

LJN: AH9872, Raad van State , 200205582/1

Datum uitspraak: 16-07-2003
Datum publicatie: 16-07-2003
Rechtsgebied: Bestuursrecht overig
Soort procedure: Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie: Bij besluit van 4 oktober 2002 hebben verweerders de herziening van het Streekplan Zeeland "Westerschelde Container Terminal" (hierna: de streekplanherziening) vastgesteld.

Uitspraak

200205582/1.

Datum uitspraak: 16 juli 2003

**AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK**

Uitspraak in het geding tussen:

1. het college van burgemeester en wethouders van Goes,
2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats],
3. [appellant sub 3], wonend te [woonplaats],
4. [appellant sub 4], wonend te [woonplaats],
5. [appellant sub 5], wonend te [woonplaats],
6. [appellant sub 6], wonend te [woonplaats],
7. [appellant sub 7], wonend te [woonplaats],
8. het buurtgenootschap Oostmolenweg Kloetinge, gevestigd te Kloetinge,
9. [appellant sub 9], wonend te [woonplaats],
10. [appellant sub 10], wonend te [woonplaats],
11. [appellanten sub 11], wonend te [woonplaats],
12. [appellant sub 12], wonend te [woonplaats],
13. de vereniging "Vereniging Redt de Kaloot", gevestigd te Borsele,
14. de vereniging "Vereniging Zeeuwse Milieufederatie", gevestigd te Goes, en andere (hierna: Zeeuwse Milieufederatie e.a.),
15. de stichting "Stichting Bunkerbehoud", gevestigd te Middelburg,
16. [appellant sub 16], wonend te [woonplaats],
17. [appellant sub 17], wonend te [woonplaats],
18. [appellant sub 18], wonend te [woonplaats],

en

provinciale staten van Zeeland,
verweerders.**1. Procesverloop**

Bij besluit van 4 oktober 2002 hebben verweerders de herziening van het Streekplan Zeeland "Westerschelde Container Terminal" (hierna: de streekplanherziening) vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben appellanten beroep ingesteld.

Bij brief van 4 maart 2003 hebben verweerders een verweerschrift ingediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn van partijen nadere stukken ontvangen. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 april 2003, waar appellanten, behoudens de hierna genoemde appellanten, in persoon zijn verschenen en/of zich hebben doen vertegenwoordigen. [appellant sub 2] en [appellant sub 10], met bericht van verhindering, en [appellant sub 9], [appellanten sub 11], [appellant sub 12], de stichting Bunkerbehoud, [appellant sub 16] en [appellant sub 18], zonder bericht van verhindering, zijn echter niet verschenen.

Verder zijn verweerders verschenen, vertegenwoordigd door mr. drs. A.J.G. Poppelaars, lid van het college van gedeputeerde staten van Zeeland en gemachtigde, L. Caljouw, ing. B. Bouwman, ir. Morelissen, mr. P.J. Filius, ambtenaren bij de provincie, en P.H.M. Bleuming, gemachtigde.

Voorts zijn als belanghebbenden gehoord Hesse-Noord Natie N.V., vertegenwoordigd door E. D'hondt, gemachtigde, Zeeland Seaports, vertegenwoordigd door mr. N.H. van den Biggelaar, advocaat te Den Haag, en ing. F.H. de Bruijne, gemachtigde, het college van burgemeester en wethouders van Vlissingen, vertegenwoordigd door W.J.C. Vael, ambtenaar bij de gemeente Vlissingen, en het college van burgemeester en wethouders van Borsele, vertegenwoordigd door J.A.M. Koolen, ambtenaar bij de gemeente Borsele. Als deskundige namens de Zeeuwse Milieufederatie e.a. is voorts verschenen dr. H.R.J. Vollebergh.

2. Overwegingen

Algemeen

2.1. De streekplanherziening herzielt het Streekplan Zeeland voor het gebied rondom de haven Vlissingen-Oost. Doel van het plan is de aanleg van de Westerschelde Container Terminal (hierna: WCT) op de oever van de Westerschelde, naast de bestaande haven van Vlissingen-Oost.

Het plan is opgesteld op initiatief van Zeeland Seaports, de beheerder van de Zeeuwse havengebieden. De kade voor de WCT is 2.650 meter lang en 500 meter breed. Daartoe wordt 41 hectare bestaand terrein benut en dient 141 hectare nieuw land te worden aangewonnen. De WCT heeft een capaciteit van 1,5 miljoen containers per jaar.

De streekplanherziening wijzigt de geldende functie "ecologische ontwikkeling richtinggevend" voor het gebied waarop de WCT is voorzien in "zeehaventerrein". Verder wordt in de streekplanherziening beschreven hoe de natuurcompensatie zal plaatsvinden. Het compensatiegebied, dat grenst aan het natuurgebied Rammekenshoek, krijgt hiertoe de functie "ecologische ontwikkeling richtinggevend".

De aanleg van de WCT is in de streekplanherziening aangemerkt als een concrete beleidsbeslissing in de zin van artikel 4a, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO).

2.2. Ingevolge artikel 4a, eerste lid, van de WRO, voor zover hier van belang, kunnen provinciale staten voor één of meer gedeelten of voor het gehele gebied der provincie een streekplan vaststellen, waarin de toekomstige ontwikkeling van het in het plan begrepen gebied in hoofdlijnen wordt aangegeven, alsmede een vastgesteld streekplan herzien.

Ingevolge artikel 54, tweede lid, aanhef en onder a, van de WRO, voor zover hier van belang, gelezen in samenhang met artikel 56, eerste lid, van de WRO kan door een ieder beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden ingesteld tegen een concrete beleidsbeslissing, een herziening of een intrekking daarvan, opgenomen in een streekplan.

Ingevolge artikel 1 van de WRO wordt onder een concrete beleidsbeslissing verstaan een als zodanig door het bestuursorgaan aangegeven besluit in een planologische kernbeslissing, een streekplan of een regionaal structuurplan.

Ingevolge artikel 7, derde lid, van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 wordt in een streekplan een concrete beleidsbeslissing als zodanig in de tekst of op de kaart benoemd en herkenbaar aangegeven.

Uit deze bepalingen volgt dat de Afdeling met betrekking tot een vastgesteld of herzien streekplan slechts bevoegd is te oordelen over beroepen die zijn gericht tegen daarin vervatte concrete beleidsbeslissingen. Indien een beroep is gericht tegen een niet door het bestuursorgaan als concrete beleidsbeslissing aangegeven onderdeel van een streekplan, is het niet gericht tegen een concrete beleidsbeslissing in de zin van artikel 1 van de WRO; de Afdeling is onbevoegd van zo'n beroep kennis te nemen.

