan de

strandhuisjes en dat daarom het nut van en de noodzaak voor het plan onvoldoende zijn onderbouwd. De onderzoeken die zijn uitgevoerd, waaronder de marktanalyse van Twynstra Gudde, zijn volgens Het Zijper Landschap ten onrechte alleen op interesse van commerciële partijen gebaseerd. De relevante vraag zou moeten zijn of de doelgroep hierin geïnteresseerd is. [appellant sub 4] voert aan dat er geen cijfers zijn die het economische rendement onderbouwen. Hij betoogt ook dat het plan weinig financieel voordeel zal hebben voor het dorp Petten, omdat de investeerders van buiten het dorp komen. VSVP betoogt dat de inwoners en kleine (horeca)ondernemers uit het dorp weinig zullen profiteren, omdat alle activiteiten zich concentreren op het strand. Zij stelt dat er slechts behoefte bestaat aan een veel beperkter aantal strandhuisjes waarbij rust en ruimtebeleving op het strand worden geborgd, en waarbij evenementen in het dorp worden georganiseerd, zodat middenstand en horeca hiervan profiteren en er een levendig dorp ontstaat. Het Zijper Landschap acht onduidelijk of de paviljoens die jaarrond aanwezig mogen zijn ook buiten het seizoen een economische impuls geven aan Petten. Zij ziet hiervoor bevestiging in het onderzoek "Behoeftedonderzoek slaapstrandhuisjes en strandpaviljoens in Petten" van ZKA Leisure consultants van 15 juli 2021. Hierin is aangegeven dat de vraag of er behoefte is aan jaarrond aanwezige strandpaviljoens afhankelijk is van de verdere ontwikkeling van verblijfsrecreatie en afhankelijk is van plannen die nog gerealiseerd moeten worden. Het Zijper Landschap en [appellant sub 4] voeren ook aan dat het behoeftedonderzoek gedateerd is. Het Zijper Landschap wijst er verder op dat een datum ontbreekt bij de tabel van het Bureau Stedelijke Planning uit paragraaf 4.1 van de plantoelichting. Verder voert Het Zijper Landschap aan dat de raad voor de bezettingsgraad vergelijkingen heeft gemaakt met huisjes in Julianadorp en Grootte Keeten, maar dat niet duidelijk is of de locatie en huisjes vergelijkbaar zijn. Ook is niet duidelijk of er behoefte is aan huisjes in het hogere segment, zoals in het rapport van Twynstra Gudde is vermeld.

8.1. De raad stelt dat er vanwege het brede nieuwe strand ruimte is voor de toevoeging van kwalitatief hoogwaardige (verblijfs-)recreatie. Hiermee trekt het strand ook buiten het hoogseizoen meer recreanten, waarmee ook een impuls aan de middenstand kan worden gegeven. Om die reden is het zinvol om de strandpaviljoens jaarrond te laten staan. Ter ondersteuning van dit standpunt heeft de raad een maatschappelijke kosten-baten analyse opgesteld, gedateerd 10 januari 2014. Verder heeft de raad toegelicht dat de verblijfsrecreanten boodschappen in Petten zullen doen omdat op het strand geen kiosk, beheergebouw of andere faciliteiten zijn. Ook ligt het voor de hand dat de toeristen een bezoek zullen brengen aan de (overige) horeca in Petten. Daarnaast zullen zij ook overdag activiteiten willen ondernemen, zoals wateractiviteiten van de lokale surfscholen en/of watersportcentra.

Over de behoefte stelt de raad dat voor strandhuisjes een gezonde marktsituatie bestaat. Het aanbod van strandhuisjes sluit aan bij trends op het gebied van verblijfsrecreatie, waaronder meer behoefte aan luxe en integratie van dagrecreatie met verblijfsrecreatie. Voor deze doelgroepen is nog onvoldoende aanbod in de regio. De bestaande plancapaciteit in de regio is relatief laag: 90 in Julianadorp, 10 in Castricum en 25 in Wijk aan Zee. Daarbij is de bezettingsgraad van 95% van de strandhuisjes in Julianadorp hoog. Er zijn geen nieuwe plannen voor strandhuisjes in de regio. Verder volgt uit de marktanalyse van Twynstra Gudde dat interesse onder exploitanten bestaat. Voor de strandpaviljoens stelt de raad dat die essentieel zijn voor een goede beleving van het nieuwe strand en de strandhuisjes. Doordat deze paviljoens er het hele jaar kunnen staan, wordt het seizoen verlengd, wat leidt tot meer draagvlak voor voorzieningen in het dorp met als gevolg dat de leefbaarheid in Petten toeneemt. Deze standpunten worden ook bevestigd door de resultaten van het behoeftedonderzoek, neergelegd in het rapport "Behoeftedonderzoek slaapstrandhuisjes en -paviljoens", opgesteld door ZKA Leisure consultants en gedateerd 15 juli 2021, aldus de raad.

8.2. In artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) zijn eisen opgenomen waaraan de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, moet voldoen.

Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro behelst, blijkens de Nota van toelichting (2017), een motiveringseis en vraagt om explicitering van gemaakte keuzes. Voor het maken en onderbouwen van die keuzes is zo nodig, op grond van artikel 3:2 van de Awb, onderzoek geboden waarbij de nodige kennis wordt vergaard omtrent de behoefte aan de in het bestemmingsplan voorziene nieuwe stedelijke ontwikkeling. De uitkomsten daarvan dienen, op grond van artikel 3.1.6, eerste lid, aanhef

en onder d, van het Bro, in de toelichting te zijn neergelegd.

8.3. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad voldoende onderbouwd dat behoefte bestaat aan de ontwikkelingen die dit plan mogelijk maakt. In de marktanalyse van Twynstra Gudde is geconcludeerd dat er veel belangstelling bestaat voor het investeren in strandhuisjes met een overnachtingsmogelijkheid. Appellanten hebben deze conclusie naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende overtuigend bestreden.

Over de stelling van Het Zijper Landschap en [appellant sub 4] dat het behoefteonderzoek gedateerd is, overweegt de Afdeling dat zij geen ontwikkelingen hebben aangegeven op basis waarvan kan worden aangenomen dat de marktsituatie nu anders is. Niet gebleken is dat het aanbod van strandhuisjes ondertussen is uitgebreid. Verder overweegt de Afdeling dat de uitkomst van de marktanalyse is bevestigd door het behoefteonderzoek van 15 juli 2021. Gelet op dat behoefteonderzoek kan het betoog dat de tabel in paragraaf 4.1 van de plantoelichting niet is voorzien van een datum niet slagen. Het behoefteonderzoek is immers van recenter datum dan de gegevens over de behoefte die in de plantoelichting zijn vermeld.

Over de stelling van Het Zijper Landschap dat in de marktconsultatie alleen is gekeken naar interesse van commerciële partijen, terwijl de relevante vraag zou moeten zijn of de doelgroep hierin geïnteresseerd is, overweegt de Afdeling dat de interesse van marktpartijen is gebruikt als bevestiging voor het bestaan van interesse vanuit recreanten, hetgeen de Afdeling een aanvaardbare gevolgtrekking vindt.

Voor zover Het Zijper Landschap betwijfelt of een goede vergelijking kan worden gemaakt met de bezettingsgraad van de bestaande strandhuisjes in Julianadorp en de permanente vakantiewoningen nabij Groote Keeten overweegt de Afdeling dat die vergelijking in de plantoelichting is gemaakt om het bestaande aanbod in de regio in kaart te brengen, los van de beoogde hoge kwaliteit van de voorziene huisjes.

Over het betoog van Het Zijper Landschap dat uit het plan niet voortvloeit dat de strandhuisjes het hogere segment als doelgroep hebben, overweegt de Afdeling dat in het rapport van Twynstra Gudde niet is vermeld dat er per definitie alleen behoefte is aan verblijfsrecreatie in het hoge segment. Het Zijper Landschap heeft het rapport op dit punt onvoldoende gemotiveerd bestreden.

Het voorgaande leidt de Afdeling tot de slotsom dat de raad redelijkerwijs heeft mogen aannemen dat de in het plan voorziene ontwikkeling voorziet in een behoefte.

De betogen slagen niet.

9. Het Zijper Landschap betoogt dat de strandhuisjes ook binnen bestaand stedelijk gebied kunnen worden gerealiseerd. In dit verband stelt zij dat huisjes nabij het strand kunnen zorgen voor een vergelijkbare beleving.

9.1. De raad stelt dat bestaand bebouwd gebied niet geschikt is omdat de realisatie van strandhuisjes en strandpaviljoens in de kustzone Petten een onlosmakelijke relatie met strand, duinen en zee heeft. Verder staat in de plantoelichting dat de aanwezigheid van zee de belangrijkste aantrekkingskracht van het kustgebied is.

De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet redelijkerwijs op dit standpunt heeft kunnen stellen. Het betoog slaagt niet.

#### Strandzoning

De strandzoning in beleid en de PRV

10. Het Zijper Landschap, VSVP, Stichting Duinbehoud en anderen en [appellant sub 4] voeren meerdere beroepsgronden aan die strekken tot bescherming van het strand als publiek bezit. Deze beroepsgronden hangen samen met de zoning van het strand. De achtergrond en de beschrijving van die zoning luiden als volgt.

10.1. In 2017 is het "Kustpact" afgesloten. Dat is een landelijk convenant met als doel om een betere balans te krijgen tussen enerzijds nieuwe recreatieve bebouwing en anderzijds de kernkwaliteiten en collectieve waarden van de kust die in het convenant zijn benoemd. Tot die kwaliteiten en waarden behoren:

- Vrij zicht en grootschaligheid;
- Natuurlijkheid en dynamiek;
- Contrast tussen compacte bebouwingskernen en uitgestrekte onbebouwde gebieden;
- Gebruikskwaliteiten;
- Culturele en mentale betekenis van de kust.

Het convenant omschrijft de keuze om met zonering sturing te geven aan een passend gebruik van de kustzone, zoals waar en onder welke voorwaarden nieuwe recreatieve bebouwing is toegestaan.

10.2. Op 13 februari 2018 is als uitwerking van het landelijke Kustpact voor de provincie Noord-Holland het beleidsdocument "Toekomstperspectief Kust 2040" vastgesteld. Daarbij hoort het document "Strandzonering 2025". Daarin is een kaart opgenomen, met daarop een indeling in de volgende drie zones.

1. Een natuurstrand;
2. Een seizoenstrand. Daar staat in de winter natuurbeleving en in de zomer recreatie centraal;
3. Een recreatiestrand, met ruimte voor intensieve recreatie.

Op de kaart komen ook gebieden voor, waaronder bij Petten, die zijn aangeduid met een rode ster. Hier zijn mogelijkheden voor intensivering van de recreatie toegestaan. Of een intensivering ook daadwerkelijk plaats gaat vinden wordt lokaal bepaald door gemeenten in samenspraak met bewoners, ondernemers, waterbeheerders en natuur- en milieuorganisaties.

10.3. De indeling uit de Strandzonering 2025 is overgenomen in de Provinciale Ruimtelijke Verordening (hierna: PRV) zoals die ten tijde van het bestreden besluit gold.

Artikel 31 (Strandzonering) van de PRV luidde:

"1. Een bestemmingsplan voorziet niet in bebouwing in de op kaart 8 en op de digitale verbeelding ervan als natuurstrand aangeduide gebieden.

2. Een bestemmingsplan voorziet alleen in seizoensgebonden bouwwerken in de periode van 1 februari tot 1 november in de op kaart 8 en op de digitale verbeelding ervan als seizoenstrand aangeduide gebieden.

3. Gedeputeerde Staten kunnen, gehoord de desbetreffende commissie van Provinciale Staten, de begrenzing van een natuur- of seizoenstrand op kaart 8 en de digitale verbeelding ervan wijzigen."

10.4. Op 17 november 2020 is de Omgevingsverordening Noord-Holland 2020 in werking getreden in plaats van de PRV. Dat is na de vaststelling van het bestreden besluit op 27 oktober 2020.

De in het plan toegestane bebouwing

10.5. Het plan voorziet voor het hele strand in de bestemming "Recreatie". De planregeling voor die bestemming staat in artikel 7 van de planregels. Het recreatiestrand als bedoeld in de Strandzonering 2025 is in het plan niet voorzien van een nadere aanduiding voor het type strand. Het seizoenstrand als bedoeld in de Strandzonering 2025 is in het plan voorzien van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - seizoenstrand". Het natuurstrand als bedoeld in de Strandzonering 2025 is in het plan voorzien van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - natuurstrand".

