

WENNEN AAN DE WESTERSCHELDE

Bijlagenrapport



ADVIES COMMISSIE NATUURHERSTEL WESTERSCHELDE:
ALTERNATIEVEN VOOR ONTPOLDERING HERTOGIN
HEDWIGEPOLDER

Inhoud

Bijlage 1 Afwegingskader

Bijlage 2 Beoordeling van alternatieven

Bijlage 3 Globale raming realisatiekosten alternatieven natuurherstel Westerschelde

Bijlage 4 Inhoudelijke overwegingen bij natuurherstelmaatregelen

Bijlage 5 Advies van het IMI over de juridische aspecten van de natuurmaatregelen in het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinge

BIJLAGE 1

Afwegingskader

1.1

INLEIDING

In de opdracht voor de commissie zijn de volgende vereisten aangegeven:

- Uitvoerbaar binnen de met Vlaanderen afgesproken planning (uiterlijk 2010 start van de realisatie);
- Passend binnen de context van het verdrag met Vlaanderen over de realisering van de Ontwikkelingsschets 2010;
- Realisering van de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura2000-gebied overeenkomstig de doelstellingen opgenomen in het convenant tussen provincie en Rijk;
- Technisch uitvoerbaar;
- Financieel redelijk;
- Juridisch getoetst en passend binnen de natuur-, milieu- en waterwetgeving.

De vereisten van de opdracht zijn uitgangspunt bij het opstellen van het afwegingskader.

1.2

DOEL AFWEGINGSKADER

Doel van het afwegingskader is:

- houvast te bieden bij de afwegingen die leiden tot een gedragen voorstel voor alternatieve natuurherstelmogelijkheden in de Westerschelde;
- een structuur aan te leveren voor de onderbouwing van de beslissingen over de alternatieven.

Het toetskader moet simpel zijn, snel inzicht opleveren, de veelheid aan aspecten en belangen structureren en transparant maken, en een weergave zijn van de belangrijke bestuurlijke dilemma's.

1.3

AFWEGINGSKADER

Afwegingskader op hoofdlijnen

Het motiveren van de beslissingen over mogelijke alternatieven vindt plaats in het licht van de volgende doelstelling: onderzoeken of, en zo ja, welke alternatieve natuurherstelmogelijkheden er zijn voor ontpoldering van het Nederlandse deel van de Hertogin Hedwigepolder in de context van het streefbeeld Natuurlijkheid en de Vogel- en Habitatrichtlijn.

De motivering vindt plaats in twee stappen. In de eerste stap wordt getoetst of een alternatief voldoet aan de randvoorwaarden die zij gesteld. In de tweede plaats worden de alternatieven die voldoen aan de randvoorwaarden geprioriteerd met behulp van het afwegingskader.

In onderstaande figuur is het afwegingskader op hoofdlijnen weergegeven.



Figuur 1. Afwegingskader op hoofdlijnen

Randvoorwaarden

Randvoorwaarden worden gehanteerd als voorwaarden vooraf. Als een alternatief niet voldoet aan één of meer van de randvoorwaarden, kan ze niet in beschouwing worden genomen. In die zin fungeren de randvoorwaarden als een eerste zeef. Bij het zoeken naar alternatieven voor de Hedwigepolder stellen we onderstaande randvoorwaarden voor.

- Het alternatief heeft, in principe, een doelstelling gericht op het verbeteren van de natuurlijkheid van het Schelde-estuarium.
- De deltaveiligheid tegen overstromen moet blijvend gegarandeerd zijn.
- De toegankelijkheid naar de Scheldehavens (met name Antwerpen), zoals overeengekomen met Vlaanderen, blijft gewaarborgd.
- Het alternatief heeft een directe (juridische) relatie met de Westerschelde.

Afwegingskader

Bij het opstellen van het afwegingskader is uitgegaan van drie basisvragen die als het ware aan ieder alternatief kunnen worden gesteld:

1. Werkt het?: Is het alternatief effectief? Met andere woorden wordt met het alternatief bijgedragen aan de natuurdoelstellingen?
2. Past het?: Is er politiek en maatschappelijk draagvlak voor het alternatief?
3. Kan het?: Is het alternatief realistisch en dus uitvoerbaar? (incl. financieel uitvoerbaar c.q. kosten)

Het afwegingskader is uitgewerkt in vier aspecten: natuurlijkheid, draagvlak, realisatietijd en maatschappelijke kosten. Hieronder wordt een korte toelichting gegeven op deze aspecten.

Natuurlijkheid

Versterken van de natuurlijkheid is de hoofddoelstelling van de ontpoldering van de Hertogin Hedwigepolder. De alternatieven moeten daarom beoordeeld worden op de mate waarin ze bijdragen aan het bereiken van het streefbeeld natuurlijkheid, liefst in gelijke mate als de Hedwigepolder. De basis voor het ecologisch herstel in het nationale en internationale

natuur- en waterbeleid wordt gegeven door de keten herstel van fysische en chemische processen leidt tot herstel van habitats en daarmee tot herstel van soorten. Daarom stellen we voor om de bijdrage aan de natuurlijkheid te beoordelen aan de hand van onderstaande drie criteria.

- Ruimte voor estuariene processen.

Met dit criterium wordt invulling gegeven aan de LTV¹-doelstelling 'ruimte voor natuurlijke dynamische fysische, chemische en biologische processen'. Belangrijke fysisch / chemische processen zijn turbiditeit, (an)organisch slib, zuurstof en nutriënten, en belangrijke biologische aspecten zijn de structuur van het voedselweb en specifieke (maatschappelijk) belangrijke aspecten als bodemdieren, vogels, zeezoogdieren en schorren.

- Versterken natuurlijke kenmerken².

Met dit criterium wordt invulling gegeven aan de LTV-doelstelling 'estuariene ecosysteem, met al zijn typische habitats en levensgemeenschappen'. De instandhoudingsdoelstellingen zoals die in concept geformuleerd zijn, zijn hiervoor de maatlat.

- Robuustheid maatregel.

Het gaat hierbij om de mate waarin de maatregel in stand blijft (en blijft voldoen aan de doelstellingen) zonder aanvullende investeringen in bijvoorbeeld beheer. Met name de aaneengeslotenheid en de schaal van het alternatief zorgt voor robuustheid. Een aaneengesloten grootschalig gebied scoort hoger dan vele versnipperde kleine arealen. Natuurontwikkeling in grotere aaneengesloten gebieden blijkt ecologisch het meest efficiënt te zijn daar deze schaalvoordelen opleveren, robuuster zijn, minder beheer vergen en daarmee een grotere bijdrage aan het estuariene systeem van de Schelde als geheel leveren.

Politiek en maatschappelijk draagvlak

Bij politiek en maatschappelijk draagvlak in het afwegingsproces wordt bedoeld zowel omgaan met weerstand, als commitment, actieve medewerking en betrokkenheid van 'bondgenoten'. We stellen voor om het draagvlak te beoordelen aan de hand van onderstaande criteria.

- Bestaande toezeggingen en convenanten.

Het is van belang na te gaan of er in het verleden door lokale, provinciale of rijksoverheden toezeggingen gedaan of afspraken gemaakt zijn, die strijdig zijn of lijken met een alternatief. Een duidelijk voorbeeld is de toezegging dat er geen onteigening van landbouwgronden plaatsvindt voordat overleg heeft plaatsgevonden met de Tweede Kamer. Mogelijk zijn er andere (lokaal, regionaal).

- Meekoppelen met bestaande beleidsdoelen.

Als een alternatief mogelijkheden heeft om naast de natuurwinst, ook voordelen te bieden aan andere belangen en/of lopende initiatieven en voorgenomen beleid te versterken, dan is dat een belangrijk pluspunt.

¹ Langetermijnvisie 2030

² Sinds het zogenaamde kokkelvisserij-arrest (HvJ EG zaak C-127/02, 7 september 2004), wordt in jurisprudentie vooral hierop getoetst. In het algemeen wordt aantasting van de natuurlijke kenmerken getoetst door na te gaan in hoeverre significante effecten optreden op soorten en habitats waarvoor instandhoudingsdoelstellingen gelden. In jurisprudentie is dit een geaccepteerde praktijk die onderbouwd wordt met een verwijzing naar het kokkelvisserij-arrest (o.m. ABRvS 26 maart 2008, nr. 200701860/1; ABRvS 29 augustus nr. 200606081/1).

- Maatschappelijk (lokaal) draagvlak.
De mate van instemming met een maatregel bij de lokale politiek, de bevolking en lokale organisaties zoals natuurorganisaties en ZLTO is een belangrijk criterium. Onverwacht opduikende grote lokale (soms zelfs particuliere) weerstand (zoals bij de Hedwigepolder gebeurd is) ondermijnt het verworven draagvlak.
- Alternatieve financieringsmogelijkheden.
De mate waarin er (mede) financiering voor een maatregel beschikbaar is, vergroot de kansrijkheid. Financiering is een goede maat voor het belang dat aan een ontwikkeling wordt gehecht.

Realisatietijd

Het is een kwaliteit van een maatregel als deze op (relatief) korte termijn effectief is. De termijn waarop een maatregel zal zijn uitgevoerd wordt bepaald door de minimale tijd die noodzakelijk is voor uitvoering, eventueel vermeerderd met te verwachten vertraging door complexiteit van de uitvoering. Bij de alternatieve maatregelen moet daarom getoetst worden (1) hoe lang de minimale implementatietijd is en (2) hoe groot de risico's zijn dat er vertraging komt op die minimale implementatietijd. Onderstaand de voorgestelde criteria voor realisatietijd.

- Minimale realisatietijd
De tijd die nodig is om de maatregel uit te voeren,
- Aantal betrokken partijen.
Naar mate er meer besluiten van verschillende partijen nodig zijn is het risico op vertraging in de uitvoering groter.
- Technische complexiteit.
Naarmate de ingreep moeilijker te realiseren is doordat bijvoorbeeld constructies moeten worden gebouwd, of er bijvoorbeeld complex grondverzet nodig is, zal het risico op vertraging groter zijn.
- Procedurerisico's.
Naarmate er meer juridische voorschriften in het geding zijn en er meer vergunningen noodzakelijk zijn nemen de risico's op vertraging toe. Gedacht moet worden aan natuurwetgeving (Nb wet, Ff wet), waterregelgeving (KRW), Scheidingsverdrag van 1839, Wet beheer rijkswaterstaatswerken etc.).

Kosten

Bij het tot stand komen van een alternatieve maatregel (of maatregelenpakket) zullen kosten een rol spelen. In het afwegingskader worden alleen die aspecten opgenomen die bij de bestuurlijke afweging van belang zijn. Het voorgestelde criterium voor kosten is:

- Kosteneffectiviteit.
Bij de kosteneffectiviteit gaat het om de kosten van de maatregel³, uitgedrukt als kosten per eenheid effect (bijvoorbeeld netto verandering van soort natuur (ecotoop) uitgedrukt in hectares). De kosteneffectiviteit kan dus alleen in een onderlinge, relatieve vergelijking tussen alternatieve maatregelen bepaald worden.

De absolute kosten van de maatregel zijn niet in het afwegingskader opgenomen. De kwaliteit van de maatregel (te bepalen op de bovenstaande criteria) zal bepalen welk absoluut bedrag het mag kosten.

³ Kosten betreffen zowel investeringskosten inclusief het moment van investeren als kosten voor beheer en onderhoud.

BIJLAGE 2

Beoordeling van alternatieven

1.1

OVERZICHT VAN ALTERNATIEVEN

De commissie Natuurherstel Westerschelde heeft in totaal 78 alternatieven in overweging genomen. Deze alternatieven zijn onderverdeelt in zes categorieën. In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de alternatieven die per categorie verkregen zijn.

Tabel 1.1

Overzicht van alternatieven per categorie

Categorieën	Aantal
A: Buitendijkse maatregelen (verandering van habitats binnen het bestaande areaal van de Westerschelde)	14
B: Binnendijkse maatregelen	1
B1: Ontpoldering (onbeperkte indringing van getij)	29
B2: Binnendijks herstel van natuurlijke overgangen en gradiënten (gecontroleerde invloed van getij)	14
B3: Herstel van binnendijkse gebieden (zonder dagelijkse invloed van getij)	4
C: Integrale gebiedsontwikkeling	3
D: Herbegrenzen Natura 2000 gebied(en)	3
E: Maatregelen elders in Nederland (niet in of grenzend aan het bestaande areaal van de Westerschelde)	7
F: Overige alternatieven	3
Totaal:	78

De zes bovengenoemde categorieën omvatten de volgende alternatieven:

1.1.1

A: BUITENDIJKSE MAATREGELEN

Deze alternatieven omvatten het buitendijks uitbreiden van het intergetijdengebied van de Westerschelde door middel van het afgraven van gronden, het aanleggen van harde constructies en/of de suppletie van grond. In alle gevallen gaat het om verandering van habitats binnen het bestaande areaal van de Westerschelde. In totaal zijn de volgende 14 buitendijkse maatregelen aangedragen:

Beschrijving:	Bron:
A1. Aanleg van eilanden in het mondinggebied van de Westerschelde (waaronder Vlake van Raan, Tulpeiland). Op dit alternatief is ook een variant aangedragen waarin een zonne-energiecentrale wordt aangelegd.	- Cie Maljers, alternatieven ontpoldering, 2007 - Diverse particuliere inzendingen (dhr. Liek, dhr. Van Harmelen, dhr. Bos, dhr. Rijstenbil, dhr. Blok, dhr. Lases, dhr. Schuurman Hess, dhr. De Regt) - Partij voor Zeeland
A2. Geforceerde vorming van buitendijkse schorren en slikken op het voorland d.m.v. de aanleg van strekdammen.	- NOPSE - Cie Maljers, alternatieven ontpoldering, 2007 - Gemeenteraad Hulst, 2007 - Diverse particuliere inzendingen (dhr. Blok, dhr. Liek, dhr. Sturm, Dhr Lases, dhr. Flikweert) - Provincie Zeeland, Opgave middengebied, 2008
A3. Gasdam in Saeftinghe verwijderen of doorlatend maken (24 ha)	- Cie Maljers, alternatieven ontpoldering, 2007
A4. Bodemverlaging van een deel van het	- Cie Maljers, alternatieven ontpoldering, 2007

Beschrijving:	Bron:
verdrinken land van Saeftinghe (cyclische verjonging) / vergraven stort)	- Stichting de Levende Delta - NOPSE - Diverse particuliere inzendingen (dhr. Fijnaut, dhr. Staal, dhr. De Ronde, dhr. Lases, dhr. Minderhoud)
A5. Verdiepen kreken Saeftinghe	- NOPSE
A6. Afgraven Rammekens schor (buitendijks, Sloehaven, 40 ha) en/of uitbreiden schorrengebied in Sloehaven.	- Cie Maljers, alternatieven ontpoldering, 2007 - Particuliere inzendingen (dhr. Nieulande)
A7. Afgraven schorranden aan de teen van de dijk / kreukelzone (door dijkwerkzaamheden te hoog gedimensioneerd)	- Particuliere inzendingen (dhr. Kuil)
A8. Verontdiepen Geul Zimmerman	- NOPSE
A9. Verontdiepen Schaar van Ossensisse	- NOPSE
A10. Opvullen / dempen vaarwater langs Hoofdplaat	- Cie Maljers, alternatieven ontpoldering, 2007 - Zeeland, de open einden van de Cie Maljers, 2007
A11. Dempen geul Oostgat	- Diverse particuliere inzendingen (dhr. Bollebakker, dhr. Vinke)
A12. Slim storten van gebaggerd sediment op schorranden	- Particuliere inzending (dhr. Minderhoud)
A13. Zeewaartse uitbreiding van het plan Waterdunen	- Stichting Levende Delta, zes alternatieven voor ontpoldering, 2008 -Particuliere inzending (dhr. Blok)
A14. Toepassen principes ComCoast (buitendijks)	- Cie Maljers, alternatieven ontpoldering, 2007

1.1.2

B: BINNENDIJKSE MAATREGELEN

De binnendijkse alternatieven omvatten een aantal gradaties van het uitbreiden van de estuariene invloed van de Westerschelde. In totaal zijn 44 binnendijkse maatregelen aangedragen die onderverdeeld kunnen worden in drie categorieën: ontpolderen, binnendijks herstel van natuurlijke overgangen en herstel binnendijkse gebieden. Daarnaast is een alternatief aangedragen dat op verschillende manieren ingericht kan worden, namelijk:

Beschrijving:	Bron:
B0.1. Benutten niet gebruikte compensatie voor de WCT (30 ha) en eventueel aangrenzende ontpoldering	- Cie Maljers, alternatieven ontpoldering, 2007

B1: ONTPOLDEREN

(onbepaalde indringing van getij)

De meest vergaande categorie is ontpolderen ofwel uitpolderen. Daarbij wordt het estuarium ruimtelijk uitgebreid. Hiervoor worden binnendijkse landbouwgronden en/of natuur- en/of recreatiegebieden direct in contact gebracht met de Westerschelde door het plaatsen van een doorlaatmiddel en/of het verwijderen van de dijk. Daarbij is sprake van een onbepaalde invloed van getijde. Ook kan er sprake zijn van een gedeeltelijke ontpoldering, dat wil zeggen een herlocatie van de dijk tot bijvoorbeeld halverwege de polder. Dit alternatief komt niet in onderstaande tabel aan bod omdat het op alle ontpolderingen van toepassing kan zijn. Door enkele particulieren werd aangedragen om in zijn algemeenheid slechte landbouwgronden te ontpolderen (dhr. Harmelen, dhr. Fijnaut).

Deze inzending is met name terug te vinden in de kleinschalige ontpolderingen. Het gaat in totaal om de volgende 29 alternatieven:

Beschrijving:	Bron:
B1.1. Hertogin Hedwigepolder (295 ha)	- Grontmij, i.o.v. ProSes 2010, Provincie Zeeland en Vlaams gewest, Locatiekeuze Hedwige- en Prosperpolder, 2007 -NOPSE
B1.2. Uitbreiding Zwin door extra ontpolderingen (Willem Leopoldpolder en/of Versche polder)	- Cie Maljers, alternatieven ontpoldering, 2007 - Provincie Zeeland, alternatieve locatie voor natuurontwikkeling WS, 2007 - NOPSE - Particuliere inzending (dhr. De Witte Camping de Sandt Plaet)
B1.3. Polder Kruiningen (ca. 240 ha)	- Grontmij, i.o.v. ProSes 2010, Provincie Zeeland en Vlaams gewest, Locatiekeuze Hedwige- en Prosperpolder, 2007
B1.4. Kruiningen-Oost / Oost-Inkelpolder (ca. 190 ha)	- Grontmij, i.o.v. ProSes 2010, Provincie Zeeland en Vlaams gewest, Locatiekeuze Hedwige- en Prosperpolder, 2007
B1.5. Waardepolder-West (ca. 200 ha)	- Grontmij, i.o.v. ProSes 2010, Provincie Zeeland en Vlaams gewest, Locatiekeuze Hedwige- en Prosperpolder, 2007
B1.6. Waardepolder-Oost (ca. 270 ha)	- Grontmij, i.o.v. ProSes 2010, Provincie Zeeland en Vlaams gewest, Locatiekeuze Hedwige- en Prosperpolder, 2007
B1.7. Valkenisse- en Mairepolder (ca. 130 ha)	- Grontmij, i.o.v. ProSes 2010, Provincie Zeeland en Vlaams gewest, Locatiekeuze Hedwige- en Prosperpolder, 2007
B1.8. Emmanuelpolder (ca. 90 ha)	- Grontmij, i.o.v. ProSes 2010, Provincie Zeeland en Vlaams gewest, Locatiekeuze Hedwige- en Prosperpolder, 2007 -NOPSE
B1.9. Melopolder (ca. 400 ha)	- Grontmij, i.o.v. ProSes 2010, Provincie Zeeland en Vlaams gewest, Locatiekeuze Hedwige- en Prosperpolder, 2007
B1.10. Zimmermanpolder (222 ha)	- Grontmij, i.o.v. ProSes 2010, Provincie Zeeland en Vlaams gewest, Locatiekeuze Hedwige- en Prosperpolder, 2007 -NOPSE
B1.11. Van Alsteinpolder (346 ha)	- Grontmij, i.o.v. ProSes 2010, Provincie Zeeland en Vlaams gewest, Locatiekeuze Hedwige- en Prosperpolder, 2007
B1.12. WilhelmuSpolder (77 ha)	- Grontmij, i.o.v. ProSes 2010, Provincie Zeeland en Vlaams gewest, Locatiekeuze Hedwige- en Prosperpolder, 2007
B1.13. Kruispolder (256 ha)	- Grontmij, i.o.v. ProSes 2010, Provincie Zeeland en Vlaams gewest, Locatiekeuze Hedwige- en Prosperpolder, 2007 - NOPSE
B1.14. Polder Tienhonderd (ca. 160 ha)	- NOPSE - Particuliere inzending (dhr. De Witte)
B1.15. Paulinapolder / Thomaspolder (N007) (ca. 250 ha)	- NOPSE
B1.16. Serarendspolder (ca. 60 ha)	- NOPSE
B1.17. HellegatSpolder (ca. 90 ha)	- NOPSE

Beschrijving:	Bron:
	- Diverse particuliere inzendingen (dhr. Scheele, dhr. Capello)
B1.18. Molenpolder en Perkpolder (ca. 280 ha)	- NOPSE
B1.19. Polder tussen Kreekrak en Westerschelde (ca. 110 ha)	- NOPSE
B1.20. Bathse polder (ca. 250 ha)	- NOPSE
B1.21. Willem-Annapolder (ca. 40 ha)	- NOPSE
B1.22. Nieuwe-Hoondert polder (ca. 90 ha)	- NOPSE
B1.23. Everinge polder e.o. (ca. 250 ha)	- NOPSE
B1.24. Aanleg Slufter op Walcheren	- Cie Maljers, alternatieven ontpoldering, 2007
B1.25. Benutten overcompensatie 2e verdieping Westerschelde (Perkpolder 35 ha)	- Cie Maljers, alternatieven ontpoldering, 2007 - Zeeland, de open einden van de Cie Maljers, 2007 - Provincie Zeeland, maatregelenpakket voor het middengebied, 2008
B1.26. Uitbreiden natuurontwikkeling Plan Perkpolder	- Provincie Zeeland, maatregelenpakket voor het middengebied, 2008 - Staatsbosbeheer regio zuid, particuliere inzending (dhr. Kievit)
B1.27. Overige aangrenzende Ecologische Hoofdstructuur aan estuarium toevoegen: Bos nummer een (16 ha, SBB), Plaskreek (19 ha, ZL), Den Dinkel (35 ha, SBB), Boonenpolder (10 ha, NM), Hoedekenskerke (70 ha, deels NM)	- ARCADIS
B1.28. Binnendijkse zoute gebieden aan het estuarium toevoegen (Margarethapolder (70 ha, SBB)	- Particuliere inzending (dhr./mw. Scheele)
B1.29. Herdijkte Zwarte polder	- Particuliere inzending (dhr. De Witte)

B2: BINNENDIJKS HERSTEL VAN NATUURLIJKE OVERGANGEN

(gecontroleerde invloed van
getij)

Een minder vergaande categorie is binnendijkse herstel van natuurlijke overgangen. Daarbij gaat het vooral om het aanpassen van het sluisbeheer van voormalige kreek die bij het estuarium behoorden. Door sluisbeheer (permanent, occasioneel) kunnen er weer geleidelijke overgangen tussen zoet en zout ontstaan, en zijn er mogelijkheden voor vistrek tussen het estuarium en de omliggende polders. Deze alternatieven zijn door vele particulieren aangedragen (dhr. Harmelen, dhr. Mangnus, dhr. Capello, dhr. De Ruiter). Daarnaast wordt het principe van ComCoast, de kust als een (geleidelijke) waterkeringszone in plaats van enkel een dijk, als alternatief genoemd. Dit kan overigens zowel buitendijks (schorren, slikken als voorland) als binnendijks (overslagzone). De 14 alternatieven zijn:

Beschrijving:	Bron:
B2.1. Noordelijke Braakman en/of omliggende polders in contact brengen met de Westerschelde	- NOPSE - Stichting Levende Delta, zes alternatieven voor ontpoldering, 2008 - Particuliere inzending (dhr. Van Harn) - Provincie Zeeland, maatregelenpakket voor het middengebied, 2008
B2.2. Zuidelijke Braakman in contact brengen met de Westerschelde	- Cie Maljers, alternatieven ontpoldering, 2007 - Zeeland, de open einden van de Cie Maljers, 2007 - Stichting de Levende Delta, zes alternatieven voor ontpoldering, 2008 - Particuliere inzending (dhr. Van Harn)
B2.3. Gecontroleerd getij in voormalige schorren Ossendrecht (132 ha)	- Staatsbosbeheer regio zuid, particuliere inzending (dhr. Kievit) - NOPSE
B2.4. Doorlaat Quarleshaven (N006)	- NOPSE - Particuliere inzending (mw. Van Dam)
B2.5. Doorlaat kreek Nummer een (N004)	- NOPSE
B2.6. Doorlaat Nieuwesluis (N003)	- NOPSE
B2.7. Doorlaat Plaskreek (N005)	- NOPSE
B2.8. Doorlaat Hellegatpolder (N014)	- NOPSE
B2.9. Doorlaat Biezelingse ham (N017)	- NOPSE
B2.10. Doorlaat Kruiningen (N020)	- NOPSE
B2.11. Doorlaat Paal (N023)	- NOPSE
B2.12. Aquapolder (zoute aquacultures)	- IMARES, dhr. Ketelaars
B2.13. Binnendijkse zoute/brakke natuur (zonder ontpoldering), incl. de aanleg van een doorlaatmiddel	- Cie Maljers, alternatieven ontpoldering, 2007. - NOPSE - Particuliere inzending (dhr. De Putter)
B2.14. Plan Waterdunen	- Provincie Zeeland, Opgave middengebied,, 2008

B3: HERSTEL BINNENDIJKSE GEBIEDEN
(zonder dagelijkse invloed van getij)

Tot slot zijn maatregelen denkbaar in de categorie herstel van binnendijkse gebieden. Hierbij gaat het om het realiseren van binnendijkse (zoute) natuur, zonder ontpoldering. Hierbij is geen sprake van de dagelijkse invloed van getij. De 4 alternatieven in deze categorie zijn:

Beschrijving:	Bron:
B3.1. Binnendijkse gebiedsontwikkeling (zuid)oostelijk van Baarland (Zuid-Beveland)	-Staatsbosbeheer regio zuid, particuliere inzending (dhr. Kievit)
B3.2. Toepassen principes ComCoast	- Cie Maljers, alternatieven ontpoldering, 2007
B3.3. Beheerslandbouw promoten	- NOPSE
B3.4. Aanleg van binnendijkse zoete natuur	- Diverse particuliere inzendingen (mw. Hamelinck, dhr. Willems)

1.1.3

C: INTEGRALE GEBIEDSONTWIKKELING

De alternatieven die aangedragen zijn in de categorie integrale gebiedsontwikkeling gaan over de mogelijkheid om verschillende functies te combineren waardoor (mogelijk) zowel de instandhoudingsdoelen van de Westerschelde worden versterkt als dat andere doelstellingen worden gehaald. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het vergroten van de veiligheid voor het achterland rondom de Westerschelde of economische nevendoelen. Overigens kunnen de in bovenstaande paragrafen genoemde alternatieven ook onderdeel uitmaken van integrale ontwikkelingen. In totaal zijn de volgende 3 alternatieven aangedragen:

Beschrijving:	Bron:
C1. Overschelde (in de hals van Zuid-Beveland een verbinding maken tussen de Wester- en Oosterschelde: risico op overstromingen in het oostelijke deel van de Westerschelde verlagen) al dan niet vormgegeven als een grootschalig schorren- en slikkengebied.	- ARCADIS - Royal Haskoning, 2002, Kornman & Roelse 2001, Hoeksema et al. 2002) Initiatiefnemer-uitvoerder: Royal Haskoning
C2. Natuurontwikkeling als vooroever-verdediging van dijken (natuur en veiligheid), aansluiting bij de Zwakke schakels rondom de Westerschelde	- RWS RIKZ, het natuurtalent verzilveren, 2002. - Gemeenteraad Hulst, 2007
C3. Estuarien bedrijventerrein	- ARCADIS

1.1.4

D: HERBEGRENZEN NATURA 2000 GEBIED(EN)

De categorie herbegrenzen Natura 2000-gebieden omvat een aantal juridische alternatieven die gericht zijn op het ruimtelijk vergroten van de speelruimte voor het treffen van instandhoudingsmaatregelen. Dit kan door estuariene instandhoudingsdoelen elders te realiseren. Daarbij kan worden gedacht aan de gehele zuidwestelijke delta of zelfs aan de Waddenzee inclusief het Eems-Dollard estuarium. Bij onderstaande alternatieven is het tevens van belang dat deze zijn ingegeven op grond van ecologische argumenten, niet op basis van maatschappelijke of economische argumenten. In totaal zijn 3 alternatieven aangedragen:

Beschrijving:	Bron:
D1. Het aanpassen van instandhoudingsdoelen van andere Natura 2000-gebieden met estuariene doelen. Al dan niet in overleg met de Europese Commissie over de bezwaren voor onteigening rondom de Westerschelde.	- Freriks, A.A., extern juridisch advies aan de Tweede Kamer, 2007
D2. Het aanwijzen van nieuwe Natura 2000-gebieden om de landelijke estuariene instandhoudingsdoelen te halen. Al dan niet in overleg met de Europese Commissie over de bezwaren voor onteigening rondom de Westerschelde.	- Freriks, A.A., extern juridisch advies aan de Tweede Kamer, 2007
D3. Het ruimer begrenzen van het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinghe voor het behalen van instandhoudingsdoelen of het treffen van instandhoudingsmaatregelen	- Freriks, A.A., extern juridisch advies aan de Tweede Kamer, 2007

1.1.5

E: MAATREGELEN ELDERS IN NEDERLAND

De categorie maatregelen elders in Nederland bestaat uit mogelijke alternatieven om de natuurkwaliteiten ergens anders te versterken (hangt nauw samen met categorie D). Het gaat hierbij om gebieden die niet in het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinghe liggen noch grenzen aan het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinghe. In totaal zijn 7 alternatieven aangedragen:

Beschrijving:	Bron:
E1. Een zout Volkerak-Zoommeer (VZM) met een getijverschil van 55 cm tot maximaal 150 cm	- RWS, Planstudie VZM, <i>in prep.</i> 2008 - Diverse particuliere inzendingen (dhr. Hoveijn, dhr. Van Melle, dhr. Hess)
E2. Gedempt getijde realiseren in het Grevelingenmeer (eventueel in combinatie met een zoutwaterkreek door Schouwen-Duiveland)	- RWS, Planstudie spuisluis Grevelingen - Diverse particuliere inzendingen (dhr. Van Melle, dhr. Blok, dhr. Van den Hoek)
E3. Gedempt getijde realiseren in het Haringvliet	- RWS, Planstudie de Kier - Particuliere inzending (dhr. Van Melle)
E4. Getijde in het Veerse Meer	- Particuliere inzending, dhr. Jeroense
E5. Oplossen zandhonger Oosterschelde	- Diverse particuliere inzendingen (dhr. Blok, dhr. Bijl)
E6. Herstellen van het Lauwersmeer estuarium	- Watervisie Lauwersmeer
E7. Herstelmaatregelen in het Eems-Dollard Estuarium	- ARCADIS

1.1.6

F: OVERIGE ALTERNATIEVEN

Tot slot zijn nog een aantal alternatieven aangedragen die niet in voorgaande categorieën ondergebracht konden worden. Het gaat om de volgende 3 alternatieven:

Beschrijving:	Bron:
F1. De Antwerpse waterweg, een zeekanaal via het kanaal van Gent naar Terneuzen	- Particuliere inzending (dhr. Platschorre)
F2. De Westerschelde strikter beschermen (wetgeving, beleid, handhaving)	- Diverse particuliere inzendingen (mw. Sterk, dhr. Capello)
F3. Afsluiten Westerschelde door middel van een dam met zeesluizen en/of een stormvloedkering	- Diverse particuliere inzendingen (mw/dhr. Van Houte, Guiljam) - Algemeen belang Hulst

1.2

BEOORDELING ALTERNATIEVEN

Van alle alternatieven die de commissie heeft gevonden, is een beoordeling gemaakt. Bij de beoordeling van de alternatieven aan het afwegingskader is een vijfpuntschaal toegepast, van zeer positief (groen) tot sterk negatief (rood). Waar sterke twijfels bestaan over de score op het vereiste is dit in beeld gebracht door de kleur grijs.

- Sterk negatief
- Negatief
- Neutraal
- Positief
- Zeer positief
- Sterke twijfels over de score op vereiste

Als het alternatief in de kantlijn in blauw is weergegeven, dan betekent dit dat het betreffende alternatief uiteindelijk door de commissie is meegenomen in haar zoektocht naar alternatieven voor de ontpoldering van de Hertogin Hedwigepolder.

Als het alternatief in de kantlijn in rood is weergegeven, dan betekent dit dat het betreffende alternatief uiteindelijk niet verder door de commissie is meegenomen in haar zoektocht.

De gedefinieerde alternatieven voldoen niet aan de randvoorwaarden van de commissie voor een alternatief.

1.2.1

A: BUITENDIJKSE MAATREGELEN

EILANDEN IN DE MONDING

Alternatief A1. Aanleg van eilanden in het mondingsgebied van de Westerschelde

Onder dit alternatief worden onder andere de vorming van een eiland op de Vlake van Raan en het Tulpeiland verstaan. Op dit alternatief is ook een variant aangedragen waarop een zonne-energiecentrale wordt aangelegd.

Beoordeling:

Natuurlijkheid	Draagvlak	Realisatietijd	Kosten
Ruimte voor estuariene processen	Toegevingen en convenanten	Minimale realisatietijd	Kosteneffectiviteit
Versterken natuurlijke kenmerken	Meekoppelen	Aantal betrokken partijen	
Robuustheid	Maatschappelijk (lokaal) draagvlak	Technische complexiteit	
	Alternatieve financieringsmogelijkheden	Procedurerisico's	

Toelichting:

Ruimte voor estuariene processen: de fysieke ruimte in het estuarium neemt niet toe, daarnaast is er een zeer beperkte speelruimte voor natuurlijke processen als erosie en sedimentatie i.v.m. de noodzakelijkheid van harde constructies. Onduidelijk is hoe deze eilanden doorwerken op de morfologie van de Voordelta, Noordzeekustzone en Waddenzee. Mochten daar effecten optreden dan wordt de score zelfs negatief.

Versterken natuurlijke kenmerken: er is sprake van het uitruilen van ondiep zeewater voor terrestische (zandige) gebieden. Omdat ondiep-waternatuur wordt vervangen door eilandnatuur levert een dergelijk eiland geen netto bijdrage aan het verbeteren van de staat van instandhouding voor het Natura 2000-gebied.

Robuustheid maatregel: de maatregel biedt de mogelijkheid tot het realiseren van een grootschalig aaneengesloten gebied. De beheersintensiteit is afhankelijk van de hoogteligging en de aanwezigheid van harde constructies.

Toezeggingen en convenanten: de maatregel is niet strijdig met de belofte van de Tweede Kamer dat ontpoldering vooralsnog op basis van vrijwilligheid moet plaatsvinden. Mogelijk is de maatregel wel strijdig met afspraken over de instandhouding van de Vlake van de Raan.

Meekoppelen: meekoppelingen met andere functies worden niet verwacht.

Maatschappelijk (lokaal) draagvlak: politici en burgers zullen niet op voorhand tegen zijn, maar de natuurorganisaties zijn dat mogelijk wel. Er gaan geen andere functies in het gebied verloren. Alleen de kustvisserij verliest enkele honderden hectare visgebied.

Alternatieve financieringsmogelijkheden: lijken op voorhand niet aanwezig.

Minimale realisatietijd: waarschijnlijk is een milieueffectrapportage nodig in het kader van de vergunningverlening op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. De eilanden zijn vervolgens mogelijk wel snel te realiseren mits er geen gevolgen optreden voor de Voordelta, Noordzeekustzone en Waddenzee.

Aantal betrokken partijen: alleen het Rijk.

Technische complexiteit: voor de aanleg zijn zware bouwkundige constructies noodzakelijk.

Belangrijk voor de technische complexiteit is het feit dat we nog maar weinig weten van de sedimenthuishouding in het mondingsgebied en de aansluitende delen van de Voordelta (Belgische kust, buitendelta Oosterschelde). Zolang dit het geval is, is het niet mogelijk de gevolgen van dit soort ingrepen te overzien, zodat uitvoering ervan aanzienlijke risico's voor de kustverdediging met zich meebrengt.

Procedurerisico's: kunnen misschien verwacht worden vanuit de natuurorganisaties als daar draagvlak ontbreekt. Het is niet uitgesloten dat de aanleg van een dergelijk eiland, ook buiten het Natura 2000-gebied, zelf compensatie vereist vanwege het huidige voorkomen van enkele soorten die op Annex I van de Vogelrichtlijn staan en thans op basis van de Flora- en faunawet zijn beschermd. Ook zullen er mogelijk voor de feitelijke aanleg van een dergelijk eiland één of meer ontheffingen op grond van de Flora- en faunawet en een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 moeten worden verkregen.

Kosteneffectiviteit: de noodzaak van harde constructies die bestand zijn tegen de condities in dit gebied zal deze optie waarschijnlijk duur maken. Gezien de beperkte natuurwinst die er te halen is, is de kosteneffectiviteit negatief.

**GEFORCEERDE
SCHORVORMING**

Alternatief A2. *Geforceerde vorming van buitendijkse schorren en slikken op het voorland d.m.v. de aanleg van strekdammen.*

Natuurlijkheid	Draagvlak	Realisatietijd	Kosten
Ruimte voor estuariene processen	Toezeggingen en convenanten	Minimale realisatietijd	Kosteneffectiviteit
Versterken natuurlijke kenmerken	Meekoppelen	Aantal betrokken partijen	
Robuustheid	Maatschappelijk (lokaal) draagvlak	Technische complexiteit	
	Alternatieve financieringsmogelijkheden	Procedurerisico's	

Toelichting:

Ruimte voor estuariene processen: deze projecten omvatten de transformatie van estuariene natuur in evenwicht met de natuurlijke processen, in estuariene natuur in onevenwicht daarmee. De constructie van de strekdammen zal naar verwachting dit onevenwicht min of meer stabiliseren. De projecten leiden niet tot een creëren van ruimte voor estuariene natuur. Ze zullen leiden tot een verdere vernauwing van de stroomvoerende doorsnede van het estuarium en tot een focusing van de getijdenenergie in de geulen. Dit zal naar verwachting leiden tot een verdere getijdoordringing en verschuiving van de energiedissipatie naar bovenstrooms. Deze verwachte effecten staan haaks op de doelstellingen zoals in Langermijnvisie gepresenteerd zijn. Men kan deze projecten het beste zien als een milde vorm van inpoldering, waarbij een deel van het ondiepe gedeelte van het estuarium verder wordt verondiept, waardoor de stroming zich nog meer dan eerst zal concentreren in de diepe geulen.

Versterken natuurlijke kenmerken: Wanneer strekdammen aangelegd worden is er weinig kans op herstel van natuurlijke processen en de daaruit resulterende gradiënten (habitats). Hooguit creëert men nieuwe artificiële en harde grenzen tussen diepe snelstromende geulen en snel aanzandende ondieptes die op termijn aan het estuarium worden onttrokken. In de overgangsfase zullen deze gebieden tot de laagdynamische types behoren.

Robuustheid maatregel: de verharding en verstarring van het estuarium wordt door deze maatregel alleen maar bespoedigd. Dit zal, met name in het oosten van de Westerschelde, verder bijdragen aan de vorming van een eengeulssysteem, en een versterkende invloed hebben op de effecten van de verdieping. In feite kunnen deze projecten een eerste stap zijn in de transformatie van de Westerschelde in een rivier met laterale kribben.

Toezeggingen en convenanten: heeft voor zover bekend geen invloed op toezeggingen en convenanten.

Meekoppelen: Mogelijk kan de aanleg van buitendijks schor worden gecombineerd met het verbeteren van de waterkerende functie.

Maatschappelijk (lokaal) draagvlak: er zijn geen nadelige effecten op andere functies. Er is, volgens informatie van de provincie Zeeland, breed maatschappelijk draagvlak, ook vanuit de natuurorganisaties.

Alternatieve financieringsmogelijkheden: lijken op voorhand niet aanwezig.

Minimale realisatietijd: het aanleggen van strekdammen kan relatief snel gerealiseerd worden.

Aantal betrokken partijen: Rijkswaterstaat, Ministerie van LNV.

Technische complexiteit: het aanleggen van strekdammen is weinig complex en er is al veel ervaring mee.

Procedurerisico's: vergunning (Natuurbeschermingswet 1998) en ontheffing (Flora- en faunawet).

Kosteneffectiviteit: gezien de vrij beperkte natuurwinst die geboekt wordt in relatie tot het verder vastleggen van het systeem maakt dat het een weinig kosteneffectieve maatregel is.

GASDAM SAEFTINGHE

Alternatief A3. Gasdam in Saeftinghe verwijderen of doorlatend maken (max. 24 ha)

Verwijderen (24 ha):

Natuurlijkheid	Draagvlak	Realisatietijd	Kosten
Ruimte voor estuariene processen	Toezeggingen en convenanten	Minimale realisatietijd	Kosteneffectiviteit
Versterken natuurlijke kenmerken	Meekoppelen	Aantal betrokken partijen	
Robuustheid	Maatschappelijk (lokaal) draagvlak	Technische complexiteit	
	Alternatieve financieringsmogelijkheden	Procedurerisico's	

Doorlatend maken:

Natuurlijkheid	Draagvlak	Realisatietijd	Kosten
Ruimte voor estuariene processen	Toezeggingen en convenanten	Minimale realisatietijd	Kosteneffectiviteit
Versterken natuurlijke kenmerken	Meekoppelen	Aantal betrokken partijen	
Robuustheid	Maatschappelijk (lokaal) draagvlak	Technische complexiteit	
	Alternatieve financieringsmogelijkheden	Procedurerisico's	

Toelichting:

Ruimte voor estuariene processen: het Sieperdaschor kan op deze manier in contact gebracht worden met Saeftinghe waardoor brak water het gebied beter kan bereiken en de getijdedynamiek sterker kan fungeren als landschapsvormende factor. Door het afgraven van de dam komt er ook 24 ha extra schor bij. In combinatie met de ontpoldering van de Hedwigepolder ontstaat er een aaneengesloten Groot-Saeftinghe. Bij het doorlaatbaar maken van de Gasdam d.m.v. duikers is het effect op het Sieperdaschor waarschijnlijk beperkter, maar dat is nog onvoldoende onderzocht.

- Versterken natuurlijke kenmerken: de maatregel kan bijdragen aan de kwaliteitsverhoging van habitattypen en/of leefgebieden van soorten waarvoor een uitbreidingsopgave geldt.
- Robuustheid maatregel: de maatregel heeft betrekking op een relatief kleinschalig gebied, maar sluit wel aan bij een grootschalig gebied.
- Toezeggingen en convenanten: heeft voor zover bekend geen invloed op toezeggingen en convenanten.
- Meekoppelen: meekoppeling met andere functies wordt niet verwacht.
- Maatschappelijk (lokaal) draagvlak: er zijn geen nadelige effecten op andere functies. Er is maatschappelijk draagvlak.
- Alternatieve financieringsmogelijkheden: lijken op voorhand niet aanwezig.
- Minimale realisatietijd: zonder ontpoldering van de Hedwigepolder is realisatie van het afgraven van de Gasdam op korte termijn niet waarschijnlijk. Indien de Gasdam binnendijks verlegd kan worden, kan de maatregel op korte termijn gerealiseerd worden. Het doorlaatbaar maken d.m.v. duikers kan ook op korte termijn plaatsvinden.
- Aantal betrokken partijen: de Gasdam is particulier eigendom; eigenaren en gebruikers van de Gasdam en het Rijk.
- Technische complexiteit: door de Gasdam lopen leidingen met water, olie en gas. Gebruik van de Gasdam mag zo min mogelijk verstoord worden. Voor een buitendijks tracé is de ruimte zeer beperkt en leidt dit tot grote verstoring van de natuur. In geval van ontpoldering van de Hertogin Hedwigepolder kan de Gasdam in deze polder ruim onder maaiveld aangelegd worden (zonder ontpoldering net onder of op maaiveld). Wel wordt de kop van de Gasdam (waar de dam aan land komt) gevoeliger voor erosie en is mogelijk de ontwerphoogte van de noordelijke dijk van de Hertogin Hedwigepolder niet hoog genoeg.
- Of het doorlaatbaar maken mogelijk is d.m.v. duikers is nog niet goed genoeg onderzocht. Mogelijk liggen hier nog kansen.
- Procedurerisico's: benodigde vergunning o.g.v. Natuurbeschermingswet 1998 wordt zeer waarschijnlijk verleend, afhankelijk van de effecten op het Sieperdaschor. Ontheffing nodig o.g.v. Flora- en Faunawet.
- Kosteneffectiviteit: de kosten voor het verwijderen van de Gasdam bedragen tussen de 45 en 65 mln. euro. De kosten zijn hoog in vergelijking met de opbrengst: 350-450.000 euro per hectare (commissie Maljers). Samen met de ontpoldering van de Hedwigepolder is de maatregel kosteneffectiever, aangezien er alleen door het verwijderen van de Gasdam een groot aaneengesloten gebied vanaf de Prosperpolder tot aan Saeftinghe ontstaat (Groot-Saeftinghe). Zonder het verwijderen van de Gasdam blijven het twee fysisch gescheiden systemen.
- De kosten voor het doorlatend maken van de Gasdam zullen lager uitvallen, maar de natuurwinst zal ook beperkter zijn aangezien het dijklichaam (24 ha) waarin de Gasdam ligt niet toegevoegd wordt aan het areaal estuariene natuur.

**BODEMVERLAGING
SAEFTINGHE**

Alternatief A4. Bodemverlaging van een deel van het verdrongen land van Saeftinghe (cyclische verjonging) / vergraven stort (500 ha)

Beoordeling:

Natuurlijkheid	Draagvlak	Realisatietijd	Kosten
Ruimte voor estuariene processen	Toezeggingen en convenanten	Minimale realisatietijd	Kosteneffectiviteit
Versterken natuurlijke kenmerken	Meekoppelen	Aantal betrokken partijen	
Robuustheid	Maatschappelijk (lokaal) draagvlak	Technische complexiteit	
	Alternatieve financieringsmogelijkheden	Procedurerisico's	

Toelichting:

Ruimte voor estuariene processen: de fysieke ruimte waarbinnen natuurlijke processen

landschapsvormend zijn in het Verdrongen land van Saeftinghe neemt toe. Er is echter geen sprake van toename van ruimte voor het estuarium.

Versterken natuurlijke kenmerken: mits op de juiste locatie kan de maatregel bijdragen aan het omvormen van oud schor naar jong schor. Hierbij is wel sprake van uitruil van habitattypen en soorten met instandhoudingsdoelstellingen.

Robuustheid maatregel: de maatregel draagt qua omvang sterk bij (ca. 500 ha) aan een relatief grootschalig schorrengebied waar de invloed van estuariene dynamiek landschapsvormend is. De beheersintensiteit is afhankelijk van de uiteindelijke hoogteligging van het verlaagde schor. Op termijn zal het schor weer steeds verder ophogen en moet opnieuw ingegrepen worden.

Toezeggingen en convenanten: heeft voor zover bekend geen invloed op toezeggingen en convenanten.

Meekoppelen: meekoppeling met andere functies wordt niet verwacht.

Maatschappelijk (lokaal) draagvlak: petitie van Stichting De Levende Delta. Commissie Maljers schat het draagvlak positief in. Het draagvlak bij natuurorganisaties is waarschijnlijk minder aanwezig.

Alternatieve financieringsmogelijkheden: mogelijk kan het vrijgekomen zand verkocht of gebruikt worden. De kwaliteit van het vrijgekomen zand zal sterk bepalend zijn voor de productie en opbrengsten

Minimale realisatietijd: 133 weken voor drie sets (zie petitie)

Aantal betrokken partijen: de Staat (3/4 in eigendom) en Zeeuws Landschap (1/4 in eigendom en beheerder van het gehele gebied).

Technische complexiteit: wegzuigen is technisch mogelijk, maar is in dit soort gebieden nog niet uitgetoetst.

Procedurerisico's: vergunning nodig (Natuurbeschermingswet 1998, Wet beheer rijkswaterstaatwerken) en ontheffing (de Flora- en faunawet) vanwege aantasting bestaande natuurlijke kenmerken. Vraag is of die wel verkregen kan worden. Mogelijk mer-plichtig (commissie Maljers).

Kosteneffectiviteit: kosten afgraven geschat op 16 mln. euro (commissie Maljers). Kosten wegzuigen grond, zie petitie De Levende Delta, 74 mln. euro (excl. BTW).

**VERDIEPEN KREKEN
SAEFTINGHE**

Alternatief A5. Verdiepen krekensaeftinghe (areaal nog onduidelijk)

Optie is door provincie Zeeland meegenomen in studie naar 300 ha Middengebiet. In de afstemming met de provincie is het alternatief besproken.

**RAMMEKENS SCHOR
AFGRAVEN**

Alternatief A6. Afgraving Rammekens schor (buitendijks, Sloehaven, 40 ha) en/of uitbreiding schorrengebied in Sloehaven

Natuurlijkheid	Draagvlak	Realisatietijd	Kosten
Ruimte voor estuariene processen	Toezeggingen en convenanten	Minimale realisatietijd	Kosteneffectiviteit
Versterken natuurlijke kenmerken	Meekoppelen	Aantal betrokken partijen	
Robuustheid	Maatschappelijk (lokaal) draagvlak	Technische complexiteit	
	Alternatieve financieringsmogelijkheden	Procedurerisico's	

Toelichting:

Ruimte voor estuariene processen: de ruimte voor estuariene processen neemt niet toe. De processen spelen nu al over het gehele gebied aangezien het gebied buitendijks gelegen is.

Versterken natuurlijke kenmerken: de maatregel draagt (beperkt) bij aan de kwaliteitsverhoging van habitattypen en/of leefgebieden van soorten waarvoor een uitbreidingsopgave geldt.

Robuustheid maatregel: de maatregel heeft betrekking op een relatief kleinschalig gebied.

Toezeggingen en convenanten: het gebied heeft nu de bestemming zeehaventerrein.

Meekoppelen: de maatregel is beperkend voor het (geplande) gebruik van het gebied als haventerrein

Maatschappelijk (lokaal) draagvlak: mogelijk problemen vanuit bedrijven in de omgeving.

Alternatieve financieringsmogelijkheden: lijken op voorhand niet aanwezig.

Minimale realisatietijd: alternatief is snel te realiseren.

Aantal betrokken partijen: Zeeland Seaports (eigenaar grond); provincie Zeeland (gebied heeft nu bestemming zeehaventerrein); bedrijven De Schelde en Cobelfret hebben belangstelling voor het gebruik van dit gebied.

Technische complexiteit: maatregel is relatief gemakkelijk uitvoerbaar. De grond die op het schor gestort is, moet verwijderd worden.

Procedurerisico's: geen problemen verwacht, want het gebied is nu geen Natura 2000-gebied.

Benodigde vergunning (Natuurbeschermingswet 1998; externe werking) wordt zeer waarschijnlijk verleend. Ontheffing nodig (Flora- en Faunawet).

Kosteneffectiviteit: De commissie Maljers kon hierover geen uitspraak doen. Gezien de beperkte natuurwinst is hiernaar geen aanvullend onderzoek gedaan.

**AFGRAVEN OVERGANG
SCHOR-DIJK**

Alternatief A7. Afgraven schorranden aan de teen van de dijk / kreukelzone (door dijkwerkzaamheden te hoog gedimensioneerd) (areaal nog onduidelijk)

Natuurlijkheid	Draagvlak	Realisatietijd	Kosten
Ruimte voor estuariene processen	Toezeggingen en convenanten	Minimale realisatietijd	Kosteneffectiviteit
Versterken natuurlijke kenmerken	Meekoppelen	Aantal betrokken partijen	
Robuustheid	Maatschappelijk (lokaal) draagvlak	Technische complexiteit	
	Alternatieve financieringsmogelijkheden	Procedurerisico's	

Toelichting:

Ruimte voor estuariene processen: de fysieke ruimte waarbinnen natuurlijke processen landschapsvormend zijn neemt strikt genomen niet toe, aangezien deze maatregel buitendijks genomen wordt.

Versterken natuurlijke kenmerken: mits op de juiste locatie genomen, kan de maatregel bijdragen aan het omvormen van niet kwalificerende natuur naar habitattypen en/of leefgebieden van soorten waarvoor een (uitbreidings)opgave geldt. Het gaat voornamelijk om een kwaliteitsverbetering.

Robuustheid maatregel: de maatregel heeft betrekking op een relatief smalle strook, maar mogelijk wel met een groot oppervlak, die weer onder getijdendynamiek gebracht wordt.

Toezeggingen en convenanten: heeft voor zover bekend geen invloed op toezeggingen en convenanten.

Meekoppelen: meekoppeling met andere functies wordt niet verwacht.

Maatschappelijk (lokaal) draagvlak: er wordt weinig weerstand verwacht bij dit alternatief.

Mogelijk dat de natuurorganisaties dit alternatief niet voldoende vinden als alternatief voor de ontpoldering van de Hedwigepolder omdat er geen gebied aan het systeem toegevoegd wordt.

Alternatieve financieringsmogelijkheden: lijken op voorhand niet aanwezig.

Minimale realisatietijd: het alternatief is snel uitvoerbaar

Aantal betrokken partijen: Rijkswaterstaat en mogelijk ook natuurbeherende organisaties (als het slikken / schorren betreft die daar in eigendom zijn).

Technische complexiteit: maatregel is relatief gemakkelijk uitvoerbaar. De grond die te hoog op het slik / schor gestort is, moet verwijderd worden.

Procedurerisico's: benodigde vergunning (Natuurbeschermingswet 1998) wordt zeer waarschijnlijk verleend. Ontheffing nodig (Flora- en Faunawet).

Kosteneffectiviteit: de kosteneffectiviteit hangt in sterke mate af van de lengte waarover de opgehoogde delen zich bevinden. Korte brede stukken zijn kosteneffectiever dan lange smalle stukken.

VERONDIEPEN GEULEN

Alternatief A8. Verontdiepen Geul Zimmerman (500 ha)

Alternatief A9. Verontdiepen Schaar van Ossensisse (330 ha)

Alternatief A10. Opvullen / demping vaarwater langs hoofdplaat (50 ha)

Alternatief A11. Demping geul Oostgat

Beoordeling:

Natuurlijkheid	Draagvlak	Realisatietijd	Kosten
Ruimte voor estuariene processen	Toezeggingen en convenanten	Minimale realisatietijd	Kosteneffectiviteit
Versterken natuurlijke kenmerken	Meekoppelen	Aantal betrokken partijen	
Robuustheid	Maatschappelijk (lokaal) draagvlak	Technische complexiteit	
	Alternatieve financieringsmogelijkheden	Procedurerisico's	

Toelichting:

Ruimte voor estuariene processen: door het opvullen van een nevengeul wordt het meergeulenkarakter van de Westerschelde aangetast (daarmee dus strijdig met de langetermijnvisie waarbij de instandhouding van het meergeulstelsel uitgangspunt is). De fysieke ruimte in het estuarium neemt niet toe. Indien de morfologie van de Westerschelde ingrijpend gaat veranderen kan het mogelijk zelfs leiden tot negatieve (onomkeerbare) effecten aangezien het systeem nog verder vastgelegd wordt. Dit zal eerst verder onderzocht moeten worden.

Versterken natuurlijke kenmerken: er is sprake van een omzetting van een hoog-dynamische situatie naar een laag-dynamische. Mits op de juiste locatie kan de maatregel bijdragen aan realiseren van laagdynamische habitattypen. Daartegenover staat echter dat de aangrenzende platen hun isolatie verliezen ten opzichte van de vaste wal wat weer kan leiden tot negatieve effecten op soorten. De uiteindelijke score is locatiespecifiek, maar zou op bepaalde locaties mogelijk positief uit kunnen vallen.

Robuustheid maatregel: de maatregel biedt de mogelijkheid tot het realiseren van een grootschalig aaneengesloten gebied dat ook op de lange termijn in stand kan blijven. Wel zijn de morfologische effecten van de maatregel (nog) niet te overzien. De beheersing van de mate van sedimentatie is mogelijk een probleem.

Toezeggingen en convenanten: voor zover bekend is de maatregel niet strijdig met toezeggingen en convenanten.

Meekoppelen: meekoppelingen worden niet verwacht.

Maatschappelijk (lokaal) draagvlak: Enkele andere functies worden aangetast: visserijgebied gaat verloren, watersport. De commissie. Maljers schat de maatschappelijk draagvlak in als vrij groot.

Alternatieve financieringsmogelijkheden: lijken op voorhand niet aanwezig.

Minimale realisatietijd: de maatregel is relatief snel te realiseren.

Aantal betrokken partijen: Rijkswaterstaat.

Technische complexiteit: de maatregel is weinig complex, mits er genoeg zand voorradig is.

Procedurerisico's: voor opvullen / demping is een vergunning nodig (Natuurbeschermingswet 1998) en het is de vraag of die wordt afgegeven (bron: commissie Maljers). Mogelijk is een ontheffing nodig (Flora- en faunawet).
Kosteneffectiviteit: kosten zijn naar verwachting relatief laag.

SLIM STORTEN

Alternatief A12. Slim storten van gebaggerd sediment op schorranden

Wordt al door Rijkswaterstaat uitgevoerd als mitigerende maatregel voor het behouden van schorren en slikken in het kader van de verdere verruiming van de Westerschelde, en wordt om deze reden door de commissie niet meegenomen als een alternatief en ook niet verder beoordeeld.

PLAN WATERDUNEN

Alternatief A13. Zeewaartse uitbreiding van het plan Waterdunen

Beoordeling:

Natuurlijkheid	Draagvlak	Realisatietijd	Kosten
Ruimte voor estuariene processen	Toezeggingen en convenanten	Minimale realisatietijd	Kosteneffectiviteit
Versterken natuurlijke kenmerken	Meekoppelen	Aantal betrokken partijen	
Robuustheid	Maatschappelijk (lokaal) draagvlak	Technische complexiteit	
	Alternatieve financieringsmogelijkheden	Procedurerisico's	

Toelichting:

Ruimte voor estuariene processen: de fysieke ruimte in het estuarium neemt niet toe, daarnaast is er een zeer beperkte speelruimte voor natuurlijke processen als erosie en sedimentatie in verband met de noodzakelijkheid van harde constructies. Onduidelijk is hoe deze zeewaartse uitbreiding doorwerkt op de morfologie van de Voordelta. Mochten daar effecten optreden dan wordt de score zelfs negatief.

Versterken natuurlijke kenmerken: er is sprake van het uitruilen van ondiep zeewater voor terrestische (zandige) gebieden. Omdat ondiep-waternatuur wordt vervangen door terrestische (feitelijk inpolderen), levert een dergelijk eiland geen netto bijdrage aan het verbeteren van de staat van instandhouding voor het Natura 2000-gebied.

Robuustheid maatregel: De beheersintensiteit is afhankelijk van de hoogteligging en de aanwezigheid van harde constructies.

Toezeggingen en convenanten: de maatregel is niet strijdig met de toezegging van de minister van LNV aan de Tweede Kamer dat ontpoldering vooralsnog op basis van vrijwilligheid moet plaatsvinden.

Meekoppelen: met de ontwikkeling kan worden aangesloten bij functies die worden beoogd voor het plan Waterdunen.

Maatschappelijk (lokaal) draagvlak: politici en burgers zullen niet op voorhand tegen zijn, maar natuurorganisaties zijn dat mogelijk wel. Er gaan geen andere functies in het gebied verloren. Alleen de kustvisserij verliest enkele honderden hectare visgebied.

Alternatieve financieringsmogelijkheden: lijken op voorhand niet aanwezig.

Minimale realisatietijd: waarschijnlijk is een milieueffectrapportage nodig in het kader van de vergunningverlening (Wet beheer rijkswaterstaatswerken). De zeewaartse uitbreiding is vervolgens mogelijk wel snel te realiseren mits er geen gevolgen optreden voor de Voordelta.

Aantal betrokken partijen: het Rijk, waterschap.

Technische complexiteit: voor de aanleg zijn zware bouwkundige constructies noodzakelijk.

Belangrijk voor de technische complexiteit is het feit dat we nog maar weinig weten van de sedimenthuishouding in het mondingsgebied en de aansluitende delen van de Voordelta (Belgische kust, buitendelta Oosterschelde). Zolang dit het geval is, is het niet mogelijk de gevolgen van dit soort ingrepen te overzien, zodat uitvoering ervan aanzienlijke risico's voor de kustverdediging met zich meebrengt.

Procedurerisico's: kunnen misschien verwacht worden vanuit de natuurorganisaties als daar draagvlak ontbreekt. Het is niet uitgesloten dat de aanleg compensatie vereist vanwege het voorkomen van enkele soorten die op Annex I van de Vogelrichtlijn staan en thans op basis van de Flora- en faunawet zijn beschermd. Ook zullen er mogelijk voor de feitelijke aanleg van een dergelijk eiland één of meer ontheffingen (Flora- en faunawet) en een vergunning (Natuurbeschermingswet 1998) moeten worden verkregen.

Kosteneffectiviteit: de noodzaak van harde constructies die bestand zijn tegen de condities in dit gebied zal deze optie waarschijnlijk duur maken. Gezien de beperkte natuurwinst die er te halen valt, is de kosteneffectiviteit negatief.

COMCOAST (BUITENDIJKS)

Alternatief A14. Toepassen principes ComCoast (buitendijks) (maximaal, d.w.z. beide zijden van Westerschelde, 700 tot 1.400 ha)¹

Natuurlijkheid	Draagvlak	Realisatietijd	Kosten
Ruimte voor estuariene processen	Toezeggingen en convenanten	Minimale realisatietijd	Kosteneffectiviteit
Versterken natuurlijke kenmerken	Meekoppelen	Aantal betrokken partijen	
Robuustheid	Maatschappelijk (lokaal) draagvlak	Technische complexiteit	
	Alternatieve financieringsmogelijkheden	Procedurerisico's	

Toelichting:

Ruimte voor estuariene processen: door het terugleggen van de dijk neemt de fysieke ruimte in het estuarium met een 100-200 m brede strook toe. Commissie Maljers stelt dat ComCoast niets anders is dan een andere, meer gespreide, vorm van ontpolderen.

Versterken natuurlijke kenmerken: Om tijdens extreem hoogwater effectief te zijn bij het reduceren van de golfaanval, moeten de bufferzones hoog liggen, vooral als aan de kant

¹ Er bestaat ook een alternatief waarin bufferzones tegelijk dienen als sedimentatiezones, waardoor ze na verloop van tijd zouden meegroeien met de zeespiegel en daardoor ook aan de kustverdediging bijdragen. Om voldoende aanslibbing te garanderen zouden ze minder hoog moeten worden gedimensioneerd. Daardoor zou wellicht de dijk steviger moeten blijven, maar er zou wel een meegroeienzone ontstaan langs het estuarium. De haalbaarheid op korte termijn wordt niet groot geacht. Vandaar dat dit alternatief niet verder beschouwd is.

van het estuarium geen of slechts een lage dijk (zomerdijk) ligt. Hoge bufferzones leveren oninteressante habitats op.

Robuustheid maatregel: de maatregel draagt qua oppervlak bij aan het realiseren van een grootschaliger aaneengesloten gebied.

Toezeggingen en convenanten: voor zover bekend zijn er geen bestaande afspraken over ComCoast.

Meekoppelen: het idee achter Comcoast is dat er een sterke meekoppeling is met veiligheid.

Maatschappelijk (lokaal) draagvlak: laag. Langs een groot deel (70 km) moet een brede strook van 100-200 m. worden ontpolderd. Dit kan rekenen op veel weerstand (zie commissie Maljers).

Alternatieve financieringsmogelijkheden: de combinatie met veiligheid kan (aanzienlijke) medefinanciering opleveren; dijken hoeven minder fors gedimensioneerd te worden, er is minder onderhoud nodig en/of minder beschoeiing.

Minimale realisatietijd: door de vele procedures en grondverwervingen is het alternatief niet op korte termijn haalbaar.

Aantal betrokken partijen: veel; agrariërs, burgers, waterbeheerders. Door gevolgen van verzilting ook betrokkenheid van waterschappen en natuurorganisaties.

Technische complexiteit: er zijn geen grote technische problemen. Alhoewel het omvangrijke projecten zijn, is er ook veel ervaring mee.

Procedurerisico's: geen problemen te verwachten met de natuurbeschermingswetgeving, wel bewerkelijk door benodigde wijziging van bestemmingsplannen. Ook nodig is vergunning (WRO, bouwvergunning, Wet beheer waterstaatswerken). Het project is mer-plichtig.

Kosteneffectiviteit: er worden hoge kosten verwacht; voor grondverwerving, verwijderen oude dijken, bouw nieuwe dijken, waterbouwkundige voorzieningen, waterbouwkundige constructies, mogelijk kosten voor compensatie verzilting. Als gevolg hiervan zal de kosteneffectiviteit naar verwachting negatief uitpakken.