Bevoegdheid van de Afdeling

2.3. De beroepen van [appellant sub 4], de Stichting Bunkerbehoud en [appellant sub 18] zijn gericht tegen de aanleg van een natuurcompensatiegebied.

2.4. Dit onderdeel van de streekplanherziening is door verweerders niet aangeduid als concrete beleidsbeslissing. Gelet op artikel 54, tweede lid, aanhef en onder a, van de WRO kan daartegen dan ook geen beroep bij de Afdeling worden ingesteld.

2.5. De Afdeling is onbevoegd van deze beroepen kennis te nemen.

Totstandkoming van het bestreden besluit

2.6. [appellant sub 2] stelt in beroep onder meer dat verweerders ten onrechte de door hem ingediende bedenking niet hebben behandeld.

2.7. Appellant is bij de behandeling van de bedenkingen niet bij name genoemd, in verband met zijn verzoek om geheimhouding van zijn gegevens. Uit de stukken is echter genoegzaam gebleken dat de bedenking als zodanig door verweerders bij de beantwoording van de bedenkingen is betrokken. Voorts zijn de onderwerpen die appellant in zijn bedenking naar voren heeft gebracht bij de beantwoording van de bedenkingen besproken.

2.8. Het beroep van [appellant sub 2] treft derhalve in zoverre geen doel.

Vogel- en Habitatrichtlijn

2.9. [appellant sub 7], [appellant sub 12], de Vereniging Redt de Kaloet en de Zeeuwse Milieufederatie e.a. betogen – kort samengevat - dat de concrete beleidsbeslissing in de streekplanherziening in strijd is met de bescherming van het gebied op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn, in het bijzonder met artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn.

Zij zijn van mening dat geen, althans onvoldoende, onderzoek is gedaan naar alternatieven voor de WCT en dat geen sprake is van dwingende redenen van openbaar belang die een aantasting van het gebied rechtvaardigen. Voorts vinden appellanten de compenserende maatregelen die verweerders in het plan hebben opgenomen, gezien de aard van deze maatregelen, onvoldoende. Bovendien is de totstandkoming van de compenserende maatregelen volgens appellanten niet gegarandeerd. In dit verband zijn appellanten van mening dat ook het compensatienatuurgebied in de streekplanherziening als concrete beleidsbeslissing had moeten worden aangewezen.

2.10. Ingevolge artikel 4, eerste lid, van de richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (Pb L 103; hierna: de Vogelrichtlijn), dienen de Lidstaten voor de leefgebieden van de in bijlage I van de richtlijn genoemde vogelsoorten speciale beschermingsmaatregelen te treffen, met name door het aanwijzen van de naar aantal en oppervlakte voor de instandhouding van deze soorten meest geschikte gebieden als speciale beschermingszone.

Ingevolge artikel 4, tweede lid, dienen de Lidstaten soortgelijke maatregelen te nemen ten aanzien van de niet in bijlage I genoemde en geregeld voorkomende trekvogels ten aanzien van hun broed-, rui- en overwinteringsgebieden en rustplaatsen in hun trekzones.

In artikel 7 van de richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992, inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Pb L 206; hierna Habitatrichtlijn) is bepaald dat het beschermingsregime van artikel 6, tweede, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn op de krachtens de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszones van toepassing is.

In artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn is bepaald dat de Lidstaten passende maatregelen treffen 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 de richtlijn, een significant effect zouden kunnen hebben.

Ingevolge artikel 6, derde lid, voor zover hier van belang, wordt voor plannen of projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor een speciale beschermingszone een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. De bevoegde instanties mogen slechts toestemming voor het plan of project geven, nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van dat gebied niet zal aantasten.

In artikel 6, vierde lid, voor zover hier van belang, is bepaald dat 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, de Lidstaat alle nodige compenserende maatregelen neemt om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De Lidstaat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Vogelrichtlijn

2.11. Het gebied dat in de streekplanherziening als concrete beleidsbeslissing is aangewezen, is 180 hectare groot. Het gebied omvat 141,72 hectare natuurgebied, dat deel uitmaakt van de Westerschelde.

Dit natuurgebied is bij besluit van 24 maart 2000 aangewezen als speciale beschermingszone (hierna: SBZ) op grond van de Vogelrichtlijn.

Uit de toelichting, die onderdeel uitmaakt van het aanwijzingsbesluit, blijkt dat de Westerschelde kwalificeert als SBZ vanwege het voorkomen van Grauwe Gans, Bergeend, Scholekster, Kluut, Bontbekplevier, Zilverplevier, Kanoetstrand-loper, Drieteenstrandloper, Bonte strandloper, Rosse Grutto, Wulp, Tureluur, Grote Stern, Visdief en Dwergstern.

2.12. Dit deel van het plangebied zal door de aanleg van de WCT als natuurgebied geheel verloren gaan.

In het bestreden besluit overwegen verweerders hierover dat de effecten voor de natuur gelet op de onomkeerbaarheid van de ingreep negatief zijn.

In de streekplanherziening overwegen zij voorts dat de resultaten van het "Milieu-Effectrapport Westerschelde Containerterminal, Volledig herziene deelstudie natuur en ecologie" van 20 februari 2002 (hierna: de "Volledig herziene Deelstudie Natuur en Ecologie") duidelijk maken dat het plan negatieve gevolgen zal hebben voor de in het plangebied aanwezige natuurwaarden. Verweerders verbinden hieraan de conclusie dat de aanleg van de WCT in beginsel niet mogelijk is, tenzij op basis van de criteria in artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn kan worden aangetoond dat sprake is van een uitzonderingssituatie. Verweerders zijn daarom nagegaan of aan de criteria van artikel 6, vierde lid, kan worden voldaan.

Gezien het vorenstaande is dan ook niet in geding dat de aanleg van de WCT significante gevolgen kan hebben voor het desbetreffende deel van de speciale beschermingszone Westerschelde, doordat de natuurlijke kenmerken van dit gebied zullen worden aangetast, en dat artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn van toepassing is.

2.13. Volgens vaste rechtspraak van het Europese Hof van Justitie (hierna: het Hof) moet ter bepaling van de werking van een richtlijn een onderscheid worden gemaakt tussen een correcte en een incorrecte implementatie van die richtlijn.

