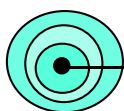


Analyse van en advies over het dossier Westerschelde Containerterminal

Eindrapport

Januari 2004



F T T Procesontwikkeling B.V.

Tweemolentjeskade 7 - 2612 XW Delft - telefoon 015 - 213 99 94 - fax 015 - 213 99 95 - e-mail fttproces@wanadoo.nl

document	Eindrapport
versie	4
auteur(s)	Fon ten Thij (redactie), met bijdragen vanuit het analyseteam en de externe deskundigen.
paraaf	
bestand	Y:\TVC\M\NOTITIE\WCT-analyse.doc
pagina's	
datum	20 januari 2004

Samenvatting

Door de uitspraak van de Raad van State op 16 juli 2003 ontstond een nieuwe situatie voor de Westerschelde Containerterminal (WCT). De uitspraak hield in dat de streekplanherziening en de daarin opgenomen "concrete beleidsbeslissingen" werden vernietigd. Na een debat over deze kwestie in de Provinciale Staten op 29 augustus 2003, is opdracht gegeven voor het maken van een analyse van de situatie en een advies over een mogelijk vervolg van het WCT-dossier. De opdracht is uitgevoerd onder leiding van een onafhankelijke deskundige.

In de rapportage van deze analyse worden de belangrijkste kwesties, zoals afgeleid uit de uitspraak van de Raad van State uitgebreid behandeld. De kwesties zijn gegroepeerd rond drie thema's:

- de toets die volgens de Vogel- en Habitatrichtlijnen noodzakelijk is (de zogenoemde VHR-toets)
- de effecten van de WCT voor de ruimtelijke ordening in het achterland
- de adviezen die in de procedure van de streekplanherziening zijn uitgebracht.

De analyse van deze kwesties (hoofdstuk 2), de criteria voor een robuuste besluitvorming (hoofdstuk 3) en de oplosbaarheid van de problemen (hoofdstuk 4) kunnen als volgt worden samengevat:

VHR-toets

Het blijkt dat bij het doorlopen van de VHR toets op grond van recente jurisprudentie andere eisen gelden dan in de oorspronkelijke opzet zijn gehanteerd. Onderzocht is aan welke criteria een robuuste besluitvorming moet voldoen. Deze criteria zijn weergegeven in een stroomschema (figuur 1).

Op basis van dit stroomschema zijn er twee scenario's voor een voortgang van het WCT-dossier die leiden tot twee mogelijke uitkomsten:

- *Uitkomst A:* Als kan worden aangetoond dat de WCT geen significante gevolgen heeft voor de speciale beschermingszones en het habitatgebied in de Westerschelde.
- *Uitkomst C:* Als er bij een WCT wel significante gevolgen zijn, maar ondubbelzinnig is aangetoond dat de WCT onmisbaar is voor de economische toekomst van de Zeeuwse havens en toereikende compenserende maatregelen tijdig genomen kunnen zijn.

In het rapport worden de criteria voor uitkomst A of C zo compleet mogelijk benoemd.

Uitkomst A is mogelijk omdat tot nu toe nog geen passende beoordeling is gemaakt van de gevolgen van de WCT die is toegespitst op de eisen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Bij uitkomst A is de grootste onzekerheid dat een duidelijke maatstaf voor de toetsing van significante gevolgen nog niet beschikbaar is. Momenteel loopt er een procedure bij het Europees Hof die daar een invulling aan moet geven. Een uitspraak wordt verwacht in de loop van 2004.

Uitkomst C is mogelijk omdat de Raad van State heeft aangegeven dat regionale werkgelegenheid een dwingende reden kan zijn, maar dat een degelijke onderbouwing van de problemen en de dwingende reden tot nu toe ontbreekt. Bij uitkomst C is de grootste onzekerheid of de Raad van State de dwingende reden, ook als deze ondubbelzinnig is onderbouwd, in een beroepsprocedure accepteert als voldoende zwaarwegend ten opzichte van het natuurbelang.

Ruimtelijke ordening in het achterland

In de uitspraak van de Raad van State zijn een aantal nieuwe elementen opgenomen die betrekking hebben op de rol van een "concrete beleidsbeslissing" bij een project als de WCT. Aan de toetsing van een concrete beleidsbeslissing koppelt de Raad van State strengere eisen dan tot nu toe bekend waren. De Provincie moet volgens de Raad van State aantonen dat een WCT realiseerbaar is binnen de wettelijke eisen van een goed woon- en leefklimaat in het achterland.

Binnen de Zeeuwse regio blijken, als er een tracébesluit over de Sloelijn is genomen, geen wettelijke belemmeringen voor maatregelen langs de spoorlijn. Er is echter nog geen overeenstemming tussen Rijk, Provincies en Gemeenten over de kaders waarbinnen deze maatregelen worden uitgewerkt. In het rapport worden aanbevelingen gedaan voor de oplossing van dit probleem.

Voor wat betreft de andere effecten van transport in het achterland, zoals de effecten van het transport vanaf de WCT op de verkeerssituatie en langs de spoorlijn buiten de Zeeuwse regio, bevat het rapport de conclusie dat lopende onderzoeken spoedig duidelijkheid moeten geven over eventuele knelpunten.

Adviescommissies

De Commissie MER en de Provinciale Commissie Omgevingsbeleid (PCO) vervullen een belangrijke rol in de procedures voor een WCT. De uitspraak van de Raad van State bevat ook nieuwe elementen voor de Commissie MER en de PCO. De criteria van een goede ruimtelijke ordening en de VHR-toets leiden tot specifieke eisen voor de onderbouwing van een besluit. Het rapport bevat de conclusie dat vanwege deze eisen in een vervolg van een WCT-dossier advies door deskundigen van buiten de Provincie en de initiatiefnemers sterk aan te bevelen is. Ook zijn er aparte afspraken noodzakelijk met de Commissie MER, de PCO, de ministeries van LNV en V en W en over de inbreng van maatschappelijke organisaties.

Scenario's voor besluitvorming (hoofdstuk 5)

Een nieuw besluit van Provinciale Staten voor het opstarten van een streekplanherziening voor realisatie van een WCT wordt mogelijk geacht, mits in een voorfase via vooronderzoeken de haalbaarheid van uitkomst A of C is aangetoond en er geen belemmeringen zijn voor realisatie van de WCT door het transport via de achterlandverbindingen.

Voor de benodigde vooronderzoeken op het gebied van de natuuraspecten en economie zijn in de bijlagen van het rapport plannen van aanpak gepresenteerd. Als deze onderzoeken in februari 2003 starten is een besluit voor het opstarten van een nieuwe procedure in september/oktober 2004 mogelijk (figuur 4).

Deze voorfase kan tevens worden benut voor het completeren van de gegevens over de effecten van de WCT voor het achterland, het bereiken van bestuurlijke overeenstemming over noodzakelijke maatregelen in Zeeland met Rijk en Gemeenten en het ontwerpen van een adequate procesaanpak voor een nieuwe procedure.

In hoofdstuk 6 zijn de eindconclusies gegeven en worden aanbevelingen gedaan voor het vervolg.

Lijst van afkortingen

GS	Gedeputeerde Staten
Inrichtings-MER	MER over de alternatieven van uitvoering van een plan of project op een locatie.
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Locatie-MER	MER over de afweging van locaties van een plan of project
MER	Milieueffectrapport
Mer-procedure	De procedure voor het vaststellen van een MER
PCO	Provinciale Commissie Omgevingsbeleid
PS	Provinciale Staten
RvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
SBZ	Speciale beschermingszone waarop de Vogelrichtlijn en/of de Habitatrichtlijn van toepassing is of zijn.
SEBP	Sociaal Economische Beleidsplan
SGR	Structuurschema Groen Ruimte
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VHR	Vogel- en Habitatrichtlijn
VHR-toets	De passende beoordeling van de gevolgen van een project of plan zoals genoemd in de Habitatrichtlijn onder artikel 6, lid 3 en lid 4
WCT	Westerschelde containerterminal

Inhoud

1	Inleiding	3
1.1	Doelstelling en aanpak	4
1.2	Leeswijzer	4
2	Probleemanalyse	6
2.1	De VHR-toets	6
2.1.1	Significante gevolgen voor de SBZ	7
2.1.2	Weging van alternatieven	8
2.1.3	Dwingende redenen van groot openbaar belang	10
2.1.4	Compenserende maatregelen	10
2.2	De eisen van een goede ruimtelijke ordening	11
2.2.1	Het nemen van een “concrete beleidsbeslissing”	11
2.2.2	De achterlandproblematiek	12
2.3	De adviescommissies in de procedure	13
2.3.1	Commissie MER	
2.3.2	Provinciale Commissie Omgevingsbeleid	14
2.3.3	Conclusie adviescommissies	
2.3.4	Lacune in de advisering en mandatering van de VHR-toets	15
3	Criteria voor een robuust besluit	16
3.1	Criteria voor een goede ruimtelijke ordening	17
3.2	Criteria voor een robuuste VHR-toets	17
3.2.1	Stap 1	19
3.2.2	Stap 2	20
3.2.3	Stap 3	20
3.2.4	Stap 4	20
3.2.5	Stap 5	20
3.2.6	Stap 6	21
3.2.7	Stap 7 en 8	21
3.2.8	Stap 9	21
3.2.9	Stap 10	21
3.3	Uitkomsten van de VHR-toets	22
3.3.1	Criteria voor uitkomst A	23
3.3.2	Criteria voor compenserende maatregelen	24
4	Oplosbaarheid	25
4.1	Achterlandverbindingen	25
4.2	Significante gevolgen	25
4.3	Dwingende Reden en alternatievenweging	29
5	Scenario's voor besluitvorming	32
5.1	Overeenstemming over maatregelen in het achterland	32
5.1.1	Mogelijke oplossingsstrategieën	33
5.1.2	Risico's	33
5.2	Scenariokeuze WCT-dossier	34
5.2.1	Besluitvorming over vooronderzoek	
5.2.2	Advisering vooronderzoek	35
5.2.3	Startnota Nieuwe procedure	36
5.2.4	Risico's	36
6	Aanbevelingen bij een nieuwe procedure voor de WCT	
6.1	Inhoud	
6.2	Proces	
6.2.1	Intern	
6.2.2	Rol van andere overheden	
6.2.3	Rol van maatschappelijke organisaties	

Figuren

Figuur 1 Stroomschema van de VHR-toets	19
Figuur 2 Criteria voor compenserende maatregelen	22
Figuur 3 Criteria voor significante gevolgen	28
Figuur 4 Stappenplan besluitvorming voortgang WCT-dossier	35

Bijlagen

Bijlage 1 Projectorganisatie Analyse en Advies WCT-dossier

Bijlage 2 Samenvatting Quick scan juridische aspecten, Tonnaer Advies BV, november 2003

Bijlage 3 Literatuurlijst

Bijlage 4 Tekst van artikel 6 van de Habitatrichtlijn

Bijlage 5 Plan van aanpak Vooronderzoek Economische Onderbouwing

Bijlage 6 Plan van aanpak Vooronderzoek Significante gevolgen van de WCT voor de SBZ Westerschelde

Bijlage 7 Programma van eisen Vooronderzoek naar de economische onderbouwing van de WCT

1 Inleiding

Op 16 juli 2003 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (RvS) de beslissing van Provinciale Staten van Zeeland (PS) voor de herziening van het streekplan Zeeland voor de aanleg van de Westerschelde Containerterminal (WCT) vernietigd.

Over de situatie die is ontstaan is op 29 augustus 2003 gedebatteerd in Provinciale Staten van Zeeland. Hier is besloten om eerst een complete analyse te laten maken voordat besluiten worden genomen over de voortgang van het dossier WCT. De opdracht voor deze analyse en voor het advies is verstrekt aan FTT Procesontwikkeling B.V. te Delft.

Doelstelling en aanpak

Doelstelling van het project is dat GS en PS beschikken over een grondige analyse, ondersteund door externe experts, waarin de kwesties die door de RvS worden aangeroerd gedegen worden behandeld en geanalyseerd. De analyse wordt aangevuld met een advies over de mogelijke scenario's voor besluitvorming over de WCT en de risico's daarvan. De analyse en het advies kunnen ook dienen voor de besluitvorming van de initiatiefnemers en de beide gemeenten over de voortgang van het WCT-dossier.

Ten behoeve van de analyse is een tijdelijke projectorganisatie gevormd bestaande uit een analyseteam onder leiding van drs. ing. Fon ten Thij. Dit analyseteam werd gevoed met opmerkingen en adviezen van externe experts. Het project is begeleid door een begeleidingsgroep onder leiding van de gedeputeerde de heer Harry van Waveren. Een overzicht van de projectorganisatie is gegeven in bijlage 1.

De aanpak van de analyse is beschreven in een door Gedeputeerde Staten (GS) goedgekeurd plan van aanpak¹.

De rapportage bestaat uit dit hoofdrapport, een deelrapport over de juridische kwesties en een deelrapport over de aanpak van de natuuraspecten. Daarnaast is een aantal experts gevraagd om schriftelijk hun commentaar te geven op de conclusies van de eindrapportage. Een overzicht van de deelrapporten en adviezen is opgenomen in de literatuurlijst (bijlage 3). Deze kunnen worden beschouwd als annexen van het eindrapport.

Leeswijzer

De analyse is uitgevoerd aan de hand van een aantal vragen. De resultaten worden in dit eindrapport behandeld als antwoorden op deze vragen:

- Welke kwesties zijn er voor de voortgang van het WCT-dossier?

Deze kwesties worden behandeld in hoofdstuk 2: *Probleemanalyse*

- Aan welke criteria zou een nieuw besluit moeten voldoen?

Gezocht is naar de criteria waaraan een robuuste besluitvorming zou moeten voldoen. In hoofdstuk 3 *Criteria voor een robuust besluit* worden de eisen aangegeven waaraan een toekomstig besluit over de WCT zou moeten worden getoetst.

- Kan een vernieuwd WCT-dossier aan de criteria beantwoorden?

In hoofdstuk 4 *Oplosbaarheid* wordt getoetst of een vervolg van het WCT-dossier mogelijk is en welke onzekerheden daarvoor zijn.

¹ Zie de literatuurlijst in bijlage 3

- Welke wegen zijn er naar een nieuw besluit?

In hoofdstuk 5 *Scenario's voor besluitvorming* wordt advies gegeven over de vervolgtrajecten, hierbij worden ook de belangrijkste risico's behandeld.

- Welke aanbevelingen zijn er voor het vervolgtraject?

In hoofdstuk 6 *Aanbevelingen* worden aandachtspunten gegeven voor de inhoud en het proces van een verdere voortgang van het WCT-dossier.

De bijlagen van het rapport bevatten de samenstelling van de projectorganisatie (bijlage 1), een samenvatting van de deelrapportage over juridische aspecten (bijlage 2), een overzicht van de geraadpleegde literatuur naast het WCT-dossier, de tekst van de meest relevante artikelen uit de Habitatrichtlijn (bijlage 4). In bijlage 5 en 6 worden plannen van aanpak gegeven voor de vooronderzoeken ten behoeve van de keuze van de Provincie Zeeland voor een vervolg van het WCT-dossier.

2 Probleemanalyse

In de probleemanalyse zijn de voorstellen van de Provincie, de gevolgde procedure en adviezen en het oordeel van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder RvS genoemd) tegen het licht gehouden en zijn conclusies getrokken over de problemen voor een eventuele voortgang van het WCT-dossier.

Aan de hand van de stukken uit het WCT-dossier zijn de resultaten van de analyse gegroepeerd rond acht kwesties

De toetsing van het project op de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR-toets) wordt besproken in paragraaf 2.1. Hier komen vier kwesties aan de orde:

1. Bepaling van “significante gevolgen”
2. Dwingende redenen van groot openbaar belang
3. De vergelijking van alternatieven
4. Compenserende maatregelen

De twee kwesties rond een goede ruimtelijke ordening in het achterland komen ter sprake in paragraaf 2.2. Dit zijn:

5. Het gebruik van “concrete beleidsbeslissingen”
6. De effecten van het transport van containers in het achterland

Tijdens de procedure van een streekplanherziening, onderbouwd met een MER, spelen de adviezen van de rijkspartners, maatschappelijke groeperingen en onafhankelijke deskundigen een belangrijke rol. De advisering van twee commissies worden in paragraaf 2.3 eruit gelicht, omdat zij een belangrijke rol spelen in de voorbereiding van de besluiten van de Provincie Zeeland bij een groot project als de WCT.

7. De Commissie voor de Milieueffectrapportage
8. De Provinciale Commissie voor het Omgevingsbeleid

De kwesties worden kort besproken en de conclusies weergegeven. De conclusies zijn gericht op het vastleggen van mogelijke verbeterpunten of leerervaringen bij een vervolg van de WCT. Veel van deze leerpunten zijn ook van toepassing op andere activiteiten, plannen of projecten die in VHR-gebieden worden voorgenomen, zoals windparken en toeristisch recreatieve projecten.

De VHR-toets

De Westerschelde is aangewezen als Speciale Beschermingszone (SBZ) voor de Vogelrichtlijn en ook aangemeld in het kader van de Habitatrichtlijn. Formeel is de toetsing in het kader van de Habitatrichtlijn ook geldig voor de gebieden die onder de Vogelrichtlijn zijn aangewezen. Daarom worden deze beide Europese richtlijnen vaak in een adem genoemd en in dit rapport afgekort als VHR². Het project WCT is gepland in het gebied waar de beschermingsformules van deze richtlijnen van toepassing zijn. Er is de mogelijkheid opgenomen om een uitzondering te maken voor het belang van de bescherming van een aangewezen beschermingszone. De plicht tot bescherming van de natuurgebieden en de uitzonderingsbepalingen zijn opgenomen

² Het inhoudelijke kader van deze richtlijnen is wel verschillend. Bij vogels gaat het alleen om soorten, bij habitats om soorten en locaties. Dit verschil zorgt voor een iets andere beoordeling van de effectiviteit van compenserende maatregelen. Zie hiervoor paragraaf 3.3

in Artikel 6 van de Habitatrichtlijn (zie bijlage 4). In het vervolg noemen we de toepassing van artikel 6, lid 3 en 4, de *VHR-toets*.

De Provincie Zeeland heeft in de Streekplanherziening van 4 oktober 2002 vastgesteld dat er, door de aanleg van de WCT, negatieve gevolgen zijn voor de in het plangebied aanwezige natuurwaarden. Omdat het plangebied deel uitmaakt van de Speciale Beschermingszone Westerschelde is door de Provincie aangenomen dat de gevolgen zodanig zijn dat een beroep moet worden gedaan op de uitzonderingsbepaling van de VHR (Artikel 6, lid 4). De RvS stelt vast dat de VHR-toets andere eisen stelt dan de Provincie Zeeland heeft gehanteerd. Daarom is het streekplanbesluit op deze gronden vernietigd³.

2.1.1 Significante gevolgen voor de SBZ⁴

De term significant betekent volgens de Dikke van Dale: "veel betekenend". Deze term is een sleutelterm in de opbouw van de VHR-toets. Als de gevolgen van een project waarschijnlijk significant zijn voor het gebied waarop de VHR van toepassing zijn, is er een zwaarder regiem geldig, die in de richtlijn de "passende beoordeling" wordt genoemd en in dit rapport de VHR-toets.

De Provincie Zeeland geeft aan dat in de mer-procedure uitgebreid is onderzocht welke negatieve gevolgen er zijn voor de natuurwaarden in het plangebied. Zij geeft aan dat zij deze gevolgen kent, maar er worden geen conclusies getrokken of de gevolgen significant zijn voor de speciale beschermingszone van de Habitatrichtlijn. Wel wordt in de streekplanherziening gemeld dat de effecten voor de beschermde vogels verwaarloosbaar zijn; hier ontbreekt echter ook de voor de hand liggende conclusie dat de effecten voor het Vogelrichtlijngebied niet significant zijn.

Vanwege het verlies aan oppervlakte van de gebieden die onder de VHR vallen wordt door de Provincie Zeeland aangenomen dat voor realisatie van de WCT een beroep moet worden gedaan op de uitzonderingsbepalingen van de Habitatrichtlijn.

De RvS spreekt zich inhoudelijk niet uit over de aanname dat er significante gevolgen zijn. De uitspraak maakt verder duidelijk welke consequenties deze aanname heeft. Omdat de Provincie zegt dat de gevolgen significant zijn, neemt de RvS aan dat het verdwijnen van het strand van de Kaloot gelijkgesteld is met een evenredig verlies voor de speciale beschermingszone met de kwaliteiten⁵ van de Westerschelde. Dit lijkt op het eerste gezicht een logische stap, maar dat is echter niet door de Provincie bedoeld. Met deze stap maakt de RvS duidelijk dat het bij de Habitatrichtlijn niet gaat om "negatieve gevolgen voor de natuurwaarden in een plangebied", maar dat een onderzoek moet aangeven of er sprake is van "significante gevolgen" voor de speciale beschermingszone die is aangewezen in het kader van de Vogelrichtlijn of voor het gebied dat in het kader van de Habitatrichtlijn is aangemeld.

Wordt vanuit de uitspraak van de RvS teruggekeken naar het onderzoek, dan blijkt dat het verdwijnen van het areaal strand, ondiep water en slik van De Kaloot de enige onderbouwing is van de "significante gevolgen" voor de SBZ Westerschelde die de Provincie aanreikt. Kortom de omvang van het plangebied is volgens haar het criterium. In het kader van de Habitatrichtlijn gaat het echter om het mogelijke verlies aan kwaliteit van de speciale beschermingszone die is

³ Zie de deelrapportages van Tonnaer Advies en van Heinis Water en Ecologie voor een uitgebreide analyse en een advies over de kwesties, gebaseerd op de meest recente jurisprudentie en ervaringen in Nederland.

⁴ In dit rapport wordt onder de aanduiding speciale beschermingszone twee type gebieden samen genomen: het gebied dat is aangewezen in het kader van de Vogelrichtlijn en het gebied dat is aangemeld in het kader van de Habitatrichtlijn. Deze samentrekking is gedaan omdat de uitzonderingsbepalingen van de habitatrichtlijn op beide gebieden op dezelfde manier van toepassing is. De inhoudelijke criteria voor het bepalen van specifieke gevolgen voor beide gebieden zijn echter verschillend (vogels conform de Vogelrichtlijn en soorten en habitats conform de Habitatrichtlijn).

