

ADVIES

COMMISSIE WESTERSCHELDE

**OVER NATUURCOMPENSATIE MAATREGELEN IN HET
KADER VAN DE VERRUIMING VAN
DE VAARWEG IN DE WESTERSCHELDE**

*uitgebracht aan de minister van Verkeer en Waterstaat
augustus 1997*

COMMISSIE WESTERSCHELDE

Aan

De minister van Verkeer en Waterstaat
mevrouw A. Jorritsma-Lebbink
Plesmanweg 1-6
2597 JG Den Haag

.....
Directoraat Generaal Rijkswaterstaat
Informatie en Documentatie
Postbus 20906
2500 CA Den Haag
Tel. 070 3518900 / Fax 070-3518003

C 12099 RWS

Contactpersoon

ir. J. Keuning

Doorkiesnummer

070 - 351 8900

Datum

29 augustus 1997

Bijlage(n)

1

Ons kenmerk

WS 146

Uw kenmerk

HW/AW 224200

Onderwerp

aanbieding advies

Geachte mevrouw Jorritsma,

Hierbij bieden wij u ons advies aan over maatregelen die nodig zijn om het verlies aan natuurwaarden, veroorzaakt door de verruiming van de vaarweg in de Westerschelde, te compenseren.

Onze commissie (door u ingesteld bij beschikking van 13 september 1996, kenmerk HW/AW 224200) heeft in nauwe samenwerking met de bij de Westerschelde betrokken overheden, voorstellen ontwikkeld voor een natuurherstelplan.

De Commissie wil hierbij in het bijzonder haar waardering uitspreken voor de wijze waarop gemeenten en waterschappen, in het begin van de werkzaamheden van de Commissie, initiatieven hebben genomen om de besluitvorming over natuurherstelmaatregelen weer vlot te trekken. Ook provincie en rijk hebben in belangrijke mate bijgedragen aan de ontwikkeling van de in het advies voorgestelde maatregelen.

Secretariaat:

p/a Hoofdkantoor Rijkswaterstaat, Afdeling Integraal Waterbeleid
kamer B 303, postbus 20906, 2500 EX Den Haag

Telefoon 070-351 8900/351 8544
Telefax 070-351 9078

De Commissie Westerschelde adviseert de minister van Verkeer en Waterstaat over maatregelen die nodig zijn om het verlies aan natuurwaarden, veroorzaakt door de verruiming van de vaarweg in de Westerschelde, te compenseren.

Voor de goede orde wijzen wij er op dat wij ook gesprekken hebben gevoerd met vertegenwoordigers van het Vlaams Gewest en met vertegenwoordigers van de betrokken landbouw-, natuur- en visserijorganisaties.

Wij onderstrepen gaarne het grote belang van het behouden en versterken van het bestuurlijk commitment, waarvoor thans een basis is gelegd.

Een breed bestuurlijk draagvlak is niet alleen nodig voor de verdere uitwerking en uitvoering van de in ons advies voorgestelde natuurcompensatieprojecten, ook voor de ontwikkeling en uitvoering van een lange termijn beleid voor de Westerschelde is een bestuurlijk draagvlak een vereiste.

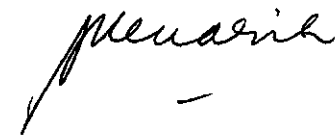
Uitvoering van de voor de korte termijn voorgestelde projecten levert voor de direct en indirect aan de Westerschelde gebonden natuur een duidelijke kwaliteitsversterking op. Het betreft een voor natuurherstel kwantitatief en kwalitatief goed plan, waarvoor naar onze mening voldoende bestuurlijk draagvlak kan worden verworven.

Het pakket kan onder de gegeven omstandigheden en in het licht van het lange termijn beleid dat de Commissie aanbeveelt, als geheel, worden beschouwd als een redelijke invulling van de verdragsverplichting over de compensatie voor het verlies aan natuurwaarden veroorzaakt door de verruiming van de vaarweg in de Westerschelde.

De Commissie acht hiermee haar taak volbracht, en verzoekt u haar van haar opdracht te ontheffen.

Hoogachtend,

namens de Commissie Westerschelde,



mr. J.A.M. Hendrikx
(voorzitter)



BESLUIT:

Artikel 1

Er is een Commissie Westerschelde, verder aan te duiden als de Commissie.

Artikel 2

De Commissie heeft tot taak de Minister van Verkeer en Waterstaat uiterlijk 1 september 1997 of zoveel eerder als mogelijk, te adviseren over de maatregelen die nodig zijn om het verlies aan natuurwaarden, dat veroorzaakt wordt door de aanstaande verruiming van de vaarweg in de Westerschelde, te compenseren. Deze compensatiemaatregelen dienen te passen in een, zo mogelijk grensoverschrijdende, lange termijn visie op de ontwikkeling en het herstel van het estuariene karakter van de Westerschelde.

In deze taak is inbegrepen dat de Commissie in ieder geval rekening houdt met:

- de randvoorwaarden uit het Verdrag;
- de Nederlandse en Europese regelgeving, waaronder de Habitat-richtlijn;
- het nationale en internationale beleid te dien aanzien.

De Commissie kan de minister tussentijds adviseren.

Artikel 3

De Commissie benoemt uit haar midden een voorzitter.

In de Commissie worden benoemd de leden:

- mr. J.A.M. Hendriks, commissaris van de Koningin in Overijssel;
- drs. J.H.M. Kienhuis, voorzitter van de Produktschappen voor Akkerbouwprodukten;
- ir. J.M. Leemhuis-Stout, commissaris van de Koningin in de provincie Zuid-Holland.

De Minister van Verkeer en Waterstaat voorziet zonodig in de opvolging van een lid.

Artikel 4

De Commissie heeft het recht door haar zelf aan te wijzen deskundigen te verzoeken aan de beraadslagingen deel te nemen.

De Commissie heeft het recht overleg te voeren met derden.



Datum

13 september 1996

Nummer

HW/AW 224200

Onderwerp

Commissie Westerschelde

HOOFDDIRECTIE VAN DE WATERSTAAT
HOOFDAFDELING WATER

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

Overwegende dat op 17 januari 1995 tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Vlaams Gewest een verdrag is gesloten inzake de verruiming van de vaarweg in de Westerschelde, verder aan te duiden als het Verdrag;

Dat het Verdrag op 1 juli 1996 van kracht is geworden en in dit Verdrag voor Nederland verplichtingen zijn opgenomen om herstelwerken uit te voeren als gevolg van het verlies aan natuurwaarden door de aanstaande verruiming van de vaarweg in de Westerschelde;

Dat in Bijlage B, punt 3, bij het Verdrag een algemene beschrijving wordt gegeven van het doel en de technische mogelijkheden van bedoelde werken;

Dat de Minister van Verkeer en Waterstaat is gebleken dat het advies van 8 mei 1996 van het Bestuurlijk Overleg Westerschelde over een eerder in 1995 opgesteld plan zodanig is dat de basis ontbreekt voor een besluit over dat plan;

Dat ook in het advies van de Raad voor het Natuurbeheer en in de bevindingen van het Overlegorgaan Waterbeheer en Noordzee-aangelegenheden nadelen naar voren worden gebracht en onzekerheden worden genoemd;

Dat vorenstaande adviezen en bevindingen de Minister van Verkeer en Waterstaat heeft doen besluiten een externe commissie in te stellen om een wijs advies uit te brengen en te komen met een kwalitatief en kwantitatief goed plan dat voldoet aan de Verdragsverplichtingen en een zo groot mogelijk draagvlak heeft in de regio, teneinde daarna spoedig een besluit te kunnen nemen;

Gelet op het advies van 8 mei 1996 van het Bestuurlijk Overleg Westerschelde en de door de Minister van Verkeer en Waterstaat gedane mededelingen over het toen nog voorliggende herstelplan tijdens de behandeling op 15 februari 1996 van het Verdrag in de Tweede Kamer der Staten Generaal en over het benoemen van een commissie van wijze personen tijdens de behandeling op 25 juni 1996 van het Verdrag in de Eerste Kamer der Staten Generaal;



Artikel 5

Aan de Commissie wordt als ambtelijk secretaris toegevoegd:

- ir. J. Keuning, beleidsmedewerker bij de Hoofddirectie van de Waterstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

De ambtelijk-secretaris is voor de uitvoering van zijn taak uitsluitend verantwoording schuldig aan de Commissie.

De Minister van Verkeer en Waterstaat voorziet zonodig in de opvolging van de ambtelijk secretaris.

Artikel 6

Het beheer van de bescheiden betreffende de werkzaamheden van de Commissie geschiedt met inachtneming van het Besluit algemene secretarie-aangelegenheden Rijksadministratie (Stb. 1980, 182) op overeenkomstige wijze als bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De bescheiden worden na beëindiging van de werkzaamheden opgeborgen in het archief van dat ministerie.