In geval van correcte implementatie bereikt de werking van een richtlijn de particulieren via de door de betrokken Lidstaat getroffen uitvoeringsmaatregelen. Slechts indien een richtlijn, na afloop van de implementatieperiode, niet, niet tijdig of onjuist is geïmplementeerd, kan een particulier een rechtstreeks beroep op die richtlijn doen en dan nog alleen op de bepalingen van de richtlijn die onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn bepaald (arrest 8/81, [naam], Jur. 1982, pp. 59 e.v. pp. 70-71).

Volgens vaste jurisprudentie van het Hof dienen de rechterlijke instanties van de Lidstaten de rechtsbescherming te verzekeren die voor de justitiabelen uit de rechtstreekse werking van het gemeenschapsrecht voortvloeit (arrest C-312/93, [naam], 14 december 1995).

Uit het vorenstaande blijkt dat de vraag naar de rechtstreekse werking van de bepalingen van een richtlijn alleen kan rijzen in gevallen waarin niet, niet tijdig of incorrect is geïmplementeerd.

Volgens vaste jurisprudentie van het Hof (arrest 14/83, [namen], 10 april 1984, Jur. 1984, p. 1891; arrest 106/89, [naam], 13 november 1990, Jur. 1990, p. I-4135) moet bij de toepassing van nationaal recht de nationale rechter dit recht zoveel mogelijk uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de richtlijn, teneinde het hiermee beoogde resultaat te bereiken.

2.14. De Afdeling stelt vast dat artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn, voor wat betreft de gebiedsbescherming, tot op heden niet is geïmplementeerd in een wet in formele zin, dan wel een ander algemeen verbindend voorschrift. De Afdeling ziet in het Nederlandse recht evenmin andere voorschriften die zich lenen voor richtlijnconforme interpretatie van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn.

Zoals reeds vermeld onder 2.12. is het plan evenwel door verweerders zelf getoetst aan artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn. De Afdeling stelt vast dat deze toetsing in overeenstemming is met het aanwijzingsbesluit van de Westerschelde als SBZ. In de nota van toelichting bij dit besluit, die ingevolge artikel 1, tweede lid, van het besluit deel uitmaakt van dat besluit, wordt immers in paragraaf 7 voor de gevolgen van de aanwijzing zonder meer naar artikel 6, leden twee tot en met vier, van de Habitatrichtlijn verwezen.

Gelet op het voorgaande acht de Afdeling zich gehouden om na te gaan of verweerders het door henzelf toepasselijk geachte toetsingskader correct hebben toegepast. Dat aan artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn getoetst moet worden, is tussen partijen niet in geschil. De vraag naar de eventuele rechtstreekse werking van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn kan daarom buiten beschouwing blijven.

In het navolgende zal de Afdeling met name nagaan of de besluitvorming van verweerders wat betreft de toepassing van de in artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn genoemde voorwaarden, in overeenstemming is

met de in de artikelen 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht genoemde eisen van zorgvuldigheid respectievelijk deugdelijke motivering.

Alternatieven

2.15. Het plan is opgesteld met als doel de regionale economische structuur te versterken.

Aan het onderzoek naar alternatieven voor de WCT hebben verweerders de volgende probleemstelling ten grondslag gelegd: "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?" (zie: "Milieu-Effectrapport Westerschelde Containerterminal, hoofdrapport", 14 juni 2001, pagina 41). Alternatieven die niet binnen de probleemstelling vallen, zijn door verweerders in hun onderzoek buiten beschouwing gelaten. Uit de stukken blijkt dat verweerders naast het nulalternatief (het afzien van het project) twee alternatieven bij hun besluitvorming hebben betrokken die aan de probleemstelling voldeden, te weten het voorkeursalternatief en het Meest Milieuvriendelijke Alternatief (de aanleg van een kortere kade).

2.16. Gelet op de tekst van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn dient in een geval als het onderhavige allereerst te worden onderzocht of een alternatieve oplossing voor het plan of project bestaat die geen of een geringere aantasting van de SBZ betekent. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan alternatieve plaatsen voor het project of aan alternatieve manieren waarop een zelfde resultaat kan worden bereikt. Bij de beoordeling van de alternatieven dient de bescherming van de SBZ voorop te staan.

Verweerders hebben, gezien de begrenzing van de probleemstelling die aan het alternatievenonderzoek 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.

Het vorenstaande in aanmerking genomen, is de Afdeling van oordeel dat het door verweerders uitgevoerde alternatievenonderzoek ontoereikend is.

2.17. Uit het vorenstaande volgt dat het bestreden besluit in zoverre is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht. De beroepen van [appellant sub 7], [appellant sub 12], de Vereniging Redt de Kaloot en de Zeeuwse Milieufederatie e.a. zijn in zoverre gegrond.

Dwingende redenen van groot openbaar belang

2.18. Verweerders zijn van mening dat met name het behoud van de bestaande werkgelegenheid in de havens van Vlissingen-Oost en de Kanaalzone en daarnaast het creëren van werkgelegenheid in de regio als dwingende redenen van openbaar belang moeten worden aangemerkt.

Het plan speelt bovendien in op de kansen die de verwachte groei in de containeroverslag biedt en het terrein is door zijn ligging zeer geschikt voor de aanleg van een containerhaven, aldus verweerders.

2.19. Gelet op de tekst van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn dient in een geval als dit ook te worden onderzocht of er dwingende redenen van groot openbaar belang zijn die kunnen rechtvaardigen dat het plan wordt gerealiseerd ondanks de negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het desbetreffende gebied.

In zijn algemeenheid kan niet worden gezegd dat een regionaal werkgelegenheidsbelang nooit een dwingende reden van groot openbaar belang kan zijn, in de zin van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn. Wel zal de dwingende reden van groot openbaar belang overtuigend moeten worden aangetoond. Hierbij dient ondubbelzinnig vast te staan dat het belang van de realisering van het plan of project op de lange termijn zwaarder moet wegen dan het belang van het behoud van de SBZ.

De kern van het betoog van verweerders is dat de aanleg van de WCT moet zorgen voor het behoud van

werkgelegenheid in de havens.

Verweerders stellen in paragraaf 2.1 van het "Milieu-Effectrapport Westerschelde Containerterminal, hoofdrapport" dat de haven van Vlissingen-Oost zeer kwetsbaar is. Slechts enkele van de daar gevestigde bedrijven zijn verantwoordelijk voor meer dan 50% van de havenactiviteiten. Door haar eenzijdige industriële activiteiten en het ontbreken van een aansluiting op het netwerk van containervervoer wordt, aldus verweerders, het voortbestaan van de haven bedreigd. Verweerders stellen dat zonder de aanleg van de WCT een reëel risico bestaat dat de in de zeehavengebieden gevestigde bedrijven besluiten een andere vestigingslocatie te kiezen, terwijl het ontbreken van overslagcapaciteiten nieuwe bedrijven ervan zal weerhouden zich in Zeeland te vestigen.

