uw brief van:	-
uw kenmerk:	-
ons kenmerk:	0409950
afdeling:	ruimtelijke ontwikkeling
bijlage(n):	4
behandeld door:	L.J.M. Engelbert
doorkiesnummer:	0118-631192
onderwerp:	advies commissie MER over vervolg dossier WCT

de leden van Provinciale Staten van Zeeland
t.a.v. de statengriffie

verzonden:

Middelburg, 29 september 2004

Geachte heer, mevrouw,

Hierbij ontvangt u in het kader van de besluitvorming over de voortgang van het WCT-dossier, het recent door ons ontvangen advies van de Commissie voor de Milieueffectrapportage. Indien uw staten besluiten tot een vervolgstap in het WCT-project beschouwen wij dit advies als richtinggevend voor de vervolgprocedure. De aanvulling op het MER en de daarop gebaseerde streekplanherziening zullen wij in dat kader dan ook weer ter toetsing aan de Commissie voorleggen.

Hoogachtend,

gedeputeerde staten,
namens dezen,

drs. C.J. Colijn,
directeur directie Ruimte, Milieu en Water.

Aan het College van Gedeputeerde Staten
van de Provincie Zeeland
Postbus 6001
4330 LA MIDDELBURG

uw kenmerk	uw brief	ons kenmerk 1072-479/Pi/hb
onderwerp Advies Commissie voor de milieueffectrapportage inzake de overige informatie ten behoeve van de besluitvorming m.b.t. de Westerschelde Containerterminal (WCT)	doorkiesnummer (030) 234 76 34	Utrecht, 28 september 2004

Geacht College,

Op verzoek van uw College brengt de Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) opnieuw een advies aan u uit, aangezien de provincie Zeeland het bevoegd gezag is ten aanzien van de Westerschelde Containerterminal (WCT).

U heeft de Commissie gevraagd of wij de kwaliteit van de informatie, die nu verzameld is ter onderbouwing van een nieuw besluit inzake de WCT, willen toetsen en van een advies voorzien. De Commissie heeft hiermee ingestemd, omdat deze informatie de basis legt voor aanvullingen op het oorspronkelijke MER uit 2001, inclusief de destijds gemaakte aanvulling daarop, indien u besluit om opnieuw besluitvorming voor te bereiden voor de WCT.

In eerste instantie hebben wij uw verzoek alleen maar kunnen inwilligen met betrekking tot het aspect 'natuur'. U heeft daarover van ons een advies ontvangen (d.d. 25 juni 2004 met als kenmerk 2004-432/Pi/hb (II)). Voor de andere relevante aspecten was op dat moment nog geen definitieve informatie beschikbaar en de Commissie heeft aangekondigd daar later nog op terug te komen.

De Commissie heeft ondertussen kennis genomen van:
- Advies over de voortgang van het WCT –dossier, Voorlopig eindrapport (Juli 2004);
- Eindrapport, Modal split WCT Vlissingen (29 juni 2004);
- Containerterminal in Zeeland, Eindrapportage locatiestudie (6 juli 2004);
- Evaluatie effecten achterlandverbindingen WCT, Definitief (2 juli 2004);
- 'Ruimte maken voor Kansen', PSEB-onderzoek, Samenvatting (juli 2004);
- Ontwikkelingsalternatieven van de Zeeuwse havens, Eindrapport (15 juli 2004);
- Westerschelde Containerterminal Vlissingen: an update study (mei 2004);
- Westerschelde Containerterminal, Analyse van mogelijke significante effecten van de WCT op de SBZ Westerschelde, Alterra-Rapport 985, 2004;
- Advies over de voortgang van het WCT-dossier, Aanvulling op het voorlopig eindrapport (31 augustus 2004).

Postadres Postbus 2345
3500 GH UTRECHT
Bezoekadres Arthur van Schendelstraat 800
Utrecht
telefoon (030) 234 76 66
telefax (030) 233 12 95
e-mail mer@eia.nl
website www.commissiemer.nl

Veel informatie gaat over de inschatting of er al dan niet sprake kan zijn van significante gevolgen (zie ook bijlage I). Wij wijzen er echter op - wellicht ten overvloede - dat dit juridische begrip (significante gevolgen) nog niet volledig uitgekristalliseerd is. Wel heeft de uitspraak van het Europese Hof van Justitie d.d. 7 september 2004 (C-127/02) enige duidelijkheid gebracht. Al bij waarschijnlijke – in geval van redelijke twijfel – significante gevolgen, dient een passende beoordeling (conform artikel 6, derde lid, Habitatrichtlijn) te worden uitgevoerd. Doel van de passende beoordeling is om te voorkomen dat toestemming wordt verleend voor plannen en projecten die de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied aantasten, dit om de biologische diversiteit te waarborgen door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.
De significantie van de gevolgen voor een gebied vanwege een plan of programma – zoals de aanleg van een containerterminal – dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van dat gebied, dient afgezet te worden tegen de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied.
Wanneer een plan of project weliswaar gevolgen heeft voor het gebied, maar de instandhoudingsdoelstellingen daarvan niet in gevaar brengt, kan het niet worden beschouwd als een plan of project dat significante gevolgen heeft voor het betrokken gebied. Deze instandhoudingsdoelstellingen zijn echter nog niet vastgesteld. In het kader van de inschatting van de effecten die een plan of project – zoals de WCT – kan hebben, moet de significantie van die gevolgen met name worden beoordeeld in het licht van de specifieke milieukenmerken en omstandigheden van het gebied waarop het plan of project betrekking heeft.

Conclusie:
Geconstateerd kan worden dat iedere WCT – met welke kadelengte dan ook – op de huidige locatie een aantal significante gevolgen kan hebben. Voor het aanwezige Zeegras, de Bontbekplevieren en Strandplevieren lijken deze gevolgen gemitigeerd te kunnen worden, maar een en ander ligt complexer bij het mogelijk verlies van een tweetal jonge duinengebieden. Uit alle nu voorliggende informatie blijkt dat het oorspronkelijke voornemen – een WCT met een kadelengte van 2.650 meter – waarschijnlijk zal leiden tot significante gevolgen die niet gemitigeerd kunnen worden wegens aantasting van een tweetal jonge duinengebieden.
Bij de alternatieven voor de WCT op dezelfde locatie blijkt dat tweezijdige inkorting wel zal leiden tot het instandhouden van de arealen van de beide jonge duinengebieden. Maar op dit moment is onduidelijk wat de gevolgen zullen zijn voor het proces van jonge duinvorming. Daarom kan niet zondermeer geconcludeerd worden dat een tweezijdige ingekorte WCT op deze locatie geen significante gevolgen zal hebben. Dit zal in de aanvulling op het MER moeten worden aangetoond.