10.6. In artikel 7.1 van de planregels is bepaald dat de voor "Recreatie" aangewezen gronden bestemd zijn voor:

- a. dagrecreatie;
- b. strand;
- c. strandrecreatie;

[...]

en tevens voor:

- e. een jaarrond of seizoensgebonden strandpaviljoen;
- f. seizoensgebonden strandcabines;
- g. verblijfsrecreatie in de vorm van seizoensgebonden strandhuisjes;

h. een jaarrond of seizoensgebonden sport/strandpaviljoen;

[...].

In de artikelen 7.2.1 en 7.2.5 zijn de bouwregels opgenomen voor de paviljoens. Op grond van artikel 7.2.1, onder d, van de planregels mogen twee strandpaviljoens aanwezig zijn ter plaatse van de gronden met de bestemming "Recreatie". Daarnaast mag ingevolge artikel 7.2.5 op die gronden een sport/strandpaviljoen aanwezig zijn.

Ingevolge artikel 7.2.1, onder e en f, geldt voor beide strandpaviljoens en het sport/strandpaviljoen elk een maximale oppervlakte van 1.000 m<sup>2</sup> inclusief terras en een bouwhoogte van 8 m. De drie paviljoens moeten gelet op de artikelen 7.2.1, onder c, en 7.2.5, onder c, liggen op ten minste 10 m uit de duinvoet en op ten minste 10 m van de jaarlijks gemeten gemiddelde hoogwaterlijn.

Niet in geschil is dat één strandpaviljoen, met de naam Zee&Zo, vijf jaar geleden al (legaal) is opgericht.

Artikel 7.2.2. luidt:

"Voor het bouwen van strandhuisjes gelden de volgende regels:

- a. strandhuisjes mogen uitsluitend ter plaatse van het feitelijk strand worden gebouwd en met dien verstande dat strandhuisjes niet zijn toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van recreatie - natuurstrand';
- b. het aantal strandhuisjes mag niet meer bedragen dan 80;
- c. de strandhuisjes dienen in twee clusters te worden opgericht, waarbij een cluster minimaal 30 strandhuisjes omvat en maximaal 50.
- d. de oppervlakte van een strandhuisje mag niet meer dan 45 m<sup>2</sup> bedragen;
- e. de bouwhoogte mag niet meer dan 5 m bedragen;
- f. de afstand tussen strandhuisjes onderling mag niet minder dan 5 m en niet meer dan 8 m bedragen en niet minder dan de breedte van het betreffende strandhuisje;
- g. strandhuisjes zijn op ten minste 10 meter uit de duinvoet gelegen en op ten minste 10 meter van de jaarlijks gemeten gemiddelde hoogwaterlijn."

In artikel 1.48 worden strandhuisjes gedefinieerd als seizoensgebonden recreatiewoningen op het strand die periodiek dienen als verblijf voor recreanten die hun hoofdverblijf elders hebben.

In artikel 1.43 wordt "seizoensgebonden bebouwing" gedefinieerd als bebouwing die uitsluitend in het zomerseizoen (15 maart tot en met 15 oktober) op het strand mag staan en als zodanig gebruikt mag worden.

Uitleg zoneringsbeleid

11. Stichting Duinbehoud en anderen betogen dat het gehele strand volgens de nota "Strandzoning 2025" als seizoenstrand had moeten worden bestemd omdat de Afdeling het vorige plan wat de beachhouses betreft heeft vernietigd. VSVP stelt dat een breed maatschappelijk gedeeld ongenoegen over de toenemende bebouwing van de stranden, vooral de veelheid aan strandhuisjes, heeft geleid tot het Kustpact en een strandzoning. Bestaande rechten worden gerespecteerd, maar nieuwe bouw mogelijkheden zijn slechts bij uitzondering mogelijk. Ten onrechte wordt gesuggereerd dat de strandhuisjes in Petten gerespecteerd moeten worden als zijnde een gegeven. Er zijn geen bestaande rechten op strandhuisjes. Door de uitspraak van de Afdeling van 11 september 2019 is volgens haar een nieuwe situatie ontstaan.

11.1. De Afdeling stelt vast dat op de kaart behorende bij de "Strandzoning 2025" bij het dorp Petten een rode ster is geplaatst. Op pagina 8 van die nota staat over de rode sterren het volgende vermeld: "Een rode ster gaat sec over het strand en niet over duinen en binnenduinstrand. In de gebieden met een rode ster is intensivering en nieuwe strandbebouwing toegestaan. Op een beperkt aantal stranden met een rode ster langs de Noordzeekust betekent dit dat nieuwe recreatieve ontwikkelingen in procedure gebracht kunnen worden binnen de op dat moment vigerende kaders, wet- en regelgeving. [...] Bij Petten, IJmuiden en Zandvoort zijn rode sterren geplaatst." De Afdeling is van oordeel dat deze bewoordingen niet anders kunnen worden uitgelegd dan dat als een rode ster is geplaatst bij een stad of dorp, in dit geval Petten, intensivering en nieuwe strandbebouwing op het



gehele strand daarbij is toegestaan. De rode ster geldt dus niet slechts voor de zone recreatiestrand. De Afdeling ziet dan ook in de nota geen aanknopingspunten dat het hele strand als seizoenstrand had moeten worden bestemd. De vraag of er bestaande rechten zijn en of bebouwing is toegestaan op grond van de overgangsregeling, zoals aangegeven in de nota, kan in dit geval buiten beschouwing blijven. Weliswaar is op zichzelf met juistheid aangevoerd dat geen sprake is van een plan dat procedureel doorgang mag vinden op grond van het Kustpact, maar nu in de nota "Strandzonerings 2025" een rode ster is geplaatst voor Petten, is dat niet relevant. De overgangsregeling is immers geschreven voor ontwikkelingen op het strand waar geen rode ster is geplaatst. Het betoog faalt.

12. Stichting Duinbehoud en anderen en Het Zijper Landschap betogen dat op grond van het Kustpact en het provinciaal beleid het seizoenstrand moet worden ingericht als een bebouwingsvrije overgangszone tussen het recreatiestrand en het natuurstrand.

Zoals hiervoor aangegeven ziet de rode ster niet alleen op het rode deel van de zoneringskaart, maar op Petten als geheel en de zones die daarbij horen, dus zowel het recreatiestrand als het seizoenstrand. Verder is in het Kustpact en het provinciaal beleid niet vermeld dat het seizoenstrand bedoeld is als een bebouwingsvrije overgangszone naar het natuurstrand. De Afdeling ziet daarom geen grond voor het oordeel dat het plan in strijd is met de zoneringskaart uit de Provinciale Ruimtelijke Verordening. Dit betoog slaagt niet.

Kernkwaliteiten en collectieve waarden van het strand

12.1. Het Zijper Landschap betoogt dat de provincie door de enkele overname van de zoneringskaart in artikel 31 van de PRV te weinig invulling geeft aan de opdracht uit artikel 2.3.5, onder 4 en 5, van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: Barro), gelezen in samenhang met de Nota van Toelichting bij de gewijzigde tekst daarvan. Zij betoogt dat ten onrechte is voorzien in jaarrond aanwezige strandpaviljoens. De PRV zou de kernkwaliteiten en collectieve waarden van het kustfundament moeten beschermen, maar volstaat ten onrechte met een zoneringskaart. Door ontbreken van toereikende regels in de PRV moet de raad zelf die waarden behartigen en regels daarover opstellen, zo stelt Het Zijper Landschap.

Het Zijper Landschap voert aan dat deze waarden als volgt worden aangetast:

- de strandpaviljoens hebben een grote omvang, een aanzienlijke nokhoogte en blijven jaarrond staan;
- de strandhuisjes hebben een aanzienlijke nokhoogte en komen in twee clusters te staan, waarbij de funderingspalen permanent blijven staan;
- het vrije uitzicht gaat verloren;
- de beleving van strand en natuur worden aangetast;
- het strand wordt op deze wijze in aanzienlijke mate onttrokken aan het publieke bezit en de publieke toegankelijkheid;
- er blijft, afhankelijk van flexibele duinvoet en hoogwaterlijn, mogelijk een zeer klein gedeelte van het strand over voor dagrecreanten.

Daarnaast voert Het Zijper Landschap aan dat de raad ten onrechte niet de mitigerende maatregel uit het milieueffectrapport (hierna: MER) heeft overgenomen om de strandhuisjes 50 m van de strandopgang te plaatsen. Als in dat geval te weinig ruimte voor de strandhuisjes overblijft, zou volgens Het Zijper Landschap het aantal strandhuisjes moet worden verlaagd.

Het Zijper Landschap betoogt verder dat de forse aantasting van de natuur en het open landschap in strijd is met het streven van "natuur inclusief bouwen" uit de Omgevingsvisie Noord-Holland 2050. Ook is het plan in strijd met de ruimtelijke kwaliteitseis uit artikel 15, derde lid, van de PRV. VSVP wijst op de gemeentelijke Structuurvisie 2012 waarin gesproken wordt over kleinschalige clusters strandhuisjes. Een totaal van 80 strandhuisjes, verdeeld over clusters van 30 en 50, is volgens VSVP geen kleine schaal, maar zeer robuust. Volgens haar moet het aantal strandhuisjes beperkt worden tot 30 en zouden deze gespreid kunnen worden over meer clusters. Ook Het Zijper Landschap vreest voor een gesloten wand aan bebouwing.

Daarnaast vreest VSVP voor conflicten tussen huurders van de strandhuisjes en dagrecreanten.

Hierbij voert zij aan dat het strand door kustafslag steeds smaller zal worden, ondanks periodieke strandsuppleties. Bezoekers zullen een sterk negatieve strandbeleving ervaren door een lang lint aan strandhuisjes dicht op de vloedwaterlijn. Anderzijds beschikken de huurders van de huisjes niet over eigen buitenruimte. Dagrecreanten kunnen dus dicht bij de huisjes hun badhanddoek uitrollen. Dat acht VSVP in strijd met een ruimtelijke ordening op grond waarvan enige afstand tussen dagrecreatie en verblijfsrecreatie moet worden aangehouden.

Stichting Duinbehoud en anderen betogen dat te veel bebouwing leidt tot het vrijwel geheel verloren gaan van het natuurlijk karakter. Zij wensen een kleinschaliger opzet en aanscherping van de zonering.

Het Zijper Landschap en [appellant sub 4] vrezen voorts dat activiteiten op het strand straks niet meer mogelijk zijn door de drukte en erosie van de kust waardoor bij hoogwater maar een smalle strook overblijft. Het Zijper Landschap voert daarbij aan dat de exacte locatie voor de strandhuisjes niet is vastgelegd en dat het plan daarmee ook geen duidelijkheid geeft over de jaarlijkse omvang van het strand dat beschikbaar blijft voor dagrecreanten. Op deze wijze wordt het publieke bezit en de publieke toegankelijkheid van het strand te zeer aangetast.

Volgens [appellant sub 4] voldoet het plan niet aan het profiel dat de bewoners onder leiding van de provincie hebben vastgesteld en het Kustpact uit 2017. De bebouwing is volgens hem te massief. Volgens [appellant sub 4] is het plan ten onrechte gebaseerd op planvorming uit 2015 die door maatschappelijke en politieke ontwikkelingen is achterhaald.

12.2. De raad stelt zich op het standpunt dat het plan niet leidt tot een aantasting van de kernkwaliteiten en collectieve waarden van het kustfundament. Door de strandzonering en het feit dat bebouwing op het seizoenstrand niet jaarrond aanwezig mag zijn wordt daar voldoende rekening mee gehouden.

De raad acht verder de strandpaviljoens essentieel voor een goede beleving van het strand. Doordat die er jaarrond kunnen staan wordt het seizoen verlengd en is een betere kwaliteit van bouwen mogelijk, wat het uitzicht ten goede komt. Verder wijst de raad erop dat het plangebied voor 2015 bestond uit asfalt en stenen en dus nauwelijks natuurwaarden en recreatieve aantrekkingskracht had. Verder blijft het strand volledig toegankelijk voor iedereen. Er zijn geen privégedeeltes, ook niet bij de strandhuisjes. De raad licht toe dat na uitvoering van het plan een strook van ruim 2.600 m lang aanwezig is waar de bebouwing verspreid komt te staan. De huisjes kunnen op het strand geplaatst worden met voldoende tussenruimte. Tot slot wijst de raad erop dat in het MER is vermeld dat het landschap niet onevenredig wordt aangetast.