⁵ Zie de paragrafen 2.11, 2.12 en 2.27 van de uitspraak van de RvS.

aangemeld⁶. Een gedegen onderzoek naar de gevolgen van de WCT voor de Westerschelde als geheel kan daarom tot andere conclusies leiden over de significantie van de gevolgen van de WCT. Hierbij is een maatstaf noodzakelijk waarop de significantie kan worden bepaald⁷.

Ook in het advies van de Commissie MER over de effecten van de WCT wordt geen conclusie getrokken over significantie van de gevolgen van de WCT. De Commissie MER geeft wel aan of er gevolgen zijn die volgens haar moeten worden gecompenseerd. De compensatieplicht op zichzelf is echter geen criterium voor het "significant" zijn van de gevolgen voor de habitatrichtlijn. Op grond van artikel 6, lid 2 heeft het bevoegde bestuursorgaan de plicht om de kwaliteit van een gebied dat onder de VHR valt te bevorderen. Dus ook als de gevolgen negatief zijn, maar niet significant. Ook in het kader van het Structuurschema Groene Ruimte wordt er geen onderscheid gemaakt in de compensatieplicht tussen significante en andere negatieve gevolgen voor een natuurgebied. Op grond van de Habitatrichtlijn kan wel worden gesteld dat er bij significante gevolgen voor een SBZ een zwaardere en meer specifieke compensatieplicht is dan bij alleen negatieve gevolgen.

Er ontbreekt dus een kwaliteitsoordeel over de effecten van de WCT voor de speciale beschermingszone. Omdat de significantie van de gevolgen in de procedure verder niet zijn bestreden, heeft het verdwijnen van de natuurwaarden in het plangebied de waarde van het verdwijnen van de SBZ. Volgens de uitspraak van de RvS moet het gewicht dan automatisch doorslaan naar de bescherming van de speciale beschermingszone, tenzij de uitzonderingsbepalingen van artikel 6, lid 4 van toepassing zijn.

Conclusie probleemanalyse "significante gevolgen"

Duidelijk is dat een WCT negatieve gevolgen heeft voor de natuurwaarden in het plangebied. Er is door de Commissie MER en door de Provincie Zeeland geen afweging gemaakt of deze negatieve gevolgen ook "significant" zijn voor de Speciale Beschermingszone als geheel. De RvS heeft dan ook het verdwijnen van de natuurwaarden in het plangebied gelijkgesteld aan het verdwijnen van een significant deel van de SBZ.

Een afweging over de significantie van de gevolgen voor de SBZ als geheel is een onmisbaar onderdeel van een VHR-toets en kan tot een andere conclusie leiden dan door de Provincie Zeeland was aangenomen.

2.1.2 Weging van alternatieven

De Provincie geeft in haar Streekplanherziening aan dat realisatie van de WCT wordt nagestreefd als oplossing van een regionaal probleem. Het regionale probleem wordt op veel plaatsen met verschillende woorden over kwetsbaarheid van de industriehaven en het scheppen van werkgelegenheid, in de stukken toegelicht. De RvS leest de probleemstelling van het MER als de probleemstelling om een WCT aan te leggen:

"Hoe kan in het haven- en industriegebied Vlissingen-Oost ingespeeld worden op de kansen die het groeiende containervervoer voor de regionale economie met zich meebrengen, teneinde daarmee de bedreigingen van het huidige zeer kwetsbare concept van industriehaven om te buigen naar het voor de toekomst veel meer kansrijke concept van complete haven."

Het is deze probleemstelling die de Provincie gebruikt voor de weging tussen voorkeursalternatief en het meest milieuvriendelijke alternatief, daarbij geadviseerd door de Commissie MER en de Provinciale Commissie voor het Omgevingsbeleid. De RvS heeft getoetst of deze probleem-

⁶ Zie "Beheer van Natura 2000-gebieden", de bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG), Europese Gemeenschappen, 2000

⁷ Over de vraag wat "significante gevolgen" zijn heeft de RvS prejudiciële vragen gesteld aan het Europese Hof van Justitie. De zitting van deze zaak was op 18 november 2003, een uitspraak wordt verwacht voor het eind van 2004.

stelling passend is voor de weging van alternatieven zoals die bedoeld wordt bij de uitzonderingsbepalingen van de Habitatrichtlijn.

De RvS constateert dat de Provincie Zeeland een te krappe probleemstelling heeft gehanteerd voor een VHR-toets. Zij zegt dat er andere alternatieven moeten worden beschouwd. De RvS wijst op de doelstelling van het bevoegd gezag om met dit initiatief de regionale werkgelegenheid te bevorderen. Het beroep van de Provincie Zeeland op de uitzonderingsbepalingen van de Habitatrichtlijn brengt volgens de RvS met zich mee dat ook alternatieven⁸ die op een andere manier de doelstelling invullen dan met een WCT moeten worden afgewogen. De RvS geeft voorbeelden van alternatieven waarvan zij vindt dat die moeten worden afgewogen: alternatieven buiten de regio, alternatieve vormen van werkgelegenheid, alternatieve locaties voor de containerterminal en andere activiteiten voor versterking van de haven van Vlissingen-Oost. De alternatievenweging in het kader van het huidige Sociaal Economisch Beleidsplan (SEBP) van de Provincie Zeeland kan volgens de RvS niet worden gezien als een onderbouwing van de keuzes.

In de Streekplanherziening van de Provincie Zeeland wordt overigens benadrukt dat in overleg met de Commissie MER geen locatie-MER is gemaakt, maar een inrichtings-MER. De probleemstelling en de weging van alternatieven heeft dan ook plaats gevonden met instemming van de Commissie MER. Deze advisering door de Commissie MER speelt echter in de uitspraak van de RvS geen rol.

Conclusie probleemstelling “weging van alternatieven”

De probleemstelling voor een plan of project waarop de uitzonderingsbepaling van de VHR van toepassing is, moet ruimte bieden voor het afwegen van alternatieven. Dit kan door het probleem (of het hogere doel) waarvoor het initiatief een oplossing biedt als uitgangspunt te nemen, niet het initiatief zelf.

De uitspraak van de RvS maakt duidelijk dat voor de toetsing van alternatieven een inrichtings-MER niet voldoende is voor een VHR-toets. Zelfs een locatie-MER is onvoldoende, omdat in een locatie-MER alleen verschillende locaties van het initiatief aan de orde zijn. De RvS geeft aan dat ook alternatieve invullingen van de doelstelling zelf moeten worden beschouwd, zelfs buiten de regio.

De uitspraak van de RvS leert dat er een onderscheid is tussen het “initiatief” (hier: de WCT) en het doel van het bevoegde bestuursorgaan om dit initiatief toe te laten (hier: het belang van de regionale werkgelegenheid). Als het nodig is om een beroep te doen op de uitzonderingsbepalingen van de VHR, moet allereerst worden gekeken naar alternatieve invullingen van de doelstelling zelf, die geen significante gevolgen hebben voor de SBZ. Als deze er niet zijn dan moeten ook alternatieven van het initiatief binnen en buiten de regio worden vergeleken⁹. Bij de beoordeling van alternatieven moet de bescherming van de SBZ voorop staan.

Alle alternatieven moeten worden gewogen op de criteria van de hogere doelstelling. Hierbij is een degelijke onderbouwende studie over de sociaal-economische effecten van de alternatieven op de toekomstige werkgelegenheid onmisbaar.

⁸ Het begrip “alternatieven” lijkt op verschillende plaatsen een verschillende betekenis te hebben. Als de RvS de verplichting noemt om ook te kijken naar alternatieven voor de doelstelling gaat het waarschijnlijk ook om maatregelen die andere sectoren op economisch gebied beïnvloeden. Als zij spreekt over alternatieven voor de WCT buiten de regio dan bedoelt zij waarschijnlijk projectalternatieven die eenzelfde soort invloed hebben op de werkgelegenheid.

⁹ Een moeizaam punt is de combinatie van de verplichting van de RvS om alternatieven buiten de regio te bekijken in combinatie met het doel “regionale werkgelegenheid”. Voorgesteld wordt om deze verplichting te zien als het bepalen van het effect van een containerterminal buiten de regio op het bevorderen van de regionale werkgelegenheid in Zeeland, bijvoorbeeld het effect van de Tweede Maasvlakte of Antwerpen.

2.1.3 Dwingende redenen van groot openbaar belang

De RvS concludeert dat het behoud van werkgelegenheid in de havens en het creëren van werkgelegenheid in de regio door de Provincie zijn aangevoerd als “dwingende redenen van groot openbaar belang”. Realisering van het project kan volgens de RvS alleen als het regionaal werkgelegenheidsbelang een dwingende reden is en als ondubbelzinnig vaststaat dat het belang van de realisering van het plan of project op lange termijn zwaarder weegt dan het belang van het behoud van de SBZ.

Er is volgens de RvS niet onderbouwd dat een belangrijke neergang van de werkgelegenheid in de Zeeuwse havengebieden wordt verwacht. Waardoor deze dwingende reden niet is aangetoond. Zij oordeelt dat ook hier de probleemstelling te beperkt is geweest voor een gedegen onderbouwing. Voorts is zij van oordeel dat de Provincie onvoldoende heeft gemotiveerd dat het belang van het behoud van de SBZ minder zwaar weegt dan de belangen die met het plan zijn gemoeid.

De RvS noemt een aantal criteria die niet kunnen worden beschouwd als dwingende redenen van groot openbaar belang: geschiktheid van het terrein, groei van de containersector, behoefte aan een “world class terminal” en het aantrekken van werknemers van buiten de regio om de vergrijzing tegen te gaan.

Conclusie probleemanalyse “dwingende reden van groot openbaar belang”

Om gebruik te maken van Artikel 6, lid 4 moet het echt om een uitzondering gaan. De formule van de uitzonderingsbepaling van de VHR is “dwingende reden van groot openbaar belang”. De Provincie Zeeland legde de nadruk op het “grote openbaar belang”¹⁰ van de regionale werkgelegenheid. De RvS wijst dit niet af, maar geeft aan dat de onderbouwing van de “dwingende redenen” ontbreekt.

De RvS reageert op voorstellen en geeft aan wat wel en niet juist is aan de argumentatie van de Provincie Zeeland. De uitspraak leert dat een dwingende reden ondubbelzinnig aangetoond moet zijn, maar zegt niet dat dit de enige dwingende reden mag zijn. De Habitatrichtlijn noemt “met inbegrip van redenen van sociale en economische aard” als mogelijke reden. Het moet hierbij gaan om publieke belangen en niet om die van particuliere bedrijven. Dit is een breder kader dan “regionale werkgelegenheid” alleen. Dus ook met meer redenen van groot openbaar belang, mits ondubbelzinnig onderbouwd, kan een beroep kan worden gedaan op de uitzonderingsbepalingen van de Habitatrichtlijn¹¹.

De RvS geeft aan dat de uitzonderingsbepaling van de VHR twee aspecten heeft die allebei aandacht verdienen: er moet een “dwingende reden”¹² zijn én vervolgens moet het belang van het behoud van de SBZ expliciet worden afgewogen tegen de gevolgen van het initiatief voor de economie.

2.1.4 Compenserende maatregelen

Over de compenserende maatregelen wordt door de RvS wel een inhoudelijke toets uitgevoerd. Zij geeft aan dat de voorgestelde compenserende maatregelen toereikend zijn. Een opmerkelijk punt hierbij is dat de RvS zegt dat de Habitatrichtlijn niet de verplichting geeft om geheel buitendijks te compenseren. Zij is van mening dat aangetoond is dat de voorgestelde wijze van compensatie een bijdrage levert aan de instandhoudingsdoelen en aan de verdere ontwikkeling van Natura 2000 (het netwerk van natuurgebieden in Europa). Voorts wordt geoordeeld dat de

¹⁰ In de structuurschets Groene Ruimte, die in de Natuurbeschermingswet wordt gehanteerd wordt gesproken over “zwaarwegend maatschappelijk belang”.

¹¹ Behalve als sprake is van prioritaire soorten of habitats.

¹² In de juridische quick scan van Tonnaer wordt erop gewezen dat in andere uitspraken naast regionale werkgelegenheid ook woningbouw is geaccepteerd door de RvS als dwingende reden, ook daar zijn criteria voor “geschiktheid” afgewezen als dwingende reden.

streekplanherziening voldoende planologische binding geeft en dat door de inspanningsverplichtingen zekerheid is gegeven over tijdige realisatie.

In commentaren op deze uitspraak¹³ wordt erop gewezen dat er voor compenserende maatregelen scherpe eisen zijn geformuleerd: tijdige uitvoering en inhoudelijke juiste compensatie voor de effecten die aan de orde zijn. Dit laatste betekent volgens de Europese Commissie dat als er significante gevolgen zijn er altijd moet worden gecompenseerd door herstel van dezelfde functies die worden aangetast. Ondanks het feit dat de uitspraak van de RvS positief is over de voorstellen van compenserende maatregelen, zou een diepgaande toets in het kader van een bestemmingsplan wel eens tot andere conclusies kunnen leiden.

Conclusie probleemanalyse “compenserende maatregelen”

Hoewel de compenserende maatregelen toereikend worden geacht door de RvS zijn er enkele kanttekeningen te plaatsen voor besluitvorming in de toekomst:

- Pas na de datum van de streekplanherziening is de Westerschelde aangemeld als beschermingszone voor de Habitatrichtlijn. In deze aanmelding zijn de geulen integraal opgenomen. Het meergeulenstelsel van de Westerschelde wordt in alle publicaties over de Westerschelde gezien als het systeemkenmerk, de motor van het estuariene systeem¹⁴.
- Het oordeel van de RvS over het al dan niet toereikend zijn van de compensatie is niet getoetst als concrete beleidsbeslissing. Dat zal echter wel gebeuren in het kader van een bestemmingsplan. Pas dan zal duidelijk zijn of aan de eisen wordt voldaan: tijdige uitvoering én de juiste compenserende maatregelen.
- Er zijn nog geen instandhoudingsdoelen voor de SBZ Westerschelde vastgesteld op basis waarvan adequate maatregelen voor algemene compensatie van de natuurwaarden kunnen worden beoordeeld. Een pilotproject is in voorbereiding voor 2004¹⁵.

De eisen van een goede ruimtelijke ordening

De Provincie heeft in de streekplanherziening concrete beleidsbeslissingen genomen. De streekplanherziening laat daardoor geen beleidsvrijheid toe aan de gemeenteraden van Vlissingen en Borsele. Het streekplan schrijft voor welke ontwikkeling in het gebied in de beide bestemmingsplannen moet worden toegelaten.

De RvS geeft aan dat dit weliswaar kan, maar dat de eisen waaraan de besluitvorming en rechtsbescherming moeten voldoen zwaarder zijn dan de Provincie Zeeland hanteert. Daarom is de streekplanherziening ook op deze gronden vernietigd.

In de onderstaande paragrafen wordt deze kwestie geanalyseerd.

2.1.5 Het nemen van een “concrete beleidsbeslissing”

Bij het nemen van de concrete beleidsbeslissing heeft de Provincie in het MER voor de WCT alle aspecten onderzocht die ook voor het bestemmingsplan gelden. In de Streekplanherziening wordt vermeld dat er door de WCT overlast ontstaat en dat er met betrekking tot het vervoer over de weg en over het spoor vragen open blijven in het treffen van maatregelen. De beant-

¹³ Zie onder meer : Professor Jonathan Verschuuren, Milieu en Recht en Professor Chris Bakes, AB oktober 2003

¹⁴ Zie hiervoor ondermeer de publicaties die beschikbaar zijn op de website van het Scheldelinformatiecentrum www.scheldenet.nl.

¹⁵ Mededeling van de Provincie Zeeland. Opdrachtgever van deze pilot is Rijkswaterstaat Directie Zeeland.

woording van de vragen over de spoorlijn ligt volgens de Provincie niet op haar weg, maar op die van het Rijk, die beheerder is van de spoorlijn. De RvS concludeert echter dat de WCT alleen op passende wijze in het bestemmingsplan kan worden vastgelegd als er duidelijkheid is over de gevolgen van aanleg en ingebruikname van de WCT voor het woon- en leefklimaat langs de spoorlijn. Zij stelt dat bij de concrete beleidsbeslissing niet kan worden volstaan met de verwachting dat aan de wettelijke eisen zal worden voldaan. Er dient vast te staan dat aanleg van de WCT verwezenlijkt kan worden in overeenstemming met die wettelijke eisen.

Conclusie probleemanalyse “concrete beleidsbeslissing”

Het nemen van een concrete beleidsbeslissing betekent dat de bewijslast ligt bij de Provincie Zeeland. Het bevoegde bestuursorgaan moet aantonen dat er voldoende zekerheid is dat het initiatief binnen de wettelijke eisen kan worden uitgevoerd. Ook al ligt de handhaving van de wettelijke eisen bij andere bevoegde bestuursorganen.

In het juridische deelonderzoek zijn de voor en nadelen van vier mogelijke procedures naast elkaar gezet¹⁶: een planologische kernbeslissing, een streekplanherziening/CBB, bestemmingsplannen en een projectprocedure. Op grond van een afweging van voor en nadelen is een streekplanherziening voorzien van een concrete beleidsbeslissing voor het project WCT het meest geëigende instrument voor de planologische beslissing. De doorslag geeft dat een WCT effecten heeft die het lokale niveau overstijgen, waardoor een regierol van de Provincie passend is. Het opnemen van concrete beleidsbeslissingen biedt binnen één wettelijke procedure ook de gewenste duidelijkheid over de randvoorwaarden waarbinnen het project kan worden gerealiseerd.

2.1.6 De achterlandproblematiek

Er mogen volgens de RvS geen ruimtelijke beperkingen zijn in het achterland als tot aanleg van de WCT wordt besloten. De gevolgen voor het achterland langs de spoorlijn zijn volgens de Provincie onderzocht in het MER van de WCT en in het MER/Tracéstudie van de Sloelijn. Ten tijde van de besluitvorming waren de gevolgen in hoofdlijnen in kaart gebracht in de MER's. In het kader van de MER/Tracéstudie werd onder leiding van het rijk reeds gewerkt aan de te nemen maatregelen langs de Zeeuwse Lijn, in de vorm van een Planbeschrijving Zeeuwse Lijn. De RvS wijst erop dat er ten tijde van het besluit volgens haar onvoldoende inzicht bestond in de gevolgen, er onvoldoende garanties waren voor een aanvaardbaar woon- en leefklimaat en onvoldoende inzicht aanwezig was in de realisatie van maatregelen.

De RvS concludeert dat, ook al heeft de Provincie zelf niet de bevoegdheden om de maatregelen te nemen, zij wel de zorg op zich moet nemen om deze belemmeringen op te lossen, omdat anders geen concrete beleidsbeslissing kan worden genomen.

Conclusie probleemanalyse “achterland”

De Provincie moet zekerheid hebben dat er geen wettelijke belemmeringen zijn in het achterland voor de ingebruikname van de WCT en dat indien er maatregelen nodig zijn om aan de wettelijke normen¹⁷ te voldoen, deze getroffen zullen worden.

¹⁶ Zie bijlage 4 en de literatuurlijst van bijlage 3: Onderbouwing advies quick scan WCT, Tonnaer Advies, november 2003.

¹⁷ Ten tijde van de uitspraak waren er alleen wettelijke grenzen voor geluid en trillingen. Momenteel wordt door VROM en V&W gewerkt aan regelingen voor externe veiligheid van transport over het spoor. Deze eisen vormen voor een voortgang van het WCT-dossier een aandachtspunt.

De adviescommissies in de procedure

In de procedure¹⁸ van de streekplanherziening zijn veel bezwaren ingebracht. Een belangrijke rol wordt daarnaast vervuld door adviescommissies. In de mer-procedure is er een wettelijk vastgelegde rol van de Commissie voor de Milieueffectrapportage, verder Commissie MER genoemd. Daarnaast zijn alle rijksinstanties en een reeks van maatschappelijke organisaties vertegenwoordigd in de Provinciale Commissie Omgevingsbeleid van de Provincie Zeeland. De PCO is het formele vehikel waar de rijksinstanties advies uitbrengen over de besluiten van de Provincie.

In de beantwoording van de bezwaren van particulieren, de motivering van de besluiten voor PS en in de correspondentie over de WCT met de Ministeries wordt regelmatig naar deze adviescommissies verwezen. Ook blijkt dat deze commissie op enkele belangrijke punten tegenstrijdige adviezen uitbrachten.

2.1.7 Advies van de Commissie MER

In de procedure voor de WCT speelde de mer-procedure en het advies van de Commissie MER een grote rol. De Commissie MER heeft als algemene taak om aan te geven of er tekortkomingen zijn in het voldoen aan wettelijke vereisten voor een MER met het oog op de te nemen besluiten. In het advies van de Commissie MER, van april 2002, wordt gesteld dat zowel de alternatieven als de inhoudelijke informatie voldoende zijn voor de te nemen besluiten. In haar advies baseert de Commissie zich, naar eigen zeggen, op de beschermingsformules voor de VHR en het Structuurschema Groene Ruimte (SGR). Zij trekt geen conclusies over "significante gevolgen", behalve ten aanzien van de geulen. Zij ondersteunt de alternatievenweging die de Provincie heeft gemaakt en wat betreft de gevolgen voor het spoor wordt verwezen naar een ander MER-advies over de Sloelijn. De kanttekeningen die in het advies van de Commissie MER worden gemaakt ten aanzien van compenserende maatregelen, de redenen van groot openbaar belang en externe veiligheid zijn verwerkt in het streekplanbesluit.

De commissie MER besteedde ook aandacht aan de aspecten die in het kader van de SGR getoetst worden. Zij beval onder meer aan om te bezien hoe het geologische fenomeen van het fossielenstrand kan worden veilig gesteld. Ook gaf zij aanbevelingen voor aanpassingen van de inrichting van de terminal op een zo milieuvriendelijk mogelijke manier: veiligheid, spoorbundeling, verkeersveiligheid, geluid of trilling en lichthinder.

De RvS kapittelt de Provincie dat niet alle gevolgen in kaart zijn gebracht die noodzakelijk zijn voor het nemen van de concrete beleidsbeslissing. Dat het MER een positief advies had van de Commissie MER blijkt daarbij van geen belang. De criteria die de RvS hanteert voor de ruimtelijke onderbouwing van een concrete beleidsbeslissing zijn nieuw, waardoor ook de commissie MER in haar advies hier geen rekening mee kon houden. De uitspraak van de RvS leert dat op een aantal belangrijke punten het MER niet voldoende dekkend was voor de besluitvorming voor de WCT.

