

MEMO concept

Aan : Holla Advocaten, t.a.v mr F.A. Pommer
Van : J.J. Bakker, W. Lambooi
Kopie :

Dossier : BC4036-100-100
Project : Strandhotel en De Branding Cadzand
Betreft : Second opinion Stikstoftoets Arcadis
Ons kenmerk : BL-RD20130052
Datum : 13 mei 2013
Classificatie : Klant vertrouwelijk

In opdracht van Compagnie 't Zoute heeft RoyalHaskoning DHV een second opinion uitgevoerd op het rapport 'Strandhotel en De Branding Cadzand Stikstofdepositie' Arcadis, rapport nr 076947056A, april 2013 (hierna te noemen Arcadis-rapport). Deze memo doet daarvan verslag.

Naar aanleiding van de concept-versie van deze memo is het bovengenoemde rapport aangepast. Het resultaat daarvan is een rapport met dezelfde titel, versie 7mei 2013 (hierna te noemen de '7 mei-versie'). Vervolgens zijn de aanpassingen in deze versie in tweede termijn aan een second opinion onderworpen. De bevindingen uit deze tweede termijn zijn in deze memo bij de relevante punten cursief weergegeven.

De belangrijkste conclusie van deze memo is, dat de status van het rapport juridisch solide is, maar dat er een aantal kleinere procesmatige aandachtspunten zijn die mogelijk in vervolprocedures tot een juridisch risico kunnen leiden. Deze zijn in de tekst hieronder als zodanig benoemd.

De memo is als volgt opgebouwd:

1. Status van het Arcadis rapport:
 - a. Is het rapport als Voortoets te beschouwen?
 - b. Gaat het om een Voortoets ten behoeve van een plantoets of ten behoeve van een projecttoets?
2. Inhoud van het rapport: is het juist en volledig?
 - a. Is het voornemen als uitgangspunt voor effectanalyse goed beschreven?
 - b. Zijn de effecten goed en wetenschappelijk verantwoord beschreven?
3. Slotopmerkingen

Status Arcadis rapport

Is rapport als voortoets te beschouwen?

1. Voor de beantwoording van de vraag of een passende beoordeling moet worden gemaakt, dient ingevolge art. 19j lid 2 van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna te noemen nbw) te worden beoordeeld of het plan significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.
2. Arcadis rapport is gepresenteerd als aanvulling op de Voortoets (zie zinsnede in par. 1.1., blz 5), dit stuk plus Quick scan/Voortoets RBOI moet derhalve als één Voortoets worden gezien. Daarmee is de juridische status van het rapport volgens de auteurs geadresseerd. Omdat zowel het onderdeel Voortoets van de Quick scan als het Arcadis rapport ingaat op de mogelijk significante gevolgen van het plan, is in beginsel voldaan aan het gestelde onder punt 1.
3. De aanvulling in het Arcadis rapport oogt uitgebreid en gedegen (over de kwaliteit van de inhoud hieronder meer). De vraag zou daarom gesteld kunnen worden of hier sprake is van een Passende Beoordeling.
4. Er is één concreet onderdeel waarop een voortoets zich onderscheidt van een passende beoordeling. Dat is het onderdeel mitigerende maatregelen. In een voortoets mogen mitigerende maatregelen niet worden meegenomen en gaat het om de vraag, of het plan als zodanig, zonder eventueel te nemen mitigerende maatregelen, niet leidt tot significante gevolgen. Zie o.a. uitspraak van 7 mei 2008, zaaknr 200604924/1, Zuiderklip en uitspraak van 18 juli 2012, zaaknr 201011214/1, Dwingelderveld. Uit de Dwingelderveld-uitspraak is ook af te leiden, dat niet zozeer de grondigheid van het onderzoek in het kader van de Voortoets, maar de noodzaak om met maatregelen significante effecten te voorkomen maatgevend is voor

- het antwoord op de vraag of een passende beoordeling nodig is.
5. In zowel de Voortoets als het Arcadis rapport is ingegaan op de vraag of het plan als zodanig tot significante gevolgen kan leiden. Met name in Arcadis rapport is hiertoe grondig onderzoek uitgevoerd, met als vertrekpunt het plan als zodanig. Mitigerende maatregelen zijn niet meegewogen in de oordeelsvorming.
 6. Omdat in de Voortoets en Arcadis rapport mitigerende maatregelen niet betrokken zijn bij het onderzoek naar mogelijk significante gevolgen, is de conclusie dat beide rapporten conform de in de rapporten aangegeven status als Voortoets moeten worden beschouwd. Zie echter ook opmerking 22.