1.2.2

B: BINNENDIJKSE MAATREGELEN

BENUTTEN COMPENSATIE WCT

Alternatief B0.1. Benutten niet gebruikte compensatie voor de WCT (30 ha) en eventueel aangrenzende ontpoldering

Beoordeling:

Natuurlijkheid	Draagvlak	Realisatietijd	Kosten
Ruimte voor estuariene processen	Toezeggingen en convenanten	Minimale realisatietijd	Kosteneffectiviteit
Versterken natuurlijke kenmerken	Meekoppelen	Aantal betrokken partijen	
Robuustheid	Maatschappelijk (lokaal) draagvlak	Technische complexiteit	
	Alternatieve financieringsmogelijkheden	Procedurerisico's	

Toelichting:

Dit alternatief is vergelijkbaar met een (zeer) kleinschalige ontpoldering.

Ruimte voor estuariene processen: de fysieke ruimte in het estuarium neemt beperkt toe, en daarmee ook de ruimte voor kenmerkende estuariene processen. Alleen lokaal zullen effecten optreden.

Versterken natuurlijke kenmerken: er ontstaan nieuwe leefgebieden voor soorten en gunstige omstandigheden voor de vestiging van habitattypen. De vorming van de aanvoergeul gaat echter ten koste van het Rammekensschor.

Robuustheid maatregel: de maatregel is vanwege zijn geringe omvang weinig robuust.

Toezeggingen en convenanten: bij deze categorie maatregelen speelt de toezegging van de Tweede Kamer om vooralsnog uit te gaan van vrijwilligheid mogelijk een rol.

Meekoppelen: meekoppeling met andere functies wordt niet verwacht.

Maatschappelijk (lokaal) draagvlak: de commissie Maljers geeft aan dat er maatschappelijk geen problemen meer zijn omdat de benodigde landbouwgrond al was vergeven voor compensatie van de WCT. Onduidelijk is of dit ook betekent dat de grond al aangekocht is. Zo niet, dan kan er alsnog weerstand ontstaan, vergelijkbaar met de Hertogin Hedwigepolder.

Alternatieve financieringsmogelijkheden: lijken op voorhand niet aanwezig.

Minimale realisatietijd: alleen indien de WCT niet gerealiseerd wordt is dit een mogelijk alternatief. Gezien de onduidelijkheid hierover is realisatie op korte termijn waarschijnlijk niet haalbaar.

Aantal betrokken partijen: WCT, provincie Zeeland, landbouwsector.

Technische complexiteit: voor ontpolderingsprojecten zijn geen complexe constructies nodig. Het gaat vooral om dijkverleggingen en een eerste aanzet tot inrichting van het gebied.

Procedurerisico's: het verkrijgen van een vergunning (Natuurbeschermingswet 1998) is afhankelijk van de effecten op het Rammekensschor. Ontheffing nodig (Flora- en Faunawet; enige groeiplaats van Klein zeegras).

Kosteneffectiviteit: aangezien de grootste kostenpost zit in het verplaatsen van de dijken, wordt de kosteneffectief minder naarmate het oppervlak afneemt (er is dan relatief veel dijk aanwezig). Het is de vraag of deze maatregel kosteneffectief is.

Ontpoldering

ZEER GROOTSCHALIGE ONTPOLDERINGEN (>200 HA)

Alternatieven:

- B1.1.** Hertogin Hedwigepolder (295 ha),
- B1.3.** Polder Kruiningen (ca. 240 ha),
- B1.5.** Waardepolder-West (ca. 200 ha),
- B1.6.** Waardepolder-Oost (ca. 270 ha),
- B1.9.** Melopolder (ca. 400 ha),
- B1.10.** Zimmermanpolder (222 ha), in combinatie met Frederikapolder (350 ha)
- B1.11.** Van Alsteinpolder (346 ha),
- B1.13.** Kruispolder (256 ha),
- B1.15.** Paulinapolder / Thomaspolder (ca. 250 ha),
- B1.18.** Molenpolder (<100 ha) en Perkpolder (>200 ha),
- B1.23.** Everinge polder e.o (ca. 250 ha)

Natuurlijkheid	Draagvlak	Realisatietijd	Kosten
Ruimte voor estuariene processen	Toezeggingen en convenanten	Minimale realisatietijd	Kosteneffectiviteit
Versterken natuurlijke kenmerken	Meekoppelen	Aantal betrokken partijen	
Robuustheid	Maatschappelijk (lokaal) draagvlak	Technische complexiteit	
	Alternatieve financieringsmogelijkheden	Procedurerisico's	

Toelichting:

Ruimte voor estuariene processen: de fysieke ruimte in het estuarium neemt (sterk) toe, en daarmee ook de ruimte voor kenmerkende estuariene processen.

Versterken natuurlijke kenmerken²: er ontstaan nieuwe leefgebieden voor soorten en gunstige omstandigheden voor de vestiging van habitattypen. Welke leefgebieden er mogelijk ontstaan hangt per polder onder andere af van de hoogteligging van de bodem, de bodemsamenstelling, de mogelijkheden voor kreekvorming en de mate van expositie aan stroming.

Robuustheid maatregel: de maatregel draagt qua omvang sterk bij (> 200 ha) aan een relatief grootschalig schorregebied waar de invloed van estuariene dynamiek landschapsvormend is. De beheersintensiteit is afhankelijk van de hoogteligging van het schor. De ligging van de polder bepaalt in belangrijke mate de robuustheid van de nieuwe natuur³.

Toezeggingen en convenanten: bij deze categorie maatregelen speelt de toezegging van de minister van LNV aan de Tweede Kamer om vooralsnog uit te gaan van vrijwilligheid.

Meekoppelen: mogelijk kan het grootschalig aanpakken van ontpolderingen (> 300 ha) gecombineerd worden met andere functies, zoals wonen aan water / natuur, bedrijventerreinen, aquacultuur, et cetera.

Maatschappelijk (lokaal) draagvlak: ontpolderingen kunnen bij voorbaat, ongeacht de omvang, niet rekenen op draagvlak, behalve dan bij natuurorganisaties. Zoals bij de Hertogin Hedwigepolder gebleken is, kan een niet meewerkende eigenaar zorgen voor verlies aan draagvlak.

Alternatieve financieringsmogelijkheden: alleen als meegekoppeld wordt met andere functies is er kans op alternatieve financiering en mogelijk ook subsidies.

Minimale realisatietijd: mits op basis van vrijwilligheid kan het snel gerealiseerd worden. Als er onteigend moet worden, dan neemt de realisatietijd toe.

Aantal betrokken partijen: afhankelijk van de polder meerdere eigenaren en / of pachters.

² De vragen welke leefgebieden er in elke polder precies kunnen ontstaan wordt in deze quick scan niet in detail per polder beschouwd, maar als aandachtspunt neergelegd voor de verdere zoektocht van de commissie naar geschikte alternatieven. Mocht de keuze vallen op een andere grootschalige ontpoldering, dan zal meer in detail gekeken worden naar de mogelijkheden.

³ De robuustheid wordt in deze quick scan niet in detail per polder bekeken, maar als aandachtspunt neergezet voor de verdere zoektocht van de commissie naar geschikte alternatieven. Mocht de keuze vallen op een andere grootschalige ontpoldering, dan zal meer in detail gekeken worden naar de hoogteligging van de polder en de kansen voor natuur.

Technische complexiteit: voor ontpolderingsprojecten zijn geen complexe constructies nodig.

Het gaat vooral om dijkverleggingen en de eerste aanzet tot inrichting van het gebied.

Procedurerisico's: indien het op basis van vrijwilligheid gebeurt, worden weinig procedurerisico's verwacht, tenzij er strikt beschermde soorten in het gebied aanwezig zijn (Flora- en faunawet). Indien toch gekozen wordt voor de weg van onteigening dan gelden hier aparte procedures voor.

Kosteneffectiviteit: inrichtingskosten voor ontpolderingsprojecten schommelen tussen 150.000 tot 400.000 euro per hectare. De kosten lopen voornamelijk op als gevolg van het verplaatsen van dijken. De hoogte van de kosten is verder afhankelijk van de ligging, de omvang en de vorm van het gebied en van de inrichting. Onderhoud- en beheerkosten zijn gemiddeld 50.000 euro per hectare. Over het algemeen zijn grootschalige ontpolderingen het meest kosteneffectief aangezien maximale natuurwinst wordt bereikt en er geen kostbare kunstwerken noodzakelijk zijn

UITBREIDING ZWIN

Alternatief B1.2. *Uitbreiding Zwin door extra ontpolderingen (Willem Leopoldpolder en/of Versche polder)*

Er is een uitgebreide MER-studie Zwin uitgevoerd waarbij naar verschillende alternatieven gekeken is. Er is onduidelijkheden over maatschappelijke en juridische haalbaarheid van nog grotere ontpolderingen. Om die reden wordt het door de commissie niet meegenomen als een alternatief en ook niet verder beoordeeld.

GROOTSCHALIGE ONTPOLDERINGEN (100-200 HA)

Alternatieven:

B1.4. Kruiningen-Oost / Oost-Inkelpolder (ca. 190 ha),

B1.7. Valkenisse- en Mairepolder (ca. 130 ha),

B1.14. Polder Tienhonderd (ca. 160 ha)

B1.19. Polder tussen Kreekrak en Westerschelde (ca. 110 ha)

Natuurlijkheid	Draagvlak	Realisatietijd	Kosten
Ruimte voor estuariene processen	Toezeggingen en convenanten	Minimale realisatietijd	Kosteneffectiviteit
Versterken natuurlijke kenmerken	Meekoppelen	Aantal betrokken partijen	
Robuustheid	Maatschappelijk (lokaal) draagvlak	Technische complexiteit	
	Alternatieve financieringsmogelijkheden	Procedurerisico's	

Toelichting:

Ruimte voor estuariene processen: de fysieke ruimte in het estuarium neemt minder toe dan bij grootschalige ontpolderingen, en daarmee neemt ook de ruimte voor kenmerkende estuariene processen (iets) minder toe.

Versterken natuurlijke kenmerken: er ontstaan nieuwe leefgebieden voor soorten en gunstige omstandigheden voor de vestiging van habitattypen, maar (iets) minder dan bij grootschalige ontpolderingen.

Robuustheid maatregel: de maatregel draagt qua omvang bij (> 100 ha) aan het areaal schorregebied waar de invloed van estuariene dynamiek landschapsvormend is. Verder gelden dezelfde argumenten als voor grootschalige ontpolderingen.

Toezeggingen en convenanten: vergelijkbaar met de zeer grootschalige ontpoldering.

Meekoppelen: gezien de beperktere omvang van de ontpolderingen is functiecombinatie waarschijnlijk niet mogelijk, omdat dan te weinig ruimte overblijft om estuariene natuur te creëren.

Maatschappelijk (lokaal) draagvlak: ontpolderingen kunnen bij voorbaat, ongeacht de omvang, niet rekenen op draagvlak, behalve bij natuurorganisaties.

Alternatieve financieringsmogelijkheden: lijken op voorhand niet aanwezig.

Minimale realisatietijd: vergelijkbaar met de zeer grootschalige ontpoldering.

Aantal betrokken partijen: vergelijkbaar met de zeer grootschalige ontpoldering.

Technische complexiteit: vergelijkbaar met de zeer grootschalige ontpoldering.

Procedurerisico's: vergelijkbaar met de zeer grootschalige ontpoldering.

Kosteneffectiviteit: aangezien de grootste kostenpost zit in het verplaatsen van de dijken, is een (of meerdere) kleinere polder(s) met relatief gezien meer dijk minder kosteneffectief dan een grote polder.

KLEINSCHALIGE ONTPOLDERINGEN (<100 HA)

Alternatieven:

- B1.8.** Emmanuelpolder (ca. 90 ha),
- B1.12.** Wilhelmuspolder (77 ha),
- B1.16.** Serarendspolder (60 ha),
- B1.17.** Hellegatpolder (90 ha),
- B1.21.** Willem-Annapolder (ca. 40 ha),
- B1.22.** Nieuwe-Hoondert polder (ca. 90 ha)

Herlocatie van dijken (gedeeltelijke ontpoldering) kan voor alle polders toegepast worden.

Natuurlijkheid	Draagvlak	Realisatietijd	Kosten
Ruimte voor estuariene processen	Toezeggingen en convenanten	Minimale realisatietijd	Kosteneffectiviteit
Versterken natuurlijke kenmerken	Meekoppelen	Aantal betrokken partijen	
Robuustheid	Maatschappelijk (lokaal) draagvlak	Technische complexiteit	
	Alternatieve financieringsmogelijkheden	Procedurerisico's	

Toelichting:

Ruimte voor estuariene processen: de fysieke ruimte in het estuarium neemt beperkt toe, en daarmee ook de ruimte voor kenmerkende estuariene processen.

Versterken natuurlijke kenmerken: er ontstaan nieuwe leefgebieden voor soorten en gunstige omstandigheden voor de vestiging van habitattypen. Afhankelijk van de locatie van de polders gaat dit mogelijk ten koste van voorliggend slik en/of schor. Omvang is echter beperkter dan bij grotere ontpolderingen.

Robuustheid maatregel: de maatregel draagt qua omvang beperkt bij (< 100 ha) aan het areaal schorregebied waar de invloed van estuariene dynamiek landschapsvormend is.

Verder gelden dezelfde argumenten als voor grootschalige ontpolderingen.

Toezeggingen en convenanten: vergelijkbaar met de zeer grootschalige ontpoldering.

Meekoppelen: meekoppeling met andere functies wordt niet verwacht.

Maatschappelijk (lokaal) draagvlak: vergelijkbaar met de zeer grootschalige ontpoldering.

Alternatieve financieringsmogelijkheden: lijken op voorhand niet aanwezig.

Minimale realisatietijd: vergelijkbaar met de zeer grootschalige ontpoldering.

Aantal betrokken partijen: vergelijkbaar met de zeer grootschalige ontpoldering

Technische complexiteit: vergelijkbaar met de zeer grootschalige ontpoldering

Procedurerisico's vergelijkbaar met de zeer grootschalige ontpoldering.

Kosteneffectiviteit: aangezien de grootste kostenpost zit in het verplaatsen van de dijken, wordt de kosteneffectief minder naarmate het oppervlak afneemt (er is dan relatief veel dijk aanwezig).

SLUFTER OP WALCHEREN

Alternatief B1.24. Aanleg Slufter op Walcheren (areaal nog onduidelijk)

Beoordeling:

Natuurlijkheid	Draagvlak	Realisatietijd	Kosten
Ruimte voor estuariene processen	Toezeggingen en convenanten	Minimale realisatietijd	Kosteneffectiviteit
Versterken natuurlijke kenmerken	Meekoppelen	Aantal betrokken partijen	
Robuustheid	Maatschappelijk (lokaal) draagvlak	Technische complexiteit	
	Alternatieve financieringsmogelijkheden	Procedurerisico's	

Toelichting:

Ruimte voor estuariene processen: de fysieke ruimte waarbinnen natuurlijke processen landschapsvormend zijn, neemt beperkt toe in de monding van de Westerschelde.

Versterken natuurlijke kenmerken: een slufter kan worden gekenmerkt door interessante vegetaties karakteristiek voor het overgangsgebied tussen duin en strand. Indien het gebied niet verstoord wordt door bezoekers (en honden), zouden enkele soorten kustvogels er kunnen broeden. Indien de ontpoldering van het Zwin bijdraagt aan de gunstige staat van instandhouding van de Westerschelde, moet dit ook kunnen gelden voor dit alternatief.

Robuustheid maatregel: gezien de breedte van de duinen, tevens een primaire waterkering, zal de invloed van de zee in de slufter beperkt zijn. Het is twijfelachtig of de invloed van de zee dusdanig is dat van intensief beheer kan worden afgezien. Daarnaast is de schaal van de slufter waarschijnlijk beperkt.

Toezeggingen en convenanten: heeft voor zover bekend geen invloed op toezeggingen en convenanten.

Meekoppelen: met het beleid ten aanzien van zwakke schakels (veiligheid).

Maatschappelijk (lokaal) draagvlak: door de commissie Maljers werd al grote weerstand verwacht, onder andere omdat voor de aanleg een aanzienlijk aantal recreatiewoningen

zal moeten verdwijnen en mogelijk beperkingen opgelegd worden aan dagrecreatieve mogelijkheden.

Alternatieve financieringsmogelijkheden: lijken op voorhand niet aanwezig.

Minimale realisatietijd: het is de vraag of dit alternatief, gezien de veiligheid die ermee gemoeid is, op korte termijn te realiseren is.

Aantal betrokken partijen: gemeente Vlissingen, recreatieonderneming en veel burgers / recreanten, landbouwsector (verzilting).

Technische complexiteit: er zijn geen ingewikkelde technische constructies noodzakelijk.

Belangrijk is wel dat de veiligheid niet in gevaar komt.

Procedurerisico's: gezien het grote aantal betrokken partijen en de verwachte weerstand is de kans op procedures aanzienlijk.

Kosteneffectiviteit: gezien de beperkte meerwaarde voor de natuur in de Westerschelde is het de vraag of het alternatief kosteneffectief is.

OVERCOMPENSATIE 2^E VERDIEPING

Alternatief B1.25 Benutten overcompensatie 2e verdieping Westerschelde (Perkpolder 35 ha)

In de eindselectie van de commissie Maljers is het aangeduid als bruikbaar alternatief. Het wordt meegenomen in het spoorboekje van de provincie Zeeland met betrekking tot het Natuurpakket Westerschelde, en wordt om deze reden door de commissie niet meegenomen als een alternatief en ook niet beoordeeld.

UITBREIDING PLAN PERKPOLDER

Alternatief B1.26. Uitbreiden natuurontwikkeling Plan Perkpolder

Dit alternatief wordt meegenomen in het spoorboekje van de provincie Zeeland met betrekking tot het Natuurpakket Westerschelde, en wordt om deze reden door de commissie niet meegenomen als een alternatief en ook niet beoordeeld.

AANGRENZENDE EHS GEBIEDEN

Alternatieven:

B1.27. Overige aangrenzende EHS

B1.28. Binnendijkse brakke gebieden aan het estuarium toevoegen (Margarethapolder)

Het gaat hier veelal om het toevoegen van bestaande of nog in te richten binnendijkse natuur (EHS) aan het estuarium. De gebieden moeten veelal omgevormd worden naar (semi)estuariene natuur; dit gaat ten koste van bestaande (zoete of brakke) natuurwaarden.

Natuurlijkheid	Draagvlak	Realisatietijd	Kosten
Ruimte voor estuariene processen	Toezeggingen en convenanten	Minimale realisatietijd	Kosteneffectiviteit
Versterken natuurlijke kenmerken	Meekoppelen	Aantal betrokken partijen	
Robuustheid	Maatschappelijk (lokaal) draagvlak	Technische complexiteit	
	Alternatieve financieringsmogelijkheden	Procedurerisico's	

Toelichting:

Ruimte voor estuariene processen: de fysieke ruimte in het estuarium neemt toe, en daarmee ook de ruimte voor kenmerkende estuariene processen.

Versterken natuurlijke kenmerken: ontstaan en / of uitbreiding van leefgebieden voor soorten en gunstige omstandigheden voor de ontwikkeling en / of vestiging van habitattypen (schorren en slikken). In het geval van bestaande natuur gaan er wel zoete of brakke natuurwaarden verloren.

Robuustheid maatregel: de maatregel draagt qua oppervlak beperkt bij tot het realiseren van een grootschaliger aaneengesloten gebied.

Toezeggingen en convenanten: heeft voor zover bekend geen invloed op toezeggingen en convenanten.

Meekoppelen: meekoppeling met andere functies wordt niet verwacht.

Maatschappelijk (lokaal) draagvlak: gebieden zijn in beheer bij natuurbeherende organisaties.

Als zij voor zijn dan is het draagvlak grotendeels geregeld.

Alternatieve financieringsmogelijkheden: lijken op voorhand niet aanwezig.

Minimale realisatietijd: is afhankelijk van de maatregelen die nodig zijn om het gebied om te vormen en / of aan te laten sluiten bij het estuarium.

Aantal betrokken partijen: voornamelijk natuurbeherende organisaties.

Technische complexiteit: op voorhand wordt niet verwacht dat er complexe constructies noodzakelijk zijn.

Procedurerisico's: de EHS-gebieden vallen niet onder de Natuurbeschermingswet 1998, dus is hiervoor geen vergunning nodig. Wel is er een ontheffing nodig (Flora- en Faunawet) en een toetsing aan de Spelregels EHS (ënee, tenzij-principe).

Kosteneffectiviteit: is afhankelijk van de natuurwaarden die het oplevert in relatie tot de kosten die nodig zijn om het gebied geschikt te maken.

**HERDIJKTE ZWARTE
POLDER**

Alternatief B1.29. Ontpolderen herdijkte Zwarte polder

In de polder heeft recentelijk natuurontwikkeling plaatsgevonden in het kader van de compensatie voor een eerdere verdieping van de Westerschelde. Om deze reden wordt het door de commissie niet meegenomen als een alternatief en ook niet beoordeeld.

Herstel van natuurlijke overgangen en gradiënten:

NOORDELIJKE BRAAKMAN

Alternatief B2.1. Noordelijke Braakman en/of omliggende polders in contact brengen met de Westerschelde

De suggestie is gedaan in het NOPSE. Het alternatief wordt meegenomen in het spoorboekje van de provincie Zeeland met betrekking tot het Natuurpakket Westerschelde, en wordt om deze reden door de commissie niet meegenomen als een alternatief en ook niet beoordeeld.

BRAAKMAN-ZUID

Alternatief B2.2. Zuidelijke Braakman in contact brengen met de Westerschelde (192-351 ha, afhankelijk van getijverschil in het bekken)

Beoordeling:

Natuurlijkheid	Draagvlak	Realisatietijd	Kosten
Ruimte voor estuariene processen	Toezeggingen en convenanten	Minimale realisatietijd	Kosteneffectiviteit
Versterken natuurlijke kenmerken	Meekoppelen	Aantal betrokken partijen	
Robuustheid	Maatschappelijk (lokaal) draagvlak	Technische complexiteit	
	Alternatieve financieringsmogelijkheden	Procedurerisico's	

Toelichting:

Ruimte voor estuariene processen: de fysieke ruimte in het estuarium neemt nauwelijks toe, aangezien de getijdestroom door een relatief smalle goot en over een aanzienlijke afstand richting de zuidelijke Braakman wordt geleid.

Versterken natuurlijke kenmerken: er ontstaan beperkt nieuwe leefgebieden voor soorten en beperkte omstandigheden voor de vestiging van habitattypen; de relatie met de doelen van de Westerschelde is gering. Het is twijfelachtig of er hoogwaardige natuur zal ontstaan. Daarentegen gaat er wel waardevolle zoete natuur verloren.

Robuustheid maatregel: de maatregel is in zijn huidige opzet niet robuust, de gunstige situatie voor estuariene natuur na natuurherstel zal als gevolg van de beperkte dynamiek en vegetatiesuccessie snel verminderen. De levensduur van het intergetijdegebied wordt ingeschat op enkele tientallen jaren.

Toezeggingen en convenanten: heeft voor zover bekend geen invloed op toezeggingen en convenanten.

Meekoppelen: mogelijk kan er meekoppeling plaatsvinden met initiatieven zoals telen van tong op land, zilte culturen et cetera.

Maatschappelijk (lokaal) draagvlak: er gaat landbouwgrond verloren als gevolg van verzilting

Alternatieve financieringsmogelijkheden: lijken op voorhand niet aanwezig.

Minimale realisatietijd: lijkt op korte termijn niet realiseerbaar (nader onderzocht naar aanleiding van commissie Maljers).

Aantal betrokken partijen: veel; diverse grondeigenaren, pachters.

Technische complexiteit: het lijkt een vrij complexe onnatuurlijke constructie die gebouwd moet worden om het getij ver het gebied in te kunnen krijgen.

Procedurerisico's: er is een ontheffing nodig (Flora- en Faunawet). Vraag is of deze verleend wordt.

Kosteneffectiviteit: de geringe natuurwinst zorgt voor een negatieve score op kosteneffectiviteit.

GGG SCHORREN VAN
OSSENDRECHT

Alternatief B2.3. Gecontroleerd getij in voormalige schorren Ossendrecht (132 ha)

Dit alternatief is vergelijkbaar met alternatief **B1.27**. De polder is nu ontwikkeld als binnendijks natuurgebied. Gezien de ligging van de polder is ontpoldering waarschijnlijk niet mogelijk maar kan een verbinding gerealiseerd worden middels gecontroleerd getij.

Beoordeling:

Natuurlijkheid	Draagvlak	Realisatietijd	Kosten
Ruimte voor estuariene processen	Toezeggingen en convenanten	Minimale realisatietijd	Kosteneffectiviteit
Versterken natuurlijke kenmerken	Meekoppelen	Aantal betrokken partijen	
Robuustheid	Maatschappelijk (lokaal) draagvlak	Technische complexiteit	
	Alternatieve financieringsmogelijkheden	Procedurerisico's	

Toelichting:

Ruimte voor estuariene processen: de fysieke ruimte in het estuarium neemt toe, en daarmee ook de ruimte voor kenmerkende estuariene processen. Wel is het zo dat het doorlaatmiddel bepaalt in welke mate er ruimte gegeven wordt aan de invloed van getij en daarmee aan estuariene processen.

Versterken natuurlijke kenmerken: ontstaan en/of uitbreiding van leefgebieden voor soorten en gunstige omstandigheden voor de ontwikkeling en/of vestiging van habitattypen (schorren en slikken). In het geval van bestaande natuur gaan er wel zoete of brakke natuurwaarden verloren.

Robuustheid maatregel: de maatregel draagt qua oppervlak beperkt bij tot het realiseren van een grootschaliger aaneengesloten gebied. De mate van getij is bepalend voor de sedimentatiesnelheid in het gebied en daarmee voor de robuustheid van het systeem.

Toezeggingen en convenanten: heeft voor zover bekend geen invloed op toezeggingen en convenanten.

Meekoppelen: meekoppeling met andere functies wordt niet verwacht.

Maatschappelijk (lokaal) draagvlak: gebied is in beheer bij Staatsbosbeheer. Zij hebben dit alternatief zelf ingebracht.

Alternatieve financieringsmogelijkheden: lijken op voorhand niet aanwezig.

Minimale realisatietijd: is afhankelijk van de maatregelen die nodig zijn om het gebied om te vormen en/of aan te laten sluiten bij het estuarium, maar lijkt gunstig.

Aantal betrokken partijen: Staatsbosbeheer, Waterschap en RWS.

Technische complexiteit: op voorhand wordt niet verwacht dat er complexe constructies noodzakelijk zijn.

Procedurerisico's: de EHS-gebieden vallen niet onder de Natuurbeschermingswet 1998, dus is hiervoor geen vergunning nodig. Wel is er een ontheffing nodig (Flora- en Faunawet) en een toetsing aan de Spelregels EHS (ënee, tenzij-principe).

Kosteneffectiviteit: is sterk afhankelijk van de natuurwaarden die het oplevert in relatie tot de kosten die nodig zijn om het gebied geschikt te maken.

DOORLATEN /
KREEKHERSTEL

Alternatieven:

- B2.4.** Doorlaat Quarleshaven (N006)
- B2.5.** Doorlaat kreek Nummer een (N004)
- B2.6.** Doorlaat Nieuwesluis (N003)
- B2.7.** Doorlaat Plaskreek (N005)
- B2.8.** Doorlaat Hellegatpolder (N014)
- B2.9.** Doorlaat Biezelingse ham (N017)
- B2.10.** Doorlaat Kruiningen (N020)
- B2.11.** Doorlaat Paal (N023)

Beoordeling:

Natuurlijkheid	Draagvlak	Realisatietijd	Kosten
Ruimte voor estuariene processen	Toezeggingen en convenanten	Minimale realisatietijd	Kosteneffectiviteit
Versterken natuurlijke kenmerken	Meekoppelen	Aantal betrokken partijen	
Robuustheid	Maatschappelijk (lokaal) draagvlak	Technische complexiteit	
	Alternatieve financieringsmogelijkheden	Procedurerisico's	

Toelichting:

Ruimte voor estuariene processen: de fysieke ruimte in het estuarium neemt niet toe, wel kan de reikwijdte van de estuariene dynamiek toenemen.

Versterken natuurlijke kenmerken: de maatregel kan beperkt bijdragen aan de kwaliteitsverhoging van leefgebieden van soorten waarvoor een uitbreidingsopgave geldt (bijvoorbeeld extra voedsel voor visetende vogels) en voor de kwaliteitsverhoging van habitats (herstel verbindingen estuarium met achterland, zoet-zout overgangen).

Robuustheid maatregel: de maatregel zorgt voor een betere wateruitwisseling tussen de omliggende polderwateren en de Westerschelde. De aantakkingen kunnen bijdragen aan een geleidelijke zout-zoet overgang in zowel de Westerschelde als de polderwateren. De bijdrage aan de zout-zoet overgang is sterk gekoppeld aan het sluisbeheer (permanent, occasioneel).

Toezeggingen en convenanten: er zijn geen afspraken bekend.

Meekoppelen: meekoppelingen met andere functies worden niet verwacht. Indien de zoet-zoutovergang binnendijs komt te liggen ontstaan er mogelijk nadelige gevolgen voor de landbouw. Door verzilting kan schade optreden.

Maatschappelijk (lokaal) draagvlak: als gevolg van verzilting kan landbouw in de omgeving schade ondervinden. Geen landbouwgrondaankoop nodig. Maatregel kan naar verwachting op draagvlak rekenen bij burgers en natuurorganisaties.

Alternatieve financieringsmogelijkheden: niet bekend of er alternatieve financieringsmogelijkheden zijn.

Minimale realisatietijd: de maatregel is relatief snel te realiseren.

Aantal betrokken partijen: Rijkswaterstaat (in verband met veiligheid en scheepvaart), waterschappen, landbouwsector.

Technische complexiteit: er is veel ervaring met dergelijke technische constructies.

Procedurerisico's: vergunningen nodig (Wet op de waterkering). Indien aangesloten wordt bij kreekresten met natuurwaarden is mogelijk ook een ontheffing nodig (Flora- en Faunawet).
Kosteneffectiviteit: het vervangen / versterken van sluizen is relatief kostenintensief.

AQUAPOLDER

B2.12. Aquapolder (zoute aquacultures)

Dit alternatief omvat het realiseren van landbouw in zilte polders, waar voor zilte landbouwproducten gunstige productieomstandigheden worden geschapen.

Beoordeling:

Natuurlijkheid	Draagvlak	Realisatietijd	Kosten
Ruimte voor estuariene processen	Toezeggingen en convenanten	Minimale realisatietijd	Kosteneffectiviteit
Versterken natuurlijke kenmerken	Meekoppelen	Aantal betrokken partijen	
Robuustheid	Maatschappelijk (lokaal) draagvlak	Technische complexiteit	
	Alternatieve financieringsmogelijkheden	Procedurerisico's	

Toelichting:

Ruimte voor estuariene processen: de fysieke ruimte in het estuarium neemt niet toe.

Versterken natuurlijke kenmerken: de maatregel draagt, door het landbouwkundige gebruik van de gronden, naar verwachting nauwelijks bij het versterken van de natuurlijke kenmerken. Er ontstaan mogelijk nieuwe leefgebieden voor soorten, maar dit is afhankelijk van de inrichting en het gebruik van het gebied.

Robuustheid maatregel: de maatregel is in zijn huidige opzet niet robuust, er is continu patroonbeheer noodzakelijk.

Toezeggingen en convenanten: er zijn geen afspraken bekend.

Meekoppelen: de landbouwsector heeft mogelijk baat bij de inrichting van een gebied als aquapolder, maar heeft daar tot nu toe nog nauwelijks belangstelling voor getoond. Mogelijk ontstaan er ook mogelijkheden voor bedrijvigheid in de recreatiesector.

Maatschappelijk (lokaal) draagvlak: er moet zoete landbouwgrond worden omgezet naar zilte landbouwgrond. Waarschijnlijk is er lokaal net zo min draagvlak als voor ontpoldering; bij de natuurorganisaties is minder draagvlak dan voor ontpoldering. Er bestaat vanuit de landbouwsector nog weinig belangstelling voor zilte/aquacultures.

Alternatieve financieringsmogelijkheden: niet bekend is of er alternatieve financieringsmogelijkheden zijn. Mogelijk is er sprake van subsidies voor pilots aquaculture.

Minimale realisatietijd: de meeste benodigde grond is in particulier bezit en grondverwerving kost de nodige tijd. De vraag is of boeren bereid zijn hun gronden op basis van vrijwilligheid te verkopen of over te stappen op aquacultures.

Aantal betrokken partijen: gemeenten, landbouw, waterschappen, mogelijk ook recreatiesector.

Technische complexiteit: er is veel ervaring met de bouw van in- en uitlaatwerken. De verlegging van de grens zout-zoet en de verziltingsproblematiek is complexer.

Procedurerisico's: vergunningen nodig (Wet op de waterkering) en projecten zijn mer-beoordelingsplichtig en mogelijk ook mer-plichtig. Door grondverwerving wel risico's. Kosteneffectiviteit: de aanleg van kunstwerken in relatie tot de onduidelijkheid over de opbrengstmogelijkheden voor de landbouw en de geringe natuurwinst maken dit een weinig kosteneffectieve maatregel.

BINNENDIJKSE ZOUTE NATUUR

Alternatief B2.13. *Binnendijkse zoute/brakke natuur (zonder ontpoldering), incl. de aanleg van een doorlaatmiddel (>200 ha)*

Alle polders die in aanmerking komen voor ontpoldering kunnen ook ingericht worden als gebied met gecontroleerd gereduceerd getij.

Natuurlijkheid	Draagvlak	Realisatietijd	Kosten
Ruimte voor estuariene processen	Toezeggingen en convenanten	Minimale realisatietijd	Kosteneffectiviteit
Versterken natuurlijke kenmerken	Meekoppelen	Aantal betrokken partijen	
Robuustheid	Maatschappelijk (lokaal) draagvlak	Technische complexiteit	
	Alternatieve financieringsmogelijkheden	Procedurerisico's	

Toelichting:

Ruimte voor estuariene processen: door de inrichting van het gebied als gecontroleerd gereduceerd getijdegebied neemt de fysieke ruimte in het estuarium toe. De maatregel heeft een positieve bijdrage aan de estuariene processen in de Westerschelde (fysische processen, en ecologische processen)⁴.

Versterken natuurlijke kenmerken: er ontstaan nieuwe leefgebieden voor soorten en geschikte condities voor het ontstaan van habitattypen.

Robuustheid maatregel: de maatregel is in zijn huidige opzet niet robuust, er is continu patroonbeheer noodzakelijk. De mate waarin beheer moet worden toegepast is echter afhankelijk van de mate waarin de getijdeinvloed wordt toegelaten.

Toezeggingen en convenanten: geen afspraken bekend.

Meekoppelen: mogelijk ontstaan er mogelijkheden voor bedrijvigheid in de recreatiesector.

Maatschappelijk (lokaal) draagvlak: er moet landbouwgrond worden omgezet in natuurgebied en via verzilting kan landbouw in de omgeving schade ondervinden. Waarschijnlijk is lokaal net zo min draagvlak als voor ontpoldering, zeker ook omdat er bij de natuurorganisaties minder draagvlak is dan voor ontpoldering.

Alternatieve financieringsmogelijkheden: niet bekend of er alternatieve financieringsmogelijkheden zijn.

Minimale realisatietijd: de meeste benodigde grond is in particulier bezit en grondverwerving kost de nodige tijd. De vraag is ook hier of boeren bereid zijn hun gronden op basis van vrijwilligheid te verkopen.

⁴ Cleveringa, J., et al., Natuurherstel Westerschelde door ontpolderen? Inhoudelijke overwegingen bij natuurherstelmaatregelen, Alkyon, 2008.

Aantal betrokken partijen: gemeenten, landbouw, waterschappen, mogelijk ook recreatiesector.

Technische complexiteit: er is veel ervaring met de bouw van in- en uitlaatwerken. De doorwerking van gedempt getij op het gebied is echter complexer.

Procedurerisico's: vergunningen nodig (Wet op de waterkering) en projecten zijn mer-beoordelingsplichtig en mogelijk ook mer-plichtig. Door grondverwerving wel risico's.

Kosteneffectiviteit: kosten betreffen grondverwerving, mogelijke schadevergoedingen en aanleg en beheer van werken. Ten opzichte van ontpolderingen is relatief veel grond nodig om te voldoen aan de opgave voor natuurherstel in de Westerschelde.

WATERDUNEN

Alternatief B2.14. Plan Waterdunen

De maatregel maakt onderdeel uit van het maatregelenpakket van de provincie Zeeland voor het middengebied en wordt daarom niet door de commissie meegenomen als alternatief en ook niet beoordeeld.

Herstel van binnendijkse gebieden:

GEBIEDSONTWIKKELING BAARLAND

Alternatief B3.1. Binnendijkse gebiedsontwikkeling (zuid)oostelijk van Baarland (Zuid-Beveland)

Natuurlijkheid	Draagvlak	Realisatietijd	Kosten
Ruimte voor estuariene processen	Toezeggingen en convenanten	Minimale realisatietijd	Kosteneffectiviteit
Versterken natuurlijke kenmerken	Meekoppelen	Aantal betrokken partijen	
Robuustheid	Maatschappelijk (lokaal) draagvlak	Technische complexiteit	
	Alternatieve financieringsmogelijkheden	Procedurerisico's	

Toelichting:

Ruimte voor estuariene processen: de fysieke ruimte in het estuarium neemt niet toe. De maatregel heeft een positieve bijdrage aan de estuariene processen in de Westerschelde (fysische processen, en ecologische processen)⁵.

Versterken natuurlijke kenmerken: er ontstaan nieuwe leefgebieden voor soorten en geschikte condities voor het ontstaan van habitattypen.

Robuustheid maatregel: de maatregel is in zijn huidige opzet niet robuust, er is continu patroonbeheer noodzakelijk. De mate waarin beheer moet worden toegepast is echter afhankelijk van de mate waarin de getijdeinvloed wordt toegelaten.

Toezeggingen en convenanten: geen afspraken bekend.

Meekoppelen: mogelijk ontstaan er mogelijkheden voor bedrijvigheid in de recreatiesector.

⁵ Cleveringa, J., et al., Natuurherstel Westerschelde door ontpolderen? Inhoudelijke overwegingen bij natuurherstelmaatregelen, Alkyon, 2008.

Maatschappelijk (lokaal) draagvlak: er moet landbouwgrond worden omgezet in natuurgebied en via verzilting kan landbouw in de omgeving schade ondervinden. Waarschijnlijk lokaal net zo min draagvlak als voor ontpoldering, zeker ook omdat er bij natuurorganisaties minder draagvlak is dan voor ontpoldering.

Alternatieve financieringsmogelijkheden: niet bekend of er alternatieve financieringsmogelijkheden zijn.

Minimale realisatietijd: de meeste benodigde grond is in particulier bezit en grondverwerving kost de nodige tijd. De vraag is ook hier of boeren bereid zijn hun gronden op basis van vrijwilligheid te verkopen.

Aantal betrokken partijen: gemeenten, landbouw, waterschappen, mogelijk ook recreatiesector.

Technische complexiteit: er is veel ervaring met de bouw van in- en uitlaatwerken. De verlegging van de grens zout-zoet en de verziltingsproblematiek is complexer.

Procedurerisico's: vergunningen nodig (Wet op de waterkering), projecten zijn mer-beoordelingsplichtig en mogelijk ook mer-plichtig. Door grondverwerving wel risico's.

Kosteneffectiviteit: kosten betreffen grondverwerving, mogelijke schadevergoedingen en aanleg en beheer van werken. Kosteneffectiviteit gemiddeld tot positief (commissie Maljers). Ten opzichte van ontpolderingen is relatief veel grond nodig om te voldoen aan de opgave voor natuurherstel in de Westerschelde.

COMCOAST PRINCIPE TOEPASSEN

Alternatief B3.2. Toepassen principes ComCoast (binnendijs)

Natuurlijkheid	Draagvlak	Realisatietijd	Kosten
Ruimte voor estuariene processen	Toezeggingen en convenanten	Minimale realisatietijd	Kosteneffectiviteit
Versterken natuurlijke kenmerken	Meekoppelen	Aantal betrokken partijen	
Robuustheid	Maatschappelijk (lokaal) draagvlak	Technische complexiteit	
	Alternatieve financieringsmogelijkheden	Procedurerisico's	

Toelichting:

Ruimte voor estuariene processen: doordat alleen bij extreme omstandigheden water over de dijk komt is er geen sprake van ruimte voor estuariene processen.

Versterken natuurlijke kenmerken: doordat er geen sprake is van estuariene processen zal er ook geen versterking van natuurlijke kenmerken optreden.

Robuustheid maatregel: de maatregel draagt qua oppervlak niet bij aan het realiseren van een grootschaliger aaneengesloten gebied.

Toezeggingen en convenanten: voor zover bekend zijn er geen bestaande afspraken over ComCoast.

Meekoppelen: het idee achter Comcoast is dat er een sterke meekoppeling is met veiligheid.

Maatschappelijk (lokaal) draagvlak: het creëren van extra veiligheid kan waarschijnlijk wel rekenen op draagvlak. Vooral omdat er binnendijs geen gronden verloren gaan. Alleen bij extreme omstandigheden kan er water de polder instromen. Draagvlak hangt waarschijnlijk wel af van de frequentie waarin het overstroomt van de polder optreedt.

Alternatieve financieringsmogelijkheden: de combinatie met veiligheid kan (aanzienlijke) medefinanciering opleveren; dijken hoeven minder stevig te zijn, er is minder onderhoud nodig of minder beschoeiing.

Minimale realisatietijd: doordat er geen gronden aangekocht hoeven te worden is de maatregelen wel op korte termijn haalbaar, mits er een bestemmingswijziging van de polders aan ten grondslag ligt..

Aantal betrokken partijen: veel; zowel boeren als burgers. Door gevolgen van verzilting ook betrokkenheid van waterschappen en natuurorganisaties.

Technische complexiteit: er zijn geen grote technische problemen. Alhoewel het omvangrijke projecten zijn, is er ook veel ervaring mee.

Procedurerisico's: geen problemen te verwachten met de natuurbeschermingswetgeving, wel bewerkelijk door benodigde wijziging van bestemmingsplannen. Ook nodig is vergunning (WRO, bouwvergunning, Wet beheer waterstaatswerken). Het project is mer-plichtig.

Kosteneffectiviteit: er zijn veel soorten kosten; voor grondverwerving, verwijderen oude dijken, bouw nieuwe dijken, waterbouwkundige voorzieningen, waterbouwkundige constructies, misschien kosten voor compensatie verzilting.

BEHEERSLANDBOUW PROMOTEN

Alternatief B3.3. *Beheerslandbouw promoten (areaal nog onbekend)*

Beoordeling:

Natuurlijkheid	Draagvlak	Realisatietijd	Kosten
Ruimte voor estuariene processen	Toezeggingen en convenanten	Minimale realisatietijd	Kosteneffectiviteit
Versterken natuurlijke kenmerken	Meekoppelen	Aantal betrokken partijen	
Robuustheid	Maatschappelijk (lokaal) draagvlak	Technische complexiteit	
	Alternatieve financieringsmogelijkheden	Procedurerisico's	

Toelichting:

Ruimte voor estuariene processen: de fysieke ruimte in het estuarium neemt niet toe, daarnaast draagt de maatregel niet bij aan estuariene processen.

Versterken natuurlijke kenmerken: er ontstaan beperkt nieuwe leefgebieden voor soorten uit het aanwijzingsbesluit, beperkt mogelijkheden voor de vestiging van habitattypen.

Robuustheid maatregel: de maatregel is in zijn huidige opzet niet robuust, er is continu patroonbeheer noodzakelijk. Daarnaast is de schaal van de gebieden waarschijnlijk beperkt.

Toezeggingen en convenanten: de maatregel is niet strijdig met de toezegging van minister van LNV aan de Tweede Kamer dat ontpoldering vooralsnog op basis van vrijwilligheid moet plaatsvinden.

Meekoppelen: als een ringdijk wordt aangelegd, daar waar achterliggende bebouwde gebieden niet voldoende hoog gelegen zijn, kan deze wetlandontwikkeling gekoppeld worden aan de inrichting van één of meerder delen van dit gebied als gecontroleerd overstromingsgebied.

Maatschappelijk (lokaal) draagvlak: politici en burgers zullen niet op voorhand tegen zijn, maar de verwachting is dat natuurorganisaties niet akkoord gaan gezien de (zeer) beperkte natuurwinst.

Alternatieve financieringsmogelijkheden: wellicht kan er gebruik worden gemaakt van de huidige regeling Programma Beheer, of in de toekomst van ILG (Investeringsbudget Landelijk Gebied), voor het mede financieren van het (agrarische) natuurbeheer.

Minimale realisatietijd: de maatregel is relatief snel te realiseren.

Aantal betrokken partijen: er moeten met individuele particulieren beheerovereenkomsten gesloten worden.

Technische complexiteit: niet van toepassing

Procedurerisico's: beperkt; het gaat hier om het afsluiten van beheerovereenkomsten met agrariërs.

Kosteneffectiviteit: er is twijfel over de natuurwinst, want er is maar een zeer beperkte relatie met de estuariene natuurdoelen voor de Westerschelde. De kosten zullen bestaan uit het langdurig verstrekken van subsidies en / of compensatie voor verminderde opbrengsten.

BINNENDIJKSE ZOETE NATUUR

Alternatief B3.4. Aanleg van binnendijkse zoete natuur

De aanleg van zoete binnendijkse natuur wordt, overeenkomstig de mening van de Europese commissie, door de commissie niet gezien als alternatief voor estuariene natuur. Daarmee voldoet het alternatief niet aan de randvoorwaarde bijdrage aan verbetering natuurlijkheid Schelde-estuarium. Om deze reden wordt het door de commissie niet meegenomen als alternatief.

1.2.3

C: INTEGRALE GEBIEDSONTWIKKELING

OVERSCHELDE

Alternatief C1. Overschelde (400 ha)

Dit alternatief is in het verleden vooral onderzocht als veiligheidalternatief, maar nog niet als natuuralternatief.

Natuurlijkheid	Draagvlak	Realisatietijd	Kosten
Ruimte voor estuariene processen	Toezeggingen en convenanten	Minimale realisatietijd	Kosteneffectiviteit
Versterken natuurlijke kenmerken	Meekoppelen	Aantal betrokken partijen	
Robuustheid	Maatschappelijk (lokaal) draagvlak	Technische complexiteit	
	Alternatieve financieringsmogelijkheden	Procedurerisico's	

Toelichting:

Ruimte voor estuariene processen: de fysieke ruimte in het estuarium neemt toe doordat er een verbinding met de Oosterschelde tot stand gebracht wordt, en daarbij ruimte voor estuariene processen. De veiligheid bepaald sterk de dimensionering en daarmee de mate van ruimte voor estuariene processen langs de Overschelde. Door het faseverschil van het getij tussen de Ooster- en Westerschelde zal in een Overschelde op bepaalde momenten een behoorlijk groot verhang optreden. Dat zal leiden tot heel sterke stromingen, tenzij de Overschelde zodanig gedimensioneerd wordt dat dit in goede

banen kan worden geleid. Indien alleen een kanaalverbinding mogelijk is, dan is er weinig ruimte voor estuariene processen, maar indien andere natuurlijkere oplossingen mogelijk zijn dan zou dit perspectief kunnen bieden.

Daarnaast is de invloed van de maatregel op de morfologie van zowel de Wester- als de Oosterschelde nog onzeker.

Versterken natuurlijke kenmerken: er ontstaan mogelijk nieuwe leefgebieden voor soorten en gunstige omstandigheden voor de vestiging van habitattypen, mits de Overschelde niet als kanaal aangelegd wordt, maar als een meer natuurlijkere overgang tussen de twee systemen.

Robuustheid maatregel: de maatregel draagt bij tot het realiseren van een grootschaliger aaneengesloten gebied. De effecten van de maatregel op de langere termijn zijn gezien de waterkundige verschillen tussen de Westerschelde en de Oosterschelde onzeker.

Toezeggingen en convenanten: De maatregel is voor zover bekend niet opgenomen in bestaande afspraken.

Meekoppelen: De verbinding tussen de Westerschelde en Oosterschelde verbetert de veiligheid tegen overstromen in zowel Nederland als Vlaanderen.

Maatschappelijk (lokaal) draagvlak: er is sprake van ontpoldering. Dit ligt gevoelig.

Alternatieve financieringsmogelijkheden: niet bekend of er alternatieve financieringsmogelijkheden zijn.

Minimale realisatietijd: de maatregel is op korte termijn niet realiseerbaar. Daarvoor is er nog veel te veel onduidelijkheid over de (on)mogelijkheden van een natuurlijke verbinding tussen de Ooster- en Westerschelde.

Aantal betrokken partijen: Er zijn veel partijen bij betrokken, zoals de grondeigenaren in het gebied, gemeenten op Zuid-Beveland, waterbeheerders in Nederland en Vlaanderen.

Technische complexiteit: Het project is complex aangezien twee getijdegebieden met heel andere karakteristieken (zoutgehalte, temperatuur, nutriënten et cetera) aan elkaar gekoppeld moeten worden.

Procedurerisico's: vergunningen nodig (Wet beheer waterstaatswerken, Wet op de waterkering, WRO). Project is mer-plichtig.

Kosteneffectiviteit: Het project is vooralsnog niet maatschappelijk rendabel (bron: onderzoek ProSes). De kosten van het Overschelde kanaal bedragen minimaal 1,5 mrd. euro en de opbrengsten tot 2100 bedragen naar schatting 0,8 mrd. euro.

COMBINATIE NATUUR EN
VEILIGHEID

Alternatief C2. *Natuurontwikkeling als vooroeververdediging van dijken (natuur en veiligheid), aansluiting bij de Zwakke schakels rondom de Westerschelde (areaal nog onbekend)*

Dit alternatief heeft sterke raakvlakken met **alternatief A2.** (geforceerde buitendijkse schorvorming) en **alternatief B3.2.** (ComCoast, maar dan buitendijks).

Natuurlijkheid	Draagvlak	Realisatietijd	Kosten
Ruimte voor estuariene processen	Toezeggingen en convenanten	Minimale realisatietijd	Kosteneffectiviteit
Versterken natuurlijke kenmerken	Meekoppelen	Aantal betrokken partijen	
Robuustheid	Maatschappelijk (lokaal) draagvlak	Technische complexiteit	
	Alternatieve financieringsmogelijkheden	Procedurerisico's	

Toelichting:

Ruimte voor estuariene processen: de fysieke ruimte in het estuarium neemt niet toe, daarnaast is er een zeer beperkte speelruimte voor natuurlijke processen als erosie en sedimentatie in verband met de aanwezigheid van de achterliggende dijk.

Versterken natuurlijke kenmerken: er is sprake van het uitruilen van instandhoudingsdoelstellingen, namelijk slik- tegen schorvegetaties. Het alternatief leidt tot versteiling van de oevers. Het schor naar voren brengen leidt bovendien tot een versmalling en versteiling van het slik, dat op zijn beurt de stabiliteit van het schor negatief beïnvloedt.

Robuustheid maatregel: de beheersintensiteit is afhankelijk van de hoogteligging en de aanwezigheid van harde constructies. De maatregel heeft betrekking op een relatief kleinschalig gebied.

Toezeggingen en convenanten: voor zover bekend is de maatregel niet strijdig met toezeggingen en convenanten.

Meekoppelen: maatregel draagt bij aan verhoging van de veiligheid.

Maatschappelijk (lokaal) draagvlak: gemeente Hulst is warm voorstander (zie petitie aan Tweede Kamer, d.d. 27 november 2007). Verder is draagvlak verdeeld, want enkele andere functies kunnen verloren gaan (commissie Maljers).

Alternatieve financieringsmogelijkheden: lijken op voorhand niet aanwezig

Minimale realisatietijd: de maatregel is relatief snel te realiseren.

Aantal betrokken partijen: Rijkswaterstaat.

Technische complexiteit: Technisch gezien is de maatregel mogelijk.

Procedurerisico's: mogelijk zijn ontheffingen nodig (Flora- en Faunawet) en vergunningen (Natuurbeschermingswet 1998). Het is de vraag of deze verkregen worden.

Kosteneffectiviteit: kosten voor kleine ingrepen zijn relatief goedkoop (vergelijk alternatief 3 en commissie Maljers), maar leveren ook weinig natuurwinst op waardoor de kosteneffectiviteit neutraal uitpakt.

ESTUARIEN
BEDRIJVENTERREIN

Alternatief C3. Estuarien bedrijventerrein (< 100 ha)

Beoordeling:

Natuurlijkheid	Draagvlak	Realisatietijd	Kosten
Ruimte voor estuariene processen	Toezeggingen en convenanten	Minimale realisatietijd	Kosteneffectiviteit
Versterken natuurlijke kenmerken	Meekoppelen	Aantal betrokken partijen	
Robuustheid	Maatschappelijk (lokaal) draagvlak	Technische complexiteit	
	Alternatieve financieringsmogelijkheden	Procedurerisico's	

Toelichting:

Ruimte voor estuariene processen: de fysieke ruimte in het estuarium neemt (beperkt) toe, maar de maatregel draagt niet of nauwelijks bij aan estuariene processen.

Versterken natuurlijke kenmerken: er ontstaan beperkt nieuwe leefgebieden voor soorten uit het aanwijzingsbesluit en beperkt mogelijkheden voor de vestiging van habitattypen.

Robuustheid maatregel: de maatregel is niet robuust, er is continu patroonbeheer noodzakelijk. Daarnaast is de schaal van de gebieden waarschijnlijk beperkt.

Toezeggingen en convenanten: voor zover bekend is de maatregel niet strijdig met toezeggingen en convenanten.

Meekoppelen: maatregel is bedoeld om meerdere functies - zoals natuur, bedrijvigheid, recreatie - te koppelen.

Maatschappelijk (lokaal) draagvlak: het alternatief kan naar verwachting rekenen op brede maatschappelijke steun.

Alternatieve financieringsmogelijkheden: vanuit de koppeling van functies kan ingezet worden op publiek-private financiering.

Minimale realisatietijd: de maatregel kan worden gerealiseerd als er voldoende bedrijven zijn die zich willen vestigen. Dit kan enige tijd in beslag nemen.

Aantal betrokken partijen: sterk afhankelijk van aantal deelnemende bedrijven.

Technische complexiteit: complexiteit is laag.

Procedurerisico's: vergunningen nodig (WRO).

Kosteneffectiviteit: als een publiek-private financieringsconstructie kan worden gevonden, is de kosteneffectiviteit positief.

1.2.4

D: HERBEGREZEN NATURA 2000 GEBIED(EN)

NATUURONTWIKKELING IN
ANDERE N2000 GEBIEDEN

Alternatief D1. Het aanpassen van de instandhoudingsdoelstellingen van andere Natura 2000 gebieden met estuariene doelen. Al dan niet in overleg met de Europese Commissie over de bezwaren voor onteigening rondom de Westerschelde.

Dit alternatief is meer concreet uitgewerkt in de alternatieven E1 tot en met E7

**AANWIJZEN NIEUWE N2000
GEBIEDEN**

Alternatief D2. Het aanwijzen van nieuwe Natura 2000 gebieden om de landelijke estuariene instandhoudingsdoelstellingen te halen. Al dan niet in overleg met de Europese Commissie over de bezwaren voor onteigening rondom de Westerschelde.

De commissie ziet geen mogelijkheden om nieuwe gebieden aan te wijzen waarin de landelijke doelen voor estuariene gebieden gehaald kunnen worden. Alle(delta)wateren vallen reeds onder Natura 2000.

**RUIMER BEGRENZEN N2000-
GEBIED**

Alternatief D3. Het ruimer begrenzen van het Natura 2000 gebied Westerschelde & Saeftinghe voor het behalen van IHD of het treffen van instandhoudingsmaatregelen.

Dit alternatief wordt door de commissie gezien als onvoldoende. Het is de juridische component van binnendijkse ruimtelijke maatregelen die op termijn onderdeel gaan uitmaken van het Natura 2000-gebied Westerschelde en Saeftinghe, zoals bijvoorbeeld ontpoldering(en).

1.2.5

E: ALTERNATIEVEN ELDERS IN NEDERLAND

In haar zoektocht naar alternatieven voor de ontpoldering van de Hertogin Hedwigepolder heeft de commissie ook gekeken naar mogelijkheden om estuariene processen en estuariene natuur elders te realiseren en / of te versterken.

Bij de beoordeling van het criterium **ruimte voor estuariene processen** is bij deze alternatieven ook gekeken of de alternatieve maatregel ruimte biedt voor estuariene processen zonder dat de verbinding met de Westerschelde noodzakelijk is.

Ook bij het criterium **versterken natuurlijke kenmerken** is gekeken of op andere locaties vergelijkbare habitattypen als in de Westerschelde gerealiseerd kunnen worden.

VOLKERAK-ZOOMMEER

Alternatief E1. Een zout Volkerak-Zoommeer (VZM) met een getijverschil van 55 cm tot maximaal 150 cm

In de planstudie naar de waterkwaliteitsverbetering van het VZM wordt momenteel gekeken naar een zoute variant met een getijverschil van 30 cm. Varianten met een getijverschil van 55 tot maximaal 150 cm zijn in beginsel mogelijk, maar maken geen deel uit van de planstudie. Met een getijverschil van 30 cm wordt namelijk al de beoogde waterkwaliteitsverbetering bereikt. Bij 30 cm getijde ontstaat ca. 185 ha nieuw areaal aan schorren en slikken. Met 55 cm getijde ontstaat ca. 680 ha nieuw areaal aan schorren en slikken, met 1,5 m een veelvoud hiervan.

Beoordeling:

Natuurlijkheid	Draagvlak	Realisatietijd	Kosten
Ruimte voor estuariene processen	Toezeggingen en convenanten	Minimale realisatietijd	Kosteneffectiviteit
Versterken natuurlijke kenmerken	Meekoppelen	Aantal betrokken partijen	
Robuustheid	Maatschappelijk (lokaal) draagvlak	Technische complexiteit	
	Alternatieve financieringsmogelijkheden	Procedurerisico's	

Toelichting:

- Ruimte voor estuariene processen: er ontstaat weliswaar een beperkt getijde in een ander Natura 2000-gebied, maar van (volledige) estuariene processen zal geen sprake zijn.
- Versterken natuurlijke kenmerken: er ontstaan nieuwe leefgebieden voor soorten en gunstige omstandigheden voor de vestiging van zoute habitattypen. Door het gecontroleerd toelaten van getijde, ontstaan er ontwikkelingsmogelijkheden voor schorren en slikken; er ontstaan geen ontwikkelingsmogelijkheden voor het habitatype estuaria.
- Robuustheid maatregel: door de beperkte getijslag zal maar een beperkt gedeelte onder invloed staan van getijde / zout water. Patroonbeheer blijft hier noodzakelijk.
- Toezeggingen en convenanten: De maatregel is voor zover bekend niet opgenomen in bestaande afspraken. De bandbreedte van de getijslag valt bij een getijslag van 55 cm binnen de afspraken die zijn vastgelegd tussen Nederland en België en heeft vooral te maken met het vrije doorvaart (minimum peil) van scheepvaartverkeer van Rotterdam naar Antwerpen via Volkerak-Zoommeer en de Schelde-Rijnverbindingen infrastructuur die gepasseerd wordt (maximum peil). Een getijslag van 1,5 meter past niet binnen de gemaakte afspraken.
- Meekoppelen: De variant past binnen de oplossingsrichtingen die in beeld zijn voor het verbeteren van de waterkwaliteit voor het VZM. De oplossingsrichting kan daarbij verder gaan dan de alternatieven die nu in beeld zijn voor het verbeteren van de waterkwaliteit.
- Maatschappelijk (lokaal) draagvlak: er is sprake van de verzilting van een grote voorraad zoet oppervlaktewater. Dit ligt gevoelig in het kader van de beschikbaarheid van zoet water t.b.v. de landbouw in Zeeland en het westen van Brabant. Als in het kader van de planstudie een oplossing gevonden wordt voor een alternatieve zoetwatervoorziening, dan is dit probleem waarschijnlijk opgelost.
- Alternatieve financieringsmogelijkheden: niet bekend of er alternatieve financieringsmogelijkheden zijn.
- Minimale realisatietijd: de maatregel is op korte termijn niet realiseerbaar.
- Aantal betrokken partijen: er zijn veel partijen bij betrokken, zoals de grondeigenaren in het gebied, gemeenten, waterbeheerders en de scheepvaartsector (Rotterdamse haven, Antwerpse haven) en de Vlaamse overheid.
- Technische complexiteit: Het project is complex in verband met mogelijk noodzakelijke aanpassingen van de waterkeringen rondom het Krammer-Volkerak, Zoommeer en het Schelde-Rijnkanaal, en het realiseren van zeer grote doorlaten in de Philipsdam en mogelijk ook in de Oesterdam bij extremere getijslag.
- Procedurerisico's: vergunningen nodig (Wet beheer waterstaatswerken, Wet op de waterkering, WRO). Project is mer-plichtig.
- Kosteneffectiviteit: onduidelijk is welke natuurwinst gerealiseerd kan worden tegen welke kosten. De planstudie doet geen uitspraken over de meer extremere varianten.

GREVELINGENMEER

Alternatief E2. Gedempt getijde realiseren in het Grevelingenmeer (eventueel in combinatie met een zoutwaterkreek door Schouwen-Duivenland)

Door Rijkswaterstaat wordt momenteel een verkennende studie uitgevoerd naar de effecten van het realiseren van een schutsluis op de waterkwaliteit van de Grevelingen. Daarbij is sprake van een uitwisseling van zout water tussen de Grevelingen en de Voordelta. In de studie worden tevens de effecten van het realiseren van een beperkt getijde onderzocht.

Natuurlijkheid	Draagvlak	Realisatietijd	Kosten
Ruimte voor estuariene processen	Toezeggingen en convenanten	Minimale realisatietijd	Kosteneffectiviteit
Versterken natuurlijke kenmerken	Meekoppelen	Aantal betrokken partijen	
Robuustheid	Maatschappelijk (lokaal) draagvlak	Technische complexiteit	
	Alternatieve financieringsmogelijkheden	Procedurerisico's	

Toelichting:

Ruimte voor estuariene processen: er ontstaat een beperkt getijde in het Natura 2000-gebied de Grevelingen, maar van (volledige) estuariene processen zal geen sprake zijn.

Versterken natuurlijke kenmerken: er ontstaan nieuwe leefgebieden voor soorten en gunstige omstandigheden voor de vestiging van habitattypen in een ander Natura 2000-gebied. Door het gecontroleerd toelaten van getijde, ontstaan er mogelijk ontwikkelingskansen voor schorren en slikken. Eer ontstaan geen ontwikkelingsmogelijkheden voor het habitatype estuaria. Mogelijk levert de maatregel wel een oplossing voor de zuurstofloosheid in diepere waterlagen. Daarentegen kan een beperkte getijdendynamiek het heldere Grevelingenwater minder helder maken.

Robuustheid maatregel: door de beperkte getijdeslag zal maar een beperkt gedeelte onder invloed staan van getijde / zout water. Patroonbeheer blijft hier noodzakelijk.

Toezeggingen en convenanten: De maatregel is voor zover bekend niet opgenomen in bestaande afspraken.

Meekoppelen: De variant past binnen de oplossingsrichtingen die in beeld zijn voor het verbeteren van de waterkwaliteit in de Grevelingen. De oplossingsrichting kan daarbij verder gaan dan het alternatief dat nu in beeld is voor het verbeteren van de waterkwaliteit. Daarnaast zijn er mogelijkheden voor het realiseren van een getijde-energiecentrale in de Grevelingendam⁶, en kan een schutsluis worden gebruikt als verbinding tussen de recreatievaart op de Noordzee / Voordelta en de Grevelingen.

Maatschappelijk (lokaal) draagvlak: Voor het verbeteren van de waterkwaliteit is maatschappelijk draagvlak bij het Natuur en Recreatieschap Grevelingen waarin onder andere de Groenservice Zuid-Holland, Staatsbosbeheer, Rijkswaterstaat en DELTA N.V.

Alternatieve financieringsmogelijkheden: niet bekend of er alternatieve financieringsmogelijkheden zijn. Mogelijk kan de combinatie met getijde-centrale zorgen voor alternatieve financieringsmogelijkheden.

Minimale realisatietijd: de maatregel is op korte termijn niet realiseerbaar.

Aantal betrokken partijen: er zijn veel partijen bij betrokken, zoals de grondeigenaren in het gebied, Rijkswaterstaat, Recreatieschap, Staatsbosbeheer, gemeenten, waterbeheerders en de recreatievaart.

Technische complexiteit: het project is complex in verband met het realiseren van een grote schutsluis en / of getijdecentrale in de Brouwersdam.

Procedurerisico's: vergunningen nodig (Wet beheer waterstaatswerken, Wet op de waterkering, WRO). Project is mer-plichtig.

⁶ Deltacommissie, Samenwerken met water, Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst, 2008.

HARINGVLIET

Alternatief E3. Gedempt getijde realiseren in het Haringvliet

Deze varianten 'Gedempt Getijd' en 'Stormvloed' zijn al beoordeeld in de planstudie naar de Kier voor het Haringvliet. Er is tussen belanghebbenden al overeenstemming om de Haringvlietsluizen op een kier te zetten in 2010 (Kierbesluit). De twee alternatieven gaan gepaard met meer verzilting en getijde. Hierover is nog geen overeenstemming. De Kier zou kunnen fungeren als opstap tot verdergaande alternatieven die aanzienlijke oppervlakten schorren en slikken opleveren. Bij beide varianten staan de sluizen zo ver open dat er weer getijdeninvloed is tot in de Biesbosch. De maatregelen die in deze varianten staan beschreven, moeten ervoor zorgen dat er een getijverschil is van (meer dan) een meter. Voor de afsluiting van het Haringvliet (in 1970) was het getijverschil nog twee meter. Nadeel van de varianten is dat er extra (noodzakelijke) maatregelen moeten worden getroffen. Denk aan het verleggen van innamepunten, het saneren van vervuilde bodems en de hoge kosten die daaraan verbonden zijn.