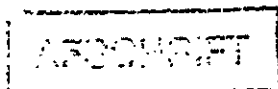
Artikel 7

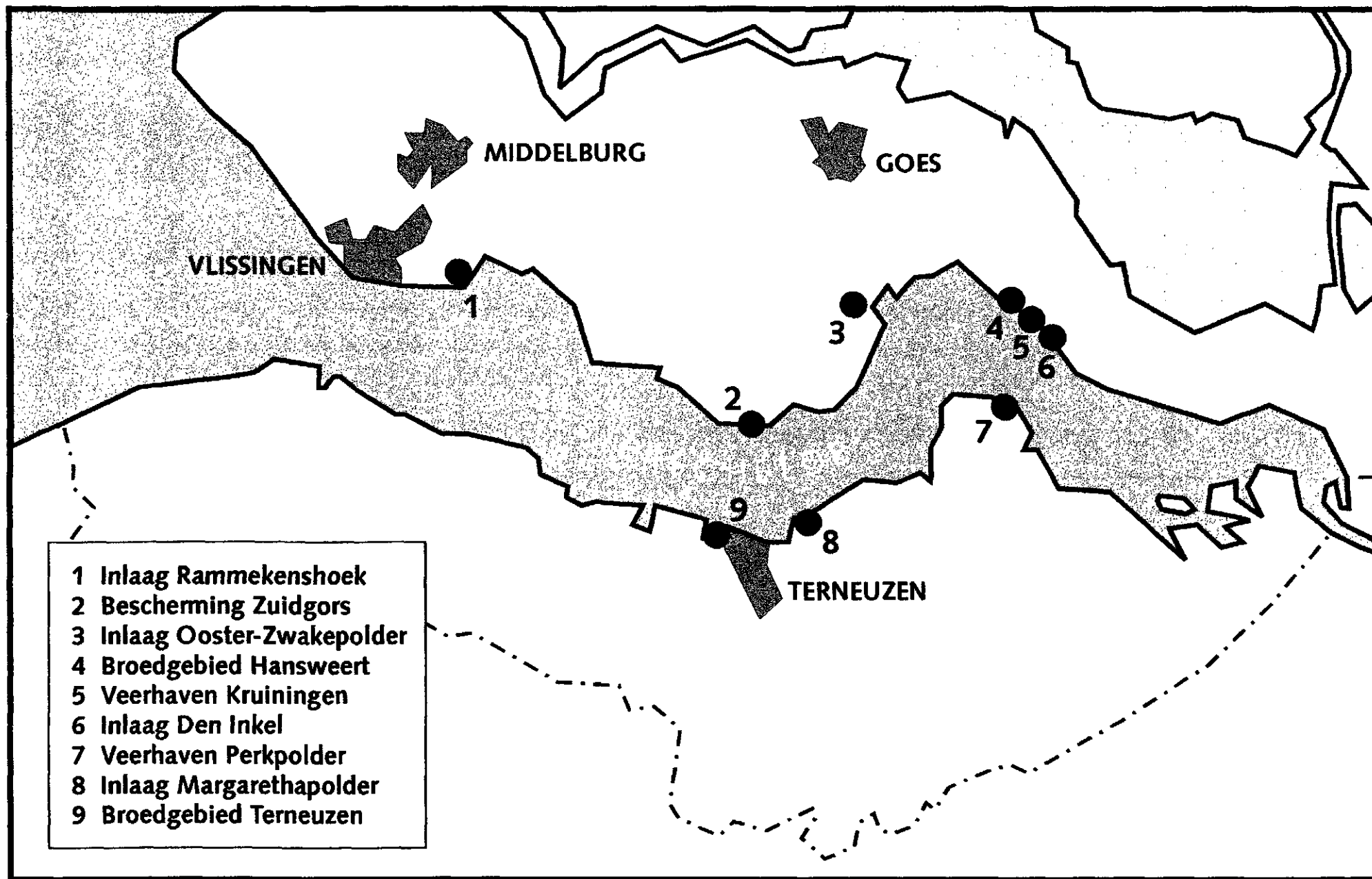
Dit besluit treedt met ingang van heden in werking en vervalt op een nader door de Minister van Verkeer en Waterstaat te bepalen tijdstip.

Dit besluit wordt geplaatst in de Staatscourant.

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

A. Jorritsma-Lebbink





BIJLAGE I***korte karakterisering van de voorgestelde natuurherstelprojecten***

In onderstaande tabel is globaal het karakter van de in hoofdstuk 4 voorgestelde projecten aangegeven, daarbij is tevens een raming opgenomen van de (inrichtings)kosten. Hierbij moet worden opgemerkt dat het een globale indicatie van de kosten betreft.

project/locatie	maatregel	eindbeeld	opp. ha	kos- ten Mf
Inlaag Rammekens- hoek	aankoop en inrichting	inlaag	33	5
Bescherming Zuidgors	aanleg leidam (of an- dere vorm van bescher- ming)	zout schor	30	6
Inlaag Ooster- Zwakepolder	aankoop en inrichting	inlaag	65	6
Broedgebied Hansweert	inrichting	broedge- bied	15	1
Veerhaven Kruiningen	inrichting	schorren, slikken en ondiep wa- ter	20	4
Inlaag Den Inkel	inrichting	inlaag	6	1
Veerhaven Perkpolder	inrichting	schorren, slikken en ondiep wa- ter	20	4
Inlaag Margaretha- polder	aankoop en inrichting	inlaag	50	7
Broedgebied Terneuzen	inrichting	broedge- bied	5	2
Kwaliteitsimpuls NBP/krekenherstel	kwaliteitsverbetering bestaande en in NBP- kader te ontwikkelen natuurgebieden (w.o. kreken)	kreken, in- lagen en karrevel- den		30

.....
Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat
Informatie en Documentatie
Postbus 20906
2500 EX Den Haag
TEL. 070-351 8900 / Telefax 070-351 8003

ADVIES

COMMISSIE WESTERSCHELDE

OVER NATUURCOMPENSATIE MAATREGELEN IN HET KADER VAN DE VERRUIMING VAN DE VAARWEG IN DE WESTERSCHELDE

***uitgebracht aan de minister van Verkeer en Waterstaat
augustus 1997***

Secretariaat Commissie Westerschelde:
p/a Hoofdkantoor Rijkswaterstaat, Afdeling Integraal Waterbeleid
kamer B 303, postbus 20906, 2500 EX Den Haag

Telefoon 070-351 8900/351 8544
Telefax 070-351 9078

INHOUDSOPGAVE

Hoofdpijnen van het advies	3
1. Inleiding	7
2. Werkwijze	9
3. Algemene beschouwingen	11
4. Aanzet voor een natuurherstelplan	15
4.1 Te herstellen natuurschade	15
4.2 Natuurherstelprojecten	16
4.3 Bestuurlijk kader voor uitvoering van het natuurherstelplan	19
5. Lange termijn	21

Bijlagen

- I Korte karakterisering van de voorgestelde natuurherstelprojecten
- II Locatie van de voorgestelde natuurherstelprojecten
- III Instellingsbeschikking Commissie Westerschelde
- IV Aanbiedingsbrief van het advies van de Commissie Westerschelde aan de minister van Verkeer en Waterstaat

HOOFDLIJNEN VAN HET ADVIES

algemeen

Voor een evenwichtige besluitvorming met betrekking tot de Westerschelde is het van belang dat onderscheid wordt gemaakt tussen een korte- en een lange termijn aanpak.

Voorgesteld wordt de natuurcompensatie zoals die voortvloeit uit het Verdrag inzake de verruiming van de vaargeul in de Westerschelde, te realiseren door middel van een natuurherstelplan dat bestaat uit projecten die binnen een periode van ca. 5 jaar (korte termijn) kunnen worden uitgevoerd.

Eventuele compensatie van in het verleden aan de natuur toegebrachte schade kan in het kader van het te ontwikkelen lange termijn beleid nader worden beschouwd.

Voor de uitvoering van het natuurherstelplan en voor de ontwikkeling van een lange termijn beleid is in het bijzonder een goede samenwerking tussen waterschappen, gemeenten, provincie en rijk van essentieel belang. De werkwijze die de Commissie heeft gevolgd is erop gericht geweest deze samenwerking tussen de betrokken overheden te versterken. De in dit advies gedane voorstellen voor het natuurherstelplan zijn in samenspraak met de betrokken overheden ontwikkeld.