Ook indien er geen sprake is van significante gevolgen, adviseert de Commissie om de onderzochte alternatieven te betrekken bij de besluitvorming. De voor- en nadelen van de verschillende alternatieven zijn voldoende beschreven in de voorliggende informatie.

I. Vogelrichtlijn-/Habitatrichtlijntoetsing (artikel 6 HR)

Zoals hiervoor impliciet is aangegeven hoeft er niet te worden ingegaan op de vervolgeisen die voortvloeien uit artikel 6, lid 4, van de Habitatrichtlijn, wanneer er geen significante gevolgen kunnen optreden na mitigatie. Slechts indien er voor een dubbelzijdige inkorting van de havenkade wordt gekozen en indien er door de gekozen inrichting geen verstoring kan optreden van het proces van jonge duinvorming, dan is naar de mening van de Commissie voldoende verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast (zie ook het advies van de Commissie van juni jl.).

Als wordt gekozen voor een variant waarmee die zekerheid niet kan worden verkregen, dan moeten wel de vervolgeisen van artikel 6, lid 4 worden toegepast. Hieronder beoordeelt de Commissie de geleverde informatie die van belang is voor de toepassing van artikel 6, lid 4, van de Habitatrichtlijn.

1) Alternatieven

Aangezien er zowel gekeken is naar ontwikkelingsalternatieven (andere uitwerkingen van de algemene economische doelstelling) als naar een aantal locatiealternatieven luidt de conclusie van de Commissie dat er voldoende alternatieven bekeken zijn. Voor een nadere toelichting op deze conclusie wordt verwezen naar bijlage I en bijlage II van deze brief.

Wel dient vervolgens beoordeeld te worden in hoeverre de genoemde alternatieven ook echt reële alternatieven zijn. Samengevat gaat het om een drietal groepen van alternatieven:

1. Economische ontwikkelingsalternatieven;
2. Locatiealternatieven voor de oorspronkelijke haven;
3. Locatiealternatieven voor verschillende ingekorte versies.

2) Dwingende redenen van groot openbaar belang

Hierbij dienen drie vragen beantwoord te worden, te weten:

a) Is het gekozen hoofddoel voldoende onderbouwd?
b) Indien dat het geval is, is de WCT dan de belangrijkste strategische optie om dit doel te realiseren?
c) Indien ook die conclusie positief is, is het dan ook waarschijnlijk dat de WCT uiteindelijk het gestelde doel realiseert? (zie bijlage II)

ad a: De onderbouwing van het gekozen hoofddoel vindt de Commissie te beperkt. De aan de Commissie voorgelegde informatie geeft onvoldoende inzicht in de achterstandspositie van de provincie Zeeland ten opzichte van bijvoorbeeld andere provincies. Dit dient in de aanvulling op het MER alsnog te gebeuren. Er is in de huidige informatie sprake van een zeer beperkte arbeidsmarktanalyse en ook die dient in de aanvulling op het MER wel gemaakt te worden.

ad b: Wat opvalt in de voorliggende informatie is het sombere beeld dat geschetst wordt over de Zeeuwse economie, zonder dat daar een (vergelijkende) onderbouwing voor wordt geleverd. Dit beeld is mede bepalend voor het oordeel welke van de nu onderzochte alternatieven reële alternatieven zijn die bij de besluitvorming betrokken zouden kunnen worden en voor de beantwoording van de vraag of de WCT de meest geschikte optie is om het hoofddoel te realiseren. Deze beide vragen dienen in de aanvulling op het MER beantwoord te worden.
In het eindrapport *Ontwikkelingsalternatieven van de Zeeuwse havens* wordt uitgegaan van een geschatte absolute werkgelegenheidsgroei als gevolg van de WCT van 800 directe en 480 indirecte arbeidsplaatsen. Bij deze schatting kunnen kanttekeningen worden geplaatst, met name vanwege de methode van berekening, maar ook vanwege de vraag of hier uitsluitend werkgelegenheid in de provincie Zeeland gegenereerd zal worden.

Postadres Postbus 2345
3500 GH UTRECHT
Bezoekadres Arthur van Schendelstraat 800
Utrecht
telefoon (030) 234 76 66
telefax (030) 233 12 95
e-mail mer@eia.nl
website www.commissiemer.nl

ad c: De conclusie dat “zonder een WCT het resultaat van de werkgelegenheidsgroei onvoldoende is om de negatieve ontwikkelingen voor de Zeeuwse economie tegen te gaan” lijkt de Commissie niet gerechtvaardigd, mede vanwege de verschillende andere mogelijkheden zoals beschreven in de aan de Commissie voorgelegde informatie.

Tot slot wijst de Commissie u erop dat op grond van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 16 juli 2003 over de WCT er tevens een afweging gemaakt moet worden tussen de dwingende redenen van groot openbaar belang en het behoud van het gebied (overweging 2.19 van de genoemde uitspraak, een na laatste alinea).

3) Compensatie

Wij wijzen u erop dat de rechter in de hiervoor genoemde uitspraak zich alleen heeft uitgesproken over compensatie gericht op het Vogelrichtlijngebied. In de huidige situatie dient er echter ook gecompenseerd te worden op grond van de natuurkwaliteiten als Habitatrichtlijngebied. Op korte termijn dient ingeschat te worden of daartoe reële mogelijkheden bestaan. In de aanvulling op het MER dient concreet aangegeven te worden wat deze compensatie zal inhouden, indien deze vraag aan de orde dient te komen.

De Commissie heeft inhoudelijk over de compensatie niets op te merken. Wel herhaalt de Commissie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat de oorspronkelijk aangegeven compensatie daadwerkelijk gerealiseerd moet kunnen worden (financiële en praktische haalbaarheid) en dat dit in de besluitvorming concreet moet worden vastgelegd.

