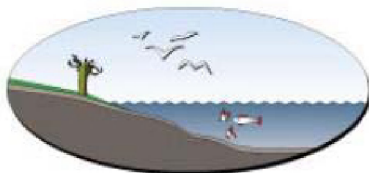
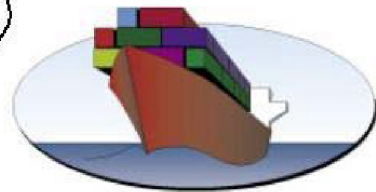
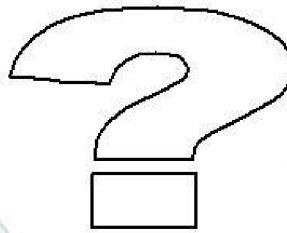
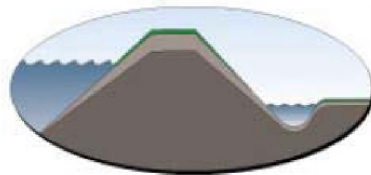
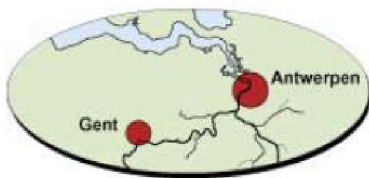


# Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium: concept-probleemschets



oktober 2002

RA/02-565



# **Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium: concept-probleemschets**

**oktober 2002**

**RA/02-565**

*Resource Analysis  
Zuiderstraat 110  
2611 SJ Delft  
Nederland  
Tel. +31 15 2191519  
Fax +31 15 2124892  
E-mail [RA@resource.nl](mailto:RA@resource.nl)  
[www.resource.nl](http://www.resource.nl)*

document	Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium: concept-probleemschets
versie	definitief 020930
auteur(s)	Harm Albert Zanting, Marc van Dyck
paraaf	
bestand	P:\Projecten\SCHOS1\5 Output\51 Rapporten\definitief\02-565 schos1 def 021004.doc
pagina's	25
datum	oktober 2002
screeener	Klaas de Groot
paraaf	
datum	oktober 2002

## Inhoud

1	Inleiding .....	1
1.1	Langetermijnvisie Schelde-estuarium .....	1
1.2	De probleemschets voor het Schelde-estuarium .....	1
1.3	Opzet van de probleemschets.....	2
1.4	Probleemeigenaars .....	3
2	Instandhouding van de fysieke systeemkenmerken.....	5
2.1	Eerste kenmerk van het Streefbeeld .....	5
2.2	Problemen met het fysieke systeem .....	5
3	Veiligheid tegen overstromen .....	7
3.1	Tweede kenmerk van het Streefbeeld .....	7
3.2	Problemen met veiligheid .....	7
3.3	Probleemeigenaars veiligheid .....	8
4	Toegankelijkheid naar de Scheldehavens.....	9
4.1	Derde kenmerk van het Streefbeeld .....	9
4.2	Problemen met toegankelijkheid .....	10
4.3	Probleemeigenaars toegankelijkheid .....	10
5	Natuurlijkheid: gezond en dynamisch ecosysteem .....	13
5.1	Vierde kenmerk van het Streefbeeld .....	13
5.2	Problemen met natuurlijkheid.....	13
5.3	Probleemeigenaars natuurlijkheid .....	14
6	Recreatie en visserij .....	15
6.1	Problemen van de recreatie .....	15
6.2	Problemen voor de visserij .....	15
6.3	Probleemeigenaars recreatie en visserij .....	16

## Bijlagen

- A) Memorandum van Vlissingen
- B) Belangrijke bronnen



# 1 Inleiding

## 1.1 Langetermijnvisie Schelde-estuarium

In januari 2001 heeft de Technische Schelde Commissie (TSC) de *Langetermijnvisie Schelde-estuarium* vastgesteld en aangeboden aan de bevoegde bewindspersonen in Vlaanderen en Nederland. In de Langetermijnvisie is een integrale visie geschetst voor het gehele Schelde-estuarium. Dat wil zeggen vanaf het mondingsgebied tot aan Gent. In de Langetermijnvisie staan drie functies van het estuarium centraal: veiligheid tegen overstromingen, toegankelijkheid van de havens en natuurlijkheid van het fysieke en ecologische systeem.