Uitgangspunt dient te zijn dat bescherming tegen hoogwater op geen enkele wijze in het geding mag komen. Een uitgangspunt dat overigens door alle betrokkenen breed wordt ondersteund. Het -partieel- landinwaarts verplaatsen van de zeewering kan naar de mening van de Commissie alleen in overweging worden genomen als daarvoor zwaarwegende argumenten bestaan, gebaseerd op een gedegen technisch- inhoudelijke onderbouwing. Een breed gedragen en goed onderbouwde lange termijn visie op het (Wester)schelde-estuarium zou deze noodzakelijke onderbouwing kunnen bieden. Een dergelijk visie ontbreekt echter op dit moment.

natuurherstelplan

Het natuurherstelplan dient naar de mening van de Commissie te bestaan uit een pakket van natuurherstelprojecten, in of in de nabijheid van de Westerschelde, dat tot een duidelijke kwaliteitsversterking voor de direct en indirect aan de Westerschelde gebonden natuur leidt. Op grond van de toezeggingen van het Vlaams Gewest en van de minister van Verkeer en Waterstaat is er van uit gegaan dat voor het natuurherstelplan een budget beschikbaar is dat ligt tussen de 44 en 88 Mf.

Diverse besprekingen met betrokken overheden en onderlinge besprekingen

tussen betrokken overheden, hebben uiteindelijk geleid tot het voorstel de volgende projecten op te nemen in het natuurherstelplan Westerschelde: Inlaag Rammekenshoek, Bescherming Zuidgors, Inlaag Ooster-Zwakepolder, Broedgebied Hansweert, Veerhaven Kruiningen (onder voorbehoud), Inlaag Den Inkel, Veerhaven Perkpolder, Inlaag Margarethapolder, Broedgebied Terneuzen en een project gericht op versterking natuurkwaliteit in natuur(ontwikkelings)gebieden aan de rand van de Westerschelde (kwaliteit-impuls Natuurbeleidsplan) en op kwaliteitsherstel van kreken in de nabijheid van de Westerschelde. In de bijlage van dit advies is in tabelvorm een korte karakteristiek gegeven van de hier genoemde projecten. De som van de (inrichtings)kosten is geraamd op totaal ca 66 Mf. Daardoor is er, uitgaande van een maximaal beschikbaar budget van 88 Mf, nog enige financiële ruimte voor aanvullende maatregelen.

Uitvoering van de voorgestelde projecten levert voor de direct en indirect aan de Westerschelde gebonden natuur een duidelijke kwaliteits versterking op. Het pakket kan onder de gegeven omstandigheden, mede in het licht van het verder te ontwikkelen lange termijn beleid voor het Westerschelde-estuarium, als geheel, worden beschouwd als een redelijke invulling van de verdragsverplichting over de compensatie voor het verlies aan natuurwaarden veroorzaakt door de verruiming van de vaarweg in de Westerschelde en van de compensatieverplichtingen die zijn vastgelegd in het Structuurschema Groene Ruimte en in de Habitatrichtlijn. Een voor natuurherstel kwantitatief en kwalitatief goed plan, waarvoor in de ogen van de Commissie voldoende bestuurlijk draagvlak kan worden verworven.

Voorgesteld wordt dat de minister van Verkeer en Waterstaat op basis van het advies van de Commissie het initiatief neemt om in overleg met betrokken overheden en terreinbeheerders het natuurherstelplan vast te stellen. Geadviseerd wordt de realisatie van het plan te verzekeren door het opstellen van een bestuursovereenkomst, te ondertekenen door de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de provincie, de betrokken gemeenten en de betrokken waterschappen.

In de overeenkomst moet worden vastgelegd welke rol de betrokken partijen zullen spelen bij de verdere uitwerking en uitvoering van het natuurherstelplan en de daarin opgenomen natuurherstelprojecten.

Voorgesteld wordt met de grondeigenaren en de beoogde terreinbeheerders afzonderlijke afspraken te maken. In het kader van het natuurcompensatieplan dient aankoop van de betrokken (landbouw)gronden in beginsel door middel van vrijwillige verwerving plaats te vinden, waarbij de betrokken eigenaar een redelijke vergoeding dient te krijgen. Ook moet zeer zorgvuldig worden omgegaan met de rechten van eventuele pachters.

lange termijn

De minister van Verkeer en Waterstaat wordt voorgesteld het initiatief te nemen voor de opstelling van een lange termijn visie. Deze lange termijn visie zal bij voorkeur betrekking moeten hebben op het Vlaamse en het Nederlandse deel van het Schelde-estuarium.

In deze visie zal onder meer uitwerking moeten worden gegeven aan recente ontwikkelingen op het terrein van de waterhuishouding zoals die ook naar voren komen in het beleid voor het rivierengebied (ruimte voor de rivier) en voor de kustverdediging (ruimte voor natuurlijke processen). Waterhuishoudkundige ontwikkelingen, zoals zeespiegelrijzing en klimaatverandering, kunnen ertoe leiden dat mogelijkheden voor vergroting van het oppervlak van het watersysteem in beschouwing moeten worden genomen. Met het oog hierop moet het -partieel- verleggen van de zeewering, op termijn niet worden uitgesloten. Maatregelen ter vergroting van de (Wester)schelde kunnen ook worden benut voor versterking van de natuurfunctie.

In de lange termijn visie zullen nieuwe inzichten over versterking van de veerkracht van watersystemen mede vorm moeten krijgen en moeten worden afgewogen ten opzichte van andere belangen.

Voor de opstelling en vaststelling van de lange termijn visie is een duidelijk bestuurlijk kader gewenst. Internationale samenwerking met het Vlaams Gewest is onontbeerlijk. De ontwikkeling van een lange termijn visie en de vertaling daarvan in het beleid is niet alleen een zaak van het rijk en het Vlaams Gewest. De provincie, de betreffende gemeenten en de betreffende waterschappen moeten nauw worden betrokken bij de opstelling van de lange termijn visie.

Van de in de informatie- en overleggronde besproken compensatieprojecten is met name ten aanzien van de Hedwigepolder gesteld dat ontpoldering de meeste perspectieven zou bieden in het kader van natuurontwikkeling, van vergroting van de komberging en van een vergroting van de veerkracht van het watersysteem. Naar het oordeel van de Commissie ontbreekt het echter op dit moment aan voldoende onderbouwing om een dergelijke ingreep in het kader van het natuurherstelplan te kunnen rechtvaardigen. Dit neemt echter niet weg dat een verdere verkenning en uitwerking van de diverse opties voor deze polder zou kunnen plaatsvinden in het kader van de door de Commissie voorgestelde ontwikkeling van een lange termijn visie voor het (Wester)schelde-estuarium.

De Commissie kan zich daarbij voorstellen dat een specifiek deelonderzoek wordt verricht naar de kansen die de Hedwigepolder biedt voor versterking van de veiligheid tegen overstroming door het benutten van de polder als gecontroleerd overstromingsgebied samengaan met het landinwaarts verplaatsen van de zeewering. Hierbij zou tevens moeten worden nagegaan of meekoppelings-mogelijkheden aanwezig zijn voor landbouw-, natuur en/of recreatie.

1. INLEIDING

Op 17 januari 1995 is tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Vlaams Gewest een Verdrag gesloten inzake de verruiming van de vaarweg in de Westerschelde (Tractatenblad 1995, nr. 51). In dit Verdrag, dat op 1 juli 1996 van kracht is geworden, is voor Nederland de verplichting opgenomen herstelwerken uit te voeren als gevolg van het verlies aan natuurwaarden door de overeengekomen verruiming van de vaarweg.

De minister van Verkeer en Waterstaat heeft in het voorjaar van 1995 het Bestuurlijk Overleg Westerschelde om advies gevraagd inzake de aard en omvang van de noodzakelijk te achten herstelwerkzaamheden, waarbij is verzocht de regio door hantering van een open plan procedure bij de opstelling van het advies te betrekken. In dit kader is in opdracht van Rijkswaterstaat directie Zeeland en mede onder verantwoordelijkheid van het Bestuurlijk Overleg Westerschelde in januari 1996 de "Alternatievennota Herstel Natuur Westerschelde", met de daarbij behorende "Projectenbundel", uitgebracht. Deze nota vormde het basismateriaal voor de door het Bestuurlijk Overleg opgezette informatie- en overlegronde.

In mei 1996 bracht het Bestuurlijk Overleg Westerschelde zijn advies aan de minister van Verkeer en Waterstaat uit. De minister werd daarin voorgesteld een nadere studie en analyse te laten verrichten naar mogelijkheden voor herstel van natuurwaarden vanuit doelstellingen voor het herstel van het estuariene watersysteem. Bij deze studie en analyse zouden de bestaande en de tijdens de informatie- en overlegronde geopperde ideeën dienen te worden betrokken. In dit advies werd onder meer gesteld dat de Alternatievennota en de informatie- en overlegronde fundamenteel verschillend van karakter waren en dat een gesprek over een breed gedragen herstelplan nauwelijks op gang was gekomen.