Natuurlijkheid	Draagvlak	Realisatietijd	Kosten
Ruimte voor estuariene processen	Toezeggingen en convenanten	Minimale realisatietijd	Kosteneffectiviteit
Versterken natuurlijke kenmerken	Meekoppelen	Aantal betrokken partijen	
Robuustheid	Maatschappelijk (lokaal) draagvlak	Technische complexiteit	
	Alternatieve financieringsmogelijkheden	Procedurerisico's	

Toelichting:

Ruimte voor estuariene processen: de fysieke ruimte in het Schelde estuarium neemt niet toe. Er ontstaat een (beperkt) getijde in het Haringvliet, een zoet-zout gradiënt in het Haringvliet en Hollandsch diep, en een getijdeninvloed tot in de Biesbosch. De maatregel draagt sterk bij aan de ruimte voor estuariene processen in de noordelijke delta.

Versterken natuurlijke kenmerken: er ontstaan nieuwe leefgebieden voor soorten en gunstige omstandigheden voor de vestiging van habitattypen. Door het gecontroleerd toelaten van getijde, ontstaan er ontwikkelingsmogelijkheden voor schorren en slikken. Door de maatregel worden de natuurlijke kenmerken van zowel het Haringvliet, Hollands diep als de Biesbosch versterkt.

Robuustheid maatregel: door invloed van getij wordt aanslibbing in de noordelijke delta voorkomen. Daarnaast zorgt de invloed van getij ervoor dat er minder beheersinspanningen hoeven worden gepleegd (onder andere voor kale grondbroeders).

Toezeggingen en convenanten: de maatregel is voor zover bekend niet opgenomen in bestaande afspraken. wel biedt het Kierbesluit op termijn mogelijkheden voor het realiseren van beide varianten. Daarnaast gaat de Deltacommissie (2008) uit van Haringvlietsluizen die altijd open staan, behalve bij stormvloeden.

Meekoppelen: geen mogelijkheden voor meekoppeling bekend.

Maatschappelijk (lokaal) draagvlak: er is sprake van de verzilting van een grote voorraad zoet oppervlaktewater. Dit ligt gevoelig in het kader van de beschikbaarheid van zoet water voor de landbouw en drinkwater in de Zuid-Hollandse eilanden.

Alternatieve financieringsmogelijkheden: niet bekend of er alternatieve financieringsmogelijkheden zijn.

Minimale realisatietijd: de maatregel is op korte termijn niet realiseerbaar. Het Kierbesluit heeft al vertraging opgelopen, dus nog verdergaande maatregelen zullen zeker niet voor 2010 realiseerbaar zijn.

Aantal betrokken partijen: er zijn veel partijen bij betrokken, zoals de grondeigenaren in het gebied, gemeenten, waterbeheerders.

Technische complexiteit: het project is complex door het aanpassen van de waterkeringen en de innamepunten rondom het Haringvliet, Hollands Diep, en het saneren van vervuilde waterbodems.

Procedurerisico's: vergunningen nodig (Wet beheer waterstaatswerken, Wet op de waterkering, WRO). Project is mer-plichtig.

Kosteneffectiviteit: in verband met de sanering van (sterk) vervuilde waterbodems worden hoge kosten verwacht, waardoor de kosteneffectiviteit lager uitvalt.

VEERSE MEER

Alternatief E4. Getijde in het Veerse Meer

Als alternatief voor natuurherstel in de Westerschelde is aangedragen om (beperkt) getijde in te stellen in het Veerse Meer. Onduidelijk is of er een volledig herstel van getijde nagestreefd wordt of een vorm van gecontroleerd getij.

In het Veerse Meer is in 2004 het doorlaatmiddel Katse Heul in gebruik genomen, waardoor de waterkwaliteit sterk verbeterd is. Momenteel loopt er een studie naar het stapsgewijs verhogen van het winterpeil van het meer om het ecologische functioneren van het meer verder te verbeteren.

Natuurlijkheid	Draagvlak	Realisatietijd	Kosten
Ruimte voor estuariene processen	Toezeggingen en convenanten	Minimale realisatietijd	Kosteneffectiviteit
Versterken natuurlijke kenmerken	Meekoppelen	Aantal betrokken partijen	
Robuustheid	Maatschappelijk (lokaal) draagvlak	Technische complexiteit	
	Alternatieve financieringsmogelijkheden	Procedurerisico's	

Ruimte voor estuariene processen: de fysieke ruimte in het Schelde estuarium neemt niet toe.

Aangezien het Veerse Meer door deze maatregel geen estuarium wordt neemt de ruimte voor estuariene processen niet toe.

Versterken natuurlijke kenmerken: Er ontstaat een (beperkt) getijde in een ander Natura 2000-gebied, waardoor er gunstige omstandigheden voor de vestiging van zoute habitattypen en soorten ontstaan

Robuustheid maatregel: Het is een robuuste maatregel, maar patroonbeheer blijft noodzakelijk voor de instandhouding van habitattypen en soorten.

Toezeggingen en convenanten: De maatregel is voor zover bekend niet opgenomen in bestaande afspraken.

Meekoppelen: De variant past niet binnen de oplossingsrichtingen die in beeld zijn voor het verder verbeteren van de waterkwaliteit in het Veerse Meer.

Maatschappelijk (lokaal) draagvlak: Naar verwachting is er geen draagvlak voor de maatregel bij de waterbeheerder en de recreatiesector.

Alternatieve financieringsmogelijkheden: Het is niet bekend of er alternatieve financieringsmogelijkheden zijn.

Minimale realisatietijd: De maatregel is op korte termijn niet realiseerbaar.

Aantal betrokken partijen: Er zijn veel partijen bij betrokken, zoals de grondeigenaren in het gebied, Rijkswaterstaat, waterschap, gemeenten, waterbeheerders en de recreatievaart.

Technische complexiteit: Het project is complex door het aanpassen van de huidige doorlaatmiddelen Zandkreeksluis en Katse Heule.

Procedurerisico's: Er zijn procedurerisico's aanwezig als gevolg van diverse vergunningen (Wet beheer waterstaatswerken, Wet op de waterkering, WRO, Natuurbeschermingswet 1998). Het project is mer-plichtig.

ZANDHONGER OOSTERSCHELDE

Alternatief E5. Oplossen zandhonger Oosterschelde

Het oplossen van de zandhonger in de Oosterschelde, waarbij een oplossing wordt aangedragen voor het voortgaande verlies van het intergetijdegebied in de Oosterschelde, is door enkele inzenders aangedragen als alternatief voor natuurherstel in de Westerschelde. Voor het oplossen van de zandhonger in de Oosterschelde zijn in het verleden diverse alternatieven in overweging genomen, van het verwijderen van de Stormvloedkering tot het suppleren van zand op platen. Momenteel wordt nog gestudeerd op oplossingen voor de zandhonger.

Omdat in dit stadium nog onduidelijk is welke maatregelen een oplossing vormen voor de zandhonger van de Oosterschelde, kan de commissie geen uitspraken doen over de score van het alternatief op de criteria uit het beoordelingskader. Wel is de commissie van mening dat het oplossen van de zandhonger in de Oosterschelde geen oplossing biedt voor natuurherstel in de Westerschelde.

LAUWERSMEER

Alternatief E6. Herstellen van het Lauwersmeer estuarium

In het kader van de toekomstvisie voor het Nationaal Park Lauwersmeer is gesproken over een zout Lauwersmeer. Ook zou er sprake kunnen zijn van het herstellen van de estuariene dynamiek. In het kader van de Watervisie voor het Lauwersmeer is een aantal scenario's opgesteld. Een van de scenario's omvat een gedempt getij variant, waarbij zout water vanuit de Waddenzee vrij kan in- en uitstromen door de spuisluis bij Lauwersoog. In het onderzoek Watervisie Lauwersmeer is voor dit scenario het uitgangspunt gekozen dat de waterstand in het Lauwersmeer niet hoger mag worden dan NAP-0,53 m en een getijslag op het meer wordt toegestaan van maximaal 0,5 m.⁷

Beoordeling:

Natuurlijkheid	Draagvlak	Realisatietijd	Kosten
Ruimte voor estuariene processen	Toezeggingen en convenanten	Minimale realisatietijd	Kosteneffectiviteit
Versterken natuurlijke kenmerken	Meekoppelen	Aantal betrokken partijen	
Robuustheid	Maatschappelijk (lokaal) draagvlak	Technische complexiteit	
	Alternatieve financieringsmogelijkheden	Procedurerisico's	

⁷ Provincie Groningen, Provincie Fryslân, Wetterskip Fryslân en Waterschap Noorderzijlvest, Watervisie Lauwersmeer, Quick Scan Gedempt getij, 2005.

Toelichting:

Ruimte voor estuariene processen: de fysieke ruimte in het Schelde estuarium neemt niet toe.

De voormalige kreekstructuren zijn nog aanwezig en er is sprake van de aanvoer van voldoende zoet water uit het achterland. Hierdoor biedt het alternatief, op kleinere schaal, mogelijkheden voor het realiseren van estuariene natuur.

Versterken natuurlijke kenmerken: er ontstaan nieuwe leefgebieden voor soorten en gunstige omstandigheden voor de vestiging van habitattypen die gebonden zijn aan zilte natuur.

Daar staat tegenover dat er zoete natuurwaarden verloren gaan.

Robuustheid maatregel: als er voldoende getijdynamiek op kan treden is het een robuuste maatregel.

Toezeggingen en convenanten: de maatregel is voor zover bekend niet opgenomen in bestaande afspraken.

Meekoppelen: er zijn geen mogelijkheden voor meekoppeling bekend.

Maatschappelijk (lokaal) draagvlak: Voor het verzilten is weinig draagvlak, ook door de huidige natuurwaarden.

Alternatieve financieringsmogelijkheden: niet bekend of er alternatieve financieringsmogelijkheden zijn.

Minimale realisatietijd: de maatregel is op korte termijn niet realiseerbaar.

Aantal betrokken partijen: er zijn veel partijen bij betrokken, zoals de grondeigenaren in het gebied, gemeenten, waterbeheerders.

Technische complexiteit: het project is mogelijk complex indien waterkeringen rondom het Lauwersmeer aangepast moeten worden.

Procedurerisico's: vergunningen nodig (Wet beheer waterstaatswerken, Wet op de waterkering, WRO). Project is mer-plichtig.

EEMS-DOLLARD

Alternatief E.7. Herstelmaatregelen in het Eems-Dollard estuarium

Naast het Westerschelde-estuarium is het Eems-Dollard estuarium het enige andere estuarium in Nederland. Het Eems-Dollard estuarium ligt op de grens van Nederland met Duitsland. De Eems kent ter hoogte van het Duitse Emden; een van de Dollard afgesnoerde loop. Daar is de vaarweg in sterke mate vastgelegd, waardoor in de Dollard relatief geïsoleerd ligt van het stroomgebied van de Eems. Rondom het Nederlandse deel de Dollard liggen diverse (hoog opgeslibte) kwelders.

In het Nederlandse deel van het Eems-Dollard Estuarium liggen niet tot zeer beperkte mogelijkheden voor herstel van estuariene natuurwaarden. Daarnaast is een deel van het estuarium in gezamenlijk beheer met Duitsland (betwist gebied). De commissie ziet hier geen mogelijkheden voor het realiseren van de beoogde 300 ha estuariene natuur.

1.2.6

F: OVERIGE ALTERNATIEVEN

ANTWERPSE WATERWEG

Alternatief F1. De Antwerpse waterweg, een zeekanaal via het kanaal van Gent naar Terneuzen

Het alternatief voldoet niet aan de randvoorwaarden van de commissie voor een alternatief. Het alternatief heeft niet primair een doelstelling die gericht is op natuurherstel en heeft vergaande consequenties voor de bereikbaarheid van (een deel van) de Scheldehavens. Het alternatief wordt door de commissie niet verder meegenomen.

STRIKTERE BESCHREMIING **Alternatief F2.** *De Westerschelde strikter beschermen (wetgeving, beleid, handhaving)*

Het alternatief voldoet niet aan de randvoorwaarden van de commissie voor een alternatief. Het alternatief heeft geen doelstelling die is gericht op natuurherstel. Het alternatief wordt door de commissie niet verder meegenomen.

**AFSLUITEN
WESTERSCHELDE**

Alternatief F3. *Afsluiten Westerschelde met een dam met zeesluizen en/of een stormvloedkering*

Het alternatief voldoet niet aan de randvoorwaarden van de commissie voor een alternatief. Het alternatief heeft niet primair een doelstelling die gericht is op natuurherstel en heeft vergaande consequenties voor de bereikbaarheid van (een deel van) de Scheldehavens. Het alternatief wordt door de commissie niet verder meegenomen.

1.3

KAARTEN LIGGING VAN ALTERNATIEVEN

Onderstaande kaart geeft de ruimtelijke ligging van de beschreven alternatieven weer die binnen het (ruime) Westerscheldegebied bekeken zijn. De nummers van de in de tabellen benoemde alternatieven corresponderen met de nummers die op onderstaande kaart zijn vermeld.

De tweede kaart geeft een overzicht van de gebieden die buiten de Westerschelde door de commissie in beschouwing genomen zijn.



Figuur 2 Overzichtskaart van de gebieden buiten de Westerschelde die door de commissie in beschouwing genomen zijn.

BIJLAGE 3

Globale raming realisatiekosten alternatieven natuurherstel Westerschelde

Op basis van inschattingen van kostendeskundigen en bekende eenheidsprijzen is per alternatief een globale raming opgesteld van de realisatiekosten.

Maatregelen	Totaalkosten MAX* (onteigening, maximale prijs kunstwerken)	Totaalkosten MIN* (vrijwillige grondverwerving, minimale prijs kunstwerken)
Ontpoldering Hertogin Hedwigepolder	0 mln ** (80 mln)	0 mln ** (60 mln)
Alternatief 1: Grote ontpoldering Zimmermanpolder en gedeelte Fredericapolder	120 mln	90 mln
Alternatief 2: Gecontroleerde gereduceerd getij in Zimmerman- en Fredericapolder (geen ontpoldering)	250 mln	170 mln
Alternatief 3: Grote ontpoldering Molen- en Perkpolder en aanvullende maatregelen kreekherstel	120 mln	100 mln
Alternatief 4: Meerdere kleine ontpolderingen en aanvullende maatregelen kreekherstel	130mln	110 mln
Alternatief 5: Natuurherstel met gecontroleerde getijdeinvloed (geen ontpoldering) en aanvullende maatregelen kreekherstel	270 mln	230 mln
Gasdam	80 mln	80 mln

* Inclusief de post onvoorzien van + 30%. Afgerond op miljoenen euro.

** Conform het verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Vlaams Gewest¹ neemt Vlaanderen de kosten op zich van de voorbereiding en de uitvoering van de dijkverlegging, natuurontwikkeling en grondverwerving.

¹ Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Vlaams Gewest betreffende de uitvoering van de ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium, Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 2005, nr. 310. Zie artikel 9, derde lid.

De globale raming is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- De kosten voor het beheer en schadevergoedingen voor de landbouw (verzilting) zijn niet meegenomen.
- Voor de verwerving van grond, inclusief een schadeloosstelling, is een prijs van 10,- gehanteerd per m². Hier wordt uitgegaan van verwerving op basis van onteigening. De lokale waarde van agrarische grond (bij vrijwillige grondverwerving) is ongeveer 5,- per m².
- Voor de kosten van het verwerven van vastgoed op basis van onteigening wordt uitgegaan van drie categorieën, te weten (woon)huis (500.000,-), boerderij met enige opstallen (1.000.000,-) en grote boerderij of bedrijfsterrein (1.500.000,-). Op basis van luchtfoto's van de alternatieven is geïdentificeerd welke categorieën aanwezig zijn en in welke aantallen;
- Voor ontpolderingen en polders met gecontroleerde getijdeinvloed is over de posten grondverwerving en verwerving vastgoed een opslag (advieskosten, aankoopkosten koper, et cetera) van 10 % gehanteerd;
- Voor het alternatief waarbij de gasdam tussen Saeftinge en het Sieperdaschor wordt verwijderd, is op basis van het rapport van de commissie Maljers² een post opgevoerd van 60.000.000,- (gronddekking 5,0 m i.v.m. kruisen van kreken);
- Voor ontpolderingen en polders met een gecontroleerd getij is voor de inrichting van het gebied (graven kreken, afgraven bouwvoor) een post opgevoerd van 75.000,- per hectare. Daarbij is uitgegaan van het werken met een gesloten grondbalans (de vergraven grond kan in de nabijheid van het gebied worden gebruikt voor dijkverbetering, en dergelijke);
- Bij ontpolderingen is voor het vergraven van de huidige waterkerende dijk en het aanpassen van de slapende dijk een prijs gehanteerd van 2.000,- per strekkende meter (incl. aanpassen bekleding).
 - Om de Hertogin Hedwigepolder dient 2.000 m dijk aangepast te worden (vanwege de samenhang met de ontwikkeling van de Prosperpolder);
 - Om de Molen- en Perkpolder dient 4.800 m dijk aangepast te worden;
 - Om de Wilhelmuspolder dient 2.500 m dijk aangepast te worden;
 - Om de Hellegatpolder dient 4.500 m dijk aangepast te worden;
 - Tussen de Zimmerman- en Fredericapolder dient 3.600 m dijk verplaatst te worden; hiervoor is een dubbele eenheidsprijs gehanteerd;
 - Om de Nieuwe-Hoondert polder dient 2.500 m dijk aangepast te worden
- Bij polders met een gecontroleerd getij dient een doorlaat te worden gerealiseerd met een afsluitmiddel dat de functie van de huidige dijk kan overnemen. Het afsluitmiddel moet een hoge betrouwbaarheid hebben. De schuifhoogte bedraagt 4 m en de lengte ca 80 m. Er wordt voor kleine polders (ca 50 tot 100 ha) een doorlaatmiddel met een breedte van 15 m voorzien (3 kokers van 5 m breedte), voor grotere polders (100 tot 200 ha) een doorlaat van 20 m (4 kokers van 5 m breedte) en de grote polders (200 tot 300 ha) een doorlaat van 25 m (5 kokers van 5 m breedte)³. Voor het gecontroleerde getijde in de Zimmerman- en Fredericapolder zijn twee doorlaten van 25 m voorzien.

² Commissie Maljers, Rapport van de commissie, onderzoek alternatieven ontpoldering Westerschelde, 2007.

³ Gebaseerd op de gehanteerde eenheden in het rapport De Nocker, L., et al., Natte natuur in het Schelde-estuarium, een verkenning van de kosten en baten, VITO, CPB, 2004.

- De kosten voor een doorlaat van 5 m (b) x 4 m (h) x 80 m (l) worden geraamd op 2.500.000,- (ondergrens) tot 5.000.000,- (bovengrens).
 - Kosten doorlaat 15 m: 7.500.000,- tot 15.000.000,-
 - Kosten doorlaat 20 m: 10.000.000,- tot 20.000.000,-
 - Kosten doorlaat 25 m: 12.500.000,- tot 25.000.000,-
- Bij polders met gecontroleerd getij zijn geen aanpassingen aan de slapende dijk voorzien. De huidige waterkerende dijk blijft in functie.
 - Bij gecontroleerd getij in de Zimmerman- & Fredericapolder dient de slapende dijk die beide polders scheidt (3,5 km), (deels)verwijderd te worden. Hiervoor is een hogere eenheidsprijs berekend voor de inrichting van de polder 100.000,- per ha.
- Bij kreekherstel is uitgegaan van het realiseren van een doorlaat van 2 m x 2 m x 80 m (b, h,-) per 5 ha. De kosten voor een dergelijke doorlaat, met een afsluitmiddel met een hoge betrouwbaarheid, worden geraamd op 1.000.000,-. Bij kreekherstel is per 5 hectare een dergelijk doorlaatmiddel voorzien. Aanpassing van het huidige watersysteem wordt verwacht, maar hier kan vooralsnog geen kosteninschatting van worden gegeven. In de berekening is hiervoor per kreekherstelproject een stelpost opgenomen van 250.000,-;
- De genoemde kosten zijn gebaseerd op inschattingen van kostendeskundigen en exclusief BTW.

BIJLAGE 4

Inhoudelijke overwegingen bij natuurherstelmaatregelen

Opdrachtgever:

Commissie natuurherstel
Westerschelde

Natuurherstel Westerschelde door ontpolderen ?

Inhoudelijke overwegingen
bij natuurherstelmaatregelen

Verslag bureaustudie

A2222

Oktober 2008

Opdrachtgever **Commissie natuurherstel Westerschelde**

Titel **Natuurherstel Westerschelde door ontpolderen ?
Inhoudelijke overwegingen bij
natuurherstelmaatregelen**

Samenvatting De overwegingen die ten grondslag liggen aan het natuurherstel door ontpolderen rond de Westerschelde worden in dit rapport in kaart gebracht. Deze studie is uitgevoerd voor de commissie "natuurherstel Westerschelde", die in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit onderzoekt of, en zo ja welke, alternatieve natuurherstel mogelijkheden er zijn voor ontpolderingen langs de Westerschelde. Ontpolderen wordt vergeleken met drie andere hoofdgroepen van natuurherstelmaatregelen. De beoordelingscriteria die in dit rapport zijn gebruikt hebben betrekking op de fysica, chemie en biologie van het Schelde-estuarium.

Referenties

- Emails offerteaanvraag begin aug. 2008;
- Offerte A2222 bij email d.d. 11 aug. 2008;
- Opdracht met kenmerk C03031/NA/000023, d.d. 15 aug. 2008.

Rev.	Auteur		Datum	Bijzonderh.	Gecontroleerd door		Goedgekeurd door	
0	Cleveringa &		9 sept.		Steijn			
	Kater		2008					
1	Cleveringa &		13 okt.		Steijn		Cleveringa	
	Kater		2008					

Document Specificaties	Inhoud	Status
Rapport nummer: A2222R1r0	tekst pagina's : 28	☐ voorlopig
Sleutelwoorden: Westerschelde, ecomorfologie, natuurherstel.	tabellen : 1	☐ concept
Project nummer: A2222	figuren : 2	☒ eindrapport
Bestand: A2222R1r1.doc	appendices : 0	

Samenvatting

In deze bureaustudie is de onderbouwing van ontpolderen als de aangewezen of beste methode voor natuurherstel in de Westerschelde herleid, door ontpolderen kwalitatief te vergelijken met drie andere hoofdgroepen van natuurherstelmaatregelen. Deze vergelijking is uitgevoerd op basis van de informatie in een aantal sleuteldocumenten, waarin het natuurherstel van de Westerschelde centraal staat.

Kwantitatieve onderbouwingen van het effect van de verschillende natuurherstelmaatregelen voor de Westerschelde zijn in de gebruikte documenten niet aangetroffen. Net zo min zijn kwantitatieve maatlaten gevonden voor een voldoende of goede staat van instandhouding van de Westerschelde. Een kwantitatieve vergelijking van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de verschillende natuurherstelmaatregelen was daarom binnen deze studie niet mogelijk.

Onze beoordeling van de vier hoofdgroepen van natuurherstelmaatregelen is gebaseerd op vier beoordelingscriteria en de waardering daarop per maatregel. De beoordelingscriteria die zijn gebruikt hebben betrekking op de natuurlijkheid. Andere aspecten, zoals de veiligheid, de toegankelijkheid, het huidig landgebruik, de cultuurhistorie en aspecten op het socio-economische vlak in de gebieden langs de Westerschelde zijn niet in de beoordeling betrokken.

In de onderlinge vergelijking van natuurherstelmaatregelen, op basis van de in deze bureaustudie gebruikte beoordelingscriteria en waarderingen, scoort *ontpolderen* het beste. Ontpolderen heeft positieve effecten op habitats, ecologische- en fysische processen. De fysische processen en habitats krijgen een grote positieve waardering, omdat geen beperkingen worden opgelegd aan het getij.

Natuurherstel met *natuurgebieden die dagelijks in contact staan met het getij*, krijgt een iets lagere waardering dan ontpolderen. Deze maatregel heeft positieve effecten op de habitats en de ecologische- en fysische processen. De verschillen tussen deze herstelmaatregel en ontpolderen komen voort uit de omgang met het getij. Doordat beperkingen worden opgelegd aan het getij blijft de dynamiek door erosie en sedimentatie beperkt.

Het veranderen van habitats heeft positieve effecten op habitats en de ecologische processen van het Schelde estuarium, maar scoort toch lager dan de uitbreidingen die hierboven zijn genoemd. Het belangrijke verschil met ontpolderen en het uitbreiden met gebieden met een gecontroleerd getij, is dat deze maatregel geen bijdrage levert aan de fysische processen (geen remming van de getijgolf).

Bij het uitbreiden van de Westerschelde met *natuur die niet dagelijks fysiek verbonden is met de Westerschelde door het getij*, wordt geen estuariene natuur gecreëerd die een bijdrage kan leveren aan de natuurwaarden van de Westerschelde.

Vanwege het ontbreken van kwantitatieve onderbouwingen van het effect van natuurherstelmaatregelen en van kwantitatieve doelen, is niet uit te sluiten dat ook met andere natuurherstelmaatregelen dan ontpolderen een voldoende natuurherstel kan worden bereikt voor het Schelde-estuarium.



Inhoud

Lijst van tabellen

Lijst van figuren

1	Inleiding.....	1
1.1	Doel van de bureaustudie	1
1.2	Aanpak	1
2	Context van het natuurherstel.....	3
3	Natuurdoelen	5
4	Vier typen maatregelen voor natuurherstel	7
4.1	Inleiding	7
4.2	Verandering van bestaande habitats	7
4.3	Uitbreiden natuurgebieden zonder dagelijks getij	8
4.4	Uitbreiden natuurgebieden met dagelijks beperkt getij	8
4.5	Ontpolderen	9
4.6	Overige maatregelen	9
4.7	Synthese	10
5	Vier beoordelingscriteria.....	11
5.1	Inleiding	11
5.2	Fysisch functioneren van het estuarium	11
5.3	(Bio)chemische processen	12
5.4	Ecologische processen	13
5.5	Habitats	15
5.6	Ruimte voor estuariene processen	16
5.7	Synthese	17
6	Beoordeling van natuurherstelmaatregelen	19
6.1	Inleiding	19
6.2	Vergelijking van natuurherstelmaatregelen	20
6.3	Conclusie	22
7	Discussie, conclusies en aanbevelingen	23
7.1	Discussie	23
7.1.1	De keuze voor beoordelingscriteria	23
7.1.2	Robuustheid van de natuurherstelmaatregelen	23
7.2	Conclusies	24
7.3	Aanbevelingen	25
	Referenties.....	27



Lijst van figuren

- 2.1: Tijdbalk met een schematische weergave van de ontwikkelingen in de projecten in het Schelde-estuarium.
- 3.1: Grafiek et een schematische ontwikkeling van een indicator X (met dimensie y) in het Schelde-estuarium en het effect van een maatregel.

Lijst van tabellen

- 6.1: Beoordeling van de vier typen natuurherstelmaatregelen met de vier beoordelingscriteria.

1 Inleiding

1.1 Doel van de bureaustudie

Het doel van de voorliggende studie is om de overwegingen die ten grondslag hebben gelegen aan het besluit tot natuurherstel door ontpolderen rond de Westerschelde in rij en gelid te zetten. Deze studie wordt uitgevoerd voor de commissie "natuurherstel Westerschelde", onder leiding van de heer drs. E.H.Th.M. Nijpels. Deze "commissie Nijpels" is ingesteld door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om te onderzoeken of, en zo ja welke, alternatieve natuurherstelmogelijkheden er zijn voor de Westerschelde.

Het besluit tot het uitvoeren van natuurherstel door het ontpolderen van tenminste 600 ha in de periode tot 2010 in het Nederlandse deel van het Schelde-estuarium is vastgelegd in de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium (ProSes, 2005). Over de onderbouwing van de noodzaak van ontpolderen als de aangewezen herstelmethode voor de Westerschelde bestaat twijfel. De onzekerheid betreft het nut van de maatregel ontpolderen en de noodzaak om 3000 ha nieuwe natuur te creëren in de periode tot 2030. Deze twijfel is uitgesproken bij de hoorzitting van de commissie Nijpels. De twijfel spreekt ook uit de amendementen die in de Eerste Kamer zijn aangenomen, met betrekking tot de reikwijdte van de opdracht van de commissie Nijpels.

De gerezen twijfel over de noodzaak om juist door middel van ontpolderen het natuurherstel voor de Westerschelde te realiseren, is de aanleiding geweest voor de commissie Nijpels om een bureaustudie te laten uitvoeren naar de onderbouwing van ontpolderen als natuurherstelmaatregel. In het voorliggende document worden de bevindingen van deze bureaustudie gerapporteerd.

1.2 Aanpak

Voor het uitvoeren van deze studie is gebruik gemaakt van rapporten en studies waarin het natuurherstel van de Westerschelde centraal staat. In het tijdsbestek van deze studie is het niet mogelijk geweest om een uitputtend literatuuronderzoek uit te voeren naar het onderwerp 'ontpolderen', daarvoor is simpelweg teveel materiaal beschikbaar. Uit de veelheid van rapporten en studies is een keuze gemaakt voor een aantal sleuteldocumenten die, naar onze mening, een goede afspiegeling vormen van wat er over dit onderwerp geschreven is in de periode van ruwweg 1990 tot heden.

In deze bureaustudie wordt natuurherstel door ontpolderen vergeleken met andere herstelmaatregelen. We hebben gekozen voor het samenvatten van de verschillende typen herstelmaatregelen in vier hoofdgroepen, waaronder ontpolderen.

In de sleuteldocumenten zijn door ons de argumenten opgezocht die zijn gebruikt om het nut van verschillende natuurherstelmaatregelen te beschrijven. Deze argumenten omvatten een veelvoud aan onderwerpen op het gebied van de fysica (waterbeweging, sedimenttransport), chemie en biologie. Om het overzicht over deze argumenten te behouden, is door ons een keuze gemaakt om de veelvoud aan onderwerpen terug te brengen tot een beperkt aantal beoordelingscriteria. De waardering bij ieder beoordelingscriterium wordt aangegeven voor de vier hoofdgroepen van natuurherstelmaatregelen.



De vergelijking op hoofdlijnen van de vier hoofdgroepen van natuurherstelmaatregelen resulteert in een motivatie voor ontpolderen als voorkeursmaatregel. Evenals in de gebruikte sleuteldocumenten beperken we ons tot argumenten op de gebieden fysica, chemie en biologie van het Schelde-estuarium. Aspecten die betrekking hebben op het huidige landgebruik, de cultuurhistorie en op het gehele socio-economische vlak in de gebieden langs Westerschelde worden in deze studie buiten beschouwing gelaten.

De gebruikte aanpak resulteert in een beknopte en overzichtelijke samenvatting van het nut voor de fysica, chemie en biologie van het Schelde-estuarium van de vier hoofdgroepen van natuurherstelmaatregelen.

2 Context van het natuurherstel

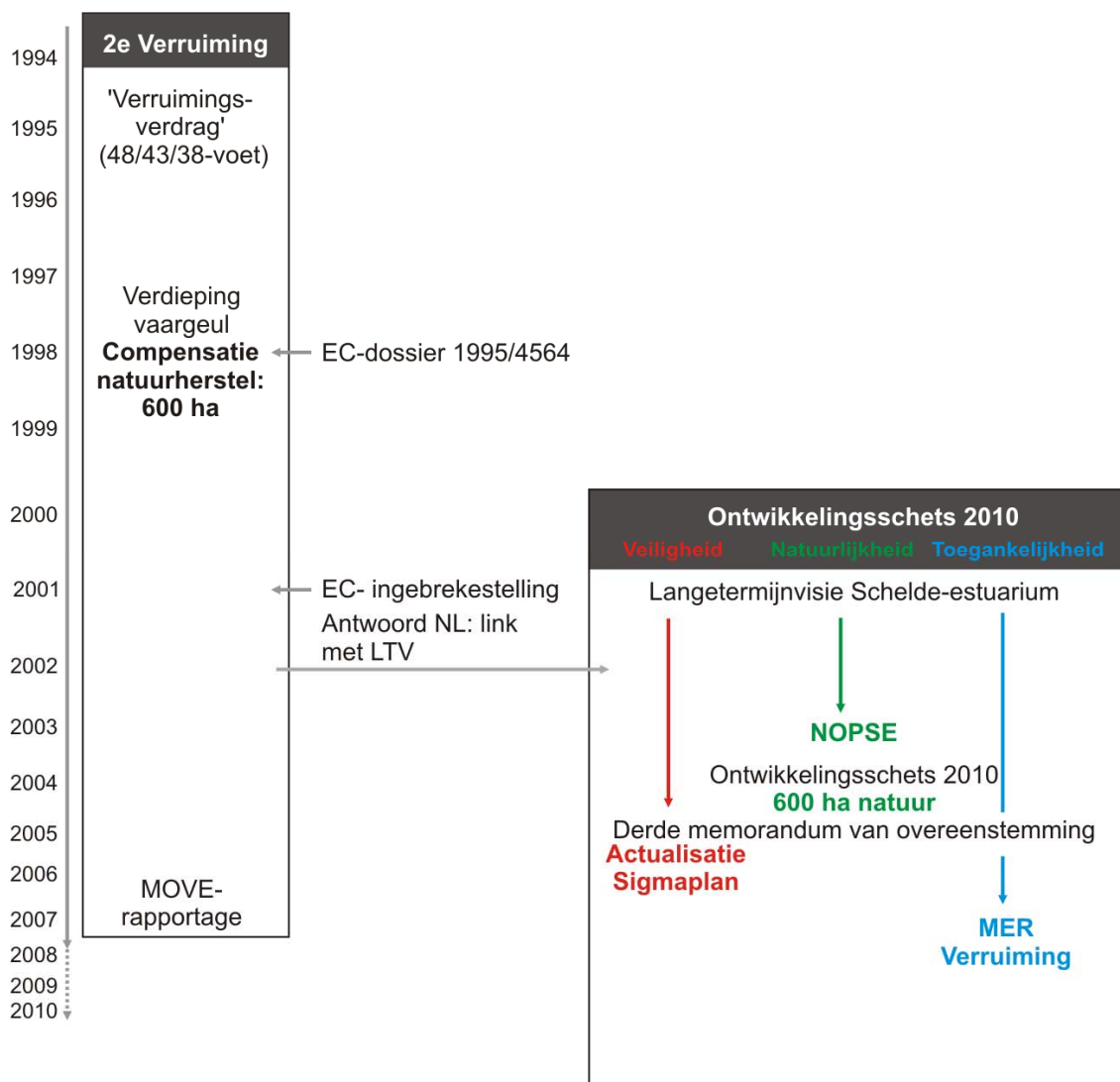
De eerdere discussies over natuurherstel rond de Westerschelde hadden betrekking op de compensatie voor de effecten van de tweede verruiming van de vaargeul in de Westerschelde ("2^e Verruiming"). Deze compensatie betrof 600 ha natuurherstel, waarvan de noodzaak voortkwam uit de EU Vogel- en Habitatrichtlijn. Over deze 600 ha natuurherstel is correspondentie gevoerd tussen de Europese Commissie en de Nederlandse Staat.

In de Ontwikkelingsschets 2010 (ProSes, 2005) is onder andere het besluit geformuleerd om in 2010 tenminste 600 ha natuurherstel te hebben uitgevoerd voor het Nederlandse deel van het Schelde-estuarium. Deze 600 ha natuurherstel vormt een stap die nu moet worden gezet, om in 2030 het streefbeeld voor het estuarium te bereiken. Het streefbeeld 2030 is een gezond en dynamisch ecosysteem, oftewel een gunstige staat van instandhouding (ProSes, 2005). Om dit streefbeeld te bereiken is een uitbreiding van de Westerschelde met 3000 ha in 2030 noodzakelijk (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2005). Dit besluit is een van de elementen van het spoor 'natuurlijkheid'. Naast het spoor 'natuurlijkheid' is in de Ontwikkelingsschets 2010 (ProSes, 2005) sprake van sporen 'veiligheid' en 'toegankelijkheid'. Voor deze sporen zijn ook een aantal besluiten genomen, die onder andere betrekking hebben op het geactualiseerde Sigmaplan en de verruiming van de vaarweg.

Bij de Westerschelde is dus sprake van twee keer 600 ha natuurherstel. De (eerste) 600 ha natuurherstel die noodzakelijk is om de 2^e Verruiming te compenseren komt voort uit een ander spoor dan de (tweede) 600 ha natuurherstel die is vastgelegd in de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium. Deze sporen staan echter niet los van elkaar. In de correspondentie rond de compensatie van de tweede verruiming tussen de Europese Commissie en de Nederlandse Staat is een verband gelegd tussen de natuurcompensatie maatregelen (de eerste 600 ha) en de activiteiten die voortkomen uit de Langetermijnvisie Schelde-estuarium (LTV). In figuur 2.1 is schematisch weergegeven hoe deze twee sporen zijn ontwikkeld in de loop van de tijd.

De argumenten voor natuurherstelmaatregelen zijn te vinden in studies die ten grondslag liggen aan de 2^e Verruiming, in de correspondentie tussen de Europese Commissie en de Nederlandse Staat en in studies en rapporten die onderdeel zijn van de Ontwikkelingsschets 2010. Uit deze studies, rapporten en beleidsdocumenten zijn de sleuteldocumenten geselecteerd die in de voorliggende bureau studie zijn gebruikt. In chronologische volgorde zijn dit: Meire et al. (1992), Van Oevelen et al. (2000a en 2000b), De Deckere & Meire (2000), Graveland et al. (2002), Van den Bergh et al. (2003), Meire et al. (2004), Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, (2005) en Adriaensen et al. (2005).

Centraal staat het rapport van Van den Bergh et al. (2003), ook wel bekend als NOPSE: NatuurOntwikkelingsPlan Schelde-Estuarium. Dit werkdocument is uitgebracht als onderdeel van het spoor 'natuurlijkheid' in de Ontwikkelingsschets 2010 (figuur 2.1). In NOPSE komen de argumenten die in eerdere studies zijn gebruikt voor natuurherstelmaatregelen samen. De natuurherstelmaatregelen, beoordelingscriteria en waardering van de maatregelen in het voorliggende rapport zijn vooral gebaseerd op Van den Bergh et al. (2003).

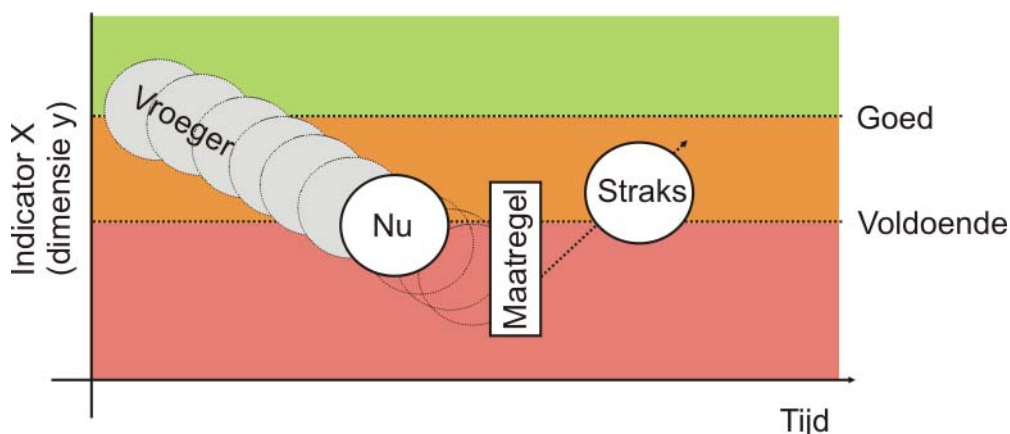


Figuur 2.1: Tijdbalk met een schematische weergave van de ontwikkelingen in de projecten in het Schelde-estuarium.

3 Natuurdoelen

In deze bureaustudie staan natuurherstelmaatregelen, waaronder ontpolderen, centraal. Deze maatregelen worden uitgevoerd omdat er een bepaald doel moet worden bereikt. Voor de natuurherstelmaatregel in het kader van de 2^e Verruiming is het doel het compenseren van verlies aan natuurwaarden door het verdiepen van de drempels en het lokaal verbreden van de vaargeul. Voor de natuurherstelmaatregelen in het kader van de Ontwikkelingsschets 2010, is het doel het bereiken van het streefbeeld van 2030 van "een gezond en dynamisch ecosysteem" (ProSes, 2005).

De noodzaak tot het uitvoeren van natuurherstelmaatregelen in het Schelde-estuarium vanwege de Ontwikkelingsschets 2010, komt voort uit de notie dat de natuurwaarden in de afgelopen eeuw achteruit zijn gegaan, en wel zo dat geen sprake meer is van een 'voldoende staat van instandhouding'. Dit is schematisch weergegeven voor één hypothetische indicator X in figuur 3.1. Voor X kan een lijst met processen, habitats, habitatkarakteristieken en soorten worden ingevuld. De achteruitgang van een aantal specifieke en meetbare indicatoren in de verschillende delen van het Schelde-estuarium is zeer goed gedocumenteerd in onder andere Vroon et al. (1997), Kater (2005), van Braeckel et al. (2007) en Cleveringa (2007) en onderliggende studies.



Figuur 3.1: Grafiek met een schematische ontwikkeling van een Indicator X (met dimensie y) in het Schelde-estuarium en het effect van een maatregel.

Bij figuur 3.1 moet worden opgemerkt dat voor het Nederlandse deel van het Schelde-estuarium, geen kwantitatieve invulling is gegeven aan de begrippen 'voldoende' en 'goed'. Er zijn geen kwantitatieve onderbouwingen van het doel van de herstelmaatregelen ("een optimaal functionerend estuarium" in Zanting en Ten Hij, 2001). In verschillende beleidsdocumenten (o.a. Ministerie van Landbouw, Visserij en Voedselkwaliteit, 2005) worden weliswaar getallen gegeven, zoals de 3000 ha voor het bereiken van het streefbeeld in 2030, en de (minimaal) 600 ha voor 2010, maar deze getallen ontberen een degelijke inhoudelijke onderbouwing. In Adriaensen et al. (2005) is voor het Belgische deel van het Schelde-estuarium wel een kwantitatieve invulling gegeven aan de instandhoudingsdoelstellingen.

Het ontbreken van meetbare doelen maakt het niet goed mogelijk om te beoordelen of de natuurherstelmaatregelen en -maatregelpakketten voldoende effect zullen sorteren. Ook kan te zijner tijd, na de uitvoering, niet worden geoordeeld over het succes van de



verschillende maatregelen. Dit is overigens een veelvuldig voorkomende situatie bij natuurherstelprojecten (Wolters et al, 2005). Omdat de verschillende typen natuurherstelmaatregelen voor de Westerschelde niet op hun doeltreffendheid kunnen worden beoordeeld, zullen we de maatregelen onderling vergelijken.

4 Vier typen maatregelen voor natuurherstel

4.1 Inleiding

Het nut van ontpolderen als maatregel voor natuurherstel zal worden geplaatst tegenover andere natuurherstelmaatregelen. We hebben ervoor gekozen om de verschillende typen herstelmaatregelen (van Oevelen et al., 2000a; Van den Bergh et al., 2003) samen te vatten in vier hoofdgroepen:

1. Verandering van habitats binnen het bestaande areaal van de Westerschelde;
2. Inrichten van binnendijkse, of buitendijkse natuurgebieden zonder de dagelijkse invloed van het getij;
3. Beperkte getijdeninvloed in daarop ingerichte binnen-, of buitendijkse natuurgebieden;
4. Ontpolderen: inrichten van buitendijkse gebieden waarin onbeperkte indringing van het getij kan plaatsvinden.

Met deze vier hoofdgroepen worden vrijwel alle maatregelen zoals genoemd in tabel 3.1 in Van den Bergh et al. (2003) en in tabel 1 in Van Oevelen (2000a) omvat. Hieronder zal per hoofdgroep worden ingegaan op de verschillende typen maatregelen die deze omvatten. Daarna wordt kort ingegaan op de maatregelen die niet zijn ondergebracht onder deze vier hoofdgroepen.

4.2 Verandering van bestaande habitats

Het veranderen van bestaande habitats in de Westerschelde kan op verschillende manieren plaatsvinden, omdat het afhankelijk is van de Ausgangssituatie en het gewenste habitattype. Door afgraven of ophogen kan habitat worden gecreëerd dat (mede) aan een bepaalde hoogtezone is gekoppeld (hoogte moet in dit geval gerelateerd worden aan de lokale niveaus van hoog- en laagwater), bijvoorbeeld ondiep water, slik en plaat, jong schor en schor. Op deze wijze kan ook een gradiënt in de hoogteligging worden hersteld. Door ingrepen die de stroomsnelheid doen afnemen kan laagdynamisch gebied worden gecreëerd. In Van den Bergh et al. (2003) wordt verondersteld dat bijvoorbeeld het plaatsen van kribben of drempels hiervoor een mogelijke maatregel is. Een andere wijze van het veranderen van habitats is het creëren van overgangsgebieden met zoet- en brakwaterinvloed. Hiertoe dienen verbindingen gelegd te worden tussen punten waar zoetwater wordt aangevoerd en de Westerschelde.

Tot deze categorie van maatregelen horen ook het aanplanten en beschermen van vegetatie, aanpassingen van het visbiotoop en aanpassingen ten behoeve van vismigratie, vogeleilanden en vogelsubstraat. Het betreft zeer specifieke maatregelen die zijn gericht op soorten en soortgroepen, waarbij in alle gevallen het bestaande habitat wordt aangepast.

Het doel van de maatregelen om het bestaande habitat te veranderen, is om ecologisch minder interessante en minder gewaarde habitats om te zetten in gebieden met een hogere ecologische waarde. De ecologische kwaliteit wordt bijvoorbeeld beoordeeld aan de hand van de diversiteit en dichtheden van soorten. Ook de schaarste van bepaalde habitats speelt een rol in de waardering ervan. In het Van den Bergh et al. (2003) is dit

benoemd als het verruilen van ecotopen. Dit is een maatregel die zeer specifiek gericht is op één of enkele natuurdoeltypen.

4.3 Uitbreiden natuurgebieden zonder dagelijks getij

Natuurgebieden die niet dagelijks met het Schelde-estuarium zijn verbonden door het in- en uitstromen van eb- en vloed, kunnen op verschillende manieren worden ingericht. Buitendijks kunnen GOG-en, oftewel Gecontroleerde Overstromings Gebieden, worden ingericht. Deze GOG-en stromen alleen bij zeer hoge waterstanden vol en leveren daarmee een bijdrage aan de veiligheid tegen overstromingen elders in het estuarium. Ook de 'zomerpolders' uit het ComCoast project zijn een vorm van uitbreidingen zonder de dagelijkse invloed van het getij (ComCoast, 2007). Deze 'zomerpolders' liggen vòòr de feitelijke waterkering en zijn alleen bij uitzondering aan zout of brak water blootgesteld. Dit geldt ook voor binnendijkse gebieden die golfoverslag aan de binnenzijde van de waterkering opvangen (ComCoast, 2007). Tot deze groep van maatregelen behoren tevens binnendijkse vogelinlagen, wetlands en gebieden met een op natuur gerichte beheerslandbouw.

Het doel van deze maatregelen is het totale areaal natuur uit te breiden. Hiermee worden andere habitattypen gecreëerd dan de habitats die in het Schelde-estuarium aanwezig zijn. In Van den Bergh et al. (2003) en bijvoorbeeld ook in de correspondentie tussen de Europese Commissie en de Nederlandse Staat, is gesteld dat de verliezen aan buitendijkse natuur (met dagelijks getij) niet binnendijks (zonder dagelijks getij) kunnen worden opgevangen. In de brief van de Europese Commissie aan de Nederlandse staat van 7 mei 2002 is dit als volgt omschreven: "de binnendijkse maatregelen kunnen bij voorbaat niet als compensatiemaatregelen worden aangemerkt, omdat zij een buitendijks optredend verlies aan natuurwaarden *naar hun aard* niet kunnen compenseren" (brief met kenmerk SG(2001)D/288375, cursivering door ons). Wel kan sprake zijn van een versterking van de buitendijkse natuur, omdat in de binnendijkse gebieden rust- en broedgebied wordt gecreëerd (Van den Bergh et al. 2003).

4.4 Uitbreiden natuurgebieden met dagelijks beperkt getij

In het Schelde-estuarium wordt bij het uitbreiden met natuurgebieden waarin dagelijks getij wordt toegelaten door een doorlaatmiddel, gesproken over Gecontroleerde Getijdgebieden, oftewel GGG-en. Als het doorlaatmiddel ook als stormvloedkering kan functioneren, kan de GGG binnendijks worden uitgevoerd. Door dagelijks getij toe te laten in een gebied wordt het areaal natuur vergroot dat in direct contact staat met het Schelde-estuarium.

De doorlaatmiddelen die kunnen worden toegepast zijn sluizen, duikers en hevels. De daadwerkelijke getij-indringing in de GGG is afhankelijk van de waterstandverschillen aan de binnen- en buitenzijde, de vorm en de grootte van het doorlaatmiddel en het beheer ervan. Het habitat dat hiermee wordt gecreëerd is niet alleen afhankelijk van het getij dat wordt toegelaten in het gebied. Ook de hoogteligging ten opzichte van het gecontroleerde getij in het gebied is bepalend voor het habitat dat kan ontstaan. Bij de inrichting kan door het afgraven en ophogen van (delen van) het gebied worden gestuurd op gewenste habitattypen (van Oevelen, 2000b).

4.5 Ontpolderen

Bij ontpolderen wordt gebied buitendijks gebracht. Dit kan door het verwijderen van de gehele dijk, of door het aanbrengen van één of enkele doorgangen in de dijk. In alle gevallen zal de hierdoor ontstane onderbreking van de primaire waterkering moeten worden gedicht. Dit betekent veelal dat aan de landzijde van het ontpolderde gebied een nieuw primaire waterkering zal moeten worden aangelegd, in de vorm van een nieuwe dijk of een verzwaring van een bestaande dijk. Door de grootte van de doorgang te beperken kunnen in beperkte mate restricties worden opgelegd aan het getij. In extreme gevallen is dan in feite sprake van een GGG (paragraaf 4.4). Bij het weghalen van de gehele dijk of het creëren van grote¹ doorgangen worden geen fysische beperkingen opgelegd aan het getij. In dat geval functioneren de abiotische processen in het natuurgebied op min of meer dezelfde wijze als in de bestaande habitats in het Schelde-estuarium.

Welke habitattypen in het gebied zullen ontstaan is vooral afhankelijk van de hoogteligging ten opzichte van de hoog- en laagwaters. Bij de inrichting kan door het afgraven en ophogen van (delen van) het gebied worden gestuurd op gewenste habitattypen.

4.6 Overige maatregelen

In Van den Bergh et al. (2003) en in Van Oevelen et al. (2000a) wordt gesproken over 'Sluisbeheer: occasioneel'. Dit betreft het gedurende een bepaalde gecontroleerde periode van het jaar openzetten van sluizen of andere doorlaatmiddelen. Deze maatregel is in deze bureaustudie buiten beschouwing gelaten, omdat deze in Van den Bergh et al. (2003) geheel is toegeschreven naar de Schelde-rivier. Door in de winter bij springtij water in te laten kunnen hooilanden en regelmatig overstroomde moerasbossen ontstaan. In het zoute en brakke bereik van het Schelde-estuarium zullen deze vegetatietypen niet tot ontwikkeling komen. Deze maatregel zal in de Westerschelde ook niet leiden tot de gewenste ontwikkeling van (jong) schor of intergetijdegebied, omdat de overspoelingsduur, waterdiepte en saliniteit gedurende het jaar te veel variëren.

In van Oevelen et al. (2000a) is een hoofdgroep 'fixatie van het intergetijdegebied' onderscheiden. Deze hoofdgroep van maatregelen omvat suppleties en constructies om schorren en slikken te fixeren. Deze maatregelen komen ook terug in Van den Bergh et al. (2003). In onze optiek zijn deze maatregelen niet zozeer gericht op natuurherstel, als wel op het tegengaan van (verdere) achteruitgang. Zoals uit de naam blijkt wordt de bestaande situatie vastgelegd.

De verschillende maatregelen voor de fixatie van het intergetijdegebied en het 'sluisbeheer, occasioneel' worden in deze rapportage niet verder behandeld.

¹ Groot ten opzichte van de evenwichtsdoorstroomoppervlakte die hoort bij het getijprisma in het gebied.



4.7 Synthese

Voor de vergelijking van maatregelen voor natuurherstel gebruiken we de vier hierboven bovengenoemde hoofdgroepen. Het belangrijkste onderscheidend criterium per hoofdgroep van herstelmaatregelen is:

1. Bij de verandering van habitats binnen de Westerschelde verandert het totale areaal natuurgebied niet;
2. Bij het inrichten van natuurgebieden zonder de dagelijkse invloed van het getij neemt het areaal natuurgebied toe, maar verandert het areaal dat in verbinding staat met de Westerschelde niet;
3. Bij het instellen van een gecontroleerde getijdeinvloed neemt het areaal natuurgebied dat in directe verbinding staat met de Westerschelde toe;
4. Bij ontpolderen neemt het areaal natuurgebied dat in directe verbinding staat met de Westerschelde toe, waarbij geen beperkingen zijn opgelegd aan het getij.

5 Vier beoordelingscriteria

5.1 Inleiding

De maatregelen voor natuurherstel worden beoordeeld op hun effecten op de natuurlijkheid, omdat dat daarin het doel van de maatregelen ligt. In de Ontwikkelingsschets 2010 (ProSes, 2005) en in de Langetermijnvisie Schelde-estuarium (Zanting en Ten Hij, 2001) wordt naast de Natuurlijkheid gesproken over Veiligheid, Toegankelijkheid en de overige functies. De effecten van de natuurherstelmaatregelen op deze andere aspecten zullen in deze bureaustudie niet worden gewaardeerd en onderling vergeleken.

Overigens kan op voorhand worden vastgesteld dat de lokale veiligheid tegen overstromingen geen onderscheidend beoordelingscriterium is voor de natuurherstelmaatregelen. Bij alle ingrepen ten bate van het natuurherstel zal namelijk door het nemen van extra maatregelen de veiligheid van het achterland gewaarborgd blijven. Ook het effect van de natuurherstelmaatregelen op het gebied van toegankelijkheid is niet onderscheidend. Zelfs het toevoegen van kombergingsvolume door het uitbreiden met natuurgebieden met gecontroleerd dagelijks getij, of door ontpolderen, brengt het natuurlijke doorstroomoppervlakte slechts marginaal dichterbij de huidige grootte.

Het effect van de natuurherstelmaatregelen op de natuurlijkheid is niet eenduidig in één beoordelingscriterium te vatten. In van den Bergh et al. (2003) is het uitgangspunt het herstel van het ecologisch functioneren van het estuariene systeem. Vanuit dit uitgangspunt is gekeken naar de knelpunten die het functioneren van het estuariene systeem in de weg staan. De fysisch, chemisch, ecologisch en habitatknelpunten zijn in Van den Bergh et al. (2003, hun tabel 2.2) vertaald in twintig doelstellingen. Omdat het overzicht snel verloren kan gaan bij een groot aantal criteria zijn deze in de voorliggende studie teruggebracht naar vier categorieën. De wijze waarop deze reductie van twintig doelstellingen naar vier beoordelingscriteria heeft plaatsgevonden wordt hieronder toegelicht.

Verder zal in dit hoofdstuk in een aparte paragraaf worden stilgestaan bij het effect van een toename van het totale areaal van Schelde-estuarium op het functioneren van de estuariene processen

5.2 Fysisch functioneren van het estuarium

In Van den Bergh et al. (2003, tabel 2.2) zijn vier doelstellingen gekoppeld aan het fysisch functioneren van het estuarium, namelijk:

1. Maximaliseren buffer bovenstroomse afvoer;
2. Maximaliseren tidale energiedissipatie;
3. Uitbreiden meergeulenstelsel;
4. Minimaliseren turbiditeit.

Het eerste aspect, het opvangen van rivierwater, is alleen van toepassing in de Schelde-rivier en de Zeeschelde en vormt voor de natuurherstelmaatregelen in de Westerschelde geen criterium.



Het tweede aspect heeft betrekking op de demping van de getijgolf in de ondiepten van het estuarium. Door Van den Bergh et al. (2003) wordt meer waarde toegekend aan een estuarium waarin de getijgolf wordt gedempt en niet snel voorplant. Hierbij wordt een link gelegd met de situatie "enige decennia terug".

Wat betreft het uitbreiden van het meergeulenstelsel, aspect drie in het bovenstaande lijstje, wordt in de Van den Bergh et al. (2003) alleen gesproken over het behoud daarvan. De noodzaak en het nut van het uitbreiden van het meergeulenstelsel komt niet ter sprake.

Het vierde aspect, het verminderen van de troebelheid van het water, is ook een belangrijk proces bij ecologische processen (paragraaf 5.4). Om dubbelingen in de waardering te voorkomen zal dit aspect daar worden behandeld.

Op grond van bovenstaande is de hoofdzaak voor het fysisch functioneren van het estuarium gelegen in het maximaliseren van de demping van de getijgolf in het estuarium. Dit is het aspect dat wordt gebruikt om de natuurherstelmaatregelen op te beoordelen.

5.3 (Bio)chemische processen

De vijf doelstellingen in Van den Bergh et al. (2003), die zijn gekoppeld aan het chemisch functioneren van het estuarium, zijn:

1. Optimaliseren koolstofhuishouding;
2. Optimaliseren stikstofhuishouding;
3. Optimaliseren zuurstofhuishouding;
4. Optimaliseren fosforhuishouding;
5. Optimaliseren siliciumhuishouding.

De koolstofvracht op het gehele estuarium is erg groot en wordt voornamelijk in het estuarium verwerkt. Beperking van de lozingen is de beste manier om de koolstofhuishouding te optimaliseren. Met de inrichting van beluchtingszones kan de koolstofhuishouding ook worden geoptimaliseerd. Dit speelt vooral een rol in het zuurstofarme gebied, dat stroomopwaarts van de Westerschelde ligt.

De belangrijkste input van stikstof (N) vindt plaats via diffuse bronnen. De stikstofcyclus kent vele processen, waarbij denitrificatie het proces is waarmee stikstof uit het watersysteem verdwijnt. Denitrificatie is het sterkste in het zoete deel van het estuarium. Maatregelen om de stikstofhuishouding te optimaliseren hebben dan ook vooral effect in het Belgische deel van het Schelde-estuarium.

In het Nederlandse deel van het Schelde estuarium is de zuurstofverzadiging reeds maximaal en derhalve geen probleem. Er hoeven in dit deel geen maatregelen te worden getroffen om de zuurstofhuishouding te optimaliseren.

Fosfor komt via puntbronnen het estuarium binnen. Het is moeilijk fosfor in het estuarium zelf te verwijderen. Eventuele maatregelen moeten vooral worden gericht op het verminderen van de toevoer. Ook dit is alleen zinvol in het gebied stroomopwaarts van de Westerschelde.

Silicium is een nutriënt dat wordt gebruikt door diatomeeën. De kennis van de siliciumcyclus in het estuarium is beperkt (Adriaensen et al., 2005). De productie vindt

vooral plaats in schorren in het zoete deel en (verhoudingsgewijs) bijna niet in het zoute deel en de Noordzee (Vandenborgh et al., 1977). Het silicium moet via de Westerschelde naar de monding van het estuarium worden getransporteerd. Om de limitatie door silicium in het zoute deel van de Westerschelde op te lossen is een areaal zoet schor van 8800 ha nodig (Adriaensen et al., 2005). Maatregelen zullen zich vooral moeten richten op het stimuleren van de siliciumproductie in het zoete deel van het estuarium en deze kunnen dus niet in de Westerschelde worden genomen.

Geconcludeerd kan worden dat de optimalisaties van de (bio)chemische processen voornamelijk een rol spelen in de Zeeschelde en in de Schelde-rivier. Omdat de Westerschelde geen rol van betekenis speelt voor deze vijf optimalisaties is dit geen onderscheidend criterium voor de natuurherstelmaatregelen.

Over toxische stoffen wordt opgemerkt dat door het vigerende waterkwaliteitsbeleid dit reeds is verbeterd en waarschijnlijk verder zal verbeteren. Wel is recentelijk geconstateerd dat de concentraties van stoffen als dioxines en dioxine-achtigen behoorlijk hoog zijn (van den Heuvel et al., 2006). Een beoordeling van de maatregelen voor dit type stoffen is in het kader van deze studie echter niet haalbaar. De toxische stoffen worden daarom niet als criterium meegenomen.

5.4 Ecologische processen

De vier ecologische processen die in Van den Bergh et al. (2003) worden genoemd zijn:

1. Optimaliseren primaire productie;
2. Optimaliseren condities voor zooplankton;
3. Optimaliseren condities voor benthos;
4. Optimaliseren vismigratie.

Optimaliseren primaire productie

Primaire productie wordt uitgevoerd door fytoplankton (algen in het water), microfytobenthos (algen op de bodem) en macrofytobenthos (planten op de bodem, zoals zeegras).

Macrofytobenthos komt in het estuarium nauwelijks voor en er zijn geen aanwijzingen dat dit vroeger anders was. Laagdynamische gebieden kunnen eventueel bijdragen aan de ontwikkeling van macrofyten, maar ze spelen geen belangrijke rol (van den Bergh et al., 2003).

De ontwikkeling van fytoplankton wordt bepaald door de beschikbaarheid van licht en nutriënten, waarbij in het Schelde-estuarium licht (behalve in sommige maanden in het mondingsgebied) de beperkende factor is (Baretta-Bakker, 2002). Maatregelen om de primaire productie van fytoplankton te optimaliseren hebben vooral betrekking op het terugdringen van de troebelheid in het water.

Microfytobenthos wordt ook gestuurd door licht en nutriënten, maar bevindt zich op de bodem, waarbij ook bijvoorbeeld de sedimentsamenstelling een rol speelt (Underwood, 1999). Ook voor microfytobenthos speelt de troebelheid van het water een belangrijke rol. Op het moment bevindt het microfytobenthos in het Schelde-estuarium zich alleen in de intergetijdezone (van den Bergh et al., 2003). Maatregelen om de primaire

productie van microfytobenthos te optimaliseren richten zich ook op het terugdringen van de troebelheid van het water.

Een afname van de troebelheid als gevolg van een natuurherstelmaatregel zal positief worden beoordeeld bij het onderdeel ecologische processen.

Optimaliseren condities voor zooplankton

De grote knelpunten voor het zooplankton in het Schelde estuarium liggen in de Zeeschelde en de Schelde-rivier (van den Bergh et al., 2003). De knelpunten in de Westerschelde zijn direct gekoppeld aan de beschikbaarheid van het voedsel en dat is het fytoplankton. Zoals hierboven is opgemerkt is de beschikbaarheid van het fytoplankton gekoppeld aan de troebelheid en dit aspect wordt meegewogen bij de beoordeling van de ecologische processen.

Optimaliseren condities voor benthos

De optimale condities voor benthos (macrozoobenthos: dieren groter dan 0,5 mm die in en op de bodem leven) in het Schelde-estuarium worden in Van den Bergh et al. (2003) gekoppeld aan de maximale stroomsnelheden. Het betreft hier met name de filter-feeders, die een belangrijke rol spelen in de doorstroming van primaire productie naar hogere trofische niveaus. Deze dieren vormen namelijk een belangrijke voedselbron voor onder andere steltlopers en vissen. De optimale condities voor deze groep liggen in het laagdynamische bereik (van den Bergh et al., 2003). Ook in de modellen die door Ysebaert et al. (2002) voor het Schelde-estuarium zijn ontwikkeld, speelt stroomsnelheid, samen met diverse andere abiotische factoren, een belangrijke rol.

In Van den Bergh et al. (2003) wordt het vóórkomen van mosselen in het estuarium ook gekoppeld aan het areaal geschikte laagdynamische gebieden. Het woord "geschikt" refereert daarbij aan het substraat (de ondergrond), waarbij een voorkeur wordt uitgesproken voor gebieden met een zandige of zandige/kleiïge textuur. De natuurherstelmaatregelen worden positief gewaardeerd wanneer daarbij het areaal met laagdynamische condities toeneemt.

Een toename van het areaal laagdynamisch intergetijdengebied en laagdynamisch ondiep gebied zal positief worden beoordeeld bij de ecologische processen.

Optimaliseren vismigratie

De optimalisatie van vismigratie is de enige doelstelling die is gericht op een groep hogere diersoorten in tabel 2.2. van Van den Bergh et al. (2003). In de bijbehorende tekst wordt voor de knelpunten en het oplossen hiervan verwezen naar ander beleid. De belemmeringen in de Westerschelde betreffen de verbinding met polders en het achterland. Natuurherstelmaatregelen die aan het opheffen van deze belemmeringen een bijdrage leveren zullen positief worden gewaardeerd.

Andere ecologische processen

In de tekst van Van den Bergh et al. (2003) is een korte paragraaf opgenomen over de instandhoudingsdoelstellingen voor vogels, waarin koppelingen worden gelegd met de bodemdieren (benthos) en de habitats. Natuurherstelmaatregelen die positieve effecten

hebben voor vogels zullen in de voorliggende studie positief worden gewaardeerd. In de tekst is ook een stuk opgenomen over zeehonden, waarin een koppeling wordt gelegd met het meergeulenstelsel, de belasting met toxische stoffen en het instellen en handhaven van rustgebieden. Omdat geen maatregelen zijn benoemd die specifiek zijn gericht op zeehonden, zal dit aspect niet worden meegenomen in het beoordelingscriterium ecologische processen.