12.3. In het MER is onder 5.7.4 ingegaan op de effecten op de openheid van het strand en de kust. Het MER vermeldt: "De strandhuisjes beperken op de beide locaties waar de huisjes geplaatst worden het zicht op de duinen vanaf het strand. Er blijft nog wel zicht mogelijk op het achterliggende duin, dat hoger is dan de strandhuisjes, en ook tussen de strandhuisjes door zal het duin zichtbaar zijn. Kijkt men vanaf het strand echter schuin langs de strandhuisjes, dan zal - door de kijkrichting - de ruimte tussen de strandhuisjes niet meer zichtbaar zijn en verdwijnt het zicht op de duinvoet achter de rij strandhuisjes.

Buiten het strandseizoen zal het effect klein zijn, de jaarrond bebouwing (vijf verspreide beachhouses, 1 sportpaviljoen, 1 activiteitenobject, 2 strandpaviljoens en 1 bouwwerk van de reddingsbrigade) hebben een minimale tussenafstand van 150 meter en ook de maximum maat is vastgelegd. Bebouwing zal daardoor over het algemeen meer worden ervaren als losse elementen in een continue ruimte. Het strand zal zijn openheid grotendeels behouden.

[...]

Concluderend is er sprake van een licht negatief effect op landschappelijke waarden: de openheid en het zicht op de ruimte en de duinen langs het strand. Dit wordt vooral veroorzaakt door de hogere dichtheid - en korte onderlinge tussenafstand - aan bebouwing van strandhuisjes en strandcabines in de zomer. Dit effect wordt versterkt door het ontbreken van duidelijk herkenbare duinovergangen."

In paragraaf 5.7.5 is vermeld: "Een goede mitigerende maatregel zou zijn om de openheid en ruimte bij de toegangen (duinovergang) tot het strand te waarborgen. Een tussenruimte ter plaatse van de toegang van ongeveer 50 meter zou het visuele effect van een doorgaande "huisjeswand" beperken,

en tegelijk een positief effect hebben op de oriëntatie door verbeterde zichtbaarheid van de duinovergang/ strandopgangen."

12.4. Het Barro is op relevante wijze gewijzigd nadat op 27 oktober 2020 het plan was vastgesteld. Vast staat dat het plangebied deel uitmaakt van het kustfundament zoals vastgelegd op kaart 2 van het Barro. Daarom is titel 2.3 over het kustfundament uit het Barro van toepassing op het plangebied. Daartoe behoort artikel 2.3.5. Dat artikel beperkt de mogelijkheden om in een bestemmingsplan nieuwe bebouwing toe te staan in het kustfundament buiten stedelijk gebied.

12.5. Ten tijde van het bestreden besluit luidde artikel 2.3.5 van het Barro (hierna: het oude Barro) als volgt:

"Artikel 2.3.5 (bouwen in het kustfundament buiten stedelijk gebied)

1. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden buiten het stedelijk gebied maakt ten opzichte van het daaraan voorafgaande geldende bestemmingsplan geen nieuwe bebouwing mogelijk.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op:

a. bouwwerken ten behoeve van tijdelijke of seizoensgebonden activiteiten;

(...)"

12.6. Op 1 december 2020 is het Barro gewijzigd (hierna: het gewijzigde Barro). Aan artikel 2.3.5, tweede lid, is een nieuw onderdeel toegevoegd waarop het eerste lid niet van toepassing is:

"d. recreatieve bebouwing".

Daarnaast is een vierde en vijfde lid toegevoegd:

"4. Bij provinciale verordening worden in het belang van de bescherming en instandhouding van de kernkwaliteiten en collectieve waarden van het kustfundament regels gesteld over de inhoud van bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen in afwijking van een bestemmingsplan voor zover het gaat om recreatieve bebouwing.

5. Tot de kernkwaliteiten en collectieve waarden van het kustfundament behoren:

a. vrij zicht en grootschaligheid;

b. de natuurlijke dynamiek van het kuststelsel;

c. robuuste waterstaat;

d. het contrast tussen compacte bebouwingskernen en uitgestrekte onbebouwde gebieden;

e. het contrast tussen kustfundament en achterland;

f. kusterfgoed in duingebied en achterland;

g. specifieke kenmerken kustplaats in relatie tot achterland, en

h. specifieke gebruikskwaliteiten."

12.7. Op pagina 7 van het Kustpact uit 2017 staan vrijwel dezelfde kernkwaliteiten en collectieve waarden, met als toevoeging "Culturele en mentale betekenis van de kust". Deze waarden zijn nader omschreven in de bijlage bij het Kustpact.

12.8. De Afdeling overweegt dat artikel 2.3.5 van het oude Barro niet voorzag in jaarronde bebouwing. Reeds hierom slaagt het beroep dat het plan niet had mogen voorzien in jaarrond aanwezige strandpaviljoens.

12.9. De Afdeling ziet zich dan voor de vraag gesteld of met het oog op finale geschilbeslechting aanleiding bestaat de rechtsgevolgen van het plan in zoverre in stand te laten. Daartoe stelt zij voorop dat het gewijzigde Barro wel recreatieve bebouwing ter plaatse toestaat, met dien verstande dat aan de regels voor de bescherming van de kernkwaliteiten en collectieve waarden getoetst moeten worden. De raad heeft ter zitting verklaard dat het de bedoeling is geweest dat het plan voldoet aan de kernkwaliteiten die in het Barro en in het Kustpact zijn weergegeven. De Afdeling overweegt dat de conclusie in het MER dat de openheid grotendeels wordt behouden niet overtuigend is bestreden. De Afdeling overweegt verder dat de huisjes een beperkte oppervlakte van ieder maximaal 45 m<sup>2</sup> hebben en dat een onderlinge afstand tussen de strandhuisjes moet worden

aangehouden van 5 tot 8 m. Voorts overweegt de Afdeling dat het strand, op de funderingspalen na, in de winter grotendeels leeg zal zijn. Tot slot is van belang dat al één strandpaviljoen legaal is verwezenlijkt. Onder deze omstandigheden heeft de raad mogen aannemen dat het plan de kernkwaliteiten niet zodanig aantast dat het in strijd is met het gewijzigde Barro. Gelet hierop ziet de Afdeling evenmin aanleiding voor het oordeel dat onder de werking van het gewijzigde Barro het in het MER genoemde voorstel om minimaal 50 m vanaf de strandopgangen pas in de strandhuisjes te voorzien, moet worden "vertaald" in het plan.

12.10. Het bovenstaande leidt de Afdeling tot de conclusie dat de rechtsgevolgen van het plan in zoverre in stand kunnen blijven.

12.11. Wat betreft de strandhuisjes overweegt de Afdeling dat artikel 2.3.5 van het oude Barro niet in de weg staat aan de strandhuisjes, omdat die seizoensgebonden zijn. Het betoog slaagt in zoverre niet.

12.12. Met betrekking tot het betoog dat een te smal stuk strand overblijft voor de dagrecreanten overweegt de Afdeling dat artikel 7.2.2 bepaalt dat de huisjes op het feitelijke strand moeten worden opgericht en op ten minste 10 m uit de duinvoet en 10 m van de jaarlijks gemeten gemiddelde hoogwaterlijn. Het plan geeft daarmee naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende duidelijkheid over de omvang van het strand dat beschikbaar blijft. In het deskundigenbericht is vermeld dat in het meest ongunstige geval een strook van 10 m breed beschikbaar blijft voor dagrecreanten. De raad heeft op de zitting verklaard dat in de praktijk een afstand van 40 m zal worden aangehouden, maar heeft niet verklaard hoe dit is geborgd. Het plan is wat betreft artikel 7.2.2, onder g, van de planregels onzorgvuldig voorbereid en in strijd met artikel 3:2 van de Awb genomen.

Dit betoog slaagt.

Dynamische bestemming

13. VSVP stelt dat de locatie van de strandhuisjes is gekoppeld aan de waterlijn en duinvoet. Volgens haar is daarmee die dynamische bestemming van de locatie van de strandhuisjes afhankelijk van besluiten van andere overheden. [appellant sub 4] voert aan dat de funderingspalen van de strandhuisjes jaarrond blijven staan, maar dat op grond van het plan de locatie van de strandhuisjes flexibel is omdat die afhankelijk is van de locatie van de duinvoet en de jaarlijks gemeten gemiddelde hoogwaterlijn. Volgens hem kan dit niet samen gaan.

13.1. Artikel 1.28 van de planregels luidt:

"feitelijk strand: de zone tussen de duinvoet en de jaarlijks gemeten gemiddelde hoogwaterlijn;".

De begrippen 'duinvoet' en 'gemiddelde hoogwaterlijn' zijn in het plan niet nader gedefinieerd.

13.2. De Afdeling overweegt dat de locatie waar strandhuisjes zijn toegestaan niet afhankelijk is van de toestemming van andere overheden, maar van de jaarlijkse feitelijke metingen naar de positie van de duinvoet en de gemiddelde hoogwaterlijn. Over de funderingspalen overweegt de Afdeling dat het plan niet voorschrijft dat die jaarrond moeten blijven staan. Voor het overige betreft dit aspect een kwestie van uitvoering van het plan. Dit betoog faalt.

Lokale initiatieven voor strandhuisjes

14. VSVP betoogt dat haar ten onrechte geen mogelijkheid wordt geboden om strandhuisjes te ontwikkelen.

14.1. De Afdeling overweegt dat het plan niet regelt wie de strandhuisjes exploiteert. Deze gronden zijn daarom niet gericht tegen het plan. Deze betogen falen.

MER

15. Aan het voorliggende plan is het MER van 7 december 2017, aangevuld op 30 april 2018, ten grondslag gelegd. Dat MER is opgesteld ter nadere onderbouwing van het bestemmingsplan Kustzone Petten uit 2015. Met het oog op het voorliggende bestemmingsplan Kustzone Petten 2020 is een tweede aanvulling van het MER van 7 april 2020 opgesteld.

Opstellen nieuw MER

16. Het Zijper Landschap betoogt dat er een nieuw MER gemaakt had moeten worden. Hierbij voert zij aan dat het geheel door meerdere rapporten met aanvullingen onoverzichtelijk is geworden. Het

Zijper Landschap betoogt ook dat er een nieuw MER gemaakt had moeten worden omdat de regelgeving en beleidsstukken van de provincie Noord-Holland waarop het MER gebaseerd is, verouderd zijn.

16.1. Dit betoog slaagt niet. Een MER moet de milieugevolgen van het bestemmingsplan beschrijven. Of een nieuw MER nodig is, dan wel kan worden volstaan met een aanvulling op een bestaand MER, is afhankelijk van de wijziging van de voorgenomen activiteiten en de vraag of de milieugevolgen die het plan heeft voor de delen waarop de aanvulling niet ziet, nog overeenkomen met de milieugevolgen van het plan zoals beschreven in het eerste MER. Het plan is ten opzichte van het plan uit 2015 op ondergeschikte onderdelen gewijzigd, zodat het MER bij dat plan nog kon worden gebruikt, in combinatie met de tweede aanvulling. Of er inhoudelijke gebreken aan het MER en de aanvulling kleven wordt hierna verder beoordeeld.

Over het betoog over de verouderde regelgeving overweegt de Afdeling dat het MER de milieugevolgen van de voorgenomen activiteit beschrijft. Of een nieuw MER nodig is, is afhankelijk van de wijziging in de voorgenomen activiteit. Wijzigingen in het toetsingskader voor het plan vereisen op zichzelf geen nieuw MER.

Dit betoog faalt eveneens.

Nieuw advies van de Commissie m.e.r.

17. Het Zijper Landschap betoogt dat ten onrechte geen aanvullend advies aan de Commissie m.e.r. is gevraagd over de tweede aanvulling. Zij voeren daartoe aan dat na de eerste aanvulling op het MER het Programma Aanpak Stikstof (hierna: PAS) waarvan gebruik is gemaakt voor de vaststelling van het vorige plan uit 2015, ongeldig is verklaard. Verder is ondertussen de verkeerssituatie gewijzigd en daarmee ook de stikstofdepositie.

17.1. De Afdeling overweegt dat er geen rechtsregel is die verplicht om een MER dat na een vernietiging door de Afdeling is aangevuld, opnieuw te laten toetsen door de Commissie m.e.r. in een situatie als hier aan de orde. Dit betoog slaagt niet.

Ontbreken alternatievenonderzoek

18. Het Zijper Landschap betoogt dat het MER ten onrechte geen alternatieven omschrijft. Dat acht zij in strijd met artikel 7.7, eerste lid, aanhef en onder b en e, van de Wet milieubeheer. Alternatieven kunnen volgens haar onder meer betrekking hebben op aantallen en omvang van de huisjes, de locatie van de huisjes op het strand, de verkeersstromen en mogelijkheden voor variatie in het programma en ontwikkellocaties.