Reeds nu neemt het aantal arbeidsplaatsen in de havens volgens verweerders af. In het rapport "Westerschelde Container Terminal, Maatschappelijk afwegingskader" van [naam] Consultants International, gedateerd 11 april 2002, wordt hierover gesteld dat het aantal arbeidsplaatsen in de industrie in het Scheldebekken in de periode 1996-2000 is afgenomen met 15%. De toegevoegde waarde is in deze periode volgens het rapport afgenomen met 7%. Op basis van deze cijfers wordt in het rapport aannemelijk geacht dat de werkgelegenheid en toegevoegde waarde in het geval van autonome ontwikkeling minder snel zullen groeien dan in het geval dat de WCT wordt aangelegd. Ter zitting hebben verweerders hieraan toegevoegd dat de werkgelegenheid in de bestaande havens op termijn zal worden gehalveerd.

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 wrekt zich ook het ontbreken van een toereikend onderzoek naar alternatieven waarmee de werkgelegenheid in de regio kan worden behouden dan wel uitgebreid. De beperkte vraagstelling die aan het plan ten grondslag ligt, staat in de weg aan een toereikende onderbouwing van het antwoord op de vraag of in dit geval sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang.

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 Habitatrictlijn 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.

2.20. Uit het vorenstaande volgt dat het bestreden besluit in zoverre is genomen in strijd met artikel 3:2 en artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht. De beroepen van [appellant sub 7], [appellant sub 12], de Vereniging Redt de Kaloot en de Zeeuwse Milieufederatie e.a. zijn in zoverre gegrond.

Compenserende maatregelen

2.21. De derde voorwaarde ingevolge artikel 6, vierde lid, van de Habitatrictlijn is dat de Lidstaat alle nodige compenserende maatregelen neemt om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.

Appellanten hebben in beroep gesteld dat de voorgestelde compensatie naar haar aard ontoereikend is en onvoldoende is verzekerd.

2.22. Verweerders hebben in het eerdergenoemde "Milieu-Effectrapport Westerschelde Containerterminal,

hoofdrapport" en de "Volledig herziene deelstudie natuur en ecologie" de natuurwaarden van het gebied waarin de WCT is voorzien in kaart laten brengen. Door de aanleg van de WCT gaat 141,72 hectare aan geulen, ondiepten, slikken, schorren, duinen en strekdammen verloren. Gelet op de negatieve effecten voor de natuur vanwege de WCT hebben verweerders besloten tot realisering van een compensatiegebied aansluitend aan het bestaande natuurgebied Rammekenshoek. Verweerders spreken hierbij in het bestreden besluit de ambitie uit om een natuurgebied te realiseren dat een bijdrage zal leveren aan het ecosysteem van de Westerschelde die het natuurbelang van de huidige oeverstrook waarop de WCT is voorzien, overtreft.

Hiertoe is een natuurcompensatiegebied aangewezen met een oppervlakte van 157,6 hectare, zodat in voldoende hectares wordt voorzien om de voor het voorkeursalternatief benodigde oppervlakte van 89,91 hectare (de oppervlakte van het gebied met één of meer natuurbeschermingstitels minus de oppervlakte van geulen), waar als gevolg van de WCT directe effecten optreden, te compenseren.

In de "Volledig herziene deelstudie natuur en ecologie" wordt het streefbeeld voor het compensatiegebied geschetst. Door het verleggen van de zeewering zal in totaal 30 hectare van dit gebied buitendijks worden gebracht. Via inrichtingsmaatregelen zal hier een zogenaamd estuarien milieu worden aangelegd, dat een belangrijke aanvulling vormt op het thans maar beperkt aanwezige slikken- en schorrenareaal op Walcheren.

Het gedeelte van het natuurcompensatiegebied dat binnendijks ligt, zal bestaan uit een poelgebied met kleine kreekruigen. Hier zullen volgens verweerders goede mogelijkheden ontstaan voor de realisatie van een nat, zout natuurgebied. Dergelijke natuurgebieden, grenzend aan de Westerschelde, kunnen een belangrijke functie vervullen als broed- en foerageergebied voor kustvogels zoals de Tureluur, Stern, Kluut en Plevier, terwijl het gebied als hoogwatervluchtplaats kan dienen voor vogels als de Grutto, Tureluur en Slobeend. Natte binnendijkse natuurgebieden vormen volgens verweerders voorts een belangrijke schakel in trekroutes voor trekvogels als rust-, fourageer- en overwinteringsgebied.

2.23. Uit het vorenstaande blijkt dat vooral wordt voorzien in compensatie van slikken en schorren en in de aanleg van een binnendijks nat natuurgebied. Het, in navolging van de aanbeveling van de Commissie voor de milieueffectrapportage om de geulen niet bij het te compenseren areaalverlies te betrekken, door verweerders ingenomen standpunt dat compensatie van het areaal aan geulen niet noodzakelijk is, acht de Afdeling niet onredelijk. Zij neemt hierbij in aanmerking dat uit de stukken blijkt dat het geulenareaal in de Westerschelde door menselijk ingrijpen nog steeds toeneemt en dat dit habitatype in de Westerschelde niet zeldzaam is.

Compensatie van ondiep water geschiedt deels in de vorm van het eerder genoemd binnendijkse natte natuurgebied. Het standpunt van verweerders dat het voor de Westerschelde effectiever is te investeren in de realisatie van een nieuw schorrengebied, acht de Afdeling niet onredelijk.

De Afdeling ziet voorts geen aanleiding voor het oordeel dat, zoals appellanten betogen, artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn de verplichting zou meebrengen om in voorliggend geval compensatie geheel buitendijks te doen plaatsvinden. Verweerders hebben de compensatieplannen uitgebreid uiteengezet. Hierbij is gebleken dat de voorgestelde wijze van compensatie een bijdrage levert aan de instandhoudingsdoelstellingen en verdere ontwikkeling van Natura 2000. De Afdeling is daarom van oordeel dat verweerders zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de compenserende en mitigerende maatregelen naar hun aard toereikend zijn. Ook overigens ziet de Afdeling geen aanleiding om de in het plan voorgestelde compensatie ontoereikend te achten.

2.24. Voor zover appellanten hebben gesteld dat de door verweerders beoogde compensatie onvoldoende is verzekerd, overweegt de Afdeling als volgt.