5.5 Habitats

De zes aspecten onder de noemer habitats (Van den Bergh et al., 2003) zijn:

1. Uitbreiden areaal ondiep laagdynamisch water;
2. Uitbreiden areaal slik;
3. Verlagen dynamiek slik;
4. Uitbreiden areaal schor;
5. Verjongen schor;
6. Uitbreiden areaal wetland.

Uitbreiding areaal ondiep laagdynamisch water en slik, verlagen dynamiek slik

Ten opzichte van hoogdynamische gebieden, dat wil zeggen gebieden met hoge eb- en vloed stroomsnelheden, zijn laagdynamische gebieden ecologisch gezien rijker. Dit heeft te maken met de optimale omstandigheden voor de bodemdieren (zie hiervoor). Voor het slik wordt daarbij uitgesproken dat de bodem bij voorkeur niet te slibrijk moet zijn. Zowel het areaal ondiep laagdynamisch water als het areaal laagdynamisch slik zijn sterk afgenomen. Maatregelen die leiden tot een toename van de arealen laagdynamisch matig slibrijk intergetijdegebied en ondiep gebied worden positief beoordeeld.

Een toename van het areaal laagdynamisch ondiep water en slik zal wordt beoordeeld als een positief aspect bij habitats.

Uitbreiden areaal schor

Zoute en brakke schorren worden gezien als bedreigd habitat. Van den Bergh et al. (2003) stellen dat er een onevenwichtige verdeling tussen zout en brak schor is, waarbij het brakke schor sterk oververtegenwoordigd is. Dit wordt vooral veroorzaakt door het grote areaal brak schor in het Land van Saeftinge.

Bij de noodzaak voor het uitbreiden van het areaal schor in de Westerschelde wordt in Van den Bergh et al. (2003) de kanttekening geplaatst dat de natuurlijke situatie waaraan veelal wordt gerefereerd, die van rond 1950, in feite een kunstmatige situatie was, die het gevolg is geweest van de grootschalige aanplant van Engels slijkgras. Over de beoordeling van het areaal schor wordt letterlijk geschreven: "De beoordeling of het areaal schor wel of niet goed is, is dus primair gevoelsmatig en gestoeld op een onnatuurlijke situatie". Desondanks wordt het uitbreiden van het areaal schor in de Westerschelde positief beoordeeld.

Een toename van het areaal schor krijgt een positieve beoordeling bij habitats.

Verjongen schor

Jong schor is ondervertegenwoordigd in de Westerschelde. De bestaande schorren hebben ongeveer dezelfde ouderdom en hebben een vergelijkbaar successiestadium van de vegetatie bereikt. Wanneer maatregelen leiden tot een toename van het areaal jong schor, dan wordt dit positief beoordeeld.

Maatregelen waarbij het schor wordt verjongd of zal verjongen krijgen een positieve beoordeling voor de habitats.

Uitbreiden areaal wetland

Het zesde aspect is alleen van toepassing op de Zeeschelde en de Schelderivier. In de Westerschelde is het habitat wetland ('ruigte'), vanwege de hoge saliniteit in dit deel van het estuarium van het estuarium, onder natuurlijke omstandigheden niet aanwezig.

5.6 Ruimte voor estuariene processen

In een groot aantal sleuteldocumenten, waaronder Meire et al. (1992), De Deckere & Meire (2001), Graveland et al. (2002), Van den Bergh et al. (2003), Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2005) en Adriaensen (2005), wordt gesproken over het functioneren van de estuariene processen in het Schelde-estuarium. Voor een optimaal, of in ieder geval, voldoende functioneren van deze processen is volgens deze rapporten meer ruimte nodig. In de verantwoording van het Natuurherstel programma van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2005) aan de Provinciale Staten van Zeeland wordt bijvoorbeeld gesteld dat: "extra estuariene natuur betekent, dat ruimte geboden wordt voor de fysische, chemische en biologische processen, die essentieel zijn voor instandhouding van een gezond estuarium. Via natuurlijke dynamiek van erosie en sedimentatie ontstaan ondiep water gebieden, slikken en schorren en bijbehorende habitats en soorten". Ruimte, in de zin van hectares, wordt daarmee gekenschetst als een essentieel aspect voor functioneren van het estuarium.

Het "Optimaliseren natuurlijke habitatprocessen" wordt in Van den Bergh et al. (2003) als een zeer belangrijke doelstelling voor alle delen van het Schelde-estuarium gemarkeerd. In de tekst worden de habitatprocessen niet verder benoemd. We denken dat hieronder ook de natuurlijke dynamiek van erosie en sedimentatie wordt verstaan. In Van den Bergh et al. (2003) wordt een paragraaf besteedt aan areaalgrootte en connectiviteit, die echter niet in hun doelstellingentabel terug te vinden is. Hierin wordt het positieve verband aangegeven tussen de grootte van een areaal en de diversiteit aan soorten. De connectiviteit, dat wil zeggen de verbinding tussen afzonderlijke stukken gebied, wordt minder als een knelpunt gezien dan het areaal.

Het begrip 'ruimte' wordt dus duidelijk positief gewaardeerd als factor bij natuurherstelmaatregelen. Desondanks hebben we er in de voorliggende studie voor gekozen om het niet als een apart beoordelingscriterium op te nemen bij de natuurlijkheid. De reden hiervoor is dat het nut van meer ruimte is gekoppeld aan de estuariene processen en de habitats. De processen en habitats zijn al opgenomen als beoordelingscriterium. Het toevoegen van 'ruimte' als apart criterium zou daarom een dubbele waardering opleveren voor deze processen.

5.7 Synthese

Het aantal beoordelingscriteria voor de natuurherstelmaatregelen in de Westerschelde is teruggebracht tot vier. Deze beoordelingscriteria zijn:

1. Fysisch functioneren (demping van de getijgolf);
2. Biochemische processen;
3. Ecologische processen (optimale condities);
4. Habitats (arealen).



6 Beoordeling van natuurherstelmaatregelen

6.1 Inleiding

De vier typen natuurherstelmaatregelen die in hoofdstuk 4 zijn omschreven, worden in dit hoofdstuk beoordeeld aan de hand van de vier criteria die in het voorgaande hoofdstuk zijn genoemd. Deze kwalitatieve beoordeling wordt door ons met plussen en nullen weergegeven in tabel 6.1. Per beoordelingscriterium wordt daarna een toelichting gegeven op de keuze. Het betreft dus onze beoordeling van natuurherstelmaatregelen.

In geen van de geraadpleegde documenten hebben we een dergelijke gemotiveerde onderlinge analyse en vergelijking aangetroffen. Wel wordt in Van Oevelen et al. (2000a) een onderlinge vergelijking van natuurherstelmaatregelen voor het Schelde-estuarium gepresenteerd, waarbij het lokale functioneren en het functioneren van het estuarium centraal staat. De beoordeling van Van Oevelen et al. (2000a) levert voor een aantal verschillende typen maatregelen, waaronder ontpolderen, een vergelijkbare positieve waardering.

Een kwalitatieve onderbouwing van ontpolderen als de aangewezen of beste maatregel, boven andere natuurherstelmaatregelen voor de Westerschelde ontbreekt tot dusver. De onderstaande vergelijking, die is gebaseerd op de aspecten die in het voorgaande hoofdstuk zijn benoemd, is een eerste aanzet. Deze vergelijking moet niet worden opgevat als een legitimatie voor om te kiezen voor ontpolderen: daarvoor is volgens ons een betere kwantitatieve onderbouwing nodig tezamen met het beschouwen van de bijbehorende effecten op andere aspecten.

Tabel 6.1: Beoordeling van de vier typen natuurherstelmaatregelen met de vier beoordelingscriteria (0 = neutraal; + positieve bijdrage; ++ grote positieve bijdrage).

Natuurlijkheid:	1. Habitat-verandering binnen de Westerschelde	2. Uitbreiding natuur-gebieden zonder dagelijks getij	3. Uitbreiding natuur-gebieden met dagelijks gecontroleerd getij	4. Ontpolderen
Fysische processen	0 ¹	0 ²	+ ³	++ ⁴
(Bio)chemische processen	0 ⁵	0 ⁵	0 ⁵	0 ⁵
Ecologische processen	+ ⁶	0 ⁷	+ ⁸	+ ⁹
Habitats	+ ¹⁰	0 ¹¹	+ ¹²	++ ¹³

6.2 Vergelijking van natuurherstelmaatregelen

In tabel 6.1 is de kwalitatieve beoordeling per criterium aangegeven voor de vier typen natuurherstelmaatregelen. Onder de tabel wordt voor iedere beoordeling in de tabel een toelichting gegeven. De nummers in de tabel corresponderen met de nummers bij de toelichting.

1. Fysische processen en habitatverandering

De beoordeling van de fysische processen betreft het effect op de demping van de getijgolf. De verandering van habitats kan lokaal een effect hebben op de voortplanting van het getij. Het effect in het gehele estuarium zal echter verwaarloosbaar zijn. De maatregel wordt op dit aspect daarom neutraal (0) beoordeeld.

2. Fysische processen en uitbreiden natuurgebieden zonder getij

Deze beoordeling is neutraal (0), omdat de uitbreiding met natuurgebieden die niet in verbinding staan met de Westerschelde, geen invloed heeft op de waterbeweging in de Westerschelde. Effecten op de dissipatie van de tidale energie zullen daarom niet optreden.

3. Fysische processen en uitbreiden natuurgebieden met dagelijks getij

De beoordeling van het effect van het uitbreiden van de Westerschelde met gebieden met dagelijks gecontroleerd getij is positief (+). De toename van het kombergingsvolume en de invloed op de voortplanting van de getijdegolf kunnen resulteren in een verandering van de waterbeweging in de Westerschelde. Dit kan worden beschouwd als een bijdrage aan de tidale-energie dissipatie. Omdat bij deze natuurherstelmaatregelen de indringing van het getij wordt gecontroleerd, wordt niet het maximale mogelijke effect bereikt. De tidale-energie dissipatie is onder andere afhankelijk van de positie in het estuarium. De effectiviteit neemt, bij een gelijk kombergingsvolume van de uitbreiding, toe bij een positie meer oostelijk in het estuarium.

4. Fysische processen en ontpolderen

Het uitbreiden van de Westerschelde door ontpolderen levert een grote positieve (++) bijdrage aan de fysische processen in het estuarium. De argumentatie is vergelijkbaar met die voor de bijdrage van gebieden met een gecontroleerd getij (zie punt 3). Het belangrijke verschil is dat in een ontpolderd gebied de getijdrijving niet wordt beperkt, zodat het maximaal haalbare effect wordt bereikt onder alle omstandigheden. De effectiviteit van ontpolderen voor de fysische processen neemt, bij een gelijk kombergingsvolume van het te ontpolderen gebied, toe bij een positie meer oostelijk in het estuarium.

5. (Bio)chemische processen en natuurherstelmaatregelen

De oplossingen voor de knelpunten voor de (bio)chemie van het Scheldestuarium liggen over het algemeen in de Zeeschelde en Schelderivier. Natuurherstelmaatregelen in de Westerschelde zullen geen bijdrage leveren aan het oplossen van deze knelpunten en daarmee aan het (bio)chemisch functioneren van het estuarium. Dit aspect is daarom voor alle type natuurherstelmaatregelen als neutraal (0) beoordeeld.

6. Ecologische processen en habitatverandering

De verandering van habitats is gericht op het aanpassen van de condities ten bate van specifieke habitats en/of soorten. Voor de specifieke habitats en soorten zullen de

ecologische processen, met name de maatregelen waarbij ondiep water en plaat/slik ontstaat, in de Westerschelde worden versterkt. Op de troebelheid zal dit onderdeel een marginaal effect hebben. Dit aspect scoort positief (+) op dit onderdeel.

7. Ecologische processen en uitbreiden natuurgebieden zonder getij

Bij het uitbreiden van de natuurgebieden die niet direct in contact staan met de Westerschelde is geen sprake van invloed op de ecologische processen aldaar. Dit aspect wordt daarom neutral (0) beoordeeld voor deze maatregel.

8. Ecologische processen en uitbreiden natuurgebieden met dagelijks getij

Natuurgebieden met een dagelijks gecontroleerd getij hebben een direct en dagelijks contact met de Westerschelde. Afhankelijk van de uitgangssituatie zal een deel van het nieuwe natuurgebied bestaan uit laagdynamische gebieden, met lage stroomsnelheden. De uitbreiding van het areaal laagdynamische gebieden wordt positief (+) gewaardeerd. Het is niet waarschijnlijk dat de uitbreiding en effect zal hebben op de troebelheid in het estuarium. Een positief effect op de primaire productie door fytoplankton in de Westerschelde, met een doorwerking in het voedselweb, wordt daarom niet verwacht.

9. Ecologische processen en ontpolderen

Ontpolderde gebieden hebben een direct en dagelijks contact met de Westerschelde en in de gebieden zal, afhankelijk van de inrichting, ruimte zijn voor laagdynamische gebieden. De uitbreiding van het areaal laagdynamische gebieden wordt positief (+) gewaardeerd. Een positief effect op de primaire productie door fytoplankton doordat de troebelheid in de Westerschelde afneemt, wordt niet verwacht.

10. Habitats en habitatverandering

Het veranderen van habitats is een maatregel die specifiek gericht is op het creëren van één of meerdere gewenste habitattypen. Omdat hiervoor areaal van andere habitattypen wordt ingeleverd, is het effect hiervan weliswaar positief (+), maar niet groot. De waardering van de habitats die worden vervangen is namelijk lager dan de waardering van het gewenste areaal, maar het zijn wel estuariene habitats waaraan functies en processen zijn gekoppeld en die daarmee een zekere natuurwaarde vertegenwoordigen. Het creëren van schorren aan de westzijde en in het midden van de Westerschelde wordt hoger gewaardeerd dan in de oostzijde, waar al een groot areaal schor (Saeftinge) aanwezig is.

11. Habitats en uitbreiden natuurgebieden zonder getij

Met het uitbreiden van de natuurgebieden waar geen getij-inval wordt toegelaten kan niet het gewenste habitat van de typen laagdynamisch matig slibrijk inter-getijdengebied en ondiep gebied, schor of jong schor worden gecreëerd. Voor deze habitattypen is getijwerking in de natuurgebieden een vereiste. Deze natuurherstelmaatregel wordt daarom neutraal (0) gewaardeerd op dit criterium.

12. Habitats en uitbreiden natuurgebieden met dagelijks getij

Door het uitbreiden van de Westerschelde met gebieden met dagelijks gecontroleerd getij, kan een uitbreiding plaatsvinden van de arealen laagdynamisch matig slibrijk intergetijdengebied en ondiep gebied, schor en jong schor (Graveland et al., 2002). Deze herstelmaatregel wordt daarom positief (+) gewaardeerd. Wel kan het gecontroleerde karakter van getij beperkingen opleggen aan de vorming en de ontwikkeling van schorren. Deze beperkingen komen voort uit het ontbreken van zeer hoge waterstanden

die niet worden toegelaten in deze gebieden. De dynamiek van (schor)erosie en sedimentatie die is gekoppeld aan de zeer hoge waterstanden wordt hiermee effectief uitgeschakeld. Vanwege de beperking aan de dynamiek wordt de herstelmaatregel niet als grote positieve bijdrage gewaardeerd. Het creëren van schorren in het midden en aan de westzijde van de Westerschelde wordt hoger gewaardeerd dan aan de oostzijde.

13. Habitats en ontpolderen

De arealen laagdynamisch matig slibrijk intergetijdengebied en ondiep gebied, schor en jong schor kunnen worden uitgebreid door ontpolderen (de Deckere & Meire, 2000; Graveland et al., 2002). Omdat het getij in deze gebieden geen restricties krijgt opgelegd, zijn er ook geen beperkingen aan de dynamiek door erosie en sedimentatie. Ontpolderen krijgt daarom op dit aspect een grote positieve (++) waardering. Ook hierbij geldt een voorkeur voor het creëren van schor aan de westzijde en in het midden van de Westerschelde.

6.3 Conclusie

De score van de vier verschillende natuurherstelmaatregelen op de vier beoordelingscriteria in tabel 6.1 vertoont duidelijke verschillen, die hieronder puntsgewijs worden toegelicht. De natuurherstelmaatregelen staan hieronder op volgorde van het toenemende aantal positieve beoordelingen.

Natuurgebieden zonder de dagelijkse invloed van het getij

De beoordelingscriteria voor natuurlijkheid zijn geheel gekoppeld aan estuariene natuur, waarvoor de invloed van getij bepalend is. Uitbreiden van de Westerschelde met natuur die niet dagelijks fysiek verbonden is met de Westerschelde door het getij levert daarom geen bijdrage aan de estuariene natuur.

Verandering van habitats binnen de Westerschelde

De verandering van habitats heeft positieve effecten op een aantal specifieke habitats en ecologische processen van het Schelde-estuarium. De minder gewaardeerde habitats die worden vervangen, zullen in omvang afnemen.

Natuurgebieden met dagelijkse gecontroleerd getij

Natuurherstel met natuurgebieden die dagelijks in contact staan met het getij heeft positieve effecten op alle beoordelingscriteria die onderscheidend zijn. De beperkingen die worden opgelegd aan de mate van getij-invloed in de nieuwe natuurgebieden werkt door in de effecten op de fysische processen en de habitats. Dit is de reden dat deze twee aspecten geen grote positieve beoordeling krijgen.

Ontpolderen

Ontpolderen heeft positieve beoordelingen op alle onderscheidende criteria. De fysische processen en habitats krijgen een grote positieve waardering, omdat geen restricties worden opgelegd aan het getij die door kunnen werken in de dynamiek.

Van de vier typen natuurherstel maatregelen is ontpolderen de meest integrale (in het licht van de hier beschouwde aspecten), omdat ontpolderen grote positieve effecten heeft op habitats en de fysische processen en een positieve bijdrage levert aan de ecologische processen.

7 Discussie, conclusies en aanbevelingen

7.1 Discussie

7.1.1 De keuze voor beoordelingscriteria

Bij het samenvoegen van de beoordelingscriteria hebben we arbitraire keuzes moeten maken. Desalniettemin verwachten we dat anderen, die dezelfde stappen zouden doorlopen, tot overwegend vergelijkbare conclusies zouden komen. De crux zit in de keuze van de beoordelingscriteria op basis van de sleuteldocumenten. De beoordelingscriteria die zijn gebruikt zijn gebaseerd op Van den Bergh et al. (2003) en ook de beoordeling is daar grotendeels aan ontleend. De beoordelingscriteria omvatten geen veiligheid en natuurlijkheid en ook geen "Overige functies", zoals bewoning, recreatie, landbouw en visserij. Ook aspecten op het gebied van beleving en draagvlak zijn niet betrokken in de afweging. Het betrekken van socio-economische criteria in de afweging zal waarschijnlijk leiden tot een duidelijk andere waardering van de verschillende typen maatregelen.

In plaats van de vier gebruikte criteria die vallen onder het aspect "natuurlijkheid" of de twintig doelstellingen van Van den Bergh et al. (2003, tabel 2.2) hadden ook andere ecologische criteria gehanteerd kunnen worden. De nadruk had sterker kunnen liggen op ecologische processen, of op bijvoorbeeld op (doel)soorten, in plaats van de grote aandacht voor habitats. Een groot deel van de parameters op het vlak van de ecologische processen wordt namelijk door van den Bergh et al. (2003) al snel omgezet in habitatparameters. Het hanteren van andere beoordelingscriteria voor natuurlijkheid zal resulteren in een (iets) andere waardering van de verschillende type natuurherstelmaatregelen.

Met onze keuze voor de beoordelingscriteria en voor de onderliggende uitgangspunten hebben we gekozen voor een waardering van de verschillende typen natuurherstelmaatregelen die overeenkomt met de lijn die al is ingezet voor de 2^e Verruiming (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1992) en is doorgezet tot in het natuurprogramma Westerschelde (Ministerie van Landbouw, Natuurbehoud en Voedselkwaliteit, 2005). De waardering van ontpolderen komt overeen met de uitgesproken voorkeur voor ontpolderen als natuurherstelmaatregel van de Europese Commissie (brief aan de Nederlandse staat, met kenmerk SG (2001)D/288375), de voorkeur die spreekt voor ontpolderen in Van den Bergh et al. (2003) en argumentatie van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2005) voor ontpolderingen.

Op grond van deze beoordelingscriteria is ontpolderen de maatregel met de meeste positieve punten. De andere typen maatregelen worden ook positief gewaardeerd op verschillende aspecten.

7.1.2 Robuustheid van de natuurherstelmaatregelen

Een beoordelingscriterium dat niet expliciet is genoemd in de beschouwingen over natuurherstel en natuurherstelmaatregelen is de 'robuustheid' van de maatregelen. Wat we hier onder 'robuustheid' beschouwen is de mate waarin de maatregel zal leiden tot herstel van de natuur, ook wanneer de ecologische, fysische en chemische processen omstandigheden veranderen.

In de beoordeling in hoofdstuk 6 hebben we aangenomen dat het beoogde doel en het bereikte effect van de verschillende natuurherstelmaatregelen onderling vergelijkbaar zijn. In de praktijk zit de estuariene natuur zo complex in elkaar dat de optredende effecten van een ingreep wel eens anders uitpakken dan voorspeld. Het beoogde doel van de maatregel zal in dat geval afwijken van het bereikte effect. Wanneer dat betekent dat de maatregel resulteert in de ontwikkeling van andere waardevolle natuur, dan is weliswaar het doel niet bereikt, maar heeft in ieder geval geen negatieve ontwikkeling plaatsgevonden. Maar wanneer de ontwikkeling resulteert in de ontwikkeling van minder gewaardeerde habitats, dan vindt een negatieve ontwikkeling plaats.

Het grootste risico op een tegenvallende ontwikkeling die resulteert in een achteruitgang van de natuurwaarden, treedt op bij het veranderen van bestaande habitats. Bij het uitruilen is het doel van de maatregel om het bestaande habitat met een zekere natuurwaarde om te zetten in habitat met een hogere natuurwaarde. Voorbeelden zijn het afgraven van oud schor voor de vorming van jong schor, of het reduceren van de stroomsnelheden door de aanleg van dammen, om van een hoogdynamisch habitat een laagdynamisch habitat te maken. Wanneer het jonge schor niet ontstaat na het afgraven, dan is het areaal schor, jong en oud, als geheel afgenomen. En wanneer bij de dammen meer ontgroning plaatsvindt dan voorzien, dan is hoogdynamisch areaal verloren gegaan, terwijl er geen laagdynamisch areaal voor is terug gekomen. De robuustheid van de natuurherstelmaatregel "veranderen van habitats" is relatief klein, vanwege het risico op een onvoorziene negatieve ontwikkeling van de natuurwaarden.

Bij alle natuurherstelmaatregelen waarbij het areaal natuurgebied toeneemt, is de robuustheid relatief groter dan bij maatregelen waarbij het areaal hetzelfde blijft. Weliswaar kan het nog steeds zo zijn dat de ontwikkeling van de nieuwe natuur anders verloopt dan voorzien, maar hiervoor is geen of weinig (op eventuele toegangsgeulen na) bestaande natuur uitgeruild. Dus zelfs wanneer in het nieuwe gebied natuur ontstaat die niets toevoegt aan de kwaliteit van het estuarium, dan is geen sprake van een negatieve ontwikkeling.

De robuustheid van natuurherstelmaatregelen waarbij areaal wordt toegevoegd is groter dan de robuustheid van maatregelen waarbij areaal wordt uitgeruild. Gebruik van dit beoordelingscriterium levert een hogere waardering op van het uitbreiden van de natuur (met of zonder getij), dan het veranderen van bestaande habitats.

7.2 Conclusies

In deze bureaustudie is de onderbouwing van ontpolderen als de aangewezen of beste methode voor natuurherstel in de Westerschelde herleid door ontpolderen te vergelijken met drie andere hoofdgroepen van natuurherstelmaatregelen. De beoordelingscriteria die zijn gebruikt hebben alleen betrekking op de natuurlijkheid (fysica, chemie en biologie) van het Schelde-estuarium. Andere aspecten, zoals de toegankelijkheid, de veiligheid, het huidige landgebruik, de cultuurhistorie en aspecten op het socio-economische vlak in de gebieden langs Westerschelde zijn niet in de beoordeling betrokken.

Van de vier typen natuurherstel maatregelen is ontpolderen de meest integrale met betrekking tot de in deze studie gebuikte beoordelingscriteria. Dit omdat ontpolderen positieve effecten heeft op habitats, ecologische- en fysische processen. De fysische

processen en habitats krijgen een grote positieve waardering, omdat geen beperkingen worden opgelegd aan het getij. De dynamiek door erosie en sedimentatie in de nieuwe natuurgebieden is daardoor maximaal.

Omdat het uitbreiden van de Westerschelde met natuur die niet dagelijks fysiek verbonden is met de Westerschelde door het getij, geen verbinding legt met de Westerschelde, wordt geen estuariene natuur gecreëerd en wordt geen bijdrage geleverd aan de natuurwaarden van de Westerschelde.

De verandering van habitats heeft positieve effecten op habitats en de ecologische processen van het Schelde estuarium. Het belangrijke verschil met ontpolderen en het uitbreiden met gebieden met een gecontroleerd getij, is dat deze maatregel geen bijdrage levert aan de fysische processen (geen dissipatie van de getijgolf) in het estuarium.

Natuurherstel met natuurgebieden die dagelijks in contact staan met het getij, heeft positieve effecten op de beoordelingscriteria habitats, ecologische- en fysische processen. De verschillen tussen deze herstelmaatregel en ontpolderen komen voort uit het gecontroleerde getij. De beperkingen in het getij werken ook door in de dynamiek door erosie en sedimentatie. Dit is de reden dat de fysische processen en de habitats een positieve beoordeling krijgen, maar geen *grote* positieve beoordeling.

In de onderlinge vergelijking van natuurherstelmaatregelen, op basis van de hier gebruikte beoordelingscriteria en waarderingen, scoort ontpolderen het hoogste. Maar van de verschillende natuurherstelmaatregelen, waaronder ontpolderen, kan niet worden bepaald of hiermee een voldoende of goede staat van instandhouding wordt bereikt. Kwantitatieve onderbouwingen van zowel het doel van de herstelmaatregelen, als van het effect van de natuurherstelmaatregelen, zijn namelijk niet beschikbaar. In verschillende beleidsdocumenten (ProSes, 2005; Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid, 2005) worden getallen genoemd, namelijk 3000 ha die noodzakelijk zijn voor het bereiken van het streefbeeld in 2030, en (minimaal) 600 ha die voor 2010 gerealiseerd moeten zijn. Inhoudelijke argumenten die deze getallen onderbouwen zijn niet gevonden. Het is daarom niet uit te sluiten dat ook met het veranderen van habitats, of met uitbreidingen met dagelijks gecontroleerd getij, voldoende natuurherstel kan worden gerealiseerd voor het bereiken van de natuurdoelen in de Westerschelde.

7.3 Aanbevelingen

Een kwantitatieve onderbouwing van de instandhoudingdoelen voor de Westerschelde is zeer gewenst. De instandhoudingsdoelstellingen voor het Belgische deel van het Schelde-estuarium bieden veel aanknopingspunten voor het opstellen van een dergelijke onderbouwing (Adriaensen, 2005). Ook de beoogde effecten van de verschillende typen natuurherstelmaatregelen moeten bij voorkeur kwantitatief in beeld gebracht worden. Op deze wijze is een onderlinge kwantitatieve vergelijking van de herstelmaatregelen mogelijk op hun effectiviteit (doelgerichtheid) en hun efficiency (doelmatigheid). Tevens is het dan mogelijk de effecten van maatregelen kwantitatief te toetsen aan het bereiken van het gestelde streefbeeld. Gelet op de maatschappelijke onrust rondom het onderwerp 'ontpolderen langs de Westerschelde' lijkt ons een dergelijke kwantitatieve onderbouwing noodzakelijk.



Om de gewenste kwantitatieve effectbepalingen van natuurherstelmaatregelen in de Westerschelde te kunnen doen is het belangrijk om de kennis op dit vlak te vergroten. We onderschrijven daarom de noodzaak die in Van den Bergh et al. (2003) is geformuleerd om een aantal representatieve natuurherstelmaatregelen uit te voeren en deze nauwkeurig te monitoren.

Referenties

- Adriaensen, F., S. van Damme, E. van den Bergh, D. van Hove, R. Brys, T. Cox, S. Jacobs, P. Konings, J. Maes, T. Maris, W. Mertens, L. Nachtergale, E. Struyf, A. van Braeckel & P. Meire, 2005. Instandhoudingsdoelstellingen Schelde-estuarium, Universiteit Antwerpen, Rapport Ecobe 05R-82
- Baretta-Bakker, H., 2002. Het berekenen van nutriënt- en lichtlimitatie op de primaire productie voor het maken van pelagische ecotopenkaarten; Toepassing Westerschelde. Rijkswaterstaat Rijksinstituut voor Kust en Zee werkdocument RIKZ/OS/2003.109x.
- Cleveringa, J. 2007. Milieueffectrapport Verruiming vaargeul Beneden-Zeeschelde en Westerschelde; Achtergronddocument Morfologische Ontwikkeling: fenomenologisch onderzoek naar de ontwikkelingen op meso-schaal. Consortium Arcadis-Technum.
- ComCoast, 2007. ComCoast flood risk management schemes; ComCoast WP 3 Final report. Rijkswaterstaat Dienst Weg- en Waterbouw.
- De Deckere E. & P. Meire, 2000. De ontwikkeling van een streefbeeld voor het Schelde-estuarium op basis van de ecosysteemfuncties, benaderd vanuit de functie natuurlijkheid. Universitaire Instelling Antwerpen, Antwerpen.
- Graveland, J., E. van den Bergh, V. van der Meij & C.M. Bisseling, 2002. Het natuurtalent verzilveren: voorstudie voor een natuurontwikkelingsplan voor het Schelde-estuarium. Rijkswaterstaat Rijksinstituut voor Kust en Zee. Werkdocument RIKZ 2002.828x.
- Kater, B.J. (redactie), 2005. Ontwikkelingen in de kennis van de morfodynamica en ecologie van de Westerschelde. Rijkswaterstaat Rijksinstituut voor Kust en Zee rapport RIKZ, 2005.034.
- Meire, P. J Graveland & E. Van den Bergh, 2004. Toets van de ecologische bijdrage van de voorgestelde maatregelen in de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium, voor de periode tot 2010. Nota van de Universiteit van Antwerpen i.s.m. Rijkswaterstaat Rijksinstituut voor Kust en Zee en Instituut voor Natuurbehoud; sept 2004.
- Meire, P., G. Rossaert, N. De Regge, T. Ysebaert, E. Kuijken , 1992. Het Schelde-estuarium: ecologische beschrijvingen een visie op de toekomst. RUG rapport, Gent
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2005, Natuurprogramma Westerschelde; Verantwoording realisering (minimaal) 600 ha estuariene natuur en de relatie met de instandhoudingsdoelstellingen Vogel- en Habitatrichtlijn. Nota.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1992, Perspectief voor het Schelde-estuarium, Rijkswaterstaat Dienst Getijdewateren. Brochure.
- ProSes, 2005. Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium. Besluiten van de Nederlandse en Vlaamse regering. In opdracht van de Technische Schelde Commissie opgesteld door de Projectdirectie Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium.
- Underwood, G.J.C. & Kromkamp, J., 1999. Primary production by phytoplankton and microphytobenthos in estuaries. *Advances in ecological research* 29: 93-153.



- Van Banning, G., 2004. Strategisch MER ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium; Onderzoek effecten van ontwikkelingen op de waterparameters; rapport consortium Arcadis Technum
- Van Braeckel, A.; Piesschaert, F.; Van den Bergh, E. 2007. Historische analyse van de Zeeschelde en haar getijgebonden zijrivieren: 19e eeuw tot heden. Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek. Rapport R.2006.29
- Van den Bergh, E., S. van Damme, J. Graveland, D.J. de Jong, I. Baten & P. Meire, 2003. Voorstel voor natuurontwikkelingsmaatregelen ten behoeve van de Ontwikkelingsschets 2010 voor het Schelde-estuarium (NOPSE). Rijkswaterstaat Rijksinstituut voor Kust en Zee, Instituut voor Natuurbehoud & Universitaire Instelling Antwerpen. Werkdocument RIKZ/2003.825x
- Vandenborght, J., Wollast, R & Billen, G., 1977. Kinetic models of diagenesis in disturbed sediments. Part 1. Mass transfer properties and silica diagenesis. *Limnol. Oceanogr.* 22: 787-793.
- Van den Heuvel-Greve, M., P. Leonards & D. Vethaak, 2006. Dioxineonderzoek Westerschelde: meting van gehalten aan dioxinen, dioxineachtige stoffen en andere mogelijke probleemstoffen in visserijproducten, sediment en voedselketens van de Westerschelde. Rijkswaterstaat Rijksinstituut voor Kust en Zee. Rapport RIKZ, 2006.011.
- Van Oevelen, D., E. Van den Bergh, T. Ysebaert, & P. Meire, 2000a Literatuuronderzoek naar estuariene herstelmaatregelen. Instituut voor Natuurbehoud, Rapport IN.R.2000.4.
- Van Oevelen, D., E. Van den Bergh, T. Ysebaert, & P. Meire, 2000b. Literatuuronderzoek naar ontpolderingen. Instituut voor Natuurbehoud, Rapport IN.R.2000.7.
- Vroon, J., C. Storm & J. Coosen, 1997. Westerschelde, stram of struis? Eindrapport van het project Oostwest, een studie naar de beïnvloeding van fysische en verwante biologische patronen in een estuarium. Rijkswaterstaat Rijksinstituut voor Kust en Zee. Rapport RIKZ-97.023.
- Wang, Z.B. & C. Jeuken, 2008. Op zoek naar oorzaken van omslag import-export Westerschelde; bureaustudie. WL| Delft hydraulics, rapport Z4407.50
- Wolters, M., Garbutt, A. & Bakker, J.P. 2005. Salt-marsh restoration: evaluating the success of de-embankments in north-west Europe. *Biological Conservation* 123: 249-268.
- Ysebaert, T., Meire, P., Herman, P.J.M. & Verbeek, H., 2003. Macrobenthic species response surfaces along estuarine gradients: prediction by logistic regression *Mar Ecol Prog Ser* 225: 79-95.
- Zanting, H.A. & F. ten Hij, 2001, Langetermijnvisie Schelde-estuarium. Resource Analysis, RA/00-445

BIJLAGE 5

Advies van het IMI over de juridische aspecten van de natuurmaatregelen in het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinge

Advies van het IMI over de juridische aspecten van de natuurmaatregelen in het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinge

Opgesteld ten behoeve van de advisering door de Commissie Nijpels

*door Hans Woldendorp
(Instituut voor Infrastructuur, Milieu en Innovatie (IMI) te Brussel),*

na consultatie van Chris Backes (hoogleraar Universiteit Europees bestuursrecht te Maastricht) en ambtenaren van DG Milieu van de Europese Commissie

3 oktober 2008



Vooropmerking

Naar aanleiding van de bespreking van de derde verdieping heb ik een aanvullend advies uitgebracht met aandachtspunten voor de vergunningverlening voor de derde verdieping op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. Tevens zijn nog wat aanvullende bijlagen verstrekt met achtergrondinformatie over de natuurbeschermingsregelgeving, merendeels publicaties van mijzelf, zoals verschenen in Bouwrecht, alsmede het boek teksten en toelichting wetgeving natuurbescherming. Door deze bijlagen zou het advies te omvangrijk zijn geworden. Het aanvullende advies is niet in het onderhavige advies geïntegreerd, omdat het geen betrekking had op de vragen waarover door de Commissie Natuurherstel Westerschelde verzocht is te adviseren.

Hans Woldendorp

Managementsamenvatting

In dit advies wordt ingegaan op vragen over de juridische vereisten met betrekking tot het treffen van natuurherstelmaatregelen in het Natura 2000-gebied Westerschelde en Saeftinge. Voor de voorgenen maatregelen, met name de ontpoldering van landbouwgronden, bestaat in de provincie Zeeland te weinig maatschappelijk en politiek draagvlak.

Er kunnen 3 redenen zijn waarom een juridische verplichting bestaat om ten behoeve van het Natura 2000-gebied natuurherstelmaatregelen te treffen.

1. Er moet nog worden voldaan aan de compensatieverplichting die voortvloeit uit de reeds uitgevoerde tweede verdieping van de Westerschelde
2. Er moet worden voldaan aan de compensatieverplichting die voortvloeit uit de voorgenen derde verdieping van de Westerschelde
3. Er moeten instandhoudingsmaatregelen worden getroffen om het Natura 2000-gebied in een gunstige staat van instandhouding te brengen.

Ad 1

Dat er gecompenseerd moet worden staat voor de gevolgen van de tweede verdieping van de Westerscheldegebied voor het Natura 2000-gebied staat wel vast. Nederland heeft dit namelijk toegegeven in de inbreukprocedure die de Europese Commissie hierover heeft gestart. Ook is Nederland hiertoe verplicht tegenover Vlaanderen, omdat dit in het verdrag ten behoeve van de tweede verdieping is vastgelegd. Er is een Natuurcompensatieprogramma Westerschelde opgezet, waarvan het tempo van de uitvoering blijkt rapportages aan de Commissie te wensen overlaat.

De Commissie heeft Nederland echter een brief gestuurd waarin zij meedeelde dat de inbreuk/procedure werd geseponen. Daarom is het niet zeker of de Commissie in deze procedure nog verder kan gaan. Het onderwerp is hetzelfde gebleven en gesteld zou kunnen worden dat de uitvoering van het Natuurcompensatieprogramma voor de Commissie voorwaarde voor het seponen was, ook al is dat niet met zoveel woorden gesteld. Dit was immers door Nederland toegezegd. Daarom mag ervan worden uitgegaan dat de Commissie de procedure kan heropenen, zoals ze heeft gedreigd, om Nederland te dwingen zijn toezegging na te komen. Dit heropening kan direct een vervolg krijgen in een verzoekschrift aan het Hof van Justitie van de EU. Dit zal naar verwachting tot een veroordeling leiden. Deze lijkt niet te ontlopen omdat Nederland zich niet heeft gehouden aan een zijn toezegging het Natuurcompensatieprogramma binnen de gestelde termijn uit te voeren. Een veroordeling heeft niet onmiddellijk gevolgen. Een boete kan nog niet worden opgelegd, wel in het vervolg van de procedure bij een tweede veroordeling.

In de inbreukprocedure heeft de Commissie tevens aangegeven dat compensatiemaatregelen in elk geval ontpoldering dienen te omvatten. Het is niet waarschijnlijk dat de Commissie deze eis zal handhaven in een Hof-procedure. De eis is moeilijk te onderbouwen omdat uit het monitoringsprogramma MOVE nog niet is gebleken dat de verwachte gevolgen zich daadwerkelijk hebben voorgedaan. Dit betekent echter niet dat dit niet alsnog kan gebeuren. Bovendien heeft de Commissie door het seponen van de inbreukprocedure te kennen gegeven dat het Natuurcompensatieprogramma voldoende is. Dit programma omvat geen ontpoldering.

Daar komt bij dat de Commissie ook andere mogelijkheden heeft om verdergaande natuurherstelmaatregelen af te dwingen. Deze richten zich vooral op de uitvoering van de

Ontwikkelingsschets 2010, waaraan de Commissie veel belang hecht. De redenen hiervoor komen hierna ter sprake.

Ook wil de Commissie in het algemeen in een Hof-procedure geen risico's nemen dat ze de zaak verliest, omdat hiermee een verkeerd signaal wordt afgegeven. Handhaving van de eis van ontpoldering is niet geheel van een dergelijk risico ontbloot.

De nog openstaande compensatieverplichting voor de tweede verdieping lijkt in de inbreukprocedure dus al met al geen aanleiding te geven tot ontpoldering.

De Commissie heeft recentelijk aangegeven dat zij het achterwege blijven van uitvoering van het Natuurcompensatieprogramma in combinatie met de ophef die over de uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010 is ontstaan, als een 'zeer ernstige ontwikkeling' beschouwt. Hiermee lijkt de Commissie niet alleen aan te dringen op de snelle uitvoering van het Natuurcompensatieprogramma maar vooral ook een schot voor de boeg te geven met betrekking tot de voorgenomen verlening van toestemming voor de derde verdieping.

Risico's dat in een nationale gerechtelijke procedure alsnog compensatiemaatregelen in verband met de tweede verdieping worden afgedwongen lijkt zeer beperkt. Het is moeilijk hiervoor in het nationale recht een juridische grondslag te vinden.

Het is niet helemaal uitgesloten dat er wel problemen kunnen ontstaan ten aanzien van de voortzetting van de onderhoudsbaggerwerkzaamheden die nodig zijn om de Westerschelde op de na de tweede verdieping gewenste diepte te houden. Het lijkt in elk geval juridisch vereist de huidige baggerstrategie aan te passen. Dit vereiste vloeit voort uit art. 6, lid 2, Hrl. Het estuarium van de Schelde verkeert in een zeer ongunstige staat van instandhouding. De huidige baggerstrategie draagt daar mede aan bij. Er is een alternatieve baggerstrategie ontwikkeld om deze gevolgen te beperken of zelfs geheel te voorkomen.

Dit komt waarschijnlijk echter pas aan de orde in 2010 wanneer de huidige vergunning afloopt en een nieuwe vergunning moet worden aangevraagd voor voortzetting van de baggerwerkzaamheden. Het is nog de vraag of hiervoor opnieuw vergunning kan worden verleend. In elk geval zal dan van de aangepaste stortstrategie moeten worden uitgegaan. Referentiesituatie is dan het geheel niet meer baggeren. Het is dan mogelijk dat de vergunningverlening mede afhankelijk is van de uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010, om redenen die hierna worden toegelicht voor de vergunningverlening voor de derde verdieping. Dit laatste besluit moet als eerste worden genomen.

Afsluitend gezegd, de tweede verdieping is voor de Commissie het verleden, dat nog niet helemaal een gesloten boek is, maar de Ontwikkelingsschets 2010 is voor de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen veel belangrijker omdat het de toekomst is. Dit biedt meer perspectieven op betere resultaten voor Natura 2000 en is een aansprekend voorbeeld voor andere lidstaten hoe toepassing van de Habitatrichtlijn hand in hand kan gaan met economische ontwikkeling.

Ad 2

De Minister van LNV ziet verlening van toestemming voor de derde verdieping los van het treffen van de voorgenomen natuurherstelmaatregelen. Dit lijkt een riskante strategie die zowel in een rechtszaak bij de Raad van State als in een inbreukprocedure bij de Europese Commissie averij kan oplopen.

Uit de milieu-effectrapportage (mer) blijkt dat er geen aanleiding bestaat te vrezen voor een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied. De Commissie mer heeft aangegeven dat de passende beoordeling beantwoordt aan de stand der wetenschap en dat verder onderzoek niet zal leiden tot het wegnemen van de bestaande kennisleemten. Deze kennisleemten zijn echter aanzienlijk en betreffen ook relevante aspecten, met name de gevolgen van de verdieping op de lange termijn.

De gunstige resultaten van de passende beoordeling betekenen niet dat voor de derde verdieping automatisch toestemming kan worden gegeven.

De vraag is namelijk of er 'zekerheid is verkregen', zoals vereist in art. 6, lid 3, Hrl dat het project niet zal leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied. Gezien de kennisleemten kan dat niet worden gezegd. Bijkomende relevante omstandigheden maken het ook niet logisch om toestemming voor de verdieping te verlenen. Het lijkt aannemelijk dat het uitblijven van de gevolgen vooral moet worden toegeschreven aan menselijke ingrepen die in het verleden in het estuarium hebben plaatsgevonden, waardoor de natuurlijke processen in het estuarium ernstig zijn verstoord. Bovendien verkeert het estuarium in een zeer ongunstige staat van instandhouding. De waarde van het estuarium voor het netwerk Natura 2000 is zeer groot. Er zijn geen vergelijkbare grote estuaria in West-Europa meer; andere estuaria zijn nog sterker aangetast. Er zijn ook geen alternatieven die de plaats van de Schelde in Natura 2000 kunnen overnemen. Ook heeft een hele serie menselijke ingrepen in het estuarium plaatsgevonden, die stuk voor stuk in meer of mindere mate tot aftakeling van de karakteristieke natuurwaarden hebben geleid. De negatieve trend gaat nog steeds door indien geen natuurherstelmaatregelen worden genomen.

Toepassing van het voorzorgbeginsel, dat in het vereiste 'zekerheid hebben verkregen' in art. 6, lid 3, Hrl ligt besloten, leidt tot de conclusie dat nieuwe risico's dat verdere aftakeling niet aanvaardbaar zijn. Ook denkbaar is de redenering dat geen zekerheid bestaat en dus volgens art. 6, lid 3, Hrl geen toestemming mag worden gegeven, tenzij met toepassing van art. 6, lid 4, Hrl. In dat geval dienen de natuurherstelmaatregelen ter invulling van de compensatieverplichting.

Hierin kan alleen verandering worden gebracht indien gelijktijdig maatregelen worden genomen, waardoor de staat van instandhouding van het estuarium aanmerkelijk wordt verbeterd. De Ontwikkelingsschets 2010 omvat een serie natuurherstelmaatregelen die een eerste stap op weg naar verbetering zijn. Indien deze stap wordt gezet, kunnen grotere risico's orden aanvaard dat de derde verdieping toch nadelige gevolgen zal blijken te hebben.

De elders toegepaste oplossing 'hand aan de kraan' biedt hier onvoldoende oplossing. Indien de baggerwerkzaamheden hebben plaatsgevonden, kunnen de ontwikkelingen die hierdoor in gang worden gezet naar verwachting niet goed worden afgeremd. Er is bovendien een groot risico dat de benodigde natuurherstelmaatregelen dan evenmin zullen worden genomen, omdat uitvoering van deze maatregelen het afgelopen decennium al uiterst moeilijk is gebleken en er geen reden is om aan te nemen dat dit in de toekomst wel van een leien dakje gaat.

In dit verband is ook nog van belang dat de Commissie zeer veel waarde hecht aan een integrale visie op de toekomst van het estuarium. De Ontwikkelingsschets biedt deze visie. Veiligheid, toegankelijkheid en natuurherstel vormen een zorgvuldig samengesteld drieluik, dat gelijktijdig dient te worden uitgevoerd. Natuurherstel dient te leiden tot estuariene natuur. De uitvoering van de noodzakelijke natuurherstelmaatregelen in het 'luik' natuur mag niet uitblijven bij de uitvoering van het luik toegankelijkheid, in het kader waarvan de derde verdieping zal plaatsvinden.

De Commissie is zeer gecharmeerd van de integrale aanpak in de Ontwikkelingsschets 2010, dat zij een zeer goed voorbeeld voor andere lidstaten vindt en tevens een bewijs dat natuurontwikkeling en economische ontwikkeling onder de vlag van de Habitatrictlijn hand in hand kunnen gaan.

Gezien de teloorgang van natuurwaarden in het verleden en de vergaande aantasting van andere estuaria, heeft uitvoering van de natuurherstelmaatregelen voor de Commissie prioriteit. De Commissie vond daarom de recente ontwikkelingen, die tot uitstel en wellicht zelfs afstel van de voorgenomen natuurherstelmaatregelen kunnen leiden, niet voor niets 'zeer ernstig'.

Nederland heeft dan ook om diverse redenen wat goed te maken. Hierna wordt ingegaan op de vraag of realisatie van estuariene natuurwaarden per se ontpoldering van landbouwgronden langs de Westerschelde moet omvatten, dan wel ook andere maatregelen mogelijk zijn.

Afsluitend gezegd, voor de derde verdieping kan alleen toestemming worden gegeven indien zekerheid wordt geboden dat de Ontwikkelingsschets 2010 volledig en in het voorgenomen tempo wordt uitgevoerd. Dit is voor de Commissie een onverbrekelijk samenhangend drieluik. De natuurherstelmaatregelen in het luik natuur mogen niet achterblijven bij de verdieping in het luik toegankelijkheid. Indien natuurherstel uitblijft, kan geen toestemming worden gegeven omdat dit in strijd is met het voorzorgbeginsel. De gunstige staat van instandhouding is in Natura 2000-gebieden maatgevend criterium voor de toestemmingverlening voor andere projecten. Het estuarium van de Schelde verkeert in een zeer ongunstige staat van instandhouding, de trend is negatief, het gebied is voor het netwerk van Natura 2000 zeer belangrijk, het estuarium is in West-Europa uniek en het blijkt zeer moeilijk te zijn de voorgenomen natuurherstelmaatregelen daadwerkelijk uit te voeren. Daarom is het niet aanvaardbaar dat opnieuw projecten worden uitgevoerd, die het risico van verdere aftakeling van het Natura 2000-gebied inhouden. Ook verdedigbaar is de redenering dat geen zekerheid is verkregen dat de derde verdieping niet zal leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied en dat alleen toestemming kan worden gegeven met toepassing van art. 6, lid 4, Hrl. Dit betekent dat de natuurherstelmaatregelen dienen ter nakoming van de compensatieverplichting die dan bestaat. Wat onder estuariene natuur wordt verstaan, wordt hierna toegelicht.

Ad 3

In het voorgaande bleek al dat er snel iets moet worden gedaan om de staat van instandhouding van het Natura 2000-gebied Westerschelde en Saeftinge te verbeteren. De Minister van LNV heeft zelfs aangegeven dat de wateropgave een sense of urgency heeft, d.w.z. binnen 10 jaar moet worden uitgevoerd om onherstelbare achteruitgang te voorkomen. Het gaat om het herstel van estuariene natuurwaarden. Ontpoldering zal in elk geval leiden tot estuariene natuurwaarden en voldoet aan de voorwaarden. Ontpoldering van de Hedwige-polder vindt bovendien plaats op een locatie die in vergelijking tot andere locaties goede perspectieven biedt. Daarmee is de ruimte voor andere maatregelen waarmee volledig aan de instandhoudingsverplichtingen van art. 6, lid 1, van de Habitatrictlijn kan worden voldaan, beperkt maar niet totaal afwezig. Ecologen zullen de vraag moeten beantwoorden of alternatieven voldoende bijdragen aan de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied. Er gelden enkele bijkomende voorwaarden. De besluitvorming over alternatieven moet snel plaatsvinden. Vlaanderen moet daarmee instemmen, omdat Nederland in het verdrag met Vlaanderen tot uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010 een juridische verplichting is aangegaan tot ontpoldering van de

Hedwige-polder. De aansluitende Prosper-polder is door Vlaanderen reeds voltooid, na onteigeningen. Ook de verdieping heeft in Vlaanderen reeds plaatsgevonden. Het wachten is nu, vol ongeduld, op Nederland. Grotere natuureenheden hebben in het algemeen de voorkeur. Ontpoldering van de Hedwige-polder leidt tot een aansluitend gebied van deze polder, de Prosper-polder en Saeftinge, op een voor het estuarium perspectiefvolle locatie. De uitvoering van natuurherstel is gekoppeld aan de verlening van toestemming voor de derde verdieping. Indien de kogel niet snel door de kerk gaat, zal de derde verdieping opnieuw uitstel dreigen op te lopen, hetgeen voor Vlaanderen onverteerbaar zal zijn. Alternatieven moet daadwerkelijk uitvoerbaar zijn. Bij eerdere onderzoeken, bijvoorbeeld door de Commissie Maljers, is gebleken dat zich een zeer beperkt aantal alternatieven aandienen, ieder met eigen moeilijkheden en ook tegen extra hoge kosten.

De zoektocht naar alternatieven moet binnen het estuarium van de Schelde plaatsvinden. Er zijn geen andere Natura 2000-gebieden die zich tot een vergelijkbaar estuarium kunnen ontwikkelen. Bovendien gelden voor die gebieden nu andere instandhoudingsdoelstellingen. Deze zijn afgeleid van een nationale aanpak in het Doelendocument die er op is gericht alle soorten en habitattypen in Nederland in een gunstige staat van instandhouding te houden of, zo nodig, brengen. Daarnaast moeten afzonderlijke Natura 2000-gebieden worden behouden of, zo nodig verbeterd. Er kan uit de landelijke doelstellingen voor afzonderlijke gebieden een verbeteropgave voortvloeien.

Het Eems Dollard-estuarium is het enige andere estuarium in Nederland. Nog afgezien van de vraag of dit niet te ver weg ligt, lijken de mogelijkheden voor natuurherstelmaatregelen daar zeer beperkt. Daarom is in het Doelendocument gekozen voor behoud van de natuurwaarden in dat gebied en verbetering in het Natura 2000-gebied Westerschelde en Saefinge. De hele aanpak van het Doelendocument zou dus moeten heroverwogen indien nu voor een andere aanpak wordt gekozen. Bovendien zijn er talrijke bedreigingen voor behoud van de huidige natuurwaarden in het Eems Dollard-estuarium, rond de Eemshaven en door voorgenomen verdiepingen van bestaande vaargeulen. Ook is de keuzeruimte van Nederland beperkt omdat het 'Nederlandse' gedeelte van het estuarium waar maatregelen getroffen zouden moeten worden, grotendeels door Duitsland betwist gebied is, waarover de Nederlandse zeggenschap gedeeld is en de autonomie derhalve beperkt.

Al deze problemen kunnen niet op de vereiste korte termijn worden opgelost.

Afsluitend gezegd, dienen natuurherstelmaatregelen op estuariene natuurwaarden te zijn gericht. Alternatieve maatregelen voor ontpoldering die buiten het Schelde-estuarium worden uitgevoerd, komen niet in aanmerking. Alternatieven voor ontpoldering van de Hedwige-polder binnen het estuarium lijken er weinig te zijn. Bovendien is het zeer de vraag of tijdig zekerheid geboden kan worden dat deze alternatieve maatregelen daadwerkelijk en op korte termijn getroffen zullen worden. Onteigening ten behoeve van natuurmaatregelen is juridisch mogelijk en heeft eerder plaatsgevonden.

Enkele afkortingen

Commissie	Europese Commissie
Hedwige-polder	Hertogin Hedwige-polder
Hrl	Habitatrichtlijn
Nbwet 1998	Natuurbeschermingswet 1998
Vrl	Vogelrichtlijn

Inhoud

Managementsamenvatting	
Advies	
Bijlage I	De compensatieverplichting ingevolge art. 6, lid 4, Hrl
Bijlage II	Kennisleemten, omgaan met onzekerheden en toepassing van het voorzorgbeginsel
Bijlage III	Doel en verloop van Europese inbreukprocedures
Bijlage IV	Overzicht van geraadpleegde literatuur

De adviseur

Hans Woldendorp is onder meer werkzaam bij het Instituut voor Infrastructuur, Milieu en Innovatie (IMI) te Brussel als adviseur voor de natuurbeschermingsaspecten van infrastructuurprojecten. Hij heeft uitgebreide ervaring met projecten in het Schelde-estuarium. In de periode 1999 - 2001 was hij voor de Europese Commissie onder meer belast met de inbreukprocedures betreffende de tweede verdieping van de Westerschelde en de aanleg van het Verrebroekdok en het Deurganckdok in de haven van Antwerpen. Vanuit het IMI heeft hij Proses geadviseerd over ontwikkelingen in en rond het Schelde-estuarium, onder meer over de milieueffectrapportages ten behoeve van de Ontwikkelingsschets 2010, de derde verdieping en de ontpoldering van de Hedwige-polder en Prosper-polder. Voorts heeft hij vanuit het IMI de haven van Antwerpen geadviseerd over vragen betreffende de toepassing van de natuurbeschermingsregelgeving in en rond het havengebied. Ook heeft hij geadviseerd over de dijkversterking langs de Westerschelde. Tot slot wordt hier vermeld dat hij als adviseur van Zeeland Seaports betrokken is bij de aanleg van de Westerschelde Container Terminal.

Artikel 6 van de Habitatrichtlijn

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

1. Inleiding

De commissie Natuurherstel Westerschelde, onder voorzitterschap van de heer Nijpels, onderzoekt of, en zo ja, welke alternatieve natuurherstelmogelijkheden er zijn voor ontpoldering van het Nederlandse deel van de Hedwige-polder. Dit natuurherstel is onderdeel van de 600 hectare estuariene natuurherstel van de Westerschelde en betreft de uitvoering van de natuurherstelopdracht, gesteld in artikel 3, derde lid, van het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Vlaams gewest, betreffende de uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium.

De commissie is ingesteld naar aanleiding van de toezegging van de regering aan de Tweede Kamer op de door de Tweede Kamer aanvaarde motie van 3 december 2007.¹ Hierin wordt gevraagd om de instelling van een onafhankelijke commissie, die zal onderzoeken welke mogelijkheden tot natuurherstel bestaan die kunnen worden uitgevoerd zonder landbouwgronden te moeten onteigenen en ontpolderen.

De minister van LNV heeft in juli 2008 de zoekopdracht van de commissie verruimd tot het doen van onderzoek naar alle mogelijke alternatieven. De commissie heeft de ruimte gekregen om tot het uiterste te gaan bij het verkennen van de ruimte die het Europese kader biedt, inclusief ecologisch goed onderbouwde mogelijkheden om het herstel van het Schelde-estuarium elders – buiten de Westerschelde – te realiseren.

Arcadis brengt advies uit ten behoeve van de Commissie Nijpels. Arcadis heeft ondergetekende gevraagd om advies uit te brengen over de juridische aspecten van de toepassing van de natuurbeschermingsregelgeving die betrekking heeft op de bescherming van het Europees aangewezen Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinge. Daartoe is een aantal vragen geformuleerd, die hieronder in het advies zijn opgenomen.

Voor de beantwoording van de vragen zijn vooral van belang art. 4 Vrl en art. 6 Hrl, evenals de Nbwet 1998, die ter implementatie van deze richtlijnbepalingen dient. Deze regelgeving heb ik uitgebreid besproken in het boek Teksten en toelichting regelgeving natuurbescherming. Voor algemene informatie over de (toepassing van de) natuurbeschermingsregelgeving wordt naar dit boek verwezen.²

Bij dit advies zijn 3 bijlagen met achtergrondinformatie opgenomen. Informatie over de compensatieverplichting ingevolge art. 6, lid 4, Hrl is opgenomen in bijlage I bij dit advies. De regeling van de compensatieverplichting in de Nbwet 1998 beoogt ten opzichte van art. 6, lid 4, Hrl geen verdergaande verplichtingen in het leven te roepen.

In bijlage II wordt ingegaan op het omgaan met kennisleemten en onzekerheden en het de toepassing van het voorzorgbeginsel.

Er wordt in dit advies niet ingegaan op compensatie- en natuurherstelverplichtingen die eventueel bestaan voor EHS-gebieden (EHS: Ecologische Hoofdstructuur) volgens de Nota Ruimte dan wel volgens provinciaal beleid.

¹ Kamerstukken II 2007/08, 30 862 nr. 11.

² H.E. Woldendorp, Teksten en toelichting Wetgeving natuurbescherming, natuurbeschermingsaspecten van ruimtelijke ingrepen, Editie 2006-2007.

In bijlage III is informatie opgenomen over het doel en verloop van een Europese inbreukprocedure.

Onder ontpoldering wordt in dit advies verstaan: het terugleggen van bestaande dijken, waardoor het gebied van het estuarium dat rechtstreeks onder invloed van de rivier staat, wordt verruimd. Het wordt niet gebruikt om maatregelen in bestaande buitendijkse gebieden mee aan te duiden.

In bijlage IV bij het advies is aangegeven welke literatuur ten behoeve van het advies is geraadpleegd.

Ten behoeve van de opstelling van dit advies heeft een gesprek plaatsgevonden met twee ambtenaren van de DG Milieu van de Europese Commissie. Zij hebben nadrukkelijk aangegeven dat het een informeel gesprek betrof. Van de inhoud van het gesprek mogen in dit advies geen inhoudelijke mededelingen worden gedaan.

Voorts heeft over het concept van dit advies een gesprek plaatsgevonden met prof. C. Backes, hoogleraar Europees bestuursrecht te Maastricht. De heer Backes is een erkende deskundige op het gebied van de natuurbeschermingsregelgeving die recentelijk niet bij de advisering over de natuurmaatregelen in het Scheldegebied betrokken is geweest. Het advies is uitsluitend door ondergetekende opgesteld en is niet tevens bedoeld als een advies van de heer Backes.

2. Eerdere juridische adviezen over de natuurherstelmaatregelen in het Schelde-estuarium

Dit advies is niet het eerste juridische advies dat over de natuurherstelmaatregelen in de Westerschelde is uitgebracht.

Onder meer hebben J. Verschuuren en S. Erens geadviseerd.³ Nadien hebben ook A. Freriks en W. Bosma nog 2 keer geadviseerd.⁴

In deze paragraaf wordt kort aangegeven in hoeverre ondergetekende de eerder uitgebrachte adviezen onderschrijft. In zoverre hoeven die adviezen hier niet te worden herhaald. In dit advies wordt vooral beoogd de vertaalslag te maken van de algemene juridische beschouwingen die in bedoelde adviezen zijn gegeven, naar de specifieke situatie in het Schelde-estuarium, omdat het advies anders geen toegevoegde waarde heeft. Zoals hierna zal blijken kan ik de eerder uitgebrachte adviezen namelijk grotendeels onderschrijven.

Advies van Verschuuren en Erens

Verschuuren en Erens gaan vooral uitgebreid in op de vraag welke verplichtingen voor de lidstaat Nederland voortvloeien uit art. 6, lid 1, Hrl en art. 4, leden 1 en 2, Vrl wat betreft de instandhouding en het herstel van Natura 2000-gebieden in het algemeen en van het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinge in het bijzonder. Op basis hiervan geven ze antwoord op de vraag of het juridisch noodzakelijk is om maatregelen in het kader van de hersteloperatie voor de speciale beschermingszone Westerschelde (600 ha nieuwe estuariene natuur) in of direct aansluitend aan de Westerschelde te laten plaatsvinden.

Verschuuren en Erens concluderen dat op de lidstaten de verplichting rust om de instandhouding van soorten en habitats te verzekeren voor hun grondgebied, in aanmerking nemend de ecologische samenhang van het Natura 2000-netwerk. Daarnaast moeten per Natura 2000-gebied instandhoudingsmaatregelen worden getroffen om het gebied in stand te houden. Dit houdt in dat op gebiedsniveau instandhoudingsdoelstellingen moeten worden geformuleerd en een gunstige staat van instandhouding moet worden gerealiseerd. Dit is ook vereist indien de soorten of habitattypen waarop de instandhoudingsdoelstellingen betrekking hebben, op nationaal niveau in een gunstige staat van instandhouding (blijven) verkeren.

Ik onderschrijf zowel de conclusie als de analyse van Verschuuren en Erens.

Voor het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinge betekent dit volgens Verschuuren en Erens dat de instandhoudingsmaatregelen gericht moeten zijn op dit gebied en moeten worden toegesneden op de status van in dat gebied voorkomende habitats en soorten. Gezien de slechte status van bepaalde habitattypen in de Westerschelde, zullen herstelmaatregelen daarom in of direct grenzend aan dat gebied moeten worden getroffen.

Hier kan reeds worden opgemerkt dat ik in grote lijnen ook deze conclusie onderschrijf. Hier ga ik in dit advies nog uitvoeriger op in.

In zijn commentaar op het concept-advies heeft Chris Backes opgemerkt dat er in de tekst van de Hrl geen directe aanwijzingen zijn die de dubbeldoelstelling, gunstige staat van instandhouding op nationaal niveau en van elk afzonderlijk gebied, ondersteunen. Hij deelt overigens wel deze interpretatie van de Hrl. In dit geval zijn er maar twee gebieden in Nederland die kunnen bijdragen aan de gunstige staat van instandhouding van het habitatype estuarium, te weten 1) de Westerschelde en Saeftinge en 2) de Eems-Dollard. In het

³ J.M. Verschuuren en S.M.C. Erens, Juridisch advies betreffende locatie natuurherstel SBZ Westerschelde.

⁴ A.A. Freriks en W.J. Bosma, Extern Juridisch Advies aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 29 november 2007 en 9 december 2007.

Doelendocument van het ministerie van LNV, dat hierna nog ter sprake komt, is er ter verwezenlijking van de nationale instandhoudingsdoelstelling voor gekozen een verbeteropgave voor de Westerschelde en Saeftinge op te nemen en een behoudopgave voor de Eems-Dollard. Er wordt niet aan de landelijke doelstelling voor een gunstige staat van instandhouding voldaan indien de toestand van de Westerschelde en Saeftinge achteruit zou gaan. Daarom lijkt het niet nodig dieper in te gaan op de, ook door de Europese Commissie aangehangen interpretatie van de Hrl. Het is overigens zeer moeilijk, zo niet onmogelijk, in een afzonderlijke Natura 2000-gebied een gunstige staat van instandhouding te realiseren, die voldoet aan de definities in art. 2 Hrl, omdat de meeste gebieden daarvoor veel te klein zijn. Daarom is het van belang dat Natura 2000 als netwerk wordt beschermd en dat de daarvan deeluitmakende afzonderlijke gebieden hun functie blijven vervullen. Achteruitgang van de staat van instandhouding lijkt dan niet logisch, ook al niet omdat de bedoeling van het beschermingsregime van art. 6 Hrl dan niet duidelijk is. Het is echter denkbaar dat enige achteruitgang in een gebied wordt toegestaan indien de landelijke staat van instandhouding van een soort waarom het gaat, zeer gunstig is. Dit geldt bijvoorbeeld voor sommige ganzensoorten.

Freriks en Bosma

Freriks en Bosma gaan vooral uitgebreid in op de juridische status van de afspraken die Nederland en Vlaanderen over de Westerschelde hebben gemaakt en de mogelijkheid dat Nederland alsnog afziet van natuurherstelmaatregelen in de Hedwige-polder in geval onteigening van landbouwgronden nodig is.