Het advies van het Bestuurlijk Overleg Westerschelde was voor de minister van Verkeer en Waterstaat aanleiding voor de instelling van een externe commissie om een wijs advies uit te brengen en te komen met een kwalitatief en kwantitatief goed plan dat voldoet aan de verdragsverplichtingen en een zo groot mogelijk draagvlak heeft in de regio, ten einde daarna spoedig een besluit te kunnen nemen.

De Commissie Westerschelde is door de minister van Verkeer en Waterstaat bij beschikking van 13 september 1996, nr. HW/AW 224200 ingesteld. De taak van de Commissie is de minister te adviseren over de maatregelen die nodig zijn om het verlies aan natuurwaarden, dat veroorzaakt wordt door de verruiming van de vaarweg in de Westerschelde, te compenseren. Daarbij is aangegeven dat deze compensatiemaatregelen dienen te passen in een, zo mogelijk grensoverschrijdende, lange termijn visie op de ontwikkeling en het

herstel van het estuariene karakter van de Westerschelde. Verder is in de taakomschrijving vastgelegd dat de Commissie in ieder geval rekening houdt met de randvoorwaarden uit het Verdrag, de Nederlandse en Europese regelgeving, waaronder de Habitatrichtlijn en het nationale en internationale beleid te dien aanzien.

De Commissie Westerschelde is als volgt samengesteld:

mr. J.A.M. Hendrikx (Commissaris van de Koningin in Overijssel);
drs. J.H.M. Kienhuis (Voorzitter van het Hoofdproductschap voor Akkerbouwproducten);
ir. J.M. Leemhuis-Stout (Commissaris van de Koningin in Zuid-Holland).

De Commissie heeft uit haar midden mr. J.A.M. Hendrikx als voorzitter aangewezen.

De beraadslagingen van de Commissie werden, als adviseur van de Commissie, bijgewoond door de directeur Water van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Tot 1 februari 1997 was dat ir. J.R. Hoogland, na die datum ir. G. Verwolf.

Ir. J. Keuning (beleidsmedewerker bij de directie Water van het ministerie van Verkeer en Waterstaat) fungeerde als ambtelijk secretaris van de Commissie Westerschelde.

2. WERKWIJZE

De Commissie heeft zich in eerste instantie in de problematiek verdiept op basis van de beschikbare documenten, aanvullend zijn enige gesprekken gevoerd. De Commissie is op basis van haar eerste oriëntatie tot de conclusie gekomen dat de ontstane impasse alleen zou kunnen worden doorbroken door in nauw overleg met de betrokken Zeeuwse besturen en organisaties te zoeken naar mogelijke oplossingsrichtingen. De Commissie heeft daarbij een werkwijze gevolgd die er, in lijn met de aan de Commissie verstrekte opdracht, op was gericht voorstellen te ontwikkelen die de natuurkwaliteit rond de Westerschelde versterken en kunnen rekenen op voldoende bestuurlijk draagvlak.

De Commissie heeft tevens gesproken met een vertegenwoordiging van het Vlaams Gewest. Daarbij is onder meer ingegaan op de tot stand koming van het Verdrag en op de maatregelen die in Vlaanderen zijn gepland om de veiligheid tegen overstroming te vergroten en de natuurkwaliteit rondom de Schelde te versterken.

In januari 1997 heeft de Commissie gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van:

- . Zeeuwse landbouworganisaties;
- . Zeeuwse natuurorganisaties;
- . Zeeuwse visserijorganisaties;
- . de gemeenten rond de Westerschelde;
- . de waterschappen rond de Westerschelde;
- . provinciale staten van Zeeland;
- . gedeputeerde staten van Zeeland;
- . Rijkswaterstaat, directie Zeeland;
- . de ministeries van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Deze gesprekken waren vooral gericht op het verkrijgen van informatie over de door de gesprekspartners gevoelde knelpunten bij de tot dan toe gevolgde procedure en op het vergaren van suggesties om de ontstane impasse te doorbreken.

Op verzoek van de Commissie zijn vervolgens door de Taakgroep Westerschelde¹ (namens de gemeenten en de waterschappen rond de Westerschelde), het provinciaal bestuur van Zeeland en de rijksvertegenwoordigers in de provincie Zeeland in afzonderlijke brieven voorstellen aan de Commissie

¹ De Taakgroep Westerschelde heeft in het overleg met de Commissie gefungeerd als vertegenwoordiger van de gemeenten en de waterschappen rond de Westerschelde. De gemeente Terneuzen (formeel niet lid van de Taakgroep) en de waterschappen (formeel waarnemer bij de Taakgroep) zijn op volwaardige wijze door de Taakgroep betrokken bij de vaststelling van de visie die namens gemeenten en waterschappen in de diverse overlegsituaties met de Commissie naar voren zijn gebracht.

gedaan voor projecten die onderdeel zouden kunnen vormen van een natuurherstelplan.

In april 1997 zijn, op basis van de ontvangen voorstellen, wederom gesprekken gevoerd met Zeeuwse belangenorganisaties en overheden. Vervolgens heeft de Commissie een voorlopige visie opgesteld die voor reactie is voorgelegd aan de betrokken overheden. In deze voorlopige visie waren voorstellen opgenomen voor projecten die onderdeel zouden kunnen vormen van het natuurherstelplan. Deze voorlopige visie en de daarop van de Taakgroep Westerschelde, het provinciaal bestuur van Zeeland en de rijksvertegenwoordigers in de provincie Zeeland ontvangen reacties, vormen de basis voor het in dit advies (hoofdstuk 4) voorgestelde natuurherstelplan.

In augustus 1997 heeft de Commissie afzonderlijke gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de Zeeuwse landbouw- en natuurorganisaties. In deze gesprekken zijn de hoofdlijnen van de visie van de Commissie besproken.

De door de Commissie gevoerde gesprekken hadden een besloten karakter.

De Commissie heeft daarnaast in het voorjaar een bestuurskundige analyse van de besluitvorming over de compensatie van natuurwaarden laten verrichten door prof.dr. A.B. Ringeling, hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Deze analyse, uitgevoerd op basis van door de Commissie verstrekte documenten, had betrekking op de tot begin 1997 gevolgde procedure.

De door de Commissie gevoerde gesprekken en de bovengenoemde analyse hebben in belangrijke mate bijgedragen aan de ontwikkeling van het advies van de Commissie en het in dit advies voorgestelde pakket van natuurherstelprojecten. Een pakket dat onder de gegeven omstandigheden, mede in het licht van het verder te ontwikkelen lange termijn beleid voor het Westerschelde-estuarium, als geheel, kan worden beschouwd als een redelijke invulling van de verdragsverplichting over de compensatie voor het verlies aan natuurwaarden veroorzaakt door de verruiming van de vaarweg in de Westerschelde. Een voor natuurherstel kwantitatief en kwalitatief goed plan, waarvoor in de ogen van de Commissie voldoende bestuurlijk draagvlak kan worden verworven.

3. ALGEMENE BESCHOUWINGEN

de tot mei 1996 gevolgde procedure

De Commissie is ingesteld nadat er in mei 1996 een impasse was ontstaan in het tot dan toe gevolgde besluitvormingsproces over het herstel van natuurwaarden. De Commissie is niet de vraag voorgelegd waarom het proces in een impasse is geraakt, maar de vraag hoe uit de ontstane impasse te komen.

Mede op basis van de door prof. dr. A.B. Ringeling uitgevoerde analyse, komt het volgende beeld van het besluitvormingsproces naar voren:

Er is bij de compensatie van natuurwaarden in het Westerschelde-gebied sprake van een complex besluitvormingsvraagstuk. Daarbij hebben diverse elementen een rol gespeeld:

- door elkaar lopen van compensatie in het kader van de verruiming van de vaargeul, met ideeën om daarnaast ook maatregelen te treffen voor (natuur)compensatie van eerdere ingrepen;
- uiteenlopende opvattingen en belangen bij betrokkenen;
- sterke tempowisselingen in het proces;
- deelnemers aan het proces hadden weinig oog voor elkaars positie;
- er was te weinig oog voor gevoelens en emoties die bij diverse betrokkenen speelden.

Geconstateerd moet worden dat er in het tot mei 1996 gevolgde proces sprake is geweest van een onvolkomen regie en dat een duidelijke gemeenschappelijk onderschreven probleemdefinitie ontbrak. Mede daardoor is er geen maatschappelijke consensus tot stand gebracht.

veiligheid voorop

De Commissie heeft als uitgangspunt voor haar werkzaamheden genomen dat de bescherming tegen hoogwater op geen enkele wijze in het geding mag komen. Een uitgangspunt dat overigens door alle betrokkenen breed wordt ondersteund.

lange en korte termijn

In het Westerschelde-estuarium spelen lange termijn processen die gevolgen hebben voor de natuurwaarden in het gebied en voor de veiligheid tegen overstroming. De oppervlakte van het watersysteem is door de in het verleden uitgevoerde inpolderingen verminderd en dat geldt in versterkte mate voor de oppervlakte van de ecologisch waardevolle schorren, slikken en ondiep water. Ook is de dynamiek van het systeem verzwakt. De voorspelde klimaatverandering en de zeespiegelstijging vragen daarnaast om extra maat-

regelen om in de toekomst de veiligheid tegen overstroming op het huidige niveau te houden.