¹⁸ Naast de Provincie Zeeland en de gemeenten Vlissingen en Borsele is ook de minister van Verkeer en Waterstaat bevoegd bestuursorgaan. Voor de landaanwinning in de Westerschelde dient een concessie door het Rijk verleend te worden. In deze procedure worden alleen de waterstaatsbelangen in beschouwing genomen. Mede op basis van hetgeen hierover in de inspraak naar voren is gebracht heeft de Provincie een advies uitgebracht aan de Staatssecretaris van V&W. Door de uitspraak van de Raad van State is het ontwerp van het concessiebesluit niet verder in procedure gebracht.

Conclusies probleemanalyse “MER-advies”

Bij een VHR-toets zijn er tussen de Provincie Zeeland en de Commissie MER duidelijke afspraken nodig over de aspecten die deze Commissie beoordeelt en welke criteria zij daarvoor hanteert.

Enkele onderwerpen daarvoor zijn:

- De passende beoordeling die in Artikel 6, lid 3 van de Habitatrichtlijn wordt gevraagd van het bevoegd gezag is met name bedoeld om vast te stellen of een initiatief significante gevolgen heeft. Het oordeel of er significante gevolgen zijn zou deel uit moeten maken van conclusies op basis van een MER. Het gaat hierbij om de natuurwaarden en systeemkenmerken.
- De alternatievenweging in een VHR-toets voor projecten met significante gevolgen is anders dan in een mer-procedure vereist wordt. De afwegingen van de alternatieven op de doelstelling van het bevoegde gezag moeten het belang van de SBZ centraal nemen. Dit betekent dat in deze fase alleen een afweging plaats moet vinden door het bevoegd gezag op basis van inzicht over de effecten op de natuur, echter ook van alternatieven die in een normaal MER niet worden behandeld: alternatieven voor het project zelf en alternatieven buiten het plangebied.
- Bij de afweging van alternatieven met significante gevolgen moet allereerst worden gekeken naar de locaties met de minste natuureffecten. Het natuurbelang staat dus in VHR-gebieden op een hogere trede dan de andere milieubelangen. Dit betekent dat in een MER voor projecten in VHR-gebieden dit onderscheid in het belang van de SBZ ten opzichte van andere milieubelangen herkenbaar moet zijn vertaald.
- Als er significante gevolgen waarschijnlijk zijn moet door het bevoegde bestuursorgaan worden onderbouwd dat er geen alternatieven zijn voor haar doelstelling en dat er “dwingende redenen van groot openbaar belang” zijn. De afweging of hier de juiste alternatieven zijn gewogen en of er ondubbelzinnig is aangetoond dat er een dwingende reden van groot openbaar belang ligt buiten de competentie van de Commissie MER, het gaat hier namelijk om alternatieven en afwegingen op sociaal-economisch terrein.
- Voor de achterlandproblematiek stelt de RvS bij een concrete beleidsbeslissing uitgebreidere eisen aan de rapportage van de gegevens dan de verwijzing naar een andere MER. Dit betekent waarschijnlijk dat in een MER voor onderbouwing van een project als de WCT alle milieugevolgen vanuit de verschillende MER's bijeen moeten worden gebracht in een overzichtelijk rapport, voorzien van het advies van de Commissie MER.

2.1.8 Advies van de Provinciale Commissie Omgevingsbeleid

In de Provinciale Commissie Omgevingsbeleid (PCO) adviseren de Ministeries, andere overheden en diverse maatschappelijke groeperingen GS over de besluitvorming rond belangrijke ingrepen in de leefomgeving. De PCO heeft advies gegeven over de besluitvorming van de WCT en de onderbouwing daarvan. De Zeeuwse Milieufederatie, ook vertegenwoordigd in de PCO, heeft daarbij een eigen minderheidsstandpunt uitgebracht.

Het Ministerie van LNV is eindverantwoordelijk voor de aanmelding, aanwijzing en de instandhouding van gebieden voor de Vogel- en habitatrichtlijn. Bij VHR-gebieden waar Rijkswaterstaat het beheer voert komt de verantwoording naar Brussel tot stand in overeenstemming met de minister van Verkeer en Waterstaat. Het Ministerie van LNV en het Ministerie van V&W hebben daarom een bijzondere rol bij de VHR-toets over het voornemen van een project of plan in deze gebieden zoals de Westerschelde. Weliswaar is het bevoegde gezag de Provincie en de gemeenten, maar de rapportage naar Brussel wordt gedaan door de ministers.

De uitvoering van de VHR-toets door de provincies en gemeenten is nog niet geregeld in de Natuurbeschermingswet. Een herziening van deze Wet waarin de taak van gemeenten en provincies op het gebied van de VHR is geregeld ligt voor behandeling bij de Tweede Kamer.

Vooruitlopend op de wettelijke regeling voeren de gemeenten en provincies de VHR-toets uit en worden daarbij geadviseerd door het Ministerie van LNV via de reguliere advieskanalen.

Het Ministerie van LNV en het Ministerie van V&W zijn, samen met de andere Ministeries, vertegenwoordigd in de Provinciale Commissie Omgevingsbeleid. In het advies van de Provinciale Commissie voor het Omgevingsbeleid, van juni 2002, zijn enkele adviezen van het Ministerie van LNV te herkennen die specifiek betrekking hebben op de VHR-toets. De Provincie wordt gewezen op recente jurisprudentie waaruit blijkt dat de alternatievenweging voor de WCT niet compleet is. Ook worden bezwaren geuit tegen de wijze van compensatie, wordt verzocht om alsnog te kijken naar een halfopen constructie en andere mitigerende maatregelen en wordt nadrukkelijk verzocht om de aanbevelingen van de Commissie MER te verwerken in het Streekplanbesluit.

Het blijkt uit latere correspondentie, ten tijde van het besluit van Provinciale Staten in oktober 2002, en gesprekken met betrokkenen, dat de adviezen van LNV een geheel ander gewicht hadden dan die van de andere leden van de Provinciale Commissie Omgevingsbeleid. De adviezen van de vertegenwoordiger van LNV hadden volgens de Directie Zuidwest moeten worden gezien als aanwijzingen van de eindverantwoordelijke minister¹⁹.

De adviezen van LNV via de PCO hadden betrekking op de alternatievenweging, op mitigerende maatregelen en op de compensatie. Het opvolgen van deze adviezen van de PCO had echter niet geleid tot een andere uitspraak van de RvS. Op de andere punten die de RvS als vernietigingsgronden heeft aangegeven (de te beperkte probleemstelling en het ontbreken van een dwingende reden van groot openbaar belang) werd de aanpak van de Provincie door de meerderheid van de PCO als voldoende beschouwd.

Alleen de Zeeuwse Milieufederatie geeft in haar minderheidsadvies vanuit de PCO aan dat volgens haar de weging van alternatieven door de Provincie te beperkt is geïnterpreteerd en dat de nut en noodzaak van de WCT in de zin van de Habitatrichtlijn volgens haar niet is aange-toond.

Conclusie probleemanalyse "PCO-advies"

Bij het omgevingsbeleid van de Provincie in VHR-gebieden heeft het Ministerie van LNV, en op de achtergrond het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, een aparte verantwoordelijkheid voor de verantwoording van de besluiten naar de Europese Commissie toe. De advisering van LNV en die van V&W hebben dan ook een geheel andere status dan die van de andere adviseurs in de PCO.

Het advies van LNV zal bij een vervolg van het WCT-dossier een duidelijke plaats moeten krijgen, eerder in het proces en met de juiste status. Hierover zijn afspraken nodig met het Ministerie van LNV, waarbij ook het Ministerie van Verkeer en Waterstaat moet zijn betrokken.

Het advies van de Zeeuwse Milieufederatie bevat inhoudelijke argumenten die grotendeels terugkomen in de uitspraak van de Raad van State. In een vervolg van het WCT-dossier zou de deskundigheid van maatschappelijke organisaties een nadrukkelijke rol in het proces kunnen worden toebedeeld.

2.1.9 Lacunes in de advisering en mandatering van de VHR-toets

Er blijft ten aanzien van de mandatering van en de advisering over de VHR-toets een belangrijke lacune. Voor de afweging van "dwingende redenen van groot openbaar belang" bestaat er geen duidelijk kader waaraan de provincies en gemeenten kunnen refereren. De afweging van deze "dwingende redenen" is in de Habitatrichtlijn expliciet neergelegd bij de lidstaat en in Nederland niet gemandateerd aan één van de ministers. Zowel het Ministerie van LNV als het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gaan er vanuit dat de bevoegde bestuursorganen zelf een oor-

¹⁹ Overigens hadden de adviezen alleen betrekking op de alternatievenweging en niet op de andere punten die de RvS als vernietigingsgronden heeft aangegeven. Voor wat betreft compensatie heeft de RvS de Provincie zelfs bevestigd in haar werkwijze.

deel geven. Er zijn voor deze beoordeling geen richtlijnen opgesteld²⁰. Wel maakt de minister van LNV indien hij dat nodig vindt een eigen afweging bijvoorbeeld bij een ontheffing voor de Flora- en faunawet en wordt er daardoor jurisprudentie afgedwongen²¹. Als er geen eigen bevoegdheid van LNV in het geding is, zoals bij de WCT, dan wordt volstaan met adviezen in het kader van reguliere overleggen in de regio. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat geeft aan dat zij primair afgaat op de besluitvorming in de regio.

Conclusie “lacunes VHR-toets”

Bij de toepassing van de VHR-toets zijn er enkele afwegingen noodzakelijk die door de Ministeries van LNV en V&W naar de Europese Commissie toe moeten worden verantwoord. Deze afwegingen vinden plaats op verschillende momenten in een planologische procedure:

- De afweging dat het project al dan niet significante gevolgen heeft
- Het ondubbelzinnig aantonen van een “dwingende reden” als er significante gevolgen zijn
- Een afweging van het economische belang tegenover het natuurbelang
- De compenserende maatregelen

In een vervolg van het WCT-dossier zou het de voorkeur hebben als een voorstel voor onderbouwing van deze afwegingen door de Provincie Zeeland de expliciete instemming van de minister van LNV en van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Er is echter geen formele rol van de Ministeries in een procedure, behalve als voor de werkzaamheden een ontheffing nodig is van de Flora- en faunawet.

²⁰ Mondelinge mededelingen van V&W en LNV.

²¹ Zie hiervoor de zaak van de Zandsalamander, Rechtbank Haarlem, zaaknummer 03-937, 28 november 2003, De argumenten van LNV dat het bij deze zaak niet gaat om openbare belangen worden door de rechtbank onderschreven.

3 Criteria voor een robuust besluit

Tijdens de analyse die door ons is verricht is een beeld verkregen van de criteria waaraan een robuuste besluitvorming zou moeten voldoen. Deze criteria bestaan uit twee delen: de criteria van de VHR-toets en de criteria van een goede ruimtelijke ordening. In dit hoofdstuk worden deze criteria beschreven. De teksten zijn gebaseerd op de meest recente jurisprudentie en de adviezen van de juridische adviseurs van dit project, George Neelis en Chris Backes. Ook is het commentaar verwerkt van de Ministeries van V&W en van LNV en van de leden van het analyseteam.

Criteria voor een goede ruimtelijke ordening

Voor het WCT-project gaat het bij de inpassing van het project vooral om de effecten van het containertransport in het achterland.

Bij de beoordeling van het initiatief in het kader van een concrete beleidsbeslissing dienen alle gevolgen bekend te zijn en er dient voldoende zekerheid te zijn dat deze gevolgen binnen de wettelijke eisen blijven.

Als er overschrijding is van normen, waardoor maatregelen moeten worden getroffen, is het noodzakelijk dat de maatregelen bekend zijn en dat het bevoegd gezag kan aangeven dat er geen wettelijke belemmeringen zijn om deze maatregelen uit te voeren.

Vervolgens dient er voldoende zekerheid te zijn over de tijdige uitvoering van de maatregelen, zodat zij gereed zijn als het effect van de WCT optreedt²².

Criteria voor een robuuste VHR-toets

De havens van Zeeland Seaports zijn gelegen aan een speciale beschermingszone (SBZ) die is aangewezen in het kader van de Vogelrichtlijn. Tevens is de Westerschelde aangemeld als SBZ voor Natura 2000 in het kader voor de Habitatrichtlijn. Dit betekent dat de verplichtingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn van toepassing zijn.

Voor elk plan of project dat significante gevolgen kan hebben dient allereerst een passende beoordeling te worden gemaakt om te bezien of significante gevolgen te verwachten zijn. Als een plan of project wel significante gevolgen kan hebben, dan gelden aanvullende eisen²³.

- Het afwegen van alternatieve oplossingen voor het probleem.
- Het aantonen van dwingende redenen van groot openbaar belang voor de oplossingen waar significante gevolgen worden aangenomen.
- Het afwegen van alle relevante alternatieven voor locaties en inrichting, waarbij het belang van de SBZ voorop staat.
- Het afwegen van het natuurbelang tegen het belang van het project.
- Het compenseren van de gevolgen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.

²² De zekerheid die de Raad van State vraagt is hier gekoppeld aan het tijdstip waarop het effect gaat optreden, namelijk als de treinen vanaf de WCT gaan rijden.

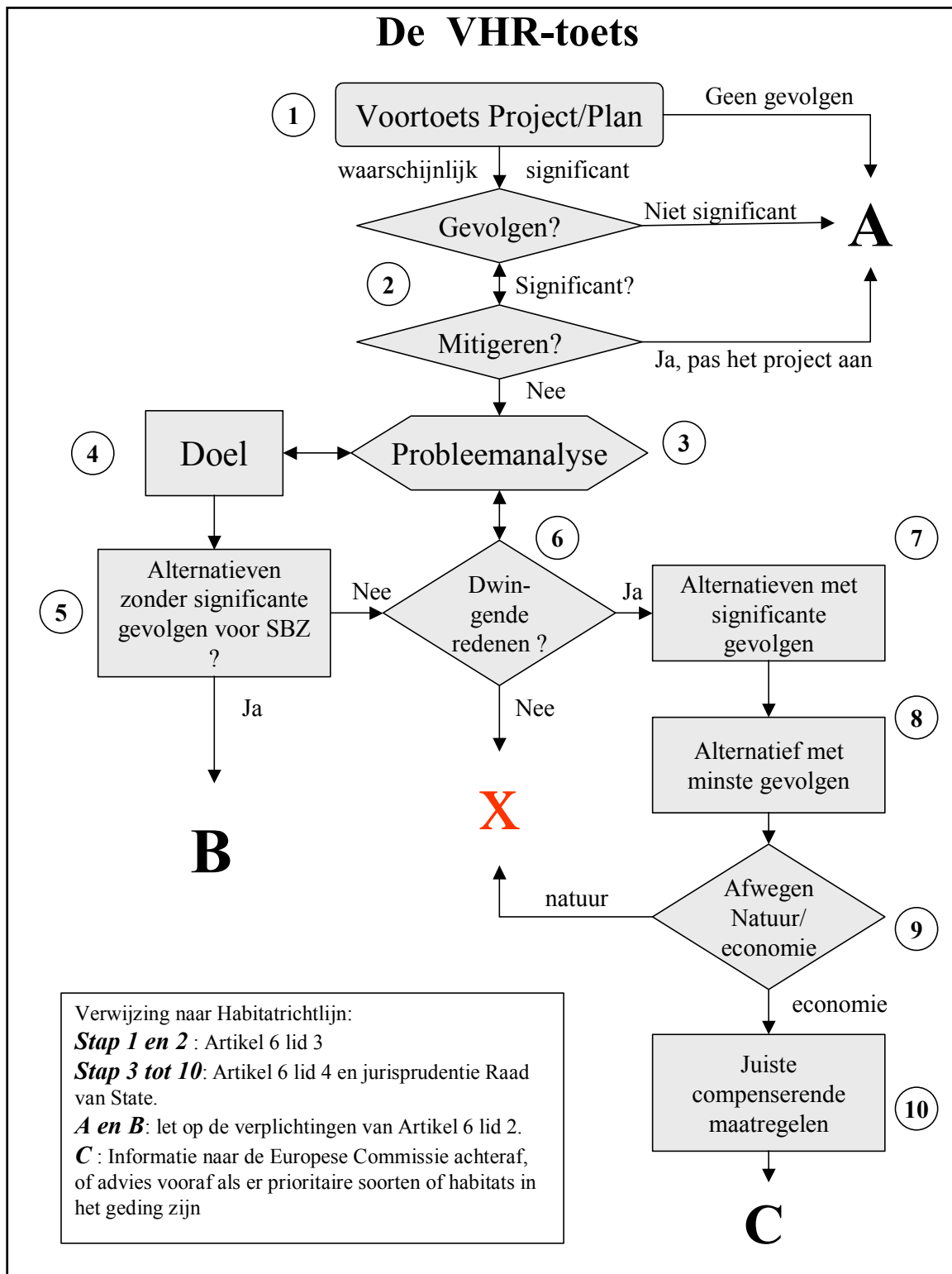
²³ De hier genoemde eisen zijn een combinatie van de eisen die in de Habitatrichtlijn zijn genoemd en de eisen die door de Raad van State nog eens extra zijn benadrukt.

- Informeren van de Europese commissie of advies vragen als er prioritaire habitats en/of prioritaire soorten in het geding zijn.

Tijdens de analyse bleek dat er behoefte bestaat aan een duidelijk gestructureerd pad waarlangs de afwegingen van een plan of project moeten plaatsvinden.

In figuur 1 is een stroomschema gegeven waarin alle criteria zijn benoemd en in een volgorde zijn gezet. Er is gekozen voor een stroomschema omdat deze manier van structureren goed aansluit bij een projectmatige aanpak van een plan of project die bij fysieke ingrepen in de leefomgeving gebruikelijk is. Elke genoemde stap vereist een specifieke activiteit die kort wordt omschreven. De beschrijvingen van de stappen houden rekening met de meest recente jurisprudentie van de Raad van State²⁴. Ook is rekening gehouden met de standpunten van de Nederlandse Regering en de Europese Commissie over de criteria van de VHR-toets. Deze standpunten zijn mondeling en schriftelijk ingebracht in de procedure bij het Europese Hof van Justitie over de werking van de Vogel- en Habitatrichtlijn op 18 november 2003.

²⁴ Tevens is geput uit de commentaren op de uitspraken van Prof. Chris Backes en Prof Jonathan Verschuuren in de vakliteratuur in oktober en november 2003 en uit de analyses van het juridisch adviesbureau Tonnaer Advies.



Figuur 1 Stroomschema van de VHR-toets

3.1.1 Stap 1: Voortoets

Van elk plan of project dat geen rol speelt in het beheer van de Speciale Beschermingszone (SBZ) moet allereerst worden bepaald wat de gevolgen kunnen zijn voor de Habitats en de vo-

gels. Als uit een eerste screening²⁵ blijkt dat het niet onwaarschijnlijk is dat er zogeheten “significante” gevolgen zijn, dan is een “passende beoordeling” van het project noodzakelijk²⁶.

3.1.2 Stap 2: Effectanalyse

Een “passende beoordeling” moet beginnen met een heldere analyse van de werkelijke effecten van het plan of project. Het onderzoek waarop deze analyse is gebaseerd moet alle effecten meenemen: de directe effecten van aanleg, de mogelijke effecten in de toekomst en de optelsom van effecten met andere ingrepen in het gebied

Doel van deze stap is om te kunnen bepalen of het plan of project daadwerkelijk significante schadelijke gevolgen heeft voor het gebied en of het mogelijk is om het plan of project zodanig aan te passen dat er geen belangrijke gevolgen voor de SBZ meer zijn. Dit heet “mitigeren”.

Mocht uit dit onderzoek blijken dat er significante gevolgen zijn voor de SBZ door het plan/project, dan dient het bevoegde bestuur in de volgende stappen een nieuwe afweging te maken of het project of plan wel doorgang kan vinden.

Stap 1 en 2 zijn zeer belangrijke stappen. Als uit de “passende beoordeling” blijkt dat het niet aannemelijk of waarschijnlijk is dat er significante gevolgen zijn, dan zijn de volgende stappen niet meer nodig.

3.1.3 Stap 3: Probleemanalyse

Hier zijn twee mogelijkheden, óf de particuliere initiatiefnemer laat zijn initiatief door het bevoegde bestuur toetsen op “dwingende redenen” in stap 6 (zoals in de oorspronkelijke aanpak van de WCT), óf het bevoegde bestuur maakt een eigen probleemstelling waaruit een doel en dwingende reden kunnen worden afgeleid.

Uit jurisprudentie blijkt dat het bevoegde bestuur ondubbelzinnig moet aangeven welk probleem er is en welk doel het betreffende plan of project dient. In de jurisprudentie van regionale projecten zijn tot nu toe twee problemen geaccepteerd voor de verdere afwegingen in het kader van de VHR-toets: “regionale werkgelegenheid” en “woningbouw”.

3.1.4 Stap 4: Doelstelling

Bij het doel van het project gaat het om de achterliggende redenen waarom een bepaald project moet worden ondernomen. Ook particuliere initiatieven met significante schade voor een Vogel- of Habitatrichtlijngebied kunnen worden toegelaten mits zij als doel een dwingende reden van groot openbaar belang dienen.

3.1.5 Stap 5: Alternatieve oplossingen

Als het doel is omschreven dient te worden bekeken of er alternatieven zijn voor het bereiken van dit doel en het oplossen van het probleem: alternatieven die geen (of minder) significante gevolgen hebben voor de SBZ. Daarbij moet, afhankelijk van de aard van het probleem, gekeken worden naar alternatieven binnen en buiten de regio. Het gaat hier om alternatieven die op een andere manier of op een andere plek eenzelfde probleemoplossende werking kunnen hebben als het oorspronkelijke project.

²⁵ In de screening gaat het allereerst om de vraag of er mogelijk sprake is van gevolgen die een veelbetekenende (significante) invloed hebben op de speciale beschermingszone.

²⁶ De begrippen “significant” en “passende beoordeling” zijn termen uit de tekst van de Europese richtlijnen. Veel juridische strijd bij projecten in VHR-gebieden in Europa gaat over de interpretatie van deze termen. Dit is ook het geval in Nederland.