18.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 28 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD2641, hoeven in een MER uitsluitend alternatieven te worden beschreven die, wat betreft de gevolgen voor het milieu die daarvan redelijkerwijs zijn te verwachten, mogelijk tot relevante verschillen kunnen leiden. Gelet op de specifieke doelstelling van de in het plan voorziene ontwikkeling, namelijk het realiseren van 80 strandhuisjes en twee nieuwe strandpaviljoens op het daarvoor in aanmerking komende deel van het Pettense strand, alsmede de uitbreiding van een bestaand parkeerterrein, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat er redelijkerwijs in ogenschouw te nemen alternatieven zouden kunnen zijn die tot relevante verschillen kunnen leiden. Dit betoog faalt.

Beschrijving milieugevolgen

19. Het Zijper Landschap betoogt dat, ook volgens de Commissie m.e.r., niet duidelijk is welke rol het milieu heeft gespeeld bij de totstandkoming van het plan.

19.1. De Afdeling overweegt dat Het Zijper Landschap niet duidelijk heeft gemaakt wat zij bedoelt met de rol van het milieu en in welk opzicht het MER niet deugdelijk is. Het MER beschrijft immers de milieugevolgen. De Afdeling ziet daarom in deze stelling geen aanleiding voor het oordeel dat het MER ondeugdelijk is. Het betoog faalt.

Stikstof

De betrokken Natura-2000-gebieden

20. Het Zijper Landschap, VSVP en Stichting Duinbehoud en anderen betogen dat de natuurwaarden binnen het Natura 2000-gebied "Zwanenwater & Pettemerduinen" zullen worden

aangetast door de depositie van stikstof. Volgens Het Zijper Landschap en Stichting Duinbehoud is het besluit daarom in strijd met de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb). Zij wijzen erop dat de kritische depositiewaarde (hierna: KDW) al is overschreden in het Natura 2000-gebied. Volgens hen is in de passende beoordeling (hierna: PB) onvoldoende onderbouwd dat het plan er niet aan in de weg staat dat de instandhoudingsdoelstellingen kunnen worden behaald.

20.1. Het plangebied ligt in de buurt van het stikstofgevoelige Natura 2000-gebied "Zwanenwater & Pettemerduinen" dat direct ten oosten en noorden van het plangebied ligt.

20.2. Het Natura 2000-gebied "Zwanenwater & Pettemerduinen" bestaat uit twee deelgebieden.

Het plangebied grenst (vrijwel) direct aan het zuidelijke deel Pettemerduinen. In dat deelgebied liggen duinvalleien, zoals de Korfwateren, en droge duinen. De milieutypen variëren van droog tot zeer nat en van kalkrijk tot kalkarm. Daardoor is een grote verscheidenheid van vegetatietypen aanwezig.

Het noordelijke deel Zwanenwater van het Natura 2000-gebied "Zwanenwater & Pettemerduinen" is een landschap van overwegend kalkarme duinen met vochtige en drassige valleien. In het centrum liggen twee uitgestrekte duinmeren, omringd door een brede strook moerasland.

In beide deelgebieden leidt het plan tot stikstofdepositie op daarvoor gevoelige habitattypen waar de KDW al wordt overschreden.

20.3. Als een project leidt tot een toename van de stikstofdepositie op reeds overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied, dan dienen de gevolgen van die toename te worden onderzocht. Als daaruit volgt dat significante gevolgen niet op voorhand op grond van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten (voortoets), dient een PB te worden gemaakt. De toename van stikstof staat in dat geval niet aan de verlening van een vergunning voor een project in de weg als en nadat uit de PB de zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:212). Verder heeft de Afdeling, onder meer in de uitspraak van 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:940, overwogen dat de KDW - kort weergegeven - aangeeft bij welke mate van stikstofdepositie wordt aangenomen dat niet langer op voorhand kan worden uitgesloten dat er een risico is dat de kwaliteit van het habitatype wordt aangetast als gevolg van de verzurende en/of vermestende invloed van de stikstofdepositie. Overschrijding van deze waarde betekent dan ook niet dat vaststaat dat een aantasting van de kwaliteit van een habitatype plaatsvindt, maar uitsluitend dat de mogelijkheid van een aantasting niet zonder meer afwezig is. Het enkele feit dat de stikstofdepositie op een aantal habitattypen toeneemt terwijl de KDW al wordt overschreden, betekent dan ook niet zonder meer dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden worden aangetast.

20.4. In dit geval is een PB opgesteld op 7 april 2020. In die PB is geconcludeerd dat in het Natura 2000-gebied Zwanenwater & Pettemerduinen als gevolg van het plan een toename van de stikstofdepositie optreedt van maximaal 0,75 mol/ha/jaar in de zuidelijke delen van het gebied. De conclusie in de PB is dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast door de beperkte toename van stikstofdepositie.

Uitgangspunten bij de stikstofberekening

21. De Afdeling zal hieronder eerst de beroepsgronden behandelen gericht tegen de uitgangspunten die zijn gebruikt voor de berekeningen van de stikstofdepositie vanwege het plan. Eerst als de uitgangspunten juist zijn, kan de raad immers ook een goede beoordeling van de gevolgen van de stikstofdepositie maken. De beroepsgronden over de uitgangspunten voor de berekening van de stikstofdepositie gaan over de volgende aspecten: uitstoot van verkeer tijdens de bouwfase, uitstoot van verkeer en de route van het verkeer tijdens de gebruiksfase, de uitstoot vanuit de huisjes en de uitstoot vanuit de paviljoens.

Bouwfase, verkeer voor plaatsing huisjes

21.1. Stichting Duinbehoud en anderen betogen dat ten onrechte alleen gerekend is met licht verkeer. Stikstof als gevolg van aanvoer van materialen voor strandhuisjes en paviljoens en transport over het strand ontbreken in de berekening.

Het Zijper Landschap betoogt hetzelfde voor de jaarlijkse aan- en afvoer en plaatsing en verwijdering

van de strandhuisjes.

21.2. In de PB is vermeld dat de emissie van stikstof in de aanlegfase minimaal is. De 80 strandhuisjes worden elders gebouwd, aan het begin van het seizoen in zijn geheel geplaatst en aan het einde weer verwijderd. Voor de eerste plaatsing van de strandhuisjes vindt in beperkte mate grondwerk plaats om funderingen in de vorm van houten palen te plaatsen en leidingen aan te leggen. Bij de bouw van de paviljoens gaat het om relatief korte bouwwerkzaamheden. Bij de aanvoer van materiaal en bouw worden voertuigen en licht bouwmaterieel gebruikt. De emissie van stikstof hiervan is beperkt. De emissie van stikstof in de aanlegfase is aanzienlijk minder dan de emissie van het dagelijks verkeer dat als gevolg van de voorzieningen toeneemt. De depositie als gevolg hiervan is maatgevend voor het project, aldus de PB.

21.3. In het deskundigenbericht is vermeld dat de jaarlijkse aan- en afvoer en plaatsing en verwijdering van de strandhuisjes leidt tot 320 zware verkeersbewegingen. Voor elk huisje is tweemaal per jaar een verkeersbeweging met een vrachtwagen vereist. In een door de raad overgelegde berekening is vermeld dat dit leidt tot een depositie van 0,00 mol/ha/jr. Appellanten hebben dit niet gemotiveerd bestreden. De Afdeling ziet daarom geen grond voor het oordeel dat de raad voor de depositie van zwaar verkeer in de bouwfase van een onjuiste stikstofdepositie is uitgegaan.

**Gebruiksfase, verkeersaantallen en aanrijroutes**

21.4. Het Zijper Landschap betoogt dat het aantal verkeersbewegingen vanwege de strandhuisjes in de gebruiksfase is onderschat. Volgens haar moet het kengetal niet 2,2 motorvoertuigen per etmaal (hierna: mvt/etm) zijn maar 2,3.

Het Zijper Landschap betoogt verder dat ook het aantal verkeersbewegingen vanwege de strandpaviljoens in de gebruiksfase is onderschat. Hierbij voert zij aan dat bij het tweede paviljoen de verkeersaantrekkende werking van het strand ten onrechte als autonome ontwikkeling is betrokken. Het paviljoen zorgt er volgens haar voor dat meer mensen naar het strand komen. Volgens Het Zijper Landschap zouden 117 verkeersbewegingen per etmaal per paviljoen buiten het seizoen optreden en 467 binnen het seizoen. Daarbij moet ervan worden uitgegaan dat het seizoen zeven maanden duurt. Daarnaast is volgens Het Zijper Landschap ten onrechte een correctiefactor voor verkeer van 0,9 toegepast. De correctie voor het verschil tussen week- en weekenddagen is namelijk al verwerkt in de kencijfers die in CROW 381 zijn opgenomen en gehanteerd in de PB.

Over de aanrijroutes betoogt Het Zijper Landschap dat de ingevoerde verkeersroutering niet op de zogenoemde worst-case situatie of een reële situatie is gebaseerd.

21.4.1. De raad stelt dat voor de verkeersaantrekkende werking van de strandpaviljoens is uitgegaan van de CROW-publicatie 381 en dat geen aftrek heeft plaats gevonden omdat er al mensen naar het strand kwamen en nu ook iets gaan drinken bij het paviljoen. Ook voor het aantal mvt/etm voor de strandhuisjes is uitgegaan van de CROW 381. De waarde waarvoor is gekozen is 2,2 mvt/etm (de gemiddelde waarde voor niet-stedelijk gebied, rest bebouwde kom); dat is beneden de maximale waarde 2,3 mvt/etm. Volgens de raad is dat een gemiddelde waarde, die past bij een realistisch worst-case scenario, omdat het autogebruik van de gebruikers van de strandhuisjes relatief gering is gedurende het verblijf. Bezoekers komen voor de strandbeleving en de primaire voorzieningen liggen daarbij op loopafstand. Overigens zal een factor 2,3 nauwelijks tot enig verschil leiden in depositie ten opzichte van factor 2,2, volgens de raad. De correctie voor het bepalen van het verkeer door de week (0,9) is volgens het verweer een standaard werkwijze. Het is ook niet meer dan logisch om aan te nemen dat bij zowel strandhuisjes als paviljoens de weekendbezoeken hoger zijn dan de weekdagbezoeken.

21.4.2. De Afdeling oordeelt dat de raad heeft mogen uitgaan van 2,3 mvt/etm. Gelet op de functies die hier mogelijk worden gemaakt, hoefde niet van de maximale waarde uit te worden gegaan. Mede gelet op het deskundigenbericht ziet de Afdeling in het aangevoerde ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet op het standpunt heeft mogen stellen dat de correctie voor het bepalen van het weekverkeer niet toegepast mocht worden. Het voorgaande leidt de Afdeling tot de conclusie dat de raad niet van te lage verkeersaantallen is uitgegaan.

Over de door het verkeer gebruikte routes overweegt de Afdeling dat in het deskundigenbericht van

de STAB is vermeld dat de door de raad gekozen verdeling niet onrealistisch is, gelet op de voorzieningen in Petten, Alkmaar en Schoorl. Appellanten hebben deze conclusie in het deskundigenbericht niet overtuigend bestreden. De Afdeling ziet daarom geen grond voor het oordeel dat de raad van een onjuiste routing is uitgegaan voor het berekenen van de emissies van het verkeer van en naar het plangebied.

Gebruiksfase, afkap bij opname van verkeer in heersend verkeersbeeld

21.5. Het Zijper Landschap betoogt dat ten onrechte geen uitstoot is meegenomen vanwege verkeer nadat dat verkeer zich voorbij een bepaalde afstand van het plangebied bevindt. In dit verband wijst zij op een tegenrapport van Hadron Consult (hierna: Hadron) van 22 juli 2021. Daarin staat dat alleen wegvakken op korte afstand van de projectlocatie in aanmerking zijn genomen en dat andere relevante wegvakken - in het bijzonder op de N502 in noordelijke richting - niet in aanmerking zijn genomen.

Het Zijper Landschap wijst erop dat het Europese recht geen ruimte biedt voor de afkap als het verkeer in het heersende verkeersbeeld is opgenomen. In dat kader betoogt zij dat het verkeer nog geen onderdeel uitmaakt van de landelijke achtergronddepositie, omdat de stikstofemissie van met het plan samenhangend verkeer niet is opgenomen in de GCN/GDN-kaarten van 2018 waarop de achtergronddepositie in AERIUS versie 2020 is gebaseerd.