Deze lange termijn aspecten zijn nog maar in beperkte mate in kaart gebracht. Een aanzet is te vinden in de rapporten "Ontwikkelingen in de Westerschelde, prognose voor de komende 25 jaar" (1996) en "Westerschelde, stram of struis" (1997). Er is nog geen bestuurlijke visie vastgesteld hoe in het Schelde-estuarium om te gaan met deze lange termijn ontwikkelingen.

In de informatie- en overleg procedure van het voorjaar 1996 ging de discussie niet alleen over de natuurcompensatie in het kader van de verruiming van de vaarweg. Ook de natuureffecten van de in het verleden getroffen ingrepen hebben in de discussie een rol gespeeld. Daarnaast is door sommigen ook gerefereerd aan de maatregelen die mogelijk genomen moeten worden vanwege de voorspelde toekomstige ontwikkelingen als zeespiegelrijzing en klimaatverandering.

De Commissie is van mening dat voor een goed besluitvormingsproces uitgegaan moet worden van een eenduidige probleemdefinitie. Zolang er geen sprake is van een onderbouwde en bestuurlijk gedragen lange termijn visie die rekening houdt met boven omschreven lange termijn ontwikkelingen, kan het beleid niet op een dergelijke visie worden gebaseerd. Wel ligt er een in het Beleidsplan Westerschelde vastgelegde en bestuurlijk onderschreven hoofddoelstelling van het beleid.

De Commissie acht het voor een evenwichtige besluitvorming met betrekking tot de Westerschelde van belang dat onderscheid wordt gemaakt tussen een korte- en een lange termijn aanpak.

De Commissie stelt voor de natuurcompensatie -zoals die is bedoeld in het Verdrag inzake de verruiming van de vaargeul in de Westerschelde, het Structuurschema Groene Ruimte en de Habitatrichtlijn- te realiseren door middel van een natuurcompensatieplan dat bestaat uit projecten die binnen een periode van ca. 5 jaar (korte termijn) kunnen worden uitgevoerd. Daarbij moet worden voorkomen dat de projecten uit het natuurcompensatieplan strijdig zijn met de voor de Westerschelde gewenste lange termijn ontwikkeling. Omdat de ideeën over het lange termijn beleid nog niet geheel zijn uitgekristalliseerd kan in het natuurcompensatieplan niet te zeer worden vooruit gelopen op mogelijk in de toekomst in andere kaders te nemen maatregelen.

Eventuele compensatie van in het verleden aan de natuur toegebrachte schade kan in het kader van het te ontwikkelen lange termijn beleid nader worden beschouwd.

ontpoldering

Een belangrijk element in de informatie- en overlegprocedure van het voorjaar 1996 vormden enkele voorstellen voor het -partieel- landinwaarts verplaatsen van de zeewering, de zogenaamde ontpoldering. Volgens de voorstanders was ontpoldering de beste wijze om de natuurkwaliteiten van de Westerschelde als getijde-gebied te versterken. Door het weer onder water laten lopen van enkele in het verleden ingedijkte polders, gekoppeld aan het -partieel- landinwaarts verplaatsen van de zeewering, wordt het oppervlak van de Westerschelde, en daarmee van het areaal aan schorren, slikken en ondiep water, vergroot. Een dergelijke aanpak zou tevens leiden tot vergroting van de komberging in de Westerschelde. Tegenstanders van ontpoldering wezen op het verlies aan landbouwgrond en op kapitaalvernietiging en vreesden dat de veiligheid tegen overstroming in het geding zou komen. Het valt te begrijpen dat in Zeeland de emotie over dit onderwerp hoog op liep. Dit was in belangrijke mate debet aan de ontstane impasse.

De Commissie is van mening dat in het voor de korte termijn op te stellen natuurherstelplan geen voorstellen voor ontpoldering moeten worden opgenomen. Het -partieel- landinwaarts verplaatsen van de zeewering kan naar de mening van de Commissie alleen in overweging worden genomen als daarvoor bestuurlijk zwaarwegende argumenten zijn, gebaseerd op een gedegen technisch- inhoudelijke onderbouwing. Een breed gedragen en goed onderbouwde lange termijn visie op het (Wester)schelde-estuarium zou deze noodzakelijke onderbouwing kunnen bieden. Een dergelijk visie ontbreekt echter op dit moment.

omzetten (landbouw)gronden in natuurterreinen

In het Natuurbeleidsplan en in het Structuurschema Groene Ruimte heeft het rijk een beleid ingezet dat is gericht op het vergroten van het areaal natuurterrein. Die vergroting van het areaal natuurgebied gaat vaak ten koste van landbouwgrond. Deze uitbreiding van het oppervlak aan natuurterrein zal gespreid worden gerealiseerd over een periode van ca 25 jaar en wordt per provincie in zogenaamde begrenzingenplannen uitgewerkt. In de provincie Zeeland zijn deze begrenzingenplannen enkele jaren geleden vastgesteld. In de discussie over het natuurherstelplan in het kader van de verruiming van de vaargeul in de Westerschelde is vanuit landbouwkringen naar voren gebracht dat er, naast de ingevolge het Natuurbeleidsplan geplande omzetting van landbouwgronden in natuurgebied, geen ruimte meer is voor een extra vergroting van het areaal natuurgebied. Volgens de georganiseerde landbouw is door het provinciebestuur de indruk gewekt dat er naast de aanpak in het kader van het Natuurbeleidsplan binnen afzienbare tijd geen extra omzetting van landbouwgronden in natuurterrein meer zou gaan plaatsvinden.

De Commissie is van mening dat door vaststelling van de begrenzingenplannen niet een situatie kan zijn ontstaan waarin om geen enkele andere reden landbouwgronden een andere functie zouden kunnen verkrijgen. Van de zijde van de provincie is ook ontkend dat er toezeggingen in deze zin zijn gedaan. Met de invoering van het compensatiebeginsel heeft het rijk juist een beleidslijn uitgezet die er uitdrukkelijk ruimte voor laat dat er, naast het Natuurbeleidsplan-beleid, extra (landbouw)gronden worden omgezet in natuurterreinen.

De Commissie heeft er overigens wel begrip voor dat de plannen voor natuurherstel in het kader van de verruiming van de vaargeul, in Zeeuwse-landbouwkringen weerstanden oproepen. De landbouw zelf heeft immers noch een direct belang bij verruiming van de vaargeul, noch een direct belang bij vergroting van het areaal natuurgebied. Een zorgvuldige aanpak is derhalve vereist. Indien, na afweging van alle betrokken belangen, wordt besloten tot een compensatieplan dat leidt tot een extra vergroting van het areaal natuurterrein, dient de betrokken eigenaar bij verkoop van zijn landbouwgronden een redelijke vergoeding te krijgen. Ook met de rechten van eventuele pachters moet zeer zorgvuldig worden omgegaan. De Commissie vraagt ook aandacht voor de noodzaak van eventuele vergoeding van schade die mogelijk in nabijgelegen landbouwgronden wordt geleden.

In het kader van het natuurcompensatieplan dient aankoop van de betrokken (landbouw)gronden in beginsel door middel van vrijwillige verwerving plaats te vinden. Slechts in het uiterste geval kan een meer verplichtende benadering in overweging worden genomen.

4. AANZET VOOR EEN NATUURHERSTELPLAN

4.1 Te herstellen natuurschade

areaalveranderingen voor schorren, slikken en ondiep water

In het rapport "Ontwikkelingen in de Westerschelde, prognose voor de komende 25 jaar" (1996) is een voorspelling opgenomen over de verandering van het areaal aan schorren, slikken en ondiep water ten gevolge van de verruiming van de vaargeul. Het areaal schorren zou volgens deze voorspelling gelijk blijven, het areaal slikken zou zelfs met 20 ha toenemen, terwijl het areaal aan ondiep water volgens de prognose met 280 ha zal verminderen. Hierbij moet worden aangetekend dat er bij de opstelling van de verdragstekst nog van uit werd gegaan dat de verruiming van de vaargeul zou leiden tot een vermindering van het areaal aan schorren en slikken. Deze veronderstelling is dus in het in maart 1996 gepubliceerde rapport "Ontwikkelingen in de Westerschelde, prognose voor de komende 25 jaar" niet bevestigd.

verstarring

Naast een vermindering van het areaal aan ondiep water leidt de verruiming van de vaargeul tot een verdere verstarring van het Westerscheldesysteem. In het kader van de verruiming van de vaargeul moet op diverse plaatsen een geulrandverdediging worden aangebracht. Het oostelijk deel van de Westerschelde gaat daardoor meer op een kanaal lijken en minder op een getijdesysteem.

aantasting natuurwaarde

Vermindering van areaal ondiep water en verstarring zijn geen nieuwe processen in de Westerschelde. Zo is in de periode van 1960 tot 1990 het areaal schorren verminderd met 980 ha, het areaal slikken met 930 ha en het areaal ondiep water met 1280 ha. Toch is het moeilijk kwantitatief aan te geven welke schade hierdoor aan de natuurwaarden is toegebracht en welke schade door de verruiming van de vaargeul zal worden aangebracht.