3.1.6 Stap 6: Aantonen van een dwingende reden

Als er geen acceptabele alternatieven zijn, dan blijkt uit de jurisprudentie dat het bevoegde bestuur ondubbelzinnig moet aantonen dat er een probleem is en dat er “dwingende redenen van groot openbaar belang” zijn om de doelstelling te realiseren.

Een duidelijke en ondubbelzinnige samenhang tussen probleem, doel en dwingende redenen (stappen 3, 4 en 6) is nodig voor de voortgang van een project/plan in het kader van een VHR-toets naar de volgende stappen.

3.1.7 Stap 7 en 8: Afwegen van locaties en inrichting

Nu wordt het oorspronkelijke project of plan weer opgepakt. In deze stappen moet worden onderzocht hoe het project op de minst schadelijke locatie (stap 7) en met de minst schadelijke inrichting (stap 8) kan worden uitgevoerd. Volgens de jurisprudentie betekent dit dat *alle* in aanmerking komende locaties moeten worden afgewogen. Bij de afweging van de locaties en van de inrichtingsvarianten moet het belang van de SBZ voorop staan.

3.1.8 Stap 9: Finale weging van belangen

In de jurisprudentie wordt aangegeven dat er niet alleen een “dwingende reden” moet zijn, maar dat het bevoegde bestuur ook een afweging moet maken tussen het belang van het behoud van de SBZ en het belang van realisering van het project. Deze afweging past op deze plek in het schema, omdat pas na stap 7 en stap 8 duidelijk is wat de uiteindelijke gevolgen zijn van het project of plan. In deze afweging dient aangetoond te worden dat de dwingende reden van groot openbaar belang in casu zwaarder weegt als de significante aantasting van de natuurwaarden.

3.1.9 Stap 10: Adequate compenserende maatregelen

Over de juiste compenserende maatregelen is nog onvoldoende jurisprudentie om conclusies te trekken. Er zijn drie aspecten belangrijk: omvang, aard²⁷ en tijdige realisatie.

Cruciaal is niet de omvang van de compensatie, maar de aard van de nieuwe natuur. De nieuwe natuur moet namelijk de functies *overnemen* die door het project onherstelbaar zijn aangetast. Daarbij zijn de functies van het totale gebied in het kader van Natura 2000 en de instandhoudingsdoelen van de SBZ de maatstaven. Natura 2000 is het netwerk van natuurgebieden in Europa, de instandhoudingsdoelen moeten door de lidstaat worden vastgesteld. Met compensatie moet worden bereikt dat de significante gevolgen teniet worden gedaan. Door de RvS wordt binnendijkse compensatie voor een buitendijks gebied acceptabel geacht als dat de functies compenseert die buitendijks verloren gaan. Volgens commentatoren in de vakliteratuur ligt dit aspect gecompliceerder. Binnendijkse compensatie is volgens deskundigen²⁸ alleen mogelijk als dit nieuwe gebied *alle* verloren gegane functies van het oude gebied kan vervullen (de functies voor de vogels én die van de habitats). Voor het vervangen van buitendijkse habitats zou dan ook in eerste instantie gezocht moeten worden naar buitendijkse compensatie. Dit betekent dat compensatie afhankelijk is van de effecten, weergegeven in figuur 2.

Wat betreft tijdige realisatie accepteert de jurisprudentie in Nederland contracten en bestemmingsplannen. Volgens commentatoren op de RvS-uitspraak moet de compensatie voldoende ver gevorderd zijn, zodat op het moment dat de ingreep plaatsvindt de nieuwe natuur de functies kan overnemen.

²⁷ Onder aard wordt naast het gebiedstype ook de kwaliteit bedoeld van de nieuwe natuur ten opzichte van het gebied dat verloren gaat.

²⁸ Zie de rapportage over natuuraspecten van Floor Heinis.

Compenserende maatregelen VHR

Doel: het teniet doen van negatieve gevolgen voor de natuurwaarden!

Hoe specifiek de gevolgen, des te gericht de maatregelen	Als <i>areaalverlies</i> met lage natuurwaarden het gevolg is, dan areaal met lage natuurwaarden compenseren (en graag wat extra's in omvang en kwaliteit) Als aantasting van een <i>bijzonder kenmerk</i> het gevolg is, dan dit kenmerk terugbrengen Als vernietiging van een <i>vitaal component</i> aan de orde is, dan dient deze component terug te keren in de maatregelen Als een <i>instandhoudingsdoel</i> niet meer realiseerbaar is, dan dient dit instandhoudingsdoel centraal te staan in de maatregelen enzovoorts
--	--

Figuur 2 Criteria voor compenserende maatregelen²⁹

De tijdige realisatie van de juiste compenserende maatregelen is voorwaarde voor de uitvoering van een project na een VHR-toets.

Uitkomsten van de VHR-toets

Er zijn vier mogelijke uitkomsten van de VHR-toets:

1. *Uitkomst A:* Het project of plan heeft geen³⁰ significante gevolgen voor de SBZ. De kans op significante gevolgen is zodanig gereduceerd door middel van mitigerende maatregelen.
2. *Uitkomst B:* Er zijn significante gevolgen van het project. Er zijn echter andere plannen of projecten mogelijk die ook beantwoorden aan het doel en een adequate oplossing bieden voor het probleem, maar die geen significante gevolgen hebben voor de speciale beschermingszones die onder de VHR vallen³¹.

²⁹ Bij het ontwerpen van compenserende maatregelen dient rekening te worden gehouden met de verschillen tussen de Vogelrichtlijn (beschermen van vogels) en de habitatrichtlijn (specifieke kenmerken van een aangewezen gebied).

³⁰ Met *geen* wordt bedoeld dat significante gevolgen niet waarschijnlijk zijn, ook niet voor de toekomstige ontwikkeling van de SBZ in het kader van Natura 2000. Hierbij wordt ook gekeken naar de samenhang met effecten van andere projecten of plannen in of rond de SBZ.

³¹ Hier is het meervoud gebruikt, omdat in de Provincie Zeeland alle grote wateren zijn aangemeld voor de Habitatrichtlijn en grote delen van de kuststroken zijn aangewezen in het kader van de Vogelrichtlijn.

3. *Uitkomst C*: Er zijn significante gevolgen, maar er zijn geen alternatieven voor het doel die een adequate oplossing voor het probleem inhouden. Voor het plan of project is ondubbelzinnig aangetoond dat er een dwingende reden is van groot openbaar belang, er zijn geen alternatieve locaties of uitvoeringen beschikbaar met minder significante gevolgen, de belangen van het project wegen zwaarder dan het natuurbelang en er zijn adequate compenserende maatregelen uitvoerbaar.
4. *Uitkomst X*: Van het project wordt afgezien omdat het belang van de bescherming van de SBZ, de instandhoudingsdoelen en/of de samenhang van het gebied in het kader van Natura 2000 de doorslag geven.

De haalbaarheid van scenario's met de uitkomst A of uitkomst C wordt behandeld in het hoofdstuk oplosbaarheid. In het kader van de opdracht van deze analyse is de haalbaarheid van een scenario met uitkomst B niet specifiek onderzocht. Deze mogelijke uitkomst is echter wel van belang als in een vervolg van het WCT-dossier het scenario voor C wordt uitgewerkt, omdat bij de uitwerking van C eerst moet worden bekeken of er adequate alternatieven zijn voor een WCT.

3.1.10 Criteria voor uitkomst A

De Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn zijn erop gericht om de natuurwaarden te beschermen, vooral in het kader van het Europese netwerk van natuurgebieden (Natura 2000). Ook als een project of plan geen significante gevolgen heeft blijven de algemene bepalingen voor het goede beheer en het voorkomen van schade steeds van toepassing. Deze zijn verwoord in artikel 6, lid 1 en 2 van de Habitatrichtlijn (zie bijlage 4). Tevens moet voor alle projecten in natuurgebieden een integrale afweging worden gemaakt met het Structuurschema Groene Ruimte als toetsingskader.

Het is niet zeker of compenserende maatregelen voor een project zonder significante gevolgen afdwingbaar zijn op grond van de Habitatrichtlijn. Het analyseteam komt tot de conclusie dat de zorgplicht van de Habitatrichtlijn en van het Structuurschema Groene Ruimte leiden tot een inspanningsverplichting tot compensatie van negatieve gevolgen ook al zijn die niet significant voor de SBZ als geheel. De criteria waaraan de compensatie wordt afgemeten zijn dan echter veel minder zwaar dan bij significante gevolgen (zie figuur 2).

De criteria waaraan volgens het analyseteam een uitkomst A voor de WCT zou moeten voldoen zijn:

- Geen significante gevolgen ten gevolge van het project op de SBZ Westerschelde, ook niet in samenhang met andere plannen of projecten in het gebied.
- Complete MER, inclusief de gegevens over effecten in het achterland.
- Een integrale afweging van alle belangen, waarbij ook het belang van geologische en cultuurhistorische waarden volwaardig meewegen.
- Degelijke onderbouwing van het zwaarwegend maatschappelijk belang van het project³².
- Compensatie van de negatieve gevolgen.
- Monitoring van mogelijke effecten op de SBZ.
- Een beheersplan van het plangebied en compenserende maatregelen in het kader van de instandhoudingsdoelen van de SBZ.

³² Zoals aangegeven in het Structuurschema Groen Ruimte, echter niet als "dwingende reden".

Uitkomst A is dus geen lichtvaardige uitvoering van een project, maar een goed ingepast initiatief in harmonie met het ontwikkelen van de natuurwaarden van de SBZ in het kader van Natura 2000.

3.1.11 Criteria voor uitkomst C

Als uitkomst C voor de WCT aan de orde is, gelden vooral de criteria van de uitzonderingsbepalingen van de Habitatrichtlijn aangevuld met de eisen van Structuurschema Groen Ruimte.

- Scherpe probleemstelling van de economische problemen en het doel van het bevoegd gezag met de havens.
- Afwezigheid van alternatieven om dit het doel te verwezenlijken met adequate oplossingen zonder significante gevolgen voor de SBZ
- Complete MER, waarin weging van locaties en inrichtingsalternatieven in eerste instantie heeft plaatsgevonden met het oog op zo min mogelijk significante gevolgen voor de SBZ.
- Ondubbelzinnige aangetoonde dwingende reden van groot openbaar belang
- Een integrale afweging van alle belangen, waarbij ook het belang van geologische en cultuurhistorische waarden meewegen bij het bepalen van de inrichting van het project.
- Degelijke onderbouwing van het doorslaggevend maatschappelijk belang van het project.
- Adequate compenserende maatregelen die aan de volgende eisen voldoen:
 - Aangetaste soorten en habitats moeten in gelijke hoeveelheden worden teruggebracht (1:1 compensatie).
 - Compensatie moet in dezelfde biogeografische regio plaatsvinden als waar de aantasting plaatsvindt³³.
 - Functies die door het plan/project verloren gaan moeten met de compensatie worden teruggebracht.
 - Er moeten zekerheden zijn dat het compensatieplan tijdig ten uitvoer zal worden gebracht, zodat de instandhouding van het Natura 2000 netwerk is gewaarborgd.
- Monitoring van mogelijke effecten op de SBZ.
- Een beheersplan van het plangebied en de compenserende maatregelen in het kader van de instandhoudingsdoelen van de SBZ.

³³ Bij de Tweede Maasvlakte is de Europese Commissie akkoord gegaan met compensatie door middel van kwaliteitsverhoging: het zogenaamde Zeereservaat voor de Zeeuwse en Zuid-Hollandse kust.

4 Oplosbaarheid

Voor de WCT is er nieuwe besluitvorming mogelijk als aan de criteria van hoofdstuk 3 in principe kan worden voldaan.

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens drie hypothesen getoetst:

1. Kan een WCT worden gerealiseerd binnen de eisen aan de achterlandverbindingen?
2. Kan een WCT worden gerealiseerd zonder “significante gevolgen” voor de speciale beschermingszone? Dit is uitkomst A.
3. Als er wel “significante gevolgen” zijn, zou een dwingende reden ondubbelzinnig aantoonbaar zijn en leidt een afweging van alternatieven dan waarschijnlijk tot een WCT? Dit is uitkomst C.

Deze drie werkhypothesen geven het kritische pad weer voor de voortgang van het WCT-dossier. Achtereenvolgens wordt onderzocht of een WCT volgens deze hypothesen in principe kan worden gerealiseerd.

Achterlandverbindingen

Er worden in hoofdstuk 3 drie eisen geformuleerd voor de achterlandverbindingen

1. De gevolgen van het transport over weg, spoor en water voor het woon- en leefklimaat moeten voldoende bekend zijn.
2. Aan de wettelijke eisen moet kunnen worden voldaan.
3. Er zal voldoende zekerheid moeten zijn dat binnen deze wettelijke eisen tijdig maatregelen worden getroffen.

Sloelijn

Er is momenteel een tracébesluit in voorbereiding waarbij de Sloelijn langs een nieuw tracé wordt aangelegd. Het tracébesluit wordt naar verwachting begin maart 2004 door de minister genomen. Het Besluit **Geluidhinder Spoorwegen** verplicht de minister om bij het nemen van het tracébesluit, de te nemen maatregelen langs de Zeeuwse Lijn inzichtelijk te maken. De maatregelen langs de Zeeuwse Lijn zijn opgenomen in de (ontwerp) Planbeschrijving Zeeuwse Lijn. Onlangs heeft Verkeer en Waterstaat kenbaar gemaakt dat de Planbeschrijving niet tegelijkertijd met het tracébesluit zal worden uitgebracht, maar dat het jaar 2004 zal worden benut om de Planbeschrijving verder uit te werken. In het tracébesluit en in de financiële reservering voor de maatregelen is volgens de bevoegde gezagen VROM en Verkeer en Waterstaat uitgegaan van de totale transportverwachting inclusief de WCT. In het kader van dit tracébesluit zijn door het Rijk gelden gereserveerd voor maatregelen langs de spoorlijn in de gemeenten Goes, Kapelle en Reimerswaal. Uit een analyse van de bestemmingsplannen van deze gemeenten, die is uitgevoerd door de Provincie Zeeland, blijkt dat er geen beperkingen vanuit de ruimtelijke ordening zijn voor het aanleggen van geluidsschermen langs de spoorlijn in de betrokken gemeenten. Wel is er sprake van weerstand bij de bevolking en bij het gemeentebestuur van Goes tegen de aard en omvang van de maatregelen. Zoals vermeld zal in het jaar 2004 Prorail in samenwerking met de werkgroep Achterlandverbindingen werken aan een verbeterde Planbeschrijving Zeeuwse Lijn waarin de mogelijkheden voor bronmaatregelen zullen worden benut.

Een denkbaar, maar niet wenselijk alternatief, is dat het tracébesluit van de Sloelijn wordt ingetrokken of vernietigd en dat de WCT-treinen gezien worden als autonome groei over het bestaande tracé³⁴.

Een ander aspect is de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de Provincie Zeeland met betrekking tot de achterlandverbindingen. In het juridische deelonderzoek van deze analyse wordt geconcludeerd dat buiten haar regio aan de Provincie geen verplichtingen kunnen worden opgelegd.

Sloeweg

Voor de aanpassing van de Sloeweg ten gevolge van de Westerscheldetunnel en de autonome groei van het transport is momenteel een MER in procedure gebracht. In het MER zal aan de orde zijn welke maatregelen nodig zijn. Er bestaan volgens het betrokken bevoegde bestuur (Gemeente Borsele) geen ruimtelijke beperkingen, wel moeten maatregelen nog planologisch worden geregeld. Het is nog niet vastgesteld wat de aard en omvang is van de benodigde maatregelen om de capaciteit van de weg aan te passen. De maatregelen aan de Sloeweg worden niet geïnitieerd door de effecten van de WCT, maar door de toename van het transport door de Westerscheldetunnel.

Conclusie hypothese achterland

Aan de eisen voor de achterlandverbindingen kan in een vervolg van het WCT-dossier in principe worden voldaan als het nieuwe tracébesluit van de Sloelijn van kracht is.

Voor wat betreft de eis over voldoende informatie over de effecten van de WCT kan worden voorzien door de informatie uit de verschillende MER-rapporten bijeen te brengen en duidelijk te maken welke effecten de WCT heeft op de milieueffecten langs de spoorlijn Vlissingen-Rosendaal en de noodzaak van maatregelen. Bij een vervolg van het WCT-dossier moet ook worden bekeken of er nieuwe ontwikkelingen zijn die mogelijke ruimtelijke beperkingen opleveren aan het transport over het achterland. Met name wordt gedacht aan de effecten van nieuwe regels voor externe veiligheid die door de Ministeries van VROM en V&W worden voorbereid voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over spoor en weg.

Volgens een analyse van de Provincie Zeeland zijn er langs het nieuwe tracé geen wettelijke of ruimtelijke beperkingen op het grondgebied van de Provincie Zeeland voor de maatregelen om geluidsoverlast tegen te gaan. Aan de eis dat er geen ruimtelijke en wettelijke belemmeringen zijn voor het nemen maatregelen wordt dan ook in strikte zin voldaan. Wel is nog noodzakelijk dat overeenstemming wordt bereikt tussen de overheden over aard en omvang van de te treffen maatregelen. De Provincie Zeeland zet zich actief in om deze overeenstemming te bereiken met alle betrokkenen.

Het wordt aanbevolen om voor de WCT verschillende vervoersscenario's te onderzoeken, met bijvoorbeeld aanpassing van de verdelingen over binnenvaart, wegtransport en spoor, waarmee overlast zoveel mogelijk wordt beperkt. Het gaat hierbij niet alleen om geluid en trillingen maar ook om de externe veiligheid langs de transportroutes.

In het kader van de voortgang van het WCT-dossier is het nodig inzicht te verwerven in de maatregelen aan de Sloeweg of andere verkeersstructurele oplossingen die nodig zijn vanwege het wegtransport vanaf de WCT. Het is daarom van belang dat de mer-procedure Sloeweg zo snel mogelijk wordt afgerond.

³⁴ Als er geen nieuw tracé komt dient de toename van transport vanaf de WCT op dezelfde manier te worden beoordeeld als die van Cobelfret. Volgens ProRail zijn dan waarschijnlijk geen specifieke maatregelen in Goes, Kapelle en Reimerswaal noodzakelijk, behalve als het Ministerie van VROM beoordeeld dat er sprake is van een toename van meer dan 45%. De maatregelen voor terugdringing van de overlast in Goes, Kapelle en Reimerswaal worden volgens ProRail niet geïnitieerd door de toename van het transport maar door het besluit tot wijziging van het tracé.

Significante gevolgen

In het kader van de procedure rond de préjudiciële vragen van de Raad van State bij het Europese Hof³⁵ hebben milieuorganisaties, de Nederlandse regering en de Europese Commissie hun visie neergelegd op de manier waarop significante gevolgen moeten worden beoordeeld. Er is nog geen uitspraak van het Hof, deze wordt verwacht in de loop van 2004.

Volgens de Nederlandse regering en de Europese Commissie is een objectieve vaststelling van deze gevolgen van belang. Een eerste screening van de gegevens moet duidelijk maken of het waarschijnlijk is dat er sprake is van significante gevolgen.

De RvS ging er in haar uitspraak vanuit dat... “de aanleg van de WCT verwezenlijking van het door de Habitatrichtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar kan brengen”. Deskundigen verwachten dat het relatieve belang van het plangebied van de WCT voor de speciale beschermingszone Westerschelde minder groot is dan door de RvS is aangenomen. Dat moet echter eerst worden aangetoond met objectieve gegevens, alvorens een nieuwe beoordeling kan worden gemaakt over het al dan aan de orde zijn van significante gevolgen.

Het onderzoek van significante gevolgen dient in ieder geval de volgende aspecten te omvatten³⁶:

- Aard en omvang van het project.
- De productie van afvalstoffen, verontreiniging en hinder.
- Het risico van ongevallen.
- Het bestaande grondgebruik.
- De relatieve rijkdom aan en de kwaliteit van het regeneratievermogen van de natuurlijke hulpbronnen van het gebied.
- Het opnamevermogen van het natuurlijk milieu.
- Het bereik van het effect, de omvang en de complexiteit van het effect.
- De waarschijnlijkheid van het effect, de duur en de frequentie.
- De omkeerbaarheid van het effect.

Bij de beoordeling of er sprake is van significante gevolgen zijn er steeds twee aspecten van belang:

1. De aard en omvang van de aantasting van de speciale beschermingszone door het project en
2. De effecten op de goede instandhouding van het gebied in het kader van Natura 2000.

De kenmerken van de SBZ Westerschelde zijn voldoende bekend om de aard en omvang van de aantasting in een onderzoek te kunnen bepalen. Er zijn echter geen instandhoudingsdoelen vastgesteld. Dit betekent dat voorstellen voor de beoordeling op dit punt moeten worden overlegd met het Ministeries van V&W en LNV. In figuur 3 worden de definities gegeven die verschillende instanties bij het Europees Hof hebben voorgesteld voor de beoordeling van significante gevolgen.

³⁵ Zie de literatuurlijst onder Processtukken Europees Hof van 18 november 2003.

³⁶ Zie ook richtlijn 97/11/EG van 3 maart 1997.

	Speciale Beschermingszone	Instandhoudingsdoelen
Europese Commissie	Er zijn significante gevolgen als de activiteiten kunnen leiden tot de onherstelbare vernietiging van een vitaal component van het ecologische systeem dat het aangewezen gebied bepaald en dat van essentieel belang is om de integriteit van het gebied en/of de rol van dit gebied voor de algehele coherentie van het Natura 2000 netwerk te verzekeren.	Er zijn significante gevolgen als de activiteiten kunnen leiden tot de onmogelijkheid om de instandhoudingsdoelen van het aangewezen gebied te realiseren of de realisering van deze doelstellingen onwaarschijnlijk te maken.
Nederlandse Regering ^[1]	Er zijn significante gevolgen als aannemelijk is dat er specifieke bijzonderheden en milieukenmerken van het gebied worden aangetast. Bovendien dient rekening te worden gehouden met de cumulatieve gevolgen welke door combinaties van plannen en projecten worden veroorzaakt.	Bij de beoordeling van de effecten dient rekening te worden gehouden met de instandhoudingsdoelen voor het gebied.
Waddenvereniging ^[2]	Er zijn significante gevolgen bij: • Een te verwachten verslechtering van de kwaliteit van het gebied • Elk definitief verlies aan omvang Populatiodynamische gegevens dienen bij de beoordeling een belangrijke rol te spelen.	
Vogelbescherming	Er is sprake van significante gevolgen als enigszins te verwachten is dat er effecten zijn op het bestaande grondgebruik, rijkdom, kwaliteit en regeneratievermogen van het gebied. Belangrijke aspecten voor de beoordeling van de gevolgen zijn: het potentiële bereik van het effect, de orde van grootte, de complexiteit en de waarschijnlijkheid van het effect	
Kokkelvisserij	Een objectieve beoordeling van: • Aard en omvang van het gebied • De reële en voorzienbare gevolgen • De mate waarin deze gevolgen een structureel karakter hebben	De invloed van het project op de instandhoudingsdoelen voor het gebied

^[1] De definitie is een samentrekking van verschillende passages uit de inbreng van de Nederlandse Regering bij het Europees Hof

^[2] Waddenvereniging en Vogelbescherming maken geen onderscheid tussen de aantasting van het gebied en van de instandhoudingsdoelen.