De streekplanherziening voorziet in een wijziging van de functie "agrarische en specifieke regionale kwaliteiten richtinggevend" in "ecologische ontwikkeling richtinggevend" voor het beoogde natuurcompensatiegebied.

Verweerders hebben het natuurcompensatieplan niet aangewezen als concrete beleidsbeslissing. Zij hebben ter zitting aangegeven dat zij daartoe, om hen moverende redenen, geen mogelijkheid zagen.

Dit betekent dat de ruimtelijke vertaling van de streekplanherziening moet plaatsvinden door een door de gemeenteraad van Vlissingen vast te stellen bestemmingsplan. Pas wanneer het bestemmingsplan is vastgesteld en onherroepelijk geworden, is de compensatie in planologische zin op bindende wijze geregeld.

2.25. De Afdeling is van oordeel dat het de voorkeur had verdiend, indien het natuurcompensatieplan in de voorliggende streekplanherziening op planologisch bindende wijze was vastgelegd door de aanwijzing als concrete beleidsbeslissing. Bij de streekplanherziening is immers wel een concrete beleidsbeslissing genomen ten aanzien van de aanleg van de WCT, zodat het voorliggende besluit op dat punt materieel als bestemmingsplanvervangend moet worden beschouwd.

Anders dan appellanten betogen, is de omstandigheid dat het natuurcompensatiegebied in de streekplanherziening niet is aangewezen als concrete beleidsbeslissing evenwel niet doorslaggevend voor de vraag of compensatie voldoende is verzekerd. Immers, ook indien het natuurcompensatiegebied als concrete beleidsbeslissing zou zijn aangewezen, is de feitelijke realisering ervan nog niet volledig gegarandeerd.

Voor de daadwerkelijke realisatie van het natuurcompensatiegebied acht de Afdeling het volgende van belang.

In de streekplanherziening is beoogd de locatie en de begrenzing van het natuurcompensatiegebied exact aan te geven. Tevens is bepaald dat het natuurcompensatiegebied voor een oppervlakte van tenminste 30 hectare zal bestaan uit buitendijks natuurgebied, en dat het bestemmingsplan het verleggen van de zeewering mogelijk dient te maken. Onder verwijzing naar artikel 4a, tiende lid, van de WRO is bepaald dat het college van gedeputeerde staten niet bevoegd is bij de goedkeuring van het bestemmingsplan van dit onderdeel van de streekplanherziening af te wijken. Het natuurstreefbeeld is bepaald zoals beschreven in de "Volledig herziene deelstudie natuur en ecologie".

Uit het bestreden besluit is gebleken dat Zeeland Seaports zich contractueel heeft verplicht de benodigde financiële middelen beschikbaar te stellen voor de aankoop en inrichting van het gebied. In deze tussen Zeeland Seaports, de gemeente Vlissingen en de provincie Zeeland gesloten overeenkomst zijn garanties opgenomen over de grondverwerving en de planologische procedure. Voor het natuurcompensatiegebied is verder een programma van eisen en een voorontwerp-bestemmingsplan "Buitengebied, 4e herziening (herziening natuurcompensatieplan WCT)" van de gemeente Vlissingen overgelegd.

Wat betreft de grondverwerving is zowel van de zijde van verweerders als van de zijde van Zeeland Seaports (die de onderhandelingen met grondeigenaren voert) aangegeven dat beoogd wordt op minnelijke wijze de voor compensatie benodigde gronden te verwerven. Indien langs deze weg niet tot overeenstemming kan worden gekomen, zal het onteigeningsinstrument worden ingezet. Ter zitting is in dit verband gebleken dat inmiddels met grondeigenaren overeenstemming bestaat over 120,5 hectare grond en dat thans gevorderde onderhandelingen worden gevoerd over 20 hectare.

Ten aanzien van de door appellanten aangevoerde omstandigheid dat een deel van het beoogde compensatiegebied (ongeveer 10 hectare) reeds is aangewezen voor compensatie van de werkzaamheden in het kader van de verdieping van de Westerschelde, is ter zitting gebleken dat het college van gedeputeerde staten inmiddels ter vervanging het gebied Galghoek (ongeveer 14 hectare) heeft aangewezen als compensatiegebied in het kader van laatstgenoemde project. Hiermee staat vast dat het thans voorziene natuurcompensatiegebied niet tevens is aangewezen voor andere compensatieverplichtingen.

Voorts hebben verweerders blijkens de stukken de inspanningsverplichting op zich genomen om de compensatie te realiseren. De Afdeling ziet geen reden te twijfelen aan het nakomen van deze inspanningsverplichting.

Al het vorenstaande in aanmerking genomen, is de Afdeling van oordeel dat het nemen van compenserende maatregelen een integraal onderdeel van de besluitvorming heeft uitgemaakt en acht zij in dit geval compensatie voldoende verzekerd.

2.26. De beroepen van [appellant sub 7], [appellant sub 12], de Vereniging Redt de Kaloot en de Zeeuwse Milieufederatie e.a. treffen in zoverre geen doel.

Habitatrichtlijn

2.27. Naast de aanwijzing als SBZ op grond van de Vogelrichtlijn, staat het natuurgebied, als onderdeel van de Westerschelde, op de lijst van Habitatgebieden die de Nederlandse regering aan de Commissie heeft toegezonden op grond van artikel 4, eerste lid, van de Habitatrichtlijn.

Reden voor de aanmelding van de Westerschelde is met name de hier voorkomende habitattypen Estuaria en Atlantische schorren met kweldergrasvegetatie. Verder kwalificeert het gebied zich door de habitattypen Embryonale wandelende duinen, Wandelende duinen op de strandwal met Helm, Vochtige duinvalleien, Eenjarige pioniersvegetaties van slik- en zandgebieden en Schorren met slijkgrasvegetatie en de soort Groenknolorchis.

Ten tijde van het bestreden besluit was de communautaire lijst als bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de Habitatrichtlijn nog niet vastgesteld, zodat de bepalingen van artikel 6, tweede, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn in zoverre nog niet golden.

Artikel 10 EG, waarin het beginsel van de gemeenschapstrouw is neergelegd, gelezen in samenhang met artikel 249 EG, brengt echter met zich dat Lidstaten en hun organen zich tot het moment van vaststelling van de lijst door de Commissie onthouden van activiteiten die de verwezenlijking van het door de Habitatrichtlijn

voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zouden brengen. Onder het door de richtlijn voorgeschreven resultaat dient in dit verband mede te worden begrepen de toets aan de voorwaarden van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn.