21.5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het verkeer dat door het project wordt gegenereerd geacht mag worden te zijn opgenomen in het heersende verkeersbeeld vanaf het moment dat het de provinciale weg N502 heeft bereikt. De planbijdrage aan het verkeer is volgens hem voorbij dat punt klein. Verder stelt de raad dat het niet mogelijk is al het verkeer mee te rekenen tot het huis van elke individuele bezoeker of de oneindige hoeveelheid mogelijkheden waarop bezoekers het plangebied kunnen bereiken, te beschouwen. Daarnaast maakt de stikstofdepositie afkomstig van wegen al onderdeel uit van de achtergronddepositie.

Verder heeft de raad gesteld dat het plan leidt tot een toename op het betrokken wegsegment van de N502 van 107 mvt/etm. De bestaande verkeersintensiteit op dit wegsegment bedraagt 4.100 mvt/etm. Het verkeer vanwege het plan is op de N502 derhalve 2,6% van het reeds aanwezige verkeer. Met andere woorden, het heeft zich daar verdund tot enkele procenten van het reeds aanwezige verkeer. Uit de Habitatrictlijn volgt niet dat het criterium 'heersend verkeersbeeld' niet gehanteerd zou mogen worden, aldus de raad.

21.6. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 19 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1054, geaccepteerd dat de "Instructie gegevensinvoer door AERIUS Calculator" (hierna: de Instructie) waarin ook twee criteria worden genoemd voor wanneer het aan- en afvoerende verkeer van en naar een inrichting geacht wordt opgenomen te zijn in het heersende verkeersbeeld, wordt toegepast bij de doorberekening van het verkeer en de verkeerstromen. Als algemeen criterium staat in de Instructie dat verkeer niet meer aan de inrichting hoeft te worden toegerekend wanneer het verkeer is opgenomen in het heersende verkeersbeeld. Volgens de instructie is dit het geval op het moment dat het aan- en afvoerende verkeer zich door zijn snelheid en rij- en stopgedrag niet meer onderscheidt van het overige verkeer dat zich op de betrokken weg bevindt. Hierbij weegt ook mee hoe de verhouding is tussen de hoeveelheid verkeer dat door de voorgenomen ontwikkeling wordt gegenereerd en het reeds op de weg aanwezige verkeer. In de regel wordt het verkeer meegenomen tot het zich verdund heeft tot enkele procenten van het reeds aanwezige verkeer, aldus de instructie. De Afdeling ziet in wat appellanten hebben aangevoerd geen aanleiding om hierover nu anders te oordelen dan in de uitspraak van 19 mei 2021 is gedaan.

Over het betoog dat het criterium van het opgenomen zijn van het verkeer in het heersende verkeersbeeld in strijd is met het Europese recht, overweegt de Afdeling, onder verwijzing naar haar uitspraak van 8 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1629, dat op grond van de Habitatrictlijn alle rechtstreeks met het plan of project samenhangende gevolgen beoordeeld moeten worden. Met het hanteren van het criterium van opgenomen zijn in het heersende verkeersbeeld wordt dit vereiste niet omzeild, maar wordt bepaald welke verkeersbewegingen een rechtstreeks gevolg zijn van een plan of project zonder netwerkeffecten. Zodra verkeer is opgenomen in het heersende verkeersbeeld, zijn de bewegingen daarvan geen rechtstreeks gevolg meer van een plan of project zonder netwerkeffecten. Dit betoog faalt.



Afkap op 5 kmrekgrens met SRM2-rekenmodel

22. Het Zijper Landschap betoogt dat AERIUS voor verkeer gebruik maakt van het SRM2-rekenmodel. Dat model bevat volgens haar ten onrechte een afkap op 5 km van een emissiepunt. In dit verband wijst zij op de tussenuitspraak van de Afdeling van 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:105, over het Tracébesluit ViA15.

22.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het AERIUS-rekenmodel wettelijk is voorgeschreven en daarmee is de gemeente verplicht om dit model te gebruiken. In het model worden berekeningen van de depositietoename als gevolg van verkeer na 5 km van de bron afgekapt. Uit de berekeningen blijkt echter dat de depositietoenames als gevolg van het door het plan gegenereerde verkeer niet verder reiken dan tot 3 km van de bron, zodat feitelijk geen afkap is toegepast.

22.2. In de tussenuitspraak van 20 januari 2021 heeft de Afdeling overwogen dat de minister van Infrastructuur en Milieu ontoereikend heeft gemotiveerd dat, ondanks het hanteren van een 5 km-rekgrens in de stikstofberekeningen, uit het Deelrapport gebiedsbescherming (2019) volledige, precieze en definitieve constatering en conclusies kunnen worden verkregen die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van het tracé voor de betrokken Natura 2000-gebieden kunnen wegnemen.

Bij het nu voorliggende plan is het SRM2-rekenmodel toegepast, maar is geen toepassing gegeven aan de afkap van de beoordeling van de gevolgen op 5 km. Uit het deskundigenrapport volgt dat de afstand tussen de meest zuidelijke bron waar emissie vanwege verkeer optreedt tot het meest noordelijke punt waar depositie optreedt circa 4 kilometer bedraagt.

22.3. Nu in dit geval geen afbreking van de berekening van stikstofeffecten als gevolg van verkeer heeft plaatsgevonden, is er geen reden om aan te nemen dat de stikstofdepositie op dit punt niet juist is bepaald. Het betoog slaagt niet.

Gewogen gemiddelde verkeersintensiteit (piekdepositie in de zomer)

22.4. Stichting Duinbehoud en anderen betogen dat de effecten van verkeer zijn onderschat doordat is gerekend met een gewogen gemiddelde verkeersintensiteit. Maar juist in de zomermaanden zijn de ecologische effecten van stikstofdepositie merkbaar in natuurgebieden. En dan is de verkeersintensiteit hoog.

22.5. De Afdeling stelt vast dat de berekening van de stikstofdepositie in AERIUS geen onderscheid maakt naar de periode (zomer of winter) waarin de depositie wordt veroorzaakt. De emissies die worden toegeschreven aan een plan worden in het programma AERIUS uitgedrukt in een emissie per jaar. Dit is in het deskundigenbericht bevestigd. Daarbij is van belang dat de effecten van stikstofdepositie zich niet steeds onmiddellijk voordoen. Het betoog slaagt niet.

Uitstoot vanuit strandhuisjes

23. Het Zijper Landschap betoogt dat strandhuisjes weliswaar geen gasaansluiting krijgen, maar dat andere voorzieningen voor koken, stoken en buiten vuur, waaronder ook een houtkachel, niet zijn uitgesloten. In dit verband wijst zij op de uitspraak van de Afdeling van 1 september 2021, 202002509/1/R1, over uitstoot bij volledig gasloze woningen.

23.1. In de PB is ervan uitgegaan dat de strandhuisjes niet worden voorzien van een gasgestookte voorziening voor verwarming en warm water en daarom geen stikstof emitteren.

23.2. De raad heeft naar voren gebracht dat open vuur op het strand is verboden op grond van artikel 5.34 van de Algemene plaatselijke verordening Schagen 2016. Door de exploitanten is aangegeven dat er geen houtkachels in de strandhuisjes komen. Een verbod hierop zal expliciet in de huurovereenkomsten met de exploitanten worden opgenomen. Een houtkachel, waarvoor ook een schoorsteen is vereist, past bovendien niet in het concept.

De Afdeling overweegt dat bij de berekening van de stikstofdepositie vanwege de strandhuisjes uit mocht worden gegaan van elektriciteit als bron van warm water en verwarming. De raad kon, gelet op het feit dat het gaat om nieuwe huisjes die zonder voorzieningen voor houtkachels worden gebouwd, ervan uitgaan dat geen houtstook plaats vindt. In het aangevoerde is dus geen reden om aan te nemen dat de stikstofdepositie als gevolg van de uitstoot van de strandhuisjes niet goed is vastgesteld. Het betoog slaagt niet.

Uitstoot vanuit strandpaviljoens

24. Het Zijper Landschap betoogt dat de emissies van stikstof als gevolg van verwarming, warm water en koken in de strandpaviljoens onvoldoende zijn meegenomen in de PB. Volgens haar is ten onrechte uitgegaan van een emissiefactor van 0,16, zoals die wordt gehanteerd voor kantoren. Dat zou een factor 1 moeten zijn voor binnen en 0,5 voor de terrassen.

24.1. De raad stelt dat, omdat geen kengetal bestaat voor horeca ten behoeve van het uitvoeren van een AERIUS-berekening, aangesloten is bij een categorie die zo dicht mogelijk bij de strandpaviljoens aansluit qua gebruik. Dat is de categorie "wonen en werken", waarbij vervolgens voor de subcategorie 'kantoren en winkels' als representatieve weergave is gekozen. De raad geeft daarbij aan dat gasverbruik voor koken zeer minimaal is ten opzichte van gasverbruik voor verwarming en dat het kengetal voor kantoren en winkels het beste past bij een strandpaviljoen, welk gasgebruik met name gericht is op verwarming.

24.2. In de PB is voor de strandpaviljoens de emissie van stikstof berekend als gevolg van gebruik van gas voor verwarming en warm water. De emissies van de paviljoens zijn berekend op basis van een maximaal oppervlak van 1.000 m<sup>2</sup>, inclusief terrassen. Omdat de terrassen niet verwarmd worden is uitgegaan van maximaal 700 m<sup>2</sup> binnenruimte. Voor de binnenruimte is van een emissiefactor van 0,16 kg NO<sub>x</sub> per jaar per m<sup>2</sup> uitgegaan.

24.3. In het deskundigenbericht is aangegeven dat de emissiewaarde behorende bij de categorie 'kantoren en winkels' de emissie vanuit de horeca beter benadert dan de emissie vanuit een woning. Omdat sprake is van intensiever gebruik is de emissie per m<sup>2</sup> van de categorie 'kantoren en winkels' vele malen hoger dan die van woningen. De Afdeling ziet in hetgeen is aangevoerd geen reden om hier anders over te denken.

In het deskundigenbericht is voorts aangegeven dat er geen reden is voor een toeslag op de emissiefactor voor de emissie die vrijkomt voor koken en warm water, omdat het gasverbruik in het paviljoen gericht zal zijn op verwarming van de vrijstaande paviljoens, gegeven hun grote raampartijen, het feit dat deuren veelvuldig open gaan en staan en de weersomstandigheden. Ook op dit punt ziet de Afdeling in wat is aangevoerd geen aanleiding voor een ander oordeel.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie uitgangspunten

25. Het voorgaande leidt de Afdeling tot de slotsom dat in het aangevoerde geen grond ligt voor het oordeel dat bij het maken van de PB is uitgegaan van onjuiste uitgangspunten.

Instandhoudingsmaatregelen als mitigerende maatregelen gebruikt

26. Het Zijper Landschap en Stichting Duinbehoud en anderen betogen dat in de PB ten onrechte rekening is gehouden met instandhoudingsmaatregelen. In de PB wordt gesproken over beheermaatregelen. Zulke maatregelen zijn als instandhoudingsmaatregelen, dan wel passende maatregelen te kenmerken. Het Zijper Landschap en Stichting Duinbehoud menen dat deze beheermaatregelen in strijd met de PAS-uitspraak als mitigerende maatregelen zijn gebruikt. Ook stellen Het Zijper Landschap en Stichting Duinbehoud dat de positieve effecten van de maatregelen niet zeker zijn, zodat met die effecten geen rekening mocht worden gehouden in de PB. Ter onderbouwing van hun stelling wijst Het Zijper Landschap naar het eerder genoemde rapport van 22 maart 2021.

26.1. Volgens de raad is in de PB rekening gehouden met al langer bestaande reguliere beheermaatregelen en bestaand terreinbeheer. Deze maatregelen zijn echter niet als mitigerende maatregelen meegewogen. De PAS-maatregelen die nog niet zijn uitgevoerd, zijn ook niet meegenomen.

26.2. De Afdeling heeft eerder geoordeeld in haar uitspraak van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, dat de positieve gevolgen van instandhoudings- en passende maatregelen die nodig zijn voor het behoud of het voorkomen van verslechtingen of significante verstoringen van de habitats en soorten waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen, onder bepaalde voorwaarden in de PB kunnen worden betrokken bij de beoordeling van de staat van instandhouding van de soorten en typen waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen. Dat is het geval als ze

ten tijde van de PB zijn uitgevoerd én de verwachte voordelen van die uitgevoerde maatregelen op dat moment vaststaan.

De positieve gevolgen van dergelijke instandhoudings- en passende maatregelen kunnen in een PB niet worden ingezet ter mitigatie van de gevolgen van een plan of project.