Figuur 3 Criteria voor significante gevolgen

Zoals uit de criteria blijkt stelt de Europese Commissie minder strenge maatstaf voor dan door de Provincie Zeeland in eerste instantie is gebruikt. De Nederlandse regering legt geen duidelijke maatstaf neer, maar ook zij vereist dat het aannemelijk moet zijn dat er effecten optreden. Alleen de milieuorganisaties pleiten voor een voorzorgsbeginsel op basis van areaalverlies.

Bij de beoordeling van de significante gevolgen gaat het niet alleen om habitats en soorten, maar ook om de systeemkenmerken die het gebied zijn bijzondere karakter als estuarium geven. Dit is het meergeulenstelsel van de Westerschelde.

Conclusie hypothese voor uitkomst A

In een vervolg van het WCT-dossier is het niet op voorhand zeker dat de negatieve gevolgen voor het plangebied moeten worden beoordeeld als “significante gevolgen” zoals bedoeld in de Habitatrichtlijn artikel 6, lid 3. Een vooronderzoek is noodzakelijk om te kunnen vaststellen of er voldoende onderbouwing mogelijk is van uitkomst A. In bijlage 6 is een Programma van Eisen opgenomen dat is opgesteld door deskundigen van het analyseteam dat als kader kan dienen voor dit onderzoek.

De visies van de Nederlandse regering en de Europese Commissie leiden ertoe dat er bij de beoordeling van significante gevolgen sprake is van een bandbreedte waarbij andere en hogere drempels aan de orde zijn dan de Provincie Zeeland in haar beoordeling heeft gebruikt. Niet het areaalverlies zoals door de Provincie Zeeland tot nu toe werd verondersteld, maar de mogelijke aantasting van de kwaliteit van de kenmerken van de speciale beschermingszone geeft daarbij de doorslag.

Dwingende Reden en alternatievenweging

In het onderzoek dat voor de besluitvorming van de WCT is verricht ontbrak een samenhangende economische onderbouwing van de problemen van de Zeeuwse economie en van de werkgelegenheid in de haven in het bijzonder.

In het kader van deze analyse is een onderzoek gedaan door het analyseteam naar een mogelijke onderbouwing van de hypothese dat er voor de WCT een dwingende reden van groot openbaar belang is. De uitkomst van dit onderzoek is gegeven in bijlage 5. Over de uitkomsten heeft overleg plaats gevonden met deskundigen van de Erasmusuniversiteit van Rotterdam. Hun advies is in deze paragraaf verwerkt.

De doelstelling van het project hoeft alleen vernieuwd te worden als uitkomst A niet mogelijk is. Er is in het kader van deze analyse geen definitieve nieuwe doelstelling geformuleerd. Alleen is onderzocht of de hypothese van een uitkomst C uit het stroomschema van figuur 3 haalbaar is. Hiertoe is, als vingeroefening, een voorlopige projectdoelstelling opgesteld, die gebruikt is om de hypothese te toetsen (zie Bijlage 5).

Er zijn vier aspecten die in het kader van deze hypothese aan de orde zijn:

- De economische onderbouwing van de problemen en de doelstelling (stap 3 en 4 uit figuur 3).
- Het ondubbelzinnig aantonen van een noodzaak voor een logistieke impuls van de haven (stap 5 en 6).
- De weging van alternatieven voor een logistieke impuls, waaronder deep-sea containeroverslag met bijbehorende logistieke activiteiten (stap 7).
- De weging van alternatieve locaties en inrichting voor deep-sea containeroverslag, waaronder de WCT (stap 8).

In het analyseteam zijn een aantal problemen geconstateerd die in een vooronderzoek moeten worden onderbouwd. Dit zijn:

- De Zeeuwse economie is kwetsbaar en vereist versterking van de pijlers om de regionale werkgelegenheid op peil te houden.
- De huidige industriehavens van Zeeland Seaports zijn een essentiële pijler, maar hebben geen zekere toekomst.

- De onzekere toekomst wordt vooral veroorzaakt door het ontbreken van grootschalige logistieke activiteiten en het bijbehorend logistiek netwerk.

Het blijft onzeker of de verbinding tussen deze problemen en de oplossing: de logistieke impuls voor de haven, als een dwingende reden zal worden geaccepteerd. Het is immers denkbaar om de problemen van de toekomst van de haven te accepteren en op basis van andere kernkwali- teiten de Zeeuwse economie impulsen te geven³⁷.

Indien ervoor gekozen wordt om uitkomst C te onderbouwen is het daarom noodzakelijk om duidelijk in beeld te brengen wat de consequenties zijn van het achterwege laten van een logis- tieke impuls voor de haven op middellange termijn, het zgn. nulalternatief. In bijlage 5 is aange- geven dat het voortgaan op de huidige weg kan leiden tot stagnatie van de economische ont- wikkeling van de havens. In het vervolgonderzoek waarin de effecten van dit nulalternatief wor- den bekeken, zullen dan ook de alternatieven moeten worden onderzocht die de effecten van deze stagnatie op de Zeeuwse Economie teniet doen. De externe deskundigen geven aan dat als stagnatie leidt tot een sterfhuis voor de havens er per saldo altijd negatieve gevolgen zijn voor de regionale economie, hetgeen de overheid zou dwingen te handelen. Economische stu- dies en toekomstscenario's kennen echter onzekerheden, waardoor het op voorhand niet zeker is of de Raad van State deze onderbouwing ook werkelijk acceptabel acht.

De afweging van alternatieven zou moeten plaatsvinden op verschillende niveaus

- verschillende mogelijkheden voor een logistieke impuls, met en zonder deep-sea container- overslag en bijbehorende logistieke activiteiten
- verschillende locaties en uitvoeringen van een deep-sea containerterminal (waaronder de WCT) in de Westerschelde

Bij de weging van alternatieven voor een logistieke impuls wordt het initiatief voor een deep-sea containeroverslag (zoals een WCT) afgezet tegen andere mogelijkheden, waarbij de mogelijk- heden die geen significant effect hebben op de SBZ eerst aan de orde komen. Het is op voor- hand niet uit te sluiten dat ook een andere combinatie van logistieke impulsen een vergelijkbaar positief effect voor de havens oplevert.

Als geen adequate alternatieven voor de logistieke impuls beschikbaar zijn dan is aangetoond dat een WCT onmisbaar is voor de toekomst van de Zeeuwse havens. Dan volgt in stap 7 de de afweging van alle andere plaatsen waar een deep-sea containerterminal in principe tech- nisch mogelijk is. Te denken valt aan locaties bij de Braakman, Bath, in Vlissingen-Oost binnen de haven of op het Rammekensschor. Verwacht wordt dat al deze locaties zullen afvallen, hetzij vanwege het niet kunnen voldoen aan technische en ruimtelijke eisen, hetzij vanwege het feit dat de gevolgen voor de SBZ op deze locaties veel groter zijn dan van de WCT. Het onderzoek dient dit wel te onderbouwen.

Als de locatie van het huidige voorkeursalternatief de uitkomst is van de weging van alternatie- ven dan moet in stap 8 de uitvoering daarvan nog worden geoptimaliseerd voor de effecten op de SBZ. Dat wil zeggen dat nog eens grondig wordt gekeken naar de noodzakelijke lengte van de kade, de uitvoering van de werken en de plaatsing binnen het plangebied zodat er zo min mogelijk gevolgen zijn voor de SBZ. Gezocht moet worden naar een efficiënte terminal met de minste effecten.

Vervolgens is een afweging nodig van deze effecten van de uit te voeren deep-sea container- terminal op de SBZ ten opzichte van het belang voor de haven en de Zeeuwse economie.

³⁷ In het kader van het nieuwe Sociaal-Economisch BeleidsPlan (SEBP) van de Provincie is inmiddels een onderzoek gestart naar de toekomstperspectieven van andere economische activiteiten (toerisme, zorg economie, aquaculturen, enz.) naast de havens om de economi- sche structuur van Zeeland te versterken. Hierbij wordt nadrukkelijk ook gekeken naar haal- baarheid en realiteitsgehalte van dergelijke impulsen.

Hier is de aantekening van belang dat een containerterminal alleen waarschijnlijk onvoldoende garant staat voor een positief effect op de Zeeuwse Economie³⁸. Juist de combinatie met andere maatregelen kan ertoe leiden dat de Zeeuwse economie optimaal profiteert van de containerstroom. Deze maatregelen zouden in aanvulling op de containerterminal moeten bevorderen dat bedrijven binnen de regio de containerstroom als het ware aftappen en er waarde aan toevoegen (deskundigen noemen dit de “captive container”). Het meest kansrijk zijn maatregelen die ruimte bieden aan logistieke bedrijvigheid dicht bij de terminal zelf.

De gevolgen moeten dan worden gecompenseerd. Bij uitkomst C gaat het om gevolgen die als “significant” zijn beoordeeld naast andere negatieve gevolgen voor de SBZ. Voor dat deel dat als significant wordt beoordeeld zullen specifieke compenserende maatregelen nodig zijn.

Het is niet zeker dat de compenserende maatregelen die worden voorgesteld ook voor een uitkomst C voldoende zijn (zie de criteria genoemd in paragraaf 3.3.2). Een adequaat compensatieplan zal waarschijnlijk meer buitendijkse maatregelen moeten bevatten. Uit ervaring bij de Tweede Maasvlakte blijkt dat de Europese Commissie ook kwaliteitsverhoging van buitendijkse gebieden accepteert als compensatie, zoals het Zeereservaat voor de Zeeuwse en Zuid-Hollandse kust.

Conclusie hypothese voor uitkomst C

Een degelijke stapsgewijze onderbouwing met harde gegevens lijkt ook voor uitkomst C in principe mogelijk, maar kent zoals boven aangegeven een groot aantal onzekerheden. In een vooronderzoek zal de haalbaarheid van uitkomst C kunnen worden uitgewerkt en een concept probleemstelling worden geformuleerd. In bijlage 5 is een Plan van aanpak opgenomen voor dit onderzoek.

Van een regionale overheid kan worden verwacht dat zij actie onderneemt als een pijler van haar economie in de toekomst wordt bedreigd. Of die leidt tot een uitkomst B (geen zekerheid voor de toekomst van de haven maar andere impulsen voor de Zeeuwse economie) of C (zekerheid voor de toekomst van de haven met WCT) is dan een keuze, waarbij uitkomst C hoge eisen stelt aan de kwaliteit van de onderbouwing.

De grootste onzekerheid van uitkomst C is acceptatie van bovenstaande redenering als dwingende reden in het kader van de Habitatrichtlijn, ook als deze ondubbelzinnig is onderbouwd. Zoals in paragraaf 4.3.4 is geconstateerd zijn de criteria voor deze acceptatie niet duidelijk en geeft de Europese Commissie een ruimere definitie van sociale en economische redenen dan tot nu toe uit de jurisprudentie in Nederland blijkt. Indien een scenario met uitkomst C aan de orde is zullen de ministers van V&W en van LNV zich daarom dienen uit te spreken over de onderbouwing van de “dwingende reden”, omdat zij deze naar de Europese Commissie moeten verantwoorden.

³⁸ Zie hiervoor het advies van dr. Peter de Langen en Professor Hugo Roos.

5 Scenario's voor besluitvorming

In hoofdstuk 4 is geconcludeerd dat een voortgang van het WCT-dossier op grond van de VHR-toets in principe mogelijk is, mits voldaan wordt aan strenge criteria. Daarbij zal een nieuw besluit nodig zijn dat de reguliere procedures doorloopt.

Voor de besluitvormingsprocedure die met een nieuw besluit moet worden gevolgd wordt geadviseerd om uit te gaan van een streekplanbesluit met concrete beleidsbeslissingen, eenzelfde procedure als voorheen³⁹.

Onderstaand worden de wegen weergegeven die kunnen worden gevolgd voor een gedegen besluitvorming over de start van een nieuwe procedure.

Overeenstemming over maatregelen in het achterland

Door de economische groei van het Sloegebied is een nieuw tracé nodig. De huidige Sloelijn heeft weliswaar voldoende capaciteit om de groei van het goederenvervoer op te vangen, maar de spoorverbinding kan aanleiding geven tot problemen op het gebied van leefbaarheid (geluids- en trillingsoverlast, transportrisico's, onveiligheid op overwegen). De spoorlijn is bovendien niet geëlektrificeerd, waardoor alleen met diesellocomotieven gereden kan worden. Het tracébesluit hiervoor komt naar verwachting in het voorjaar van 2004 in procedure. Geconstateerd is dat er nog geen overeenstemming is over de maatregelen die langs het spoor moeten plaatsvinden.

In de discussie over de maatregelen in het achterland is de koppeling met het Tracébesluit Sloelijn van belang. Door het nemen van het Tracébesluit ontstaat er in het kader van het Besluit Geluidhinder Spoorwegen een situatie van een wijziging van een spoorbaan. Dit maakt het nemen van maatregelen langs de Zeeuwse Lijn noodzakelijk. De minister geeft in de planbeschrijving Zeeuwse Lijn aan welke maatregelen getroffen dienen te worden langs het hoofdspoor en heeft voor de maatregelen budget beschikbaar. De toename van het goederenvervoer over de huidige Sloelijn geeft knelpunten op het gebied van geluid en externe veiligheid. Er is dan ook brede overeenstemming om te komen tot maatregelen en een nieuw tracé om dit op te lossen. De minister is voornemens het Tracébesluit te nemen en heeft voor de Zeeuwse Lijn gelden toegezegd voor het treffen van de wettelijke maatregelen om overlast te beperken. Ook vanuit de Provincie Zeeland zijn gelden toegezegd voor deze maatregelen. De gemeente Goes heeft echter kenbaar gemaakt een andere voorkeur te hebben dan de minister.

Zoals bij beslissingen over infrastructuur gebruikelijk is, zijn de gereserveerde gelden gekoppeld aan de fases van besluitvorming in het meerjarenprogramma infrastructuur van de minister van Verkeer en Waterstaat. Als een tracébesluit wordt vernietigd of ingetrokken dan valt het project terug in de voorbereidingsfase en moeten de financiële verplichtingen die aan het besluit zijn gekoppeld weer opnieuw in het MIT worden opgenomen.

Zoals in hoofdstuk 4.1 is vermeld is niet de toename van het transport, maar juist de wijziging van het tracé de "trigger" voor maatregelen langs de Zeeuwse lijn. Daaruit volgt dat bij intrekking of vernietiging van het tracébesluit de bestaande problemen groter worden, terwijl de kans op maatregelen aanzienlijk kleiner is.

De conclusie van deze analyse is dat geen van de partijen die bij de spoorproblematiek betrokken zijn daarom belang hebben bij een vernietiging of intrekking van het voorgenomen tracébesluit van de Sloelijn, tenzij men de overlast op korte termijn accepteert voor een oplossing op lange termijn.

³⁹ Zie hiervoor de deelrapportage "Quick scan WCT van Tonnaer Advies, november/december 2003.

5.1.1 Mogelijke oplossingsstrategieën

Voor de WCT is een nieuw tracé van de Sloelijn geen voorwaarde, maar met het tracébesluit en de daaraan gekoppelde gelden is er voldoende zekerheid over een goed woon- en leefklimaat langs de achterlandverbindingen. In het kader van het Tracébesluit Sloelijn is besloten dat de Planbeschrijving Zeeuwse Lijn niet tegelijkertijd met het Tracébesluit (verwachting maart 2004), maar begin 2005 zal worden uitgebracht. Reden voor deze ontkoppeling is, dat er behoefte is om 2004 te benutten voor een verbetering van de Planbeschrijving. Ook in het geval van het niet doorgaan van de WCT, zullen er maatregelen langs de Zeeuwse Lijn worden getroffen als het tracébesluit van kracht is.

Voor het draagvlak van een nieuw besluit over de WCT is het bereiken van overeenstemming over maatregelen echter onontbeerlijk. Onlangs is in het bestuurlijk overleg Sloelijn afgesproken dat bij de verbetering van de planbeschrijving ook wordt ingegaan op bronmaatregelen. Op dit moment is daarom nog niet te overzien in hoeverre het maatregelenpakket tegemoet zal komen aan de wensen van de verschillende partners. Deze partners beraden zich daarom op hun positie.

Voor het oplossen van deze problematiek staan in principe meerdere mogelijkheden open. Een juridische strijd over het tracébesluit houdt het risico in dat het besluit wordt vernietigd en er geen maatregelen aan de Zeeuwse lijn kunnen worden getroffen. Een andere mogelijkheid is het accepteren van het tracébesluit en het toepassen van arbitrage of mediation voor het ontwikkelen van overeenstemming over de maatregelen. Bij arbitrage wordt het probleem door alle partijen voorgelegd aan een onafhankelijke arbiter die een bindend advies uitbrengt. Mediation is een methode van begeleid onderhandelen, waarbij de partijen zelf de onderhandelingen voeren en een onafhankelijke mediator zorgt voor een effectief proces.

Geadviseerd wordt om één van de alternatieven voor juridische strijd te benutten zodat de kaders waarbinnen de ambtelijke deskundigen de maatregelen kunnen uitwerken op korte termijn beschikbaar zijn.

5.1.2 Risico's

Belangrijkste risico's van het niet oplossen van de achterlandproblematiek voor de voortgang van het WCT-dossier zijn:

- Het intrekken of vernietigen van het tracébesluit.

Het niet doorgaan van een tracéwijziging betekent dat de WCT kan worden aangelegd, maar dat het transport over de spoorlijn plaats vindt zonder maatregelen aan de Zeeuwse lijn. Consequentie daarvan is dat de initiatiefnemers dan, vanuit het oogpunt goede ruimtelijk ordening en voorkoming overlast, zullen moeten bezien of het oorspronkelijk voorziene deel voor het spoor vooral per schip of per as kan worden opgevangen.

- Het niet tijdig realiseren van maatregelen aan Sloelijn en Sloeweg voordat de WCT in werking is.

Door zorgvuldig management van de procedure van het tracébesluit en de voorbereiding van maatregelen aan de Sloeweg kan onnodig procedureleed worden voorkomen.

- Het niet voldoen aan wettelijke eisen rond het spoor buiten de provincie Zeeland.

Dit risico is volgens het advies van juridisch adviesbureau Tonnaer geen formele belemmering voor de besluitvorming⁴⁰. Het is echter onzeker tot hoever de verplichting strekt die de RvS bedoelt. Daarom is er vanuit de Provincie actieve inzet nodig voor het bereiken van overeenstem-

⁴⁰ Professor Chris Backes wijst er echter op dat de criteria die de RvS noemt nieuw zijn en er nog geen eerdere jurisprudentie is. Volgens hem kan de uitspraak van de RvS betekenen dat de Provincie moet aantonen dat ook buiten haar grenzen er geen belemmeringen zijn om te voldoen aan wettelijke eisen.

ming over maatregelen, ook over de grens van de regio heen, als deze door de WCT noodzakelijk zijn. Inzicht in alle effecten van de WCT in het achterland is daarvoor een voorwaarde.

Scenariokeuze WCT-dossier

Voor het voorbereiden van een nieuw streekplanbesluit met concrete beleidsbeslissing is vooronderzoek nodig naar de haalbaarheid van uitkomst A of uitkomst C. In de bijlagen 6 en 7 zijn plannen van aanpak opgenomen voor deze onderzoeken.

5.1.3 Voorfase ter onderbouwing van een startnota

Er is vooronderzoek nodig voordat een keuze uit de scenario's A en C zou kunnen worden gemaakt. Dit vooronderzoek zou zich bij voorkeur richten op de volgende drie elementen:

- Een zoveel mogelijk kwantitatieve analyse van de gevolgen van de WCT voor de SBZ Westerschelde (incl. mogelijk cumulatieve effecten met andere projecten)
- Een oordeel over het al dan niet significant zijn van deze gevolgen conform de criteria van de Nederlandse regering en de Europese Commissie
- Een kwantitatief inzicht in de (toekomstige) problemen van de Zeeuwse economie, de positie van de Zeeuwse havens daarin en de nut en noodzaak van een logistieke impuls door middel van een WCT.

Op basis van de conclusies in hoofdstuk 4 zou het op grond van deze onderzoeken mogelijk zijn om allereerst het besluit te nemen of de uitkomst A wordt uitgewerkt in de nieuwe procedure. Mocht het toch waarschijnlijk zijn dat er significante gevolgen zijn die niet kunnen worden gemitigeerd, dan dient het economisch onderzoek de mogelijkheid te bieden om een probleemstelling, doelstelling en dwingende reden te formuleren op basis waarvan uitkomst C in procedure kan worden gebracht.

Voorafgaand aan de beslissing om uitkomst A of C in procedure te brengen wordt door ons geadviseerd om instemming te verwerven van de ministers van LNV en Verkeer & Waterstaat voor de inzet op de uitkomst A of C. Dit is vooraf aan de besluitvorming van PS noodzakelijk omdat de uitgebreide onderzoeken die uit het stroomschema van de VHR-toets volgen uiteindelijk door hen moeten worden verantwoord naar de Europese Commissie.

De besluitvorming kan getrapt worden uitgevoerd volgens het in figuur 4 gegeven stappenplan.

Stappenplan besluitvorming voortgang WCT dossier

Februari 2004

Bespreking analyse en advies over het WCT dossier in PS
Opdracht van PS aan GS tot het laten uitvoeren van het vooronderzoek samen met de initiatiefnemer.