II. Structuurschema Groene Ruimte: het fossielenstrand

In het oorspronkelijke Toetsingsadvies d.d. 12 april 2002 (1072-332) van de Commissie is veel aandacht besteed aan het fossielenstrand, vanwege de mogelijke aantasting van wezenlijke kenmerken en waarden. Het betreft hier vereisten die mogelijk voortvloeien uit het Structuurschema Groene Ruimte (SGR).

In het Advies over de voortgang van het WCT-dossier van juni 2004 wordt gemeld dat “Tijdens het vooronderzoek is duidelijk geworden met welke kenmerken de vondst van fossielen is verbonden (...) Met deze kennis, afkomstig van prof. M. Stive, is het in principe niet uitgesloten dat voor het fossielenstrand compensatie kan worden geboden aan de kant van Fort Rammekens”. Deze uitspraak negeert de informatie die is voortgekomen uit de workshop die is gehouden op 22 januari 2002. Daarvan bestaat een verslag (bijlage 3 van de aanvullende informatie op het MER (1072-293)). De informatie uit die workshop strookt niet met de hier geopperde mogelijkheid van compensatie.
In haar oorspronkelijke toetsingsadvies heeft de Commissie ook al aangegeven dat een dergelijke optie weinig realistisch is. Dit heeft alles te maken met de diepe vaargeul naar de Sloehaven die voor de Kaloot ligt. Destijds is daar nooit een weerwoord op gekomen, maar ook dit keer wordt niet onderbouwd waarom een dergelijke optie wel zou kunnen.

Nu een ingekorte kade wel aan de orde is, dient opnieuw beoordeeld te worden of mogelijk toch ook het belangrijkste deel van het fossielenstrand in stand gehouden kan worden.

Postadres Postbus 2345
3500 GH UTRECHT
Bezoekadres Arthur van Schendelstraat 800
Utrecht
telefoon (030) 234 76 66
telefax (030) 233 12 95
e-mail mer@eia.nl
website www.commissiemer.nl

III. Achterlandverbindingen

Het rapport *Evaluatie effecten achterlandverbindingen WCT* (2 juli 2004) is een informatief rapport dat een goed beeld geeft van de huidige kennis. Bij een uiteindelijk besluit over de WCT op deze locatie dient er aanvullende informatie met betrekking tot de geluidberekeningen, de externe veiligheid, de situatie rond overwegen en verkeersveiligheid geleverd te worden (zie bijlage III).

Voorlopig eindrapport
De Commissie constateert dat in het *Voorlopig eindrapport* van juli 2004 opinies worden geciteerd van geraadpleegde deskundigen. Volgens het colofon van deze eindrapportage is aan betrokkenen gevraagd om op basis van de eindtekst van dit rapport een schriftelijk advies uit te brengen voor de verwerking in het (definitieve) eindrapport. Op dat moment was de status van de gebruikte opinies dus die van een mondelinge mededeling. Wij maken met name bezwaar tegen de passage in paragraaf 2.1.3 waarin volgens ons onterecht gesuggereerd wordt dat er sprake is van tegenstrijdige visies en verschillende juridische consequenties.
Recentelijk heeft de Commissie het rapport *Aanvulling op het voorlopig eindrapport* van 31 augustus 2004 ontvangen. Wij constateren dat er in dat rapport sprake is van een vrije interpretatie van de onderliggende stukken en aangeleverde informatie.
De Commissie verzoekt om in de aanvulling op het MER zorgvuldig met opinies van deskundigen om te gaan om onder andere te voorkomen dat niet bestaande tegenstellingen worden gecreëerd.

Op basis van de nu voorliggende informatie en de door u gekozen aanpak constateert de Commissie dat er integraler en zorgvuldiger naar het oorspronkelijke initiatief gekeken wordt. Hierdoor is naar voren gekomen dat er sprake is van milieuvriendelijkere en reële opties.

Wij hopen u met dit advies van dienst te zijn geweest. Graag vernemen wij van u hoe er met ons advies zal worden omgegaan in het kader van uw besluitvorming.

Hoogachtend,

mevrouw drs. L. van Rijn-Vellekoop,
voorzitter van de werkgroep
Westerschelde Containerterminal

Postadres Postbus 2345
3500 GH UTRECHT
Bezoekadres Arthur van Schendelstraat 800
Utrecht
telefoon (030) 234 76 66
telefax (030) 233 12 95
e-mail mer@eia.nl
website www.commissiemer.nl

Bijlage I

Nader commentaar m.b.t. de consequenties van de Vogel- en Habitatrichtlijn

De Habitatrichtlijn stelt bij een inbreuk op een Vogel- en/of Habitatrichtlijn gebied drie eisen:
a) er mogen geen alternatieve oplossingen bestaan voor het probleem dat de aanleiding vormt voor het project (in casu versterking regionale economie);
b) het bestaan van dwingende redenen van groot openbaar belang voor het project moet worden aangetoond (het aanpakken van de regionale werkloosheid);
c) compensatie.
Deze eisen zijn van toepassing wanneer niet de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast.

In de definitieve versie van het advies van de Commissie van 25 juni 2004 (zoals opgenomen in bijlage 4 van het FTT-advies) is gesteld dat bij een dubbelzijde inkorting de natuurlijke kenmerken van het gebied niet wezenlijk zullen worden aangetast, mits door middel van inrichtingsmaatregelen het proces van jonge duinvorming in stand wordt gehouden. Voor wat betreft vogels is geconstateerd dat mitigerende maatregelen nodig zijn voor bontbekplevier en strandplevier. Dit alles betekent dat indien voor deze variant wordt gekozen en aan de genoemde voorwaarden kan worden voldaan, een verdere toets aan de Habitatrichtlijn niet nodig is. Er hoeft dan niet te worden bekeken of er alternatieven zijn en evenmin hoeft te worden aangetoond dat er dwingende redenen van groot openbaar belang in het geding zijn. Althans niet vanwege de Habitatrichtlijn. Wel moet, op grond van het nationale ruimtelijke ordeningsrecht (Structuurschema Groene Ruimte), vanwege het feit dat in de ecologische hoofdstructuur, zoals beschermd via het streekplan, wordt gebouwd - daar wordt vanuit gegaan - worden aangetoond dat er zwaarwegende maatschappelijke belangen in het geding zijn. Deze toets wordt i.h.a. als (veel) minder vergaand beschouwd. Ook moet er worden gecompenseerd. Deze eisen blijven dus sowieso bestaan, maar gelden dan op basis van het nationale beleid.