Freriks en Bosma concluderen dat uit de Europese regelgeving geen juridische koppeling tussen de tweede, onderscheidenlijk derde, vaarwegverruiming en ontpoldering ten behoeve van de aanleg van estuariene natuur voortvloeit. De natuurherstelmaatregelen die tussen Nederland en Vlaanderen zijn afgesproken houden echter, los van de vaarwegverruiming, wel verband met de uitvoering van de Europese natuurbeschermingsregelgeving. Het gaat om instandhoudingsmaatregelen die noodzakelijk zijn op grond van art. 6, lid 1, Hrl, teneinde de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinge te realiseren. Dergelijke maatregelen kunnen, indien de instandhoudingsdoelstellingen een verbeteropgave behelzen, ook op herstel gericht zijn, zoals het geval is bij de Westerschelde. Hoewel ik Freriks en Bosma in grote lijnen in hun betoog kan volgen, kom ik toch tot andere conclusies. Ik ben namelijk van mening dat, ondanks het ontbreken van een directe juridische koppeling tussen de tweede en derde verdieping van de vaarweg enerzijds en de instandhoudingsmaatregelen anderzijds, wel een inhoudelijke koppeling bestaat, die juridisch relevant is. Mijn conclusie, die hierna uitvoeriger zal worden toegelicht, is dat de verlening van toestemming voor de derde verdieping niet los gezien kan worden van de voorgenomen instandhoudingsmaatregelen.

Freriks en Bosma gaan vervolgens in op mogelijke alternatieven voor ontpoldering, ook buiten het Natura 2000-gebied. Zij zijn van mening dat herstel van de estuariene natuur in het estuarium in of direct aansluitend aan het Natura 2000-gebied moet plaatsvinden. Eventueel is ook een ruimere begrenzing van het huidige Natura 2000-gebied mogelijk. Het is juridisch gezien ook mogelijk dergelijke natuur in andere Natura 2000-gebieden te realiseren, mits dit voldoende aan de landelijke doelstellingen bijdraagt.

Al met al concluderen Freriks en Bosma dat art. 6, lid 1, Hrl op zichzelf niet verplicht tot het uitsluitend treffen van instandhoudingsmaatregelen binnen het Natura 2000-gebied. Externe maatregelen moeten echter wel ten dienste staan aan het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied. De aanwijzing van nieuwe of de uitbreiding

van bestaande Natura 2000-gebieden behoort tot de mogelijkheden, mits dit ecologisch onderbouwd kan worden. Maatschappelijke argumenten mogen in dit verband geen rol spelen. Deze conclusies kan ik onderschrijven. Freriks en Bosma gaan echter niet uitdrukkelijk in op de vraag in hoeverre andere natuurherstelmaatregelen dan ontpoldering daadwerkelijk mogelijk zijn en in hoeverre er in het Schelde-estuarium concrete alternatieven voorhanden zijn. Daarom zal in dit advies uitgebreider op deze vragen worden ingegaan.

Freriks en Bosma beantwoorden ook vragen over enkele juridische aspecten van de afspraken tussen Nederland en Vlaanderen, zoals de mogelijkheid dat Nederland bij de goedkeuring een voorbehoud maakt. Ik heb aan hun beschouwingen niets aan toe te voegen. In het tweede advies voegen zij hieraan toe dat denkbaar is dat Nederland aangeeft later dan afgesproken (2007) begint met het treffen van de afgesproken instandhoudingsmaatregelen, mits deze maatregelen wel tijdig (2010) worden uitgevoerd. Volgens mij is dit te rechtvaardigen omdat de besluitvorming over de instandhoudingsmaatregelen in de tijd gekoppeld is aan de besluitvorming over de verdieping. De besluitvorming heeft in beide trajecten vertraging opgelopen, vooral als gevolg van de parlementaire behandeling van het verdrag in Nederland. In Vlaanderen is de besluitvorming afgerond en is een begin gemaakt met zowel de verdieping als de natuurherstelmaatregelen. Freriks en Bosman concluderen dat aan onteigening ten behoeve van de ontpoldering van de Hedwige-polder niet valt te ontkomen indien vrijwillige grondverwerving niet haalbaar blijkt te zijn.

3. Eerste vraag: Aan welke (juridische) randvoorwaarden dienen alternatieven voor ontpoldering van het Nederlandse deel van de Hedwige-polder te voldoen?

Het antwoord op deze vraag hangt af van de juridische grondslag van de verplichting tot het treffen van natuurherstelmaatregelen, waaronder ontpoldering, in het Westerschelde-estuarium. Allereerst wordt ingegaan op grondslagen in de natuurbeschermingsregelgeving. Hierna wordt nog ingegaan op grondslagen in de afspraken tussen Nederland en Vlaanderen.

3.1 Mogelijke juridische grondslag voor het treffen van natuurmaatregelen

De volgende juridische grondslagen kunnen worden genoemd.

- 3.1 Natuurherstelmaatregelen zijn nog steeds vereist om de nadelige gevolgen van de tweede verdieping van de Westerschelde te compenseren. Juridische grondslag van deze verplichting is art. 6, lid 4, Hrl.
- 3.2 Natuurherstelmaatregelen zijn vereist om de nadelige gevolgen van de voorgenomen derde verdieping te compenseren. Art. 6, lid 4, Hrl is weer de juridische grondslag van de verplichting.
- 3.3 Natuurherstelmaatregelen zijn vereist omdat het Natura 2000-gebied in een ongunstige staat van instandhouding verkeert en Nederland op grond van art. 4 Vrl en art. 6, lid 1, Hrl verplicht is de maatregelen te nemen waarmee het gebied in een gunstige staat komt te verkeren.

Op art. 4 Vrl wordt in dit advies verder niet afzonderlijk ingegaan. Volgens art. 7 Hrl is art. 6, leden 2, 3 en 4, Hrl ook van toepassing op Natura 2000-gebieden die op grond van de Vrl zijn aangewezen. Zij komen in de plaats van de verplichting ingevolge art. 4, lid 4, eerste volzin, Vrl. In die bepaling gaat het om een 'negatieve' verplichting om schadelijke ontwikkelingen te weren. Art. 6, lid 1, Hrl, dat een 'positieve' instandhoudingsverplichting behelst, is niet van toepassing verklaard op Vrl-gebieden. Art. 4, lid 1, Vrl vereist namelijk dat voor de leefgebieden van vogels moeten speciale beschermingsmaatregelen worden genomen, waaronder de aanwijzing van Natura 2000-gebieden. Ook voor de trekvogels moeten dergelijke maatregelen worden getroffen. Dat geldt in het bijzonder voor watergebieden. De verplichting ingevolge art. 4, lid 1, Vrl komt min of meer overeen met art. 6, lid 1, Hrl. In de Nbwet 1998 wordt geen onderscheid gemaakt tussen Vrl-gebieden en Hrl-gebieden. Voor alle gebieden geldt dat er een beheersplan moet worden vastgesteld, dat op de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen is gericht (art. 19a Nbwet 1998). Er is dus al met al geen reden om een onderscheid te maken tussen de verplichtingen ten aanzien van de bescherming van habitattypen, vogelsoorten en andere diersoorten en plantensoorten in Natura 2000-gebieden.

Voor dit advies is overigens de bescherming van habitatype estuaria het meest relevant.

3.2 Natuurherstelmaatregelen in verband met de tweede verdieping

De Commissie heeft zich in het met redenen omkleed advies dat zij op 11 juli 2003 in de inbreukprocedure over de tweede verdieping, heeft uitgebracht, op het standpunt gesteld dat art. 4 Vrl en art. 6, leden 3 en 4, Hrl, in combinatie met de verplichtingen ingevolge art. 6, lid 2, Hrl, tot ontpoldering verplichten.

Het bestaan van een compensatieverplichting in relatie tot de tweede verdieping werd/wordt door Nederland op zichzelf niet betwist. Dit blijkt bijvoorbeeld al uit het Verruimingsverdrag⁵ dat Nederland in 1995 met Vlaanderen heeft gesloten en waarin onder meer werd afgesproken dat Nederland de Westerschelde zou verdiepen. Nederland heeft zich in dit verdrag verplicht in verband met de tweede verdieping natuurherstelmaatregelen te nemen en Vlaanderen heeft daarvoor ook betaald. Het gaat om het behoud van bestaande of de verwezenlijking van nieuwe schorren en slikken. Hoewel dit niet met zoveel woorden werd gezegd, kan het feitelijk alleen om ontpoldering gaan. Binnen de bestaande rivier kunnen schorren en slikken immers niet of nauwelijks worden verwezenlijkt. Van binnendijkse maatregelen en krekenerstel is geen sprake. De werkzaamheden zouden volgens het Verdrag in 2001 afgerond moeten zijn. De uitwerking van de maatregelen is verder aan Nederland overgelaten. Aanvankelijk had Nederland zelf ook ontpoldering als compensatiemaatregel in gedachten.⁶ Nederland zag hiervan echter af in verband met de maatschappelijke weerstand die deze maatregel in Zeeland opriep. In de inbreukprocedure⁷ die de Commissie intussen had geopend, ontstond tussen Nederland en de Commissie een discussie welke compenserende maatregelen geschikt (lees: ten minste vereist) zijn om de te verwachten gevolgen voor het Natura 2000-gebied op te vangen. De Commissie stelde zich in die procedure op het standpunt dat estuariene natuurwaarden moeten worden gecompenseerd en dat dit alleen door ontpoldering mogelijk is. Nederland stelde in eerste instantie vooral binnendijkse projecten voor. Hier kon de Commissie echter geen genoegen mee nemen, omdat het hierbij om heel andere natuurwaarden gaat dan de waarden die door de tweede verdieping in het gedrang zouden komen.⁸ Later heeft Nederland aan de eerder voorgestelde projecten nog een aantal andere projecten toegevoegd. Het geheel wordt aangeduid met Natuurcompensatieprogramma Westerschelde.

De Commissie heeft de inbreukprocedure op 13 december 2005 geseponeerd. Hier bestonden 2 redenen voor. De Commissie was kennelijk tevreden met de door Nederland in uitvoering genomen compensatieprojecten. Tevens was de Commissie ingenomen met de 'overtuigende integrale aanpak van Nederland en Vlaanderen' zoals afgesproken in de Ontwikkelingsschets 2010.

Omdat Nederland de compensatieprojecten nog steeds niet volledig heeft uitgevoerd, heeft de Commissie in haar brief van 29 november 2007 laten weten dat zij de inbreukprocedure mogelijk heropent. **'Op basis van de door Nederland gerapporteerde voortgang van de projecten betwijfelt de Commissie of de realisatie van de compensatieprojecten volgens de doelstelling in 2008 zal kunnen worden beëindigd.'** De zorg van de Commissie over de Ontwikkelingsschets 2010 is mede gebaseerd op de berichten **'dat het beoogde natuurherstel in Nederland op veel weerstand stuit waardoor de integrale aanpak onder druk is komen te staan. De Commissie wil er op wijzen dat zij de ontwikkelingen in dit kader nog steeds beschouwt als een belangrijke factor voor haar oordeel over de Nederlandse invulling van de verplichtingen ten aanzien van de bescherming van natuurwaarden in de Westerschelde'**. Met deze passage doelt de Commissie op de

⁵ Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Vlaams Gewest inzake de verruiming van de vaarweg in de Westerschelde. Dit is geratificeerd door zowel het Nederlandse Parlement (bij Wet van 27 juni 1996) als het Vlaamse parlement.

⁶ Zie het met redenen omkleed advies van de Commissie van 11 juli 2003.

⁷ Zie voor uitgebreide informatie over het doel en verloop van een inbreukprocedure: H.E. Woldendorp, Procedurele aspecten van Europese inbreukprocedures op het terrein van het milieubeheer, *Milieu en Recht*, 2002, p. 130-136; K. Lambers, L. Boerema, M. Holsink, K. Nienhuys, J. Veltman, K. van der Zwiep, Trilateral or European Protection of the Wadden Sea?: Hoofdstuk 16: H.E. Woldendorp, The European Commission's complaint procedure, p. 227-243.

⁸ Dit standpunt heeft de Commissie herhaald in de brief van 29 november 2007.

uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010. De Commissie noemt de recente ontwikkelingen ‘zeer ernstig’.

In het kader van de ingebrekestelling heeft de Europese Commissie erop gewezen dat het Natura 2000-gebied in een ongunstige staat van instandhouding verkeert en dat daarom herstelmaatregelen moeten worden genomen.

Het is de vraag of dit een bijkomend argument voor ontpoldering is, dan wel een zelfstandig. Ondergetekende was destijds voor de Europese Commissie betrokken bij het opstellen van de brieven in het kader van de inbreukprocedure. Er bestond bij de Europese Commissie vooral twijfel of de gevolgen van de tweede verdieping al tijdens de procedure konden worden aangetoond. Veel publicaties betroffen vooral voorspellingen en verwachtingen over de gevolgen die zouden optreden, maar ook duidelijk was dat er nog enige jaren overheen zouden gaan voordat die gevolgen zichtbaar zouden worden en dat er ook altijd discussie mogelijk blijft, in een complex ecologisch systeem als een estuarium nu eenmaal is, welke oorzaken er zijn en in welke mate de verschillende oorzaken afzonderlijk bijdragen aan de gevolgen. Daarom stelde de Europese Commissie zich voor alle zekerheid op het standpunt dat in combinatie met de ongunstige staat van instandhouding van het estuarium, in combinatie met activiteiten die in het verleden tot achteruitgang daarvan hebben geleid, **tezamen** aanleiding geven om een compensatieverplichting aan te nemen. Hierbij speelt ook het voorzorgbeginsel een rol. Dit is niet alleen relevant bij de beoordeling van de nadelige gevolgen van een project, maar ook bij de beantwoording van de vraag welke compensatiemaatregelen moeten worden genomen. Ook dan is niet altijd duidelijk welke maatregelen goed bijdragen aan het verwezenlijken van de instandhoudingsdoelstellingen, evenmin hoe groot het risico is dat zij niet aan de verwachtingen beantwoorden. De Europese Commissie speelde dus op safe door naar alle verplichtingen tegelijkertijd te verwijzen als juridische grondslag om natuurherstelmaatregelen te nemen.

Uit het voorgaande kan men concluderen dat er een samenstel van juridische grondslagen is waarom Nederland volgens de Europese Commissie in het Westerschelde estuarium instandhoudingsmaatregelen moet nemen. Dit is deels een compensatiemaatregel in de zin van art. 6, lid 4, Hrl, deels een verplichting op grond van art. 6, lid 2, Hrl. Nederland heeft dit ook erkend, doordat er is vastgesteld dat de staat van instandhouding van het estuarium momenteel zeer ongunstig is en dat er natuurherstelmaatregelen moeten worden getroffen om hierin verbetering te brengen.

Dit blijkt uit onder meer uit het Natuurcompensatieprogramma Westerschelde.⁹ Ook in de Ontwikkelingsschets 2010 wordt dit al geconstateerd.¹⁰ In het Natuurcompensatieprogramma Westerschelde zitten overigens geen ontpolderingsmaatregelen. In het bijzonder de maatregel ontpoldering van de Hedwige-polder komt daar niet in voor. Deze maatregel duikt pas op in de Ontwikkelingsschets 2010.

Heropening van de inbreukprocedure kan inhouden dat de Commissie direct een verzoekschrift bij het Hof indient. De laatste stap die hiervoor is vereist, het met redenen omkleed advies, is immers al gezet (zie bijlage III). Het is echter ook mogelijk dat zij, nu zo veel tijd verlopen is sinds het met redenen omkleed advies eerst een aanvullend met redenen

⁹ Natuurprogramma Westerschelde, p. 5

¹⁰ - Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium, Vogel- en Habitattoets, januari 2005

- Verdrag tussen het Vlaams gewest en het Koninkrijk der Nederlanden betreffende de uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium

- Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium, Besluiten van de Nederlandse en Vlaamse regering, januari 2005

omkleed advies stuurt. Zij heeft dit eerder in de procedure ook gedaan toen zij een aanvullende ingebrekestelling zond.

Indien de Commissie ervoor kiest meteen naar het Hof door te gaan, is de stand van zaken aan het eind van de termijn van beantwoording van het met redenen omkleed advies bepalend voor de uitspraak van het Hof. Omdat er voor de indiening van het verzoekschrift geen tussenstappen meer zijn vereist, kan een Hof-zaak als een verrassing komen, waarbij Nederland niet meer de mogelijkheid heeft om maatregelen te nemen om de Commissie tegemoet te komen. Dat neemt niet weg dat de Commissie vaak wel rekening houdt met maatregelen die nadien nog worden getroffen en het niet altijd op een uitspraak van het Hof laat aankomen. Bovendien heeft een veroordeling door het Hof niet direct gevolgen voor Nederland, bijv. nog geen boete. Wel is Nederland daarna relatief nog weinig tijd gegund om de zaken op orde te krijgen. Voor een toelichting wordt naar bijlage III verwezen.

Wat kan de Commissie aan het Hof verzoeken? De Commissie mag in het verzoekschrift aan het Hof wel nieuwe argumenten voor haar eerder in het met redenen omklede advies ingenomen stellingen aanvoeren, maar de grondslag van de procedure niet meer veranderen. Zij mag bijvoorbeeld niet een nieuw artikel toevoegen, dat geschonden zou zijn, zoals, in dit geval, art. 6, lid 1, Hrl. De Ontwikkelingsschets 2010 dient vooral ter implementatie van art. 6, lid 1, Hrl, in het bijzonder de maatregel ontpoldering van de Hedwige-polder. Indien de Commissie direct een verzoekschrift bij het Hof indient, kan zij dus geen uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010 vorderen en ook niet, als onderdeel daarvan, de ontpoldering van de Hedwige-polder. De Commissie kan echter wel op een andere juridische grond ontpoldering eisen, omdat zij zich in de inbreukprocedure op het standpunt heeft gesteld dat dit nodig is om aan de compensatieverplichting in relatie tot de tweede verdieping te voldoen. In dat geval is de grondslag art. 6, lid 4, Hrl. Nederland heeft het bestaan van een dergelijke verplichting tot ontpoldering weliswaar altijd betwist, maar de Commissie heeft deze eis tot nu toe niet teruggenomen en kan deze maatregel daarom in een verzoekschrift aan het Hof daarom nog steeds noemen. Nederland behoudt dan overigens nog steeds de vrijheid zelf te kiezen waar het wil ontpolderen, dat kan ook een andere polder dan de Hedwige-polder zijn.

Indien de Commissie voor een aanvullend met redenen omkleed advies kiest, kan art. 6, lid 1, Hrl dus nog wel als grondslag worden toegevoegd. Maar het algemene kader van die inbreukprocedure blijft toch wel de tweede verdieping en daar lijkt volgens MOVE, het monitoringsprogramma dat de relevante ontwikkelingen in het estuarium volgt, niet (meer) een grootscheepse compensatieverplichting met ontpoldering uit voort te vloeien. De Commissie zal dus niet te ver kunnen gaan met haar eisen tot ontpoldering, die in de inbreukprocedure ook weinig concreet zijn gemaakt. Terwijl er wel een concreet Natuurcompensatieprogramma is, zijn er voor de ontpoldering ook geen plaatsen en oppervlakten ter sprake gekomen, dus de Commissie kan hooguit een vrij algemene uitspraak aan het Hof ontlokken, waarbij de invulling aan Nederland wordt overgelaten, zonder dat duidelijk wordt welke omvang de ontpolderingsmaatregelen zouden moeten hebben. Waarschijnlijk zal de Commissie ook de nodige bewijzen uit de kast moeten hebben om een zo concrete maatregel als ontpoldering te kunnen afdwingen.

Is het waarschijnlijk dat de Commissie ontpoldering in een verzoekschrift eist? Ik schat, mede gelet op het zojuist besprokene, in van niet. De Commissie dient doorgaans alleen een verzoekschrift bij het Hof in indien zij zich redelijk zeker waant de zaak te winnen. De procedure werkt anders averechts, omdat de lidstaat weet dat de Commissie haar niets kan maken en andere lidstaten hier ook argumenten aan kunnen ontleen in hun eventuele inbreukprocedures. De Commissie heeft dus niet alleen wat te winnen maar ook wat te

verliezen. Dat er ontpolderd moet worden is mijns inziens niet zo heel zeker, omdat de resultaten van het monitoringsprogramma MOVE nog niet hebben aangetoond dat de verwachte effecten van de tweede verdieping zich daadwerkelijk hebben voorgedaan. Dat kan echter nog wel steeds gebeuren, maar Nederland zou kunnen betogen dat ontpoldering in geen verhouding staat tot de gevolgen die tot nu toe zijn gesignaleerd. Daarom lijkt het mij waarschijnlijk dat de Commissie zich zal beperken tot het eisen van volledige uitvoering van het Natuurcompensatieprogramma Westerschelde. De kans dat de Commissie een dergelijke zaak wint, lijkt mij groot. Het Hof zal naar mijn inschatting volstaan met de constatering dat Nederland zelf een compensatieverplichting heeft aangenomen en voor een bepaalde invulling daarvan heeft gekozen. Nederland zal deze zelf aangegane verplichting ook moeten nakomen. Het is natuurlijk niet zo sterk om nu nog terug te komen op de compensatieverplichting als zodanig. Daar komt bij dat het Natura 2000-gebied in een zeer ongunstige staat van instandhouding verkeert voor het habitatype estuaria waarom het hier gaat, zodat ook het voorzorgbeginsel aan een Nederlandse terugtocht in de weg lijkt te staan.

Voor de Commissie is het waarschijnlijk ook helemaal niet zo belangrijk om ontpoldering te vereisen in relatie tot de tweede verdieping. Dit gelet op de risico's en het feit dat de eis wat dit betreft bescheiden zal moeten zijn.

Mijn vermoeden is dat de Commissie veel meer rechtstreeks zal aansturen op de uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010. Daar zijn effectievere middelen voor, namelijk een nieuwe inbreukprocedure gebaseerd op art. 6, lid 1 en/of 2, Hrl en een inbreukprocedure tegen toestemmingverlening voor de derde verdieping, waarover later in dit advies meer.

Omdat Nederland sinds 1992 weinig concrete maatregelen heeft genomen om de zeer ongunstige staat van instandhouding van het Westerschelde estuarium te verbeteren, kan de Commissie een relatief gemakkelijk te winnen inbreukprocedure op grond van art. 6, lid 1, Hrl achter de hand houden. Daar is haar meer aan gelegen dan aan het winnen van de zaak in verband met de tweede verdieping.

Voor mijn vermoeden heb ik voorts nog de volgende redenen.

In de eerste plaats heeft de Commissie bij verschillende gelegenheden laten weten zeer gecharmeerd te zijn van de integrale aanpak in de Ontwikkelingsschets 2010, waarin veiligheid – toegankelijkheid – natuurherstel als een drieluik worden gepresenteerd. De Commissie zit om allerlei redenen sterk op deze lijn. Menselijke activiteiten in Natura 2000-gebieden zijn volgens de Commissie mogelijk, zij wil daar ook voorbeelden van laten zien om het maatschappelijk draagvlak voor Natura 2000 te vergroten. Bovendien heeft de Commissie geen goede ervaringen met projecten die als losse gebeurtenis worden behandeld.

Compensatie gaat vaak moeizaam, het leidt tot klachten en rechtszaken en uiteindelijk vaak tot suboptimale resultaten voor Natura 2000. De Commissie stelt projecten als de Ontwikkelingsschets 2010 en Ruimte voor de Rivier dus graag ten voorbeeld voor andere lidstaten. Het gaat er nu voor de Commissie om dat de Ontwikkelingsschets 2010 ten uitvoer wordt gebracht. Dat biedt de beste kansen voor verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen, omdat er vooraf goed is nagedacht over de vraag hoe alle voorgenomen maatregelen en optredende ontwikkelingen in onderlinge relatie gerealiseerd gaan worden. Ook het opstellen van brede beheersplannen, zoals Nederland nastreeft, past goed in de aanpak die de Commissie voorstaat.

In de tweede plaats is de Commissie erg gecharmeerd van de Nederlandse aanpak met het Doelendocument. Vanuit instandhoudingsdoelstellingen op landelijk niveau worden de instandhoudingsdoelstellingen voor afzonderlijke Natura 2000-gebieden geformuleerd, inclusief verbeteropgaven voor de gebieden die daarvoor de beste perspectieven bieden. Ook dit beschouwt de Commissie als een goed voorbeeld voor andere landen hoe de implementatie van de Vrl en de Hrl kan worden aangepakt.

Er is de Commissie dus veel aan gelegen dat de Nederlandse aanpak die nu al zo ver gevorderd is, aansprekende voorbeelden gaat opleveren hoe men met de Vrl en Hrl kan omgaan zonder maatschappelijk gewenste ontwikkelingen te dwarsbomen.

Afsluitend gezegd, de tweede verdieping is voor de Commissie het verleden, dat nog niet helemaal een gesloten boek is, maar de Ontwikkelingsschets 2010 is voor de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen veel belangrijker omdat het de toekomst is, meer perspectieven biedt op betere resultaten voor Natura 2000 en een voorbeeld is voor andere lidstaten..

Een meer juridisch-technische afsluitende vraag die in dit verband nog kort moet worden behandeld, is nog of de inbreukprocedure niet als definitief gesloten moet worden beschouwd en of zij nu zo maar weer worden heropend. In de brief van 23 december 2005 zegt de Commissie zelf dat de inbreukprocedure is gesloten. De Commissie stelt echter als 'voorwaarde' dat zij door Nederland regelmatig over de zaak wordt geïnformeerd, kennelijk met de bedoeling dat zij van de hand van de voortgangsrapportages kan controleren of Nederland het Natuurcompensatieprogramma Westerschelde daadwerkelijk, volledig en op tijd, uitvoert.

Nederland mocht mijns inziens op zichzelf in de veronderstelling verkeren dat de inbreukprocedure was gesloten, maar daar staat tegenover dat Nederland zich niet aan haar toezeggingen heeft gehouden om het Natuurcompensatieprogramma Westerschelde volgens de planning uit te voeren en nu ook al dreigt af te zien van belangrijke onderdelen van de uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010

Omdat er over het verloop van de inbreukprocedure weinig formeel geregeld is, moet denk ik voorop staan dat de lidstaat een eerlijke kans krijgt zich te verdedigen tegen bezwaren die de Commissie naar voren brengt en die uiteindelijk aan het Hof van Justitie van de EG kunnen worden voorgelegd. Mijn inschatting is dat Nederland een eerlijke kans heeft gehad. De Commissie heeft Nederland veel tijd gegeven om de door haar toegezegde maatregelen te nemen. De Commissie heeft tijdens de inbreukprocedure een consistente lijn bewandeld, die er op was gericht dat Nederland voldoende compensatiemaatregelen zou nemen, waaronder ontpoldering. Wel heeft de Commissie gaandeweg iets gas terug genomen door genoeg te nemen met een wat latere uitvoering van de maatregelen die zich gaandeweg steeds meer zijn gaan beperken tot het Natuurcompensatieprogramma Westerschelde. Mijn inschatting is daarom dat het Hof van Justitie van de EG niet zo moeilijk zal doen over de heropening van de inbreukprocedure. Voorbeelden hiervan zijn mij uit de jurisprudentie evenwel niet bekend.

Geconcludeerd kan worden dat er in elk geval een compensatieplicht uit de tweede verdieping voortvloeide en nog steeds voortvloeit. Nederland is verplicht de voorgestelde compensatiemaatregelen, voor zover deze nog niet zijn uitgevoerd, spoedig uit te voeren. Het gaat daarbij om de maatregelen van het Natuurcompensatieprogramma Westerschelde. Het lijkt mij minder waarschijnlijk dat de Commissie in de inbreukprocedure voor de tweede verdieping nog op ontpoldering gaat aansturen. De Commissie heeft recentelijk haar zorgen geuit over de voortgang van het Natuurcompensatieprogramma Westerschelde en ook van de Ontwikkelingsschets 2010. Dit mag als een waarschuwing worden gezien. Hierna zal nog worden toegelicht dat die waarschuwing vervelende gevolgen voor de derde verdieping kan hebben. Uit een Hofzaak over de tweede verdieping lijkt op zichzelf niet zo heel veel bloed te kunnen voortvloeien voor Nederland, omdat het toch al de bedoeling is het Natuurcompensatieprogramma Westerschelde uit te voeren. Het kan feitelijk nog wel

enkele jaren kan duren voordat in de procedure de fase wordt bereikt dat 'Europa echt haar tanden laat zien' en aanstuurt op een boete en dwangsom zo lang de maatregelen niet zijn getroffen. De kans dat Nederland de zaak voor het Europese Hof verliest lijkt mij intussen groot. Aan uitvoering van het Natuurcompensatieplan Westerschelde zal daarom naar mijn inschatting moeilijk kunnen worden ontkomen. Ik heb overigens ook niet de indruk dat Nederland daar op uit is.

Wat betreft de Hedwige-polder is de conclusie dat ontpoldering waarschijnlijk niet in relatie gebracht zal worden met de inbreukprocedure voor de tweede verdieping.

Tot slot wil ik nog kort ingaan op de mogelijkheid dat voor de nationale rechter procedures worden gevoerd waarin ontpoldering in relatie tot de tweede verdieping kan worden gevorderd. Voor zover mij bekend zijn er op nationaal niveau geen gerechtelijke procedures over de tweede verdieping gevoerd. Dat was ook moeilijk omdat de verdieping wettelijk geregeld is (Vergunningenwet Westerschelde) en tegen een wet geen beroep kan worden ingesteld. De eventuele compensatieplicht is juridisch gekoppeld aan de besluitvorming. Aangezien deze is afgerond en er geen beroep tegen openstond en de feitelijke werkzaamheden al jaren geleden zijn voltooid, lijkt het moeilijk een verplichting om compenserende maatregelen te treffen, nu nog af te dwingen via de nationale rechter. Dat zou dan via een handhavingsverzoek moeten, maar er is geen besluit aan te wijzen waar de compensatieverplichting in is geregeld en dat niet wordt nageleefd. Via de burgerlijke rechter (onrechtmatige daad) lijkt dit evenmin een begaanbare weg. **Daarom lijkt alleen de Europese Commissie in een inbreukprocedure nog te kunnen terugkomen op een openstaande compensatieverplichting in verband met de tweede verdieping.**

3.3 Uitwerking van het begrip 'tweede verdieping'

In deze paragraaf wil ik dieper ingaan op het begrip tweede verdieping. Dit begrip omvat namelijk verschillende, opeenvolgende activiteiten die onder een verschillend juridisch regime vallen.

In de eerste plaats gaat het om de eenmalige verdiepingsbaggerwerkzaamheden. Deze kunnen aanleiding geven tot een compensatieverplichting in de zin van art. 6, lid 4, Hrl. Er was sprake van een project in de zin van art. 6, lid 3, Hrl, omdat voor deze werkzaamheden voorafgaande toestemming verplicht was. De gevolgen van deze werkzaamheden hebben zich blijkens de monitoringsresultaten van het monitoringsprogramma MOVE nog niet voorgedaan, maar of dat zo blijft kan niet worden gezegd, omdat de gevolgen zich ook op lange termijn, na 25 jaar, nog kunnen voordoen.

In de tweede plaats gaat het om de gevolgen van de onderhoudsbaggerwerkzaamheden die blijvend nodig zijn om de vaargeul op de gewenste diepte te houden. Voor die werkzaamheden wordt voor zover mij bekend telkens een vijfjaarlijkse vergunning verleend. In zoverre is de tweede verdieping nog geen gesloten hoofdstuk en kunnen er in verband met de tweede verdieping nog steeds juridische verplichtingen ontstaan. Dat is volgens mij inderdaad het geval. De verlening van een vergunning kan worden aangemerkt als een project in de zin van art. 6, lid 3, Hrl, om dezelfde reden waarom de jaarlijkse vergunning voor de kokkelvisserij in de Waddenzee door het Europese Hof van Justitie ook als een zodanig project werd aangemerkt.¹¹ Het is de bedoeling dat dit soort projecten in het beheersplan worden veiliggesteld. Daartoe is een wetsvoorstel tot wijziging van de Nbwet 1998 bij de Tweede Kamer ingediend, dat nu bij de Eerste Kamer in behandeling is. In een ander verband

¹¹ Hof van Justitie 7 september 2004, zaak C-127/02.

heb ik al mijn twijfels geuit of werkzaamheden zoals onderhoudsbaggerwerkzaamheden op de wijze die in het wetsvoorstel is uitgewerkt, via een beheersplan kunnen worden afgedaan. Het voert te ver buiten de vraag om hierop uitgebreider in te gaan.¹²

Omdat voor de onderhoudsbaggerwerkzaamheden voor zover mij bekend tot 2010 vergunning is verleend, is art. 6, leden 3 en 4, Hrl hierop tot dat moment niet van toepassing.

Wel zou vóór die tijd art. 6, lid 2, Hrl op de onderhoudsbaggerwerkzaamheden van toepassing kunnen zijn. Die bepaling brengt mee dat iets gedaan wordt aan 'bestaand gebruik' dat de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied in gevaar kan brengen. Uit de geraadpleegde literatuur blijkt dat de huidige stortstrategie overwegend nadelige gevolgen voor het Natura 2000-gebied heeft. Daarom kan worden geconcludeerd dat de huidige onderhoudsbaggerwerkzaamheden de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied in gevaar kunnen brengen. Het is echter de vraag of dit zo urgent is dat er een juridische verplichting bestaat de huidige stortstrategie vóór de afloop van de huidige vergunning in 2010 aan te passen. Vanwege de negatieve trend en de urgentie deze op korte termijn te keren, is deze conclusie denkbaar, maar de urgentie om nú in te grijpen is in de geraadpleegde literatuur niet aangetoond.

Een aanpassing van de stortstrategie zou ook kunnen worden gezien als een beheersmaatregel in de zin van art. 6, lid 1, Hrl.

Omdat er op dit moment nog geen passende beoordeling voorligt ten behoeve van de vergunningverlening voor de voortzetting van de onderhoudsbaggerwerkzaamheden en de vergunning mede afhangt van de uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010 die nog moet beginnen, wordt in dit advies niet uitvoeriger op dit onderwerp ingegaan.

De hier beschreven verplichtingen tot het treffen van maatregelen in relatie tot het onderhoud van de vaargeul op de diepte die deze na de tweede verdieping heeft gekregen, leiden niet tot de conclusie dat ontpoldering noodzakelijk is.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat in verband met de tweede verdieping twee verschillende verplichtingen tot het treffen van natuurherstelmaatregelen bestaan:

- 1. De uitvoering van het Natuurcompensatieprogramma Westerschelde, vooral voor de verdieping als zodanig. De grondslag hiervoor is art. 6, leden 3 en 4, Hrl. Dit kan alleen door de Commissie worden aangekaart in heropening van de inbreukprocedure, maar waarschijnlijk niet meer voor de nationale rechter. Ontpoldering lijkt in deze procedure niet meer aan bod te komen, laat staan een verplichting om precies de Hedwige-polder te ontpolderen.**
- 2. Aanpassing van de stortstrategie in relatie tot de onderhoudsbaggerwerkzaamheden om de vaargeul op de gewenste diepte te houden. De grondslag daarvoor is art. 6, lid 2, Hrl, dan wel, indien in een nieuwe vergunningprocedure voor een volgende 5 jaars-periode, art. 6, leden 3 en 4, Hrl. Dit geeft evenmin aanleiding tot ontpoldering (van de Hedwige-polder).**

3.4 Compensatieverplichting in verband met de derde verdieping

3.4.1 De passende beoordeling voor de derde verdieping

De Minister van LNV heeft op basis van de passende beoordeling van de voorgenomen derde verdieping geconcludeerd dat de zekerheid bestaat dat geen aantasting van de natuurlijke

¹² H.E. Woldendorp, De habitattoets in de Nederlandse rechtspraktijk, binnenkort te publiceren uitgave van de Vereniging voor milieurecht. De publicaties is gebaseerd op een lezing voor een bijeenkomst van de Nederlandse en Vlaamse verenigingen te Tilburg. **pm**

kenmerken van het Natura 2000-gebied zal plaatsvinden Indien dit inderdaad juist is, bestaat er ook geen compensatieverplichting.

In dit verband is de volgende conclusie relevant: Samenvattend blijkt dat verruiming van de vaargeul ten opzichte van het nulalternatief hoegenaamd geen veranderingen teweeg brengt in de natuurlijkheid van het Schelde-estuarium, noch in positieve noch in negatieve zin.¹³

Uit de geraadpleegde documenten blijkt dat een eventueel klein positief effect kan optreden als gevolg van de aangepaste stortstrategie.

Ik heb de passende beoordeling en andere stukken uitgebreid bestudeerd, en daarin geen directe aanleiding gevonden om aan de conclusie te twijfelen. Wel moet ik zeggen dat de conclusie me, op het eerste gezicht, heeft verbaasd en ook anderen verbaasd heeft. De reden voor die verbazing is ontegenzeggelijk vooral menselijke ingrepen in het verleden en de oorzaak van zijn dat het estuarium in een zeer ongunstige staat van instandhouding verkeert. Het gaat vooral om indijkingen en de aanleg van havens en industrieterreinen, waardoor grote oppervlakten schorren en slikken verloren zijn gegaan. Ook baggerwerkzaamheden hebben echter aanleiding gegeven tot ongunstige veranderingen.¹⁴ De neergaande trends zetten voor habitattypen en soorten nog steeds door. Dit geldt voor het areaal ondiep water, laagdynamisch slik (in het oostelijk deel), pionier schor en zoutwaterschor (in het westelijk deel). Daarmee verdwijnen de voor estuaria karakteristieke habitats en daarmee ook de bijbehorende flora en fauna. In het Natuurprogramma Westerschelde worden hiervoor een aantal redenen opgesomd.¹⁵

Dat er toch geen significante gevolgen uit de passende beoordeling van de derde verdieping naar voren zijn gekomen, zou kunnen worden verklaard met de conclusie van de second opinion groep die de morfologische studies heeft beoordeeld. De conclusie was dat het systeem al dermate uit evenwicht is dat een relatief kleine ingreep als de voorgestelde derde verdieping het kunstmatig in stand gehouden evenwicht niet verder verstoort.¹⁶

In de passende beoordeling is aangegeven dat er grote kennisleemten zijn. In dit verband is het advies van de commissie m.e.r. relevant. Daarom wordt hier uitgebreider op ingegaan. Deze commissie heeft geconcludeerd dat de passende beoordeling gebaseerd is op en uitgevoerd volgens de huidige wetenschappelijk inzichten. De essentiële informatie is aanwezig. De alternatieven zijn goed beschreven en de conclusies over de positieve invloed van flexibel storten zijn plausibel. Verder onderzoek zal naar inschatting van de commissie m.e.r. niet tot andere uitkomsten leiden of tot grotere zekerheid dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast. Dat neemt echter niet weg dat er onzekerheden in de voorspelling blijven.¹⁷

Een ‘belangrijk probleempunt betreft de onzekerheden in de morfologische voorspellingen, **met name voor ondiepe gebieden en op de langere termijn. (...) Vooral bij de voorspellingen over de toekomstige situatie van de estuariene natuur is die onzekerheid een belangrijk risico, gegeven de slechte staat van instandhouding ervan.** Immers, ook al zijn onvoorziene negatieve ontwikkelingen bij te sturen: een probleem is dat er tijd zal verlopen tussen het moment dat negatieve ontwikkelingen optreden, het moment dat deze worden geconstateerd en het moment dat de natuur voldoende is hersteld.’¹⁸ Zelfs een kleine

¹³ Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium, Vogel- en Habitattoets, januari 2005, p. 18.

¹⁴ Natuurprogramma Westerschelde, p. 5

¹⁵ Natuurprogramma Westerschelde, p. 5 en p. 6.

¹⁶ Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium, Vogel- en Habitattoets, januari 2005, p. 14-15.

¹⁷ Schelde m.e.r.-Commissie, Verruiming vaargeul Beneden-Zeeschelde en Westerschelde; Toetsingsadvies over het milieueffectrapport, 1 februari 2008, rapportnummer 1702-204.

¹⁸ P. 2.

achteruitgang kan al problematisch zijn in een Natura 2000-gebied met een slechte staat van instandhouding.¹⁹ **De commissie m.e.r. is van mening dat de besluitvorming over de verruiming moet worden gezien in het licht van een serie voorzorgmaatregelen, waaronder mitigerende maatregelen, ‘het beleidsvoornemen in de vastgestelde Ontwikkelingsschets 2010 om de staat van instandhouding van het estuarium te verbeteren, waardoor de estuariene natuur minder kwetsbaar is’²⁰.**

3.4.2 Conclusies op basis van de passende beoordeling voor de derde verdieping

Gemakshalve ga ik uit van de juistheid van de conclusie van de Commissie m.e.r. dat het resultaat van de passende beoordeling dat de derde verdieping geen significante gevolgen voor het Natura 2000-gebied zal hebben, een goede grondslag is voor de besluitvorming inzake de toestemming voor de derde verdieping. Dit betekent echter niet automatisch dat voor de derde verdieping toestemming kan worden gegeven. De Commissie m.e.r. zegt het niet met zoveel woorden, maar ik maak uit het advies op dat de Commissie m.e.r. in het licht van het voorzorgbeginsel meent dat natuurherstelmaatregelen een voorwaarde zijn voor toestemmingverlening voor de derde verdieping. De zinsnede ‘moet worden gezien in het licht van’ is in dit verband cruciaal en waarschijnlijk bewust onduidelijk gehouden omdat het niet de taak van de Commissie m.e.r. maar van het bevoegd gezag is om op grond van de m.e.r. conclusies te trekken over het te nemen besluit.

Weliswaar merkt de Commissie m.e.r. op dat het voldoen aan de instandhoudingsdoelstellingen geen deel uitmaakt van de besluitvorming over de verruiming, maar autonoom en onder gezag van de Minister van LNV wordt gerealiseerd,²¹ maar dit lijkt mij eerder een constatering dan een oordeel.

De besluitvormingstrajecten zijn juridisch, om begrijpelijke redenen, losgekoppeld, maar beleidsmatig hangt alles samen als een totaalpakket. Indien besluiten over de verdieping aan de besluitvorming over en uitvoering van compensatie- en natuurherstelmaatregelen worden gekoppeld, bestaat een groot risico dat aanzienlijke vertraging zal optreden. Dit kan men zich naar mijn inschatting bij de huidige verhoudingen tussen Nederland en Vlaanderen niet permitteren.²²

Toch zijn er naar mijn mening voldoende argumenten om aan te nemen dat toestemming voor de derde verdieping niet kan worden losgekoppeld van de uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010.

De omstandigheid dat de passende beoordeling naar beste vermogen is verricht, betekent in de eerste plaats niet dat ondanks de geconstateerde kennisleemten toestemming kan worden verleend voor de verdieping van een estuarium. Het estuarium verkeert mede door eerdere baggerwerkzaamheden in een zeer ongunstige staat van instandhouding. Het estuarium is op Europese schaal een zeer waardevol en zeldzaam bewaard gebleven habitatype. De Westerschelde is bovendien van grote betekenis voor de samenhang van het Natura 2000-netwerk. De kennisleemten zijn volgens de commissie m.e.r. ‘belangrijk’ en relevant, omdat zij vooral op ondiepe gebieden betrekking hebben (vooral van belang zijn overigens

¹⁹ P. 6.

²⁰ P. 2.

²¹ P. 10.

²² Ruimtelijk Planbureau, Grensoverschrijdende projecten in Nederland en Vlaanderen, Leren van HSL-Zuid, Schelde en IJzeren Rijn, Rotterdam-Den Haag, 2007.

laagdynamische gebieden) en eventueel op langere termijn optredende effecten dat niet meteen effectief door het treffen van maatregelen kunnen worden tegengegaan.

Het voorzorgbeginsel kan daarom aan toestemmingverlening voor de derde verdieping in de weg staan. Toestemming voor de derde verdieping mag volgens art. 6, lid 3, Hrl alleen worden verleend als er zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast. Er is misschien zoveel mogelijk zekerheid verkregen, en het zal ongetwijfeld zo zijn, zoals de commissie m.e.r. concludeert, dat meer zekerheid op momenteel niet te krijgen is, maar naar mijn inschatting is er onvoldoende zekerheid dat geen aantasting optreedt. De risico's die hiermee voor Natura 2000 zijn gemoeid, zijn zeer groot, vanwege het unieke karakter van het gebied en het belang ervan voor de samenhang van Natura 2000. De Minister van LNV moet daarom uiterste omzichtigheid betrachten bij het toestaan van nieuwe baggerwerkzaamheden die een risico van verdere verslechtering van het gebied inhouden. Daarbij moet ook worden gelet op het risico dat door de verdieping herstel van het estuarium moeilijker wordt, omdat er een verbeteropgave ligt ter realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen.

Deze conclusie sluit aan bij de opmerking van commissie m.e.r. dat de besluitvorming over de verruiming moet worden gezien in het licht van een serie voorzorgmaatregelen. De commissie verwijst hierbij naar mitigerende maatregelen en 'het beleidsvoornemen in de vastgestelde Ontwikkelingsschets 2010 om de staat van instandhouding van het estuarium te verbeteren, waardoor de estuariene natuur minder kwetsbaar is'.

Belangrijke juridische vragen die vervolgens rijzen zijn:

- moeten de natuurherstelmaatregelen worden aangemerkt als mitigerende of compenserende maatregelen voor de derde verdieping?
- Is er een juridische samenhang tussen de uitvoeringsbesluiten over de verruiming en de natuurherstelmaatregelen?

Wat betreft de eerste vraag ben ik van mening dat niet helemaal duidelijk is of sprake is van mitigerende maatregelen in eigenlijke zin, maar dat het in elk geval wel maatregelen in de sfeer van art. 6, lid 3, Hrl betreft en geen compensatiemaatregelen als bedoeld in art. 6, lid 4, Hrl. Het punt is namelijk dat er, met enige slagen om de arm vanwege kennisleemten, is geconcludeerd dat er geen significante effecten zullen optreden. Compensatie houdt verband met het optreden van aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied, waarvan in dit geval voor zover nu valt in te schatten, geen sprake zal zijn. In de sfeer van art. 6, lid 3, Hrl ligt wel de vraag of voldoende zekerheid is verkregen dat geen aantasting zal optreden. Die zekerheid is er niet. Omdat het gebied in een zeer ongunstige staat van instandhouding verkeert, zijn er belangrijke risico's. Deze risico's zijn vooral belangrijk omdat het Natura 2000-gebied zeer kwetsbaar is voor tegenvallende negatieve ontwikkelingen, te meer omdat de autonoom optredende trend momenteel ook nog negatief is. Onder dergelijke omstandigheden kunnen die risico's niet zomaar worden aanvaard. In art. 6, lid 3, Hrl is bepaald dat pas toestemming mag worden gegeven nadat de **zekerheid is verkregen** dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zullen worden aangetast. In de gegeven omstandigheden moet men wel **zeer zeker** zijn om te mogen concluderen dat de derde verdieping niet tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van het estuarium zal leiden. Een dergelijke zekerheid is er echter niet.

Met de uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010 wordt juist beoogd dat natuurlijke processen worden versterkt, zodat de natuur robuuster en minder kwetsbaar wordt. Als het estuarium weer tegen een stootje kan, is het acceptabel om enig risico te aanvaarden dat de derde verdieping toch, in beperkte mate, negatieve gevolgen zal hebben. Uiteraard ontstaat in

een dergelijke situatie de verplichting maatregelen te nemen om de gevolgen tegen te gaan, maar dat is ook de essentie van de flexibele stortstrategie.

In dit verband verdient ook de aandacht dat in de passende beoordeling dat de aandacht verdient de natuurherstelmaatregelen niet zijn meegenomen, behoudens de ontpoldering van de Hedwige-polder. De ontpoldering is voor de uitkomst van de passende beoordeling op zichzelf niet relevant, hetgeen is bevestigd door de commissie m.e.r. Maar de natuurherstelmaatregelen worden in de passende beoordeling wel genoemd als reden om de bestaande kennisleemten niet al te zwaar aan te rekenen. In het Tracébesluit vindt echter geen koppeling aan de natuurherstelmaatregelen plaats. Daarom is mij in het licht van de passende beoordeling niet geheel duidelijk van welke betekenis deze maatregelen worden geacht voor de conclusie dat de passende beoordeling zich niet tegen toestemmingsverlening voor de derde verdieping verzet.

In bijlage II is een passage uit mijn boek Teksten en toelichting wetgeving natuurbescherming opgenomen, waarin nader op de toepassing van het voorzorgbeginsel in de natuurbeschermingsregelgeving wordt ingegaan.

Tot besluit van deze paragraaf volgen enkele conclusies over de verplichting tot het treffen van natuurherstelmaatregelen in relatie tot de derde verdieping.

Indien wordt uitgegaan van de conclusie van de Commissie m.e.r. dat de passende beoordeling volgens de beste stand van de wetenschap is uitgevoerd, dan kan toch niet zonder meer toestemming voor de derde verdieping worden verleend. Er bestaan belangrijke en relevante kennisleemten. Het Natura 2000-gebied is een cruciale schakel in het Natura 2000-netwerk en het verkeert in een zeer ongunstige staat van instandhouding. In het licht van het voorzorgbeginsel is mijn conclusie daarom dat op grond van de passende beoordeling niet de vereiste zekerheid is verkregen dat door de derde verdieping geen aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied zal optreden.

Ik heb dan ook twijfels aan de juistheid van het standpunt van de Minister van LNV dat het natuurherstelprogramma volledig losstaat van het besluit om toestemming te verlenen voor de derde verdieping. Gezien de kennisleemten en de zeer ongunstige staat van instandhouding van het estuarium kan, in het licht van het voorzorgbeginsel, worden geconcludeerd dat de zekerheid is verkregen dat geen aantasting van het estuarium zal optreden, indien de natuurwaarden in een gunstige staat van instandhouding worden gebracht. De toestemming voor de derde verdieping kan daarom naar mijn mening niet los worden gezien van de besluitvorming tot uitvoering van het natuurlijk van de Ontwikkelingsschets 2010. In feite is die besluitvorming er, omdat er een verdrag tussen Nederland en Vlaanderen is gesloten dat verplicht tot uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010, waarin onder meer de ontpoldering van de Hedwige-polder concreet wordt genoemd. Maar dit biedt de Commissie waarschijnlijk onvoldoende houvast om nu reeds met toestemmingverlening voor de derde verdieping in te stemmen, omdat zij vreest dat Nederland in de uitvoeringsfase vanwege de maatschappelijke en parlementaire commotie die ontpoldering geeft, terugkomt op de verplichting tot ontpoldering en lijkt aan te sturen op onzekere alternatieven, die wellicht niet tijdig beschikbaar zijn. Een eventuele inbreukprocedure met betrekking tot de toestemmingverlening voor de derde verdieping is voor de Commissie een belangrijk breekijzer om de uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010, waar zij blijkens het voorgaande zo aan hecht, op gang te brengen. Prioriteit nummer 1 in het Westerschelde-

estuarium is voor de Commissie nu eenmaal dat er natuurherstelmaatregelen worden genomen ter realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen, omdat dit een van de weinige belangrijke, grote en zeer dynamische estuaria in Europa is en een cruciale schakel in het Natura 2000-netwerk. Bovendien is de Ontwikkelingsschets 2010 in de ogen van de Commissie een belangrijk voorbeeld hoe een integrale gebiedsaanpak kan werken.

Indien de toestemming voor de derde verdieping wordt gegeven zonder dat er betekenisvolle stappen worden gezet bij de uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010, schat ik in dat er een aanzienlijk risico is dat de Commissie een inbreukprocedure zal starten. Deze kan betrekking hebben op de toestemmingverlening voor de derde verdieping als zodanig, maar ook op het achterwege blijven van de benodigde instandhoudingsmaatregelen in het Westerschelde estuarium. Ook denk ik dat er een groot afbreukrisico is in de procedures voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, te meer omdat die procedures door de natuurbeschermingsorganisaties juist zijn aangekondigd voor het geval dat de uitvoering van de natuurherstelmaatregelen in de Ontwikkelingsschets niet conform de afspraken tussen Nederland en Vlaanderen over inhoud en tijdpad plaatsvindt.

Strikt genomen zou de uitvoering van het natuurluik van de Ontwikkelingsschets moeten gebeuren voordat met de uitvoering van de derde verdieping wordt begonnen. Omdat de gevolgen hiervan niet direct zullen optreden, als ze al optreden, is het mijns inziens voldoende dat vaststaat dat de natuurherstelmaatregelen daadwerkelijk kunnen worden genomen. Dit zal naar mijn inschatting ook voor de Commissie voldoende zijn, omdat de Ontwikkelingsschets nu eenmaal een integraal pakket van maatregelen ten behoeve van veiligheid - toegankelijkheid – natuurherstel is, waarvan de uitvoering parallel verloopt. Ook de Afdeling bestuursrechtspraak gaat het er blijkens de jurisprudentie om of er voldoende waarborgen bestaan dat voorgenomen natuurherstelmaatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd en niet in de goede bedoelingen blijven steken.

Er is geen sprake van compensatiemaatregelen omdat de redenering is dat toestemming voor de derde verdieping kan worden gegeven omdat zekerheid bestaat dat bij uitvoering van de natuurherstelmaatregelen geen aantasting van het estuarium zal plaatsvinden.

Uit het voorgaande vloeit wat mij betreft nog niet per se de conclusie voort dat alleen toestemming voor de derde verdieping mag worden verleend indien de Hedwige-polder wordt ontpolderd. Dat hangt namelijk af van de vraag welke instandhoudingsmaatregelen precies vereist kunnen worden, met name of dit alleen ontpoldering van de Hedwige-polder kan zijn. Bij een strikte juridische redenering luidt het antwoord op deze vraag overigens bevestigend, omdat dit in het Verdrag tussen Nederland en Vlaanderen aldus is bepaald. Bij een wat meer doelgerichte redenering gaat het om maatregelen waardoor robuuste natuur conform de instandhoudingsdoelstellingen wordt verwezenlijkt, waardoor de risico's voor aantasting van de natuurlijke kenmerken voor het Natura 2000-gebied in het licht van het voorzorgbeginsel acceptabel worden.

Bij deze conclusie heeft Chris Backes de volgende kanttekening gemaakt.

Ik vraag me af of je de ontpoldering kunt zien als mitigerende maatregel om het systeem zo stabiel te maken dat de onzekerheden in de effecten niet meer doorslaggevend zijn, respectievelijk dat die onzekerheden ophouden te bestaan. Deze opvatting wordt verdedigd in het advies, vandaar dat daarin ook wordt gesteld dat de ontpoldering niet los van de derde

verdieping kan worden gezien. Dat laatste lijkt mij juist, maar mijns inziens gaat het toch gewoon om compensatie. Er is immers geen zekerheid verkregen dat het baggeren geen schadelijke effecten heeft. Dat betekent dat er volgens art. 6, lid 3, Hrl geen toestemming mag worden verleend, tenzij wordt voldaan aan de vereisten van art. 6, lid 4, Hrl. Ontpoldering is dan op zichzelf een geschikte compensatiemaatregel. Ik begrijp de redenering, maar volgens mij is het belangrijk om compensatie en mitigatie goed te onderscheiden (vanwege de noodzaak om de criteria van art. 6, lid 4, Hrl toe te passen, hier geen probleem, maar vaak wel). Door alles mitigatie te noemen ontwijkt men de door art. 6, lid 4, Hrl voorgeschreven toets, dus die grens is wel belangrijk. Ik zie niet dat de gevolgen van de ingreep zelf (verdieping) door de ontpoldering kleiner worden. Bepaalde slikken en schorren kunnen hierdoor verdwijnen. Daar komen op andere plekken hectares estuarium en slikken en schorren bij. Dat is dan dus compensatie. Voor het resultaat maakt het in dit geval geen verschil uit, maar principieel is dit wel een zeer belangrijk onderscheid. Je komt tot hetzelfde resultaat als je zegt: het is niet zeker dat er geen aantasting is, dus (voorzorgbeginsel) moet ervan worden gegaan dat er wel aantasting is. Alternatieven zijn er niet (zou ik niet kunnen bedenken voor de bereikbaarheid van de Antwerpse haven), dwingend openbaar belang is er en dan is er dus compensatie nodig. Deze redenering lijkt mij juister.

Naar aanleiding van deze opmerking het volgende.

Het gaat mij er in het advies allereerst om aan te geven waarom er naar mijn mening een verband bestaat tussen de vergunningverlening voor de derde verdieping en de uitvoering van het natuurluik van de Ontwikkelingsschets 2010.

De door Chris Backes weergegeven redenering lijkt mij op zichzelf ook heel plausibel, maar mijns inziens hoeft er op dit moment nog geen definitieve uitspraak te worden gedaan of deze redenering de voorkeur verdient boven de redenering die in het advies is weergegeven. Voor dit moment is het belangrijkste dat de uitkomst van beide redeneringen is dat vergunningverlening voor de derde verdieping zonder dat er natuurherstelmaatregelen worden genomen, niet aan te bevelen is, omdat dit bij de rechter dan wel de Commissie tot problemen kan leiden die de derde verdieping in gevaar brengen. Dit wijkt af van de aanpak die de Minister van LNV voor ogen staat. Zij wil beide zaken ontkoppelen.

Bij de vergunningverlening voor de derde verdieping kan alsnog diepgaander worden bekeken of veiligheidshalve het beste de redenering van Chris Backes kan worden gevolgd, die mij op zich wel haalbaar lijkt, of dat er meer principieel voor wordt gekozen ervan uit te gaan dat er voldoende zekerheid is verkregen dat de verdieping niet zal leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied. Dan komt ook aan de orde of de passende beoordeling voldoende kwaliteit heeft om vergunningverlening op te mogen baseren of dat de daarbij geplaatste kanttekeningen hout snijden en tot andere conclusies leiden. De redenering van Chris Backes kan wel leiden tot verzwarend van de motiveringsplicht en tot extra onderzoek.

Uit de eerdere inbreukprocedure blijkt dat de Commissie destijds vond dat beter moest worden gemotiveerd waarom de tweede verdieping voldeed aan de vereisten van art. 6, lid 4, Hrl. Of dit voor de Commissie nu nog een belangrijk punt is, vraag ik mij echter af. Voor de Commissie zal vooral een belangrijke rol spelen of de Ontwikkelingsschets 2010 als drieluik gelijktijdig wordt uitgevoerd en dat de uitvoering van het luik natuur niet achterblijft. De integrale benadering spreekt de Commissie erg aan. Daarom denk ik dat het voor de Commissie er niet zo heel veel toe doet welke redenering wordt gevolgd indien het natuurluik van de Ontwikkelingsschets 2010 daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Dit is volgens beide redeneringen noodzakelijk, waarmee tegemoet wordt gekomen aan de wensen van de Commissie.

Voor de nationale rechter is de precieze en juiste juridische inkleding daarentegen wel van doorslaggevend belang.

3.5 Instandhoudingsmaatregelen in het Westerschelde-estuarium

3.5.1 Wat vraagt de instandhoudingsverplichting precies van Nederland?

Uit het voorgaande volgt dat de vraag of er een juridische verplichting bestaat om de Hedwige-polder te ontpolderen afhangt van de vraag of deze maatregel noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinge. Deze vraag speelt in de sfeer van art. 4 Vrl en art. 6, lid 1 en lid 2, Hrl. Wat moet Nederland doen om het gebied in een gunstige staat van instandhouding te brengen? Dat deze verplichting bestaat is zeker, omdat het Natura 2000-gebied in een zeer ongunstige staat van instandhouding verkeert. Bovendien heeft het gebied vanuit de landelijke systematiek in het Doelendocument vanuit een landelijke systematiek voor de afleiding van instandhoudingsdoelstellingen een verbeteropgave voor het habitatype estuaria toebedeeld gekregen. Art. 6, lid 2, Hrl verplicht tot het tegengaan van negatieve ontwikkelingen (bijvoorbeeld voortvloeiend uit bestaand gebruik), terwijl art. 4 Vrl en art. 6, lid 1, Hrl een 'positieve' verplichting bevat dat de lidstaat uit eigen initiatief de maatregelen neemt die nodig zijn voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen, zowel beheers- als verbetermaatregelen.

Indien duidelijk is of en zo ja, waarom de maatregel ontpoldering van de Hedwige-polder nodig is, kan vervolgens worden bepaald of ook andere maatregelen mogelijk zouden zijn en zo ja, aan welke voorwaarden die maatregelen moeten voldoen. Daarmee is dan tevens het antwoord op de gestelde vraag gegeven.

Vooropgesteld moet worden dat het hier in feite om een vraag gaat die door ecologen moet worden beantwoord. Indien een maatregel voldoende en tijdig bijdraagt aan de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinge, heeft Nederland in beginsel aan zijn juridische verplichtingen voldaan. Dit staat in eerste instantie ter beoordeling van Nederland zelf. Nederland heeft keuzevrijheid ten aanzien van de te treffen maatregelen en wordt daarbij 'slechts' beperkt door de ecologische vereisten die vanuit het Natura 2000-netwerk in het algemeen en het Natura 2000-gebied in het bijzonder daaraan worden gesteld. Deze zijn verwoord in de instandhoudingsdoelstellingen. De Commissie gaat na of Nederland daarbij binnen de bandbreedte van de Vrl en de Hrl is gebleven. De Commissie merkt stevast op dat het niet de taak van de Commissie is om met voorstellen voor mitigatie-, compensatie- of instandhoudingsmaatregelen te komen. Het is dus niet alleen de vrijheid, maar ook de verantwoordelijkheid van Nederland, maatregelen voor te stellen en uit te voeren ter verwezenlijking van de gunstige staat van instandhouding van een habitatype of soort in Nederland in het algemeen en in de afzonderlijke daarvoor aangewezen Natura 2000-gebieden in het bijzonder.

Toch kan de beantwoording van de vraag hier niet stoppen bij de constatering dat ecologen hierop het antwoord moeten geven. Er zijn namelijk diverse juridisch relevante documenten waarin wordt ingegaan op de vraag welke maatregelen nodig zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te verwezenlijken. Er is daardoor geen sprake meer van een situatie, waarin Nederland nog alle kanten op kan bij de invulling van de noodzakelijke instandhoudingsmaatregelen. Uitgaande van het Verdrag tussen Nederland en Vlaanderen over de uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010 staat het zelfs juridisch al vast dat de

Hedwige-polder moet worden ontpolderd. Vast staat ook dat dit een maatregel is, die zonder meer geschikt is voor de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen. Afgaande op de uitspraken van de Vlaamse minister Peeters is het niet waarschijnlijk dat Vlaanderen Nederland hier onder alle omstandigheden aan wil houden, mits de derde verdieping geen verdere vertraging oploopt. Er lijkt bereidheid om rekening te houden met de Nederlandse gevoeligheden op het punt van onteigening van landbouwgronden. Overigens is de eigenaar van de Hedwige-polder, die tevens eigenaar is van een deel van de Prosper-polder in Vlaanderen, daar al onteigend. Of de door Vlaanderen getroffen of te treffen natuurmaatregelen in deze polder door het eventueel afblazen van de ontpoldering van de aansluitende Hedwige-polder worden geschaad kan ik niet overzien, evenmin of hierdoor de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen in Vlaanderen in gevaar komt. De keuze van de Hedwige-polder werd mede ingegeven door de aansluiting op de Prosper-polder en Saeftinge. Het is de bedoeling een groot, aaneengesloten ‘Groot Saeftinge’ te realiseren.

De landelijk staat van instandhouding van habitatype 1130 estuaria (tevens omvattend 1110 en 1140) is als zeer ongunstig beoordeeld.²³ Dat geldt dus niet alleen voor de Westerschelde. Er is in Nederland maar één ander estuarium, het Eems Dollard-estuarium. Uit het landelijke beeld komt de Westerschelde als een uniek voorbeeld van dit habitatype naar voren.²⁴ Het Westerschelde-estuarium is van groot belang voor kustbroedvogels, die landelijk ook zeer ongunstig scoren.²⁵ Volgens de Commissie is de Westerschelde ook op Europese schaal een uniek gebied, een essentiële schakel in het Natura 2000-Netwerk.

In het Natuurprogramma Westerschelde wordt ook geconstateerd dat er steeds minder ruimte is overgebleven voor de natuurlijke estuariene processen en dat de balans tussen hoogdynamische en laagdynamische gebieden sterk onder druk staat. Zowel de omvang als de kwaliteit van het Westerschelde-estuarium is een probleem. Er wordt een vergelijking gemaakt met de negatieve ontwikkelingen die zich al eerder hebben voorgedaan in andere **voorheen** waardevolle natuurlijke estuaria in West-Europa hebben plaatsgevonden, zoals het Seine-estuarium.²⁶

Op de ecologische aspecten van het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinge wordt in vele documenten uitvoerig ingegaan. Dit kan hier niet allemaal worden herhaald en zelfs niet samengevat.

Achtereenvolgens worden hier in volgorde van totstandkoming de Ontwikkelingsschets 2010 en het daarop gebaseerde Natuurprogramma Westerschelde besproken. Op de Lange termijn visie voor 2030 wordt hier niet ingegaan, omdat deze niet direct praktische betekenis heeft voor de beantwoording van de vragen die onderwerp vormen van dit advies. Ook is niet ingegaan op NOPSE, waarop de Ontwikkelingsschets is gebaseerd. Dit onderzoek heeft geen juridische status, in tegenstelling tot de Ontwikkelingsschets 2010 die door Vlaanderen en Nederland in een verdrag is vastgelegd. Ook het Natuurprogramma Westerschelde heeft geen juridische status, maar lijkt wel de aanloop naar het beheersplan dat voor het Natura 2000-gebied moet worden vastgesteld. Het vormt tevens de (onderbouwing van de) Nederlandse uitwerking van de Ontwikkelingsschets 2010 en kan juridische relevantie hebben als bouwsteen in de motivering van besluiten. De instandhoudingsdoelstellingen, die nog definitief moeten worden vastgesteld, zijn juridisch wel verbindend. Zij geven sturing aan de

²³ Natuurprogramma Westerschelde, p. 5 en p. 40.