De Langetermijnvisie bestaat uit drie delen:

- Situatieschets Korte Termijn, dat de verwachte situatie op een termijn van ongeveer vijf jaar beschrijft.
- Streefbeeld 2030, waarin de doelen op de lange termijn zijn verwoord. Deze doelen zijn samengevat in een vijftal kenmerken.
- Ontwikkelingsschetsen 2010, waarmee mogelijke beleidsstrategieën beschreven worden gericht op het bereiken van het Streefbeeld.

Inmiddels hebben de regeringen van Vlaanderen en Nederland de Langetermijnvisie besproken met de respectievelijke parlementen. Daarna hebben ze met elkaar afgesproken om op basis van het Streefbeeld 2030 een gezamenlijke Ontwikkelingsschets voor het beleid en beheer op de middellange termijn op te stellen. Deze afspraak is in het zogenaamde *Memorandum van Vlissingen* vastgelegd, dat als bijlage is toegevoegd.

## 1.2 De probleemschets voor het Schelde-estuarium

Om de Langetermijnvisie Schelde-estuarium uit te werken in een Ontwikkelingsschets voor de middellange termijn is door Nederland en Vlaanderen een onafhankelijke *Projectdirectie Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium (ProSes)* opgericht. Als één van de eerste stappen in het werk van ProSes moet een probleemstelling worden geformuleerd. ProSes wil daarover overleggen met de betrokken (maatschappelijke) organisaties. Die organisaties kunnen namelijk een belangrijke bijdrage leveren aan het zo scherp mogelijk formuleren van de probleemschets. ProSes heeft Resource Analysis (Delft en Antwerpen) gevraagd om - vanuit hun ervaring met het opstellen van de Langetermijnvisie - een concept probleemschets te formuleren. Dit concept zal als discussiestuk worden ingebracht in het bovengenoemde overleg met betrokken maatschappelijke organisaties. Op

basis van dit overleg zal de probleemstelling van het project worden vastgesteld en voorgelegd aan de politiek in beide landen.

De basis voor deze concept-probleemschets ligt in de Langetermijnvisie Schelde-estuarium. Om het Streefbeeld voor de lange termijn (2030) en de Ontwikkelingsschetsen voor de middellange termijn te realiseren moeten nog de nodige "problemen" opgelost worden. Deze problemen zijn in dit document op een rij gezet. Daarvoor is de huidige situatie vergeleken met de gewenste situatie op middellange en lange termijn. Als de gewenste situatie nog niet bereikt is, is dat opgeschreven als een probleem.

In de Langetermijnvisie Schelde-estuarium is een integrale beleidsvisie geschetst, waarbij drie functies zijn geprioriteerd:

- Veiligheid (tegen overstromen),
- Toegankelijkheid (van de Scheldehavens),
- Natuurlijkheid (van het fysieke en ecologische systeem).

In de vorige paragraaf is al genoemd dat het Streefbeeld 2030 samengevat is in een vijftal *kenmerken*. Deze kenmerken geven de essentie van het Streefbeeld weer. Het eerste kenmerk van het Streefbeeld voor de lange termijn (2030) benadrukt de samenhang tussen de functies via het fysieke systeem (water, getij, zand en slib). Aan de ontwikkeling van alle functies worden grenzen gesteld, omdat *de instandhouding van de fysieke systeemkenmerken van het estuarium uitgangspunt van beheer en beleid is*. De kenmerken 2 t/m 4 richten zich op de drie geprioriteerde functies. Het vijfde kenmerk gaat over de samenwerking tussen beide landen.

Beide regeringen hebben afgesproken dat de op te stellen Ontwikkelingsschets zich – naast bovengenoemde aspecten - ook zal richten op de visserij en de recreatie. Deze komen in deze probleemschets daarom ook aan de orde.