Indien een andere variant wordt gekozen (geen inkorting, eenzijdige inkorting, of tweezijdige inkorting zonder maatregelen om het proces van jonge duinvorming in stand te laten) moet wel aan hierboven genoemde drie eisen worden voldaan.

a) Alternatievenonderzoek

De rechter vernietigde het besluit in 2003 omdat het alternatievenonderzoek niet goed was uitgevoerd. De Afdeling verwierp de stellingen van GS:

> Verweerders hebben, gezien de begrenzing van de probleemstelling die aan het alternatieven-onderzoek ten grondslag is gelegd, het niet zinvol geacht om alternatieven buiten de Zeeuwse regio in beschouwing te nemen. Om dezelfde reden hebben verweerders geen onderzoek gedaan naar andere activiteiten binnen de regio waarmee de werkgelegenheid kan worden bevorderd. Ook hebben verweerders geen alternatieve locaties voor de vestiging van een containerterminal gezocht of andere activiteiten waarmee de haven van Vlissingen-Oost zou kunnen uitbreiden en haar positie zou kunnen versterken. Gelet op het doel van het plan en het bepaalde in artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn is de Afdeling van oordeel dat verweerders ook deze alternatieven hadden moeten onderzoeken. De onderdelen van het Provinciaal Sociaal-Economisch Beleidsplan 1998-2002 waar verweerders naar verwijzen, kunnen niet als een zodanig onderzoek gelden. Dit beleidsstuk, dat een sterkte-zwakte analyse van de Zeeuwse economie bevat, geeft geen antwoord op de hiervoor genoemde vragen en beslaat bovendien een periode van vóór het bestreden besluit.

De vraag die hier van belang is, is of het nu voorliggende onderzoek wel aan de eisen voldoet:

- Het onderzoek van Royal Haskoning (locatiestudie) bekijkt andere locaties, waarvan het merendeel overigens ook in de SBZ, dus met vergelijkbare problemen rond de Vogel- en Habitatrichtlijn. Dit onderzoek voldoet dus aan een van de eisen van de rechter (nl. onderzoek naar andere locaties, zie citaat).

- Daarnaast is er het onderzoek van Ecorys (ontwikkelingsalternatieven). Dit onderzoek bekijkt de alternatieven voor de ontwikkeling van de bestaande haven in Vlissingen-Oost (nulalternatief en het alternatief intensiveren). Daarmee is ook aan een van de wensen van de rechter voldaan.
- Ten derde is er het onderzoek van Buck Consultants International (ruimte maken voor kansen). Dit onderzoek (waarvan de Commissie alleen de samenvatting heeft ontvangen, nr. 1072-441) heeft betrekking op andere ontwikkelingsperspectieven voor de provincie Zeeland, te weten landbouw, visserij en aquacultuur, recreatie en toerisme, MKB en zorgeconomie. Met dit onderzoek wordt dus beoogd invulling te geven aan de eis van de rechter dat ook andere activiteiten waarmee werkgelegenheid kan worden bevorderd moeten worden bekeken. Wat betreft de breedte van het onderzoek zit het goed: alle mogelijke economische alternatieven zijn bekeken. Het is opvallend dat de onderzoekers voor alle genoemde alternatieve sectoren, zelfs voor landbouw, een reeks aan aanbevelingen doen die leiden tot versterking van de desbetreffende sector en tot meer banen. Afgaande op de samenvatting (er zijn clusterraportages in een bijlagenboek die niet door de Commissie zijn bekeken) is dit wel een uitgebreid onderzoek geweest. Het lijkt het type onderzoek te zijn dat de rechter in 2003 had willen zien. Er lijken voldoende alternatieven te zijn, en daarmee wordt dus niet voldaan aan de eerste eis.

b) Dwingende redenen van groot openbaar belang

De rechter was hierover in 2003 vrij uitgebreid. De Commissie citeert uit deze uitspraak:

> Uit de stukken blijkt niet waarop de hiervoor geschetste verwachting van een significante neergang van de werkgelegenheid in de Zeeuwse havengebieden is gebaseerd. Daarmee is niet duidelijk geworden of verweerders een gedegen onderzoek hebben verricht naar de te verwachten ontwikkeling van de werkgelegenheid in Zeeland. Bij de beantwoording van de vraag of het regionale werkgelegenheidsbelang in dit geval kan worden aangemerkt als een dwingende reden van groot openbaar belang, kon een dergelijk onderzoek niet worden gemist. De Afdeling acht in zoverre dan ook niet overtuigend aangetoond dat het economische belang van de aanleg van de WCT moet worden aangemerkt als een dwingende reden van groot openbaar belang. Hier wreekt zich ook het ontbreken van een toereikend onderzoek naar alternatieven waarmee de werkgelegenheid in de regio kan worden behouden dan wel uitgebreid. (...)
> De Afdeling is voorts van oordeel dat verweerders het belang van het behoud van de SBZ onvoldoende hebben afgewogen tegen de belangen die met het plan zijn gemoeid. Verweerders hebben weliswaar de belangen van het behoud van het gebied enerzijds en het economische belang anderzijds tegenover elkaar gezet, maar de Afdeling acht, in aanmerking genomen het gewicht dat de Habitatrichtlijn toekent aan de aanwijzing van een gebied als SBZ, onvoldoende gemotiveerd waarom het economische belang in dit geval zwaarder moet wegen.
> Voorts merkt de Afdeling op dat de geschiktheid van het terrein voor de aanleg van een containerhaven, de verwachte groei van het containervervoer en de veronderstelde behoefte aan een zogenoemde world class terminal, hoewel van belang in de besluitvorming, geen rol kunnen spelen bij de beantwoording van de vraag of sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang. Deze factoren bepalen immers enkel de geschiktheid van de gekozen ontwikkeling en geven geen antwoord op de vraag of het belang van het creëren van werkgelegenheid in dit geval als dwingende reden van groot openbaar belang moet worden aangemerkt. Voorts laat de Afdeling buiten beschouwing dat de aanleg van de WCT, zoals verweerders eerst ter zitting hebben gesteld, werkzoekenden van buiten de regio Zeeland aantrekt en daarmee voldoet aan het provinciale beleid om een immigratieoverschot te bewerkstelligen. Verweerders hebben niet duidelijk gemaakt hoe dit beleid, dat volgens hen de vergrijzing van de bevolking dient tegen te gaan, zich verhoudt tot de stelling dat de aanleg van de WCT nodig is om werkgelegenheid in de havens te behouden en de bestaande werkloosheid onder de Zeeuwse bevolking te bestrijden.