²⁴ Natuurprogramma Westerschelde, p. 6.

²⁵ Natuurprogramma Westerschelde, p. 6.

²⁶ Natuurprogramma Westerschelde, p. 6.

passende beoordeling van plannen en projecten en aan het opstellen van beheersplannen en het treffen van andere instandhoudingsmaatregelen.

De Ontwikkelingsschets 2010

De universiteit van Antwerpen heeft het aanvankelijk voor de Ontwikkelingsschets 2010 voorgestelde natuurspakket aan een kwaliteitstoets onderworpen. Dit pakket bleek onvoldoende te zijn om te kunnen voldoen aan de doelstellingen van de Langetermijnvisie Schelde-estuarium. De conclusie was dat de principes van ruimte voor natuurlijke processen uit het Streefbeeld natuurlijkheid en het behoud van de goede structuur en functionaliteit volgens de Vrl en de Hrl voor de Westerschelde door ontpoldering aanzienlijk beter worden bediend dan door de aanleg van gecontroleerde gereduceerd getij gebieden. Doorlaatmiddelen hebben nog wel enig rendement maar leiden niet tot natuurlijke, estuariene slikken en schorren in de betekenis van het streefbeeld of in de betekenis van de Hrl of de Vrl. Om wel aan de doelstellingen te kunnen voldoen moest volgens de kwaliteitstoets in de Westerschelde het aandeel te ontpolderen gebieden worden vergroot. Daarom is in de definitief vastgestelde Ontwikkelingsschets 2010 het totale areaal te realiseren estuariene natuur vergroot door middel van het landinwaarts verplaatsen van dijken in de daarvoor ecologisch gezien, meest geschikte oeverzones.²⁷

Voorts moet in aanmerking worden genomen dat de nieuwe estuariene natuur moet bestaan uit grote aaneengesloten gebieden. De Hedwige-polder vormt een geheel met de Prosper-polder in Vlaanderen en is dichtbij Saeftinge gelegen. Doordat de ontpoldering van de Hedwige-polder aansluit bij de maatregelen in de Prosper-polder gaat het om totaal 400 ha. Hierdoor scoort het geheel aan voorgestelde maatregelen goed tot zeer goed.²⁸

Onder ontpoldering wordt verstaan het verwijderen van (flinke delen van) dijken en dijkteruglegging. Vooral in het middengebied van de Westerschelde zijn maatregelen nodig. In de kwaliteitstoets wordt daarom vergroting van het aandeel ontpoldering aanbevolen. De Braakman zou het beste kunnen worden ontpolderd, omdat dit habitatvormende processen versterkt, prioritair habitat oplevert (jong schor, laagdynamisch slik) en de foerageermogelijkheden voor steltlopers verbetert. Deze maatregel scoort beter dan ontpolderen van de Hedwige-polder. Er worden ook nog andere mogelijkheden voor ontpoldering genoemd.²⁹

Geconcludeerd wordt dat (meer) ontpolderen noodzakelijk is maar dat er verschillende alternatieven voor ontpolderen van de Hedwige-polder zijn. Deze zijn echter vooral als aanvulling in het zoute deel van de Westerschelde bedoeld; de Hedwige-polder ligt in het brakke deel.³⁰

In paragraaf 2.4 van de Ontwikkelingsschets 2010 wordt vastgesteld dat natuurherstel noodzakelijk is. Behoud is niet voldoende. Er is zowel te weinig kwaliteit als kwantiteit in het estuarium. Bij ongewijzigd beleid zal kwaliteitsverlies optreden van belangrijke schakels in het ecosysteem van de Schelde. Zie besluit 2.b en verder paragraaf 3.2.2. Belangrijk is verder paragraaf 3.3, waarin besluiten zijn opgenomen over natuurlijkheid, ruimte voor behoud en

²⁷ Ontwikkelingsschets 2010, p. 73.

²⁸ Zie ook: P. Meire, E. Van den Bergh, J. Graveland, D. de Jong, S. Van Damme, Toets van de ecologische bijdrage van de voorgestelde maatregelen in de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium, voor de periode tot 2010, Studie in opdracht van Proses door de Universiteit van Antwerpen, Rapportnummer ECOBE 04-R70, september 2004, p. 5-6.

²⁹ Toets van de ecologische bijdrage van de voorgestelde maatregelen in de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium, voor de periode tot 2010, p. 9.

³⁰ Zie ook: Toets van de ecologische bijdrage van de voorgestelde maatregelen in de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium, voor de periode tot 2010, p. 10.

herstel. Ruimte is de belangrijkste factor voor de optimalisatie van bijna alle natuurlijke processen in het estuarium. Daarom is ruimte voor de rivier het leidende principe in de Ontwikkelingsschets 2010 om de chemische, fysische en ecologische processen te herstellen. In paragraaf 3.3.2 staan een aantal besluiten over maatregelen voor natuurontwikkeling tot 2010. Er worden daarbij in de Westerschelde 3 ecologische zones onderscheiden. In zone 2 moet tot 2010 tussen 225 en 275 ha nieuwe natuur worden ontwikkeld in de vorm van estuariene natuur die voldoet aan de eisen van de Vrl en de Hrl. In zone 3 (waarin ook de Hedwige-polder is gelegen) moet tot 2010 tussen 520 en 600 ha nieuwe natuur worden ontwikkeld in de vorm van estuariene natuur die voldoet aan de eisen van de Vrl en de Hrl. 'Gezien de breedte van de rivier ter plaatse heeft de uitbreiding van estuariene natuur hier relatief veel belang. Het landinwaarts verplaatsen van dijken scoort hier als maatregel het best.' Een aantal maatregelen wordt al concreet aangewezen. Hiertoe behoort het ontwikkelen van een intergetijdegebied in de Hedwige-polder en de Prosper-polder. Deze maatregel voorziet in een uitbreiding van het bestaande natuurgebied Saeftinge waardoor een aaneengesloten natuurgebied Groot Saeftinge zal ontstaan. Dit is ook vanuit veiligheid een gunstige ontwikkeling.

Op Nederlands grondgebied moet volgens de Ontwikkelingsschets 2010 295 ha worden gerealiseerd en op Belgisch grondgebied 145 ha, samen 440 ha. 'Dit gebied is gelegen in het brakke gedeelte van het estuarium en krijgt daardoor een grote ecologische waarde.'³¹ De projecten gericht op estuariene natuurontwikkeling zijn speciaal geselecteerd om aan de nog te formuleren instandhoudingsdoelstellingen te beantwoorden.³² De uitwerking van de projecten in de grensgebieden zal door Nederland en Vlaanderen gezamenlijk geschieden.³³

Gecontroleerd gereduceerd getij met gebruikmaking van waterdoorlaten in de dijk scoort second best, maar voor vergroting van het areaal ondiep water, vissen en brakke biodiversiteit scoort het wel net iets beter dan ontpolderen. Met binnendijkse natuurontwikkeling, zoals inlagen, kreekherstel en wetlands worden de beoogde condities voor estuariene natuurontwikkeling niet gerealiseerd. Met buitendijkse maatregelen, zoals het afgraven van schorren en de aanleg van kribben, worden de beoogde condities voor estuariene natuurontwikkeling evenmin gerealiseerd.

Zeer ingrijpende maatregelen, zoals ontpoldering van de Braakman, hebben geen substantieel grotere invloed dat een middelgrote ontpoldering van de Hedwige- en Prosper-polder in het grensgebied. De locatie van de ontpoldering bepaalt in hoge mate de effecten op de natuur.'³⁴

De reden voor ontpoldering in de Ontwikkelingsschets 2010 als volgt toegelicht. 'Omdat de ecologische waarden van het estuarium al decennialang achteruitgaan en die achteruitgang ook nu nog steeds doorgaat, is het noodzakelijk om die neergaande trend te keren en om te buigen in een opwaartse trend. Onderzoekers hebben aangegeven dat dit op termijn mogelijk is, als er voldoende ruimte is voor natuurlijke dynamische, fysische, chemische en biologische processen. De extra ruimte die de rivier nodig heeft om nieuwe en robuuste estuariene natuur te kunnen ontwikkelen, is door hen voor 2010 berekend op circa 2000 ha, in ongeveer gelijk mate te verdelen over de Zeeschelde in Vlaanderen en over de Westerschelde in Nederland. In het rapport 'Voorstel voor natuurontwikkelingsmaatregelen' is aangegeven dat de planalternatieven aan Nederlandse zijde een oppervlakte (voor aanleg en inrichting) moeten bestaan van orde grootte 3000 ha. Deze orde grootte betreft de taakstelling voor 2030. Daarvan

³¹ Ontwikkelingsschets 2010. p. 32.

³² Ontwikkelingsschets 2010. p. 33.

³³ Ontwikkelingsschets 2010. p. 33.

³⁴ Ontwikkelingsschets 2010, p. 76. Zie ook p. 74.

afgeleid is voor 2010 uitgegaan van 1/3 deel daarvan. Voor het Vlaamse deel is uitgegaan van een vergelijkbare taakstelling.³⁵

Het rapport 'Voorstel voor natuurontwikkelingsmaatregelen' geeft een overzicht van maatregelen die ecologen nodig achten om het streefbeeld natuurlijkheid voor 2030 van de Langetermijnvisie te kunnen realiseren. Zie voor een verdere toelichting hoofdstuk 7 van de Ontwikkelingsschets 2010.

Van groot belang is besluit 4.a.

'Deze Ontwikkelingsschets houdt een integraal besluit in over alle projecten en maatregelen. De bewindslieden streven ernaar alle projecten en maatregelen in 2010 gerealiseerd of in uitvoering te hebben'

Ook van belang is besluit 4.c. Hierin wordt vastgesteld dat het integrale maatregelenpakket van de Ontwikkelingsschets 2010, met inbegrip van de maatregel tot verruiming van de vaargeul, wordt uitgevoerd zonder over het geheel beschouwd schade toe te brengen aan de te beschermen natuurwaarden. Bovendien wordt de natuur van het Schelde-estuarium in een gunstiger staat van instandhouding gebracht en wordt de realisering van het streefbeeld natuurlijkheid uit de Langetermijnvisie dichterbij gebracht.

Het Natuurprogramma Westerschelde

In het Natuurprogramma wordt ingegaan op de **landelijke** opgave voor de verschillende in het Westerschelde-estuarium aanwezige habitattypen. 'Dit betekent dat, indien hier binnen 10 jaar geen actie op ondernomen wordt, de situatie in het Westerschelde-estuarium onherstelbaar veranderd zal zijn.'³⁶ Ook elders wordt benadrukt dat **vanuit landelijke optiek bezien** een gewenste duurzame instandhouding van habitats en soorten wordt nagestreefd. De opgave voor het Westerschelde-estuarium is hiervan afgeleid.³⁷

De instandhoudingsopgave wordt onderscheiden in een korte termijn opgave (Ontwikkelingsschets 2010) en lange termijn opgave (Lange termijnvisie Schelde-estuarium, voor 2030). Deze zijn gericht op herstel van fysische, chemische en ecologische processen en niet direct op het terugbrengen van habitattypen en soorten in een historische situatie. Dit laatste levert geen duurzame resultaten op en hierdoor zullen de neergaande trends niet kunnen worden omgebogen. Dit is beschreven in het natuurontwikkelingsplan Schelde-estuarium (NOPSE, 2003, niet geraadpleegd ten behoeve van dit advies). Er is een zeer omvangrijk pakket maatregelen nodig. Binnendijkse maatregelen en getijremmende maatregelen leiden niet tot de gewenste resultaten.³⁸ Dat was overigens ook al de conclusie van de Commissie in de inbreukprocedure over de tweede verdieping. Een belangrijke conclusie is ook dat de benodigde ruimte voor voldoende herstel van de processen niet in voldoende mate kan worden gevonden binnen de bestaande omdijking van het estuarium. De benodigde extra ruimte voor vernieuwende natuurlijke processen kan ontstaan door het landinwaarts verplaatsen van dijken in ecologisch geschikte zones. Door een gerichte ruimtelijke uitbreiding van het estuarium worden de belangrijkste problemen voor de natuur in de Westerschelde aangepakt: het gebrek aan ruimte, de te hoge stroomsnelheden en het afnemen van laagdynamisch slik en jong schor. Natuurontwikkeling in grotere aaneengesloten gebieden blijkt ecologisch het meest efficiënt te zijn.

³⁵ Ontwikkelingsschets 2010, p. 71 e.v.

³⁶ Natuurprogramma Westerschelde, p. 7.

³⁷ Natuurprogramma Westerschelde, p. 46. Zie ook p. 47.

³⁸ Natuurprogramma Westerschelde, p. 8.

Voorts wordt opgemerkt dat een flexibele stortstrategie van belang is voor het behoud van de onderliggende systeemkenmerken en daarmee deels kan bijdragen aan het behoud van de kwaliteit. 'Behoud en herstel moet echter vooral gevonden worden in de toevoeging van gebieden die bijdragen aan habitatvormende processen en met name gerelateerd aan laagdynamische natuur in de orde van grootte van 600-770 ha. Het rijk heeft in haar besluit (minimaal) 600 ha estuariene natuur te realiseren gekozen voor de onderkant van de voorstellen. Dit betekent dat het natuurpakket het karakter heeft van 'no regret' en dwingt tot ecologisch effectieve locaties en inrichtingen. Door deze toevoeging zodanig te kiezen dat een robuuster en duurzame structuur ontstaat, wordt het beslag op de ruimte (in het algemeen landbouwgronden) zo veel mogelijk beperkt zonder aan effectiviteit te verliezen. De uitbreiding met gebieden met deze specifieke kenmerken is geen doel op zich, maar middel om het behoud van de beoogde kwaliteit te realiseren en duurzaam te handhaven. Verruiming van het estuarium is de meest effectieve oplossing. Dit is een zienswijze die gedeeld wordt door de Commissie, blijkens uitspraken van de Commissie naar aanleiding van de tweede verdieping.'³⁹

Voor de zone waarin de Hedwige-polder ligt (zone 3), is gekozen voor natuurherstel in de Hedwige-polder, voor het middengebied zal de provincie Zeeland met voorstellen komen.⁴⁰ In zone 3 is uitbreiding van estuariene natuur relatief van veel belang. Het ontpolderen scoort hier als maatregel goed.⁴¹

Hieruit kan worden geconcludeerd dat de in het Natuurprogramma gevolgde lijn niet wordt bepaald doordat de Commissie in de inbreukprocedure over de tweede verdieping heeft gezegd dat alleen ontpoldering als instandhoudingsmaatregel in aanmerking komt, maar dat dit een zelfstandige conclusie van de Minister van LNV is. Voorts kan ik bevestigen dat dit inderdaad een zienswijze is die in elk geval destijds gedeeld werd door de Commissie. Ondergetekende was intensief bij de inbreukprocedure betrokken, vanuit de juridische afdeling maar in nauw overleg met de beleidsafdeling voor Natura 2000. Daarbij baseerde de Commissie zich op bestaande Nederlandse documenten. In dit verband wordt, onder verwijzing naar bijlage III, opgemerkt dat de Commissie in belangrijke mate afgaat op de informatie die haar door de lidstaat of klagers of anderszins wordt verstrekt. Zij stuurt niet zelf een inspectie erop uit om te onderzoeken wat er aan de hand is. Uitzonderingen daargelaten, geeft de Commissie ook geen opdrachten tot onderzoek van de zaak. De Commissie trekt haar conclusie in het algemeen gesproken vooral op grond van de door de lidstaat verstrekte informatie.

Daarom is het van belang **dat** de Minister van LNV de hiervoor weergegeven standpunten heeft ingenomen. Daarbij hecht de Commissie veel belang aan de systematische afleiding van instandhoudingsdoelstellingen vanuit het landelijke Doelendocument, waarin ook verbeteropgave aan gebieden worden toegekend indien de landelijke staat van instandhouding van een soort of habitatype hierom vraagt. Dat is het geval bij de Westerschelde. In het Doelendocument staat voor dit gebied een sense of urgency verbeteropgave voor water vermeld.

Op basis van het Natuurprogramma Westerschelde, dat hier slechts fragmentarisch kan worden weergegeven, kunnen een aantal conclusies worden getrokken. Dit zijn even zovele randvoorwaarden voor alternatieven voor ontpoldering worden afgeleid.

- Onder estuariene natuur wordt intergetijde natuur verstaan, deze wordt inhoudelijk omschreven.

³⁹ Natuurprogramma Westerschelde, p. 34. Zie ook p. 15.

⁴⁰ Natuurprogramma Westerschelde, p. 9.

⁴¹ Natuurprogramma Westerschelde, p. 9 en p. 34 e.v.

- Bovendien gaat het bij de voorziene natuurmaatregelen om een eerste stap, er moet nog veel meer gebeuren.
- De eerste fase is urgent en loopt af in 2010.
- Er zijn maatregelen nodig in elk van de 3 ecologische zones van de Westerschelde.
- Ontpoldering is noodzaak om het estuarium de voor natuurherstel benodigde ruimte te geven. De reden voor ontpoldering in plaats van andere natuurherstelmaatregelen wordt toegelicht.⁴²
- De inschattingen zijn aan de lage kant en gericht op herstel van processen, waarbij de uiteindelijk te verwezenlijken situatie in elk geval wat betreft oppervlakte ver achterblijft bij het verleden. Dus er is geen speelruimte voor minder.
- Ook is de landelijke staat van instandhouding van estuaria en de kansen op herstel uitgangspunt geweest voor het besluit dat in het Westerschelde-estuarium een herstel opgave moet worden geformuleerd.
- Het habitattype estuaria is zeer belangrijk en in West-Europa slecht vertegenwoordigd, het Westerschelde-estuarium is zo'n beetje het enig overgebleven grote estuarium en kan uniek worden genoemd.

In het Natuurprogramma wordt aangegeven dat de omvang niet precies bepaald kan worden en in elk geval niet zonder meer gerelateerd kan worden aan een historische situatie en verliezen in het verleden die veel omvangrijker waren, te weten 1250 ha verlies van estuariene natuur gedurende de afgelopen 50 jaar en 5000 hectare gedurende de laatste 100 jaar. De inschatting is gebaseerd op de ingeschatte ruimtebehoefte om tot een totaal herstel van het estuarium te komen. Dit is 3000 ha in 2030, met een prioritair pakket van 750 ha tot 2010.⁴³

Bespreking van de Ontwikkelingsschets en het Natuurprogramma

Arcadis plaatst in het ecologische advies ten behoeve van de Commissie Nijpels vraagtekens bij de onderbouwing van de verbeteropgave voor 600 ha estuariene natuur. Deze is nogal mager, omdat er te weinig onderzoek is gedaan wat er precies nodig is en er ook geen gekwantificeerd perspectief is geboden wat de instandhoudingsdoelstellingen op de langere termijn inhouden. Daarom kan de noodzaak van de voorgenomen natuurherstelmaatregelen moeilijk worden beoordeeld. Ook is niet aangegeven wat exact de redenen zijn om het Natura 2000-gebied Westerschelde en Saeftinge als sense of urgency-gebied aan te merken en wat de water-verbeteropgave die voor dit gebied is gesteld, precies inhoudt.

De Commissie en de Afdeling bestuursrechtspraak zullen vooral afgaan op de informatie die de Minister van LNV heeft verstrekt en de keuzes voor de instandhoudingsdoelstellingen en instandhoudingsmaatregelen, die zij heeft gemaakt. De minister heeft daarbij bovendien een aanzienlijke beleidsvrijheid, zowel ten opzichte van Europa als de nationale rechter. Daarom zal zowel de Commissie als de nationale rechter zich beperken tot een marginale toetsing van instandhoudingsdoelstellingen en instandhoudingsmaatregelen. Het lijkt mij buiten twijfel staan dat de maatregel van ontpoldering van de Hedwige-polder een geschikte instandhoudingsmaatregel is, waarmee de Commissie noch de nationale rechter problemen zal hebben. De keuze voor deze maatregel blijft ruimschoots binnen de beleidsmarges die de minister heeft. De instandhoudingsdoelstellingen zijn overigens nog niet definitief vastgesteld. Na de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen in het kader van de definitieve aanwijzing van het Westerschelde-estuarium als speciale beschermingszone in de zin van de Hrl, zijn deze doelstellingen juridisch bepalend voor onder meer de besluiten

⁴² Natuurprogramma Westerschelde, p. 46. Zie ook p. 48 e.v.

⁴³ Natuurprogramma Westerschelde, p. 8.

over toestemming voor projecten en de opstelling van beheersplannen en de formulering van instandhoudingsmaatregelen en het zo nodig aanpakken van bestaand gebruik.

De natuurmaatregelen uit de Ontwikkelingsschets 2010 lopen vooruit op de formulering van de instandhoudingsdoelstellingen maar passen daar in elk geval in en worden daarom aangeduid als ‘no regret’-maatregelen. Een no regret-maatregel is, in mijn woorden, een maatregel waarvan Nederland geen spijt zal krijgen omdat bijna ondenkbaar is dat later zal blijken dat geen sprake was van een effectieve en ook noodzakelijke bijdrage aan de instandhoudingsdoelstellingen.

Zoals in het voorgaande is toegelicht, hecht de Commissie veel waarde aan de uitvoering van het natuurluik van de Ontwikkelingsschets 2010. De Commissie zal naar mijn inschatting niet aarzelen om een inbreukprocedure te openen over de derde verdieping of het achterwege blijven van de aangekondigde instandhoudingsmaatregelen. Ook hecht de Commissie veel belang aan de systematische aanpak van het Doelendocument en de afleiding daaruit van de instandhoudingsdoelstellingen voor afzonderlijke Natura 2000-gebieden. Mijn inschatting is dat de Commissie minder geïnteresseerd is met welke maatregelen de instandhoudingsdoelstellingen worden gerealiseerd en deze keuze aan Nederland wil overlaten. De Commissie lijkt mij zeer kansrijk in een inbreukprocedure over de implementatie van art. 6, lid 1 en lid 2, Hrl. Want niet te betwisten valt dat Nederland sinds 1992 weinig heeft gedaan aan verbetering van de staat van instandhouding van het Westerschelde-estuarium, met name niet voor de estuariene natuur. Het Natuurcompensatieprogramma telt hierbij niet mee, omdat dit bedoeld is ter vervulling van een compensatie-opgave. De Commissie kan daarbij terugvallen op de instandhoudingsdoelstellingen, waarin staat dat er een sense of urgency bestaat om de staat van instandhouding van het estuarium snel te verbeteren om onomkeerbare nadelige gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen te voorkomen.

Er is al enige jurisprudentie in het kader van soortenbescherming, waaruit blijkt dat de lidstaten actief maatregelen moeten nemen zodat soorten weer in een gunstige staat van instandhouding worden gebracht.

Het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinge leent zich dan ook uitstekend voor een inbreukprocedure die als testcase kan dienen voor verdere invulling van de verplichtingen die voor lidstaten uit art. 6, lid 1 en lid 2, Hrl voortvloeien. Zoals eerder al is opgemerkt, wil de Commissie weinig risico's lopen in een inbreukprocedure. Bovendien valt hier voor de Commissie veel te winnen, namelijk de gelijktijdige uitvoering van de parallelle sporen van de integrale gebiedsvisie in de Ontwikkelingsschets 2010 als voorbeeld ‘hoe het kan’. Belangrijke uitgangspunten van de Ontwikkelingsschets 2010 zijn toegankelijkheid (van de haven van Antwerpen voor de scheepvaart), natuurlijkheid (van het estuarium) en veiligheid (tegen overstromingen). Het totale pakket maatregelen moet als een samenhangend programma worden gezien.⁴⁴ Dit betekent dat het achterop raken van de ontwikkeling in het spoor natuurlijkheid, zoals reeds werd opgemerkt, door de Commissie kan worden aangegrepen om moeilijk te doen over de ontwikkeling in het spoor ‘toegankelijkheid’.

Opvallend in het hele proces is dat al een decennium lang steeds dezelfde vragen zijn onderzocht en uitgebreid bediscussieerd, met Belgische inbreng, en dat de conclusies in grote lijnen steeds hetzelfde zijn gebleven. Deze zijn goed weergegeven in de brieven van de Commissie en in het Natuurprogramma Westerschelde. Dit zal voor de Commissie, en ook de

⁴⁴ Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 11 maart 2005 inzake de aanbieding van de Ontwikkelingsschets 2010 voor het Schelde-estuarium en een aantal daaraan gelieerde dossiers

Afdeling bestuursrechtspraak, een relevant punt zijn bij de beoordeling van voorgestelde alternatieve maatregelen. Voorts merk ik op dat onze ervaring is dat de verwezenlijking van instandhoudings- en compensatiemaatregelen vaak strandt in eindeloze onderzoeken of de voorgestelde maatregelen effectief zijn en of er geen andere maatregelen denkbaar zijn.⁴⁵ Dit is een ervaringsfeit dat uiteraard ook bij de Commissie bekend is. De Commissie zal daarom niet zomaar meegaan in voorstellen voor alternatieven.

Bij deze conclusies worden nog een aanvullende opmerking gemaakt.

Er is in het verleden uitgebreid naar alternatieven gekeken en daarvoor kon iedereen voorstellen opsturen die zijn onderzocht. De voorstellen kwamen vooral uit de regio, zodat mag worden aangenomen dat er veel kennis van de regio is benut en dat niet door gebrek aan kennis van de regio voor de hand liggende alternatieven buiten beschouwing zijn gebleven. Daar is eigenlijk heel weinig uit naar voren gekomen, want alternatieven voldeden vaak ecologisch niet, waren te duur of konden niet makkelijk worden gerealiseerd.⁴⁶ Het uitgangspunt van de Commissie Maljers was dat ook voorstellen tot ontpoldering van andere dan de nu voorgestelde polders in aanmerking kunnen komen. Op zichzelf was dit een juist uitgangspunt. Bij de keuze van alternatieven kan volgens de Commissie Maljers met name de zwaarte van de maatschappelijke problemen een argument zijn om een alternatief positief te beoordelen. Ook dit lijkt mij een juiste stellingname. Maatschappelijke argumenten mogen worden meegewogen, niet alleen bij de keuze van compensatiemaatregelen als bij de beschouwing van alternatieven in het kader van art. 6, lid 4, maar ook bij de wijze waarop de instandhoudingsdoelstellingen worden gerealiseerd in het kader van art. 6, lid 1 of lid 2, Hrl. Voorwaarde is wel dat de samenhang van Natura 2000 als netwerk in het oog wordt gehouden en dat de gunstige staat van instandhouding van de afzonderlijke Natura 2000-gebieden niet in gevaar komt. Daarbij is met name van belang welke functie het gebied voor het netwerk vervult. In dit geval levert het Natura 2000-gebied vooral een belangrijke bijdrage als estuarium.

De Commissie Maljers merkt voorts op: ‘De ongunstige staat van instandhouding, d.w.z. het verlies aan laag-dynamische habitats in de hele Westerschelde, kan alleen worden goedge maakt door of hoog-dynamische habitats weer om te zetten in laag-dynamische habitats, of door nieuwe laag-dynamische habitats te scheppen door te ontpolderen. Het eerste is waarschijnlijk nauwelijks mogelijk door de grotendeels onomkeerbare effecten van de verschillende vaarwegverdiepingen. Het verhogen van de kwaliteit van de bestaande laag-dynamische habitats als compensatie voor een ongunstige staat van instandhouding is een benadering waarvan de juridische consequenties nog niet zijn onderzocht.’⁴⁷ Vervolgens worden de belangrijkste argumenten voor ontpoldering op een rij gezet en dit leidt tot de volgende conclusie: ‘Geconcludeerd kan worden dat ontpoldering grote voordelen heeft voor de staat van instandhouding van de Westerschelde. Alternatieven voor ontpoldering dienen de ongunstige staat van instandhouding van de habitats in de Westerschelde te verbeteren door aan tenminste een deel van de eisen tegemoet te komen. Daarop heeft de Commissie alle alternatieven beoordeeld.’

Mijn conclusies zijn de volgende.

De vraag aan de Commissie Nijpels is of er alternatieven voor ontpoldering van de Hedwige-polder denkbaar zijn en welke juridische randvoorwaarden daarvoor gelden.

⁴⁵ Zie: H.E. Woldendorp. Natuurcompensatie volgens de Habitatrichtlijn (2); Praktische ervaringen, *Jaarboek Flora en fauna*, 2008, p. 87-98.

⁴⁶ Commissie Maljers, Onderzoek Alternatieven Ontpoldering Westerschelde.

⁴⁷ Commissie Maljers, Onderzoek Alternatieven Ontpoldering Westerschelde, p. 15.

Afgezien van de concrete juridische verplichting die Nederland jegens Vlaanderen is aangegaan om ter uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010 de Hedwige-polder te ontpolderen, zijn alternatieven in theorie mogelijk. Elke andere maatregel die in dezelfde mate bijdraagt aan de instandhoudingsdoelstellingen, is in beginsel ook goed. Of die maatregelen er zijn, moeten ecologen beoordelen. Er valt hierbij wel een aantal randvoorwaarden te noteren. In de eerste plaats moeten die maatregelen ook tijdig kunnen worden getroffen, met het oog op de hierna nog te bespreken termijnen waarbinnen het treffen van instandhoudingsmaatregelen vereist is. Dat speelt overigens ook bij de ontpoldering van de Hedwige-polder. Indien die te lang gaat duren, moeten andere maatregelen worden genomen.

In de tweede plaats moet de bijdrage van vergelijkbaar niveau zijn. Daarbij is niet zo zeer de oppervlakte bepalend maar vooral de kwaliteit, want het gaat om de bijdrage die de maatregelen leveren aan het goede functioneren van het Natura 2000-gebied. In de instandhoudingsdoelstellingen en het Natuurprogramma Westerschelde is aangegeven voor welke natuurwaarden een verbeteropgave geldt. De vergelijking van alternatieven moet door ecologen gebeuren.

In de derde plaats moet ervoor worden gewaakt dat inconsistente verhalen ontstaan. De instandhoudingsdoelstellingen, met name de verbeteropgave, is afgeleid uit een landelijk systematiek, het Doelendocument.

3.5.2 Wanneer moet aan de instandhoudingsverplichting zijn voldaan?

Een relevante vraag is nog wanneer aan de instandhoudingsverplichtingen conform art. 6, lid 1, Hrl moet worden voldaan. Dit bepaalt namelijk hoeveel tijd er is om naar alternatieven te zoeken.

Een aantal factoren is van belang.

1. de Ontwikkelingsschets 2010
2. art. 6, lid 1 en lid 2, Hrl
3. het Natuurprogramma Westerschelde, in combinatie met het Doelendocument
4. de Kaderrichtlijn water

De Ontwikkelingsschets noemt duidelijke data, het is bovendien een Verdrag dat door Nederland en Vlaanderen is geratificeerd⁴⁸ en in zoverre verbindend. Uit paragraaf 3.3.2 volgt de verplichting dat alle projecten voor natuurontwikkeling in 2010 gerealiseerd zijn of in uitvoering zijn genomen.

Belangrijker voor de praktijk lijkt mij echter dat de besluitvorming over en uitvoering van de natuurherstelmaatregelen feitelijk zijn gekoppeld aan de besluitvorming over en uitvoering van de derde verdieping. Het tempo in het spoor van de derde verdieping is daarom bepalend voor de termijnen in het natuurherstelspoor.

In paragraaf 7.3 van de Ontwikkelingsschets 2010 wordt hierover onder meer het volgende opgemerkt.

‘Uit het onderzoek in het kader van de strategische milieueffectrapportage van de Ontwikkelingsschets is gebleken dat de schadelijke effecten van de verruiming tot 13,10 meter op de natuur beperkt zijn en als ‘niet significant’ kunnen worden aangemerkt, mits mitigatiemaatregelen worden toegepast. Over de effecten op termijn bestaan nog onzekerheden. Aan de verplichting tot mitigatie en aan de verplichte toepassing van het

⁴⁸ Goedkeuring van wetsvoorstel 30 862, tot goedkeuring van het op 21 december 2005 te Middelburg tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Vlaams Gewest betreffende de uitvoering van de ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium (Trb. 2005, 310).

voorzorgbeginsel (omgaan met onzekerheden) wordt onder andere voldaan door het uitvoeren van maatregelen gericht op het ontwikkelen van ‘robuuste natuur’. Voor dat deel van de natuurontwikkeling dat nodig is voor mitigatie en het toepassen van het voorzorgbeginsel zijn de besluiten over verruiming en natuur onverbrekkelijk met elkaar verbonden.⁴⁹ Zonder deze koppeling zouden de effecten van verruiming, volgens vaste jurisprudentie, als ‘significant’ moeten worden aangemerkt. Deze koppeling van maatregelen is straks (in de projectfase) juridisch noodzakelijk als er, ook na vervolgonderzoek, onzekerheden over effecten van de verruiming op de natuur blijven bestaan.’

Ik heb de indruk dat dit voor de Minister van LNV nu niet meer zo speelt, zoals in het voorgaande reeds is toegelicht. Er is thans geen koppeling van het natuurherstel aan de derde verdieping (meer) beoogd. Het natuurherstelpakket voor de Westerschelde is een autonoom project. De ontpoldering vloeit niet voort uit een compensatieopgave maar uit een autonome opgave tot natuurherstel voor de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied.⁵⁰ Dit is een risico, omdat dit suggereert dat er eventueel meer tijd genomen kan worden voor het zoeken naar alternatieven voor de maatregel ontpoldering die in de Ontwikkelingsschets 2010 is opgenomen.

Uit art. 6, lid 1 en lid 2, Hrl, volgt geen duidelijk tijdstip waarop maatregelen moeten zijn aangevangen of voltooid. De Europese wetgever begint ook in te zien dat dit een gebrek in de richtlijn is. Daarom is in de Kaderrichtlijn water wel een termijn genoemd voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen, zoals hierna nog zal blijken. In het Doelendocument en het Natuurprogramma Westerschelde wordt wel een datum genoemd. Het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinge is daarin als sense of urgency gebied aangeduid, overigens zonder dat mij duidelijk is geworden wat de precieze motivering daarvan is. Voor een sense of urgency-gebied moeten binnen 10 jaar de instandhoudingsmaatregelen worden genomen, die nodig zijn om onherstelbare achteruitgang te voorkomen.⁵¹ De minister heeft dat al in 2005 aangegeven, zodat de benodigde maatregelen vóór 2015 moeten worden genomen. De maatregelen bestaan in dit geval uit de aanleg van 600 ha estuariene natuur.

Pm ‘De datum van 1 juli 2005 is gekozen om het tempo van voorbereiding van de concrete vervolgbesluiten over de natuurmaatregelen niet teveel uit de pas te laten lopen met het tempo van voorbereiding van de verruiming’⁵².

Tot slot moet wat uitgebreider worden ingegaan op de Kaderrichtlijn water (KRW). Voor zover de maatregelen relevant zijn voor de waterkwaliteit, kan uit art. 4, lid 1, onder c, KRW worden geconcludeerd dat met deze maatregelen uiterlijk op 22 december 2015 de vereiste waterkwaliteit moet zijn verwezenlijkt, tenzij overeenkomstig art. 4 KRW een fasering hiervan mag plaatsvinden tot 2021 of 2027. Fasering is niet mogelijk indien uit de specifieke richtlijn, in dit geval de Hrl, een eerder datum voor realisatie volgt. Dat is hier het geval omdat sprake is van een sense of urgency-gebied. Doelverlaging overeenkomstig art. 4, lid 5, KRW lijkt niet toegestaan, omdat dit betekent dat de instandhoudingsdoelstellingen niet worden verwezenlijkt. Wat onder ‘de vereiste waterkwaliteit’ moet worden verstaan is echter minder duidelijk. Wordt hiermee bedoeld de goede ecologische toestand of, in het geval van de Westerschelde, een goed ecologisch potentieel? Of worden hiermee de verdergaande eisen aan de waterkwaliteit bedoeld, die voortvloeien uit de instandhoudingsdoelstellingen?

⁴⁹ Ontwikkelingsschets 2010, p. 72.

⁵⁰ Nota van Antwoord Inspraak OTB/MER Verruiming vaargeul Westerschelde, juli 2008, p. 19, 20, 30, 31.

⁵¹ Natuurprogramma Westerschelde, p. 7 Sense of urgency, zie ook p. 47.

⁵² Natuurprogramma Westerschelde, p. 74

Of uit de instandhoudingsdoelstellingen verdergaande eisen aan de waterkwaliteit voortvloeien, valt moeilijk te zeggen. Deze eisen zijn op zichzelf veelomvattend, het gaat er om dat het estuarium ecologisch goed functioneert. De omschrijvingen van de goede toestand zijn te vinden in bijlage V KRW; zij worden momenteel bij amvb op grond van art. 5, lid 1, van de Wet milieubeheer verder ingevuld. Uit een openbaar concept van de amvb kan worden opgemaakt dat de ministeries van mening zijn dat de instandhoudingsdoelstellingen die verdergaande eisen aan de waterkwaliteit stellen, niet onder het regime van de KRW vallen, maar uitsluitend onder de Nbwet 1998 en de Hrl. Hiervoor gelden geen data waarop zij moeten zijn verwezenlijkt.

In het geval van het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinghe wordt in het Doelendocument een sense of urgency water-opgave aangegeven. Het is mij niet duidelijk welke maatregelen voor welke habitattypen in dit geval onder de ‘water-opgave’ worden verstaan. Ook is mij niet duidelijk of de water-opgave binnen de reikwijdte van de watertoestandsaspecten van de KRW valt of ruimer is. Daarom is moeilijk te zeggen welke maatregelen eventueel vallen onder de verplichting in art. 4, lid 1, onder c, KRW om de instandhoudingsdoelstellingen te halen.

Mijn conclusie wat betreft de termijn is dat er uit de verschillende juridische grondslagen verschillende termijnen kunnen voortvloeien, maar dat er tussen 2010 en 2015 wel resultaten moeten zijn geboekt. Dit bepaalt mede de randvoorwaarden voor het vinden van alternatieven voor ontpoldering van de Hedwige-polder, die bij onteigening tijdig kan plaatsvinden. Dat het Nederlandse parlement niet voor natuur wil onteigenen is voor de Commissie op zichzelf acceptabel, omdat de manier waarop de instandhoudingsdoelstellingen worden gerealiseerd, niet van belang is. Maar als er geen alternatieve maatregelen worden genomen, is dit niet willen ontpolderen via onteigening geen argument om niet te hoeven voldoen aan de verplichtingen tot instandhouding die uit de Vrl en de Hrl voortvloeit. Gewezen kan worden op de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie over soortenbescherming.⁵³

Praktisch gesproken wordt de termijn vooral bepaald door het tempo van de besluitvorming over en de uitvoering van de derde verdieping omdat naar mijn mening, zoals eerder is aangegeven, de besluitvorming over en de uitvoering van het natuurluik van de Ontwikkelingsschets 2010 hier niet los van kan worden gezien.

Dit betekent dat alternatieven voor ontpoldering van de Hedwige-polder snel moeten worden gevonden en dat snel de knoop moet worden doorgehakt over de uitvoering. Indien de derde verdieping in de waagschaal wordt gesteld door treuzelen met de besluitvorming over de te treffen natuurherstelmaatregelen, hoeft men geen helderziende te zijn om te voorspellen dat de relatie met Vlaanderen zeer op de proef zal worden gesteld.

⁵³ H.E. Woldendorp, Het Europese Hof over natuurbescherming, *Bouwrecht*, 2007, p. 223-232.

4. Tweede vraag: Zijn de alternatieven die de commissie Nijpels overweegt juridisch houdbaar?

Antwoord

Voor een belangrijk deel is op deze vraag al ingegaan bij de beantwoording van vraag 1, met name de bespreking van de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen.

Hieronder volgt een korte samenvatting van de randvoorwaarden waaraan alternatieven moeten voldoen. Dat is ook (een deel van) de achtergrond waartegen alternatieven moeten worden beoordeeld.

Alternatieven voor ontpoldering van de Hedwige-polder zijn juridisch mogelijk zijn, indien Vlaanderen daaraan wil meewerken, en voor ontpoldering als zodanig eveneens. Vast staat dat er instandhoudingsmaatregelen moeten worden genomen omdat het estuarium van de Westerschelde in een zeer ongunstige staat van instandhouding verkeert. De natuurwaarden die moeten worden versterkt, zijn dus estuariene natuurwaarden. Uit de documenten blijkt waaraan moet worden gedacht. In elk geval is contact met de rivier en beïnvloeding door de getijdebewegingen een voorwaarde.

Er zijn een aantal argumenten geweest om voor ontpoldering te kiezen. Hieraan is uitgebreid onderzoek voorafgegaan, maar als second best is een gecontroleerd gereduceerd getij niet geheel afgeschreven. Dat zou dus, in theorie, ook nog mogelijk zijn. Of dit daadwerkelijk alternatieven oplevert, moet door de ecologen worden beoordeeld. De Commissie verwacht van Nederland een verbetering van de instandhoudingsdoelstellingen die ten minste vergelijkbaar is met wat in de Ontwikkelingsschets 2010 is aangegeven. Naar mijn inschatting is ontpoldering niet per se een eis voor de Commissie, maar weegt dit toch erg zwaar. Omdat na 2010 verdergaande maatregelen nodig zijn om de doelen van de Langetermijnvisie te halen, maakt de Commissie zich ook zorgen of daar wat van terecht komt als de eerste stap van 600 ha estuariene natuur al niet kan worden gezet, zelfs niet nu er een juridisch verbindend Verdrag met Vlaanderen is gesloten. Ecologische eisen bepalen welke stappen er nu moeten of kunnen worden gezet, en er zijn concrete maatregelen voorgesteld. Ecologische beletselen om deze uit te voeren zijn er niet. Omdat de lidstaat bepaalt welke instandhoudingsmaatregelen zijn wil nemen, zal de Commissie Nederland de ruimte laten zelf te bepalen welke instrumenten zij wil inzetten om de maatregelen uitgevoerd te krijgen. Of het instrument van onteigening wordt ingezet, mag Nederland dus ook zelf bepalen. Maar als de uitkomst is dat er geen maatregelen worden genomen of maatregelen die niet het vereiste ecologische rendement hebben, zal de Commissie geen rekening houden met het argument dat onteigening van landbouwgronden voor natuurdoeleinden politiek, bestuurlijk en/of maatschappelijk niet gewenst wordt geacht. Te meer omdat Nederland wel de ingreep van een derde verdieping wil toestaan. Vanaf de inwerkingtreding van de Hrl is er heel weinig aan instandhoudingsmaatregelen genomen en er zijn wel activiteiten toegestaan die de neerwaartse trend hebben versterkt of gaande gehouden. Het beleid kan in een situatie waarin een zeer belangrijk, zo niet uniek, Natura 2000-gebied dat een belangrijke schakel in het Natura 2000-netwerk vormt, in een zeer ongunstige staat van instandhouding verkeert, niet alleen maar risico's voor verdere achteruitgang opeenstapelen, ongeacht of die nu zijn aangetoond door monitoring of modellen of passende beoordelingen. Er zijn belangrijke kennisleemten op relevante punten, vooral wat betreft de lange termijn gevolgen voor laag dynamische natuur. In het licht van het voorzorgbeginsel mogen er dan geen verdere risico's worden genomen. De vereiste zekerheid voor het geven van toestemming is niet verkregen.

Gezien het voorgaande zal het niet willen onteigenen een argument zijn wat geen hout snijdt. Het is aan Nederland om op korte termijn aansprekende alternatieven voor te stellen en uit te voeren.

In dit verband is ook relevant dat onteigening een instrument is dat voor andere doeleinden wel geregeld wordt ingezet, bijvoorbeeld voor de aanleg van infrastructuur en woonwijken en zelfs fietspaden. Er zijn ook geen juridische beletselen om het instrument onteigening voor natuurdoeleinden in te zetten.

Ook relevant is nog dat bijna dagelijks landbouwgronden hun bestemming verliezen, voor allerlei doeleinden, waarbij natuurontwikkeling een zeer gering aandeel in het geheel heeft. Omdat niet is aangetoond dat ontpoldering de veiligheid schaadt maar in de Ontwikkelingsschets 2010 eerder juist hand in hand daarmee gaat, komen de beletselen voor ontpoldering van de Hedwige-polder in de kern neer op onwil die voortkomt uit andere politieke keuzes die men wil maken, waarbij het doel van de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied een veel lager gewicht wordt toegekend dan het volgens de Vrl en de Hrl heeft. Uiteraard is zeer begrijpelijk dat de grondeigenaar zich verzet, maar individuele belangen moeten onder voorwaarden, die in de onteigeningsprocedure zijn uitgewerkt, wijken voor het algemeen belang. In Vlaanderen heeft men de Prosper-polder deels ook onteigend.

Tot slot is het tijdslement belangrijk. De feitelijke koppeling van de besluitvorming en uitvoering van natuurherstelmaatregelen aan de besluitvorming en uitvoering van de derde verdieping zet veel tijdsdruk op het vinden van alternatieven. Zo niet, dan raakt de relatie met Vlaanderen erg beschadigd. Mijn verwachting is dat de toestemmingverlening voor de derde verdieping dan ook een groot risico loopt te sneuvelen bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Natuurbeschermingsorganisaties zullen bij loskoppeling van de derde verdieping zeker naar de rechter stappen. Ook is het risico groot dat de Commissie een inbreukprocedure opent, eventueel daartoe aangezet door klachten van natuurbeschermingsorganisaties.

Tegen deze achtergrond moeten de alternatieven die de Commissie Nijpels overweegt, worden beoordeeld.

Voor zover deze alternatieven niet binnen het huidige Natura 2000-gebied zijn gelegen, komen daar een aantal extra randvoorwaarden bij.

Een alternatief kan zijn vergroting van het huidige Natura 2000-gebied of de aanwijzing van een nieuw Natura 2000-gebied dat bijdraagt aan de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor het Westerschelde-estuarium. Hiertegen bestaat op zichzelf juridisch geen bezwaar, maar er gelden hiervoor enkele specifieke randvoorwaarden. In de eerste plaats moet het toe te voegen gebied estuariene waarden hebben. In de tweede plaats moet het gebied onder de bescherming van art. 4 Vrl en art. 6 Hrl worden gebracht zodat een duurzame bescherming in overeenstemming met de vereisten van deze richtlijnen is gewaarborgd. Dit houdt in dat het gebied zich volgens de aanwijzingssystematiek die Nederland bij de aanwijzing van Natura 2000-gebieden heeft toegepast, moet kwalificeren als natuurgebied van Europese allure.

Zonder dit te hebben onderzocht, heb ik het vermoeden dat dergelijke gebieden aangrenzend of dicht bij het huidige Natura 2000-gebied niet te vinden zijn, omdat ze anders al als Natura 2000-gebied zouden zijn aangewezen.

Het is mogelijk dat een vanwege aanwezige natuurwaarde reeds aangewezen gebied ook deelgebieden met vooralsnog alleen potentiële natuurwaarden omvat. Daarom kan in het estuarium van de Schelde een gebied met potentiële estuariene natuurwaarden aan het huidige Natura 2000-gebied worden toegevoegd onder de vlag van Natura 2000. Het is volgens de toegepaste aanwijzingssystematiek niet mogelijk een Natura 2000-gebied aan te wijzen dat

geen actuele natuurwaarden maar alleen potentiële natuurwaarden heeft. Dit lijkt mij overigens in overeenstemming met de Vrl en de Hrl. In dat geval moeten de natuurwaarden eerst worden gerealiseerd. Het Natura 2000-netwerk moet namelijk bestaan uit reële natuurwaarden die aanwijzing van een Natura 2000-gebied rechtvaardigen, omdat potentiële natuurwaarden voor het netwerk nog geen functie hebben. Voor sommige soorten, namelijk pionierssoorten, kan een nieuw gebied overigens al snel na de aanleg als leefgebied fungeren. Er kan dus snel een gebied worden ingericht dat voor die soorten als Natura 2000-gebied kan worden aangewezen. In dit geval gaat het vooral om estuariene natuurwaarden, die ten dele een korte ontwikkelingstijd kennen, en ten dele, voor schorren en slikken, een lange. Indien er dus een gebied in de onmiddellijke nabijheid van het huidige Natura 2000-gebied kan worden gevonden waar estuariene natuur ontwikkeld kan worden, komt dit dus in beginsel in aanmerking als instandhoudingsmaatregel die in plaats van de ontpoldering van de Hedwige-polder kan komen. In het verleden is overigens al naar dergelijke gebieden gekeken, maar er zijn tot dusver geen initiatieven genomen om daar concrete maatregelen voor uit te werken. Mede gezien het tijdslelement in het zoekproces dat nu steeds zwaarder gaat wegen, is het de vraag of na de tot nu toe vruchteloze zoektocht nog veel langer naar alternatieven kan worden doorgezocht. Indien een makkelijk en snel uitvoerbaar alternatief wordt gevonden, kan eventueel wel weer wat verloren tijd worden ingehaald, aangezien de onteigening van de Hedwige-polder ook nog enige tijd zal kosten.

Een alternatief gebied voor de verwezenlijking van estuariene natuur moet voldoende omvang en kwaliteit hebben en ook de ligging ten opzichte van het estuarium is van belang of het daarvoor een betekenisvolle functie kan hebben. Het moet ook voldoen aan de aanwijzingscriteria die Nederland voor de aanwijzing van Natura 2000-gebieden heeft gehanteerd. Nederland is daarbij zeer systematisch te werk gegaan. Niet elk gebied kan zomaar als Natura 2000-gebied worden aangewezen. Omdat het erg moeilijk is om gebieden te ontwikkelen of te verbeteren die conform de aanwijzingssystematiek in aanmerking komen voor aanwijzing als zelfstandig Natura 2000-gebied, ligt het voor de hand om naar gebieden te zoeken waarmee het huidige Natura 2000-gebied wordt uitgebreid.

Een ander alternatief kan zijn de samenvoeging van de huidige Natura 2000-gebieden in de regio tot een Natura 2000-gebied Delta. Het voordeel hiervan kan zijn dat een groter zoekgebied voor alternatieven ontstaat. Bij de opstelling van dit advies is niet nagegaan welke Natura 2000-gebieden in aanmerking zouden kunnen komen. Gedacht kan worden aan zeegebieden en andere watergebieden, zoals het Grevelingenmeer en het Volkerak. Dit zijn momenteel geen van alle estuaria.

In theorie is dit niet onmogelijk, maar in dit geval wordt een zeer gecompliceerde weg ingeslagen. De consequenties zijn niet nu niet te overzien, laat staan dat nu al een afweging gemaakt kan worden van de bezwaren tegen ontpoldering van de Hedwige-polder en de mogelijke bezwaren die ongetwijfeld rijzen als deze heel andere weg wordt ingeslagen. Mijn verwachting is dat bij diepgaander onderzoek zoveel complicaties rijzen dat dit alternatief zichzelf zal opblazen. Bovendien moeten al deze complicaties onder grote tijddruk worden overwonnen. Het is een politiek oordeel of men dit wil proberen om tegemoet te komen aan de principiële bezwaren ‘voor natuur wordt niet onteigend’ en ‘in Zeeland wordt niet ontpolderd’.

Ik noem hier enkele van deze complicaties.

De samenvoeging van gebieden moet passen binnen de aanwijzingssystematiek voor Natura 2000-gebieden, die Nederland heeft toegepast en die door zowel de Commissie als de Afdeling bestuursrechtspraak is ‘goedgekeurd’. Zo nodig zal deze moeten worden aangepast. Dit kan tot inconsequenties leiden discussies (her)openen over de aanwijzing van andere Natura 2000-gebieden. Dat komt erg ongelegen omdat Nederland de aanwijzing van Natura

2000-gebieden net aan het afronden is. Juist omdat de aanwijzingssystematiek niet ter discussie staat, zet Nederland dan heel wat op het spel.

Indien de huidige aanwijzingssystematiek wordt gevolgd, moeten aaneengesloten gebieden worden aangewezen. Deze gebieden moeten ook een ecologische samenhang hebben. Het uitgangspunt bij de aanwijzing van Natura 2000-gebieden is blijkens de jurisprudentie van het Hof dat deze uitsluitend op wetenschappelijke, ornithologische en andere ecologische criteria mag worden gebaseerd.⁵⁴ Bij aanwijzing van een Deltagebied zouden dan ook grote tussenliggende gebieden moeten als Natura 2000-gebied worden aangewezen om aan deze vereisten te kunnen voldoen. Die gebieden hebben echter geen of heel andere natuurwaarden die ook onvoldoende kwaliteit hebben, aangezien de gebieden zich anders al als Natura 2000-gebied zouden hebben gekwalificeerd. Ook komen die gebieden dan dus onder het regime van art. 4 Vrl en art. 6 Hrl te vallen. Dit zal tot grote politieke, bestuurlijke en maatschappelijke ontrust leiden. Nog afgezien van de vraag of bestaand gebruik en voorgenomen activiteiten kunnen worden toegestaan, zullen bijvoorbeeld veel vaker passende beoordelingen moeten worden verricht en vergunningen op grond van de Nbwet 1999 moeten worden aangevraagd. Ook een complicatie is de hele ecologische onderbouwing.

Het is de vraag wat men er mee opschiet. Vast staat dat het gebied een belangrijk estuarium omvat, namelijk de Westerschelde. Dat zal dus in elk geval moeten worden beschermd. Indien er binnen het aan te wijzen Natura 2000-gebied Delta andere gebieden zijn die de functies van de Westerschelde in het Natura 2000-netwerk zoden kunnen overnemen, zou dit juridisch nog 'bespreekbaar' zijn. De realiteit gebiedt echter te constateren dat de Westerschelde in West-Europa uniek is en dat de lat dus wel erg hoog ligt. Het alternatieve estuarium moet dezelfde hoge kwaliteit hebben die de Westerschelde heeft nadat de voorgenomen instandhoudingsmaatregelen zijn getroffen.

Bij dit alles moet worden bedacht dat het Natura 2000-gebied Delta een aantal Natura 2000-gebieden omvat, die nu elk hun eigen instandhoudingsdoelstellingen hebben. Dit betekent dat Natura 2000-gebieden niet zomaar in een estuarium kunnen worden veranderd, zonder dat wordt gezien hoe dat te verenigen is met de huidige (concept-)instandhoudingsdoelstellingen voor die gebieden, die ook nog steeds moeten worden vervuld.

Nog een alternatief is de noodzakelijke natuurherstelmaatregelen in andere gebieden te realiseren. Allereerst geldt dan weer de voorwaarde dat de natuurwaarden die worden gerealiseerd, onder de vlag van Natura 2000 moeten worden beschermd. Het gebied moet zijn aangewezen als Natura 2000-gebied of zich daarvoor alsnog kwalificeren. Zo niet, dan genieten de natuurwaarden niet de bescherming om de duurzame instandhouding en de betekenis voor het Natura 2000-netwerk te kunnen waarborgen.

In de tweede plaats moet het om estuariene natuurwaarden gaan. Deze moeten zodanig zijn dat het geheel van bestaande en te realiseren natuurwaarden voldoet aan de landelijke doelstellingen voor het habitatype estuaria.

Dit is echter niet voldoende, omdat Nederland verplicht blijft ook het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinge in een gunstige staat van instandhouding te brengen. Hier zit niet veel, maar wel enige ruimte in. Uit de landelijke systematiek van het Doelendocument volgt voor het gebied een verbeteropgave. Indien deze elders kan worden ondergebracht, zou in het estuarium van de Westerschelde wellicht met minder maatregelen kunnen worden volstaan. Bij de beantwoording van vraag 3 wordt nog kort ingegaan op het Eems Dollard-estuarium als alternatief voor de realisatie van de verbeteropgave.

In elk geval zal er toch altijd het nodige moeten gebeuren om de negatieve trends in het Westerschelde-estuarium tot staan te brengen en enige verbetering te realiseren. Verschuuren

⁵⁴ H.E. Woldendorp, Het Europese Hof over natuurbescherming, *Milieu- en Energierecht* (België), 2007, p. 38-53.

en Erens hebben in hun al eerder besproken advies naar mijn mening immers overtuigend aangetoond, dat de instandhoudingsverplichting voor een habitatype of soort zowel op nationaal niveau moet worden vervuld als voor de Natura 2000-gebieden die voor dat habitatype of die soort zijn aangewezen, afzonderlijk.⁵⁵

Ook bij dit alternatief moet tot slot weer de kanttekening worden gemaakt dat het Westerschelde-estuarium uniek is en dat andere gebieden wel zeer goed moeten scoren om te kunnen concurreren met natuurherstelmaatregelen waarmee estuariene natuur in de Westerschelde wordt gerealiseerd. Ook is het de vraag waar men dan met het Westerschelde estuarium naar toe wil. Indien met de instandhoudingsdoelstellingen niet of ten dele in het Westerschelde-estuarium wil realiseren, stort het hele, in een reeks van jaren zorgvuldig opgebouwde, onderheide en in 2 landen parlementair afgetimmerde bouwwerk van de Lange termijn visie voor 2030 en de Ontwikkelingsschets 2010 in. Dit gaat enorme problemen met Vlaanderen en met de Commissie opleveren. De Commissie hecht zeer veel waarde aan de verbetering van het Westerschelde-estuarium en wel in het bijzonder in de context van de integrale aanpak in de Ontwikkelingsschets 2010.

Tot slot is een consequentie dat bij het verlaten van de integrale aanpak die tot nu toe wordt voorgestaan, alle activiteiten die mogelijk nadelige gevolgen voor het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinge hebben, weer afzonderlijk moeten worden bezien. Toestemming voor de derde verdieping bijvoorbeeld kan juist worden gegeven omdat dit in een integrale aanpak is ingebed.

Mijn conclusie is dat er geen andere mogelijkheden zijn dan het treffen van natuurherstelmaatregelen in het Westerschelde-estuarium zelf, om te voldoen aan de verbeteropgave die voor dit gebied in het Doelendocument is afgeleid van de verplichting die Nederland als lidstaat heeft om het habitatype estuaria in een gunstige staat van instandhouding te brengen. Een zoektocht naar alternatieven buiten het gebied is bovendien niet aan te bevelen, omdat dit tot vertraging zal kunnen leiden van de vergunningverlening voor de derde verdieping van de Westerschelde. Dit zal bij Vlaanderen op grote bezwaren stuiten. Nederland heeft zich juridisch verplicht de derde verdieping uit te voeren door rectificatie van het verdrag met Vlaanderen. Bovendien zal de Commissie toestemming voor de derde verdieping waarschijnlijk gaan aanvechten in een inbreukprocedure, of anders een inbreukprocedure openen omdat Nederland te weinig doet aan de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen, inclusief de verbeteropgave, voor het Westerschelde-estuarium.

⁵⁵ Dit is al eerder en uitgebreider beargumenteerd in: C.J. Bastmeijer, M.K. de Bruin, J.M. Verschuuren, Juridische toets doelensystematiek, Natura 2000 in Nederland, eindrapport van een onderzoek in opdracht van Vogelbescherming Nederland, Universiteit van Tilburg, oktober 2006.

5. Derde vraag: In hoeverre heeft de verruiming van de zoekopdracht een toegevoegde waarde voor de commissie? Is het bijvoorbeeld ook mogelijk om natuurmaatregelen elders in de Zuidwestelijke Delta (b.v. in het Volkerak-Zoommeer, of in het Haringvliet) of in de Eems-Dollard te treffen?

Antwoord

Bij de beantwoording van de tweede vraag is dit in feite al aan de orde gekomen. **Mijn conclusie zou zijn dat de Commissie Nijpels daar niet al te veel tijd in moet steken. Het is ongetwijfeld een interessant onderzoek, maar ik zie daaruit geen concrete resultaten komen, die een alternatief zijn voor ontpoldering van de Hedwige-polder. Er kan beter worden ingezet op alternatieven in het Westerschelde-estuarium, zoals het vinden van een ander gebied dat zonder onteigening ontpolderd kan worden, of het realiseren van een gecontroleerd gereduceerd getijdegebied.**

Omdat in de vraag een aantal concrete gebieden wordt genoemd, worden hier kort nog een paar opmerkingen over de gesuggereerde gebieden gemaakt.

Het Natura 2000-gebied Westerschelde is onder meer aangewezen vanwege zijn natuurwaarde als estuarium. Uit het Doelendocument blijkt dat er momenteel maar 2 estuaria in Nederland zijn, namelijk ook nog het Eems Dollard-estuarium. De andere genoemde gebieden zijn nu niet als estuarium aangemerkt. Om als estuarium te kunnen worden aangewezen moeten zij voldoen aan de ecologische vereisten voor het habitatype estuarium. Dan moet dit vervolgens in het Doelendocument worden verdisconteerd en zullen nieuwe instandhoudingsdoelstellingen moeten worden geformuleerd, zowel op landelijke schaal als voor elk gebied afzonderlijk.

Belangrijk is ook de hele systematiek van het Natura 2000 doelendocument in de beschouwing mee te nemen.⁵⁶ Deze is gebaseerd op de Natura 2000 Contourennotitie.⁵⁷ Uitgaande van de landelijke staat van instandhouding worden voor Nederland de instandhoudingsdoelstellingen geformuleerd en gebieden aangewezen waarvoor een verbeteropgave geldt. Dat houdt voor estuaria in dat voor de Westerschelde een verbeteropgave geldt en voor de Eems-Dollard de instandhoudingsdoelstelling op behoud is gericht.⁵⁸ Hier is dus een duidelijke en bepaald geen willekeurige keuze gemaakt. Afgaande op de informatie van de Europese Commissie is er geen lidstaat die een zo strak geregistreerde systematiek voor de bepaling van de instandhoudingsdoelstellingen heeft opgezet, uitgaande van de verplichtingen die op het niveau van de lidstaat bestaan. Dit is een voorbeeld voor andere lidstaten en dus niet iets wat zomaar even terzijde kan worden geschoven als het niet zo goed uitkomt. De systematiek is uitgebreid geanalyseerd door de

⁵⁶ Doelendocument, paragraaf 3.3.

⁵⁷ Ministerie van LNV, Natura 2000 Contourennotitie; Kaders voor Natura 2000-doelen, besluiten en beheersplannen, Den Haag, juni 2005.

⁵⁸ Doelendocument, p. 66 en 67. Hier wordt ook al melding gemaakt van de afspraken om 600 ha nieuwe estuariene natuur aan te leggen.

universiteit van Tilburg in opdracht van Vogelbescherming Nederland.⁵⁹ De onderzoekers zijn het in hoofdlijnen eens met de systematiek waarvoor in het Doelendocument is gekozen en plaatsen hier en daar een kritische kanttekening die eerder tot aanscherping van de algehele aanpak leidt dan nuancering of versoepeling. Ik kan met dit prima onderzoek volledig instemmen, ook met de opmerking dat de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn niet precies deze systematiek voorschrijven, omdat ze daarover niets specifiek bepalen, maar dat de systematiek wel heel goed in de doelstellingen van de richtlijnen past. De keuzevrijheid van de lidstaten hierbij wordt overigens in het onderzoek wel sterk gerelativeerd. Dat lijkt mij terecht, omdat al eerder bij de aanwijzing van de Natura 2000-gebieden is gebleken dat een wetenschappelijke aanpak verplicht is en dat de ecologische vereisten bepalend zijn en niet maatschappelijke afwegingen.⁶⁰ Die komen eerst aan bod bij de toepassing van art. 6, lid 4, Hrl. Aangezien de instandhoudingsdoelstellingen worden afgeleid van de redenen voor de aanwijzing van een Natura 2000-gebied en de instandhoudingsverplichtingen van de lidstaten voor de habitattypen en soorten waarvoor de Natura 2000-gebieden zijn aangewezen, ga ik ervan uit dat de wetenschappelijke aanpak om dezelfde redenen verplicht is bij de formulering van de instandhoudingsdoelstellingen. Een belangrijke conclusie in het rapport van de universiteit van Tilburg is ook dat er voor de desbetreffende habitattypen en soorten zowel op landelijk niveau instandhoudingsverplichtingen bestaan als op het niveau van de afzonderlijke gebieden. Een gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau is dus geen argument dat een afzonderlijk Natura 2000-gebied niet conform de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied in een gunstige staat van instandhouding hoeft te verkeren.⁶¹ Ik deel deze conclusie. De doelstellingen houden voor afzonderlijke gebieden ten minste behoud van de bestaande natuurwaarden in.

Alvorens ervoor gekozen zou kunnen worden om de natuurmaatregelen in het Eems Dollard-estuarium in plaats van de Westerschelde te realiseren zou eerst de hele systematiek op basis van alle onderliggende documenten opnieuw ter discussie moeten worden gesteld. Een willekeurige verandering is niet mogelijk. De verbeterdoelstelling voor de Westerschelde is een 'kernopgave'.⁶² De toedeling van kernopgaven is volgens het Doelendocument zorgvuldig uitgewerkt. De kernopgaven hebben in het bijzonder betrekking op habitattypen en soorten die sterk onder druk staan en/of waarvoor Nederland van groot of zeer groot belang is. Bij de toedeling van de kernopgaven is vooral bepalend de actuele kwaliteit of de mate waarin een gebied een bijdrage levert of kan leveren aan het realiseren van het landelijke doel.⁶³ Hierbij moet ook worden bedacht dat in de visie voor de Westerschelde voor 2030 nog veel meer natuurherstelmaatregelen zijn voorzien, die moeten dan ook in het Eems Dollard-estuarium kunnen worden getroffen. Ook is van belang dat de eerste fase van de maatregelen in de Westerschelde urgent is en voor 2010 moet worden uitgevoerd. De Westerschelde is sense of urgency gebied.⁶⁴ Dit is een gebied waar binnen 10 jaar mogelijk een onherstelbare situatie ontstaat. De inschatting is gemaakt dat een kernopgave en de daaronder liggende

⁵⁹ C.J. Bastmeijer, M.K. de Bruin, J.M. Verschuuren, Juridische toets doelensystematiek; Natura 2000 in Nederland, onderzoek in opdracht van Vogelbescherming Nederland, eindrapport, Universiteit van Tilburg, 2 oktober 2006.