Juni 2004

Voorlopige rapportage van GS aan PS over de haalbaarheid van uitkomst A of C.

Zomer 2004

Nadere onderbouwing van de inzet op uitkomst A of C.

Vorbereiden van een startnota door de initiatiefnemer in overleg met GS.

Overleg met de Ministers van LNV en V&W over de instemming met scenario A of C als basis voor de procedure van het streekplanbesluit.

Augustus/september 2004

Behandeling van de vooronderzoeken
En het voorstel van GS voor de keuze van A of C in de Commissie Ruimte van Provinciale Staten.

September/oktober 2004

Start van de formele nieuw procedure door GS, bij besluit van PS voor A of C.

Figuur 4 Stappenplan besluitvorming voortgang WCT-dossier

Advisering voorfase

Zoals reeds is vermeld bij de behandeling van de adviezen door de Commissie MER en de PCO in hoofdstuk 3 spelen zij een belangrijke rol in de besluitvorming van een wettelijke procedure. Zij kunnen ook worden betrokken bij het vooronderzoek

Met de commissie MER is het mogelijk om af te spreken dat zij adviseren over het programma van eisen van het onderzoek naar significante gevolgen en over de voorlopige resultaten daarvan in juni 2004⁴¹.

Wat betreft de PCO zou hun advies een plek kunnen krijgen rond de behandeling van de rapportage van GS in de Commissie Ruimte in augustus/september 2004.

⁴¹ Mondelinge mededeling januari 2004. Over de adviesvraag van GS wordt op korte termijn overleg gestart door de Provincie Zeeland. Hierbij zal ook het Ministerie van LNV moeten worden betrokken.

Voorbereiden startnota voor een nieuwe procedure

Parallel aan het uitvoeren van het onderzoek kan de initiatiefnemer voor eigen rekening en risico een start maken met het opstellen van een gedegen startnota voor een nieuwe procedure. Ondermeer kan daarbij rekening worden gehouden met een andere interpretatie van het studiegebied voor de effecten en een meer laagsgewijze opbouw van MER en onderbouwing van nut en noodzaak. Op basis van de uitkomsten van de vooronderzoeken die worden verricht kan de startnota worden uitgewerkt en gereed gemaakt zodat bij een positief besluit van PS over de inzet van uitkomst A of C spoedig de procedure kan starten.

5.1.4 Risico's

Bij de aanpak van de besluitvorming over het vervolg van een WCT-dossier zijn de belangrijkste risico's

- Andere uitspraak van het Europees hof over significante gevolgen

In dit rapport is er vanuit gegaan dat een uitspraak van het Europees Hof over de maatstaf voor significante gevolgen in de buurt zal liggen van de opvatting van de Europese Commissie. Mocht duidelijk worden dat het standpunt van de milieuorganisaties (voorzorgbeginsel voor areaalverlies) wordt gevolgd dan is een uitkomst A voor de WCT niet mogelijk. Geadviseerd wordt om de procedure zorgvuldig te volgen.

- Onduidelijke criteria voor beoordeling van onderzoek

Termen als ondubbelzinnig, objectief en aantoonbaar duiden erop dat bij de beoordeling van de resultaten van de vooronderzoeken en later, bij de onderbouwing van de definitieve besluiten, veel waarde wordt gehecht aan kwantitatieve onderbouwing. Voor een reeks van onderzoeksdata zal bekeken moeten worden hoe multi-interpretabel de gegevens zijn. Indien grote onzekerheden worden geconstateerd is het aan te raden om second opinions te vragen van onafhankelijke wetenschappers op het betreffende vakgebied en niet allen uit te gaan van de resultaten van één onderzoeksinstantie.

- Ondoorzichtige besluitvorming

Doordat er bij grote projecten technische en politieke criteria soms direct aan elkaar zijn gekoppeld ontstaat er soms een verward beeld over de relatie van besluiten van de overheid met de feitelijke gegevens. Voorbeelden daarvan zijn aan te wijzen bij Schiphol, de Hogesnelheidslijn, maar ook bij het WCT-dossier. Zo merkt de RvS in haar WCT-uitspraak op dat de onderbouwing van de problemen van de werkgelegenheid die de Provincie in de haven zegt te hebben, in de bijgeleverde stukken ontbreken.

De kwaliteitsbewaking tijdens de onderzoeken dient erop gericht te zijn dat onderzoek en beleidsvraag goed op elkaar afgestemd zijn. Door een juiste probleemstelling van onderzoeken toegespitst op de beantwoording van de vragen vanuit de politiek en publiek, kunnen later de argumenten voor een keuze beter in verband worden gebracht met resultaten van onderzoek. Dit geldt ook voor besluiten waarbij onzekerheden moeten worden ingeschat.

Een tweede aspect van transparante besluitvorming is een duidelijke volgorde en zorgvuldige afweging van belangen. Hier wordt in het stappenplan aan voldaan.

Een derde aspect van transparante besluitvorming is de communicatie met belanghebbende organisaties en met het publiek. Bij de voorfase en de vervolgpprocedure kan een procesaanpak worden gekozen die de kennis en ervaring van alle belanghebbenden, voor- en tegenstanders van het project, actief organiseert.

6 Conclusie en aanbevelingen

Conclusies

Een voortgang van de WCT is mogelijk, mits aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening in het achterland kan worden voldaan en als kan worden aangetoond dat scenario A (geen significante gevolgen) of C (wel significante gevolgen, maar een dwingende reden van groot openbaar belang) van toepassing is.

Voor een zorgvuldige besluitvorming over het starten van een nieuwe procedure voor een streekplanherziening is vooronderzoek nodig. Deze voorfase en de besluitvorming zijn weergegevens in figuur 4.

Tijdens de voorfase zijn de volgende activiteiten noodzakelijk

1. Verzekeren van een goede ruimtelijke ordening in het achterland
 - Vaststellen van een tracébesluit door het Rijk
 - Verkrijgen van bestuurlijke overeenstemming over de te nemen maatregelen langs de spoorlijn in Zeeland en inzicht in maatregelen die buiten Zeeland langs de spoorlijn Vlissingen-Rosendaal nodig zijn.
 - Inzicht verwerven in de maatregelen die nodig zijn aan de verkeerswegen vanwege de WCT.
2. Onderbouwen van de keuze tussen scenario A of C:
 - Een zoveel mogelijk kwantitatieve analyse van de gevolgen van de WCT voor de SBZ Westerschelde (incl. mogelijk cumulatieve effecten met andere projecten)
 - Een oordeel over het al dan niet significant zijn van deze gevolgen conform de criteria van de Nederlandse regering en de Europese Commissie
 - Een kwantitatief inzicht in de (toekomstige) problemen van de Zeeuwse economie, de positie van de Zeeuwse havens daarin en de nut en noodzaak van een logistieke impuls door middel van een WCT.
3. Voorbereiden van een startnota voor de nieuwe procedure
 - Uitwerken van het proces en de procedure van de streekplanherziening, gebaseerd op het nemen van concrete beleidsbeslissingen voor de WCT en de compenserende maatregelen voor scenario A of C.
 - Compleet overzicht van de effecten van de WCT voor alle transportroutes naar het achterland (spoor, weg en binnenvaart).

Aanbevelingen

In de hoofdstukken van deze analyse zijn een reeks aanbevelingen opgenomen voor het zorgvuldige doorlopen van de projectprocedure van een WCT.

Voor het doorlopen van de voorfase worden hier enkele specifieke aanbevelingen gedaan gericht op een zo hoog mogelijke kwaliteit van de besluitvorming over de start van de nieuwe procedure.

1. Een goede onderbouwing van de keuze tussen de beide scenario's vereist een kwaliteitsbewaking. De vooronderzoeken zullen door deskundigen worden verricht, maar een onafhankelijk advies van buiten kan de kwaliteit ten goede komen.

- 1.1. Voor wat betreft de inhoud van de analyse over de gevolgen van de WCT voor de Westerschelde wordt geadviseerd hierover afspraken te maken met de Commissie MER en het Ministerie van LNV. Tevens wordt aanbevolen om over de conclusies advies te vragen aan onafhankelijke wetenschappers.
- 1.2. Voor de economische onderbouwing wordt geadviseerd om onafhankelijke deskundigen vanuit de wetenschap advies te laten uitbrengen over de aanpak van het onderzoek en de resultaten.
- 1.3. Aanbevolen wordt om de ministers van LNV en V&W te verzoeken om het eindresultaat van de keuze tussen A en C te beoordelen vooraf aan de start van een nieuwe procedure.
2. Aanbevolen wordt om te onderzoeken hoe de verdeling van natransport vanaf de WCT over weg, spoor en binnenvaart zodanig kan worden afgeregeld dat zo min mogelijk milieueffecten optreden voor het achterland (geluid, trillingen, externe veiligheid).
3. Uit de analyse blijkt dat de Provincie Zeeland en de beide bevoegde gemeenten samen een verantwoordelijkheid hebben voor een zorgvuldige inpassing van de WCT in de ruimtelijke ordening en voor het zorgvuldig doorlopen van de VHR-toets. Aanbevolen wordt om een projectorganisatie te vormen onder leiding van de Provincie Zeeland die is toegerust om deze taken te vervullen.
 - 3.1. Voor de fase van het vooronderzoek en het opstellen van de startnota wordt aanbevolen om op korte termijn een tijdelijke projectleider te benoemen met de opdracht de voorfase te leiden en kwartier te maken voor een nieuwe projectorganisatie voor een nieuwe procedure.
 - 3.2. Tijdens de voorfase wordt vanwege de continuïteit aanbevolen om de huidige projectorganisatie bestaande uit analyseteam en begeleidingscommissie voort te zetten.
 - 3.3. Als kernpunten voor de projectorganisatie bij een nieuwe procedure (als daartoe in september/ oktober wordt besloten) worden de volgende punten aanbevolen:
 - 3.3.1. Het project wordt intern geleid door GS als politieke opdrachtgever en de projectdirecteur als ambtelijke opdrachtgever. De projectdirecteur treedt op namens het gehele directieteam.
 - 3.3.2. GS benoemt een projectleider die dagelijks leiding geeft aan de noodzakelijke activiteiten en zowel intern als extern optreedt als opdrachtgever voor de noodzakelijke werkzaamheden
 - 3.3.3. Er wordt een kernteam gevormd waarin de betrokken directies van de Provincie Zeeland zijn vertegenwoordigd en de afdeling communicatie. Deze leden van het kernteam worden voldoende gemandateerd om onder leiding van de projectleider besluiten te nemen over de werkzaamheden binnen hun directies.
 - 3.3.4. Het kernteam stuurt een projectgroep aan met deskundigen van de Provincie en gemeenten. Over inzet van mensen en middelen worden vooraf afspraken gemaakt met de ambtelijke directies.
 - 3.3.5. De projectleider is voor de initiatiefnemers en belanghebbenden het dagelijkse aanspreekpunt.
 - 3.3.6. Er is regelmatig overleg tussen GS, de projectdirecteur en de projectleider over de voortgang.
 - 3.3.7. Het project wordt begeleid door een begeleidingscommissie met daarin in ieder geval de initiatiefnemers en de bevoegde bestuursorganen
 - 3.3.8. De maatschappelijke organisaties en initiatiefgroepen van burgers kunnen aanbevelingen doen over proces en inhoud, bijvoorbeeld via een klankbordgroep.

4. Een nieuwe procedure voor de WCT geeft kans op het ontwikkelen van een nieuw proces met de omgeving. Aanbevolen wordt om dit nieuwe proces al vanaf de voorfase te ontwikkelen als een proces van “joint-fact-finding”, waarin alle belanghebbenden hun relevante kennis kunnen inbrengen. In dit aanbevolen proces wordt uitgegaan van het respect voor ieders standpunt over het al dan niet wenselijk zijn van een WCT. De procesaanpak richt zich op het verzamelen van alle relevante gegevens en onzekerheden op basis waarvan de besluiten moeten worden genomen. De betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en van de Ministeries LNV en V&W zijn daarbij belangrijke succesfactoren.
5. Als start van dit proces wordt aanbevolen om een publiek/private begeleidingscommissie te formeren die de voortgang van de voorfase begeleiden. In deze begeleidingscommissie zou naast de initiatiefnemers en de bevoegde besturen ook een vertegenwoordiger van de milieuorganisaties passen.
6. Over inhoud en proces van de voorfase wordt aanbevolen om afspraken te maken met het Ministerie van LNV, het Ministerie van V&W, de Commissie MER en de PCO.

Bijlage 1

Projectorganisatie Analyse en Advies WCT- dossier

Opdrachtgever: C.J. Colijn, Directeur Ruimte Milieu en Water, Provincie Zeeland

Projectleider: A.C. ten Thij, Directeur FTT Procesontwikkeling B.V., Delft

Start opdracht: 13 oktober 2003

Tussenrapportage: 12 december 2003

Eindrapport: 23 januari 2004

Begeleidingsgroep:

Provincie Zeeland

De heer	H. van	Waveren	Gedeputeerde (voorzitter)
De heer	G.L.C.M. de	Kok	Gedeputeerde
De heer	C.J.	Colijn	Directeur Ruimte, Milieu en Water
De heer	R.	Blacquiere	Hoofd Afdeling Economie
De heer	L.	Caljouw	medewerker Afdeling Ruimtelijke ordening

Gemeente Vlissingen

Mevrouw	L.C.	Poppe-de Looff	Wethouder
De heer	C. de	Keizer	Wethouder (plv. lid)

Gemeente Borsele

Mevrouw	M.	Vermue	Wethouder
---------	----	--------	-----------

PSA/HNN

Mevrouw	S.E.C.	Kunst	Hoofd Strategische Ontwikkeling PSA Europa
---------	--------	-------	--

Zeeland Seaports

De heer	H. van der	Hart	Directeur
---------	------------	------	-----------

Projectleider Analyse WCT

De heer	A.C. ten	Thij	
---------	----------	------	--

Analyseteam:

De heer	A.C. ten	Thij	Projectleider Analyse WCT
De heer	R.	Blacquiere	Economie
De heer	P.	Filius	Economie
De heer	L.	Caljouw	Ruimtelijke ordening
De heer	L.	Engelbert	Ruimtelijke ordening
Mevrouw	R. de	Jong	Ruimtelijke ordening
De heer	W.	Kant	Infrastructuur en Verkeer
De heer	D.	Tijmons	Infrastructuur en Verkeer
De heer	H.	Morelissen	Milieuhygiëne
De heer	J.	Huysman	Gemeente Borsele
De heer	L.	Busé	Gemeente Vlissingen
De heer	J.	Francke	Gemeente Vlissingen
De heer	P.	Zivojnovic	Zeeland Seaports
De heer	S.	Bouckaert	PSA/HNN

Externe deskundigen:

De heer	G.	Neelis	Tonnaer Advies B.V., Quick Scan juridische aspecten
Mevrouw	F.	Heinis	HWE, Advies natuuraspecten
De heer	Ch. W.	Backes	Universiteit van Utrecht, Hoogleraar Omgevingsrecht
De heer	H.B. de	Roos	Erasmusuniversiteit Rotterdam, Hoogleraar Vervoerseconomie
De heer	P.W. de	Langen	Erasmusuniversiteit Rotterdam, Onderzoeker Havenconomie

Met de volgende personen zijn aanvullend op het werk van het analyseteam en van de externe deskundigen, advies ingewonnen over (onderdelen van) de analyse:

- H. van Zwam, Projectdirecteur Project Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium (ProSes) en oud-projectdirecteur Project Mainport Rotterdam
- B. van Holst, projectleider MKBA van ProSes
- F. de Bruijne, hoofd Havenontwikkeling, Zeeland Seaports
- P. Bleumink, Buck Consultants
- W. Meijer, Ministerie van V&W
- W. de Haan, Ministerie van LNV

Bijlage 2 Advies Quick Scan Juridische aspecten, Tonnaer Advies, december 2003

CONCEPT ADVIES

m.b.t. : Quick scan WCT
Kenmerk : 162001
Van : Tonnaer BV
Voor : FTT Procesontwikkeling BV
d.d. : 11 november 2003

Samenvatting/Quick scan WCT

Inleiding

Met de uitspraak van de Afdeling van 16 juli 2003 is de concrete beleidsbeslissing waarin de aanleg van de Westerschelde containerterminal mogelijk wordt gemaakt van de baan. Dit plaatst het provinciebestuur van Zeeland voor de vraag of en hoe nu verder moet worden gegaan met dit project. In dit verband zijn concreet een drietal vragen gesteld:

1. Geef de oplossingsrichtingen aan die bestaan na de WCT-uitspraak. Welk soort besluitvorming dient nu plaats te vinden? Is er een rol voor concrete beleidsbeslissingen en zo ja welke?
2. Geef een analyse van de criteria voor het begrip 'dwingende reden van groot openbaar belang' in de situatie van de WCT, aan de hand van de natuurbeschermingsrechtjurisprudentie.
3. Geef enkele mogelijke kansrijke scenario's voor besluitvorming voor de WCT, op grond van de van toepassing zijnde omgevingswetgeving, met name gericht op de afweging van alternatieven?

In het onderliggende advies wordt uitgebreid op deze vragen ingegaan. Hierna volgt een korte samenvatting.

Voor een goed begrip van de zaak en de leesbaarheid van zowel het advies als deze samenvatting is van belang dat het formuleren van oplossingsrichtingen zoals bedoeld in de eerste vraag pas aan de orde is nadat het theoretisch kader, de jurisprudentie en de uitspraak zelf uiteengezet en geanalyseerd zijn. Beantwoording van de tweede en derde vraag gaat dan ook in feite vooraf aan beantwoording van de eerste vraag.

Habitattoets

De onder 2 en 3 gestelde vragen volgen uit de toepassing van artikel 6 van de Europese Habitatrichtlijn. Deze bepaling geeft het beschermingsregime weer voor zogenaamde Speciale Beschermingszones (SBZ) die op basis van de Vogelrichtlijn (VR) en de Habitatrichtlijn (HR) moeten worden aangewezen resp. aangemeld in verband met de bescherming van vogels, dieren en plantensoorten en de habitats van deze soorten. In dit kader is de gehele Westerschelde zowel op grond van de VR als de HR aangewezen resp. aangemeld als SBZ. Ofschoon over de

rechtstreekse werking van art. 6 HR nog vragen⁴² bestaan, wordt de habitattoets in casu door de Afdeling evenals door verweerders toegepast. En al is het niet de eerste keer dat een project de toets aan art. 6 niet kan doorstaan, nog niet eerder is inhoudelijk zo stringent aan art. 6 getoetst. In het verleden leidde vooral het niet uitvoeren van het benodigde onderzoek tot vernietiging van het bestreden besluit. In casu worden echter de voorwaarden voor toepassing van art. 6 door de Afdeling exact nagelopen.

Deze voorwaarden houden in dat een passende beoordeling moet worden gemaakt van de effecten van de ingreep op de Westerschelde indien het project significante gevolgen kan hebben voor dit gebied. Voor zover uit deze beoordeling blijkt dat door het project de natuurlijke kenmerken van de Westerschelde worden aangetast of dit niet kan worden uitgesloten, kan medewerking aan het project slechts worden verleend bij ontstentenis van alternatieven, om dwingende reden van groot openbaar belang en mits de schade voldoende wordt gecompenseerd.

- Significante gevolgen

Van belang voor de onderhavige casus is dat de Afdeling wel erg snel uitkomt op toetsing van deze uitzonderingsgronden. Hiermee wordt namelijk voorbijgegaan aan de vraag of überhaupt sprake is van significante gevolgen. De Afdeling onderbouwt dit verder niet, maar gaat uit van de veronderstelling van partijen. Hierbij kunnen vraagtekens worden geplaatst, omdat op voorhand niet vanzelfsprekend is dat het verdwijnen van de benodigde 141 ha ook daadwerkelijk een significant gevolg heeft voor de totale SBZ Westerschelde. Dit zal uit onderzoek moeten blijken, waarbij tevens rekening moet worden gehouden met de specifieke instandhoudingsdoelstellingen van de Westerschelde. Als hierbij in gedachte wordt gehouden dat de totale SBZ een oppervlakte heeft van meer dan 42.000 ha relateert dit wellicht het verdwijnen van 141 ha. Bij het zoeken naar mogelijkheden voor de aanleg van de WCT is hiermee ons inziens een eerste scenario gegeven. Indien namelijk uit vervolgonderzoek blijkt dat geen sprake is van significante gevolgen, wordt aan de vervolg vragen van artikel 6 HR en de opmerkingen van de Afdeling hieromtrent namelijk in het geheel niet toegekomen.

Is wel sprake van significante gevolgen of kan dit niet worden uitgesloten, dan moeten ook de opmerkingen van de Afdeling aangaande het alternatievenonderzoek en de dwingende reden van groot openbaar belang ter harte worden genomen. Op deze punten zal dan aanvullend onderzoek en een nadere onderbouwing en afweging nodig zijn.

- Alternatieven

Uit de jurisprudentie blijkt dat de vraag naar alternatieven niet restrictief mag worden uitgelegd. Niet van belang is of de locatie de meest geschikte is, bepalend is of er geen andere bevredigende oplossing bestaat (die minder dan wel geen schade veroorzaakt). Hierbij moet zowel aan alternatieve locaties als aan alternatieve oplossingsrichtingen voor het betreffende probleem worden gedacht, waarbij de instandhoudingsdoelstellingen van de SBZ niet uit het oog mogen worden verloren.

In casu is volgens de Afdeling de projectdoelstelling te eng geformuleerd. Er is eigenlijk maar één optie onderzocht: aangetoond is vooral waarom de aanleg van de containerterminal zo belangrijk is voor de regio. Dit is in strijd met art. 6 HR. Naar de mening van de Afdeling had het alternatievenonderzoek breder moeten worden uitgevoerd, waarbij dus niet alleen naar alternatieve locaties maar ook naar alternatieve methodes moet worden gezocht. De Afdeling geeft in dit kader specifiek een aantal alternatieven aan, die onderzocht moeten worden. Behalve naar

⁴² Door de Afdeling zijn in de zaak van het mechanisch vangen van kokkels in de Waddenzee prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie omtrent de rechtstreekse werking en de toepassing van art. 6 HR. Geen vragen zijn in dit verband gesteld over de begrippen alternatief en dwingende reden van groot openbaar belang. Het antwoord van het Hof is overigens nog niet voorhanden. Dezerzijds wordt er van uit gegaan dat in elk geval wat betreft de Vogelrichtlijn gebieden rechtstreeks getoetst moet worden aan art. 6 HR; verder geldt in elk geval het beginsel van gemeenschapstrouw in die zin dat het resultaat van de richtlijn niet ernstig in gevaar mag worden gebracht.

alternatieve locaties voor de WCT moet ook worden gekeken naar *andere activiteiten binnen de regio ten behoeve van de werkgelegenheid* en *andere activiteiten waarmee de haven haar positie kan versterken*. De Afdeling geeft bovendien aan dat *alternatieven buiten de Zeeuwse regio* moeten worden onderzocht. Dit lijkt echter tegenstrijdig met het accepteren van de regionale werkgelegenheid als dwingende reden van groot openbaar belang, ten minste voor zover het begrip regionaal in dit verband eveneens tot de Zeeuwse regio beperkt blijft.