Voortoets tbv plan- of projecttoets?

7. De tweede vraag is, of de Voortoets gericht is op een plantoets ex art 19j nbw of (ook) een projecttoets ex art 19d nbw. De Quick scan/Voortoets concludeert dat het aanvragen van een vergunning niet nodig is, het Arcadis rapport laat dit in het midden ('Een nadere toetsing is niet vereist', zie blz 23).
8. Te oordelen aan de referentie waaraan beide rapporten toetsen (de feitelijke situatie) zou het hier om een plantoets gaan (een projecttoets zou als referentie voor de stikstofdepositie uitgegaan zijn van de vergunde situatie op peildatum aanmelding/aanwijzing, zie art 19kd nbw). *De 7 mei versie wijst op dit punt in de richting van de Voortoets van een ruimtelijk plan, omdat daarin explicieter dan in de eerste versie is aangegeven dat de ruimtelijke mogelijkheden die de bestemmingsplannen bieden als vertrekpunt zijn gehanteerd¹.*
9. Niet duidelijk is echter, of de feitelijke en de vergunde situatie overeenstemmen. Is dat het geval – en dat lijkt gezien de context niet onaannemelijk – dan zouden beide rapporten in beginsel kunnen dienen als Voortoets zowel ten behoeve van plantoets ex art 19j als ten behoeve van een vergunningaanvraag ex art 19d.
10. Het lijkt wenselijk om beide opties expliciet te vermelden, om zodoende het risico te voorkomen, dat het achterwege laten van plan- dan wel projectvoortoets in een bezwaarprocedure voor de voeten wordt geworpen.

Inhoudelijk juist en volledig?

11. De vraag die dan aan de orde is, is in hoeverre de in Voortoets en het Arcadis rapport getrokken conclusies inhoudelijk juist en volledig zijn. Is dat het geval, dan is terecht geconcludeerd dat een passende beoordeling hetzij ten behoeve van een plantoets ex artikel 19j nbw, hetzij ten behoeve van een vergunningaanvraag ex art 19d nbw achterwege kan blijven. In het navolgende ligt het accent van de toets op het Arcadis rapport.

Uitgangspunten effectenanalyse goed in beeld?

12. Het betreft hier 2 'postzegelplannen', passend binnen de Ontwikkelingsvisie, die niet méér ontwikkelingsmogelijkheden bieden dan er nu met de ingediende vergunningaanvragen concreet wordt beoogd. De maximale mogelijkheden van de bestemmingsplannen en de concrete voornemens waarvoor een omgevingsvergunning is aangevraagd kunnen in deze situatie dan ook als identiek worden beschouwd. *In de 7 mei-versie is uiteengezet, dat bij de aanvulling op de Voortoets is uitgegaan van alle binnen de Ontwikkelingsvisie voorziene ontwikkelingen, daarbij inbegrepen ontwikkelingen waarover nog geen besluitvorming omtrent een ruimtelijk plan heeft plaatsgevonden.*
13. Arcadis rapport gaat in op de gevolgen van verkeersaantrekkende werking van de initiatieven Strandhotel en De Branding. In het onderzoek is – mede omdat afzonderlijke cijfers over verkeersaantrekkende werking niet beschikbaar waren – gekeken naar het verkeer als gevolg van deze beide en twee andere initiatieven die allen deel uitmaken van Ontwikkelingsvisie Cadzand-Bad. Daarmee zijn de berekende uitkomsten voor deze beide voornemens wat betreft stikstofemissie en –depositie hoger dan wanneer alleen de verkeersaantrekkende werking van Strandhotel en de Branding zou zijn beschouwd. Op bladzijde 8 is voorts aangegeven dat gerekend is met de verkeersaantrekkende werking op grond van de maximale mogelijkheden die de bestemmingsplannen bieden.