26.3. In de PB worden de beheermaatregelen en bestaand terreinbeheer beschreven. Per habitatype is aangegeven welke maatregelen in het beheerplan zijn beschreven als maatregelen die al worden uitgevoerd en op de planning staan om uitgevoerd te worden. De Afdeling stelt vast dat deze maatregelen niet als mitigerende maatregelen zijn betrokken in de PB.

26.4. Het Zijper Landschap betoogt, onder verwijzing naar het rapport van Hadron, dat in verschillende passages in de PB beheermaatregelen als mitigerende maatregelen zijn betrokken. Zo wijst Het Zijper Landschap op de conclusie van paragraaf 3.3.2 voor het habitatype H2130B Grijze duinen (kalkarm) waarin betekenis wordt gehecht aan beheermaatregelen. De volledige tekst van die conclusie is: "Ondanks lokale en kleine overschrijdingen van de KDW voor het habitatype H2130B Grijze duinen (kalkarm) heeft dit habitatype zich in het Zwanenwater & Pettemerduinen goed kunnen ontwikkelen. De beperkte toename van de stikstofdepositie leidt, mede gezien de continuering van het beheer en uitvoering van de beheerplanmaatregelen, niet tot significante verslechtering van de kwaliteit van het habitatype." Uit deze passage volgt naar het oordeel van de Afdeling niet dat bij de beoordeling van de gevolgen van het plan de positieve gevolgen van de beheermaatregelen worden gewogen tegenover de negatieve gevolgen van het plan. Verder heeft Het Zijper Landschap gewezen op een passage in paragraaf 3.3.5 van de PB. In die passage over het habitatype H2150 Duinheiden met struikhei staat: "De duinheiden in dit deelgebied hebben, ondanks de jarenlange overschrijding van de KDW, een redelijk goede kwaliteit, mede gezien het voorkomen van kenmerkende soorten voor het habitatype, waaronder veel korstmossen. Verslechtering van de kwaliteit van het habitatype als gevolg van geringe toename van de stikstofdepositie treden daarom niet op, bij gelijkblijvend beheer en uitvoering van de maatregelen in het beheerplan." Ook hier ziet de Afdeling dat de continuering van de beheermaatregelen wordt betrokken bij de beoordeling van de staat van instandhouding van het gebied; van een weging van de effecten van die maatregelen tegenover de negatieve effecten van het plan, is echter geen sprake. Ook in andere passages van de PB ziet de Afdeling niet dat beheermaatregelen als mitigerende maatregelen zijn betrokken in de beoordeling. In zoverre slaagt dit betoog niet.

26.5. Ook voor instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen geldt de eis dat deze slechts in een PB betrokken kunnen worden indien deze maatregelen ten tijde van de PB zijn uitgevoerd én de verwachte voordelen van die uitgevoerde maatregelen op dat moment vaststaan. In de PB zijn per habitatype de reguliere beheermaatregelen voor de eerste beheerplanperiode van het beheerplan 2017 beschreven. Daar waar in de beoordeling van de gevolgen van het plan voor een bepaald habitatype wordt verwezen naar beheermaatregelen, betreft dat steeds de continuering van al uitgevoerde, bestaande, in uitvoering zijnde maatregelen. De Afdeling oordeelt daarom dat in de PB geen instandhoudings- en passende maatregelen zijn betrokken bij de beoordeling van de staat van instandhouding van een habitatype die niet zijn uitgevoerd en waarvan de effecten niet vaststaan.

26.6. Het betoog slaagt niet.

Autonome ontwikkeling onjuist in aanmerking genomen

27. Het Zijper Landschap betoogt, onder verwijzing naar het rapport van Hadron, dat ten onrechte autonome ontwikkelingen in de PB zijn betrokken. In het rapport van Hadron is verwezen naar verschillende passages in de PB waaruit volgt dat de autonome daling van de stikstofdepositie een rol speelt in de beoordeling. Stichting Duinbehoud en anderen betogen dat autonome ontwikkelingen onjuist in de PB zijn betrokken.

27.1. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de hierboven genoemde uitspraak van 29 mei 2019, mogen bij het bepalen van de staat van instandhouding van de habitatypen en soorten waarvoor een plan significante gevolgen kan hebben, de positieve gevolgen van autonome ontwikkelingen worden betrokken indien die vaststaan. De positieve gevolgen van autonome ontwikkelingen kunnen echter niet worden betrokken bij de vraag of de negatieve gevolgen van een plan of project kunnen worden voorkomen of verminderd.

27.2. In het rapport van Hadron wordt gewezen op paragraaf 3.3.2 van de PB. Daar staat onder het kopje "Beoordeling gevolgen areaal en kwaliteit" het volgende: "In de afgelopen decennia is sprake geweest van een (aanzienlijke) overschrijding van de KDW voor het habitatype H2130B Grijze duinen (kalkarm), van enkele honderden molen/ha/jaar in grote delen van het gebied, tot 1000 mol N/ha/jaar op enkele locaties. De achtergronddepositie is in de afgelopen jaren echter langzaam gedaald, en zal volgens het Basisscenario Bestaand Beleid in de komende jaren verder dalen. Ondanks deze daling zal ook in 2030 (het verst weg gelegen jaar waarvoor prognoses zijn gegeven) nog sprake van overschrijding op het habitatype in het gehele Natura 2000-gebied." De Afdeling ziet in deze passage en ook overigens in de PB niet dat sprake is van een weging van de positieve gevolgen van autonome ontwikkelingen ten opzichte van de negatieve effecten van het plan. Het betoog slaagt niet.

#### Ecologische effectbeoordeling

##### Inleiding

28. In de PB is voor de habitattypen waarvoor dit plan tot een toename van de stikstofdepositie leidt en waarbij sprake is van een bestaande overschrijding van de KDW door middel van een ecologische systeemanalyse onderzocht of de berekende toenames zullen leiden tot aantasting van areaal en kwaliteit. Voor die habitattypen wordt in de PB geconcludeerd dat deze habitattypen zich niet alleen hebben gehandhaafd, maar soms ook zijn uitgebreid of in kwaliteit zijn verbeterd sinds de laatste integrale vegetatiekartering in 2004. Op basis hiervan wordt geconcludeerd dat de relatief beperkte overschrijdingen van de KDW's, de natuurlijke dynamiek in het gebied en het gevoerde beheer (waaronder begrazing) hebben voorkomen dat stikstof een nadelige invloed heeft gehad op deze habitattypen.

Het is gezien de huidige kwaliteit van de habitattypen uitgesloten dat door de geringe bijdrage aan de stikstofdepositie vanwege de ontwikkelingen die het bestemmingsplan mogelijk maakt, een afname van de kwaliteit van deze habitattypen optreedt. De toename van stikstofdepositie leidt daarom niet tot significante verslechtering van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied "Zwanenwater & Pettemerduinen", zo staat in de PB.

29. Het Zijper Landschap stelt dat de PB leemten vertoont, niet is gebaseerd op de beste wetenschappelijke inzichten en onvoldoende nauwkeurig is om wetenschappelijk deugdelijk de gevolgen van het plan te kunnen toetsen. Het Zijper Landschap wijst er op dat de beoordeling van de staat van instandhouding is gebaseerd op niet gedocumenteerde veldbezoeken. Het Zijper Landschap vindt het bovendien niet duidelijk wat met 'kwaliteit van een habitatype' en met 'goed' wordt bedoeld.

Het Zijper Landschap illustreert haar betoog aan de hand van het prioritair habitatype H2130B, grijze duinen kalkarm, dat meer dan 20% van de oppervlakte van het gebied beslaat. Het Zijper Landschap acht onvoldoende onderbouwd dat het habitatype zich heeft gehandhaafd sinds de laatste integrale vegetatiekartering dan wel sindsdien is verbeterd van onvoldoende naar goed.

29.1. In het deskundigenbericht van de STAB is over de veldbezoeken vermeld dat er geen systematische beschrijving is van wat is aangetroffen of een verantwoording van de wijze van werken. Dit wordt bevestigd door de toelichting van de raad gegeven in de memo "Methodiek veldwerk Passende Beoordeling 2019". In die memo is onder meer aangegeven dat van de kwantiteit aan habitattypen geen systematische inschatting is gemaakt. Verder blijkt dat die toelichting geen beschrijving omvat van de wijze van uitvoering van de veldbezoeken, dan wel van hetgeen toen is aangetroffen.

29.2. De raad heeft na vaststelling van het plan een nader onderzoek uitgevoerd voor het zuidelijk deel van Zwanenwater & Pettemerduinen waar de planbijdrage met maximaal 0,75 mol N/ha/jr wat hoger is. Het nader onderzoek bestaat uit:

- het rapport "Vegetatiekartering Pettemerduinen 2020" van 15 februari 2021, opgesteld door Arcadis en Van der Goes en Groot, en

- het rapport "Florakartering Pettemerduinen 2020" van 15 februari 2021, opgesteld door Arcadis en Van der Goes en Groot.

Vervolgens heeft de raad het rapport "Actuele kwaliteit habitattypen Pettemerduinen" van 30 juni 2021, opgesteld door Arcadis, ingebracht. Dit rapport bevat de vertaalslag van bovenstaande

vegetatie- en florakaracteringen naar de staat van instandhouding van de habitattypen. In het nader stuk van 2 september 2021 heeft de raad nog een "peer review" ingebracht op het rapport van Arcadis van 30 juni 2021. Dat is het rapport "Kwaliteitsbeoordeling".

29.3. Het Zijper Landschap heeft door Hadron een reactie laten uitbrengen. In de notitie "Contra-Expertise" van 23 november 2021 (hierna: contra-expertise) is gereageerd op de alsnog uitgevoerde analyses. Aangevoerd is in de eerste plaats dat ook voor het noordelijke deel van het Natura 2000-gebied nieuwe vegetatiekaracteringen gemaakt hadden moeten worden. Daarnaast is in algemene zin kritiek geuit op de uitgevoerde kwaliteitsbeoordeling. Hierna wordt die kritiek besproken.

Omvang van het onderzoeksgebied

30. Het Zijper Landschap meent dat voor het noordelijke deel van het Natura 2000-gebied "Het Zwanenwater", ook nieuwe vegetatiekaracteringen gemaakt hadden moeten worden. Weliswaar is de depositie in dat deel van het gebied als gevolg van dit plan gering, maar ook als de bijdrage van het plan heel klein is, kan het effect daarvan zeer negatief zijn. Volgens Het Zijper Landschap moet namelijk niet het planeffect afzonderlijk worden beoordeeld, maar samen met de achtergronddepositie, voor zover die boven de KDW uitkomt. Elke depositie in een overbelaste situatie tast daarom de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied aan.

30.1. De raad stelt hierover dat in de delen die buiten de reikwijdte van de karaktering en kwaliteitsanalyse vallen, de depositie nergens hoger dan 0,02 mol/ha/jaar is. Voor die delen volstaan volgens de raad de algemene conclusies in de PB over de staat van instandhouding.

30.2. De Afdeling stelt voorop dat in het algemeen geen verplichting bestaat om ten behoeve van het vaststellen van de staat van instandhouding van een Natura 2000-gebied bij een PB, nieuwe vegetatie- en florakaracteringen te maken. In dit geval is echter in de PB, op basis van de veldbezoeken, geconstateerd dat de feitelijke conditie van de verschillende habitattypen beter is dan volgt uit de bestaande vegetatiekaracteringen (gebaseerd op de situatie in 2004). In zo'n geval moeten die bevindingen goed worden gedocumenteerd en navolgbaar zijn. Het maken van nieuwe karakteringen kan daartoe een middel zijn, maar de bevindingen van de PB hadden ook op andere wijze kunnen worden onderbouwd.

Ook stelt de Afdeling vast dat het standpunt van Het Zijper Landschap dat bij elke toename, hoe gering ook, van de stikstofdepositie in een overbelaste situatie, steeds sprake is van een aantasting van de natuurlijke kenmerken van dat gebied, niet juist is. Niet op voorhand is uitgesloten dat de conclusie in een PB dat een geringe bijdrage op een gebied niet tot een dergelijke aantasting leidt, voldoende is onderbouwd. Die onderbouwing is in dit geval gegeven, ook voor het noordelijke deel van het Natura 2000-gebied. In de PB is voor de verschillende habitattypen steeds ook aangegeven of dat habitatype ook in het noordelijk deel van het Natura 2000-gebied voorkomt, of en in welke delen van dat gebied sprake is van overschrijding van de KDW voor het betreffende habitatype en welke beheermaatregelen daar worden genomen. De ecologische beoordeling heeft daarmee nadrukkelijk ook betrekking op het gebied Het Zwanenwater.