Vast staat dat het plan negatieve gevolgen heeft voor de in het plangebied aanwezige natuurwaarden. Het desbetreffende deel van het gebied dat is aangemeld als SBZ op grond van de Habitatrichtlijn zal als gevolg van de aanleg van de WCT immers geheel verdwijnen. Voorts staat, gelet op hetgeen onder 2.16. en 2.19. is overwogen, niet vast dat aan de vereisten van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn kan worden voldaan.

Gelet hierop moet dan ook worden aangenomen dat de aanleg van de WCT de verwezenlijking van het door de Habitatrichtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar kan brengen.

2.28. Uit het vorenstaande volgt dat het bestreden besluit in zoverre is genomen in strijd met artikel 10 EG, gelezen in samenhang met artikel 249 EG. De beroepen van [appellant sub 7], [appellant sub 12], de Vereniging Redt de Kaloot en de Zeeuwse Milieufederatie e.a. zijn ook in zoverre gegrond.

Gevolgen voor het achterland

2.29. Het college van burgemeester en wethouders van Goes, [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 5], [appellant sub 6], het buurtgenootschap Oostmolenweg Kloetinge, [appellant sub 9], [appellant sub 10], [appellanten sub 11], [appellant sub 12], de Vereniging Redt de Kaloot, de Zeeuwse Milieufederatie e.a. en [appellant sub 16] hebben in beroep aangevoerd dat de WCT zal leiden tot een aanzienlijke toename van het goederenvervoer over de weg, het spoor en het water. Volgens hen brengt dit aanzienlijke hinder, waaronder geluidoverlast en trillingshinder, met zich. Zij stellen – kort samengevat – dat de besluitvorming over de WCT in zoverre tekort schiet, dat nog te veel onduidelijkheid bestaat over de milieugevolgen en de benodigde maatregelen om overlast tegen te gaan.

2.30. Verweerders stellen over de milieueffecten onder meer dat de aanleg van een containerterminal met een via landaanwinning te verkrijgen kadelenkte van 2650 meter en afhandeling van 1,5 miljoen containers per jaar uiteraard zijn ruimtelijke uitstraling heeft, alsmede zijn milieuhygiënische effecten. Om de milieugevolgen te beschrijven hebben verweerders een milieueffectrapport laten opstellen. De verwachting van verweerders is dat als gevolg van de komst van de WCT en de ontwikkeling van Vlissingen-Oost tot logistiek knooppunt een vervoersnetwerk gaat ontstaan, hetgeen een stimulans zal betekenen om zo milieuvriendelijk mogelijk te vervoeren.

Uit het bestreden besluit blijkt dat de toename van het aantal goederentreinen zal zorgen voor extra geluid en trillingen in de kernen in Zeeland die door de spoorlijn worden doorkruist. De toename van het wegvervoer zal met name op de toeleidende wegen tot doorstromingsproblemen leiden.

Blijkens de stukken wordt bij de verdeling van het containertransport over de verschillende vormen van vervoer gestreefd naar een verhouding tussen de verschillende modaliteiten (“modal shift”) die zich beweegt tussen de volgende bandbreedtes: 16% railvervoer, 24% tot 35% binnenvaart, 40% tot 19% wegtransport en 20% tot 30% short sea. Zeeland Seaports streeft ernaar de meest milieuvriendelijke verhouding tussen de verschillende vervoersmodaliteiten in het jaar 2020 te realiseren. Het ontwerp van de WCT voorziet daartoe in de bouw van een binnenhaven, waar containers kunnen worden overgeslagen van en naar binnenvaartschepen en kustvaarders, en in de bouw van een tweetal spoorbundels op de terminal, waar containers door middel van goederentreinen kunnen worden aan- en afgevoerd.

2.31. De Afdeling stelt voorop dat omtrent de toekomstige bestemming van een bepaald gebied door de rijksoverheid, provinciale overheden of regionale openbare lichamen concrete beleidsbeslissingen kunnen worden genomen, die bij de vaststelling van het bestemmingsplan in acht genomen dienen te worden. Ingevolge artikel 24 van de WRO kunnen geen zienswijzen tegen het ontwerp-bestemmingsplan worden ingediend, voor zover het ontwerp van een bestemmingsplan zijn grondslag vindt in een concrete beleidsbeslissing. Voor streekplannen is in artikel 4a, eerste lid, van de WRO onder meer bepaald dat een concrete beleidsbeslissing bij de vaststelling van de daargenoemde regionale en gemeentelijke plannen, waaronder een bestemmingsplan, in acht dient te worden genomen.

Dit stelsel van besluitvorming en rechtsbescherming brengt mee, dat indien in een concrete beleidsbeslissing een definitieve planologische keuze over de bestemming van een gebied is neergelegd, het onderzoek dat aan die beslissing is voorafgegaan dienovereenkomstig volledig dient te zijn en goed onderbouwd inzicht dient te bieden in de effecten – waar van toepassing ook buiten het plangebied – van de voorgenomen bestemming en in de mogelijkheden tot realisering daarvan in overeenstemming met de eisen van een goede ruimtelijke ordening.

Daarom dient een concrete beleidsbeslissing waarvan de bestemmingsplanwetgever op grond van de wet niet mag afwijken op dezelfde wijze gemotiveerd te worden als een bestemmingsplan. Bij de vaststelling van de concrete beleidsbeslissing dient in zoverre dan ook een volledige beoordeling te worden verricht, opdat duidelijk is dat er

geen ruimtelijke belemmeringen zijn die in de weg staan aan de effectuering van de concrete beleidsbeslissing in de vorm van een bestemmingsplan.

2.32. Verweerders hebben, zoals eerder overwogen, de aanleg van de WCT als concrete beleidsbeslissing aangemerkt. De aanleg van de WCT vormt een aanzienlijke ruimtelijke ingreep die nauwkeurig in de streekplanherziening is omschreven en gedetailleerd op een kaart is aangeduid. Om niet in strijd te komen met het in artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht neergelegde zorgvuldigheidsbeginsel, dient duidelijkheid te bestaan over de mogelijkheid de WCT in een bestemmingsplan vast te leggen op een uit het oogpunt van goede ruimtelijke ordening passende wijze. Immers, de in de concrete beleidsbeslissing neergelegde definitieve planologische keuze met betrekking tot de aanleg van de WCT dient bij de vaststelling van het bestemmingsplan in acht te worden genomen en daartegen kan in een bestemmingsplanprocedure niet meer worden opgekomen. Mitsdien kon bij de vaststelling van de onderhavige concrete beleidsbeslissing niet worden volstaan met een beoordeling van de vraag of voor de uitwerking op bestemmingsplanniveau een redelijke verwachting is dat aan alle wettelijke eisen kan worden voldaan, maar diende vast te staan dat de bestemmingen die nodig zijn voor de aanleg van de WCT verwezenlijkt kunnen worden in overeenstemming met die eisen.