¹ Zeer recent is artikel 19kd van de Natuurbeschermingswet gewijzigd. De concrete situatie bij deze plannen valt echter niet onder deze wetswijziging. Dit omdat de onderhavige bestemmingsplannen een nieuw planologisch voornemen betreffen (en het dus niet om plannen gaat die reeds van toepassing waren op de in het wetsartikel genoemde referentiedatum 7-12-2004). Waren het wel 'oude plannen' geweest, dan had als referentie voor stikstofdepositie niet gekeken moeten worden naar de huidige feitelijke situatie, maar de situatie op de referentiedatum), om te bepalen of 19kd van toepassing zou zijn.

14. Aldus is het voornemen – en dus de uitgangspunten voor de effectbeschrijving - ordentelijk in beeld gebracht. *Bij de aanvulling op de Voortoets zijn de effecten van méér ruimtelijke ontwikkelingen meegenomen, dan dat er mogelijk worden gemaakt met de beide 'postzegelplannen'. De beschreven effecten zijn derhalve groter dan op grond van de maximale mogelijkheden van beide plannen mag worden verwacht.*
15. *In de 7 mei-versie is gespecificeerd, welk jaar is gehanteerd als 'plansituatie' (namelijk 2020). Ook voor de situatie zonder bestemmingsplannen, waarmee wordt vergeleken, is van 2020 uitgegaan. Uitgaande van de 'looptijd' van een bestemmingsplan van 10 jaar, ligt het gekozen peiljaar voor het in beeld brengen van het stikstof-effect van de bestemmingsplannen dus 3 jaar eerder in de tijd. Voor de vaststelling van het stikstof-effect ten opzichte van de huidige situatie heeft dit gegeven geen betekenis. Voor de vaststelling van het stikstofeffect ten opzichte van de autonome ontwikkeling kan dit gegeven in theorie betekenen – mits de thans voorziene autonome daling van de stikstofdepositie zich ook na 2020 doorzet – dat er sprake is van een kleine onderschatting van de berekende stikstofdepositie (en dus van een iets grotere verminderde autonome afname). De orde-grootte van het effect zal echter blijven in de tienden van molen stikstof.*

Effecten goed en wetenschappelijk verantwoord beschreven?