In de Ontwikkelingsschets zullen maatregelen en plannen voor de middellange termijn staan, gericht op het bereiken van het Streefbeeld 2030. Indien een probleem wordt gedefinieerd als het verschil tussen de wenselijke situatie en de feitelijke situatie (bij ongewijzigd beleid), dan behoort ook het voornemen om het gebied te verbeteren en blijvend goed te laten functioneren tot de 'probleemstelling'.

### 1.3 Opzet van de probleemschets

De probleemschets is opgezet aan de hand van de eerste vier kenmerken van het Streefbeeld, omdat deze tot de opdracht van proSes behoren. Daaraan worden de



problemen van de visserij en de recreatie toegevoegd, voor zover zij een relatie hebben met de genoemde vier kenmerken van het Streefbeeld.

Bij het beschrijven van de "problemen" is onderscheid gemaakt tussen:

- problemen die direct samenhangen met de functie zelf, als gevolg van autonome endogene ontwikkelingen (hier aangeduid met ●) én
- problemen die voortvloeien uitvoornemens bij andere functies, zogenaamde exogene ontwikkelingen (hier aangeduid met ◆).

#### **1.4 Probleemeigenaars**

Bij de verschillende onderdelen van de probleemschets is aangeduid welke groepen, partijen of overheden primair probleemeigenaar zijn en welke partijen betrokken zijn bij het probleem.

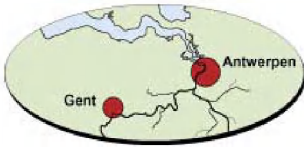
Voor een deel vloeit "het probleemeigenaarschap" voort uit formele verantwoordelijkheden, voor een ander deel uit de "core business" van organisaties. De Nederlandse en Vlaamse overheid hebben de primaire verantwoordelijkheid om via de Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium besluiten te nemen over de toekomst van het gebied.



## 2 Instandhouding van de fysieke systeemkenmerken

### 2.1 Eerste kenmerk van het Streefbeeld

Het eerste kenmerk van het Streefbeeld 2030 luidt:



*De instandhouding van de fysieke systeemkenmerken van het estuarium is uitgangspunt van het beheer en beleid. In 2030 zijn de fysieke systeemkenmerken: een open en natuurlijk mondingsgebied, een systeem van hoofd- en nevengeulen met tussenliggende platen en ondiepwatergebieden in de Westerschelde en een riviersysteem met meanderend karakter in de Zeeschelde. Daarnaast treft men een grote diversiteit aan van schorren, slikken en platen in zout, brak en zoet gebied, gecombineerd met natuurvriendelijke oevers.*

Dit kenmerk kan in de eerste plaats worden beschouwd als de belangrijkste toetssteen, op grond waarvan alle te nemen maatregelen zullen worden beoordeeld.

### 2.2 Problemen met het fysieke systeem

Het duurzaam behouden en versterken van de gewenste systeemkenmerken brengt de volgende problemen met zich mee.

- ◆ De gewenste karakteristieken van de openheid en natuurlijkheid van het mondingsgebied zijn nog niet goed gedefinieerd en nog niet vastgelegd in afdwingbaar beleid en/of een juridische beschermingsstatus. Het gewenste behoud van de openheid van het mondingsgebied wordt bijvoorbeeld bedreigd door plannen voor windmolenparken.
- ◆ Het gewenste behoud en herstel van een dynamisch meergeulensysteem in de Westerschelde is niet à priori gegarandeerd. Het estuarium bevindt zich in een labiel evenwicht tussen verlanden en verdrinken. Eventuele menselijke ingrepen, alsook natuurlijke processen, kunnen het estuarium daarom in een bepaalde, mogelijk ongewenste, richting duwen. Hierbij moet vooral gedacht worden aan het met baggerwerken gepaard gaande terugstorten van de baggerspecie. Door een onoordeelkundige stortstrategie kunnen de nevengeulen in de Westerschelde sterk in omvang afnemen, waardoor op den duur een één-geul-stelsel kan ontstaan. Dit is in tegenspraak met het eerste kenmerk van het Streefbeeld. De gevolgen van het enerzijds bergen van de aanlegbaggerspecie voor een eventuele verdergaande verruiming in de

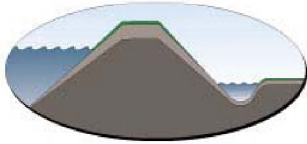
Westerschelde zelf, alsook van het uit het systeem verwijderen van deze aanlegbaggerspecie moeten dan ook grondig onderzocht worden.<sup>1</sup>

- ◆ Om het gewenste meanderend karakter van de Boven-Zeeschelde te behouden en eventueel te versterken zijn maatregelen nodig. Er is nog geen afdwingbaar juridisch of beleidskader waarmee verruiming en bochtafsnijdingen kunnen worden voorkomen.