De rapporten van Ecorys en Buck zijn voor deze eis van belang. De actuele situatie in de haven en de toekomstige ontwikkelingen rond werkgelegenheid in de haven (zie eerste deel van het citaat) wordt inzichtelijk gemaakt door het rapport van Ecorys. Dat lijkt er wel goed uit te zien. Er zijn nu geen problemen, maar is er een risico dat er 800 banen verdwijnen (nl. indien zich het “basis laag” scenario

voordoet). De vraag is of het aannemelijk is dat dit scenario zich gaat voordoen. Het antwoord op die vraag komt niet overtuigend naar voren uit het rapport. Het basisscenario en het intensiveringsscenario leveren zelfs resp. 880 en 1780 extra banen op. De dwingendheid komt niet uit dit rapport naar voren.

Het rapport van Buck moet de informatie leveren die laat zien dat niet alleen in de haven, maar in de hele regio de werkgelegenheid achteruit gaat als niet wordt geïnvesteerd in de WCT. In de samenvatting van het rapport wordt wel gewezen op de gevaren die op de loer liggen in de diverse sectoren, maar er wordt geen inschatting gemaakt van i) de kans dat deze gevaren zich voordoen, en ii) het verlies aan arbeidsplaatsen dat daarmee dan gepaard gaat. Het rapport gaat vooral in op alternatieve mogelijkheden om de economie te stimuleren, waarmee het een goede invulling vormt van de eerste eis (a) (zie boven). Daarmee lijkt ons dit rapport slechts ten dele bruikbaar voor de beantwoording van de vraag of er inderdaad sprake is van een achteruitgang van de werkgelegenheid in de regio en daarmee van dwingende redenen van groot openbaar.

Tot slot is van belang dat de rechter in de uitspraak (zie citaat) ook vraagt om afweging van de in het geding zijnde dwingende reden van groot openbaar belang tegen de schade aan de SBZ.

c) Compensatie

Op dit punt is het besluit van GS in stand gebleven bij de rechter. Daarop richt zich dus nu het onderzoek niet. De Commissie hoeft er dan ook niet op in te gaan. Wel was de rechter op enkele punten kritisch (bijv. op het punt dat de compensatie niet was opgenomen in de concrete beleidsbeslissing, en daarmee juridisch minder hard was vastgelegd dan de aanleg van de WCT zelf).
Een belangrijke kanttekening voor wat betreft de compensatie is nog wel dat in de uitspraak van 2003 de rechter enkel heeft gekeken naar compensatie voor het verlies aan Vogelrichtlijngebied. Het is de vraag of de voorziene compensatie ook de toets van de rechter doorstaat als wordt gekeken naar de habitattypes waarvoor het gebied is aangemeld in Brussel. In de uitspraak keek de rechter naar drie aspecten: omvang en aard van de voorziene compensatie, en de mate waarin compensatie daadwerkelijk is verzekerd. Wat betreft de omvang kiest de provincie ervoor om meer hectares te compenseren dan verloren gaan. De Afdeling kan zich hierin vinden. Strikt genomen vereist art. 6 lid 4 dit niet, maar het Structuurschema Groene Ruimte wel (minimaal even veel compenseren als verloren gaat). Hierbij speelt nog dat het allemaal moet gaan om nieuwe natuur, niet om gebieden die (deels) ook al voor andere projecten als compensatie zijn opgevoerd. Over de aard van de compensatie was discussie omdat een deel van de compensatie binnendijks zou plaatsvinden, terwijl al het verlorengaande gebied buitendijks ligt. Alles buitendijks compenseren was alleen mogelijk bij (verdergaande) ontpoldering, hetgeen in Zeeland uiteraard bijzonder gevoelig ligt. De provincie wist echter aan te tonen dat ontwikkeling van binnendijkse natte gebieden evenzeer van groot belang is voor de vogels waarvoor de Westerschelde is aangewezen als SBZ. Daarmee leveren ook deze compensatiegebieden een bijdrage aan het behoud van Natura2000. In de vakliteratuur[1] is betoogd dat deze redenering misschien wat minder goed is vol te houden, voor zover het gaat om de bescherming van de habitattypes van bijlage I van de Habitatrichtlijn. De compensatie moet dan niet meer alleen op de vogels zijn gericht zijn, maar ook op de habitattypes (estuaria, duinen). Indien dan de redenering volgt dat alle verloren hectares estuarium moeten worden gecompenseerd, lijkt het vervolgens moeilijk om binnendijks te compenseren, tenzij wellicht ecologen aantonen dat onder bepaalde omstandigheden ook binnendijks gebied tot het estuarium kan behoren.

[1] Milieu en Recht 2003/11, p. 349.

Bijlage II

Analyse en beoordeling Economische Evaluaties ten behoeve van de aanleg van de Westerschelde Container Terminal

In deze bijlage (II) wordt uitgegaan van de noodzaak van toetsing conform artikel 6, lid 4, HR: 'dwingende redenen van groot openbaar belang'. Nagegaan is in hoeverre de drie studies van Ecorys, OSC en BC (Buck Consultants) voldoende aanknopingspunten genereren om een ingreep als de WCT te rechtvaardigen. Getoetst wordt niet in hoeverre keuzes van politieke aard gerechtvaardigd zijn, maar slechts in hoeverre de aangedragen rapporten de gegeven keuze voldoende onderbouwen.