⁶⁰ Zie voor een analyse van de jurisprudentie: H.E. Woldendorp, Het Europese Hof over natuurbescherming, *Bouwwrecht*, 2007, p. 223-232; H.E. Woldendorp, De Afdeling bestuursrechtspraak over natuurbescherming, *Bouwwrecht*, 2007, p. 739-755. Op de aanwijzing van gebieden is uitgebreider ingegaan in: H.E. Woldendorp, Het Europese Hof over natuurbescherming, *Milieu- en Energierecht* (België), 2007, p. 38-53.

⁶¹ C.J. Bastmeijer, M.K. de Bruin, J.M. Verschuuren, Juridische toets doelensystematiek; Natura 2000 in Nederland, onderzoek in opdracht van Vogelbescherming Nederland, eindrapport, Universiteit van Tilburg, 2 oktober 2006, o.a. p. 8-9.

⁶² Doelendocument, p. 71.

⁶³ Doelendocument, p. 30.

⁶⁴ Doelendocument, p. 71.

verplichting om minimaal de huidige waarden in stand te houden, dan niet meer realiseerbaar is.⁶⁵ Het Eems Dollard-estuarium verkeert ook in een zeer ongunstige staat van instandhouding en staat ook erg onder druk vanwege tal van ontwikkelingen, zoals Eemshaven en de verdieping van de vaargeul naar Emden.

Bovendien moeten de huidige instandhoudingsdoelstellingen voor de in de vraag genoemde gebieden niet in het gedrang komen indien maatregelen worden genomen om de gebieden tot estuarium om te vormen. Indien dit wel het geval is, moet daar weer alternatieven voor worden gevonden.

Conclusie is dat de aandacht voorlopig alleen gericht hoeft te worden op het Eems Dollard-estuarium omdat de andere genoemde gebieden niet als estuarium zijn aangewezen en in het Doelendocument derhalve ook niet als zodanig zijn meegenomen voor de invulling van de landelijke instandhoudingsdoelstellingen voor dit habitatype en de daarvan afgeleide instandhoudingsdoelstellingen voor de afzonderlijke Natura 2000-gebieden.

Het Eems Dollard-estuarium komt in theorie in zoverre in aanmerking dat het een estuarium is. In het Doelendocument is geconstateerd dat er voor estuaria op landelijk niveau een verbeteropgave bestaat. Deze is in de Westerschelde gesitueerd. Wat daarvoor de redenen zijn kan ik niet uit het Doelendocument halen. Deze keuze heeft me overigens niet echt verbaasd. De mogelijkheden voor natuurherstel in de Eems Dollard zijn ook beperkt. Wij hebben ook al eens opdracht gekregen uit die regio of natuurmaatregelen in verband met voorgenomen projecten in het Eems Dollard-estuarium gecompenseerd zouden kunnen worden in het Westerschelde-estuarium of in Duitsland. Alleen al daaruit zou kunnen worden afgeleid dat er kennelijk niet een groot natuurontwikkelingspotentieel in het Eems Dollard-estuarium bestaat. Voorgenomen ontwikkelingen betreffen in elk geval projecten in (de nabijheid van) Eemshaven en de verdieping van de vaargeul ten behoeve van de haven van Emden. Ook in het Eems Dollard-estuarium is er een negatieve trend als gevolg van ingrepen in het verleden. Er is ook een inbreukprocedure door de Commissie gestart tegen Duitsland omdat de vaargeul niet als Natura 2000-gebied is aangewezen. Volgens de Commissie moet een estuarium als één geheel worden gezien en volledig worden aangewezen.

Voorts moet niet worden vergeten dat de situatie in het Eems Dollard-estuarium juridisch gezien bijzonder complex is omdat een aanzienlijk deel van het Nederlandse gebied betwist gebied is waarop ook Duitsland aanspraak maakt. In het Doelendocument worden landelijke instandhoudingsdoelstellingen geformuleerd en ook de Commissie heeft in haar guidance aangegeven dat de lidstaten zelfstandige instandhoudingsverplichtingen hebben die niet zomaar in een andere lidstaat kunnen worden gerealiseerd. Hier vallen wel kanttekeningen bij te maken omdat Natura 2000 een netwerk is dat zich niet aan de administratieve grenzen tussen lidstaten stoort, maar dit soort discussies werken wel complicerend. Nederland kan in het omstreden gebied niet zomaar projecten uitvoeren. Er is een gezamenlijk beheer met Duitsland en hierover zullen afspraken moeten worden gemaakt. Die afspraken zullen niet makkelijk te maken zijn, is mijn inschatting, omdat Duitsland een verdieping van de vaargeul op het programma heeft staan. Buiten het betwiste gebied resteert voor Nederland slechts een zeer smalle strook langs de kust waar de verbeteropgave zou moeten worden gerealiseerd. Ik heb de mogelijkheden hiervoor niet verder onderzocht.

⁶⁵ Doelendocument, p. 31.

Ecologen zouden de vraag moeten beantwoorden in hoeverre het Eems Dollard-estuarium functies van het Westerschelde-estuarium kan overnemen en of het nabijheidsvereiste (zie ook bijlage I) nog een beletsel kan vormen.

Dit alles neemt niet weg dat ook voor het Natura 2000-gebied Westerschelde-Saeftinge vereist blijft de gunstige staat van instandhouding te verwezenlijken en dat hiervoor natuurherstelmaatregelen moeten worden getroffen. Er zijn nog steeds negatieve trends die moeten worden omgekeerd. Een verandering van het Doelendocument kan alleen plaatsvinden binnen de randvoorwaarde dat in het Natura 2000-gebied Westerschelde-Saeftinge ten minste behoud is vereist en in het Eems Dollard-estuarium een vergelijkbare verbeteropgave aan de instandhoudingsdoelstellingen wordt toegevoegd.

Dit alles heeft ook implicaties voor de toestemmingverlening voor de derde verdieping, de relatie met Vlaanderen, de Ontwikkelingsschets 2010 en de ontwikkelingsmogelijkheden in het Eems Dollard-gebied.

Conclusie is dat maatregelen in het Eems Dollard-estuarium zeker op korte termijn geen alternatief vormen voor maatregelen in het Westerschelde-estuarium. Nog afgezien hiervan zou men zich de vraag moeten stellen of men dat zou willen. Het Westerschelde-estuarium is uniek, dus waarom zouden we ons niet als eerste inspannen om dat gebied te behouden?

6. Vierde vraag: Welke (juridische) wijzigingen zouden nodig zijn om de voorgestelde alternatieven wel juridisch houdbaar te laten zijn?

Antwoord

Het antwoord op deze vraag is in feite al gegeven bij de beantwoording van de vorige vragen.

Er zijn verschillende situaties te onderscheiden.

Binnen het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinge zijn alternatieven juridisch mogelijk, maar dan moeten ze wel een vergelijkbare bijdrage aan de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen leveren als ontpoldering van de Hedwige-polder. Dit vergt een ecologische beoordeling van aangedragen alternatieven. Er kan worden gedacht aan ontpoldering van een andere polder, waarvoor niet onteigend hoeft te worden. Er kan ook worden gedacht aan een gecontroleerd gereduceerd getij, maar dan zal de oppervlakte waarschijnlijk een stuk groter moeten worden om hetzelfde ecologische rendement te hebben als ontpoldering van de Hedwige-polder. Mocht men op minder uitkomen bij de keuze van alternatieven, dan bestaat een groot risico dat de toestemming voor de derde verdieping onder vuur komt te liggen van zowel de Afdeling bestuursrechtspraak als de Commissie, met alle gevolgen voor de relatie met Vlaanderen van dien. Waarschijnlijk valt er met Vlaanderen wel te praten over een tijdige, andere invulling aan Nederlandse zijde van het natuurluik van de Ontwikkelingsschets 2010. Maar het is natuurlijk niet toevallig dat voor de Hedwige-polder is gekozen, in aansluiting op de Prosper-polder en het Natura 2000-gebied Saeftinge. Vlaanderen heeft ook al in de Prosper-polder geïnvesteerd, bijvoorbeeld voor de onteigening. De vraag rijst dan of die maatregel, bij een keuze van een alternatief voor de Hedwige-polder, ecologisch gezien nog wel even effectief is en of de instandhoudingsopgave in Vlaanderen dan nog is vervuld, het gaat daar maar om 145 ha.

In aanvulling op het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinge zijn alternatieven juridisch mogelijk. Dit zal dan moeten leiden tot een wijziging van de begrenzing van het Natura 2000-gebied waarbij er aangrenzend gebied bij komt. Dat gebied moet dan wel een vergelijkbare bijdrage leveren aan de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen, inclusief de verbeteropgave, als ontpoldering van de Hedwige-polder. Wijziging van de begrenzing lijkt juridisch niet zo moeilijk, er moet waarschijnlijk wel de aanwijzingsprocedure voor worden doorlopen, met inspraak en eventueel beroep. Het hangt er dan van af of er weerstand is tegen de aanwijzing en eventueel ter verbetering van het aan te wijzen gebied te treffen maatregelen, hoe lang het gaat duren. De omstandigheid dat het gaat om gebieden die nu nog niet als Natura 2000-gebied zijn aangewezen, doet al vermoeden dat er in elk geval geen gebieden zijn die nu al de vereiste estuariene natuurwaarden bezitten. De vraag is dus, voor ecologen, of er gebieden zijn die met de nodige maatregelen wel de vereiste natuurwaarden kunnen krijgen. Juridisch is deze oplossing dus niet heel ingewikkeld. De alternatieven hoeven niet per se ontpoldering te behelzen, als ze maar een vergelijkbare bijdrage leveren aan de instandhoudingsdoelstellingen. Het moet in elk geval wel estuariene natuur zijn.

Indien alternatieven buiten het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinge worden gezocht, rijzen er gecompliceerde vragen. In elk geval zijn dat heel veel vragen die alleen door ecologen kunnen worden beantwoord, maar er zijn ook enkele juridische vragen. De

systematiek van het Doelendocument en de onderliggende Contourennotitie wordt waarschijnlijk overhoop gehaald. Dat leidt tot discussies, bijvoorbeeld of de verbeteropgave voor estuaria elders kan worden ingevuld. In het voorgaande zijn al een aantal redenen genoemd waarom dat niet kan in het enige andere estuarium in Nederland, het Eems Dollard-estuarium. Andere gebieden zullen eerst tot een estuarium moeten worden omgevormd, hetgeen kan betekenen dat maatregelen moeten worden genomen om de instandhoudingsdoelstellingen die nu voor die gebieden gelden elders of op andere wijze te realiseren. Indien gebleken is dat maatregelen kunnen worden genomen, niet alleen in theorie maar ook in de praktijk, om andere gebieden als Natura 2000-gebied voor het habitattype estuarium aan te wijzen, moet dit in het Doelendocument worden doorgevoerd en moet opnieuw een analyse worden gemaakt welke instandhoudingsdoelstellingen voor welk Natura 2000-gebied moeten worden gerealiseerd. Wil men problemen met Vlaanderen en met de Commissie voorkomen, dan moet dit allemaal onder grote tijdsdruk gebeuren. Het is ook erg moeilijk zo niet onmogelijk, de consequenties voor de aanwijzing van andere Natura 2000-gebieden in beeld te krijgen. Het proces van aanwijzing van Natura 2000-gebieden dat nu in de finale fase is aangekomen, is nu al erg gecompliceerd. Het wordt nog gecompliceerder als vlak voor het binnenrijden van de trein enkele passagiers plotseling willen uitstappen terwijl sommige passagiers in tijdnood zitten. Ook is het niet mogelijk de consequenties te overzien die een en ander zal hebben voor de andere Natura 2000-gebieden die bij de operatie betrokken raken en de activiteiten die daar plaatsvinden of gepland zijn.

Indien Natura 2000-gebieden worden samengevoegd, moet waarschijnlijk ook de aanwijzingssystematiek voor Natura 2000-gebieden worden herzien, omdat de gebieden niet aaneengesloten zijn en niet een samenhangend ecologisch geheel vormen. Dit kan ook consequenties hebben voor de aanwijzing van andere Natura 2000-gebieden. Het verhaal wordt vermoedelijk inconsistent, met alle consequenties van dien voor de beroepen die tegen de aanwijzingsbesluiten (inclusief de instandhoudingsdoelstellingen die daarvan deel uitmaken) zullen worden ingesteld. Het ligt in de lijn van de verwachting dat het maatschappelijk, politiek en bestuurlijk ook moeilijk zal liggen dat de tussengelegen gebieden als Natura 2000-gebied zullen worden aangewezen.

Niet vergeten moet worden dat de implementatie van de Vrl en Hrl een decenniumlang proces is dat nog niet is afgerond, dat dit systematisch wordt aangepakt, waarbij de ene stap voortbouwt op de andere. Dit alles heeft het fiat van de Afdeling bestuursrechtspraak en de Commissie, die zelfs heel blij met deze aanpak is. Inconsistent en inconsequent gedrag betekent in feite dat uit dat zeer gecompliceerde, veelomvattende proces plotseling de stekker wordt getrokken. Inconsistenties bij de uitoefening van bestuursbevoegdheden leiden vaak tot onzorgvuldig voorbereide of onvoldoende gemotiveerde besluiten. Dit is juridisch gezien dan ook niet aan te raden.

Het is daarenboven sterk de vraag of het hele verhaal ecologisch rond te krijgen is. De Westerschelde is een uniek en zeer belangrijk Natura 2000-gebied, de vraag is met name of zodanige maatregelen mogelijk zijn dat zonder het Westerschelde 2000-gebied in gunstige staat van instandhouding te herstellen de samenhang van het Natura 2000-netwerk toch bewaard kan worden.

Het zijn dus ook veel feitelijke vragen die beantwoord moeten worden, vooral door ecologen. Juridisch lijken er uit de Vrl en Hrl en nationale wetgeving niet direct onoverkomelijke belemmeringen te worden opgeworpen.

Naar mijn mening moet men al deze complicaties echter niet willen oproepen. Alles wordt weer ter discussie gesteld, er is zeer veel onderzoek nodig, er komt maatschappelijke onrust en grote bestuurlijke onzekerheid, er zullen ongetwijfeld weer andere 'slachtoffers' zijn dan

de eigenaar van de Hedwige-polder, er komen problemen met Vlaanderen en met de Commissie en dan nog is er een zeer groot afbreukrisico dat het allemaal niet lukt. Het ligt veel meer voor de hand lijkt mij om het Westerschelde-estuarium conform de Ontwikkelingsschets 2010, met de zegen van de Commissie, in een gunstige staat van instandhouding te brengen en het zoekgebied voor oplossingen te beperken tot gelijkwaardige alternatieven voor de ontpoldering van de Hedwige-polder in (de onmiddellijke nabijheid van) het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinge zelf.

BIJLAGE I

Natuurcompensatie volgens de Habitatrichtlijn het juridische kader

Deze bijlage is een bewerking van de volgende publicatie: H.E. Woldendorp, Natuurcompensatie volgens de Habitatrichtlijn (1); het juridische kader, *Journal flora en fauna*, 2007, p. 227-237.

1. Inleiding

Het treffen van compensatiemaatregelen is in de habitattoets volgens art. 6 van de Habitatrichtlijn ('Hrl') het 'ultimum remedium' om projecten die nadelige gevolgen voor Europees beschermde natuurgebieden hebben, toch te kunnen laten doorgaan.

In deze bijlage wordt uitgebreider ingegaan op het juridische kader van de compensatieverplichting.⁶⁶

In dit verband moet vooral worden gewezen op een publicatie waarin de Europese Commissie ('Commissie') haar visie op de compensatieverplichting heeft weergegeven, te weten de Richtsnoeren voor de toepassing van artikel 6, lid 4, van de Habitatrichtlijn ('Richtsnoeren')⁶⁷. Dit is ook voor de praktijk een zeer waardevolle handleiding, waarin de vereisten voor compensatie overzichtelijk worden weergegeven. De Commissie houdt er een strikte interpretatie van de compensatieverplichting op na.

De belangrijkste compensatieverplichting volgt uit art. 6, lid 4, Hrl, in Nederland geïmplementeerd met art. 19h van de Natuurbeschermingswet 1998 ('Nbwet 1998'). Deze verplichting heeft betrekking op gebiedsbescherming.

Er bestaan in het kader van gebiedsbescherming nog andere compensatieverplichtingen. De bekendste compensatieverplichting maakt deel uit van het ruimtelijke beleid en geldt ingevolge de Nota Ruimte voor aantasting van gebieden die tot de Ecologische

⁶⁶ Voor een uitgebreidere bespreking van de compensatieverplichting wordt verwezen naar: H.E. Woldendorp, *Teksten en toelichting wetgeving natuurbescherming, juridische natuurbeschermingsaspecten van infrastructuurprojecten*, editie 2006-2007, SDU uitgevers, Den Haag 2006, met name Hoofdstuk 8, p. 161-174. Zie voorts: F. Neumann en H.E. Woldendorp, 'De Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn - of de invloed van het visdiefje en de nauwe korfslak op de ruimtelijke ordening in Europa', *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, 2002, p. 42-50; J. Vader, A. Gaaff, Rendeert natuurcompensatie?, *Journal Flora en fauna*, 2006, p. 80-85; Voorts verscheen een uitgebreid rapport bij het LEI: J. Vader, R. Roza, T.A. Selnes, A. Gaaff, *Natuurcompensatie over de grens; Een analyse van natuurcompensatie in het buitenland*, ISBN/EAN: 978-90-8615-167-7, ook te vinden op de website van het LEI. Hierin wordt ingegaan op natuurcompensatie in het kader van de ruimtelijke ordening (in Nederland de EHS).

⁶⁷ Commissie, *Richtsnoeren voor de toepassing van artikel 6, lid 4, van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)*; verduidelijking van de volgende begrippen: alternatieve oplossingen, dwingende redenen van groot openbaar belang, compensatiemaatregelen, algehele samenhang, advies van de Commissie, Brussel, januari 2007.

Dit document geeft slechts de standpunten van de diensten van de Commissie weer en heeft geen bindend karakter. Al eerder had de Commissie een 'leidraad' gepubliceerd: *Beheer van "Natura 2000"-gebieden; De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EG)*. Hierin wordt eveneens op de compensatieverplichting ingegaan. Voor zover het de compensatieverplichting betreft kan worden volstaan met raadpleging van de Richtsnoeren. Deze vormen een meer uitgewerkte versie van de leidraad.

Hoofdstructuur (EHS) behoren. Voor de toepassing van deze verplichting ‘Spelregels’ gepubliceerd.⁶⁸ Hiernaast kunnen nog provinciale compensatieverplichtingen gelden.⁶⁹ In het kader van soortenbescherming geldt geen uitdrukkelijke compensatieverplichting, maar de toepassing van de Flora- en faunawet (Ffwet) kan een dergelijke verplichting feitelijk wel meebrengen.

In deze bijlage wordt uitsluitend ingegaan op de compensatieverplichting ingevolge art. 6, lid 4, Hrl.

2. *Schets van de habitattoets*

De habitattoets volgt uit art. 6, leden 3 en 4, Hrl. Een van de elementen is de compensatieverplichting.

De habitattoets moet worden uitgevoerd indien sprake is van een plan of project (‘project’) dat kan leiden tot mogelijke significante gevolgen voor een Europees beschermd Natura 2000-gebied⁷⁰. Voor het project moet dan een vergunning op grond van art. 19d Nbwet 1998 worden aangevraagd. Allereerst moet een *passende beoordeling* overeenkomstig art. 6, lid 3, Hrl worden uitgevoerd om na te gaan of het project kan leiden tot mogelijke aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied. Indien dat het geval is, moet worden bekeken of *mitigatiemaatregelen* mogelijk zijn. Mitigatiemaatregelen zijn gericht op het voorkomen van nadelige gevolgen voor een Natura-2000-gebied. Deze maatregelen zijn onderdeel van het project (uitvoeringsmodaliteiten). Hoewel deze verplichting niet uitdrukkelijk in de Hrl of Nbwet 1998 is geregeld, volgt zij uit de systematiek van art. 6, lid 3, Hrl. Mitigatiemaatregelen moeten, indien noodzakelijk, worden geregeld bij de vergunningverlening.⁷¹ Hoewel dit een grijs gebied is, betekent de omstandigheid dat door het nemen van mitigerende maatregelen uiteindelijk voorkomen wordt dat het project nadelige gevolgen voor een Natura 2000-gebied heeft, mijns inziens niet dat voor het project geen vergunning meer hoeft te worden aangevraagd. Voor elk project dat nadelige gevolgen kan veroorzaken, moet namelijk een vergunning worden aangevraagd. De vergunningaanvraag stelt het bevoegd gezag in staat om te controleren of de mitigatiemaatregelen voldoende zijn. De verplichting om de mitigatiemaatregelen te nemen wordt als voorschrift aan de vergunning verbonden, zodat er een juridische verplichting is deze maatregelen ook uit te voeren en het bevoegd gezag een juridische grondslag heeft om op te treden indien de maatregelen achterwege blijven of tekortschieten. Om deze reden geeft de Commissie aan dat in een toestemmingsprocedure voor een project de gevolgen van het project in eerste instantie in beeld moeten worden gebracht zonder de effecten van de mitigatiemaatregelen al meteen mee

⁶⁸ Ministeries van LNV en VROM en de provincies, *Spelregels EHS; Beleidskader voor compensatiebeginsel, EHS-saldobenadering en herbegrenzen EHS; Een gezamenlijke uitwerking van rijk en provincies*. Dit beleidskader is op 5 juni 2007 aan de Tweede Kamer aangeboden en komt in de plaats van de ‘Uitwerking compensatiebeginsel SGR’ uit 1995. Met name hoofdstuk 4, Nadere uitwerking van het compensatiebeginsel EHS, is hier van belang.

⁶⁹ Zie bijvoorbeeld: Provincie Noord-Brabant, Beleidsregel natuurcompensatie, november 2005. Ook andere provincies hebben dergelijke documenten opgesteld.

⁷⁰ Hieronder wordt verstaan een gebied dat is aangewezen ter uitvoering van de bepalingen in de Vogelrichtlijn (Vrl) of Hrl inzake gebiedsbescherming. Alle gebieden in de lidstaten tezamen vormen het netwerk Natura 2000. Dit is het Europese equivalent van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in Nederland.

⁷¹ ABRvS 13-11-2002, 200200050/1 (Rijksweg 73-Zuid, Swalmen); ABRvS 14-6-2006, 200504995/1 (bestemmingsplan Wageningen).

te nemen.⁷² Deze maatregelen moeten afzonderlijk worden beschreven en op hun effectiviteit worden beoordeeld.

Indien mitigatiemaatregelen niet afdoende zijn om aantasting van natuurwaarden te voorkomen, kan voor het project alleen nog toestemming worden verleend indien wordt voldaan aan een aantal bijkomende vereisten die in art. 6, lid 4, Hrl zijn gesteld. Aangetoond moet worden dat er geen alternatieven zijn, waarmee de doelstelling van het project eveneens kan worden verwezenlijkt zonder dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied optreden. Het voor Natura 2000 minst schadelijke alternatief moet worden gekozen.⁷³ Voorts moet de doelstelling van het project kunnen worden aangemerkt als een ‘dwingende reden van groot openbaar belang’. Pas nadat aan deze twee vereisten is voldaan, komt compensatie in beeld als derde vereiste om voor het project alsnog toestemming te mogen verlenen. De compensatiemaatregelen zijn bedoeld om de nadelige gevolgen voor een Natura 2000-gebied die niet kunnen worden voorkomen, per saldo voor Natura 2000 als geheel weer ongedaan te maken. Deze maatregelen staan, anders dan mitigatiemaatregelen, los van het eigenlijke project.⁷⁴

Doorgaans wordt aangenomen dat voor een project geen toestemming kan worden gegeven indien de vereiste compensatie onmogelijk is. Dit zou betekenen dat het belang van de bescherming van Natura 2000 altijd zwaarder zou wegen dan ongeacht welke dwingende reden van groot openbaar belang met het project is gemoeid, bijvoorbeeld bescherming tegen overstromingen.⁷⁵ Dit zou een te vergaande conclusie zijn. Ik ga ervan uit dat in dergelijke, enigszins theoretische, gevallen ruimte moet worden gezocht in de wijze van compensatie. Het bevoegd gezag kan dan bijvoorbeeld minder strikt het uitgangspunt 1:1 compensatie (zie hierna) hanteren door compensatiemaatregelen voor te schrijven, die wel haalbaar zijn en waarmee aan de instandhouding van vergelijkbare habitattypen of leefgebieden van vergelijkbare soorten wordt bijgedragen. Omdat het samenspel van factoren die bepalend zijn voor het ontstaan van natuurwaarden min of meer uniek, historisch bepaald en locatiegebonden is, kan van perfecte compensatie doorgaans toch al geen sprake zijn. In een geval waarin zeer dwingende redenen van groot maatschappelijk belang de uitvoering van het project vergen, maar de ‘ideale’ compensatiemaatregelen niet mogelijk zijn, kan de ruimte om te zoeken naar andersoortige compensatiemaatregelen iets verder worden opgerekt. Deze omstandigheid mag echter niet als argument worden gebruikt om het project door te zetten en helemaal van compensatie af te zien. Van de lidstaat wordt gevergd dat hij andere, wél haalbare, compensatiemaatregelen neemt. Een dergelijke situatie doet zich voor bij de aanleg van de Tweede Maasvlakte. Er verdwijnt zeegebied. Hoewel dit in theorie wel mogelijk is, kan redelijkerwijs niet worden gevergd dat dit verlies wordt gecompenseerd door elders zeegebied te vergroten. Er is daarom worden gezocht naar andere maatregelen die functioneel aan het behoud van de samenhang van Natura 2000 bijdragen, waarmee de Commissie heeft ingestemd (zie voor een verdere toelichting paragraaf 9).

⁷² *Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites; Methodological guidance on the provisions of Article 6(3) and 6(4) of the Habitats Directive 92/43/EEC*, opgesteld in opdracht van de Commissie door de Oxford Brookes University, 2001, ISBN 92-828-1818-7 (te vinden op de website van de Commissie: <http://europa.eu.int>), p. 14, 30-31.

⁷³ Richtsnoeren, p. 4. Zie echter anders p. 7 en voetnoot 6. A-G, 27-4-2006, C-239/04, punt 44 (Portugal). De keuze hoeft niet dwingend te vallen op het alternatief dat het Natura 2000-gebied het minst aantast. De keuze van het alternatief dient te geschieden op basis van een afweging tussen de aantasting van het desbetreffende gebied en de dwingende reden van groot openbaar belang die met het project is gemoeid.

⁷⁴ Richtsnoeren, p. 11.

⁷⁵ Vgl: A-G, 27-4-2006, C-239/04, punt 44 (Portugal).

3. Compensatiemaatregelen als ‘ultimum remedium’

De stappen van de Habitattoets die in paragraaf 2 zijn beschreven, moeten in de juiste volgorde worden doorlopen.⁷⁶ Eerst moeten in een passende beoordeling overeenkomstig art. 6, lid 3, Hrl de gevolgen van het project voor het Natura 2000-gebied worden vastgesteld. Vervolgens moet een conclusie worden getrokken of het project tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied leidt.⁷⁷ In deze fase van de procedure mag nog geen rekening worden gehouden met de verwachte positieve gevolgen van de beoogde compensatiemaatregelen.⁷⁸ Wel moet worden onderzocht of het project zodanig kan worden aangepast door het treffen van mitigatiemaatregelen, dat de aantasting van het Natura 2000-gebied wordt verholpen. Zo niet, dan is de procedure van art. 6, lid 3, Hrl tot een einde gekomen en moet toestemming voor het project worden geweigerd, of kan worden overgestapt op de vervolgpcedure die in art. 6, lid 4, Hrl is weergegeven. Deze fase mag niet worden beperkt tot het treffen van de vereiste compensatiemaatregelen. Uitgangspunt bij de habitattoets is namelijk het behoud van bestaande natuurwaarden op de huidige plaats. Compensatiemaatregelen zijn daarom het ‘ultimum remedium’ om een project te ‘redden’.⁷⁹ Compensatie is een verplicht onderdeel van de habitattoets voordat voor het project toestemming kan worden verleend.⁸⁰

4. Beoogde resultaat van de compensatiemaatregelen

Het beoogde resultaat van de compensatiemaatregelen is volgens art. 6, lid 4 Hrl, het waarborgen van het herstel van de algehele (ecologische) samenhang van het Natura 2000-netwerk. In art. 19h Nbwet 1998 is niet aangegeven wat het doel van de compensatiemaatregelen is en welk resultaat daarvan wordt verwacht. Natura 2000 is in art. 3, lid 1, Hrl omschreven als een coherent ecologisch netwerk van speciale beschermingszones. Natura 2000 moet de habitattypen en leefgebieden van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen.⁸¹ Het netwerk bestaat uit gebieden met de habitattypen van bijlage I Hrl en de habitats (leefgebieden) van de vogelsoorten van bijlage I van de Vogelrichtlijn (Vrl) en de geregeld voorkomende trekvogels en van de soorten van bijlage II Hrl. In de richtsnoeren wordt als uitgangspunt gehanteerd dat het ‘oorspronkelijke’ netwerk Natura 2000 samenhang vertoonde op het moment van aanwijzing.⁸² Elk gebied vervult een eigen functie voor het grote geheel. Het herstel moet daarom zijn gericht op de specifieke functie die het aangetaste gebied blijkens het aanwijzingsbesluit en de daarin vervatte instandhoudingsdoelstellingen⁸³ binnen het netwerk heeft. Het gaat om de ecologische samenhang van Natura 2000.⁸⁴ Daarom moet compensatie ‘in natura’ plaatsvinden en is, anders dan in de Nota Ruimte voor EHS-

⁷⁶ Richtsnoeren, p. 5.

⁷⁷ Richtsnoeren, p. 12.

⁷⁸ A-G 26-10-2006, C-239/04 (Portugal). Zie ook: ABRvS 24-11-2004, 200304566/1 (IJburg); ABRvS 11-7-2007, 200602131/1 (bestemmingsplan Soest, Ffwet).

⁷⁹ Richtsnoeren p. 4 en 12. Heel duidelijk hierover is ook: A-G 26-10-2006, C-239/04 (Portugal).

⁸⁰ Hoewel de compensatie moet worden meegenomen bij de beslissing inzake toestemming voor een compensatieplichtig project en derhalve onderzoek moet worden gedaan naar de wijze waarop de compensatie kan worden uitgevoerd, maakt dit onderzoek geen onderdeel uit van de passende beoordeling overeenkomstig art. 6, lid 3, Hrl. Het verdient wel aanbeveling, indien mogelijk, onderzoeken gelijktijdig uit te voeren, teneinde onnodig tijdverlies te voorkomen. Zie: HvJ EG 7-9-2004, C-127/02 (Nederland).

⁸¹ A-G 27-10-2005, 209/04 (Oostenrijk).

⁸² Richtsnoeren, p. 13.

⁸³ In art. 10a, lid 2, Nbwet 1998 is bepaald dat de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied in het aanwijzingsbesluit moeten worden vermeld. Deze bepaling heeft geen equivalent in de Hrl.

⁸⁴ Richtsnoeren, p. 13.

gebieden, financiële compensatie niet toegestaan, ook niet indien het geld in een fonds wordt gestort, dat voor de financiering van natuurmaatregelen is bestemd.⁸⁵ De compensatieverplichting is een resultaatsverplichting.

De eisen die aan de compensatie worden gesteld, kunnen tussen habitattypes en soorten sterk verschillen. Een vogelsoort kan grotere afstanden overbruggen dan een amfibiesoort, zodat voor vogelsoorten, anders dan voor amfibiesoorten, ook bij de inrichting van een compensatiegebied op enige afstand van het aangetaste gebied van samenhang sprake kan zijn.⁸⁶ Uitgangspunt is echter dat het compensatiegebied in de onmiddellijke nabijheid van het Natura 2000-gebied ligt.⁸⁷ Dit heeft ook te maken met de wenselijkheid van geografische spreiding van het habitatype of de soort en de aanwezigheid van verschillende sleutelgebieden en ondersteunende gebieden.⁸⁸ De meeste gebieden zijn namelijk te klein om duurzaam een gunstige staat van instandhouding te kunnen garanderen en concentratie vergroot de kwetsbaarheid.

Het vereiste ‘herstel van de samenhang van Natura 2000’ is door de Commissie als volgt verwoord.⁸⁹

“Wil de algehele samenhang van Natura 2000 worden gewaarborgd, dan moeten de compensatiemaatregelen die in samenhang met een project worden voorgesteld: a) betrekking hebben op de habitats en soorten die de schadelijke gevolgen ondervinden, en zulks in een mate die op de opvang van die schadelijke gevolgen is afgestemd; b) betrekking hebben op dezelfde biogeografische regio in dezelfde lidstaat; en c) voorzien in functies die vergelijkbaar zijn met die welke de rechtvaardiging vormden voor de selectiecriteria van het oorspronkelijke gebied. De afstand tussen het oorspronkelijke gebied en het gebied waar de compensatiemaatregelen worden getroffen is daarbij geen belemmering, voorzover laatstgenoemd gebied de vereiste functies kan vervullen en voldoet aan de voor het oorspronkelijke gebied gehanteerde selectiecriteria.”

Opvallend vereiste is dat compensatie kennelijk binnen dezelfde lidstaat moet plaatsvinden. Natura 2000 is een grensoverschrijdend netwerk en compensatie is gericht op ‘herstel van de samenhang van Natura 2000’, gelet op de functies van het aangetaste gebied. Er is daarom in beginsel geen reden om met landsgrenzen rekening te houden. De reden hiervan is wellicht dat de instandhoudingsverplichtingen voor habitattypen en soorten tot de afzonderlijke lidstaten zijn gericht.

De compensatieverplichting geldt alleen voor de Europese instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden⁹⁰, en niet voor de nationale instandhoudingsdoelstellingen voor die gebieden of voor nationale beschermde natuurmonumenten.

5. Extra maatregelen

Compensatiemaatregelen moeten extra maatregelen omvatten, die niet reeds volgen uit andere verplichtingen krachtens de Hrl, met name art. 6, leden 1 en 2, zoals de uitvoering van een beheersplan of de aanwijzing van een Natura 2000-gebied dat al moest worden aangewezen.⁹¹

⁸⁵ Richtsnoeren, p. 17.

⁸⁶ Richtsnoeren, p. 47.

⁸⁷ Richtsnoeren, p. 13-14.

⁸⁸ Richtsnoeren, p. 14.

⁸⁹ Commissie, *Beheer van “Natura 2000”-gebieden; De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)*, p. 47-48.

⁹⁰ Definitie in art. 1 onder I Nbwet 1998.

⁹¹ Richtsnoeren p. 11.

6. Compensatie is vormvrij

Compensatie moet beantwoorden aan de weergegeven vereisten en de vereisten van functionaliteit, tijdigheid en duurzaamheid, maar is verder vormvrij. Compensatie kan de vorm aannemen van de aanleg van een nieuw natuurgebied, herstelmaatregelen in het gebied zelf, de reïntroductie van soorten, grondaankoop of de aankoop van rechten of het verbod van bepaalde schadelijke activiteiten, zoals visserij in het beoogde zeereservaat ter compensatie van de aanleg van de Tweede Maasvlakte.

7. Duurzame compensatie

De compensatiemaatregelen moeten een blijvend resultaat opleveren. Dit kan alleen worden gegarandeerd indien het compensatiegebied onder het beschermingsregime van art.6 Hrl valt.⁹² Vrijwillige beheersmaatregelen, zoals beheersovereenkomsten, bieden onvoldoende garantie, omdat zij tijdelijk zijn en eenzijdig kunnen worden opgezegd.⁹³

De Commissie zegt hierover: *“De nieuwe locatie kan een ander in het kader van Natura 2000 aangewezen gebied zijn of een niet-aangewezen locatie . In het laatste geval moet het betrokken gebied zelf worden aangewezen als een Natura 2000-gebied en moet het aan alle voorschriften van de natuurbehoudsrichtlijnen voldoen. Nieuwe aanwijzingen in het kader van compensatiemaatregelen moeten vóór de tenuitvoerlegging van deze maatregelen aan de Commissie worden overgelegd in de fase voorafgaand aan de uitvoering van het project en volgend op de goedkeuring ervan.”*⁹⁴

Er zijn dus 3 situaties te onderscheiden:

1. compensatie vindt plaats in een bestaand Natura 2000-gebied;
2. het compensatiegebied wordt als nieuw Natura 2000-gebied aangewezen;
3. de begrenzing van een bestaand Natura 2000-gebied wordt verruimd.

Compensatie binnen Natura 2000-gebied

Dit is mogelijk⁹⁵, mits het gaat om extra maatregelen die niet reeds ingevolge art. 6, leden 1 en 2, verplicht zijn.

Aanwijzing van een nieuw Natura 2000-gebied

Het compensatiegebied zal zich zelfstandig moeten kwalificeren als Natura 2000-gebied. Er wordt hoge eisen aan een gebied gesteld om voor aanwijzing als Natura 2000-gebied in aanmerking te komen. Potentiële natuurwaarden zijn onvoldoende voor aanwijzing. Het gebied moet behoren tot de gebieden die in de lidstaat het meest geschikt zijn voor de instandhouding van het habitatype of de soort. Criteria voor aanwijzing zijn naast kwaliteit ook een bepaalde minimum-omvang. Daarom is het moeilijk haalbaar een volledig nieuw Natura 2000-gebied aan te leggen, maar zal het meestal gaan om de verbetering van bestaande natuurgebieden die nog onvoldoende kwaliteit hebben.

Verruiming van de begrenzing van een Natura 2000-gebied

Het compensatiegebied moet dan aan het Natura 2000-gebied grenzen of in de onmiddellijke nabijheid daarvan liggen, zodat het totale gebied één geheel vormt. In een dergelijke situatie,

⁹² Vgl: A-G 27-10-2005, 209/04 (Oostenrijk); HvJEG 23-3-2006, 209/04 (Oostenrijk).

⁹³ Zie o.a. HvJEG 18-3-1999, C-166/97; HvJEG 25 november 1999, zaak C-96/98; HvJEG 6-4-2000, C-256/98.

⁹⁴ Richtsnoeren, p. 15-16 en p. 20-21.

⁹⁵ Richtsnoeren p. 15.

waarin het nabijgelegen gebied zich om andere redenen reeds als Natura 2000-gebied heeft gekwalificeerd, is het wél toegestaan gebieden die potentiële natuurwaarde hebben, als Natura 2000-gebied aan te wijzen.⁹⁶ Het gevolg is dat het aanwijzingsbesluit moet worden herzien door aanpassing van de gebiedsbegrenzing.

8. Tijdigheid van de compensatie

Hieraan zijn verschillende aspecten te onderscheiden.

1. De beslissing over compensatie moet tijdig plaatsvinden en daarbij moet voldoende zekerheid bestaan dat de compensatie wordt uitgevoerd.
2. De compensatie moet tijdig worden uitgevoerd.

Tijdige besluitvorming over compensatie

De toestemming mag pas worden verleend nadat is komen vast te staan dat de benodigde compensatiemaatregelen tijdig zullen worden getroffen om de samenhang van Natura 2000 te waarborgen.⁹⁷ De wijze waarop de compensatie zal plaatsvinden, moet tegelijkertijd met de verlening van de toestemming worden geregeld.⁹⁸ De compensatiemaatregelen hoeven dan nog niet te zijn uitgevoerd, maar wel moeten voldoende waarborgen bestaan dat zij tijdig zullen worden uitgevoerd. Bevoegd gezag en rechter moeten een inschatting maken dat er geen belemmeringen of onzekerheden van financiële, juridische of praktische aard zijn, die de uitvoering van de compensatiemaatregelen in de weg kunnen staan.⁹⁹ Het is voor de rechter moeilijk te voorzien of de maatregelen zullen worden getroffen en of zij succesvol zullen zijn. Relevante factoren waar naar gekeken moet worden: Voorziet het bestemmingsplan in de uitvoering van de maatregelen?¹⁰⁰ Zijn de benodigde gronden verworven of de beschikkingsmacht daarover of is, bijvoorbeeld, nog de beëindiging van een pachtovereenkomst nodig?¹⁰¹ Is de financiering geregeld? Zijn er feitelijk belemmeringen, zoals leidingen of wegen, die niet op tijd verwijderd zijn, of dijken die moeten worden verlegd? Is er maatschappelijke tegenstand te verwachten?

Omdat de ABRvS zich nog niet zo vaak over de compensatieverplichting heeft uitgelaten, is niet duidelijk hoe strikt wordt getoetst of de tijdige uitvoering van de compensatiemaatregelen is verzekerd. Tot nu toe lijkt de rechter niet heel hoge eisen te stellen, maar dit kan veranderen nu uit verschillende onderzoeken is gebleken dat voorgenomen compensatiemaatregelen vaak niet worden uitgevoerd. De ABRvS overwoog meermalen dat er geen reden is te twijfelen aan de nakoming van de inspanningsverplichting die het bevoegd gezag zichzelf heeft opgelegd om de voorgenomen mitigatie- en compensatiemaatregelen te realiseren.¹⁰²

⁹⁶ Kamerstukken II 2005/06 29 043, nr. 3, vragen 29, 38 en 39.

⁹⁷ A-G 27-10-2005, 209/04 (Oostenrijk).

⁹⁸ Rb. Leeuwarden 17 juli 1998, nrs. 97/40 t/m 45 WET (M en R 1998, 89; JM 1998, 133, locatiebesluiten voor proefboringen naar aardgas in de Waddenzee). Het gaat om de toepassing van het SGR (EHS).

⁹⁹ ABRvS 26-1-2001, 200307350/1 (Tweede Maasvlakte). Zie ook: A-G 27-10-2005, 209/04 (Oostenrijk).

¹⁰⁰ ABRvS 13 november 2002, nr. 200200050/1 (aanleg van Rijksweg 73 in Noord- en Midden Limburg).

¹⁰¹ ABRvS 13-11-2002, 200200050/1 (Rijksweg 73-Zuid, Swalmen, streekplan, waarbij sprake is van een tweetrapsraket, aan de nog volgende Ontgrondingswet-vergunning kan een voorschrift worden verbonden dat niet met de ontgroning mag worden begonnen voordat de compensatie; ABRvS 16-7-2003, 200205582/1 (WCT); ABRvS 19-11-2003, 200205327/1 (Westelijke Randweg Beverwijk); ABRvS 11-4-2004, 200301673/1 (WTC Amsterdam); ABRvS 8-9-2004, 200307246/1 (bestemmingsplan Ermelo); ABRvS 29-12-2004, 200400010/1 (Hanzelijn).

¹⁰² ABRvS 13 november 2002, nr. 200200050/1 (aanleg van Rijksweg 73 in Noord- en Midden Limburg); ABRvS 16 juli 2003, 200205582/1 (aanleg van WCT terminal bij Vlissingen).

Vastlegging van de compensatie in een streekplan, niet eens als concrete beleidsbeslissing, was voldoende bij de aanleg van de WCT bij Vlissingen.¹⁰³ In de uitspraak over de aanleg van de Tweede Maasvlakte toetste de ABRvS strenger: de compensatie was in de planologische kernbeslissing (pkb) niet vastgelegd als concrete beleidsbeslissing, maar als beslissing van wezenlijk belang. Hierdoor was niet verzekerd dat voldoende compensatie wordt geboden voor de gevolgen van de landaanwinning voor de algehele samenhang van Natura 2000 op de lange termijn.¹⁰⁴

Mijns inziens moet aan het toestemmingsbesluit ten minste de voorwaarde worden verbonden dat niet met de uitvoering van het project mag worden begonnen voordat de voorgenomen compensatiemaatregelen zijn getroffen, of in uitzonderingsgevallen, waarin dit niet nodig is, de tijdige uitvoering is gewaarborgd.¹⁰⁵

Tijdige uitvoering van de compensatiemaatregelen

De compensatiemaatregelen moeten tijdig worden genomen, zodat het compensatiegebied de functies van het aangetaste gebied kan overnemen op het moment waarop dat gebied zijn ecologische waarde verliest.¹⁰⁶ De continuïteit van de ecologische processen in Natura 2000 moet worden veiliggesteld. In beginsel moeten de compensatiemaatregelen zijn uitgevoerd wanneer met het project wordt gestart, *‘tenzij kan worden aangetoond dat deze gelijktijdigheid niet noodzakelijk is om de bijdrage van het gebied aan het Natura 2000-netwerk veilig te stellen’*.¹⁰⁷ Dit laatste kan alleen in uitzonderlijke situaties, waarin de gevolgen van het project zich pas na verloop van tijd openbaren, zoals bij de verdieping van de Westerschelde. Bedacht moet worden dat het tijd kost voordat de compensatiemaatregelen het beoogde resultaat hebben opgeleverd en het compensatiegebied daadwerkelijk de functies van het aangetaste gebied kan overnemen.

9. Is 1:1 compensatie vereist?

Met 1:1 compensatie wordt bedoeld dat precies dezelfde natuurwaarden worden gerealiseerd, die zijn aangetast. Er zijn verschillende aspecten te onderscheiden: oppervlakte, kwaliteit en aard van de natuurwaarden die in het geding zijn.

Oppervlakte en kwaliteit van de compensatie

Aan het vereiste van 1:1 compensatie kan nooit helemaal worden voldaan, omdat natuurwaarden het resultaat zijn van een uniek samenspel van een groot aantal plaatsgebonden factoren.

Er zijn verschillende redenen waarom doorgaans een grotere oppervlakte compensatienatuur moet worden gerealiseerd om de samenhang van Natura 2000 te kunnen behouden dan de oppervlakte van het aangetaste gebied. De compensatienatuur zal vaak niet (direct) dezelfde (functionele) kwaliteit hebben als de aangetaste natuur. Daar komt bij dat met de uitvoering

¹⁰³ ABRvS 16 juli 2003, 200205582/1 (aanleg van WCT terminal bij Vlissingen).

¹⁰⁴ Hierbij kan voor alle duidelijkheid nog de volgende kanttekening worden gemaakt. De vaststelling van een beheersplan schept geen juridische grondslag voor het nemen van maatregelen. Hiervoor moet gebruik worden gemaakt van de bestaande wettelijke instrumenten.

¹⁰⁵ Deze mogelijkheid werd wel overwogen in: ABRvS 21 juli 2004, nr. 200301816/1 (Ffwet).

¹⁰⁶ Richtsnoeren p. 21.

¹⁰⁷ Commissie, *Beheer van “Natura 2000”-gebieden; De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)*, EG, 2000, ISBN 92-828-9051-1.

van het project dat de aantasting veroorzaakt, doorgaans niet gewacht kan worden tot het met de compensatiemaatregelen beoogde resultaat is gerealiseerd. Het kan soms zeer lang duren voordat bepaalde natuurwaarden zijn gerealiseerd, tientallen of zelfs honderden jaren. Dit hangt af van het habitatype of de soort. Compensatie is dan eigenlijk niet mogelijk. De Commissie beveelt dan aan het project te heroverwegen.¹⁰⁸ Daarnaast moet een risicomarge worden gehanteerd omdat het risico bestaat dat de compensatiemaatregelen niet het beoogde resultaat opleveren en het compensatiegebied de functies van het aangetaste gebied daardoor nog niet volledig kan overnemen.

Daarom concludeert de Commissie in de Richtsnoeren: “*Algemeen wordt aangenomen dat de verhouding doorgaans aanzienlijk groter moet zijn dan 1:1. Compensatieverhoudingen van 1:1 of lager zijn slechts aanvaardbaar wanneer deze aantoonbaar voldoende zijn om op korte termijn een volledig succes van de maatregelen voor het herstel van structuur en functies te bereiken.*”¹⁰⁹

Aard van de compensatie

Zou, binnen een bepaalde bandbreedte en met een oppervlakte/kwaliteitstoeslag, wat betreft de aard van de natuurwaarden 1:1 vervanging van de aangetaste natuurwaarden het streven moeten zijn? Dit is wel het uitgangspunt maar lijkt niet per se noodzakelijk.

Het gaat om de functies van het Natura 2000-gebied binnen het netwerk als geheel. Een gebied vervult doorgaans verschillende functies. De instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied zijn ijkpunt. Het is denkbaar dat verlies van bepaalde functies die het gebied nog steeds goed kan vervullen, wordt gecompenseerd door versterking van andere functies die in het netwerk minder goed worden vervuld. Relevant hierbij zijn, bijvoorbeeld, de (inter)nationale staat van instandhouding van het habitatype of de soort, de trend, de kwetsbaarheid en de locatie in het Natura 2000-netwerk. Compensatie is daarom altijd maatwerk.

Geconcludeerd kan worden dat het vereiste van 1:1 compensatie ‘functioneel’, volgens ecologische maatstaven, moet worden uitgelegd. Compensatie moet een bijdrage leveren aan de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor de SBZ en de verdere ontwikkeling van Natura 2000.

In het voorbeeld van de Westerschelde Container Terminal (WCT) stemde de ABRvS rechter ermee in dat het verlies aan buitendijks ondiep water deels wordt gecompenseerd door de aanleg van een binnendijks nat natuurgebied en een nieuw schorrengebied.¹¹⁰

Ook in het voorbeeld van de Tweede Maasvlakte hoefde niet 1:1 compensatie plaats te vinden.¹¹¹ Het verlies van een stuk zee mag worden gecompenseerd door de instelling van een zeereservaat; er hoeft geen land aan de zee te worden prijsgegeven. De compensatiemaatregel bestaat hier uit een kwaliteitsimpuls binnen het Natura 2000-gebied in de vorm van een beheerplan in de zin van art. 6 lid 1 Hrl, dat verder gaat dan waartoe art. 6 lid 2 Hrl verplicht. In het zeereservaat worden bepaalde gebruiksfuncties, waaronder ‘bestaand gebruik’, die negatieve gevolgen voor mariene natuurwaarden hebben, verboden of beperkt en wordt een aantal actieve beheersmaatregelen getroffen. De vaststelling van een beheerplan schept overigens nog geen juridische grondslag voor het nemen van maatregelen. Hiervoor moet

¹⁰⁸ Richtsnoeren p. 15.

¹⁰⁹ Richtsnoeren, p. 19.

¹¹⁰ ABRvS 16 juli 2003, 200205582/1 (WCT).

¹¹¹ ABRvS 26-1-2001, 200307350/1 (Tweede Maasvlakte). Overigens werd 1:1 compensatie ook niet vereist door de Europese Commissie, die overeenkomstig art. 6, lid 4, Hrl voorafgaand advies heeft uitgebracht vanwege het voorkomen van prioritaire habitatypes in het aangetaste Natura 2000-gebied.

gebruik worden gemaakt van de bestaande wettelijke instrumenten. De oppervlakte van het zeereservaat is 10 keer zo groot als het stuk zee dat verloren gaat.

10. Voorzorgbeginsel

Leemten in kennis en onzekerheden spelen in alle fase van de habitattoets een rol, het meest uitgesproken bij de passende beoordeling. Het is echter vaak ook onzeker of de compensatiemaatregelen het beoogde resultaat zullen hebben. De technische haalbaarheid moet worden beoordelen aan de hand van de beste wetenschappelijke kennis. Bij de keuze uit verschillende mogelijkheden moet de meest efficiënte compensatiemaatregel worden gekozen met de grootste kans op succes.¹¹²

In dergelijke situaties is het voorzorgbeginsel van toepassing. Compensatie is onvoldoende verzekerd indien er geen redelijke succesgarantie bestaat. Voor het project mag dan geen toestemming worden gegeven. Vanwege de lengte van deze publicatie wordt voor een bespreking hiervan verwezen naar een andere publicatie.¹¹³

De tenuitvoerlegging en resultaten van de compensatiemaatregelen moeten zorgvuldig en langdurig worden gemonitord. Dit moet in de vergunning worden geregeld, zoals is gebeurd in de vergunning voor het windmolenpark voor de kust bij Egmond.¹¹⁴

11. Verantwoordelijkheid voor de compensatie

In art. 6, lid 4, Hrl is slechts bepaald onder welke voorwaarden toestemming voor een project mag worden gegeven, maar niet wie verantwoordelijk is voor de naleving van deze voorwaarden. Ook de Commissie is van mening dat de kosten van de maatregelen door de initiatiefnemer worden gedragen, overeenkomstig het beginsel 'de vervuiler betaalt'. In de praktijk is de overheid ook nauw betrokken, omdat voor het project alleen toestemming mag worden verleend indien er een 'dwingende reden van groot maatschappelijk belang' mee gediend is. Er mag echter, financieel gezien, geen sprake zijn van staatssteun. Hiervan is geen sprake indien een onderneming voor rekening van de overheid werkzaamheden uitvoert conform de marktprijs.

In art. 19h Nbwet 1998 is bepaald dat voor een compensatieplichtige project de compensatieverplichting als voorschrift aan de vergunning wordt verbonden. Dit is enigszins merkwaardig omdat de vergunninghouder de naleving van de compensatieverplichting doorgaans niet (volledig) in zijn macht heeft, maar daarvoor afhankelijk is van de medewerking van de overheid. De overheid zal veelal bestuursbesluiten moeten nemen om compensatie mogelijk te maken en beschikt over de instrumenten die nodig zijn om de compensatiemaatregelen te nemen. De vergunninghouder is kan ook van anderen afhankelijk zijn omdat het doorgaans niet mogelijk is de compensatiemaatregelen te treffen op grondgebied waarover hij beschikkingsmacht heeft. De zoektocht naar een geschikte compensatielocatie mag niet worden beperkt tot locaties in eigendom van de vergunninghouder. Indien een lagere overheid bij het project is betrokken, bestaat eveneens het risico dat het zoekgebied te beperkt is.

¹¹² Richtsnoeren, p. 18.

¹¹³ H.E. Woldendorp, Boek (noot 1), p. 114-116.

¹¹⁴ ABRvS 28 december 2005, nr. 200506691/1. Zie ook: ABRvS 29 december 2004, nr. 200403380/1 (Hanzelijn); ABRvS 15 juli 2005, nr. 200504252/1 (mosselzaadinvanginstallaties).

12. Betrokkenheid van de Commissie

De Commissie kan op verschillende wijzen bij de compensatieverplichting zijn betrokken. Indien in het aangetaste Natura 2000-gebied prioritaire habitattypen of soorten¹¹⁵ voorkomen, moet in bepaalde gevallen, zoals bij de aanleg van de Tweede Maasvlakte, ingevolge art. 6, lid 4, Hrl eerst advies van de Commissie worden ingewonnen voordat voor een project toestemming mag worden verleend.¹¹⁶

In art. 6, lid 4, Hrl is voorts bepaald dat aan de Commissie wordt kennisgegeven van de genomen compensatiemaatregelen (geïmplementeerd in art. 19k, lid 2, Nbwet 1998¹¹⁷). De bedoeling hiervan is de Commissie in staat te stellen te onderzoeken of met de compensatiemaatregelen de algemene samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. Het gaat niet om het toestemmingsbesluit als zodanig.¹¹⁸ Ander dan de formulering van art. 6, lid 4, Hrl suggereert, moet blijkens de Richtsnoeren vooraf aan de Commissie worden kennisgegeven van het treffen van compensatiemaatregelen.¹¹⁹ De kennisgeving moet via de permanente vertegenwoordiging worden gedaan.¹²⁰

De Commissie wil ook vooraf op de hoogte worden gesteld van de aanwijzing van een compensatiegebied als Natura 2000-gebied volgens de Vrl, waarvoor strikt genomen evenmin een juridische grondslag bestaat. De lidstaten zijn namelijk verantwoordelijk voor de aanwijzing van dergelijke gebieden. Dit neemt niet weg dat het wel verstandig is om aan de wens van de Commissie te voldoen, omdat de Commissie altijd een inbreukprocedure kan openen. Het kan in de praktijk lastig zijn dan alsnog aan de wensen van de Commissie te voldoen en dit kan ook nadelige consequenties hebben voor de (verdere) uitvoering van het project.

Indien het compensatiegebied moet worden aangewezen als Natura 2000-gebied volgens de Hrl, kan de lidstaat een gebied niet zelfstandig aanwijzen maar moet de communautaire aanwijzingsprocedure worden gevolgd (art. 4 Hrl), hetgeen inhoudt dat de Commissie vooraf met de aanwijzing moet instemmen.

13. Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat de Commissie de verplichting ingevolge art. 6, lid 4, Hrl om in voorkomende gevallen compensatiemaatregelen te treffen, strikt interpreteert. Behoud van bestaande natuurwaarden is het uitgangspunt. Bovendien is compensatie secuur maatwerk. Dit lijkt mij terecht omdat, compensatiemaatregelen in de praktijk vaak niet worden uitgevoerd of niet het beoogde effect sorteren.¹²¹ Hier staat tegenover dat de maatschappelijke druk om een

¹¹⁵ Prioritaire habitattypen en soorten zijn met een sterretje aangeduid in bijlage I, onderscheidenlijk bijlage II, Hrl en genieten extra bescherming doordat de Commissie in bepaalde gevallen advies moet uitbrengen aan de lidstaat alvorens voor het project toestemming mag worden gegeven (art. 6, lid 4, Hrl). Er zijn geen prioritaire vogelsoorten.

¹¹⁶ De adviezen zijn gepubliceerd op de website van de Commissie.

¹¹⁷ Ingevolge art. 19k, lid 1, Nbwet 1998 moeten gedeputeerde staten, die in veel gevallen bevoegd gezag zijn voor vergunningverlening krachtens art. 19d Nbwet 1998, op hun beurt de Minister van LNV van genomen compensatiemaatregelen in kennis stellen.

¹¹⁸ A-G 27-10-2005, 209/04 (Oostenrijk).

¹¹⁹ Richtsnoeren, p. 21 en 23.

¹²⁰ Richtsnoeren, p. 25.

¹²¹ F. Neumann en H.E. Woldendorp, 'De Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn - of de invloed van het visdiefje en de nauwe korfslak op de ruimtelijke ordening in Europa', *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, 2002, p.

project uit te voeren, politiek, beleidsmatig en maatschappelijk, vaak zwaarder weegt dan de wens een Natura 2000-gebied te sparen. De nationale rechter lijkt vooralsnog iets minder strikt te toetsen, maar het is niet uitgesloten dat hij zijn koers verlegt nu gebleken is dat er vaak wat aan de uitvoering van de compensatiemaatregelen schort.

Tot slot worden nog enkele belangrijke rapporten genoemd, waarin wordt ingegaan op de uitvoering van de compensatieverplichting in de praktijk, opgesteld door of in opdracht van:

- het Natuurplanbureau/Alterra¹²²,
- de VROM-Inspectie¹²³,
- de Algemene Rekenkamer¹²⁴, en
- het LEI¹²⁵.

Het rapport van het Natuurplanbureau/Alterra schetst als eerste een beeld van de ervaringen met de naleving van de compensatieverplichting, dat is gebaseerd op onderzoek van voorbeelden uit de praktijk. Dit rapport geeft de problemen waar men tegenaan loopt, uitgebreid en overzichtelijk weer. De rapporten van de VROM-Inspectie en van de Algemene Rekenkamer kan men in feite zien als een actualisatie hiervan, gebaseerd op onderzoek van nieuwe voorbeelden. Het rapport van het LEI gaat in op de ervaringen die in het buitenland zijn opgedaan, vooral in Duitsland en in Engeland.¹²⁶

De rapporten hebben vooral betrekking op de compensatieverplichtingen die voortvloeien uit het Structuurschema Groene Ruimte, een planologische kernbeslissing ('pkb') op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (inmiddels vervangen door de Nota Ruimte, eveneens een pkb) voor gebieden die behoren tot de Ecologische Hoofdstructuur ('EHS-gebieden'), aangevuld met ervaringen bij de toepassing van de Flora- en faunawet en de Boswet. Uit de rapporten blijkt dat zich bij de toepassing van de compensatieverplichting veel problemen voordoen. Hierdoor wordt de compensatieverplichting in de praktijk slecht nageleefd.

De conclusies uit de hierboven omschreven onderzoeken gaan in grote lijnen ook op voor de naleving van de compensatieverplichting voor Natura 2000-gebieden. De beschermingsregimes zijn inhoudelijk namelijk vrijwel gelijk. Bovendien bestaat er feitelijk een grote overlap tussen de EHS-gebieden en de Natura 2000-gebieden. In de Nota Ruimte is aangegeven dat in een dergelijk geval de habitattoets zowel in het ruimtelijke spoor (EHS) als in het natuurbeschermingsspoor (Natura 2000) wordt toegepast, zodat er inhoudelijk geen verschil in toetsing is.¹²⁷

In aanvulling op genoemde rapporten kan nog worden gewezen op een belangrijk rapport, dat vooral betrekking heeft op de compensatieverplichting en de mogelijkheid van

42-50. Recentelijk heb ik een actualisatie van dit artikel gepubliceerd: H.E. Woldendorp, Natuurcompensatie volgens de Habitatrichtlijn (2); praktische ervaringen, *Journal flora en fauna*, 2008, p. 87-98.

¹²² W. Geertsema, I.M. Bouwma, W.P. Daamen, H.A.M. Meeuwssen, *Evaluatie beleid EHS en VHR-gebieden* Plan-bureauroport, Wageningen, Alterra, 2003.

¹²³ VROM Inspectie, *De uitvoering van het compensatiebeginsel; Bij ruimtelijke ingrepen in de Ecologische Hoofdstructuur*, Arnhem/Eindhoven: VROM-Inspectie Regio Oost/Regio Zuid, 2006.

¹²⁴ Algemene Rekenkamer, *Bescherming van natuurgebieden*, Kamerstukken 2006/07, 31 074, nrs. 1-2, ook te vinden op de website van Rekenkamer.

¹²⁵ J. Vader, P. Roza, T.A. Selnes, A. Gaaff, *Natuurcompensatie over de grens; Een analyse van natuurcompensatie in het buitenland*, ISBN/EAN: 978-90-8615-167-7, ook te vinden op de website van het LEI.

¹²⁶ In dit tijdschrift werd al eerder een overzicht van de belangrijkste resultaten van de studie van het LEI gegeven: J. Vader, A. Gaaff, Rendeert natuurcompensatie?, *Journal Flora en fauna*, 2006, p. 80-85. Deze publicatie wordt ter lezing aanbevolen omdat zij een duidelijk beeld geeft van de stand van zaken bij de toepassing van de compensatieverplichting in de praktijk.

¹²⁷ Op dit onderscheid wordt uitgebreider ingegaan in: H.E. Woldendorp, Natuurbescherming en ruimtelijke ordening (2), *Journal flora en fauna*, p. 151-158.

habitatreservering volgens de Hrl.¹²⁸ Dit rapport gaat in op de situatie in Engeland, maar is ook voor Nederland erg informatief.

¹²⁸ Andrew M. Dodd, EU Habitats Directive and Habitat Compensation; Spatial planning in England and implementing habitat compensation under Article 6(4) of the Habitats Directive, Oxford Brookes University, 2007.

BIJLAGE II

Kennisleemten, onzekerheden en het voorzorgbeginsel

Deze bijlage is ontleend aan: H.E. Woldendorp, Teksten en toelichting Wetgeving natuurbescherming, natuurbeschermingsaspecten van ruimtelijke ingrepen, Editie 2006-2007, SDU Uitgevers, 2006.

4.4 Omgaan met onzekerheden

Ook als ecologisch onderzoek naar beste vermogen is uitgevoerd, kunnen leemten in kennis blijven bestaan. Soms is omvangrijk en tijdrovend onderzoek nodig om deze leemten te verhelpen, zeker als dit nodig is om trends zichtbaar te maken of om rekening te kunnen houden met natuurlijke schommelingen van populaties. Zelfs dit is niet altijd voldoende om de gewenste zekerheid te verkrijgen, zoals bij de schelpdiervisserij in de Waddenzee. Ook de effecten van compensatiemaatregelen kunnen vaak moeilijk met zekerheid worden ingeschat. Meestal kunnen kennisleemten echter wel door aanvullend onderzoek worden weggenomen of verkleind. Indien een inventarisatie van beschermde soorten in een gebied leemten vertoont, zal een aanvullende inventarisatie moeten plaatsvinden. Een dergelijke inventarisatie kan niet altijd in elk gewenst jaargetijde plaatsvinden.¹²⁹ Hierdoor kan vertraging in de besluitvorming optreden, maar dit is onvoldoende reden om de inventarisatie achterwege te laten.

Redelijkerwijs kan niet worden gevergd dat alle mogelijke onderzoek moet worden gedaan, desnoods jarenlang, en dat overeenstemming over de resultaten en de interpretatie daarvan moet worden bereikt, voordat een positief besluit inzake toestemming voor een project kan worden genomen. Zelfs dan kan trouwens achteraf nog blijken dat van onjuiste veronderstellingen is uitgegaan en dat het besluit niet op goede gronden was genomen. De vraag is in welke gevallen ondanks de leemten in kennis voor een project toestemming mag worden gegeven en in welke gevallen niet.