### 3 Veiligheid tegen overstromen

#### 3.1 Tweede kenmerk van het Streefbeeld

Het tweede kenmerk van het Streefbeeld 2030 luidt:



**Maximale veiligheid is belangrijke bestaansvoorwaarde voor beide landen.** In de toekomst wordt sterk rekening gehouden met effecten van zeespiegelstijging en klimaatwijzigingen. Alhoewel absolute veiligheid tegen overstromingen niet gegarandeerd kan worden, is het veiligheidsniveau in het gebied maximaal binnen de maatschappelijk aanvaarde grenzen van risico's en financieel technische haalbaarheid. De consequenties voor de veiligheid van menselijke ingrepen zijn gecompenseerd door aanvullende maatregelen..

#### 3.2 Problemen met veiligheid

Uit dit kenmerk van het Streefbeeld 2030 kunnen twee soorten problemen worden afgeleid. In de eerste plaats problemen die samenhangen met de autonome ontwikkelingen van klimaat en zeespiegel. In de tweede plaats problemen die te maken hebben met eventuele maatregelen ten behoeve van andere functies met gevolgen voor de veiligheid.

- Als gevolg van klimaatverandering zal naar verwachting in de komende tientallen jaren de zeespiegel stijgen<sup>2</sup> en zullen stormen en rivierafvoeren toenemen. De bestaande waterkeringen zijn niet ontworpen voor deze meer extreme omstandigheden. In het Nederlandse deel van het estuarium mag het veiligheidsniveau niet minder worden (referentiejaar 2000). Op de lange termijn is daaraan met de huidige waterkeringen niet voldaan.
- Voor het Vlaamse deel van het estuarium worden op grond van het geactualiseerde Sigmaphan maatregelen genomen. Deze leiden nog niet tot het gewenste veiligheidsniveau. Samen met de verwachte zeespiegelstijging en klimaatverandering, is het nodig om actief aanvullende maatregelen te zoeken, die vrijwel zeker ruimte in de vorm van gecontroleerde overstromingsgebieden zullen kosten. Er zijn nog geen aanvullende maatregelen vastgesteld.
- ◆ Overstromingskansen moeten niet groter zijn dan gestelde normen. Ingrepen in het estuarium zouden de overstromingskansen kunnen verhogen. Dit is een probleem wanneer normoverschrijding dreigt. Voorbeelden van ingrepen met mogelijk gevolgen voor de veiligheid zijn: verdiepen van de

vaargeul, aanleg van natuurgebieden, inpolderingen en ontpolderingen, aanpassing bagger- en stortbeheer. Voor de meeste maatregelen is niet bekend of de veiligheid daardoor beter of slechter wordt, hoe groot de invloed zal zijn en wat de beste compenserende maatregelen zouden zijn.

Voor beide landen geldt dat de normen en richtlijnen voor veiligheid tegen overstromen nu gebaseerd zijn op een gelijke overstromingskans voor elk deel van de waterkering. De Vlaamse overheid neemt zich voor om over te gaan op een gedifferentieerd veiligheidsconcept (risicobenadering). In Nederland is het debat over het te hanteren veiligheidsconcept nog gaande en heeft nog niet tot conclusies geleid.

### **3.3 Probleemeigenaars veiligheid**

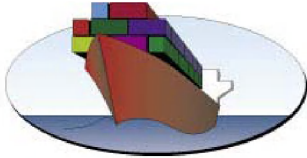
De primaire probleemeigenaars (lasthebbers) zijn de bewoners en gebruikers van de gebieden die onder water zouden lopen bij een overstroming of doorbraak. Daaronder vallen ook bedrijven, eigenaars van gebouwen en infrastructuur. Regionale en lokale overheden zullen zich het probleem aantrekken vanuit de zorgplicht voor hun gebieden.