De vraag of hier sprake is van een dwingende reden van openbaar belang vraagt om een analyse langs drie hoofdlijnen:
i) is het gekozen hoofddoel voldoende onderbouwd?
ii) indien ja, is de WCT dan de belangrijkste strategische optie om dit doel te genereren?
iii) indien ja, is het waarschijnlijk dat de WCT uiteindelijk ook het gestelde doel realiseert?

Op elk van deze punten wordt hierna ingegaan.

Ad i) is het gekozen hoofddoel voldoende onderbouwd
Rechtvaardigt de keuze van het hoofddoel een project als de WCT? Uitgangspunt van het bevoegde gezag is het verbeteren van de locale (Zeeuwse) werkgelegenheid.

Als zodanig heeft Commissie geen oordeel over de keuze van dit doel, maar slechts over de onderbouwing van die keuze. De onderbouwing van deze keuze van het bevoegde gezag is nogal beperkt. Slechts de studie van BC gaat op deze vraag in, maar geeft nauwelijks inzicht in de achterstandspositie van de Zeeuwse provincie ten opzichte van bijvoorbeeld andere provincies (vgl. BC, p.4-5). Slechts enkele indicatoren worden genoemd waaruit die noodzaak zou blijken, zoals het 'achter blijven van het aantal werkzame personen' en 'geringe provinciale dynamiek'. Of de werkloosheid nu relatief hoog is of niet blijft gissen. Bovendien is een krimpende beroepsbevolking of een uitgaande pendel niet noodzakelijk een indicatie voor een probleem op deze arbeidsmarkt (en zoals BC zelf op p. 37 ook opmerkt wanneer een mogelijk als gevolg van implementatie van de WCT te krappe (sic!) arbeidsmarkt in de toekomst ter sprake komt).

Voor wat betreft de toekomst wordt wel per sector nagegaan wat de kansen/bedreigingen zijn, en daarbij voor elke sector afzonderlijk een uitgangspositie geschetst. Duidelijk wordt hieruit bijvoorbeeld dat de werkgelegenheid in de havens in Zeeland terugloopt (p.5), hoewel elders wordt gesteld dat dit met name komt door 'uitbesteding' aan het MKB welke ongetwijfelde mede daardoor juist een flinke *groei* in de werkgelegenheid heeft laten zien (p.6 en 24). Dit relativeert mogelijk ook de door Ecorys gepresenteerde cijfers t.a.v. achterblijvende werkgelegenheidsontwikkeling in de Zeeuwse havens (p.4).

Beide andere studies besteden aan deze belangrijke vraag geen aandacht.

Hierna wordt er niettemin van uitgegaan dat genoemde problemen wel goed onderbouwd zouden kunnen worden, en dat derhalve de vervolgvragen ii) en iii) ook relevant zijn.

Ad ii) is de WCT de belangrijkste strategische optie om meer werkgelegenheid te genereren?
De vraag of WCT de belangrijkste optie is om meer werkgelegenheid te genereren – en dus voldoet aan de eis van een dwingende reden van openbaar belang – kan alleen worden beantwoord na vergelijking van alternatieven om hetzelfde doel te bereiken. Deze kunnen in dit geval in tweeën worden gesplitst:
a) zijn er (voldoende) alternatieven *buiten* de Zeeuwse haven om de locale werkgelegenheid te bevorderen?
b) indien nee, zijn er *binnen* de Zeeuwse haven voldoende alternatieven voorhanden om dit doel te bereiken?

Ad a)
Deze vraag is geanalyseerd in het rapport van BC door middel van een SWOT-analyse per cluster van sectoren. Op zichzelf lijkt de keuze voor een clusteranalyse van alternatieve 'projecten' om de locale arbeidsmarkt te versterken wel gerechtvaardigd. Hierdoor ontstaat een goed beeld van tekortkomingen en potenties van de

belangrijkste activiteiten in Zeeland en tevens van mogelijke (alternatieve) projecten om het werkgelegenheidsdoel te realiseren.

Op de cijfers per cluster lijkt echter wel het nodige af te dingen:
- niet duidelijk is in hoeverre de gepresenteerde werkgelegenheid per cluster is berekend (evenmin zijn hiervoor bronnen genoemd);
- van groter belang is de onevenwichtige behandeling van de autonome trend per cluster; opvallend is de negatieve inschatting van de huidige potentie of trend ('basis' genoemd) wanneer met deze vergelijkt met de cijfers betreffende de werkgelegenheidsontwikkeling per sector (tabel 1). Zo groeit de zorg jaarlijks tussen 1995-2003 met 3%, maar wordt deze in de basisvariant ineens beperkt tot een verwaarloosbare groei van slechts 50 arbeidsplaatsen over 12 (sic!) jaar. Soortgelijke onevenwichtigheden zijn te vinden bij de inschatting van de werkgelegenheid in de clusters landbouw, recreatie en toerisme en MKB, allemaal clusters met potentiële alternatieve werkgelegenheidsopties voor de WCT (vergelijk BC, tabel 10 met tabel 1).

De vraag is derhalve gerechtvaardigd of hier niet een al te somber beeld van de Zeeuwse werkgelegenheidsontwikkeling wordt geschetst. De verwachte terugloop in de basisvariant sluit niet echt goed aan op een werkgelegenheidsgroei van 0,8% per jaar tussen 1995-2003, hetgeen zeker niet alleen een periode van hoogconjunctuur kan worden genoemd (p.35) aangezien de Nederlandse economie zich reeds sinds 2001 in een recessie bevind.

Tot slot geeft de studie nog wel een indicatie van de toekomstige situatie op de arbeidsmarkt wanneer deze clusteranalyses worden geaggregeerd en geconfronteerd met een inschatting van het lokale arbeidsaanbod tot 2015 (vgl. p.32-37). Deze analyse laat de mogelijkheid open dat zich in de toekomst een overschot dan wel een tekort op de locale arbeidsmarkt zal voordoen, hetgeen mede afhankelijk is van de gekozen beleidsopties door het bevoegd gezag.