Bij de vraag hoe in de besluitvorming met kennisleemten moet worden omgegaan is het voorzorgbeginsel uitgangspunt. Het voorzorgbeginsel is verwoord in art. 174 lid 2 van het EG-Verdrag. Het is de vraag of dit ook bij de toepassing van art. 6 Hrl geldt. Het beginsel wordt in art. 6 lid 3 Hrl niet uitdrukkelijk genoemd. Het bevoegd gezag mag pas toestemming voor een project geven indien het de zekerheid heeft verkregen dat het project geen significante nadelige gevolgen zal veroorzaken. Het begrip 'zekerheid' moet hier met een korreltje zout worden genomen. Absolute zekerheid is doorgaans niet te verwachten.¹³⁰ De ABRvS laat het vaak bij opmerkingen als '(...) is niet aannemelijk geworden dat (...)'.¹³¹ Bovendien heeft het bevoegd gezag een zekere beoordelingsvrijheid.

Toepassing van het voorzorgbeginsel betekent niet dat een project bij onzekerheid over de gevolgen nooit kan worden toegestaan. Uit de jurisprudentie van de ABRvS blijkt dat alle onderzoek moet zijn gedaan, waarmee een zo groot mogelijke zekerheid kan worden verkregen over het punt waarop onzekerheid bestaat. Indien het onderzoek tekortkomingen

¹²⁹ ABRvS 23 april 2003, nr. 200200160/1 (*M en R* 2003, 130).

¹³⁰ ABRvS 5 juli 1999, nr. E01.98.0240 (*JM* 1999, 14). Zie ook ABRvS 29 september 1998, nr. E02.95.0323 (*JM* 1999, 13).

¹³¹ ABRvS 1 mei 2002, nr. 200105355/1.

vertoont of zelfs helemaal niet heeft plaatsgevonden dan wel het onderzoek nog niet is afgerond en voortgezet onderzoek naar verwachting meer duidelijkheid zal brengen, kan voor een project vaak geen toestemming worden verleend.¹³²

Het voorzorgbeginsel verplicht het bevoegd gezag blijkens de jurisprudentie van de ABRvS alle beschikbare kennis te verzameld en bij de besluitvorming rekening te houden met eventuele onzekerheden. Het HvJ EG stelt dat op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake alle aspecten van een plan of project moeten worden geïnventariseerd. In art. 6 lid 3 Hrl wordt niet voorgeschreven volgens welke methode de beoordeling moet worden verricht.¹³³

Indien alles is gedaan wat redelijkerwijs mogelijk is en geen aanwijzingen zijn verkregen dat (significante) nadelige gevolgen voor de natuur zullen optreden, kan de activiteit vaak wel worden toegestaan, ook als geen volledige zekerheid bestaat.¹³⁴ Hierbij moet rekening worden gehouden met de complexiteit van de situatie, cumulatie van onzekerheden, de mate van zeldzaamheid en kwetsbaarheid van een habitatype of soort, de mate van vervangbaarheid van de natuurwaarden en de ernst en mogelijke onomkeerbaarheid van de gevolgen.¹³⁵

Voortschrijdend inzicht kan leiden tot een versoepeling van een eerder ingenomen standpunt.¹³⁶ Hiertoe kan monitoring van de ontwikkelingen in de praktijk verplicht worden gesteld.¹³⁷

De ABRvS heeft over de toepassing van het voorzorgbeginsel in het kader van de passende beoordeling prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie van de EG (HvJ EG).¹³⁸ Het HvJ EG heeft geoordeeld¹³⁹ dat het bevoegd gezag alleen toestemming voor een project mag verlenen, wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn. Met andere woorden, het bevoegd gezag moet er bijna zeker van zijn dat schadelijke gevolgen zullen uitblijven.

Deze inhoudelijke insteek, die is gericht op het resultaat van de onderzoeksinspanningen, wijkt enigszins af van de insteek van de ABRvS, die meer van een inspanningsverplichting lijkt uit te gaan.

Met het oog op het voorzorgbeginsel moeten een onderzoek en daarop gebaseerd besluit op de volgende punten zo veel mogelijk duidelijk geven.

¹³² ABRvS 20 maart 2002, nr. 200003711/1 (*M en R* 2002, 84, *JM* 2002, 63); ABRvS 24 november 2004, nr. 200304566/1 (IJburg) (*M en R* 2005, nr. 22); ABRvS 12 januari 2006, nr. 200507763/2; ABRvS 13 juli 2005, nr. 200408111/1 (*M en R* 2006, nr. 25; *JM* 2005, 106, met noot D. van der Meijden) (assimilatiebelichting).

¹³³ HvJ EG 7 september 2004 C-127/02 (*JM* 2004, 112).

¹³⁴ ABRvS 29 september 1998, nr. E02.95.0323 (*JM* 1999, 13); Vz. ABRvS 30 augustus 2000, nr. 200002592/1 (*JM* 2000, 151); Vz. ABRvS 24 mei 2002, nr. 200202673/1 (*M en R* 2002, 190K). Zie ook Vz. ABRvS 5 september 2003, nr. 200305486/1 (*M en R* 2004, 18). In de volgende uitspraak werd verder onderzoek ten onrechte achterwege gelaten, terwijl dit toch betrekkelijk eenvoudig zou zijn geweest: ABRvS 2-10-2002, nr. 200200513/1 (*JM* 2003, 128); ABRvS 29 december 2004, nr. 200403311/1 (*M en R* 2005, nr. 89).

¹³⁵ Zie ook conclusie A-G 29 januari 2004 in zaak C-127/02.

¹³⁶ Dit kan worden geïllustreerd met 2 zaken betreffende schelpenwinning. In haar uitspraak van 26 april 2001, nr. E01.99.0192 t/m 197 (*JM* 2001, 99) vond de ABRvS dat deze activiteit op grond van het voorzorgbeginsel terecht was beperkt. Later oordeelde de Vz. ABRvS in zijn uitspraak van 21 augustus 2001, nr. 200203812/1 (*JM* 2002, 38) dat op grond van nader onderzoek dat sindsdien had plaatsgevonden meer ruimte voor schelpenwinning kon worden geboden. Zie ook: ABRvS 29 december 2004, nr. 200403380/1 (Hanzelijn) (*M en R* 2005, nr. 90).

¹³⁷ ABRvS 29 december 2004, nr. 200403380/1 (Hanzelijn) (*M en R* 2005, nr. 90); ABRvS 15 juli 2005, nr. 200504252/1 (mosselzaadinvanginstallaties); ABRvS 28 december 2005, nr. 200506691/1 (windmolenpark. Zie ook de vergunningen voor windmolenparken op zee, die tal van monitoringsvoorschriften bevatten).

¹³⁸ ABRvS 27 maart 2002, nrs. 200000690/1 en 200101670/1 (*M en R* 2002, 87; *JM* 2002, 76).

¹³⁹ HvJ EG 7 september 2004, C-127/02 (*JM* 2004, 112).

- **Zijn er leemten in kennis?**
- **Om wat voor soort leemte gaat het ? Er kan sprake zijn van een gebrek aan gegevens die door inventarisaties zijn verkregen of een leemte in kennis waardoor geen uitspraken kunnen worden gedaan en zelfs moeilijk een deskundigeninschatting valt te maken.**
- **Hoe groot is de leemte? Is niet volledig zeker dat het project geen gevolgen heeft of is vrijwel zeker dat het project significante gevolgen heeft?**
- **Zijn deze leemten in kennis weg te nemen? Zo ja, op welke wijze en binnen welke termijn, kan op de resultaten van aanvullend onderzoek worden gewacht? Zo nee, waarom niet?**
- **Kan een deskundigeninschatting worden gemaakt omtrent de ontbrekende gegevens ?**
- **Is al het mogelijke gedaan om de ontbrekende kennis te verwerven?**
- **Heeft de leemte tot gevolg dat geen conclusie kan worden getrokken, waarop het te nemen besluit inzake toestemming voor het project kan worden gebaseerd?**
- **Wat betekent de leemte voor het besluit inzake toestemming voor het project, rekening houdend met de aard en het belang van het habitatype, de soort of het gebied in kwestie?**
- **Wat wordt er gedaan om de leemte in kennis op een later tijdstip te verhelpen? Is een monitoringsprogramma voorgenomen om de ontbrekende gegevens alsnog te verkrijgen? Wat betekenen later verkregen gegevens voor het besluit?**

BIJLAGE III

Procedurele aspecten van Europese inbreukprocedures

Deze bijlage is ontleend aan: H.E. Woldendorp, Procedurele aspecten van Europese inbreukprocedures op het terrein van het milieubeheer, *Milieu en Recht*, 2002, p. 130-136

1. Inleiding

In het april-nummer van dit tijdschrift is ingegaan op de bemoeienis van de Europese Commissie (hierna aangeduid als de Commissie) met de naleving door Nederland van het Europese recht op het terrein van de natuurbescherming¹⁴⁰. In vervolg hierop wordt in dit nummer aandacht besteed aan de bemoeienis van de Commissie op het terrein van het milieubeheer. De artikelen hebben een verschillend gezichtspunt. Op het onderwerp natuurbescherming werd inhoudelijk ingegaan. Het onderwerp milieubeheer lijkt zich echter minder te lenen voor een samenhangende inhoudelijke bespreking doordat de onderwerpen van de verschillende richtlijnen te zeer uiteenlopen. Daarom is er in dit artikel voor gekozen in te gaan op de procedurele aspecten van de bemoeienis van de Commissie. Deze worden geïllustreerd met voorbeelden die zijn ontleend aan richtlijnen en verordeningen op het terrein van het milieubeheer¹⁴¹.

Het is, vanuit Brussels perspectief bezien, opvallend dat natuurbescherming en milieubeheer in Nederland tot nu toe min of meer gescheiden beleidsterreinen zijn. De wettelijke regelingen op beide terreinen leiden verschillende levens. Er zijn verschillende ministers verantwoordelijk voor: de Minister van LNV voor natuurbescherming, de Minister van VROM voor milieubeheer.

Pas met de nieuwe Natuurbeschermingswet 1998¹⁴² zal er een duidelijke inhoudelijke en procedurele verbinding tussen de beleidsterreinen tot stand komen. Deze wet gaat voorzien in een vergaande coördinatieregeling van vergunningprocedures. In gevallen waarin een vergunning op grond van de Wet milieubeheer is vereist, zal geen afzonderlijke vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 meer zijn vereist.

Ook bij de Commissie is het echter niet zo dat alle milieuzaken door het Directoraat Generaal (DG) Milieuzaken worden behandeld. De scheidslijnen lopen daar echter anders dan in Nederland. Indien de richtlijn andere doelstellingen dan alleen milieubescherming heeft, zijn veelal andere DG's dan DG Milieuzaken verantwoordelijk. Dit is het geval bij de meeste richtlijnen die tevens zijn gericht op het tegengaan van nadelige beïnvloeding van het handelsverkeer als gevolg van ongelijkheden in regelgeving van de lid-staten (harmonisatie). Voorbeelden hiervan zijn richtlijnen over luchtverontreiniging of geluidsoverlast, veroorzaakt door voertuigen, of richtlijnen over milieugevaarlijke stoffen.

In dit artikel komen de volgende vragen aan de orde.

¹⁴⁰ H.E. Woldendorp, Europese actiepunten inzake het Nederlandse natuurbeschermingsbeleid, *Milieu en Recht* 2002, p.

¹⁴¹ Voor voorbeelden op het terrein van de natuurbescherming wordt verwezen naar het artikel in het april-nummer van dit tijdschrift.

¹⁴² De datum van inwerkingtreding van deze wet, die reeds in 1998 in het Staatsblad is bekendgemaakt, is opnieuw uitgesteld. De reden hiervan is dat de wet eerst met de habitatrichtlijn in overeenstemming moet worden gebracht. Voor een toelichting wordt verwezen naar april-nummer van dit tijdschrift.

Welke taak heeft de Commissie bij de controle op de naleving van het gemeenschapsrecht door de lid-staten? Hoe voert zij deze taak uit? Welke aanleidingen kunnen er voor de Commissie zijn om tegen een lid-staat een inbreukprocedure te openen? Kan zij ook inbreukprocedures openen waartoe zij zelf het initiatief neemt? Hoe verloopt een inbreukprocedure? Wat beoogt de Commissie in een inbreukprocedure te bereiken en vooral ook: wat niet? Wat zijn de rechten van burgers¹⁴³?

Ten slotte gaan Philip Drost en ondergetekende in een afzonderlijk artikel dat eveneens in dit nummer is geplaatst, in op de openbaarheidsaspecten van inbreukprocedures.

De indeling van het artikel is als volgt.

In paragraaf 2 wordt aangegeven welke aanleidingen er voor de Commissie kunnen zijn om een inbreukprocedure tegen een lid-staat te openen.

In paragraaf 3 worden de achtereenvolgende fasen van de inbreukprocedure beschreven.

2. Aanleidingen voor een inbreukprocedure

Er kunnen voor de Commissie verschillende aanleidingen bestaan om een inbreukprocedure tegen een lid-staat te openen. Het doel van een inbreukprocedure is te bewerkstelligen dat de lid-staat aan zijn communautaire verplichtingen voldoet.

Ongeacht de aanleiding verloopt de procedure op dezelfde wijze. Alleen de fase die aan de eigenlijke procedure voorafgaat, kan verschillen.

Aanleidingen voor het openen van een inbreukprocedure kunnen zijn:

1. een eigen onderzoek van de Commissie;
2. een vraag van een lid van het Europese Parlement;
3. een klacht van een burger of een particuliere organisatie.

2.1 Een eigen onderzoek van de Commissie

a. Onderzoek van de omzetting van richtlijnen in nationale regelgeving

De Commissie onderzoekt of de lid-staten de Europese richtlijnen tijdig, volledig en juist in het nationale recht hebben omgezet.

Aan het eind van de termijn die in de desbetreffende richtlijn voor implementatie is gesteld, moeten de lid-staten hun implementatiemaatregelen aan de Commissie hebben toegezonden. Enige tijd na het verstrijken van de implementatietermijn gaat de Commissie na of zij van alle lid-staten maatregelen heeft ontvangen. Indien dit niet het geval is, opent de Commissie ‘automatisch’ een inbreukprocedure. Deze procedure heeft tot doel dat de betrokken lid-staat alsnog de vereiste maatregelen neemt en aan de Commissie toezendt. Een dergelijke inbreukprocedure wordt doorgaans gesloten zodra de Commissie de maatregelen heeft ontvangen.

Indien de Commissie na een inhoudelijk onderzoek van de maatregelen van mening is dat er nog wat aan de implementatie schort, opent zij (veelal) een nieuwe inbreukprocedure.

In een inbreukprocedure kunnen ook op het eerste gezicht nogal formeel lijkende punten aan de orde komen, zoals kleine verschillen in begrippen en begripsomschrijvingen.

¹⁴³ Voor een uitvoeriger bespreking van de vraag wat burgers en natuur- en milieu-organisaties met het indienen van een klacht bij de Commissie kunnen bereiken, wordt verwezen naar mijn bijdrage aan het boek dat dit najaar zal verschijnen ter gelegenheid van het afscheid van K. van der Zwiep bij de Wadden Vereniging.

Zo heeft de Commissie tegen Nederland een inbreukprocedure geopend wegens ontoereikende omzetting van de IPPC-richtlijn¹⁴⁴. Een van de punten waarover de Commissie aan Nederland vragen heeft gesteld, betrof de omzetting van het BAT¹⁴⁵-beginsel. Dit beginsel komt in de Wet milieubeheer voor als het ALARA¹⁴⁶-beginsel. Hoewel de lid-staten juist ten aanzien van begrippen en begripsomschrijvingen, ook blijkens de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG, enige ruimte hebben om deze niet woordelijk uit een richtlijn over te nemen, bleek de Commissie er in dit geval wel groot belang aan te hechten dat in alle lid-staten gelijke begrippen en begripsomschrijvingen worden gehanteerd. De reden is dat het hier gaat om een van de uitgangspunten van de richtlijn bij het opleggen van milieumaatregelen. Indien de lid-staten op dit punt verschillende begrippen en omschrijvingen hanteren, kan dit er niet alleen toe leiden dat het milieu in de ene lid-staat minder wordt beschermd dan in de andere, maar ook dat bedrijven in de lid-staten verschillend worden behandeld, met alle gevolgen van dien voor de internationale concurrentiepositie van de bedrijven.

Om vergelijkbare redenen heeft de Commissie er op aangedrongen dat Nederland enkele begrippen in de regelgeving inzake afvalstoffen met de kaderrichtlijn afval¹⁴⁷ in overeenstemming brengt. De Nederlandse regering betoogde dat er helemaal geen verschillen bestonden. De Commissie betwistte dit, maar vond het bovendien op zich al ongewenst dat verschil van mening mogelijk was over de vraag of begrippen en begripsomschrijvingen in Nederland inderdaad op dezelfde wijze worden uitgelegd en toegepast als in de andere lid-staten. Afvalstoffen zijn bij uitstek voorwerp van handel tussen de lid-staten. Deze grensoverschrijdende handel moet in alle lid-staten onder dezelfde voorwaarden mogelijk zijn. Bevordering van de handel in afvalstoffen die nog nuttig kunnen worden toegepast, is zelfs een belangrijke doelstelling van de Europese verordening die hierop van toepassing is¹⁴⁸. Volgens de Commissie zou een verschil in begrippen en begripsomschrijvingen tot een afwijkende benadering van de afvalstoffenproblematiek in Nederland kunnen leiden. Zo had Nederland volgens de Commissie in een groot aantal gevallen aan bedrijven ten onrechte geen vergunning verleend voor de overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen naar andere lid-staten. Hierdoor was, althans volgens de Commissie, het milieudoel van de verordening, bevordering van de nuttige toepassing van afvalstoffen, niet bereikt, terwijl ook de handel tussen de lid-staten nadelig was beïnvloed en de belangen van de betrokken bedrijven waren geschaad.

De inbreukprocedure kan een zeer beperkt punt betreffen, maar ook breed uitwaaien en in feite een groot aantal afzonderlijke punten omvatten. In de laatst besproken inbreukprocedure ging het niet alleen om het begrip afvalstoffen en de omschrijving daarvan en om de weigeringscriteria die in Nederland worden gehanteerd voor vergunningverlening voor de uitvoer van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen. Het ging ook over de wijze waarop onderscheid wordt gemaakt tussen voor nuttige toepassing, onderscheidenlijk verwijdering, bestemde afvalstoffen. De vraag was met name of dit onderscheid mag worden gebaseerd op

¹⁴⁴ Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging.

¹⁴⁵ BAT = Best available techniques. Bedrijven moeten ter voorkoming of beperking van nadelige gevolgen voor het milieu de best beschikbare technische maatregelen nemen.

¹⁴⁶ ALARA = As low as reasonably achievable. Bedrijven moeten ter voorkoming of beperking van nadelige gevolgen voor het milieu de beste maatregelen nemen, tenzij deze redelijkerwijs niet kunnen worden gevergd. Met name deze laatste toevoeging zou er in de ogen van de Commissie toe kunnen leiden dat in Nederland minder vergaande maatregelen worden voorgeschreven dan door de richtlijn vereist.

¹⁴⁷ Richtlijn van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (75/442/EEG).

¹⁴⁸ Verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap.

de milieu-aspecten van de afvalstof, zoals Nederland wil, of dat uitsluitend de bestemming die degene die zich van een afvalstof ontdoet, aan de afvalstof geeft, bepalend is, zoals de Commissie van mening was. Tenslotte was ook nog de vraag aan de orde of Afvalverbranding Rijnmond (AVR) nog steeds (zoals het Hof van Justitie van de EG al eerder had geoordeeld) in strijd met het gemeenschapsrecht een monopoliepositie in de afvalverwerkingssector bekleedde en of zij van die positie misbruik maakte. Al deze vragen hebben belangrijke consequenties voor het afvalstoffenbeleid in Nederland en voor de bedrijven die daarmee te maken hebben.

Soms gaat het in een inbreukprocedure wèl om tamelijk onbenullige zaken. Hierbij moet echter worden bedacht dat de Commissie geen criteria heeft om aan te geven welke punten belangrijk zijn en welke punten niet. Bovendien kan de Commissie de gevolgen van een onvolledige of onjuiste implementatie niet altijd overzien en ook niet altijd beoordelen of burgers in de nationale context door deze verschillen in hun belangen worden geschaad. Het zou bijvoorbeeld heel moeilijk zijn om aan te tonen dat bedrijven volgens het Alara-beginsel andere milieumaatregelen krijgen opgelegd dan volgens het Bat-beginsel. Waar het de Commissie om gaat is dat dit op grond van verschillen in regelgeving theoretisch al niet eens mogelijk moet zijn.

Ook met het oog op de gelijke behandeling van de lid-staten wil de Commissie niet in dit soort discussies terechtkomen. Als de ene lid-staat zich met reden zou kunnen beroepen op een minder strenge behandeling van een andere lid-staat en eveneens om een soepeler behandeling zou gaan verzoeken, komt de Commissie op een hellend vlak terecht. De Commissie heeft zelfs niet eens de bevoegdheid om in te stemmen met afwijkingen van het Europese recht door lid-staten indien de richtlijn daarin niet voorziet. In feite zou dan sprake zijn van een wijziging van de richtlijn. De Commissie heeft de taak om de naleving van de richtlijn door de lid-staten te controleren en tegen schendingen van het gemeenschapsrecht op te treden. Hierbij heeft de Commissie wel enige beoordelingsvrijheid. Zij mag werkelijk onbelangrijke verschillen tussen de nationale regelgeving en de richtlijn door de vingers zien. Zij mag een lid-staat ook het voordeel van de twijfel geven, zoals gebeurde in een later te bespreken procedure over de regelgeving inzake de drempelwaarden voor milieu-effectrapportage voor baggerwerkzaamheden. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt eveneens dat de lid-staten richtlijnen niet woordelijk in de nationale regelgeving hoeven over te nemen. Indien dat wel nodig is en er geen ruimte is voor verschillen in aanpak en bewoordingen in de regelgeving van de lid-staten, verdient een verordening de voorkeur boven een richtlijn.

b. Onderzoek van de toepassing van richtlijnen door de nationale autoriteiten

De Commissie kan ook op andere wijze overtredingen van het gemeenschapsrecht op het spoor komen. Hierbij gaat het meer om onderzoek van de toepassing van richtlijnen door de nationale autoriteiten dan om onderzoek van de omzetting van de richtlijnen in nationale regelgeving.

Richtlijnen kunnen voorzien in de verplichte inschakeling van de Commissie. De nitraatrichtlijn¹⁴⁹ bijvoorbeeld verplicht lid-staten aan de Commissie goedkeuring te vragen indien zij willen toestaan dat grotere hoeveelheden mest op de bodem worden gebracht dan de hoeveelheden die in de richtlijn zijn genoemd. Nederland is dit van plan en heeft daarom een zogenaamd derogatieverzoek bij de Commissie ingediend. De Commissie heeft dit verzoek

¹⁴⁹ Richtlijn van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (91/676/EEG).

nog niet ingewilligd. Tegelijkertijd loopt er tegen Nederland een inbreukprocedure over de implementatie van de nitraatrichtlijn. Deze procedure is door de Commissie geopend naar aanleiding van een onderzoek van de implementatie van de richtlijn door Nederland, als bedoeld onder a. Deze procedure is inmiddels bij het Hof van Justitie aanbeland. De Commissie verwijt Nederland onder meer dat in de Nederlandse regelgeving ten onrechte reeds van de normen wordt uitgegaan, waarop het derogatieverzoek betrekking heeft, zonder de inwilliging van dit verzoek door de Commissie af te wachten. Sterker nog, de Commissie had in een eerste reactie op het verzoek zelfs al aangegeven dat zij niet van plan was het verzoek in de ingediende vorm goed te keuren. De inbreukprocedure liep overigens al op het moment waarop Nederland het derogatieverzoek indiende. Zou de Commissie wel hebben ingestemd met het derogatieverzoek, dan zou zij hier in de lopende inbreukprocedure rekening mee hebben gehouden. De Commissie toetst in de inbreukprocedure ‘ex nunc’. Het is haar er niet om te doen de lid-staten te achtervolgen met in het verleden begane misstappen (‘ex tunc’).

Daarentegen mag de Commissie de grondslag van de inbreukprocedure niet zo maar veranderen en de lid-staat niet plotseling met nieuwe verwijten confronteren. Tot de fase van het met redenen omkleed advies (dit wordt in het hiernavolgende besproken) is dit binnen bepaalde grenzen nog wel mogelijk. In het verzoekschrift aan het Hof van Justitie is de Commissie echter gehouden aan de gronden die zij in het met redenen omkleed advies heeft genoemd. Het Hof controleert of de lid-staat de mogelijkheid heeft gehad zich tegen alle door de Commissie gemaakte verwijten te verweren. Hiervoor is de fase van de ingebrekestelling bedoeld. Het komt er op neer dat de Commissie zich moet laten leiden door de keuzen die zij aan het begin van de inbreukprocedure heeft gemaakt. Indien de Commissie in het verzoekschrift aan het Hof nieuwe gronden heeft aangevoerd, worden deze door het Hof buiten beschouwing gelaten. Wil de Commissie het over een andere boeg gaan gooien, dan moet zij een nieuwe inbreukprocedure beginnen. Hieraan zijn in beginsel geen beperkingen gesteld. Over de implementatie van een richtlijn kunnen zelfs verschillende inbreukprocedures tegelijkertijd lopen. Zo liepen er tegen België tegelijkertijd vier inbreukprocedures over de omzetting van de nitraatrichtlijn in het nationale recht. Als naast inbreukprocedures over de omzetting van richtlijnen ook inbreukprocedures over de toepassing van richtlijnen worden meegeteld, kunnen er zelfs tientallen procedures over één richtlijn lopen. Tegen sommige lid-staten lopen wel honderd procedures die betrekking hebben op de vogelrichtlijn¹⁵⁰ en de habitatrichtlijn¹⁵¹.

Indien de lid-staat besluit niet te wachten op een door de richtlijn vereiste goedkeuring van de Commissie of besluit een verplicht in te winnen advies van de Commissie niet op te volgen (bijvoorbeeld het door de habitatrichtlijn voorgeschreven advies met betrekking tot projecten die nadelige gevolgen kunnen hebben voor prioritare habitats en planten- of diersoorten), kan de Commissie besluiten een inbreukprocedure tegen de lid-staat te openen. Dit is ook mogelijk als het advies niet bindend is. De Commissie kan namelijk altijd een inbreukprocedure tegen een lid-staat openen als zij van mening is dat de lid-staat het gemeenschapsrecht heeft geschonden. Het is de eigen verantwoordelijkheid van de lid-staat of zij intussen de gewraakte regelgeving blijft toepassen of verder gaat met de uitvoering van het project. De Commissie heeft in de inbreukprocedure geen bevoegdheden om dit tegen te houden, zoals in paragraaf 3 zal worden toegelicht.

Sommige richtlijnen verplichten de lid-staten regelmatig aan de Commissie te rapporteren over de toepassing van de desbetreffende richtlijn. Door een onderzoek van de rapporten kan

¹⁵⁰ Richtlijn van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (79/409/EEG).

¹⁵¹ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

de Commissie tot de conclusie komen dat de lid-staat het niet zo nauw met de communautaire verplichtingen heeft genomen. Zo moeten de lid-staten op grond van de zwemwaterrichtlijn¹⁵² regelmatig aan de Commissie rapporteren over de kwaliteit van het zwemwater en de controle daarvan. De lid-staten moeten de kwaliteit van de als zwemwater aangewezen wateren met een bepaalde frequentie bemonsteren ten aanzien van een aantal in de richtlijn aangegeven parameters. De cijfers worden door de Commissie getoetst aan de vereisten die in de richtlijn aan de kwaliteit van het zwemwater zijn gesteld. Nederland is onlangs door het Hof van Justitie veroordeeld wegens een tekort schietende implementatie van de zwemwaterrichtlijn. Het ging in deze inbreukprocedure aanvankelijk niet alleen om de toepassing van de richtlijn, maar ook om de omzetting van de richtlijn in Nederlandse regelgeving. Dit laatste punt kon door Nederland lopende de procedure worden opgelost door aanpassing van de regelgeving. De Commissie heeft het punt vervolgens laten vallen.

Tenslotte kan het ook voorkomen dat de Commissie min of meer toevallig op een overtreding van het gemeenschapsrecht stuit, bijvoorbeeld naar aanleiding van publicaties in de pers of in gesprekken met ambtenaren, vertegenwoordigers van organisaties of deskundigen in het kader van formeel of informeel overleg.

Een toevallige ontdekking van een schending van het gemeenschapsrecht vond bijvoorbeeld plaats in het kader van de behandeling door de Commissie van een aanvraag door Nederland van een Europese subsidie voor de verdieping van de vaarweg in het Ketelmeer. De beleidslijn van de Commissie is tegenwoordig dat geen subsidies meer worden toegekend voor projecten die strijdig zijn met het Europese recht. Daarom worden infrastructuurprojecten door DG Milieuzaken getoetst op mogelijk strijdigheid met richtlijnen op de terreinen van natuurbescherming en milieubeheer. In dit geval was al bij DG Transport het vermoeden gerezen dat voor het project in het Ketelmeer in strijd met de mer-richtlijn¹⁵³ geen milieu-effectrapportage had plaatsgevonden. Ook bestond twijfel of de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn wel goed waren toegepast. Er werd een inbreukprocedure geopend om dit verder uit te zoeken.

In deze procedure constateerde de Commissie terloops ook nog dat de Nederlandse regelgeving ter zake van milieu-effectrapportage voor baggerwerkzaamheden enige mankementen vertoonde, reden om een afzonderlijke inbreukprocedure te openen teneinde ook dit verder uit te zoeken. Uiteindelijk konden deze procedures worden gesloten nadat Nederland de vragen van de Commissie (min of meer) bevredigend had beantwoord. De Commissie nam er genoegen mee dat de door de richtlijnen voorgeschreven onderzoeken naar inhoud en strekking waren uitgevoerd, al bleven wel wat vragen bestaan over het hoe en waarom van deze onderzoeken. De in de Nederlandse regelgeving gehanteerde drempelwaarden voor baggerwerkzaamheden kregen ook het voordeel van de twijfel, omdat de Commissie geen bewijs had dat er zonder voorafgaande milieu-effectrapportage projecten mogen worden uitgevoerd, die belangrijke nadelige gevolgen voor natuur of milieu kunnen hebben.

Bij het voorgaande moet worden aangetekend dat het laatste oordeel in inbreukprocedures bij het Hof van Justitie berust. Zo lang het Hof geen uitspraak heeft gedaan, staat het dus nog geenszins vast dat de lid-staat inderdaad het gemeenschapsrecht heeft geschonden. Dit is alleen de mening van de Commissie. In de eerste fase van de procedure kan het zelfs zo zijn dat ook de Commissie nog geen standpunt heeft ingenomen over een mogelijke schending van het communautaire recht door de lid-staat. De procedure heeft in die fase vooral als doel de

¹⁵² Richtlijn van de Raad van 8 december 1975 betreffende de kwaliteit van het zwemwater (76/160/EEG).

¹⁵³ Richtlijn van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (85/337/EEG).

Commissie in staat te stellen zich een mening te vormen. Verreweg het grootste aantal procedures kan worden gesloten zonder dat de Commissie het Hof om een uitspraak heeft verzocht. Reden hiervoor is in de meeste gevallen dat niet gebleken is van een schending van het gemeenschapsrecht, althans schending niet kan worden bewezen, of dat de lid-staat intussen de vereiste maatregelen heeft genomen.

2.2 Vragen van leden van het Europese Parlement

De Commissie kan ook een inbreukprocedure openen naar aanleiding van een vraag van een lid van het Europese Parlement. Ook in dit geval neemt de Commissie zelf het initiatief om een onderzoek in te stellen. Vragen van parlementsleden gaan, wat Nederland betreft, meestal over natuur en zelden over milieu. Kennelijk zijn milieu-onderwerpen minder politiek gevoelig, een uitzondering als genetische modificatie daargelaten. Wellicht zijn milieu-onderwerpen ook te technisch van aard en daardoor voor politici en de gemiddelde burger weinig aansprekend. Zelfs over de implementatie van de nitraatrichtlijn zijn niet of nauwelijks vragen gesteld, terwijl dit toch echt een zeer belangrijke zaak is. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat milieu-richtlijnen minder aanknopingspunten bieden om projecten tegen te houden, die om wat voor reden ook door sommigen ongewenst worden geacht ('not in my backyard'). Om deze reden worden ook regelmatig vragen gesteld en klachten ingediend over de toepassing van de mer-richtlijn.

Alle inbreukprocedures die de Commissie de afgelopen jaren tegen Nederland heeft geopend naar aanleiding van vragen van leden van het Europese Parlement zijn spoedig weer gesloten. Er bleek in geen enkel geval sprake te zijn van schending van het Europese recht.

2.3 Klacht van een burger of een particuliere organisatie

Elke burger of particuliere organisatie kan bij de Europese Commissie een klacht indienen over de naleving van het Europese recht door de autoriteiten van een lid-staat. Aan het indienen van een klacht worden geen eisen gesteld. Er zijn geen kosten aan verbonden en men hoeft geen belanghebbende te zijn. In zoverre is de toegang tot de Europese Commissie voor de burger dus veel beter verzekerd dan de toegang tot het Hof van Justitie van de EG. Hieraan worden, zoals bekend, zeer zware eisen gesteld. Natuur- en milieubeschermingsorganisaties komen zelfs helemaal niet in aanmerking. Overigens bestaat alleen ten aanzien van besluiten van communautaire instellingen, met name de Commissie, toegang tot het Hof. Burgers kunnen geen zaken aan het Hof voorleggen over de toepassing van het gemeenschapsrecht door de lid-staten, laat staan dat er een Europese rechtsgang is om zaken tegen andere burgers aan te spannen. Wel kan de nationale rechter in een zaak prejudiciële vragen aan het Hof stellen teneinde op een bepaald punt een algemene interpretatie van het gemeenschapsrecht te verkrijgen. De nationale rechter betreft deze uitleg bij zijn beslissing in de zaak die op nationaal niveau speelt.

Dat er naar verhouding weinig klachten bij de Commissie tegen Nederland worden ingediend, hangt waarschijnlijk samen met de goede rechtsbeschermingsmogelijkheden op nationaal niveau en de, in het algemeen genomen, goede omzetting van richtlijnen in het Nederlandse recht.

Een klacht kan op elk moment worden ingediend. Het ongestructureerde en onvoorspelbare karakter van klachtprocedures is lastig voor de lid-staten. Een klacht kan ook worden ingediend nadat het besluit is genomen en onherroepelijk is geworden. Procedures achteraf

kunnen leiden tot vertraging van het project. De milieu-effectrapportage voor dijkversterkingsprojecten was hiervan een voorbeeld. Deze zaak heeft al geleid tot een veroordeling door het Hof van Justitie en een aanpassing van de nationale regelgeving. Nog steeds lopen er klachtprocedures over de toepassing van de richtlijn inzake milieu-effectrapportage in afzonderlijke gevallen.

3. De achtereenvolgende fasen van de inbreukprocedure

De inbreukprocedure wordt in art. 226 van het EG-Verdrag in globale bewoordingen omschreven. Hieruit krijgt men echter nauwelijks een indruk van het verloop ervan in de praktijk.

3.1 Eerste onderzoeksfase (pre art. 226-brief)

In geval van een vraag van een lid van het Europese Parlement of een klacht, gaat de Commissie vaak niet meteen over tot verzending van een ingebrekestelling op grond van art. 226 van het EG-Verdrag, de eerste officiële stap in de inbreukprocedure.

Indien de ambtelijke diensten van de Commissie na onderzoek van de zaak tot de conclusie komen dat er geen gemeenschapsrecht in het geding is dan wel geen sprake is van een schending daarvan, wordt de zaak meteen gesloten. Hiervoor is een beslissing van de Commissie nodig. De klager wordt schriftelijk ingelicht over het voornemen van de diensten van de Commissie om aan de Commissie voor te stellen de zaak te sluiten en hij wordt tevens in de gelegenheid gesteld daarover zijn mening te geven en aanvullend bewijs te leveren dat het gemeenschapsrecht is geschonden.

In gevallen waarin de diensten van de Commissie niet over voldoende informatie beschikken om zich over de zaak een oordeel te kunnen vormen, sturen zij een zogenaamde pre art. 226-brief. Hierin vragen zij de lid-staat om inlichtingen over de zaak te verstrekken en aan te geven hoe aan de communautaire verplichtingen gevolg is gegeven.

De gangbare aanduiding van de procedure als een 'inbreukprocedure' wekt een verkeerde indruk. In de eerste fase van de procedure stelt de Commissie namelijk nog niet dat de lid-staat een inbreuk op het gemeenschapsrecht heeft gemaakt. Ook de hierna te bespreken fase van de ingebrekestelling is officieel een onderzoeksfase, al wordt zij door de lid-staten meestal niet ervaren alsof er nog niets aan de hand is.

De normale termijn voor beantwoording van een pre art. 226-brief is 2 maanden, soms korter. De lid-staat kan verzoeken om verlenging van de termijn. Dit wordt meestal toegestaan, met ten hoogste de oorspronkelijk gegunde termijn. Indien hierdoor een ongewenste vertraging van de procedure zou optreden, staat de Commissie een kortere verlenging toe.

Naar aanleiding van het antwoord van de lid-staat op de pre art. 226-brief kunnen de diensten van de Commissie tot de conclusie komen dat het gemeenschapsrecht niet van toepassing is of niet is geschonden. In dat geval wordt de zaak gesloten na een daartoe strekkend besluit van de Commissie zelf, op voorstel van de diensten. De klager wordt hierover vooraf ingelicht en in de gelegenheid gesteld op de voorgenomen sluiting te reageren. Van het besluit van de Commissie tot sluiting wordt hij eveneens op de hoogte gesteld. Indien de inbreukprocedure is geopend naar aanleiding van een vraag van een lid van het Europese Parlement, is het niet gebruikelijk om het betrokken parlementslid in te lichten welke resultaten het onderzoek dat naar aanleiding van zijn vraag is ingesteld, heeft opgeleverd. Ook de betrokken lid-staat wordt niet ingelicht. De Commissie maakt wel regelmatig een overzicht van gesloten zaken in het Publicatieblad van de EG bekend. De Commissie verstrekt geen kopieën van stukken die in het kader van de inbreukprocedure worden verstuurd of ontvangen. Door het gebrek aan

openbaarheid van stukken is het verloop van de inbreukprocedure voor anderen dan de Commissie en de betrokken lid-staat moeilijk te volgen. Terwijl de klager in elk geval nog in hoofdlijnen wordt ingelicht, zijn anderen zelfs aangewezen op de korte persberichten die de Commissie over lopende inbreukprocedures uitgeeft.

Op de openbaarheid van stukken wordt in een afzonderlijk artikel ingegaan, dat eveneens in dit nummer is geplaatst.

Het voorgaande geldt ook indien in een latere fase van de procedure tot sluiting wordt overgegaan.

Indien de Commissie na een eerste onderzoek van de zaak de indruk heeft dat een lid-staat een richtlijn niet goed in het nationale recht heeft omgezet of niet goed heeft toegepast, stuurt zij de lid-staat meteen een ingebrekestelling op grond van art. 226 van het EG-Verdrag.

3.2 Beslissing door de Commissie

De Commissie komt vier keer per jaar voor beslissingen in door haar diensten voorgelegde milieu- en natuurzaken bijeen en neemt dan tegelijkertijd in alle zaken die op de agenda staan, een besluit over de volgende stap in de inbreukprocedure. Er is een tweedeling gemaakt, waardoor elke afzonderlijke zaak om de vergadering aan de orde komt, dus eens in de zes maanden. In de tussentijd neemt de Commissie in een zaak gewoonlijk geen beslissingen. Een groot deel van deze periode is overigens de lid-staat aan zet, die antwoord moet geven op een brief die de Commissie naar aanleiding van de voorgaande vergadering heeft gestuurd. Bij wijze van uitzondering kan de Commissie ook tussentijds beslissingen nemen in een andere vergadering.

Op een normale vergadering over natuur- en milieuzaken staan honderden zaken op de agenda. Het aantal zaken van DG Milieuzaken vertoont een sterk stijgende lijn en is inmiddels opgelopen tot bijna 900¹⁵⁴. DG Milieuzaken heeft van alle DG's het grootste aantal zaken. Het Nederlandse aandeel in het totaal is bescheiden, gewoonlijk tussen de 10 en 20 zaken per vergadering. In totaal lopen er tegen Nederland tegelijkertijd hooguit 40 zaken. Dit aantal is de afgelopen jaren teruggebracht tot ongeveer 25. Nederland scoort hiermee niet het beste, maar zit wel vlak achter de koplopers. Onderaan de lijst staan een aantal lid-staten met tussen de 150 en 200 zaken. Het hoogste aantal zaken voor één lid-staat komt aardig in de buurt van de 300.

Het grote aantal zaken neemt niet weg dat de lid-staten het overgrote deel van de richtlijnen (tussen de 95 en 100%, in Nederland ongeveer 98,5%) min of meer juist en volledig in het nationale recht omzetten, al is het dan niet steeds op tijd. Er zijn echter zo veel milieu-richtlijnen dat zelfs een bescheiden percentage van niet(-tijdige) geïmplementeerde richtlijnen nog altijd een groot aantal zaken oplevert. Het hoge aantal zaken moet bovendien worden gerelativeerd met de opmerking dat er ook een vrij groot aantal zaken tussen zit waarin niets aan de hand is. Hierin wordt de Commissie door de diensten voorgesteld om de zaak te sluiten, bijvoorbeeld omdat niet gebleken is, althans niet kan worden aangetoond, dat de betrokken lid-staat in strijd met het gemeenschapsrecht heeft gehandeld.

Uit het hoge aantal zaken mag dus niet worden geconcludeerd dat de lid-staten het Europese recht op het terrein van natuurbescherming en milieubeheer in het algemeen slecht naleven.

¹⁵⁴ Het betreft hier zaken van DG Milieuzaken. Zoals gezegd kunnen ook andere DG's milieuzaken hebben, maar deze worden hier niet als milieuzaken meegerekend.

Aan de andere kant zou het getal van 900 waarschijnlijk weer veel hoger zijn geweest als de Commissie voldoende mensen in dienst zou hebben gehad om met betrekking tot alle richtlijnen een diepgaand onderzoek naar de omzetting en toepassing te kunnen verrichten. De Juridische afdeling van DG Milieuzaken, die met het voeren van de inbreukprocedures is belast, is zwaar onderbezet, zodat de controle er in de praktijk nog wel eens bij in schiet of veel te laat plaatsvindt. Zo was er het afgelopen jaar bij DG Milieuzaken voor Nederland en Vlaanderen voor de tweede keer binnen een paar jaar gedurende bijna 8 maanden geen ‘desk-officer’. Hierdoor konden geen Nederlandstalige zaken worden behandeld. Op dit moment moet Nederland een desk-officer delen met België. De betrokken persoon moet allereerst de omzetting van richtlijnen in het nationale recht van Nederland en België controleren, met dien verstande dat in België de meeste bevoegdheden op de terreinen van natuurbescherming en milieubeheer berusten bij de gewesten Vlaanderen, Wallonië, Brussel, zodat in feite wat België betreft sprake is van een drievoudige controle. Voorts moet deze persoon alle klachten behandelen en een deel van de vragen van leden van het Europese Parlement beantwoorden. Het behoeft geen betoog dat dit voor één persoon een reuzenklus is. Ondersteuning van deze persoon door de beleidsafdelingen is beperkt tot de technische aspecten van de zaken en de beoordeling van door de lid-staten toegezonden rapporten over de toepassing van richtlijnen.

Het aantal zaken zou waarschijnlijk nog meer oplopen als er een Europese inspectie zou zijn die in de lid-staten zelf de gang van zaken zou kunnen controleren. De lid-staten hebben tot nu toe echter wijselijk afgezien van de instelling van een dergelijke organisatie. De discussie over de instelling van een milieu-inspectie in het kader van IMPEL heeft dan ook niet hierop betrekking maar op nationale inspecties, die er ook nog niet in alle lid-staten zijn, althans nog niet overal naar behoren functioneren.

3.3 Officiële onderzoeksfase (ingebrekestelling)

De Commissie is niet verplicht eerst een pre-art. 226-brief te sturen maar kan de inbreukprocedure ook meteen starten met het sturen van een ingebrekestelling op grond van art. 226 van het EG-Verdrag. Het beleid van de Commissie is er op gericht inbreukprocedures minder lang te laten duren en eerder tot verzending van ingebrekestellingen over te gaan. Ook de ingebrekestelling is namelijk bedoeld om van de lid-staat de inlichtingen te verkrijgen die voor de Commissie noodzakelijk zijn om zich over een mogelijke schending van het gemeenschapsrecht een oordeel te vormen. Indien eerst nog met hetzelfde doel een pre art. 226-brief wordt gestuurd, die in het EG-Verdrag niet is voorzien, ontstaat meestal ten minste 6 maanden vertraging. Ook zonder dat duurt de procedure al lang genoeg.

De ingebrekestelling wordt in art. 226 van het EG-Verdrag evenmin met name genoemd. In dat artikel is bepaald dat de Commissie de lid-staat in de gelegenheid moet stellen zijn opmerkingen te maken voordat de Commissie in een met redenen omkleed advies haar definitieve standpunt inneemt over de schending van het communautaire recht door de lid-staat. Dit gebeurt met een ingebrekestelling.

Bij niet tijdige beantwoording van een pre-art. 226 brief kan de Commissie een ingebrekestelling sturen op grond van art. 10 van het EG-Verdrag (gebrek aan medewerking door de lid-staat).

Ook de termijn voor beantwoording van een ingebrekestelling is 2 maanden, met de mogelijkheid van verlenging met ten hoogste 2 maanden. Van de verzending van een ingebrekestelling geeft de Commissie geen persbericht uit, tenzij sprake is van een horizontale actie tegen alle lid-staten.

3.4 Met redenen omkleed advies

In een met redenen omkleed advies nodigt de Commissie de lid-staat uit de door de Commissie aangegeven maatregelen te nemen om aan zijn uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen te voldoen. De Commissie kan ook een met redenen omkleed advies sturen als de lid-staat de ingebrekestelling niet tijdig heeft beantwoord. De antwoordtermijn is weer 2 maanden. Deze termijn kan gewoonlijk niet worden verlengd. Van het besluit om een met redenen omkleed advies te sturen geeft de Commissie altijd een persbericht uit.

3.5 Verzoekschrift aan het Hof van Justitie

Indien de Commissie van oordeel is dat de lid-staat aan het eind van de termijn voor beantwoording van het met redenen omklede advies nog steeds niet aan zijn uit het communautaire recht voortvloeiende verplichtingen heeft voldaan, kan zij besluiten het Hof van Justitie van de EG te vragen de lid-staat op de door de Commissie in haar verzoekschrift aangegeven punten te veroordelen wegens schending van het gemeenschapsrecht. Deze punten mogen niet verschillen van de punten die de Commissie in het met redenen omkleed advies heeft aangevoerd, omdat de lid-staat zich niet tegen later aangevoerde beschuldigingen van de Commissie heeft kunnen verweren.

Het Hof beoordeelt de mogelijke schending van het gemeenschapsrecht naar de situatie die bestaat aan het eind van de termijn voor beantwoording van het met redenen omklede advies. Maatregelen die door de lid-staat naderhand nog heeft genomen komen te laat om een veroordeling door het Hof te ontlopen. De Commissie houdt met die maatregelen echter wel rekening in haar verzoekschrift en kan besluiten onderdelen van het verzoekschrift geheel of gedeeltelijk te laten vallen. Hiervoor is aanleiding indien de maatregelen geheel of ten dele tegemoet komen aan de door de Commissie in het met redenen omkleed advies geuite bezwaren. Indien de lid-staat op alle punten volledig aan de bezwaren is tegemoet gekomen, kan de Commissie zelfs nog besluiten om het verzoekschrift in te trekken. Dit gebeurt ook als uit een te laat antwoord van de lid-staat blijkt dat de Commissie zich in haar met redenen omkleed advies op verkeerde veronderstellingen en feiten heeft gebaseerd dan wel voor het met redenen omkleed advies een verkeerde juridische grondslag heeft gekozen.

Deze gang van zaken wekt misschien enige bevreemding omdat de lid-staat die te laat aan zijn communautaire verplichting voldoet, uiteindelijk toch nog goed weggkomt. Dit is echter minder vreemd dan het lijkt. Omdat de inbreukprocedure is bedoeld om de lid-staat te bewegen zijn communautaire verplichtingen na te komen, heeft het meestal niet veel zin een procedure voort te zetten indien de lid-staat dit uiteindelijk heeft gedaan. Het beoogde doel is bereikt. Als veroordeling van de lid-staat een symbolische betekenis heeft of bijdraagt aan de naleving van het gemeenschapsrecht door andere lid-staten of als belangrijke rechtsvragen over de interpretatie van het gemeenschapsrecht aan de orde zijn, kan de Commissie besluiten haar verzoekschrift te handhaven. Ze is niet verplicht het verzoekschrift in te trekken. Indien het feitelijk onmogelijk is geworden aan het gemeenschapsrecht te voldoen, heeft voortzetting van een inbreukprocedure evenmin zin. Het doel van de inbreukprocedure kan namelijk niet meer worden verwezenlijkt. Dit is bijvoorbeeld het geval indien een project is uitgevoerd zonder dat de vereiste milieu-effectrapportage heeft plaatsgevonden. Het heeft geen zin deze achteraf nog te laten uitvoeren omdat het rapport toch geen invloed meer kan hebben op de besluitvorming.

Voor klagers kent de inbreukprocedure in dit soort gevallen een onbevredigende afloop. Zij hadden gelijk maar krijgen het niet. De klager krijgt de indruk dat de lid-staat een aantal jaren niet aan zijn communautaire verplichtingen hoeft te voldoen. Evenmin krijgt de klager een vergoeding van de geleden schade. De Commissie kan namelijk geen consequenties verbinden aan het niet nakomen van de communautaire verplichtingen door de lid-staat. Ze is niet bevoegd tot het treffen van een voorlopige voorziening of het schorsen van regelgeving of besluiten van de lid-staat. De Commissie kan ook niet bij wijze van spoedvoorziening tussentijds het oordeel van het Gerecht van Eerste Aanleg of het Hof van Justitie vragen en ook niet om een voorlopige voorziening of schorsing vragen. De klager kan dit evenmin, hij kan zich alleen tot de nationale rechter wenden.

Hierbij moet ter vermijding van misverstanden nog wel worden aangetekend dat de Commissie in andere procedures wel vergaande bevoegdheden kan hebben. De Commissie kan bijvoorbeeld goedkeuring van een derogatieverzoek in het kader van de nitraatrichtlijn weigeren. In dat geval mag niet van de beoogde hogere normen voor mestgebruik worden uitgegaan. Ook in procedures over de verlening van staatssteun heeft de Commissie vergaande bevoegdheden. Zo lang de steunmaatregel niet is goedgekeurd is zij onrechtmatig. Ten onrechte betaalde steun moet door de betrokken bedrijven aan de nationale autoriteiten worden terugbetaald. De Commissie kan ook subsidies die aan de lid-staten zijn verstrekt, terug vorderen indien zij onrechtmatig zijn besteed.

Dit soort procedures, waarin de Commissie wel degelijk (tussentijdse) bevoegdheden heeft waarmee zij doeltreffend kan optreden, zijn echter niet de inbreukprocedures waarover dit artikel gaat.

3.6 Na de veroordeling door het Hof van Justitie

Na veroordeling van de lid-staat door het Hof van Justitie schrijft de Commissie aan de lid-staat een brief om te vragen welke maatregelen ter uitvoering van het arrest van Hof zullen worden genomen. De voortzetting van de inbreukprocedure vindt plaats op grond van art. 228 van het EG-Verdrag.

Als de lid-staat nalaat de vereiste maatregelen te nemen begint de in het voorgaande beschreven procedure opnieuw. Na de eerste brief van de Commissie kunnen weer een ingebrekestelling en een met redenen omkleed advies volgen.

Indien de lid-staat aan het eind van de termijn voor beantwoording van het met redenen omklede advies nog steeds niet aan zijn communautaire verplichtingen heeft voldaan, kan de Commissie het Hof verzoeken om de lid-staat te veroordelen tot het betalen van dwangsom voor elke dag dat de overtreding voortduurt. De hoogte van de dwangsom wordt vastgesteld door het Hof.

In de dwangsom komt het bijzondere karakter van de inbreukprocedure duidelijk naar voren: zij is er op gericht de lid-staat te bewegen aan het gemeenschapsrecht te voldoen. Het is dus geen boete, geen straf. De dwangsom is evenmin als schadevergoeding bedoeld. De klager krijgt geen geld.

Tot nu toe is Griekenland de enige lid-staat die door het Hof tot het betalen van een dwangsom is veroordeeld. De zaak is inmiddels gesloten nadat Griekenland maatregelen had genomen ter uitvoering van het arrest van het Hof. Griekenland was echter een dwangsom verschuldigd over de tussenliggende periode en heeft deze ook daadwerkelijk moeten betalen. Dit klinkt eenvoudiger dan het in werkelijkheid was. Zo rees de vraag of Griekenland volledig aan zijn verplichtingen had voldaan of slechts ten dele. In het laatste geval zou het niet mogelijk zijn om de dwangsom deels in stand te laten. Het arrest van het Hof bood hiervoor geen aanknopingspunten. Het was ook niet duidelijk hoe de dwangsom door het Hof was

berekend en welke overtreding van het gemeenschapsrecht het Hof Griekenland het zwaarst aanrekende. Daar komt nog bij dat het de vraag is of de Commissie tot verlaging van de dwangsom bevoegd zou zijn. Deze vraag moet waarschijnlijk ontkennend worden beantwoord. Een dwangsom wordt namelijk opgelegd door het Hof. Voor verlaging van de dwangsom moet het Hof opnieuw worden ingeschakeld.

De taak van de Commissie is er op toe te zien dat de betrokken lid-staat het arrest van het Hof uitvoert. Dit ligt in het verlengde van haar taak tijdens de eerdere fasen van de inbreukprocedure. Indien de Commissie heeft vastgesteld dat de lid-staat het arrest van het Hof heeft uitgevoerd, is de lid-staat de dwangsom niet langer verschuldigd. In het geval van Griekenland had de Commissie het heel moeilijk. Er kon op een gegeven moment niet meer worden gesteld dat Griekenland nog steeds helemaal geen maatregelen ter uitvoering van het arrest had genomen. Er kon daarom ook niet worden volgehouden dat Griekenland voor het overige nog steeds de volledige dwangsom was verschuldigd. De Commissie moest daarom de zaak wel sluiten. Dit soort zaken politiek natuurlijk uitermate gevoelig liggen, zodat de zaak alleen al daarom met zijden handschoenen moest worden aangepakt en op het hoogste niveau behandeld. De Commissie heeft in een aantal nog lopende procedures het Hof eveneens om oplegging van een dwangsom verzocht. Het Hof moet in deze zaken nog beslissen. Hopelijk volgen er arresten die wat beter uitvoerbaar zijn dan het arrest Griekenland.

De dreiging van een veroordeling tot het betalen van een dwangsom blijkt een behoorlijke preventieve werking te hebben, waardoor de inbreukprocedure tanden heeft gekregen. De lid-staten doen er meestal alles aan om het niet zo ver te laten komen. Nederland heeft tot nu toe alleen te maken gehad met de dreiging van een dergelijke zaak (betreffende de aanwijzing van speciale beschermingszones op grond van de vogelrichtlijn).

4. Tot besluit

Zowel de huidige Commissaris Wallström als het Europese Parlement heeft er bij herhaling blijk van gegeven dat zij de bemoeienis van de Commissie met de tijdige, volledige en juiste omzetting van richtlijnen in het nationale recht tot de hoogste prioriteiten van DG Milieuzaken rekenen.

Gezien de onderbezetting van de hiermee belaste afdeling juridische implementatie en handhaving van DG Milieuzaken is het een wonder dat hiervan nog wat terecht komt. Binnen DG Milieu Zaken bestaat er verder weinig belangstelling voor inbreukprocedures. Er bestaat geen voornemen om in deze situatie verandering te brengen, dus het blijft bij de mooie woorden van Wallström en het Europese Parlement. Andere betrokkenen, zoals op nationaal Nederlandse niveau de Tweede Kamer, tonen al helemaal weinig belangstelling voor de naleving van de Europese verplichtingen door Nederland en voelen zich niet of nauwelijks geroepen hierop toe te zien. Alleen enkele incidenten vermogen zo nu en dan hun aandacht te trekken, meestal nadat anderen deze nadrukkelijk bij hen onder de aandacht hebben gebracht. Een voorbeeld hiervan is de Securitel-affaire en de besteding van Europese subsidies voor werkgelegenheidsprojecten. Verder delen natuur- en milieubeschermingsorganisaties en andere burgers zo nu en dan een paar speldenprikken uit. De bijdragen van nationale rechters en het Hof van Justitie van de EG aan de naleving van het gemeenschapsrecht zijn opmerkelijk. Het Hof heeft hieraan bijgedragen door communautaire verplichtingen soms ruim te interpreteren en de nationale rechters enkele instrumenten aan te reiken waarmee de naleving daadwerkelijk kan worden afgedwongen op een manier waaraan burgers ook wat hebben, zoals richtlijnconforme uitleg van nationale regelgeving of directe toepassing van richtlijnen.

Gezien het voorgaande is het te hopen dat de voor naleving van het Europese recht verantwoordelijke nationale autoriteiten zich vooral zelf geroepen voelen deze taak serieus te nemen. De mogelijkheden om onwillige autoriteiten hiertoe te dwingen zijn al met al nog steeds beperkt en leiden er op hun best toe dat dit jaren te laat gebeurt.

BIJLAGE IV

Geraadpleegde literatuur

De opdrachtgever heeft een uitgebreide literatuurlijst verstrekt waarop enkele tientallen documenten staan vermeld. Nog afgezien van de omstandigheid dat de meeste van deze documenten niet zijn verstrekt en ook niet alle eenvoudig beschikbaar waren, zou raadpleging daarvan de afgesproken beschikbare tijd van 10 dagen voor het kennisnemen van de literatuur, het opstellen van het advies en het houden van gesprekken in verband hiermee met de heer Backes, de Europese Commissie en de ecologen van de opdrachtgever ruimschoots hebben overschreden.

Daarom heb ik zelf een selectie gemaakt van de literatuur die mij in elk geval van belang leek en die merendeels op de website van ProSes2010 is te vinden. Deze literatuur staat maar ten dele in de door de opdrachtgever verstrekte literatuurlijst. Met name alle documenten die betrekking hebben op het politieke debat in Nederland en wat daarover in de pers is gezegd, zijn juridisch van minder belang.

De literatuur is weergegeven in chronologische volgorde van publicatie.

De met * gemerkte literatuur is ten behoeve van de advisering door de opdrachtgever verstrekt.

De met ** gemerkte literatuur is voor mijn advies van bijzonder belang geweest.

- De Schelde; een rivier met vele gezichten, themanummer van Tijdschrift 'De Levende Natuur', maart 2001
- H.E. Woldendorp, Procedurele aspecten van Europese inbreukprocedures op het terrein van het milieubeheer, *Milieu en Recht*, 2002, p. 130-136;
- H.E. Woldendorp, The European Commission's complaint procedure, p. 227-243. Dit is Hoofdstuk 16 in: K. Lambers, L. Boerema, M. Holsink, K. Nienhuys, J. Veltman, K. van der Zwiep, Trilateral or European Protection of the Wadden Sea?
- J.A.M. Janssen en J.H.J. Schaminée, Habitat typen; Europese Natuur in Nederland, KNNV Uitgeverij, Utrecht 2003, ISBN 90 5011 166 1
- ** P. Meire, E. Van den Bergh, J. Graveland, D. de Jong, S. Van Damme, Toets van de ecologische bijdrage van de voorgestelde maatregelen in de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium, voor de periode tot 2010, Studie in opdracht van Proses door de Universiteit van Antwerpen, Rapportnummer ECOBE 04-R70, september 2004
- Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium, Vogel- en Habitattoets, januari 2005
- Verdrag tussen het Vlaams gewest en het Koninkrijk der Nederlanden betreffende de uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium
- ** Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium, Besluiten van de Nederlandse en Vlaamse regering, januari 2005
- Derde Memorandum van Overeenstemming tussen Vlaanderen en Nederland met betrekking tot de onderlinge samenwerking ten aanzien van het Schelde-estuarium
- Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 11 maart 2005 inzake de aanbidding van de Ontwikkelingsschets 2010 voor het Schelde-estuarium en een aantal daaraan gelieerde dossiers
- Europese Commissie, Interpretation note on "estuaries (habitat type 1130), with a view to aiding the selection/delimitation and protection/management of sites of community interest hosting this habitat type, 2005
- Convenant tussen rijk en provincie Zeeland over de uitvoering van enkele besluiten uit de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium en het Derde Memorandum van Overeenstemming, 30 januari 2006

- P.J. de Putter, R.A.J. van Gestel en J.M. Verschuuren, Juridische verkenning naar de flexibiliteit van vergunningen voor het onderhoud en de verdieping van de Westerschelde; Juridische randvoorwaarden voor de effectuering van een flexibele stortstrategie, Universiteit van Tilburg en Sterk Consulting, juli 2005
- ** Ministerie van LNV, Natuurprogramma Westerschelde; Verantwoording realisering (minimaal) 600 hectare estuariene nieuwe natuur en de relatie met de instandhoudingsdoelstellingen Vogel- en Habitatrichtlijn, 15 september 2005
- ** Ministerie van LNV, Natura 2000 doelendocument; Duidelijkheid bieden, richting geven en ruimte laten, Den Haag, juni 2006, versie 1.1
- C.J. Bastmeijer, M.K. de Bruin, J.M. Verschuuren, Juridische toets doelensystematiek; Natura 2000 in Nederland, onderzoek in opdracht van Vogelbescherming Nederland, eindrapport, Universiteit van Tilburg, oktober 2006
- H.E. Woldendorp, Teksten en toelichting Wetgeving natuurbescherming, natuurbeschermingsaspecten van ruimtelijke ingrepen, Editie 2006-2007, SDU Uitgevers, 2006
- Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Evaluatie van natuurontwikkelingsprojecten in het Schelde-estuarium, rapport INBO.R.2007.54, 2007
- Ruimtelijk Planbureau, Grensoverschrijdende projecten in Nederland en Vlaanderen, Leren van HSL-Zuid, Schelde en IJzeren Rijn, Rotterdam-Den Haag, 2007
- ** Verruiming vaargeul, Hoofdrapport Passende Beoordeling; Verruiming vaargeul Beneden-Zeeschelde en Westerschelde, oktober 2007
- ** Arcadis-Technum, Milieu-effectrapport Verruiming vaargeul Beneden-Zeeschelde en Westerschelde, Basisrapport Natuur, 25 oktober 2007
- * / ** J.M. Verschuuren en S.M.C. Erens, Juridisch advies betreffende locatie natuurherstel SBZ Westerschelde, Universiteit van Tilburg, november 2007
- H.E. Woldendorp, Het Europese Hof over natuurbescherming, *Bouwwrecht*, 2007, p. 223-232
- H.E. Woldendorp, De Afdeling bestuursrechtspraak over natuurbescherming, *Bouwwrecht*, 2007, p. 739-755
- ** H.E. Woldendorp, Het Europese Hof over natuurbescherming, *Milieu- en Energierecht* (België), 2007, p. 38-53
- * A.A. Freriks en W.J. Bosma, Extern Juridisch Advies aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, Goedkeuring van het op 21 december 2005 te Middelburg tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Vlaams Gewest betreffende de uitvoering van de ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium (Trb. 2005, 310), 29 november 2007, Kamerstukken II 2007/08, 30 862, nr. 14
- * A.A. Freriks en W.J. Bosma, Extern Juridisch Advies aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, Goedkeuring van het op 21 december 2005 te Middelburg tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Vlaams Gewest betreffende de uitvoering van de ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium (Trb. 2005, 310), 9 december 2007, Kamerstukken II 2007/08, 30 862, nr. 16
- Nota van Antwoord Inspraak OTB/MER Verruiming vaargeul Westerschelde, juli 2008
- ** Schelde m.e.r.-Commissie, Verruiming vaargeul Beneden-Zeeschelde en Westerschelde; Toetsingsadvies over het milieueffectrapport, 1 februari 2008, rapportnummer 1702-204
- Tracébesluit Verruiming vaargeul Westerschelde, juli 2008
- ** Commissie Maljers, Onderzoek Alternatieven Ontpoldering Westerschelde
- ** Instandhoudingsdoelstellingen Westerschelde & Saeftinge (concept)

- * Briefwisseling tussen Nederland en de Europese Commissie in het kader van de ingebrekestelling (1995/4564) in verband met de tweede verdieping van de Westerschelde
 - o brief van de Europese Commissie van 19 februari 1998
 - o brief van de Nederlandse regering, 23 april 1998
 - o brief van de Nederlandse regering, 5 januari 2000
 - o brief van de Europese Commissie van 23 mei 2001
 - o brief van de Nederlandse regering, 22 oktober 2001
 - o brief van de Europese Commissie van 11 juli 2003
 - o brief van de Nederlandse regering, 21 oktober 2003
 - o brief van de Nederlandse regering, 7 april 2005
 - o brief van de Europese Commissie van 23 december 2005
 - o brief van de Europese Commissie van 11 januari 2005
 - o brief van de Europese Commissie van 29 november 2007



Colofon

Verantwoordelijk voor redactie:
Secretariaat Commissie Natuurherstel Westerschelde
Verantwoordelijk voor opmaak:
Océ
Verantwoording foto's:
Google Earth, ARCADIS
Gedicht:
Jantine Dijkstra

Meer informatie:
www.commissienatuurherstelwesterschelde.nl
Behorende bij dit advies is nog beschikbaar een
bijlagenrapport.

Drukker: Insight

Eerste druk oktober 2008