De verantwoordelijkheid om de veiligheid te garanderen ligt bij de beheerders van de waterkeringen (de waterschappen en Bekkencomitees). In die zin zijn zij ook belangrijke probleemeigenaars.

## 4 Toegankelijkheid naar de Scheldehavens

### 4.1 Derde kenmerk van het Streefbeeld

Het derde kenmerk van het Streefbeeld 2030 luidt:



***Als trekpaard voor de welvaart zijn de Scheldehavens optimaal toegankelijk.*** *Optimalisatie van toegevoegde waarde en werkgelegenheid in combinatie met duurzaam ruimtemanagement van de havens vormen in de toekomst de uitgangspunten van het beleid. Gebaseerd op optimale achterlandverbindingen via alle mogelijke transportmiddelen (weg, spoor, water en pijpleiding) en voldoende ruimte voor de ontwikkeling van haven gerelateerde bedrijventerreinen zijn de Scheldehavens ook in 2030 een belangrijke economische motor.*

*Voor de diepte van de vaarweg is er een evenwicht gevonden tussen de sociaal-economische kosten en baten en het instandhouden van de fysieke en natuurlijke systeemkenmerken van het Schelde-estuarium, binnen maatschappelijk geaccepteerde grenzen van externe veiligheidsrisico's van het transport.*

In het uitgewerkt Streefbeeld 2030<sup>3</sup> staat de volgende passage over de samenwerking tussen de Scheldehavens.

*De samenwerking tussen de bedrijven in de havens is toegenomen. Ook in de publieke sector is de samenwerking geïntensiveerd. Hierbij wordt optimaal gebruik gemaakt van de sterke punten van de Scheldehavens. [...], is een synergie tussen Zeeland Seaport en Antwerpen ontstaan, gebaseerd op het zo goed mogelijk valoriseren van de sterke kanten van deze havens. [...]*

Belangrijk onderdeel van de problemen die voortvloeien uit dit kenmerk hangen samen met de mogelijke verruiming van de vaarweg door het mondingsgebied, de Westerschelde en Beneden-Zeeschelde naar de verschillende havens: Antwerpen, Vlissingen, Terneuzen-Gent en Zeebrugge. Er zijn ook problemen die samenhangen met het functioneren van de havens. Zeer belangrijk is ook de externe veiligheid (de gevolgen van ongevallen met schepen met gevaarlijke lading).

## 4.2 Problemen met toegankelijkheid

- Verwacht wordt dat breedte en diepgang van met name containerschepen in de komende jaren nog aanzienlijk zullen toenemen. Bij de huidige dimensies van de vaarwegen kunnen deze schepen niet getij-ongebonden naar Antwerpen varen<sup>4</sup>. Dit zou volgens de huidige schattingen neer komen op het missen van een potentiële "toegevoegde waarde" voor de Belgische economie van meer dan 2 miljard Euro in 20 jaar. De economische gevolgen voor de regio en de andere Scheldehavens zijn nog niet gekwantificeerd<sup>5</sup>.
- De optimale vorm van samenwerking en specialisatie tussen de Scheldehavens en de afstemming daarop van de verschillende transport-modaliteiten is nog niet bereikt en het is ook nog niet goed bekend hoe dat optimum er uit ziet.
- De externe veiligheidsrisico's – zowel voor het zogenaamde *Plaatsgebonden Risico*, als voor het *Groeps Risico* - zijn ook in de huidige situatie niet overal binnen de wettelijke normen en maatschappelijk aanvaarde grenzen. Met de verwachte toename van de scheepvaart (ook autonoom) zal deze situatie verslechteren. Met name het transport van ammoniak over de Westerschelde veroorzaakt dit probleem. Daardoor ligt ruim 400 hectare stedelijk gebied en 500.000 m<sup>2</sup> vloeroppervlak aan winkels en kantoren binnen de risicocontouren van het Plaatsgebonden Risico<sup>6</sup>.