Gevolgen voor Het Zwanenwater

31. In het rapport van Arcadis van 30 juni 2021 is vermeld: "De in Pettemerduinen voorkomende habitattypen hebben overwegend een goede kwaliteit. De kwaliteit van habitattypen is ten opzichte van 2004 niet afgenomen, eerder iets toegenomen. Ook oppervlaktes van de meeste habitattypen zijn gelijk gebleven of (licht) toegenomen. Voor een aantal aanwezige habitattypen (H2130B, H2150 en H2180A) is de stikstofdepositie nog steeds te hoog, voor de overige habitattypen is de stikstofdepositie (vrijwel) overal lager dan de KDW.

De matige kwaliteit van de habitattypen H2150 en H2180A heeft niet direct met stikstofdepositie te maken. In de kalkarme duingraslanden H2130B zijn weinig negatieve gevolgen van stikstofdepositie zichtbaar, als gevolg van de positieve invloeden van begrazing en verstuiving."

Door de raad is aangegeven dat de conclusies van het rapport "Actuele kwaliteit habitattypen Pettemerduinen", de conclusies van de PB, gebaseerd op veldbezoeken, bevestigen.

Beoordeling habitattypen

31.1. Het Zijper Landschap betoogt, op basis van de contra-expertise, dat voor de tien habitattypen

in het natura 2000-gebied waarvoor de KDW wordt overschreden, beoordeeld had moeten worden wat de gevolgen van het plan zijn en dat het plan pas vastgesteld kan worden als voor al die tien habitattypen de staat van instandhouding goed is. Het Zijper Landschap stelt dat uit het rapport van Arcadis volgt dat voor zes van de tien habitattypen de kwaliteit matig is, zodat de conclusie dat de natuurlijke kenmerken van het gebied door het plan niet worden aangetast, niet juist is. Ook wijst Het Zijper Landschap erop dat voor verschillende habitattypen een uitbreidingsdoelstelling voor de oppervlakte of een verbeterdoelstelling voor de kwaliteit geldt, zodat niet kan worden volstaan met de constatering dat door het plan geen verslechtering zal optreden.

31.2. De Afdeling overweegt dat in de PB voor de door Het Zijper Landschap aangeduide tien habitattypen een beoordeling van de gevolgen van het plan is gemaakt. In het rapport van Arcadis is voor alle 19 habitattypen waarvoor in de aanwijzing van het Natura 2000-gebied Pettemerduinen en Zwanenwater instandhoudingsdoelstellingen zijn opgenomen, een analyse gemaakt. Vier van die habitattypen komen in de Pettemerduinen niet voor. De overige 12 habitattypen zijn onderzocht; voor drie habitattypen wordt geconcludeerd dat de kwaliteit matig is.

In de conclusie van de contra-expertise is aangegeven dat voor zes habitattypen de oppervlakte is afgenomen en/of de huidige kwaliteit matig is. De conclusie in de contra-expertise over de afname van de oppervlakte is daarbij gebaseerd op een eigen analyse van Hadron waarbij een vergelijking is gemaakt met de vegetatiekaarten op basis van de habitatkaarten van 2014. De Afdeling overweegt dat uit de vergelijking met de vegetatiekaarten van 2014 niet op zichzelf kan worden afgeleid dat een habitatype in een matige toestand verkeert. Ook uit de constatering, zoals Het Zijper Landschap stelt, dat niet zeker is dat de oorzaken voor de matige situatie van habitattypen, een andere is dan de overbelasting van stikstof, kan niet worden afgeleid dat een habitatype de kwaliteit matig heeft. De Afdeling gaat er daarom van uit dat voor drie habitattypen de kwaliteit matig aan de orde is, zoals aangegeven in het rapport van Arcadis.

Voorts overweegt de Afdeling dat het standpunt van Het Zijper Landschap dat een plan slechts kan worden vastgesteld als de habitattypen die gevolgen van het plan ondervinden zich in een goede staat van instandhouding bevinden, niet juist is. Vast moet staan dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied als gevolg van het plan niet worden aangetast. Ook kan Het Zijper Landschap niet worden gevolgd in het standpunt dat, omdat voor bepaalde habitattypen een uitbreidings- of verbeteringsdoelstelling geldt, niet volstaan kan worden met de conclusie dat geen verbetering optreedt. Een plan kan niet slechts dan worden vastgesteld als een positief effect voor de instandhoudingsdoelstellingen daarvan het gevolg is.

#### Trendanalyse

32. Stichting Duinbehoud en anderen betogen dat ten onrechte geen trendanalyse is uitgevoerd. Het Zijper Landschap betoogt dat ten onrechte geen vergelijking is gemaakt met de kwaliteit van de habitattypen, waaronder H2130B (grijze duinen kalkarm), op de Europese referentiedatum van 7 december 2004. Ook voert Het Zijper Landschap aan dat niet is aangetoond dat de goede kwaliteit van habitattypen, ondanks de hoge stikstofdepositie verklaard kan worden door de aanwezigheid van natuurlijke processen en het gevoerde terreinbeheer.

32.1. De Afdeling overweegt dat niet vereist is dat in een PB wordt onderzocht wat de oorzaken zijn van de staat van instandhouding van een betrokken Natura 2000-gebied. De gevolgen van het plan voor het Natura 2000-gebied moeten worden onderzocht, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen. Ook het vergelijken van de staat van instandhouding met de situatie ten tijde van de aanwijzing van het gebied als Natura 2000-gebied is niet vereist. Bij de beoordeling van de gevolgen van het plan kan worden uitgegaan van de actuele staat van instandhouding van het gebied en is een trendanalyse niet vereist.

#### Uitkomst in strijd met gegevens beheerplan

33. Het Zijper Landschap stelt dat de conclusies in strijd zijn met gegevens uit het beheerplan. In de gebiedsanalyse uit het beheerplan uit oktober 2017 staat dat voor alle tien habitattypen stikstof een knelpunt vormt en dat voor alle tien habitattypen maatregelen nodig zijn voor de instandhoudingsdoelstellingen. Voor zeven habitattypen (inclusief H2130B) is een verslechtering geconstateerd waarvoor stikstof mede de oorzaak is. Zonder voorgenomen maatregelen komen de

doelstellingen in gevaar. Voor drie habitattypen vormt stikstof een potentiële bedreiging, aldus Het Zijper Landschap

33.1. De Afdeling stelt vast dat de PB is gebaseerd op een actuele ecologische beoordeling. Dat de beoordeling van de staat van instandhouding van de verschillende habitattypen in die PB een andere is dan die in het beheerplan 2017 is gemaakt, betekent op zichzelf niet dat de in het PB vervatte ecologische beoordeling niet juist kan zijn.

Gemiddelde stikstofdepositie over groter gebied beschouwd (plaatselijke piekdepositie)

34. Het Zijper Landschap betoogt dat ten onrechte de gemiddelde depositie over een groter gebied als argument in de PB is betrokken. Ecologisch gaat het om de depositie op de locatie waar die plaatsvindt.

34.1. In de PB is vermeld dat als gevolg van het plan een toename van de stikstofdepositie optreedt van maximaal 0,75 mol/ha/jaar. Daarbij wordt opgemerkt: "Omdat de depositietoenames snel afnemen naarmate de afstand tot het bestemmingsplan groter wordt, zijn de gemiddelde toenames van de stikstofdepositie in het gebied aanmerkelijk lager." Ook bij de beoordeling van de gevolgen van het plan voor de onderscheiden habitattypen wordt op verschillende plaatsen in de PB niet alleen overwogen dat voor een bepaald habitatype op een locatie dichterbij het plangebied een bepaalde maximale depositie optreedt, maar ook dat de gemiddelde depositie voor het betreffende habitatype lager is.

34.2. De Afdeling overweegt dat de PB hiermee de spreiding van de depositie onder woorden brengt. Omdat steeds ook de maximale depositie wordt benoemd als gevolg van het plan op het Natura 2000-gebied als geheel en per habitatype, en omdat bij de ecologische beoordeling de gemiddelde depositie niet als uitgangspunt is genomen, overweegt de Afdeling dat het aangevoerde over de spreiding van de depositie, niet betekent dat van een gemiddelde depositie is uitgegaan bij de beoordeling van de gevolgen van het plan. Het betoog slaagt niet.

Conclusie stikstof

34.3. De Afdeling concludeert dat voorafgaand aan de vaststelling van het plan de PB onvoldoende informatie bevatte om de conclusie te dragen dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Pettemerduinen & Zwanenwater niet worden aangetast. Zoals in het deskundigenrapport van de STAB is aangegeven, was de voor die conclusie dragende informatie uit de veldbezoeken niet navolgbaar. Het plan is daarom in strijd met artikel 2.7, tweede lid, gelezen in combinatie met 2.8, eerste lid, van de Wnb vastgesteld.

34.4. De Afdeling ziet echter aanleiding in zoverre de rechtsgevolgen in stand te laten. In de nadere onderzoeken is voor het zuidelijke deel van het Natura 2000-gebied - de Pettemerduinen -, waar de grootste gevolgen van het plan optreden, alsnog de staat van instandhouding onderbouwd. Op basis van wat daartegen is aangevoerd kan niet worden gesteld dat de conclusie dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast door dit plan, onjuist is. Daarbij overweegt de Afdeling dat weliswaar voor het noordelijke deel van het natura 2000-gebied - het Zwanenwater - geen nader onderzoek is uitgevoerd, maar dat dit geen reden is om de gevolgen van het plan niet in stand te laten. De reden daarvoor is dat de nadere onderzoeken voor het zuidelijk deel van het Natura 2000-gebied de bevindingen van de PB zoals gemaakt voorafgaand aan de vaststelling van het plan, bevestigen. Er is geen reden om aan te nemen dat dat voor het noordelijke deel van het gebied niet net zo geldt.

Natuur overig

Verstoring Natura 2000-gebied door recreatie

35. Het Zijper Landschap betoogt dat in het MER niet voldoende is erkend dat het plan ook leidt tot een toename van de recreatie in het Natura 2000-gebied, onder andere vanwege een fietspad. Over dit fietspad gaat alle recreatieverkeer tussen Petten en de voorzieningen in Sint Maartenszee. Het fietspad wordt ook als wandelpad gebruikt. Het Zijper Landschap vreest een sterk negatieve invloed op broedvogels als gevolg van deze recreatiedruk.

Het Zijper Landschap wijst er verder op dat de "Quickscan" ten behoeve van de Wnb-ontheffing gebaseerd is op slechts één veldbezoek. Volgens haar is hiermee onvoldoende onderzocht of een

ontheffing kan worden verleend. Het Zijper Landschap wijst in het bijzonder op negatieve effecten voor de bunzing, hermelijn en wezel.

Daarnaast is volgens Het Zijper Landschap onvoldoende onderzoek gedaan naar de effecten op vogels in de kuststrook en de verstoring die plaatsvindt door dag en nacht bewoning van de strandhuisjes in het seizoen.

35.1. In het deskundigenbericht van de STAB is vermeld dat de toename als gevolg van het voorliggend plan van het aantal recreanten dat Natura 2000-gebieden zal bezoeken, beperkt zal zijn. De recreanten komen voornamelijk om op het strand te recreëren. De paviljoenbezoekers of strandhuisgasten die wel Natura 2000-gebieden bezoeken zijn gehouden om zich op bestaande paden te bewegen. Het voorliggende plan ziet niet op uitbreiding van paden in Natura 2000-gebied. De bestaande paden zijn reeds voor de mogelijke verstoring daarvan beoordeeld. De toename van het gebruik van die paden zal niet dusdanig zijn, dat er een meetbare of een significant grotere verstoring vanuit zal gaan, aldus het deskundigenbericht. Het Zijper Landschap heeft deze conclusie onvoldoende onderbouwd bestreden. De raad heeft zich dan ook terecht op het standpunt gesteld dat de Wnb niet aan de uitvoering van het plan in de weg staat. Dit betoog faalt.

Verstoring vanuit het plangebied

36. Het Zijper Landschap betoogt dat het dag en nacht bewonen van de strandhuisjes in het seizoen leidt tot verstoring in de vorm van licht en geluid van (broed)vogels in de kuststrook. Volgens haar is de lichtproductie in het onderzoek ten onrechte afgestemd op 'huiselijk' gebruik. Verder bestrijdt zij de stelling uit de nota van zienswijzen dat geen sprake is van hoge geluidsproductie. Juist in het zomerseizoen doet zich die hoge geluiduitstraling voor.