2.33. Verweerders hebben in de streekplanherziening de aanleg van de WCT beschreven, waarbij zij zijn ingegaan op de economische effecten, de ruimtelijke gevolgen, de milieueffecten en de effecten op natuur en landschap.

De streekplanherziening vermeldt onder meer dat de capaciteit van de Sloelijn – de spoorverbinding tussen Vlissingen-Oost en de spoorlijn Vlissingen-Roosendaal – toereikend is om de groei van het aantal goederentreinen als gevolg van autonome groei van het goederenvervoer, op te vangen. Problemen op het gebied van de leefbaarheid (geluid- en trillingshinder, onveiligheid op overwegen en risico's als gevolg van het transport van gevaarlijke stoffen) alsmede de noodzaak tot elektrificatie van het tracé nopen volgens verweerders tot een studie naar infrastructurele oplossingen.

In de "Trajectnota/MER Optimalisatie Railontsluiting Sloe" zijn de mogelijke tracéalternatieven voor de Sloelijn onderzocht. In dit onderzoek is rekening gehouden met de aanleg van de WCT en de gevolgen van deze ontwikkeling voor het goederenvervoer over de Sloelijn. In de Trajectnota wordt ook aandacht besteed aan de gevolgen van een toename van het goederenvervoer op het hoofdspoor Vlissingen-Roosendaal (het traject tot aan de gemeentegrens van Reimerswaal). De grootste effecten van de WCT liggen blijkens het rapport op het terrein van geluid en van veiligheid in verband met het grotere aantal treinpassages op overwegen.

De effecten van de toename van het aantal goederentreinen op het traject Reimerswaal-Roosendaal zijn onderzocht in de "Trajectnota/MER Verbinding Roosendaal-Antwerpen (VERA)". Ook op dit traject zal de geluidsbelasting volgens verweerders door het extra railverkeer van de WCT toenemen. Alles bijeen genomen, concentreren de problemen zich op het hoofdspoor Vlissingen-Roosendaal en dan met name daar waar de spoorlijn door een bebouwde kom loopt.

Verweerders achten niet aannemelijk dat de aanleg van een aparte goederenspoorlijn langs de A58 is gerealiseerd op het moment dat de WCT in gebruik is genomen. Ter zitting is in dit verband gebleken dat aanleg van een dergelijke spoorlijn ook op lange termijn onzeker is.

In de streekplanherziening vermelden verweerders voorts dat in overleg met de desbetreffende gemeenten wordt bezien welke maatregelen mogelijk zijn om de verwachte problemen ten aanzien van geluid- en trillingshinder het hoofd te bieden. Zodra inzicht bestaat in het effect van deze maatregelen en de kosten die daarmee gemoeid zijn, zal besluitvorming hierover plaatsvinden. Er is een opdracht verleend tot het verrichten van een verkeersonderzoek naar de doorstroming van het wegverkeer ter plaatse van spoorwegovergangen. De resultaten hiervan zijn echter nog niet bekend.

2.34. Dat ten tijde van de vaststelling van de streekplanherziening de gevolgen van de WCT voor het achterland in hoofdlijnen in kaart waren gebracht, zoals door verweerders ter zitting is betoogd, acht de Afdeling, gelet op hetgeen onder 2.31. en 2.32. is overwogen, onvoldoende.

Naar het oordeel van de Afdeling miskennen verweerders hiermee de plaats en de functie van een concrete beleidsbeslissing in het stelsel van de WRO. In de in geding zijnde concrete beleidsbeslissing is een definitieve planologische keuze vervat over de functie van het betrokken plangebied als containerterminal, welke keuze bij de vaststelling van het bestemmingsplan in acht moet worden genomen.

Deze definitieve planologische keuze heeft niet alleen grote gevolgen voor het plangebied zelf, maar tevens, onder meer gelet op de infrastructuur die nodig is voor de aan- en afvoer van de containers over de weg en per spoor, voor het achterland van de WCT-locatie.

Dit betekent dat bij deze definitieve planologische keuze niet kon worden volstaan met een verkenning in

hoofdpijnen van de gevolgen van de WCT voor het achterland en zijn inwoners, maar dat deze gevolgen zorgvuldig dienden te worden onderzocht, zodat zij ten volle konden worden betrokken in de bestuurlijke afweging, en door dit onderzoek tevens een toereikende basis kon worden verkregen voor de eventuele maatregelen in verband met negatieve milieueffecten op het achterland van de WCT.

2.35. De aanleg van de WCT heeft niet alleen gevolgen in het plangebied en de directe omgeving daarvan, maar ook tot ver in het achterland. Het betreft met name gevolgen van het vervoer van containers per spoor. Niet in geschil is dat de WCT een grote toename meebrengt van het goederenvervoer en dat deze zeker effecten zal hebben op het achterland. Ter zitting is in dit verband gebleken dat het aantal goederentreinen over het spoor zal stijgen van 52 naar 190 per week. Voorts zal de lengte van deze treinen aanzienlijk toenemen.

De Afdeling is van oordeel dat ten tijde van het nemen van het bestreden besluit onvoldoende inzicht bestond in de gevolgen die de sterke toename van het goederentransport per spoor heeft langs de bestaande spoorlijn Vlissingen-Rosendaal.

Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat op basis van de ten tijde van het bestreden besluit beschikbare gegevens onvoldoende duidelijk was welke concrete gevolgen (uit oogpunt van geluid, trilling en veiligheid en congestie bij spoorwegovergangen) de WCT meebrengt voor het achterland langs de bestaande spoorlijn, en welke maatregelen in dat verband zijn aangewezen om deze gevolgen te voorkomen. Hierdoor is onder meer onzeker of door de komst van de WCT voor omwonenden langs de bestaande spoorlijn behoud van een uit een oogpunt van geluidhinder aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd. Enkele onderzoeken waren bovendien nog niet afgerond ten tijde van het bestreden besluit.