Rechtvaardigt deze analyse nu de keuze vóór de WCT? Op het eerste gezicht wel. Een ingeschatte absolute werkgelegenheidsgroei van 800 directe en 480 indirecte arbeidsplaatsen is significant, zelfs als alle clusters conform de dynamiekvariant worden gestimuleerd. In de variant 'Dynamiek' (p.33) is de WCT goed voor van zo'n 10% van de totale verwachte werkgelegenheidsgroei. In het licht van het voorgaande – de opvallend lage inschatting van de autonome trend per sector – alsmede de onzekerheid met betrekking tot de arbeidsaanbodontwikkeling is dit echter minder evident. De uiteindelijke conclusie dat "zonder een WCT het resultaat van de werkgelegenheidsgroei onvoldoende is om de negatieve ontwikkelingen voor de Zeeuwse economie tegen te gaan" (zie Advies over de voortgang van het WCT-dossier, FTT, p10) lijkt niet gerechtvaardigd. Deze conclusie heeft de Commissie overigens ook niet in het rapport van BC terug kunnen vinden.

Ad b)
De vraag of er *binnen* de havens voldoende alternatieven zijn voor WCT komt in alle 3 de rapporten wel aan de orde, waarbij de analyse van Ecorys zich primair op deze vraag richt. Het is van belang om allereerst vast te stellen dat het hier dus niet gaat om het aantonen van de levensvatbaarheid van een diepzeeterminal zoals de WCT, maar om de mogelijkheid om binnen de bestaande haven aan het primaire doel van meer locale werkgelegenheid te voldoen.

Uit de studie van Ecorys komt naar voren dat de Zeeuwse havens sinds 1995 tweemaal (sic!) sneller groeien dan de overige havens in Nederland (Ecorys, p.7), en dat is dus *zonder* containeroverslag. Ook uit de nadere marktanalyse van de goederenstromen komt naar voren dat er nog volop potentie is voor groei. Hoewel geen uitsplitsing voor Vlissingen alleen beschikbaar is, blijkt dat in Terneuzen en Vlissingen tezamen met name chemische producten, meststoffen, en aardolie en –producten worden overgeslagen (resp. 15,7%, 12,2% en 22,2% van totaal). Deze cijfers zouden het risico onderbouwen van een eenzijdige havenstructuur waardoor bij een tegenvallende energieprijsontwikkeling de relevante (3) bedrijven het veld ruimen (basisvariant laag). Verder wordt geconcludeerd dat containeroverslag in de Zeeuwse havens vrijwel ontbreekt, terwijl hier juist de kansen voor de toekomst zouden liggen in het licht van een toenemende containerisatie in het algemeen en een verschuiving naar zeer grote schepen met grote diepgang in het bijzonder. Deze laatste ontwikkeling wordt ook nader beschreven in de studie van OSC.

Het oordeel over deze studie kan overwegend positief zijn. Zowel de analyse van goederenstromen als de besproken ontwikkelingsalternatieven geven ook goed inzicht in de ontwikkelingen alsmede de vooruitzichten in deze sector en ook de trend richting containerisatie is zeker in samenhang met de studie van OSC goed

onderbouwd. Dat de WCT terminal relatief de meeste werkgelegenheid realiseert is nauwelijks verrassend te noemen, aangezien hiermee ook een belangrijke extra investeringsimpuls gemoeid is (die ook elders in Zeeland ingezet kan worden om werkgelegenheid te realiseren).

Cruciaal hier is de berekening van 800 en 480 directe respectievelijk indirecte arbeidsplaatsen die met de WCT gemoeid zijn (zie p.46-47). Op dit punt is de analyse weinig transparant. Of de juist kengetallen zijn gebruikt kan niet worden geverifieerd. Evenmin wordt duidelijk hoe realistisch de specifieke toerekening van arbeidsplaatsen aan de containerterminal is. Omdat hier met gemiddelden lijkt te worden gewerkt (van ton/hectare via werkzame personen/hectare naar # werkzame personen), is het risico van overschatting relatief groot. Immers, een containersoverslag met de allergrootste schepen ter wereld is ongetwijfeld de minst arbeidsintensieve vorm van overslag en zal zich derhalve aan de staart van de verdeling bevinden (ruim beneden het gemiddelde). Ook een vergelijking van (verwachte) arbeidsinzet met andere deep sea terminals ontbreekt.

Wat betreft de alternatievenvergelijking neemt OSC een ander standpunt in dan Ecorys. OSC meent dat Ecorys te optimistisch is over de mogelijkheden van het alternatief 'short-sea terminal' (OSC, p.90-91). Wegens de sterke verwevenheid van containeroverslag in verschillende segmenten zou dat geen haalbaar alternatief zijn, temeer omdat hier Antwerpen en Rotterdam een beter alternatief vormen. Deze zorg is echter niet erg onderbouwd. Ten eerste kan WCT kennelijk wel logistiek aansluiten op de Antwerpse haven (anders zou Hessenatie nooit willen investeren), maar niet in geval van een short-sea terminal? Ten tweede, hebben ook andere succesvolle kleinere havens een heel ander profiel dan Antwerpen en Rotterdam (vgl. Ecorys, tabellen 2.9 en 4.3). In hoeverre daarbij een short-sea terminal in het geding is, valt niet goed te beoordelen. Vooralsnog lijkt er geen dwingende reden om op dit punt af te wijken van de analyse van Ecorys en lijkt het wat al te stellig om de toenemende containerisatie als argument pro deep sea terminal te presenteren (zie FTT p.11).

iii) indien ja, is het waarschijnlijk dat de WCT uiteindelijk ook het gestelde doel realiseert?
De belangrijkste vraag is uiteindelijk of de WCT bijdraagt aan de realisatie van het gestelde doel. Dit vraagt om een analyse van:
a) kans van slagen voor de WCT (bij verschillende kadelengtes)?
b) de bijdrage van de WCT aan de locale werkgelegenheid