- Dwingende reden van groot openbaar belang

Het begrip 'dwingende reden van groot openbaar belang' moet in tegenstelling tot het alternatievenonderzoek juist wel restrictief geïnterpreteerd worden. Het moet gaan om uitzonderingssituaties, waarbij al opgemerkt is dat de regionale werkgelegenheid als dwingende reden van groot openbaar belang geaccepteerd wordt door de Afdeling. Tenminste dit belang *kan* als dwingend in de zin van de richtlijn gelden. Dit moet per situatie worden aangetoond. Bovendien moeten dan wel *alle* oplossingen voor het geconstateerde probleem onderzocht worden en moet dit belang tenslotte zwaarder wegen dan het belang van het behoud van de SBZ. In de onderhavige situatie is volgens de Afdeling niet voldoende aangetoond dat het regionale werkgelegenheidsbelang hier ook daadwerkelijk als dwingend kan worden aangemerkt en is bovendien onvoldoende aangetoond dat dit belang zwaarder moet wegen dan het belang van het behoud van (dit deel) van de SBZ.

Om in casu aan te tonen dat de regionale werkgelegenheid een dwingende reden van groot openbaar belang is, dient volgens de Afdeling gedegen onderzoek te worden verricht naar de te verwachten ontwikkeling van de werkgelegenheid in Zeeland. Het onderzoek naar alternatieven waarmee de werkgelegenheid in de regio kan worden behouden dan wel uitgebreid, kan hiervan niet los worden gezien.

Nadere besluitvorming

Het feit dat de CBB is vernietigd wegens strijd met het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel laat ruimte voor een nieuw besluit. In dit kader zijn twee scenario's mogelijk.

1. Een nieuw besluit waarbij de afwezigheid van significante gevolgen, zoals hierboven beschreven, wordt aangetoond.
2. Een nieuw besluit waarbij de afwezigheid van minder schadelijke alternatieven wordt aangetoond en het regionale werkgelegenheidsbelang wordt onderbouwd, in die zin dat met de aanleg van de WCT een dwingende reden van groot openbaar belang is gediend en dit belang bovendien zwaarder weegt dan het behoud van dit deel van de Westerschelde. Ook voor dit scenario is het van belang de exacte omvang van de schade te kennen en te weten hoe deze schade zich verhoudt tot de instandhoudingsdoelstellingen van de Westerschelde. Hoe groter immers de schade, hoe dringender de noodzaak van een alternatief en hoe dwingender het met het project te dienen belang moet zijn.

- Regio

Uit de in het onderliggende advies opgenomen analyse blijkt dat de mogelijkheden van een nieuw besluit in het tweede scenario vooral moeten worden gezocht in het beperken van de doelstelling tot de regio, waarbij het van cruciaal belang is deze regio dusdanig te formuleren c.q. begrenzen, dat de Tweede Maasvlakte in Rotterdam hier buiten valt. In het andere geval is namelijk mogelijk erwils een minder schadelijk alternatief voorhanden (Tweede Maasvlakte), hetgeen doorgang van het project in de weg staat.⁴³ In casu zijn ons inziens, rekening houdend met de aard van de activiteit, de geografische omstandigheden en de bereikbaarheid van het gebied, goede gronden aanwezig om de provinciale grens ook als grens van de regio aan te houden. Dit zou eveneens stroken met de bevoegdheidsgrens van de provincie. In dat geval kan het alternatievenonderzoek eveneens worden beperkt tot de regio, waarbij nogmaals zij opgemerkt dat in dit kader niet alleen naar alternatieve locaties maar ook naar alternatieve op-

⁴³ Dienaangaande moet worden opgemerkt dat de aanwijzing van de Tweede Maasvlakte nog niet is getoetst door de Afdeling.

lossingsrichtingen moet worden gekeken. De Afdeling geeft ten aanzien hiervan niet mis te verstane aanwijzingen. Dit geldt overigens tevens voor de nadere onderbouwing van het belang van de WCT, zoals hierboven aangegeven.

Uit de onderliggende analyse blijkt tevens dat de doelstelling regionale werkgelegenheid behoorlijk breed is. Deze regionale werkgelegenheid kan immers op diverse manieren gestimuleerd worden. Het ontbreken van elk (minder schadelijk) alternatief zal dan ook moeilijk zo niet onmogelijk aan te tonen zijn. Zoals hierboven aangegeven is e.e.a. ook afhankelijk van de omvang van de schade in relatie tot de instandhoudingsdoelstelling van de SBZ. Hierover zal dan ook in de eerste plaats duidelijkheid moeten bestaan.

In de casus heeft verder vooral het geheel ontbreken van (enig) alternatievenonderzoek geleid tot vernietiging van de CBB. Wellicht zou dit anders zijn (geweest) indien gemotiveerd aangetoond kan worden zijn dat er geen andere locaties voor de aanleg van de WCT zijn en geen andere activiteiten waarmee de haven haar positie kan versterken. Deze alternatieven zullen in een vervolgbesluit in elk geval nader moeten worden onderzocht. Hiermee wordt echter de doelstelling nog steeds beperkt tot de haven van Vlissingen. In de onderbouwing van het besluit zal een eventuele verdere beperking van de algemene doelstelling uitdrukkelijk moeten worden gemotiveerd, bijvoorbeeld door het aangeven van specifieke provinciale taken waaraan de doelstelling regionale werkgelegenheid wordt gekoppeld. Riskant blijft in dat geval dat deze doelstelling door de Afdeling nog steeds te beperkt wordt gevonden daar alternatieve manieren om de werkgelegenheid in de regio te stimuleren niet worden onderzocht.

Behalve de uitbreiding van het alternatievenonderzoek zal verder ook uitdrukkelijk het dwingende karakter van het te dienen belang moeten worden aangetoond. In het verlengde hiervan moet in elk geval de te verwachten ontwikkeling van de werkgelegenheid in Zeeland worden onderzocht om aan te tonen dat het regionale werkgelegenheidsbelang in casu kan gelden als dwingende reden van groot openbaar belang. Dit belang moet vervolgens worden afgezet tegen het belang van het behoud van de SBZ in die zin dat moet blijken dat het economisch belang in casu zwaarder weegt. Om deze afweging te kunnen maken is het eveneens relevant te weten wat nu exact de schade is aan de habitats en soorten van de SBZ Westerschelde als gevolg van de aanleg van de WCT.

Tenslotte dienen ook de gevolgen voor het achterland dusdanig in kaart te worden gebracht dat duidelijk is dat geen ruimtelijke belemmeringen meer aan aanleg in de weg staan.

- Gevolgen voor het achterland

Naast het feit dat het alternatievenonderzoek ontoereikend wordt geacht en de dwingende reden van groot openbaar belang onvoldoende is aangetoond, is de Afdeling verder nog van mening dat de gevolgen voor het achterland onvoldoende in kaart zijn gebracht. Verschil met de eerste twee vernietigingsgronden is dat deze verplichting niet voortvloeit uit de Vogel- of Habitatrichtlijn, maar uit art. 10 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening dat voorschrijft dat een bestemmingsplan uitvoerbaar moet zijn en dat hiermee een goede ruimtelijke ordening moet zijn gediend. De Afdeling geeft in dit verband aan dat het in het kader van de besluitvorming niet uitmaakt of sprake is van een CBB of van een bestemmingsplan dat de aanleg mogelijk maakt. Aannemelijk moet zijn dat geen belemmeringen (die strijd kunnen opleveren met de goede ruimtelijke ordening) meer aan effectuering in de weg staan. Het op hoofdlijnen inventariseren van de gevolgen voor het achterland is niet voldoende. (In het onderliggende advies wordt meer concreet aangegeven welke onderzoeken moeten worden uitgevoerd.)

In dit verband kan het verwijzen naar het tracébesluit Sloulijn wellicht uitkomst bieden. Aldus wordt immers de aannemelijkheid van de uitvoerbaarheid van de CBB kracht bij gezet. Tevens moet worden bedacht dat de Afdeling marginaal zal toetsen of hetgeen wordt aangevoerd om de 'aannemelijkheid' aan te tonen, gerechtvaardigd is. Wat betreft het voorbeeld van het tracébesluit zal daaraan dus aan alle wettelijke vereisten moeten zijn voldaan, wil het de 'aannemelijkheid' kunnen dragen. Zo zal het (ontwerp/)tracébesluit minimaal moeten aangeven op welke wijze de inpassing van de aan te leggen of te wijzigen landelijke railweg zal geschieden, en waar dit in redelijkheid niet kan worden verlangd, welke compenserende maatregelen zullen worden getroffen.

- Aanwijzingen Afdeling

In het kader van de nadere besluitvorming moet worden bedacht dat in casu geen sprake meer is van een blanco situatie. De Afdeling geeft duidelijke aanwijzingen in haar uitspraak, die in een vervolg besluit niet genegeerd kunnen worden. Het gaat dan ook om de informatie die wordt aangeleverd en minder om de vorm waarin dit geschiedt.

Voor het eindresultaat maakt het ons inziens geen verschil of de CBB wordt hersteld dan wel een bestemmingsplan in procedure gebracht. Hierboven werd al aangegeven dat dit voor de gevolgen voor het achterland niet uitmaakt omdat de CBB wat betreft de aan te leveren informatie door de Afdeling gelijk wordt gesteld met een bestemmingsplan. Met betrekking tot de habitattoets is dit in elk geval niet relevant, aangezien deze toets in beide situaties hetzelfde is en tot een zelfde resultaat zal moeten leiden. Geadviseerd wordt dan ook het besluit te herstellen door het nemen van een nieuwe CBB.

Voordeel van het nemen van een nieuwe CBB is dat de provincie als bevoegd gezag de regie in eigen hand kan houden en niet afhankelijk wordt van de gemeenteraad (of raden). Hierbij kan tenslotte overwogen worden het plangebied van het streekplan ruimer te nemen dan de Vlissingse haven, zodat ook hier meer van de regio wordt uitgegaan.

Bijlage 3: Literatuurlijst

In dit overzicht van geraadpleegde literatuur zijn alleen relevante publicaties opgenomen die geen onderdeel uitmaakten van het WCT-Dossier. Het WCT-dossier bevat alle rapportages die in het kader van MER en Streekplanherziening waren gemaakt.

Deelrapporten en adviezen, verwerkt in het eindrapport:

Plan van Aanpak Analyse en Advies Voortgang WCT-dossier

Drs. Ing. A.C. ten Thij, september 2003

Onderbouwing Quick Scan
WCT

Dr. G. Neelis e.a., Tonnaer B.V., 11 november 2003

Westerschelde Containerterminal, aanpak natuuraspecten

Dr. F. Heinis, HWE, 6 januari 2004

Notitie kansen voortzetting WCT -project

Prof. Dr. Ch. W. Backes, 20 januari 2004

Overwegingen over de Westerschelde Container Terminal (WCT) en de Zeeuwse economie

Dr. P.W. de Langen, 15 januari 2004

Havenconcurrentie en achterlandverbindingen

Prof. Dr. H.B. de Roos, januari 2004 (in voorbereiding)

Relevante Websites:

De volgende websites bevatten een groot aantal rapporten met relevante gegevens over de Westerschelde en over de WCT. Deze achtergronddocumentatie is geraadpleegd voor de analyse en de rapportage.

www.scheldenet.nl

Ondermeer rapporten van de Taakgroep Westerschelde van het Bestuurlijk Overleg Westerschelde en alle rapporten die in het kader van de Langetermijnvisie Schelde-estuarium zijn opgesteld.

www.proses.nl

Bevat alle openbare rapporten ter voorbereiding van een ontwikkelingsschets voor de toekomst van het schelde-estuarium op het gebied van toegankelijkheid, natuurlijkheid en veiligheid.

www.pzc.nl

Bevat een dossier over de Westerscheldecontainerterminal en over Ontpolderen met alle artikelen die over deze onderwerpen zijn gepubliceerd, met relevante links naar andere websites.

Juridisch debat over de uitspraak van de Raad van State

Uitspraak Raad van State over de WCT

Afdeling Bestuursrechtspraak, nr 200205582/1, 16 juli 2003

Noot van Prof. Dr. J. Verschuuren, Milieu en Recht, november 2003

Noot van Prof. Dr. Ch. W. Backes, AB, november 2003

Noot van Mr. S. Pieters, Kenmerken 10, november 2003

Europees Hof van Justitie, 18 november 2003

Rapport ter terechtzitting, Zaak C-127/02

Rechtbank Haarlem, 28 november 2003

Uitspraak AN9193, zaak 03-937

Selectie van geraadpleegde rapporten:

Advies van de Commissie van 24/04/2003, C(2003) 1308 def.

Advies over Project Mainport Rotterdam, Europese Commissie, 24 april 2003

Uitwerking Vogel- en Habitatrichtlijn

Aanvraag van advies over Project Mainport Rotterdam,

Minister van V&W en staatssecretaris van LNV, 21 december 2001

Een toets van het alternatievenonderzoek Maasvlakte II

Prof. Ch. W. Backes, juli 2001

Nederland op slot?

Eindrapportage van de Werkgroep Vogel- en Habitatrichtlijnen

Interdepartementaal beleidsonderzoek, 2002-2003, nr 7, 9 september 2003

Knelpunten bij de uitvoering van de natuurbeschermingswetgeving in Nederland

Eindrapport, Centrum van Wetgevingsvraagstukken Tilburg, 28 maart 2003

Beheer van "Natura 2000" gebieden, de bepalingen van artikel 6 Habitatrichtlijn

Europese Gemeenschappen, ISBN 92-828-9051-1, 2000

Bijlage 4 Tekst van artikel 6 Habitatrichtlijn

1. De Lid-Staten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke ordening-plannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.
2. De Lid-Staten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.
3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden
4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de Lid-Staat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De Lid-Staat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritaire type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot belang worden aangevoerd.

Bijlage 5 Plan van aanpak vooronderzoek naar een economische onderbouwing van de WCT

Inleiding

De werkgroep Economie van het analyseteam heeft zich gericht op de toetsing van de hypothese dat aanleg van de WCT een dwingende reden van openbaar belang kan zijn, in het kader van de VHR-toets (scenario C). Hierbij bestaat een nauwe samenhang tussen probleemanalyse, doelstelling, dwingende redenen en alternatieven.

In deze bijlage wordt allereerst het economisch kader voor het initiatief geschetst, vervolgens wordt stapsgewijs de VHR-toets doorlopen, volgens het schema uit par. 3.2. Tenslotte wordt een kort overzicht en plan van aanpak gegeven voor het nog uit te voeren onderzoek, ter onderbouwing van de hypothese volgens scenario C.

Overigens zal een groot deel van de gevolgde argumentatie en van het uit te voeren onderzoek ook bruikbaar zijn in scenario A, ter onderbouwing van het 'zwaarbewegend belang' zoals dat in scenario A gevraagd wordt.

Economisch kader van het initiatief

Allereerst is het goed te beseffen dat, gezien vanuit een macro-economisch Europees perspectief, Zeeland geen zelfstandige economische regio is, maar onderdeel uitmaakt van de Rijn-Schelde-Delta. Het is in economische zin een tussengebied, gelegen tussen de Rijnmond, Brabant en Vlaanderen, het zogenaamde 'hoefijzer'. Voor de Zeeuwse havens betekent dit dat er altijd een belangrijke relatie zal zijn met de twee grote havens in de RSD, Rotterdam en Antwerpen.

De kernkwaliteiten van de Provincie Zeeland zijn:

- (1) ruimtelijke kwaliteit ('groen-blauwe oase'); deze kernkwaliteit heeft wellicht ook economische potentie ('leisure', zorg economie);
- (2) strategische ligging in het RSD-gebied ten opzichte van logistieke stromen en transportroutes;
- (3) specifiek voor Vlissingen-Oost: haven- en industriegebied ligt op ruime afstand van grotere woonkernen;

Deze kernkwaliteiten moeten als kaderstellend worden gezien voor de ontwikkeling van economische activiteiten en voor de ruimtelijke ordening, ze vormen belangrijke uitgangspunten voor het provinciaal beleid.

De economische kerncompetenties (pijlers) van het gebied zijn:

- (1) recreatie en toerisme
- (2) agri-business (productie en verwerking van landbouw- en visserijproducten)
- (3) haven-industrieel complex

Met het oog op behoud en versterking van de genoemde kernkwaliteiten voert de provincie een 'tweesporenbeleid', gericht op het behoud van ruimtelijke kwaliteit en versterking van de economische kerncompetenties, waaronder de Zeeuwse havens.

Probleemanalyse

1. De Zeeuwse economie heeft een kwetsbare structuur vanwege:

- het kleine aantal pijlers waar de economie op steunt;
- de kwetsbaarheid van de pijlers zelf: denk aan de seizoensgebondenheid van recreatie en toerisme, het afnemende belang van de traditionele landbouw en visserij, de onomkeerbare teruggang van de voor de havens belangrijke (proces)industrie in West-Europa;
- de spanning met het gewenste behoud van ruimtelijke kwaliteit, waardoor slechts een beperkt aantal economische activiteiten op een beperkt aantal plaatsen wenselijk is;

Deze kwetsbaarheid en structurele zwakte dient nader te worden onderbouwd [1].

2. De havens nemen een belangrijke positie in in de Zeeuwse economie:

- belangrijk aandeel in werkgelegenheid, toegevoegde waarde, investeringen, enz.
- sterke relatie met andere economische sectoren (denk aan diensten, MKB, enz.)

Deze positie dient aan de hand van harde gegevens cijfermatig te worden onderbouwd [2].

3. De Zeeuwse havens zijn kwetsbaar vanwege hun relatieve eenzijdigheid en hun grote afhankelijkheid van grootschalige procesindustrie. Deze kwetsbaarheid is nader toe te lichten en te onderbouwen vanuit:

- globale trends in industriële productie, procesindustrie
- globale trends in logistiek en transport, zoals containerisatie stukgoed, afhankelijkheid overige goederensoorten van containers en logistieke diensten, enz.
- vergelijking met andere havens (benchmarkstudie)
- ontwikkeling van de werkgelegenheid

Deze onderbouwing dient gebruikt te worden voor het opstellen van het zogenaamde nulalternatief (geen nieuwe impulsen voor de haven, 'business as usual') [3].

Uit de drie bovengenoemde elementen is, als Stap 3 in de VHR-toets, een voorlopige probleemstelling te formuleren:

"...de Zeeuwse havens, die een belangrijke pijler vormen van de Zeeuwse economie, worden in hun toekomstige ontwikkeling bedreigd door de huidige afhankelijkheid van grootschalige basisindustrie, en het ontbreken van containeroverslag en bijbehorende logistieke activiteiten..."

Doel

Op dezelfde wijze is, als vingeroefening, een voorlopig doel geformuleerd (Stap 4 VHR-toets):

"Het met inachtneming van de kernkwaliteiten van het gebied veiligstellen van een levensvatbare toekomst voor de Zeeuwse havens op de middellange en lange termijn, door middel van verbreding van het huidige industriële havencomplex naar een moderne en meer complete haven, die fungeert als een logistiek knooppunt"

(en daarmee: "Het versterken van de regionale economie door het veiligstellen van een levensvatbare toekomst voor de Zeeuwse havens op de lange termijn")

Alternatieven

Uit de goed onderbouwde probleemstelling zal moeten volgen dat een initiatief gericht op versterking van de Zeeuwse havens dwingend noodzakelijk is. Andersoortige impulsen, in andere sectoren van de Zeeuwse economie, worden in dit scenario gezien als beleidsmaatregelen op een ander vlak. Uit onderzoek moet blijken dat deze maatregelen in het kader van deze probleem- en doelstelling geen oplossing vormen.

Binnen de havens dient uiteraard wel een uitgebreid alternatievenonderzoek plaats te vinden, en wel op twee niveaus:

- Niveau 1: ontwikkelingsalternatieven voor de haven

Op dit niveau dienen een aantal onderscheidende en realistische alternatieven te worden geformuleerd voor de ontwikkeling van de haven, waaronder in ieder geval het nulalternatief en de ontwikkeling tot logistiek knooppunt door investering in deep-sea containeroverslag. Alle alternatieven dienen te worden onderzocht en vergeleken op hun bijdrage aan de toekomstwaarde en economische kracht van de Zeeuwse havens. Bij het alternatief deep-sea containers moet ook worden onderzocht wat de minimale efficiënte schaal is van een dergelijke terminal, en welke eisen hieruit volgen voor kadellengte, diepgang en ruimtebeslag [4].

- Niveau 2: locatiealternatieven voor deep-sea containeroverslag en logistieke activiteiten

Als op niveau 1 is aangetoond dat deep-sea containeroverslag het enige realistische alternatief is voor een toekomstgerichte impuls aan de Zeeuwse havens, dienen vervolgens alle locatiealternatieven voor een dergelijke terminal te worden onderzocht.

Op beide niveaus moeten de realistische alternatieven worden getoetst op hun bijdrage aan realisatie van de hoofddoelstelling, op behoud c.q. benutting van de kernkwaliteiten van het gebied, en op de effecten op de SBZ.

Dwingende redenen van groot openbaar belang

Als na de voorgaande stappen in de VHR-toets een alternatief resteert met significante effecten op de SBZ, dan zal een dwingende reden van groot openbaar belang moeten worden aangetoond om het alternatief te mogen realiseren.