De mogelijkheden om geluidwerende maatregelen te nemen zijn onderzocht in de "Quick Scan Geluidmaatregelen Zeeuwse Lijn gemeenten Goes, Kapelle en Reimerswaal" van 22 juli 2002 (hierna: Quick Scan). In de Quick Scan wordt echter slechts beschreven welke andere maatregelen denkbaar zijn naast conventionele geluidwerende schermen. In de conclusie van de Quick Scan komt onder meer naar voren dat nader onderzoek nodig is om na te gaan of met deze maatregelen de geluidbelasting voldoende gereduceerd kan worden. Een onderzoek naar de akoestische gevolgen voor de gemeente Goes van DGMR raadgevende ingenieurs B.V. dateert van 11 februari 2003, en derhalve van na het bestreden besluit.

Voorts bestond ten tijde van het bestreden besluit naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende inzicht in de financiering van de maatregelen die nodig zijn om geluid- en trillingshinder tegen te gaan of van de compensatie van de schade die uit deze hinder zou kunnen voortvloeien. Het standpunt van verweerders dat uit briefwisseling met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is gebleken dat er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn, deelt de Afdeling niet. Hoewel de provincie Zeeland en Zeeland Seaports voorts elk 1 miljoen euro beschikbaar hebben gesteld voor aanvullende maatregelen, blijft op basis van de stukken onzeker of er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn. Hierbij betreft de Afdeling de omstandigheid dat onduidelijk is welke maatregelen precies moeten worden genomen.

Voor zover verweerders zich op het standpunt hebben gesteld dat zij formeel geen partij zijn bij de te nemen maatregelen langs de bestaande spoorlijn Vlissingen-Rosendaal en dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de betrokken gemeenten hiervoor verantwoordelijk zijn, overweegt de Afdeling dat, wat daar verder van zij, één en ander niet af doet aan hetgeen zij onder 2.31. en 2.32. heeft overwogen.

2.36. Uit het vorenstaande volgt dat onzeker is of de WCT op een uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening passende wijze in een bestemmingsplan kan worden vastgelegd. Door het ontbreken van een toereikend onderzoek naar de gevolgen voor het achterland, meer in het bijzonder wat betreft geluid- en trillingshinder vanwege het spoorverkeer, en naar de in dat kader te nemen mitigerende maatregelen, hebben verweerders bij de voorbereiding van het bestreden besluit niet de nodige kennis omtrent de relevante feiten en af te wegen belangen vergaard, ten gevolge waarvan voor appellanten grote onduidelijkheid blijft bestaan omtrent de gevolgen die de aanleg en ingebruikname van de WCT voor hen zal (kunnen) hebben.

2.37. Uit het vorenstaande volgt dat het bestreden besluit in zoverre is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht.

De beroepen van het college van burgemeester en wethouders van Goes, [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 5], [appellant sub 6], het buurtgenootschap Oostmolenweg Kloetinge, [appellant sub 9], [appellant sub 10], [appellant sub 11], [appellant sub 12], de Vereniging Redt de Kaloot, de Zeeuwse Milieufederatie e.a. en [appellant sub 16] zijn in zoverre gegrond.

Vernietiging

2.38. Gelet op het vorenstaande dient het bestreden besluit te worden vernietigd.

Overige beroepen/beroepsgronden

2.39. Aangezien het bestreden besluit reeds op grond van de vorenstaande overwegingen wordt vernietigd en de hiertegen gerichte beroepen reeds daarom gegrond zijn, behoeft het beroep van [appellant sub 17] en al hetgeen andere appellanten overigens hebben aangevoerd, geen verdere bespreking.

Proceskosten

2.40. Verweerders dienen op na te melden wijze te worden veroordeeld in de proceskosten van het college van burgemeester en wethouders van Goes, [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 7], het buurtgenootschap Oostmolenweg Kloetinge, [appellant sub 9], [appellant sub 10], [appellanten sub 11], [appellant sub 12], de Vereniging Redt de Kaloot, de Zeeuwse Milieufederatie e.a., [appellant sub 16] en [appellant sub 17].

Voor [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 9], [appellant sub 10], [appellanten sub 11], [appellant sub 12] en [appellant sub 16] is echter niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

Voor [appellant sub 4], de Stichting Bunkerbehoud en [appellant sub 18] bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart zich onbevoegd van de beroepen van [appellant sub 4], de Stichting Bunkerbehoud en [appellant sub 18] kennis te nemen;

II. verklaart de beroepen van het college van burgemeester en wethouders van Goes, [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 7], het buurtgenootschap Oostmolenweg Kloetinge, [appellant sub 9], [appellant sub 10], [appellanten sub 11], [appellant sub 12], de Vereniging Redt de Kaloot, de Zeeuwse Milieufederatie e.a., [appellant sub 16] en [appellant sub 17] gegrond;

III. vernietigt het besluit van provinciale staten van Zeeland van 4 oktober 2002, voor zover het betreft de hierin opgenomen concrete beleidsbeslissing die voorziet in de aanleg van de Westerschelde Container Terminal;

IV. veroordeelt provinciale staten van Zeeland in de door het college van burgemeester en wethouders van Goes, [appellant sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 7], het buurtgenootschap Oostmolenweg Kloetinge, de Vereniging Redt de Kaloot, de Zeeuwse Milieufederatie e.a. en [appellant sub 17] in verband met de behandeling van hun beroepen gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 2404,29; het bedrag dient door de provincie Zeeland als volgt aan appellanten te worden betaald:

- het college van burgemeester en wethouders van Goes: € 322,00, welk bedrag geheel is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand,

- [appellant sub 5]: € 46,28,

- [appellant sub 6]: € 46,28,

- [appellant sub 7]: € 130,76,

- het buurtgenootschap Oostmolenweg Kloetinge: € 127,96,

- de Vereniging Redt de Kaloot: € 644,00, welk bedrag geheel is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand,

- de Zeeuwse Milieufederatie e.a.: € 1.041,23, waarvan € 644,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand,

- [appellant sub 17]: € 45,78;

V. gelast dat de provincie Zeeland aan appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht vergoedt (€ 109,00 voor [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 5], [appellant sub 6],

[appellant sub 7], het buurtgenootschap Oostmolenweg Kloetinge, [appellant sub 9], [appellant sub 10], [appellanten sub 11], [appellant sub 12], [appellant sub 16] en [appellant sub 17], en € 218,00 voor het college van burgemeester en wethouders van Goes, de Vereniging Redt de Kaloot en de Zeeuwse Milieufederatie e.a.).

Aldus vastgesteld door dr. D. Dolman, Voorzitter, en mr. R.H. Lauwaars en mr. M. Oosting, Leden, in tegenwoordigheid van mr. C.M. Nollen, ambtenaar van Staat.

w.g. Dolman w.g. Nollen
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 16 juli 2003

332-357.