De gevolgen (kosten en baten) van "niet verder verdiepen" voor de economie van de Schelderegio zijn nog onvoldoende compleet bekend. Om een goed compleet beeld te krijgen zou ook rekening moeten worden gehouden met belangrijke zaken als verdringingseffecten, effecten in de andere havens, alternatieve werkgelegenheid, specialisatie van de havens, wachttijden van schepen, etc. Ook de maatschappelijke kosten en baten op het gebied van milieu en veiligheid moeten dan worden verdisconteerd.<sup>7</sup>

## 4.3 Probleemeigenaars toegankelijkheid

De meest directe probleemeigenaars zijn de havens en de havengerelateerde bedrijven van Antwerpen, Vlissingen, Terneuzen, Gent en Zeebrugge, omdat zij de directe gevolgen zullen merken van beperkingen in de toegankelijkheid van de grotere schepen. De (overheids)havenbedrijven zijn mede-probleemeigenaar vanwege hun verantwoordelijkheid om optimale condities te creëren. Ook de beheerder van de vaarweg op de Westerschelde is aanspreekbaar op dit onderwerp.



Beperkingen in het functioneren van de havens zal naar verwachting de economische ontwikkeling van de Schelderegio (Vlaanderen en Zeeland) remmen. Daarom zijn de werknemers en bedrijven die zouden profiteren van de economische groei die met een verdere verruiming van de vaarweg samenhangt ook probleemeigenaar.

Eigenaars van de problemen met de externe veiligheid zijn direct de bewoners en gebruikers van de bedreigde gebieden. Dit zijn met name de plaatsen Vlissingen, Breskens, Terneuzen en Hansweert. Indirect zijn het de verantwoordelijke overheden van deze gebieden.

Ook de producenten en vervoerders van de gevaarlijke stoffen die zorgen voor de externe veiligheidsrisico's zijn probleemeigenaar, omdat beperking van hun activiteiten aan de orde zou kunnen komen.



## 5 Natuurlijkheid: gezond en dynamisch ecosysteem

### 5.1 Vierde kenmerk van het Streefbeeld

Het vierde kenmerk van het Streefbeeld 2030 luidt:



***Het estuariene ecosysteem is gezond en dynamisch. De unieke waarde van het estuarium (van het mondingsgebied tot Gent) is in 2030 maatschappelijk erkend én vastgelegd conform EU-richtlijnen in de nationale wetgeving met betrekking tot biodiversiteit en habitatbescherming van Nederland en Vlaanderen. Als een van de belangrijkste estuaria met een volledig eb- en vloedregime en complete zoet-zoutgradiënt in Europa is het estuariene ecosysteem, met al zijn typische habitats en levensgemeenschappen langs de zoet-zoutgradiënt, behouden en waar mogelijk versterkt. Er is voldoende ruimte voor natuurlijke dynamische, chemische en biologische processen, omdat deze essentieel zijn voor de morfologische en ecologische karakteristieken en om de estuariene gradiënt te behouden. De waterkwaliteit is niet meer limiterend voor het ecosysteem.***

Uit dit kenmerk volgt een probleem dat het ecosysteem nog niet aan het gewenste beeld voldoet, ook al zouden er geen extra ingrepen in het estuarium worden gedaan. Het estuarium gaat achteruit in structurele kwaliteit<sup>8</sup>. Daarnaast zouden extra ingrepen de ecologische kwaliteit kunnen aantasten en dan zijn er compenserende maatregelen nodig.

### 5.2 Problemen met natuurlijkheid

- De kwaliteit van het natuurlijk estuariene systeem voldoet nog niet aan het gewenste niveau (in het bijzonder te klein areaal van ecologisch belangrijke habitats en onvoldoende water- en slibkwaliteit). Daar komt bij dat dat gewenste niveau nog niet goed exact is beschreven en met behulp van toetsbare indicatoren vastgelegd. Het gaat dan in de eerste plaats om de omvang van de ondiep water gebieden, schorren, slikken, platen en oevers, in zowel zoet, brak als zout water. Daarnaast gaat het om waterkwaliteit, waterbodempkwaliteit, rustgebieden, broedlocaties, kraam- en kinderkamerfunctie<sup>9</sup>.
- De maatschappelijke (en internationale) erkenning en herkenning van de unieke natuurwaarden van het Schelde-estuarium is nog onvoldoende. Deze

unieke waarde van het estuarium is nog ook nog niet volledig wettelijk verankerd door het van toepassing verklaren van EU-richtlijnen en het vastleggen van de beschermingsstatus van (delen van) het gebied in nationale wet- en regelgeving.