36.1. In paragraaf 4.3.2.2 van de plantoelichting staat, onder verwijzing naar de PB in bijlage 3, dat verstoringseffecten als gevolg van de strandhuisjes en paviljoens op de aangewezen soorten van het Natura 2000-gebied Zwanenwater & Pettemerduinen kunnen worden uitgesloten. Het strand is geen broedgebied van kwalificerende vogels, het duingebied is afgerasterd en het dichtstbijzijnde vogelrichtlijngebied bevindt zich op meer dan 3 kilometer afstand. Het Zijper Landschap heeft niet overtuigend beargumenteerd dat de raad de effecten op vogels vanwege licht en geluid te rooskleurig in beeld heeft gebracht. Gelet hierop heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat er geen invloed is op de vogels binnen het Vogelrichtlijngebied. Dit betoog faalt.

Parkeerplaatsen nabij Natuurnetwerk Nederland (NNN)

37. Het Zijper Landschap vreest een verstoring op het NNN vanwege twee parkeerplaatsen aan de westzijde van de Zijperweg. [appellant sub 4] en Het Zijper Landschap betogen verder dat de voorziene uitbreiding van de parkeerplaats aan de Spreeuwendijk en de Korfwaterweg kan leiden tot aantasting van het NNN. [appellant sub 4] voert hierbij aan dat de dijk een rol speelt als ecologische corridor tussen kunstduinen en het bos.

Het Zijper Landschap stelt tot slot dat de parkeerplaatsen op 25 m van het NNN liggen. Ook sluit het gebied waar de uitbreiding van de parkeerplaats is voorzien aan de oostzijde aan op de natuur.

37.1. De raad stelt dat de betrokken gronden geen deel uitmaken van het NNN. Het perceel is aan drie kanten omgeven door stedelijk gebied. Het perceel vormt daarmee geen ecologische schakel tussen (al dan niet beschermde) natuurterreinen, ook al grenst het aan de oostzijde aan de Pettemerduinen. Er is daarom geen reden geweest om in het bestemmingsplan rekening te houden met een ecologische verbindingfunctie van dit terrein, aldus de raad.

37.2. In de actualisatie van de Quicksan van 18 maart 2020 is vermeld: "De parkeerplaats ligt ingeklemd tussen de Spreeuwendijk, Korfwaterweg, een rij woningen aan de noordkant en het natuurgebied Pettemerduinen aan de oostkant. Een deel van het terrein is momenteel al in gebruik als parkeerplaats (de noordkant) en dit zal worden uitgebreid met het zuidelijk deel wat momenteel nog uit duinbegroeiing bestaat. De begroeiing bestaat uit grote stukken aangesloten rimpelroos begroeiing, zwarte dennen van enkele meters hoog en hier en daar wat grazige vegetatiedelen hiertussen. Het gebied bevat veel zwerfafval en het wordt veel betreden door mensen." Verder is de conclusie getrokken dat door het verwijderen van de aanwezige begroeiing tussen de Spreeuwendijk en de huidige parkeerplaats potentiële rust- of verblijfplaatsen van bunzing, hermelijn of wezel kunnen verdwijnen. Effecten op deze soorten zijn niet uitgesloten. Er worden maatregelen



voorgesteld. Als gevolg van het toepassen van de maatregelen zullen de mogelijke overtredingen van de verbodsbepalingen op broedvogels worden voorkomen, aldus de conclusie in de actualisatie van de Quicksan.

37.3. In het deskundigenbericht is vermeld dat deze beschrijving correct is. De begroeide gronden hebben een duinachtig karakter maar vormen geen verbindingszone tussen verschillende natuurgebieden. Volgens het deskundigenbericht is het begroeide deel van de gronden waarop de uitbreiding van het parkeerterrein is voorzien, een uitloper van het groengebied aan de oostzijde. De gronden waarop de uitbreiding van het parkeerterrein is voorzien, behoren niet tot het NNN.

37.4. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen grond om aan de bevindingen in het deskundigenbericht te twijfelen. De raad heeft zich gelet op de conclusies in het deskundigenbericht terecht op het standpunt gesteld dat het plan geen versturende werking op het NNN heeft.

Uitvoerbaarheid, Wnb-ontheffing

38. [appellant sub 4] betoogt dat effecten op de bunzing, hermelijn of wezel volgens de Quicksan niet worden uitgesloten en daarmee is niet uitgesloten dat geen afbreuk wordt gedaan aan de gunstige staat van de instandhouding van deze dieren. Om die reden kan de raad niet stellen dat de Wnb niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

38.1. De raad heeft gesteld dat de aanwezigheid van deze soorten in het gebied tussen de Spreeuwendijk en de huidige parkeerplaats niet met zekerheid is uitgesloten. Daarom is aanbevolen nader onderzoek te doen naar de eventuele aanwezigheid van kleine marters. Wanneer deze soorten aanwezig zijn, kunnen maatregelen worden uitgewerkt om overtreding van de Wnb ten aanzien van deze soorten te voorkomen. Eventueel kan daarbij ook een ontheffing worden aangevraagd. Daarmee is de uitvoering van het bestemmingsplan mogelijk. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich terecht op dit standpunt gesteld. Dit betoog faalt.

Uitvoerbaarheid Wnb-vergunning

38.2. Voor zover Stichting Duinbehoud en anderen en Het Zijper Landschap betogen dat vanwege de lopende procedure over de intrekking van de Wnb-vergunning onzekerheid bestaat over de uitvoerbaarheid van het plan, overweegt de Afdeling dat de Wnb een afzonderlijk toetsingskader voor de gevolgen van een bestemmingsplan op een Natura 2000-gebied bevat. Gelet op dit afzonderlijke toetsingskader behoeft in het licht van de aangevoerde beroepsgrond in zoverre niet te worden ingegaan op de uitvoerbaarheid van het plan. De Afdeling heeft in deze uitspraak reeds beoordeeld of het plan in zoverre in overeenstemming is met de Wnb.

Plangebied binnen NNN

39. Het Zijper Landschap betoogt dat niet deugdelijk is onderbouwd dat het plan geen activiteiten mogelijk maakt die per saldo leiden tot een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden van het NNN. Hierbij voert zij aan dat in het MER staat dat het plangebied buiten NNN ligt terwijl dat niet klopt.

39.1. In het verweerschrift is beschreven dat het deel van het plangebied dat binnen het NNN valt de bestemming "Natuur - Duin" heeft gekregen. Op die gronden is alleen ondergeschikt recreatief medegebruik toegestaan, uitsluitend in de vorm van picknickvoorzieningen en naar de aard daarmee gelijk te stellen kleinschalige voorzieningen.

39.2. Artikel 19 van de PRV luidt:

"1. Een bestemmingsplan voor gebieden aangeduid op kaart 4 en op de digitale verbeelding ervan als natuurnetwerk Nederland of als natuurverbinding strekt tot de bescherming, instandhouding en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van de gebieden.

2. Een bestemmingsplan als bedoeld in het eerste lid stelt regels in het belang van de bescherming, instandhouding en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van de gebieden. Bij het stellen van deze regels moeten de wezenlijke kenmerken en waarden van de gebieden in acht worden genomen.

3. Een bestemmingsplan als bedoeld in het eerste lid maakt geen nieuwe activiteiten mogelijk die per saldo leiden tot een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden, of tot een vermindering van de oppervlakte van het natuurnetwerk Nederland of de natuurverbindingen, of van

de samenhang tussen die gebieden.

4. In afwijking van het derde lid kan een bestemmingsplan als bedoeld in het eerste lid nieuwe activiteiten mogelijk maken, indien: [...] 7. De wezenlijke kenmerken en waarden als bedoeld in dit artikel zijn neergelegd in bijlage 3, Wezenlijke kenmerken en waarden natuurnetwerk Nederland provincie Noord-Holland bij de verordening."

39.3. Van het plangebied maken noordelijke en oostelijke delen deel uit van de NNN.

De gronden van het plangebied aan de noordzijde van de kern Petten die tevens als NNN zijn aangewezen, hebben de bestemming "Natuur - Duin" gekregen. Die gronden zijn op grond van artikel 6.1 van de planregels bestemd voor behoud en herstel van natuurlijke en landschappelijke waarden, met daaraan ondergeschikt "recreatief medegebruik, uitsluitend in de vorm van picknickvoorzieningen, en naar de aard daarmee gelijk te stellen kleinschalige voorzieningen".

Een strook strand in het noordelijk deel van het plangebied ligt eveneens in het NNN. Die gronden hebben voor het oostelijke deel eveneens de bestemming "Natuur - Duin" gekregen en voor het westelijke deel de bestemming "Recreatie" met de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - natuurstrand". Die gronden zijn volgens de artikelen 7.1 en 7.2 onder meer bestemd voor de functie strand, en mogen niet bebouwd worden met speelvoorzieningen, strandcabines, -huisjes dan wel - paviljoens.

In het deskundigenbericht van de STAB is vermeld dat door de beperkingen van de gebruiksmogelijkheden in de planregels het niet aannemelijk is dat een significante aantasting van de kernkwaliteiten optreedt. Het Zijper Landschap heeft dit niet overtuigend bestreden en evenmin anderszins inzichtelijk gemaakt waarom de bestemmingen "Natuur - Duin" dan wel de bestemming "Recreatie" met een aanduiding voor het natuurstrand in strijd zijn met artikel 19 van de PRV. Het betoog kan daarom niet slagen.

Parkeerplaatsen, nut en aantasting landschap

40. [appellant sub 4] betoogt dat een parkeerterrein aan de Spreeuwendijk en de Korfwaterweg onzinnig is vanwege de grote afstand tot het strand. Hij betoogt verder dat het parkeerterrein een aantasting vormt van de landschappelijke en cultuurhistorische waarden.

40.1. De raad stelt dat veel toeristen zullen komen voor het nieuwe strand in Petten en ook voor het nieuwe dorpsplein. De locaties van de parkeerplaatsen zijn zo gekozen dat beide in de nabijheid en goed bereikbaar zijn. Het parkeerterrein aan de Korfwaterweg is nu nauwelijks zichtbaar. De zichtbaarheid zal onder andere met goede bewegwijzering worden vergroot en er zal veel aandacht zijn voor een juiste landschappelijke inpassing. [appellant sub 4] heeft dit standpunt onvoldoende gemotiveerd weerlegd. De Afdeling ziet daarom geen grond voor het oordeel dat de raad zich niet op het standpunt heeft mogen stellen dat er behoefte is aan het parkeerterrein en dat het landschap en de cultuurhistorie met de aanleg ervan niet onaanvaardbaar wordt aangetast. Dit betoog slaagt niet.

Slotconclusie

41. Het beroep van Het Zijper Landschap is gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd wegens strijd met artikel 2.7 en 2.8 van de Wnb, artikel 3:2 van de Awb en artikel 2.3.5 van het oude Barro. De Afdeling ziet aanleiding de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten, behoudens voor artikel 7.2.2, onder g, van de planregels. De raad dient op dit punt een nieuw besluit te nemen. De Afdeling zal hiertoe een termijn stellen. Om te voorkomen dat de strandhuisjes dicht bij de hoogwaterlinie kunnen worden gebouwd, zal de Afdeling evenwel een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb treffen. Deze behelst dat artikel 7.2.2., onder g, van de planregels in de periode tot een nieuw besluit is genomen, blijft gelden. De beroepen van VSVP, Stichting Duinbehoud en [appellant sub 4] zijn ongegrond.

42. De raad moet de proceskosten van Het Zijper Landschap vergoeden. De raad hoeft de proceskosten van VSVP, Stichting Duinbehoud en [appellant sub 4] niet te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep van Het Zijper Landschap gegrond;
- II. vernietigt het besluit van 27 oktober 2020 waarbij de raad van de gemeente Schagen het

bestemmingsplan "Kustzone Petten 2020" heeft vastgesteld;

III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van het vernietigde gedeelte van dat besluit in stand blijven, behoudens artikel 7.2.2, onder g, van de planregels;

IV. draagt de raad op om binnen 20 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming daarvan een nieuw besluit te nemen voor zover het betreft artikel 7.2.2, onder g, van de planregels;

V. treft de voorlopige voorziening dat artikel 7.2.2, onder g, van de planregels blijft gelden tot de raad een nieuw besluit als bedoeld onder IV heeft genomen;

VI. verklaart de beroepen van Vereniging Strandhuisjes voor Pettemers, Stichting Duinbehoud en [appellant sub 4] ongegrond;

VII. veroordeelt de raad van de gemeente Schagen tot vergoeding van bij Het Zijper Landschap in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.518,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VIII. gelast dat de raad van de gemeente Schagen aan Het Zijper Landschap het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 354,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. J. Hoekstra en mr. J.H. van Breda, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.S.S. Hupkes, griffier.

w.g. Uylenburg

voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 21 december 2022

635-361