Ad a)
Wat betreft de kans van slagen is met name de studie van OSC van belang. Deze studie – evenals haar voorganger – is zonder meer overtuigend met betrekking tot de trend richting containerisatie alsmede richting 'deep sea terminal' en de noodzakelijke minimale kadelengte (0,9 mln TEU/jaar voor 1 klant). Dit geldt in beginsel ook voor de vraag of er ruimte is voor uitbreiding van deze deep sea terminals in NoordWest corridor (range Le Havre – Hamburg/Bremen), maar in veel mindere mate of specifiek de WCT ook levensvatbaar is. Hier lijkt wel degelijk sprake van de nodige risico's (ondanks de bereidheid van Hessenatie om in dit project te investeren):
- een vergelijkbare deep sea terminal in Zeebrugge (capaciteit 0.8 mln TEU/jaar) wordt nauwelijks gebruikt wegens problemen met vervolgvervoer; mogelijk dat dit risico voor WCT geringer is wegens de nabijheid van Antwerpen en de toegankelijkheid voor de binnenvaart;
- de capaciteit van Rotterdam is naar verwachting in 2012 reeds zo'n 5x groter dan de WCT (10,3 om 2,4 mln TEU/jaar) en bovendien komt de nodige capaciteit beschikbaar (4,1 mln TEU/jaar) in de Duitse havens; doordat deze opties grotendeels hetzelfde achterland bedienen als de WCT is de vraag naar WCT-diensten mogelijk in belangrijke mate afhankelijk van schaarste elders;
- de toegang van de WCT kent nadelen in verband met de niet volledige nautische toegankelijkheid (vanwege getijdenwerking) en de afwezigheid van lokale activiteit gerelateerd aan containers (OSC, p. 49 en 54); deze nadelen kent de haven van Rotterdam niet (zie OSC, Tabel 4.2 en 4.3); zeker bij een verdere doorgroei van de diepgang van schepen kan dit de toekomstige exploitatie belemmeren;
- de inschatting van de productiviteit van de WCT is geheel ontleend aan de haven van Antwerpen welke (momenteel) een zeer hoge utilisatiegraad heeft wegens ruimtebeperking (OSC vgl. p.43 en 60ff.); een onderbouwing hiervan wordt niet gegeven (OSC p.61) en lijkt erg optimistisch gezien de verschillen in kostenstructuur tussen Nederland en België.

Al met al wordt de conclusie dat de WCT weinig risico's kent niet echt hard gemaakt.

Ad b)
De laatste kwestie betreft de vraag of WCT uiteindelijk een bijdrage levert aan het doel ‘verbeteren van de locale werkgelegenheid’ (aannemende dat de inschatting van 800 + 480 extra arbeidsplaatsen juist is). Hiervoor is een goed inzicht noodzakelijk in de werkgelegenheidsstructuur van de bestaande en toekomstige haven in relatie tot het aanwezige en toekomstige arbeidsaanbod. Aan deze kwestie wordt kort aandacht geschonken door BC (p.36-37) en met name Ecorys (p.49-50).

Prognoses van arbeidsmarktontwikkelingen zijn natuurlijk altijd met grote onzekerheden omgeven en dat is hier niet anders. Als eerste benadering geven de gepresenteerde studies wel een aardig beeld van de totale verwachte ontwikkelingen. Minder duidelijk is echter of de locale arbeidsmarkt nu ook echt gebaat zal zijn bij de ontwikkeling van de terminal. Inzicht in de huidige werkgelegenheidsstructuur in de haven wordt echter niet gegeven en evenmin in hoeverre hiervan de locale beroepsbevolking ook profiteert. In het licht van de alternatievenafweging zou dit bijvoorbeeld ook vergeleken kunnen worden met alternatieve projecten om dit doel te bereiken (vergelijk onder i).

Literatuur:

- Buck Consultants International (BC) (2004), *Ruimte maken voor Kansen PSEB onderzoek*, Nijmegen.
- Ecorys (2004), *Ontwikkelingsalternatieven van de Zeeuwse havens*, Rotterdam.
- Ocean Shipping Consultants (OSC) (2004), *WCT Vlissingen – An update study*, Surrey.

Bijlage III

De volgende informatie dient in de aanvulling op het MER alsnog geleverd te worden:

- De geluidberekeningen dienen afgestemd te zijn op het type spoor dat zal worden aangelegd. Dit lijkt nu niet het geval te zijn. Op pagina 14 wordt gesproken over geluidberekeningen die uitgaan van ballastloos spoor. Dit betreft een wezenlijk ander spoorconcept dan gebruikelijk (ballastbed met dwarsliggers), met aanzienlijk hogere initiële investeringskosten. Verderop (Optimalisatie Sloelijn) wordt ook gesproken over de plaatsing van betonnen liggers. Beide typen spoor leiden tot verschillende geluidbelastingen.
- In het rapport wordt de conclusie getrokken dat de externe veiligheid binnen Zeeland nauwelijks wordt beïnvloed door de WCT (zie pagina 17). Echter, geconstateerd wordt tevens dat op de Zeeuwse lijn de streefwaarde voor het groepsrisico reeds nu wordt overschreden en dat het groepsrisico met een factor van bijna 3.3 groter wordt. De Commissie constateert dat de wijze waarop hier de groepsrisico's worden uitgedrukt niet spoort met de gebruikelijk wijze in termen van een zgn. Fn-curve. Deze omissie dient te worden weggenomen. Voorts verhoudt de kennelijke vergroting van het groepsrisico zich niet met de constatering dat de WCT amper iets bijdraagt. Tenslotte wordt ten onrechte open gelaten wat daaraan gedaan zal/kan worden.
- In par. 2.2.3 wordt specifiek ingegaan op de situatie rond overwegen. Duidelijk wordt dat op een aantal plekken aanpassingen van overwegen noodzakelijk zijn om de wachttijd daar te verminderen. Op pagina 15 wordt in relatie tot maatregelen verwezen naar het algemene beleid van Prorail en Verkeer & Waterstaat. De Commissie acht dit onvoldoende, omdat onduidelijk blijft hoe daar in deze situatie iets aan gedaan kan en zal worden. Het rapport blijft hiermee te open. Daarnaast verwijst de Commissie naar een recent rapport van de Raad voor de Transportveiligheid inzake de problemen rond het veiliger maken van overwegen, met name vanwege de afstemmingsproblemen tussen wegbeheerders en spoorbeheerder. Deze informatie dient ook in het MER meegenomen te worden.
- In het hoofdstuk "Weg" (hoofdstuk 3) ontbreekt ten onrechte aandacht voor het aspect verkeersveiligheid, met name vanuit de vraag of de komst van de WCT bijdraagt tot zogenoemde "black spots": concentratie van relatief grote verkeersonveiligheid, die doorgaans concrete aanpassingen aan de infrastructuur vergen.