- ● De oevers langs het estuarium zijn op veel plaatsen nog onvoldoende natuurlijk. Ze zijn "te hard" en hebben niet voldoende ruimte.

Ingrepen in het estuarium hebben invloed op de kwaliteit van de natuurwaarden. Voorbeelden van dergelijke ingrepen zijn verdiepen van de vaargeul, dijkversterking, inpolderingen en ontpolderingen, aanpassing bagger- en stortbeheer. Voor veel van de mogelijke maatregelen is nog niet goed bekend welke de gevolgen voor de natuurlijkheid zullen zijn en wat de beste compenserende maatregelen zouden zijn om de natuurlijkheid van het estuarium op het gewenste peil te houden.

### **5.3 Probleemeigenaars natuurlijkheid**

In de eerste plaats is de samenleving die wil leven in een duurzame, leefbare en kwaliteitsvolle omgeving de probleemeigenaar. Deze samenleving wordt vooral gerepresenteerd door de verantwoordelijke overheden op alle schaalniveaus (EU, nationaal, provinciaal en lokaal) en door de belangenorganisaties die het natuur- en milieubelang verdedigen en onder de aandacht brengen. Op Rijksniveau is in Nederland het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij primair aanspreekbaar op dit onderwerp. In Vlaanderen is dat AMINAL.

Indirect zijn ook alle belanghebbenden bij andere functies die mogelijk beperkingen opgelegd krijgen op grond van het natuurbelang probleemeigenaar (bijvoorbeeld bedrijfsleven, recreanten en visserij).

## 6 Recreatie en visserij

Voor recreatie en visserij is in de Langetermijnvisie geen kenmerk van het Streefbeeld 2030 geformuleerd. Met deze functies wordt wel rekening gehouden. Uit de Langetermijnvisie kunnen de onderstaande problemen voor de middellange termijn worden afgeleid<sup>10</sup>.

### 6.1 Problemen van de recreatie

- ◆ Het recreatief medegebruik van het Schelde-estuarium kan consequenties hebben voor de andere functies van het estuarium. Soms gaan functies goed samen, soms is zonerings nodig. Dit is in het algemeen nog niet goed bekend.
- ◆ Het samengaan van recreatievaart en beroepsvrachvaart verhoogt de kans op aanvaringen. Met name de zeeschepen zijn een gevaar voor recreatievaartuigen. Met het toenemen van de vrachvaart komt er minder ruimte voor recreatievaart.
- ◆ Met name het storten van baggerspecie in de Westerschelde kan leiden tot troebeling van het water, met negatieve gevolgen voor de kwaliteit van de stranden, het zwemwater en de visserij. Ook is de zwemwaterkwaliteit als gevolg van lozingen vaak nog onvoldoende. Bij verdieping van de vaargeul(en) bestaat het gevaar van afkalven van de stranden.
- ◆ Een deel van de risicocontouren, die het gevolg zijn van het vervoer van explosieve stoffen over de Westerschelde, liggen over recreatiegebieden. Dat beperkt het gebruik en/of de uitbreidingsmogelijkheden.

### 6.2 Problemen voor de visserij

- ● Door diverse oorzaken neemt de visserij in het Schelde-estuarium af. De mate waarin dit probleem aan de orde is verschilt per regio.
- ● Het Schelde-estuarium – met name de ondiepwatergebieden - staat bekend als kraam- en kinderkamer voor vissoorten. Het is onvoldoende bekend wat de karakteristieken zijn die deze functie van het estuarium bepalen en op welke manier daarmee het beste kan worden omgegaan.
- ◆ Het samengaan van vrachvaart en visserij verhoogt de kans op aanvaringen. Met het toenemen van de vrachvaart komt er minder ruimte voor vissersschepen.