Opvallend is daarbij dat in het rapport "Westerschelde, stram of struis" (1997) wordt gesteld dat ondanks het feit dat processen en patronen de afgelopen tientallen jaren sterk zijn veranderd, en hiermee ook de leefomstandigheden, waarnemingen bij hogere organismen nog nauwelijks negatieve ontwikkelingen laten zien. Wel wordt daarbij vermeld dat het echter de vraag is of dit op langere termijn zo zal blijven of dat door de morfologische verstarring het vermogen afneemt om verstoringen op te vangen.

financiële benadering

Uit bovenstaande komt de complexiteit van de kwantificering van de ecologische waarde duidelijk naar voren. De compensatieverplichting kan niet worden versimpeld tot de opdracht om maatregelen te nemen die er toe moeten leiden dat het areaal aan schorren, slikken en ondiep water exact hetzelfde blijft. De Commissie acht de areaalgegevens uit het hiervoor genoemde rapport geen bruikbare basis voor een vergelijking van de verwachte natuurschade met de verwachten natuurwinst van natuurherstelprojecten.

De Commissie heeft daarom voor een andere benadering gekozen. Daarbij is uitgegaan van de financiële toezegging van het Vlaams Gewest (44 Mf, vastgelegd in het Verdrag) en van de toezegging van de minister van Verkeer en Waterstaat bij de behandeling van de Vergunningwet Westerschelde in de Tweede Kamer (mei 1997) dat Nederland bereid is naast het Vlaamse bedrag van 44 Mf, maximaal eenzelfde bedrag bij te leggen.

In de praktijk houdt dit in dat er voor natuurherstel een budget van 44 tot 88 Mf beschikbaar is. Op basis van dit beschikbare budget is door de Commissie nagegaan welke natuurherstel projecten, gericht op versterking van de direct en/of indirect aan de Westerschelde verbonden natuurwaarden, op korte termijn zouden kunnen worden uitgevoerd.

uitgangspunt Commissie

Alles overwegende heeft de Commissie als uitgangspunt genomen dat het natuurherstelplan dient te bestaan uit een pakket van natuurherstelprojecten, in of in de nabijheid van de Westerschelde, dat tot een duidelijke kwaliteitsversterking voor de direct en indirect aan de Westerschelde gebonden natuur leidt. Daarbij is de Commissie er van uit gegaan dat voor het natuurherstelplan een budget beschikbaar is dat ligt tussen de 44 en 88 Mf.

4.2 Natuurherstelprojecten

selectieproces

De Commissie heeft samen met waterschappen, gemeenten, provincie en regionale rijksvertegenwoordigers gezocht naar projecten die een onderdeel zouden kunnen vormen van het natuurherstelplan. Daarbij zijn de volgende criteria aangehouden:

- project moet duidelijke winst voor de aan de Westerschelde gebonden natuur opleveren;
- er moet een redelijke verhouding zijn tussen natuurwinst en de kosten van het project;
- maatregel moet een duurzaam karakter hebben;

- project moet niet haaks staan op de wenselijke lange termijn ontwikkeling in de Westerschelde;
- projecten die tevens voordelen opleveren voor andere functies, bijvoorbeeld recreatie, genieten de voorkeur.

Daarbij is als randvoorwaarde gehanteerd dat de bescherming tegen hoogwater op geen enkele wijze in het geding mag komen.

Getracht is te komen tot een pakket van projecten die kunnen rekenen op voldoende bestuurlijk draagvlak.

Startpunt voor de Commissie vormde de in de overleg- en informatieronde van voorjaar 1996 door het Bestuurlijk Overleg Westerschelde ingebrachte voorstellen en de in deze ronde door anderen naar voren gebrachte voorstellen. Er is daarnaast ook ruimte geboden om met andere projectvoorstellen te komen. Diverse besprekingen met betrokken overheden en onderlinge besprekingen tussen betrokken overheden, hebben uiteindelijk geleid tot het in dit hoofdstuk voorgestelde pakket van projecten. Zoals in het voorgaande hoofdstuk reeds is aangegeven zijn voorstellen voor ontpoldering hierbij niet meer in beschouwing genomen. Verder zijn een groot deel van in eerdere stadia naar voren gebrachte buitendijkse projecten afgefallen. Het betrof projecten die moeilijk zijn te rijmen met een lange termijn beleid gericht op versterking van de natuurlijkheid. Ook werden door diverse gesprekspartners, met name van rijkszijde, vraagtekens gezet bij de duurzaamheid en het natuurrendement van sommige buitendijkse projecten. De voorlopige gedachten voor maatregelen bij Het Zwin zijn naar het oordeel van de Commissie nog onvoldoende uitgewerkt om te kunnen betrekken bij het natuurherstelplan.

voorgestelde natuurherstelprojecten

De Commissie adviseert de volgende projecten op te nemen in het natuurherstelplan Westerschelde:

Inlaag Rammekenshoek, Bescherming Zuidgors, Inlaag Ooster-Zwakepolder, Broedgebied Hansweert, Veerhaven Kruiningen (onder voorbehoud), Inlaag Den Inkel, Veerhaven Perkpolder, Inlaag Margarethapolder, Broedgebied Terneuzen en een project gericht op versterking natuurkwaliteit in natuur(ontwikkelings)gebieden aan de rand van de Westerschelde (kwaliteit-impuls Natuurbeleidsplan) en op kwaliteitsherstel van kreken in de nabijheid van de Westerschelde.

Uitvoering van deze projecten levert voor de direct en indirect aan de Westerschelde gebonden natuur een duidelijke kwaliteitsversterking op. Het gaat om een totaal-pakket waarvoor in de ogen van de Commissie voldoende bestuurlijk draagvlak kan worden verworven.

De som van de (inrichtings)kosten van de voorgestelde projecten is geraamd op totaal ca 66 Mf. Daardoor is er, uitgaande van een maximaal beschikbaar budget van 88 Mf, nog enige financiële ruimte voor aanvullende maatregelen. De Commissie denkt hierbij aan versnelde realisering van het natuurher-

stelplan, maatregelen gericht op veiligstelling van het lange termijn beleid, opvang van financiële tegenvallers en vergoeding van eventueel in de nabije omgeving van de natuurherstelprojecten geleden schade.

In de bijlage van dit advies is in tabelvorm een korte karakteristiek gegeven van de hierboven genoemde projecten.

kanttekeningen

Bij een aantal projecten wil de Commissie enige kanttekeningen maken:

- Het project natuurgerichte herinrichting van de veerhaven bij Kruiningen kan alleen worden uitgevoerd als ideeën voor de ontwikkeling van een multimodaal vervoersproject op die plaats niet levensvatbaar blijken;
- Als projecten in het kader van kwaliteitsimpuls Natuurbeleidsplan/krekenherstel zijn in het gevoerde overleg de volgende (kreek)herstelprojecten genoemd: Groot Eiland, Buitenvest Hulst/Berriekreek/Moerschans, Zestigvoetkreek, Vlaamsche Kreek, Graauwse Kreek, Koegat Kreek, Vogelkreek c.a., Zwartegatse Kreek en Zwartepolder-binnendijks. Daarnaast komen een aantal direct aan de Westerschelde liggende natuur- (ontwikkelings)gebieden voor een bijdrage in aanmerking, genoemd zijn: Everingepolder, Hoedekenskerke, Boonepolder, Zwaaksche Weelgebied, Schorretje Ossenis, Otheense Kreek, Braakmangebied, Plaskreek-Hoofdplaat, Inlaag-Hoofdplaat, Herdijkte Zwarte Polder, Kievittepolder en Zwingeul (binnendijks). Op basis van deze aan de Commissie voorgelegde projecten heeft de Commissie de conclusie getrokken dat investeringen in dit kader een duidelijke bijdrage kunnen leveren tot de vereiste versterking van de natuurkwaliteit in het Westerscheldegebied. Sommige van deze projecten (met name de krekenherstelprojecten) zijn gericht op versterking van de indirect met de Westerschelde verbonden natuurwaarden, de andere leiden tot een versterking van de direct aan de Westerschelde gebonden natuur.