16. Het doel van het rapport Arcadis was om het antwoord op de vraag, of een passende beoordeling nodig is, beter (dan de Quick scan/Voortoets) te onderbouwen voor het aspect stikstof. Het stappenplan in paragraaf 2.4 geeft navolgbaar inzicht in de methodiek, en paragraaf 2.5 ligt de gehanteerde wijze van toetsing toe.
17. De methodiek is juist toegepast en de uitkomsten van de depositieberekeningen is met de voor een plantoets juridisch correcte referentiesituatie vergeleken (zie hierboven). Daarbij is onderkend, dat de verwachte autonome afname van de stikstofdepositie niet als 'verdienste' aan het plan kan worden toegerekend. De uitkomst blijkt te zijn, dat er ten opzichte van de autonome ontwikkeling een planeffect is van grootte-orde 0,5 mol. Onderbouwd is dat deze hoeveelheid verwaarloosbaar is. Deze onderbouwing is deugdelijk.
18. De gevolgen van verandering in stikstofdepositie zijn getoetst aan de relevante instandhoudingsdoelstellingen in de betrokken Natura 2000-gebieden. *In de 7 mei versie is gemotiveerd waarom het nabij gelegen Natura 2000-gebied 'Vlakte van de Raan' bij de toets op stikstof buiten beschouwing is gelaten, en is voorts nader gemotiveerd dat significante effecten ook in het Natura 2000-gebied Westerschelde zijn uitgesloten. Tenslotte is nader onderbouwd dat ook voor Habitat- en Vogelrichtlijnsoorten significante effecten van een kleine toename van depositie ten opzichte van de huidige ontwikkeling is uitgesloten.* In de aanvulling op de Voortoets is zowel voor de situatie met en zonder de zogeheten 'Duinenbijtelling (RIVM 2012)' een toets aan de instandhoudingsdoelen uitgevoerd. Gebruik is voorts gemaakt van de nieuwste kritische depositiewaarden.
19. Voor habitattypen met instandhoudingsdoel 'verbetering' (witte duinen) is, waar voor het betreffende habitatype nu een overbelaste situatie is (ingeval van de 'duinenbijtelling'), een nadere analyse uitgevoerd van de ecologische risico's van het effect van de verminderde autonome afname. Bij deze analyse is ingegaan op de gebiedsspecifieke context van de ecologische risico's. Deze analyse komt ons deugdelijk onderbouwd over.
20. Voor habitattypen met instandhoudingsdoel 'behoud' (o.m. grijze duinen) is de conclusie dat significante effecten van de kleine depositietoename tov de autonome ontwikkeling zijn uitgesloten in de overbelaste situatie. Het lijkt mij dat die conclusie pas te trekken is indien is nagegaan of de conditie van dat habitatype ter plaatse zodanig goed is, dat het zeer geringe planeffect het behoudsdoel niet beïnvloedt in de situatie waarin het surplus aan depositie zich de komende jaren nog zal manifesteren. Dit is nu niet gebeurd. Hier was wellicht een betere onderbouwing op zijn plaats geweest, waardoor het verhaal aan kracht had gewonnen. *In de 7 mei versie is meer aandacht besteed aan de onderbouwing van de conclusie met betrekking tot dit habitatype. Aangegeven is dat bij dit habitatype, evenals bij habitatype Witte duinen, de instuivende werking van zand het bepalende ecologische proces is en dat dus de zeer kleine verminderde afname van stikstofdepositie – kleiner ook dan op het habitatype Witte duinen - niet zal leiden tot afname van omvang en kwaliteit van het habitatype als gevolg van deze bestemmingsplannen.*
21. Op blz 8 is terecht signaleerd dat cumulatieve effecten in beschouwing betrokken moeten worden. Ook is aangegeven dat om die reden Cavelot is meegenomen. Er is echter niet expliciet gekeken naar verdere cumulatie van stikstofemissie en -depositie met mogelijk andere relevante ontwikkelingen in de omgeving. *Uit mondelinge toelichting van de zijde van RBOI is naar voren gekomen dat er in het kader van de planvorming rondom kustversterking en jachthaven is gekeken naar cumulatieve effecten op Natura 2000 via stikstofdepositie waarbij ook de verkeersaantrekkende werking van plannen binnen de*

Ontwikkelingsvisie in de beschouwing is betrokken. Aanbevolen wordt om deze cumulatie-analyse mee te nemen in de toelichting op de ontwerp-bestemmingsplannen.

Slotopmerkingen

22. Zowel de Quick scan/Voortoets als het Arcadis rapport gaan niet inhoudelijk in op mogelijke versturende effecten tijdens de aanlegfase. In de Quick scan wordt er kort aandacht aan besteed, maar versturende effecten worden zonder inhoudelijke analyse weggeschreven. Voor een kritische lezer is dit geen overtuigend betoog. Een bevoegd gezag voor vergunningverlening ex art 19d nbw zou hierover vragen kunnen gaan stellen. Indien bij nader onderzoek toch mitigerende maatregelen voor de aanlegfase nodig zouden zijn, dan zou alsnog door bevoegd gezag een passende beoordeling gevraagd kunnen worden (zie ook punt 4). *Aanbevolen wordt om alsnog inhoudelijk te onderbouwen dat als gevolg van de aanleg significante effecten zijn uit te sluiten.*
23. Uit mondelinge toelichting heb ik begrepen dat in het kader van het vooroverleg bestemmingsplan met de provincie is gesproken. Er is naar ik begrijp geen overleg met de provincie gevoerd specifiek gericht op de (conclusies van) de Voortoets. Het lijkt mij belangrijk dat de provincie (in de rol van bevoegd gezag voor de nbw) de conclusies van de Voortoets onderschrijft, en daarmee bevestigt dat er geen vergunning ex art 19d nbw nodig is. Voorkomen moet worden dat zij op een laat moment alsnog 'aan de rem' gaat trekken. Aanbevolen wordt dus om tijdig dat overleg te voeren.