Elementen voor het formuleren van de dwingende redenen zijn:

1. het aangetoonde belang van de havens voor de Zeeuwse economie en de regionale werkgelegenheid
2. de bedreiging van de toekomst van de Zeeuwse havens (het nulalternatief is aantoonbaar een 'sterfhuisscenario')
3. 'sterfhuisscenario's' zijn onacceptabel, want altijd slechter voor de economie dan actief beleid, en met ongewenste sociaal-economische (en politieke!) gevolgen op de korte termijn
4. de verantwoordelijkheid (taak, plicht?) van de overheid om economische kerncompetenties van het gebied (= levensvatbare toekomst havens) te faciliteren; dit past in globale trend van regionale specialisatie, versterking kerncompetenties; initiatief tot versterking van de havens is hiervan een dwingend gevolg

Plan van aanpak vervolgonderzoek

Uit de voorgaande toetsing van de hypothese komen een viertal onderzoeksvragen naar voren, die in het uit te voeren vooronderzoek zouden moeten worden uitgewerkt.

[1] De kwetsbaarheid en structurele zwakte van de Zeeuwse economie.

Een analyse van de Zeeuwse economie is in de afgelopen jaren onderwerp geweest van diverse studies. De resultaten hiervan worden ook als input gebruikt voor het opstellen van het nieuwe SEBP. Een objectieve samenvatting van de huidige positie en toekomstperspectieven is daarom relatief eenvoudig te destilleren, hetzij uit het SEBP in wording, hetzij uit de hiervoor toegeleverde gegevens. Onderzoek uit te voeren / toe te leveren door Provincie (Afdeling Economie).

[2] De bijdrage van de havens aan de Zeeuwse economie.

Op basis van gegevens uit de periode 1995 – 2003 is een goed kwantitatief inzicht te geven in de positie van de havens en hun bijdrage aan de economie. Hierbij niet alleen aandacht voor werkgelegenheid en toegevoegde waarde, maar ook voor investeringen, loonsommen en andere relevante parameters. Daarnaast ook inzicht te verkrijgen in indirecte effecten van het haven-industrieel complex op andere sectoren van de economie (bijv. zakelijke dienstverlening, MKB). Onderzoek aan te sturen / toe te leveren door Provincie (Afdeling Economie).

[3] De verwachte ontwikkeling van de Zeeuwse havens bij het uitblijven van specifieke impulsen (nulalternatief, 'business as usual').

[4] Ontwikkelingsalternatieven voor de Zeeuwse havens.

De onderzoeken [3] en [4] zijn samen te voegen tot een diepgaand onderzoek naar de ontwikkelingsmogelijkheden en toekomstperspectieven van de Zeeuwse havens. Hiertoe dient onderzocht te worden welke positie de havens nu hebben c.q. zouden kunnen innemen in een 15-tal wereldwijde logistieke ketens (houtproducten, auto's, containers, enz.). Daarbij dient ook aandacht te zijn voor de relaties tussen deze ketens en de afhankelijkheid van elke keten van containers.

Op basis van deze analyse dienen een aantal onderscheidende en realistische alternatieven te worden geformuleerd voor de ontwikkeling van de haven, waaronder in ieder geval het nulalternatief en het alternatief van ontwikkeling tot een logistiek knooppunt door investering in deep-sea containeroverslag en bijbehorend logistieke activiteiten.

Alle alternatieven dienen te worden onderzocht op hun realiteitsgehalte en realiseerbaarheid, en vergeleken op hun bijdrage aan de toekomstwaarde en economische kracht van de Zeeuwse havens. Daarbij hoort een vertaling naar overslagvolumes, ruimtebeslag, gegenereerd achterlandvervoer en benodigde investeringen.

Bij het alternatief deep-sea containers moet tevens worden onderzocht wat de minimale efficiënte schaal is van een dergelijke terminal, en welke eisen hieruit volgen voor kadefengte, diepgang en ruimtebeslag.

Onderzoek uit te voeren in opdracht van Zeeland Seaports, in het kader van het vooronderzoek naar haalbaarheid van scenario's A en C.

Bijlage 6 Plan van aanpak vooronderzoek natuuraspect

HWE *onderzoek en advies in
waterbeheer en ecologie*

Graaf Wichmanlaan 9 – 1405 GV Bussum
tel: (035) 698 9532 – fax: (035) 698 9530
email: fheinis@hwe.nl
KvK: Gooiland 32079479

Westerschelde Container Terminal

Programma van Eisen onderzoek natuuraspecten

Auteur	Dr. F. Heinis
Medeauteur(s)	
Screener	B. Bouwman (Provincie Zeeland)
Status	Concept
Aantal pagina's (incl. bijlagen)	
Datum	27 januari 2004
Projectnummer	03.039b
Opdrachtgever	FTT Procesontwikkeling
Referentie opdrachtgever	PZ WCT 02

© HWE

Dit rapport is vervaardigd op verzoek van opdrachtgever hierboven aangegeven en is zijn eigendom. Niets uit dit rapport mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt d.m.v. druk, fotokopie, microfilm of op elke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de opdrachtgever en HWE, noch mag het zonder een dergelijke toestemming worden gebruikt voor enig ander werk dan waarvoor het is vervaardigd.

Inhoud

1. Inleiding	1
2. Bepaling effecten WCT op de SBZ Westerschelde	2
2.1. Beschrijving van het project	2
Afbakening effecten en studiegebied	2
2.2. Inventarisatie habitats en soorten (huidige situatie).....	4
2.3. Waardering plan- en overig beïnvloedingsgebied.....	5
2.4. Bepaling relaties tussen ingreep en effecten	5
2.5. Kwantificering en beoordeling effecten (significantie).....	5
2.6. Mitigatie en compensatie	7
3. Referenties	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

1. Inleiding

Op 16 juli 2003 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (RvS) de beslissing van Provinciale Staten van Zeeland (PS) voor de herziening van het streekplan Zeeland voor de aanleg van de Westerschelde Containerterminal (WCT) vernietigd. Over de situatie die is ontstaan is op 29 augustus 2003 gedebatteerd in Provinciale Staten van Zeeland. Hier is besloten om eerst een complete analyse te laten maken voordat besluiten worden genomen over de voortgang van het dossier WCT. De opdracht voor deze analyse en voor het advies is verstrekt aan FTT Procesontwikkeling B.V. te Delft.

In de door FTT Procesontwikkeling B.V. verrichte analyse wordt geconcludeerd dat het in een vervolg van het WCT-dossier niet op voorhand zeker is dat de negatieve gevolgen voor het plangebied moeten worden beoordeeld als "significante gevolgen", zoals bedoeld in de Habitatrichtlijn artikel 6, lid 3. Voorgesteld wordt om door middel van een vooronderzoek duidelijkheid te krijgen over de vraag of er al dan niet sprake is van significante gevolgen voor de speciale beschermingszone Westerschelde en hoe groot de kans is dat door middel van mitigerende maatregelen de kans op significante gevolgen is gereduceerd. Onderhavig Programma van Eisen dient als kader voor dit onderzoek.

Voorgesteld wordt om bij het, op toetsing aan de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) gerichte onderzoek naar de effecten van de WCT de werkwijze te volgen die in het Project Mainportontwikkeling Rotterdam is gebruikt. Deze werkwijze heeft de toets der kritiek van de Europese Commissie doorstaan.

2. Bepaling effecten WCT op de SBZ Westerschelde

2.1. Beschrijving van het project

2.1.1. Doelstelling

Het beschrijven van de elementen van het project (WCT) die alleen, óf in combinatie met andere projecten of plannen mogelijk significante effecten hebben op het Natura 2000 gebied (de SBZ Westerschelde). Dit vormt de input voor de afbakening van de effecten en het studiegebied. Een onderverdeling van effecten van aanleg, aanwezigheid en gebruik van het project is in het project PMR praktisch gebleken.

2.1.2. Producten

- Lijst met elementen van het project (en eventueel van andere projecten) die mogelijk van invloed zijn op (het functioneren van) de SBZ Westerschelde.

2.1.3. Benodigde/beschikbare informatie

- beschrijvingen project WCT (zie MER);
- beschrijvingen van andere, op stapel staande projecten in Westerschelde met mogelijke invloed;
- documentatie van de EC (EC, 2001), met name Box 1 en 2 op de pagina's 18 en 19.

Afbakening effecten en studiegebied

2.1.4. Inhoud

De in het kader het project WCT te verrichten ingrepen werken via ingreep - effect ketens door in primaire abiotische effecten en vervolgens weer naar effecten op natuur. Deze effecten kunnen zich direct bij verrichten van de ingreep manifesteren (effecten van aanleg, bijv. verandering morfologie Westerschelde als gevolg van opspuiten zand), kunnen na langere tijd pas zichtbaar worden (effecten van aanwezigheid, verandering morfologie als gevolg van verandering in sedimentatie-erosie processen) of kunnen optreden door het met de maatregel samenhangende (veranderde) gebruik van de SBZ (effecten van gebruik, bijvoorbeeld toename aantal scheepsbewegingen).

Niet elk denkbaar effect van een ingreep is ecologisch relevant. Het is echter wel belangrijk een beeld te hebben van alle denkbare effecten. Op basis van een 'groslijst' van mogelijke effecten wordt ieder effect op zijn relevantie beoordeeld en al dan niet weggeschreven. De eventuele relevantie van een mogelijk effect wordt bepaald door een tweetal factoren:

- (1) de mate van verandering van de te beschouwen (abiotische) parameter ten opzichte van de achtergrondwaarde;
- (2) de grootte van het effect op de te beschouwen natuurwaarden als gevolg van een verandering in de betreffende abiotische parameter.

Daarbij zijn twee conclusies mogelijk: het effect is niet relevant (geen substantiële verandering in abiotische parameter en/of geen substantieel effect op te beschouwen natuurwaarden) of het effect is mogelijk relevant. In geval van een mogelijk relevant effect wordt dit nader onderzocht in de effectbepaling. Ook als op de voorhand niet duidelijk is wat de omvang van het betreffende effect is, bijvoorbeeld omdat niet voldoende kennis/literatuur beschikbaar is om daarover een betrouwbare uitspraak te doen, wordt het effect als mogelijk relevant meegenomen (en later

eventueel als leemte in kennis opgevoerd). Naar een niet relevant effect vindt geen nader onderzoek plaats.

De selectie van relevante effecten en effectketens verloopt in twee stappen:

1. Er wordt een overzicht gemaakt van alle mogelijk relevante abiotische effecten van de aanleg, de aanwezigheid en het gebruik van het project;
2. Vervolgens wordt per mogelijk relevant effect onderzocht in hoeverre het betreffende effect of de effectketen ook daadwerkelijk tot effecten op de bestaande natuurwaarden kan leiden volgens de hiervoor aangegeven criteria. Alleen als op voorhand voldoende duidelijk/zeker is (op grond van literatuur, (semi)kwantitatieve schattingen en/of deskundigen) dat een bepaald "denkbaar" effecttype niet zal optreden, geen gevolgen zal hebben op parameters van het beoordelingskader en dat effecten op dergelijke doelparameters verwaarloosbaar klein zullen zijn zullen ze bij de afbakening als "niet relevant" worden "weggeschreven".

Als de afbakening van te onderzoeken effecten heeft plaatsgevonden, kan de omvang van het beïnvloedingsgebied worden bepaald. Voor ieder, nader te specificeren deelgebied worden onderstaande vragen beantwoord:

- (1) Is een relevant (abiotisch) effect te verwachten?
- (2) Heeft het betreffende abiotische effect invloed op de te bestuderen aspecten voor natuur?

Als aan beide voorwaarden is voldaan, zal het deelgebied onderdeel uitmaken van het beïnvloedingsgebied en dus van het studiegebied.

2.1.5. Doelstelling

Doel van de afbakeningsstap is

- gestructureerd naar het hele scala van mogelijke effecten te kijken en te onderbouwen waarom bepaalde effecten wél en andere niet verder worden onderzocht;
- het begrenzen van het studiegebied.

2.1.6. Producten

- Overzichtstabel met effecten en beoordeling relevantie (zie voorbeeld in Heinis, 2003).
- Kaart met begrenzing plan- en effectengebied (vormen samen het studiegebied).

2.1.7. Benodigde/beschikbare informatie

- Beschrijving project (en mogelijk andere projecten in de Westerschelde)
- Door de EC (2001) opgestelde matrices met te beantwoorden vragen
- MER rapport (Ingenieursbureau Gemeente Rotterdam, 2002) en eventuele onderliggende studies
- Overige literatuur
- Deskundigenoordeel (eventueel via een workshop)

In het geval van de WCT kan de afbakeningsstap mogelijk snel worden doorlopen omdat

- het een relatief eenvoudige ingreep betreft;
- afbakening in het kader van de MER-studie waarschijnlijk al heeft plaatsgehad;
- alleen naar mogelijke effecten op habitats en soorten hoeft te worden gekeken die in het kader van de VHR relevant zijn.

2.2. Inventarisatie habitats en soorten (huidige situatie)

2.2.1. Inhoud

Bij de afbakening van effecten en studiegebied is duidelijk geworden waar het in de uiteindelijke effectenstudie voor Natuur om moet gaan. Nu kan voor het afgebakende studiegebied gericht informatie worden verzameld over habitats en soorten. Het gaat hierbij uitsluitend om habitats en soorten die in het kader van de VHR van belang zijn.

2.2.2. Doelstelling

Verzamelen van kwantitatieve gegevens over EU-habitattypen en soorten die mogelijk worden aangetast door de aanleg van de WCT. Hierbij moet voor het beïnvloedingsgebied worden gestreefd naar het hoogst mogelijke (geografische) detailniveau. Om de waarde van het pangebied en beïnvloedingsgebied in relatie tot de SBZ Westerschelde te kunnen bepalen, moet ook informatie over relevante habitattypen en soorten voor de totale SBZ worden verzameld.

2.2.3. Producten

Habitats:

- kaart van het studiegebied waarop de EU-habitattypen zijn aangegeven;
- tabel met oppervlakten van de habitattypen in het studiegebied en van de SBZ Westerschelde (eventueel ook van heel Nederland).

Soorten:

- kaart van het studiegebied met de locaties waar de VHR soorten voorkomen;
- tabel met aantallen van deze soorten in het studiegebied en de SBZ Westerschelde (bij voorkeur gemiddelden over de laatste 5 jaar).

2.2.4. Benodigde/beschikbare informatie

- aanmeldingsdocumentatie Habitatrichtlijn
- aanwijzingsbeschikking Vogelrichtlijn
- gedigitaliseerde recente kaarten voor oppervlakteberekeningen
- recente, kwantitatieve gegevens over het voorkomen van vissen (zeeprik en rivierprik), de in het kader van de VR aangewezen vogelsoorten en de zeehond; voor vogels en zeehonden is informatie via het RIKZ te verkrijgen; voor de vissen moet men zich waarschijnlijk tot het RIVO wenden; als er al gegevens bestaan, zullen die alleen tegen betaling kunnen worden verkregen.

2.3. Waardering plan- en overig beïnvloedingsgebied

2.3.1. Doelstelling

Op grond van de in 2.2. verzamelde informatie schetsen van een beeld van de waarde van het plangebied voor wat betreft EU habitattypen en –soorten in relatie tot de rest van de SBZ Westerschelde (en zo nodig de rest van Nederland). Het gaat hierbij niet alleen om een strikte kwantitatieve benadering, maar ook om meer kwalitatieve aspecten (bijvoorbeeld: vervult een bepaald habitatype de functies die het zou moeten vervullen?).

2.3.2. Producten

- geschreven toelichting bij de getallen;
- beschouwing over de kwaliteit van de habitattypen die in het geding zijn.

2.3.3. Benodigde/beschikbare informatie

- Interpretation note on estuaries (habitat type 1130) with a view to aiding the selection, determination and management of sites of community interest hosting the habitat type (EC, 25 February 2003).
- De Europese Natuur in Nederland – habitattypen (Janssen en Schaminée, 2003);
- De Europese Natuur in Nederland – soorten (in prep.);
- Nota van Antwoord Vogelrichtlijn deel 2 – gebiedsspecifiek (Min. LNV, 2000);
- Kwantitatieve informatie over vergelijkbare, elders gelegen habitattypen (zie ook MER rapport).

2.4. Bepaling relaties tussen ingreep en effecten

2.4.1. Doelstelling

Het, voor de relevante (abiotische) effecten (zie 2.1) bepalen van de hele keten tussen ingreep via, grotendeels abiotische, tussenvariabelen naar het uiteindelijke effect.

2.4.2. Producten

Rekenregels waarmee is vastgelegd op welke wijze effecten van de ingreep op habitats en soorten zijn bepaald. Uitgangspunt kan bijvoorbeeld een Excel-rekenblad zijn.

2.4.3. Benodigde/beschikbare informatie

Soortspecifieke autoecologische informatie (welke eisen stellen soorten aan hun milieu).

2.5. Kwantificering en beoordeling effecten (significantie)

2.5.1. Doelstelling

Berekenen van de omvang van de effecten van aanleg, aanwezigheid en gebruik van de WCT en beoordelen of deze effecten significant zijn en zo ja, voor welke habitattypen en/of soorten.

Bij de beoordeling van de significantie van effecten zijn de instandhoudingsdoelstellingen voor het betreffende Natura 2000 gebied leidend. In het geval dat de instandhoudingsdoelstellingen voor de betreffende SBZ (nog) niet beschikbaar zijn, bieden de landelijke instandhoudingsdoelstellingen, de aanmeldingsdocumentatie voor Habitatrichtlijn en het aanwijzingsbesluit voor de Vogelrichtlijn houvast. Daarbij wordt de instandhoudingsdoelstelling als volgt ingevuld, waarbij ervan wordt uitgegaan dat de huidige kwaliteit van het Natura 2000 gebied behouden moet blijven:

1. dit betekent dat geen significant habitatverlies optreedt en dat geen significante veranderingen optreden in de aantallen van aangemelde en/of aangewezen soorten;
2. van de bandbreedte aan mogelijk effecten worden de maximale, negatieve effecten beoordeeld (voorzorgbeginnel).

Ad 1. Er zijn geen rekenregels beschikbaar om te bepalen of een effect al dan niet als significant moet worden beschouwd. De Europese Commissie geeft in haar handleiding bij artikel 6 van de Habitatrichtlijn⁴⁴ aan dat de significantie van effecten op objectieve wijze moet worden vastgesteld in het licht van de specifieke bijzonderheden en milieukenmerken van het beschermde gebied, waarbij rekening gehouden moet worden met de instandhoudingsdoelstelling voor het gebied. Als voorbeeld wordt genoemd: het verlies van 100 m² habitat kan significant zijn in het geval van een kleine standplaats van zeldzame orchideeën, maar onbeduidend in het geval van een uitgestrekt steppegebied.

Bij de beoordeling van een effect dient dus rekening gehouden te worden met het voorkomen en de kwetsbaarheid van de soort of habitat op lokale niveau (de Speciale Beschermingszone of SBZ) en op regionale, nationale en internationale schaal.

In het kader van PMR, deelproject landaanwinning is hieraan de volgende inhoud gegeven

- effect van 5% of meer op een kwalificerende soort/habitat op het niveau van de SBZ is altijd significant
- effect van 1% of minder op SBZ-niveau is nooit significant [hierbij dient wel te worden nagegaan of er geen sprake is van aanvullende effecten van andere plannen of projecten waardoor de cumulatieve effecten groter zijn].
- effect tussen 1% en 5% op SBZ-niveau kan significant zijn. Dit is maatwerk. Zo is in het deelproject landaanwinning PMR een afname van 2% open droog duin (prioritair habitatype) binnen de SBZ als significant beschouwd, omdat Nederland voor dit habitatype een grote verantwoordelijkheid heeft. Dit geldt ook voor een afname van 1,9% habitatype 1110, omdat de SBZ Voordelta op nationale schaal van groot belang is voor dit habitatype. Voor soorten is een vergelijkbare systematiek gevolgd. Een afname in het aantal toppereenden van 3% van de lokale (= Voordelta) populatie wordt als niet significant beschouwd, omdat de Voordelta op nationale schaal slechts 4% van de populatie van deze soort huisvest en op internationale schaal slechts 2%.

2.5.2. Producten

- Overzicht effecten op habitats (aantal ha van bepaalde habitattypen dat verloren gaat)
- Overzicht effecten op soorten (aantal exemplaren, c.q. vogeldagen van individuele soorten doe verloren gaan);
- Vergelijking gekwantificeerde effecten op habitattypen met oppervlakten van betreffende habitattypen op regionale (SBZ) en landelijke schaal;
- Vergelijking gekwantificeerde effecten op soorten met totale aantallen c.q. vogeldagen op regionale (SBZ) en landelijke schaal.

⁴⁴ Europese Gemeenschappen, 2000. Beheer van Natura 2000 – gebieden; de bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn.

- Beoordeling significantie effecten.

2.5.3. Benodigde/beschikbare informatie

- Gegevens uit 2.2;
- Rekenregels uit 2.4;
- Waardering uit 2.3;
- Landelijke instandhoudingsdoelstellingen;
- De door PMR gebruikte systematiek voor het beoordelen van de significantie van effecten (zie Bijlage 6.1 in Heinis, 2003).

2.6. Mitigatie en compensatie

2.6.1. Doelstelling

Beschrijven van mitigerende maatregelen waarmee negatieve effecten kunnen worden vermeden of gereduceerd en als dat niet mogelijk is beschrijven van maatregelen waarmee kan worden gecompenseerd voor de geleden verliezen.

2.6.2. Producten

- Lijst met mitigerende maatregelen met onderbouwing welke specifieke effecten hiermee worden vermeden of gereduceerd (en in welke mate)⁴⁵;
- Compensatieplan dat o.a. als onderdelen bevat: compensatieopgave (voor welke specifieke effecten moet worden gecompenseerd), uitgangssituatie compensatiegebied, relatie tussen maatregelen en te compenseren effecten, bestuurlijk/juridische aspecten en effectuerings-tijd (zijn de compenserende maatregelen bijtijds getroffen?);
- Monitoring- en evaluatieprogramma.

2.6.3. Benodigde/beschikbare informatie

- Fysisch/chemische en ecologische gegevens van potentiële compensatieprojecten;
- Soortspecifieke autoecologische informatie (o.a. om de vraag te kunnen beantwoorden of met een bepaalde maatregel de compensatieopgave wordt gehaald).

⁴⁵ Voor de mitigerende maatregelen moet de significantietoets dus ook worden doorlopen om te kunnen beoordelen of significante effecten al dan niet resteren (zie ook stroomschema VHR-toets in rapport van Fon ten Thij).