De Commissie adviseert binnen dit kader de toedeling van gelden aan specifieke projecten in een later stadium plaats te laten vinden. Er is geen reden om aan de hierboven genoemde projecten nu een prioriteit toe te kennen, ook andere projecten aan of vlakbij de Westerschelde gericht op kwaliteitsimpuls NBP of krekenherstel moeten in beginsel in aanmerking kunnen komen voor een bijdrage. Om, voor het natuurherstelplan als geheel, te komen tot een evenwichtig pakket, stelt de Commissie voor het budget voor kwaliteitsimpuls NBP/krekenherstel op maximaal 30 Mf vast te stellen. Over de wijze van benutting van dit budget zullen nadere afspraken moeten worden gemaakt;

- Bij de uitwerking van de kwaliteitsimpuls NBP moeten de afspraken die in het kader van het NBP t.a.v. de verwerving van gronden zijn gemaakt worden gerespecteerd. De Commissie geeft daarnaast in overweging om, met in acht neming van het korte termijn karakter van het natuurherstelplan, ook voor de andere projecten uit dit natuurherstelplan zoveel

- mogelijk de NBP-afspraken te volgen;
- Bij sommige krekenerherstelprojecten kan in bepaalde situaties functiewijziging en aankoop van gronden wenselijk zijn. De Commissie gaat ervan uit dat het daarbij om een beperkt areaal zal gaan;
 - Van de zijde van de gemeente Reimerswaal is voorgesteld het project broedgebied Hansweert te combineren met een project voor herinrichting van de havenkom van Hansweert. De Commissie acht het gewenst dat over dit voorstel nader overleg tussen betrokken overheden wordt gevoerd. Indien deze herinrichting perspectiefvol is, moet deze, naar de mening van de Commissie, worden meegenomen in het natuurherstelplan;
 - De Commissie adviseert ook nader overleg te voeren over een project gericht op herinrichting van het bestaande natuurgebied "De Verdrongen Zwarte Polder". Daar de beheerder van het natuurterrein (Het Zeeuws Landschap) op voorstellen in deze richting terughoudend heeft gereageerd heeft de Commissie dit project niet opgenomen in bovenstaande lijst;
 - Het is de Commissie bekend dat de gemeente Borsele vraagtekens heeft gezet bij het project inlaag Ooster-Zwakepolder. Het gemeentebestuur heeft gesteld dat er voor dit project geen maatschappelijk en lokaal bestuurlijk draagvlak aanwezig is. De provincie heeft daarentegen aangegeven dat zij het project inhoudelijk belangrijk acht en dat zij kansen ziet draagvlak voor dit project te verkrijgen. Ook andere overheidsinstanties hebben het belang van dit project benadrukt. De Commissie heeft dit project op de lijst laten staan om nader te onderzoeken of draagvlak te verkrijgen is en omdat het project een grote ecologische bijdrage aan het natuurherstelplan zou kunnen leveren.

4.3 Bestuurlijk kader voor uitvoering van het natuurherstelplan

verantwoordelijkheden

In het Verdrag (art. 3, lid 1) is vastgelegd dat het Koninkrijk der Nederlanden zorg draagt voor de voorbereiding en uitvoering van de herstelwerken in verband met het verlies aan natuurwaarden. Dit betekent dat de minister van Verkeer en Waterstaat primair verantwoordelijk is voor de totstandkoming van de natuurcompensatie. De natuurherstelprojecten dienen in overleg met de provincie, de betrokken gemeenten en waterschappen en met beoogde terreinbeheerders te worden voorbereid. Voor de uitvoering van het natuurherstelplan is medewerking van bovengenoemde instanties onontbeerlijk. Hierbij moet overigens worden aangetekend dat van de betrokken overheden mag worden verwacht dat zij positief zullen meewerken aan de ontwikkeling en uitwerking van het natuurherstelplan.

bestuursovereenkomst, ondertekenaars

De Commissie stelt voor dat de minister van Verkeer en Waterstaat op basis van het advies van de Commissie het initiatief neemt om in overleg met betrokken overheden en terreinbeheerders het natuurherstelplan vast te stellen. De Commissie adviseert de realisatie van het plan te verzekeren door het opstellen van een bestuursovereenkomst, te ondertekenen door de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de provincie, de betrokken gemeenten en de betrokken waterschappen. De Commissie adviseert met de grondeigenaren en de beoogde terreinbeheerders afzonderlijke afspraken te maken.

bestuursovereenkomst, inhoud

In de overeenkomst moet worden vastgelegd welke rol de betrokken partijen zullen spelen bij de verdere uitwerking en uitvoering van het natuurherstelplan en de daarin opgenomen natuurherstelprojecten. Daarbij gaat het onder meer om de volgende aspecten:

- inspanningsverplichting om uitvoering te geven aan het natuurherstelplan;
- trekker en verantwoordelijkheden overige betrokkenen per project, of groep van projecten;
- wijze waarop grondverwerving zal geschieden en wie daarvoor de verantwoordelijkheid draagt;
- eigendom en beheer van betreffend gebieden na verwerving en na inrichting, inclusief financiering daarvan;
- bepaling van de inrichting van de betreffende gebieden;
- verantwoordelijkheid t.a.v. de uitvoering van de inrichtingsmaatregelen;
- selectieprocedure voor projecten die in aanmerking komen voor een bijdrage uit het budget van kwaliteitsimpuls NBP/krekenherstel en de criteria die daarbij zullen worden gehanteerd;
- beheer van het voor kwaliteitsimpuls NBP/krekenherstel beschikbare budget, waarbij eventueel gedacht kan worden aan het benutten van de mogelijkheden van het Groenfonds;
- tijdpad en voortgangsbewaking;
- treffen van planologische maatregelen, waaronder aanpassing van bestemmingsplannen;
- handelwijze indien bepaalde natuurherstel projecten onverhoopt niet tot uitvoering kunnen komen;
- handelwijze indien uitvoering van de natuurherstelprojecten goedkoper, resp. duurder uitvallen dan in het natuurherstelplan is ingeschat;
- wijze waarop ondertekenaars zullen worden betrokken bij de opstelling van de lange termijn visie voor het (Wester)schelde-estuarium.

5. LANGE TERMIJN

lange termijn processen

De Westerschelde is het mondingsgebied van de Schelde. Het is het watergebied waar het zoete rivierwater en het zoute zeewater elkaar ontmoeten. De getijdebeweging op zee leidt tot sterke eb en vloed bewegingen in de Westerschelde en de Schelde (tot Gent).

De laatste eeuwen is de Westerschelde sterk in vorm veranderd. Het oppervlak van het watersysteem is door inpolderingen verminderd en dat geldt in versterkte mate voor het oppervlak van de ecologisch waardevolle schorren, slikken en ondiep water.

Ook de laatste tientallen jaren is de Westerschelde nog sterk veranderd. Uit het rapport "Ontwikkelingen in de Westerschelde, prognose voor de komende 25 jaar" (1996), komt naar voren dat het areaal aan schorren in de periode van 1960 tot 1990 is afgenomen van 3520 naar 2540 ha, voor slikken is het oppervlak verminderd van 4260 naar 3330 ha en voor ondiep water gaat het om een vermindering van 4450 naar 3170 ha. Grofweg kan worden gesteld dat het oppervlak van de ecologisch meest belangrijke gebieden in de periode van 1960-1990 met 25 % is verminderd. Dat is relatief veel meer dan de vermindering van het totaal oppervlak van de Westerschelde, die voor die periode 6 % bedraagt.

In het onlangs gepubliceerde rapport "Westerschelde, stram of struis" (1997), komt naar voren dat de inpolderingen rond, en de verdieping van de Westerschelde ook waterhuishoudkundig de nodige gevolgen hebben. Het getij dringt verder door in het estuarium en de hoogwaterstanden in het oostelijk deel van de Westerschelde en in de Vlaamse Schelde nemen toe. Het getijdesysteem verstart, met name het oostelijk deel van de Westerschelde krijgt meer een "kanaalkarakter". In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de morfologische basis voor de ecologische kwaliteit is verzwakt.

In de voorzienbare toekomst zal de voorspelde zeespiegelrijzing en de voorspelde klimaatverandering ook zijn gevolgen hebben voor het (Wester)schelde-estuarium. Daarom is extra aandacht nodig voor de handhaving van de veiligheid tegen overstroming.

Een positieve ontwikkeling is dat de kwaliteit van het Scheldewater de laatste jaren, over het geheel genomen, langzamerhand verbetert (Landelijke Watersysteemrapportage 1996).

noodzaak van een lange termijn visie

De hierboven genoemde processen vragen om de ontwikkeling van een lange termijn visie. Ook de minister heeft dat onderkend. In de instellingsbeschikking van de Commissie is aangegeven dat de compensatie-maatregelen dienen te passen in een, zo mogelijk grensoverschrijdende, lange termijn visie op

ontwikkeling en herstel van het estuariene karakter van de Westerschelde. Een dergelijke visie is echter niet beschikbaar. De Commissie acht het niet haar taak om een dergelijke lange termijn visie zelf op te stellen. De Commissie heeft geconstateerd dat er zeker behoefte is aan een lange termijn visie. De Commissie adviseert daarom de minister van Verkeer en Waterstaat het initiatief te nemen voor de opstelling van een dergelijke visie. De lange termijn visie zal bij voorkeur betrekking moeten hebben op het Vlaamse en het Nederlandse deel van het Schelde-estuarium. Een dergelijke visie kan ook een goede basis bieden aan de discussie over de wenselijkheid van een stormstuw bij Antwerpen (Oosterweel) en over de wenselijkheid van het verruimen van het watersysteem.

inhoudelijke aspecten lange termijn visie

In het Beleidsplan Westerschelde is in 1992 de volgende hoofddoelstelling voor het Westerscheldebeleid vastgelegd:

Het, met behoud en inachtneming van de scheepvaartfunctie van het gebied en de ontwikkelingsmogelijkheden daarvan (met de daaraan gekoppelde zeehaven- en industriële activiteiten), creëren van een zodanige situatie, dat natuurfuncties kunnen worden gehandhaafd en hersteld en voorts potentiële natuurwaarden kunnen worden ontwikkeld. Dat dient tevens te leiden tot een goede uitgangssituatie voor de ontwikkeling van visserij- en recreatiefuncties. Het belang van de waterkeringen dient daarbij gewaarborgd te worden.

Deze hoofddoelstelling biedt een goed startpunt voor de lange termijn visie. In deze visie zal ook uitwerking moeten worden gegeven aan recente ontwikkelingen op het terrein van de waterhuishouding zoals die ook naar voren komen in het beleid voor het rivierengebied (ruimte voor de rivier) en voor de kustverdediging (ruimte voor natuurlijke processen). Daarbij dient ook rekening te worden gehouden met de gevolgen van de te verwachten zeespiegelrijzing en klimaatveranderingen.

In deze lange termijn visie zullen nieuwe inzichten over versterking van de veerkracht van watersystemen mede vorm moeten krijgen en moeten worden afgewogen ten opzichte van andere belangen.

In het kader van het lange termijn beleid moeten beleidslijnen worden uitgezet om de aan het Schelde-estuarium toegekende functies te beschermen en te versterken. Gezocht moet worden naar een aanpak waarbij functies elkaar kunnen versterken. Versterking van de ene functie moet in beginsel niet leiden tot verzwakking van de andere functie, tenzij daarvoor uitdrukkelijk wordt gekozen. Aansluiting kan worden gezocht bij eerder uitgebrachte beleidsstukken zoals het Beleidsplan Westerschelde.

Het beleid ten aanzien van het Schelde-estuarium dient te zijn gericht op het duurzaam gebruik van het watersysteem met het oog op de aan dat gebied

toegekende functies. De veiligheid tegen overstroming dient blijvend gewaarborgd te zijn. Belangrijke functies zijn scheepvaart, natuur, recreatie en visserij. Bij de opstelling van een lange termijn visie moet worden bepaald hoe deze functies ten opzichte van elkaar moeten worden behouden en/of verder ontwikkeld. Daarbij behoeft de huidige vorm en grootte van het watersysteem niet als een vaststaand gegeven te worden beschouwd. Waterhuishoudkundige ontwikkelingen, zoals zeespiegelrijzing en klimaatverandering, kunnen ertoe leiden dat mogelijkheden voor vergroting van het oppervlak van het watersysteem in beschouwing moeten worden genomen. Met het oog hierop moet het -partieel- verleggen van de zeewering, op termijn niet worden uitgesloten. Maatregelen ter vergroting van de (Wester)schelde kunnen ook worden benut voor versterking van de natuurfunctie. Bij het overwegen van dergelijke maatregelen moet overigens wel een afweging worden gemaakt met functies en waarden die bij een dergelijke aanpak op het land verloren gaan. Als concreet tot het omzetten van land in water wordt gekozen, dient een redelijk vergoedingsbeleid te worden gevoerd ten opzichte van de benadeelde landeigenaren en landgebruikers.

bestuurlijk kader voor opstelling lange termijn visie

Voor de opstelling en vaststelling van de lange termijn visie is een duidelijk bestuurlijk kader gewenst. Internationale samenwerking met het Vlaams Gewest is onontbeerlijk. Daaraan kan vorm worden gegeven door inschakeling van bijvoorbeeld de Internationale Commissie voor de Bescherming van de Schelde en/of de Technische Schelde Commissie. Ook kan worden gedacht aan instelling van een ad hoc stuurgroep waarin de betrokken Vlaamse en Nederlandse overheden zijn vertegenwoordigd.

De ontwikkeling van een lange termijn visie en de vertaling daarvan in het beleid moet niet alleen een zaak van het rijk en het Vlaams Gewest zijn. De provincie en de betreffende gemeenten en waterschappen moeten nauw worden betrokken bij de opstelling van de lange termijn visie. De Commissie stelt voor hierover afspraken te maken in de in het voorgaande hoofdstuk voorgestelde bestuursovereenkomst.

Gewerkt moet worden aan een goed doordachte visie met draagvlak. Onderkend moet worden dat voor de ontwikkeling van een dergelijke visie en het verkrijgen van bestuurlijk draagvlak tijd nodig is. Daarbij moet, voor onderzoek en besluitvorming, worden gedacht aan een periode van totaal 3-5 jaar.

deelonderzoek Hedwigepolder

In het overleg dat de Commissie heeft gevoerd is van verschillende zijden gesteld dat aanpassing en functiewijziging van de Hedwigepolder mogelijkheden zou kunnen bieden voor verbetering van de waterhuishouding en van het

ecologisch functioneren van de Westerschelde.

De inhoudelijke onderbouwing van deze benadering is op dit moment ontoereikend om een dergelijke ingreep ten behoeve van het natuurherstelplan voor de korte termijn te kunnen rechtvaardigen. Bovendien ontbreekt -in ieder geval vooralsnog- lokaal bestuurlijk draagvlak voor een dergelijke functiewijziging van de Hedwigepolder. De Commissie heeft derhalve herinrichting, in welke vorm dan ook, van de Hedwigepolder niet opgenomen in haar voorstellen voor een natuurherstelplan in hoofdstuk 4.

Anderzijds acht de Commissie het, gezien de mogelijkheden van de Hedwigepolder waarop is gewezen, in de rede liggen dat in het kader van de lange termijn visie voor het (Wester)schelde-estuarium een nadere verkenning en uitwerking van de diverse opties voor deze polder plaatsvindt.

De Commissie kan zich voorstellen dat daarbij een specifiek deelonderzoek wordt verricht naar de kansen die de Hedwigepolder biedt voor versterking van de veiligheid tegen overstroming door het benutten van de polder als gecontroleerd overstromingsgebied samengaand met het landinwaarts verplaatsen van de zeewering. Hierbij zou tevens moeten worden nagegaan of meekoppelings-mogelijkheden aanwezig zijn voor landbouw-, natuur en/of recreatie.

Mocht deze lijn perspectief lijken te bieden dan dient een afweging plaats te vinden tussen de huidige landbouwfunctie van het gebied en een mogelijke functie die het gebied kan bieden in het kader van waterhuishouding, al dan niet gekoppeld aan andere functies.

Het eerder uitvoeren van een specifiek deelonderzoek heeft als voordeel dat in een eerder stadium meer duidelijkheid komt over de toekomst van de Hedwigepolder en de daarbij betrokken belangen ten aanzien van bescherming tegen hoog water, van landbouw en van natuur. Voorwaarde is dat daarover met de direct betrokkenen goed overleg wordt gevoerd. Mogelijk kan zo worden voorkomen dat investeringen in het gebied plaatsvinden die later minder nuttig blijken te zijn. De Commissie denkt daarbij met name aan de problematiek van de sterkte van de huidige noordelijke zeedijk van de Hedwigepolder. Sinds het onder water lopen van de voormalige Selenapolder (thans Sieperdaschor genaamd) staat het zeewater regelmatig tegen deze dijk, waardoor deze dijk mogelijk door verweking enigszins wordt verzwakt.

BIJLAGEN

- I Korte karakterisering van de voorgestelde natuurherstelprojecten
- II Locatie van de voorgestelde natuurherstelprojecten
- III Instellingsbeschikking Commissie Westerschelde
- IV Aanbiedingsbrief van het advies van de Commissie Westerschelde aan de minister van Verkeer en Waterstaat