- ◆ Het storten van baggerspecie in delen van de Westerschelde kan de visserij nadelig beïnvloeden

### **6.3 Probleemeigenaars recreatie en visserij**

De primaire probleemeigenaars zijn de beroepsvissers, de recreanten (inclusief recreatievissers) en het recreatiebedrijfsleven (exploitanten). Indirect is ook de scheepvaart die mogelijk door visserij en recreatie op het water wordt gehinderd een probleemeigenaar.

## **Bijlage A Memorandum van Vlissingen**

### **TWEEDE MEMORANDUM VAN OVEREENSTEMMING TUSSEN VLAANDEREN EN NEDERLAND MET BETREKKING TOT DE ONDERLINGE SAMENWERKING TEN AANZIEN VAN HET SCHELDE-ESTUARIUM**

DE BEWINDSLIEDEN Minister S. Stevaert (Minister Vice-President en Minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie, Vlaanderen), Minister T. Netelenbos (Minister van Verkeer en Waterstaat, Nederland), en Staatssecretaris J.M. de Vries (Verkeer en Waterstaat, Nederland), verder te noemen: "de Bewindslieden",

BIJEEEN TE Vlissingen op 4 maart 2002,

ONDER HERBEVESTIGING VAN, EN VOORTBOUWEND OP, de afspraken gemaakt bij Memorandum van Overeenstemming tussen de eerste twee ondergetekenden tijdens hun bijeenkomst te Kallo op 5 februari 2001, ter gelegenheid van de 600<sup>e</sup> vergadering van de Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart,

CONSTATEREND dat, binnen de in dat Memorandum (verder te noemen "Memorandum van Kallo") gestelde termijnen, het Vlaamse regeringsstandpunt over de uitwerking van de Langetermijnvisie Schelde-estuarium bij brief van 23 mei 2001 van Minister-president Dewael aan zijn collega Kok is aangeboden, en het Nederlandse regeringsstandpunt op 15 oktober 2001 door minister Netelenbos aan minister Stevaert werd toegezonden,

MET GROTE VOLDOENING CONSTATEREND dat beide standpunten getuigen van respect voor de wederzijdse belangen en dat deze mogen steunen op een breed draagvlak aan weerszijden van de grens, gezien de resolutie van het Vlaams parlement van 15 mei 2001, die ten grondslag lag aan het Vlaamse standpunt, en gezien de uitdrukkelijke steun die het Nederlandse regeringsstandpunt van de Zeeuwse regionale besturen en maatschappelijke groeperingen, verenigd in het zogenaamde "Bestuurlijk Overleg Westerschelde-plus", heeft gekregen, en de steun die de Nederlandse Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft uitgesproken,

EVENEENS MET GROTE VOLDOENING CONSTATEREND dat beide standpunten het mogelijk maken, het besluitvormingsproces met betrekking tot de onderlinge samenwerking ten aanzien van het Schelde-estuarium, zoals in gang gezet met het Memorandum van Kallo, op evenwichtige wijze voort te zetten,

VOORTS MET GROTE VOLDOENING VERWIJZEND naar de heden met de Gouverneur van de provincie Antwerpen en de Commissaris van de Koningin in de provincie Zeeland vastgelegde afspraken met betrekking tot de onderlinge samenwerking ten aanzien van de externe veiligheidsrisico's in het Schelde-gebied,

KENNIS GENOMEN HEBBEND VAN de rapportages van de Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart (hierna te noemen: "Permanente Commissie") en van de Technische Scheldec commissie naar aanleiding van de opdrachten, die hen in het Memorandum van Kallo zijn toegeëld,

OVERWEGEND DAT het Schelde-estuarium een erkend internationaal natuurgebied is, en dat belangrijke gedeelten ervan zijn aangemeld onder de Vogelrichtlijn (79/409/EEG) en de Habitatrichtlijn (92/43/EEG),

GELET OP het verdragsrechtelijk kader en de relevante Europese regelgeving, meer in het bijzonder die welke van toepassing is op het Schelde-estuarium,

KOMEN HET VOLGENDE OVEREEN:

**A. Ten aanzien van de samenwerking met betrekking tot het Schelde-estuarium, en de organisatie van die samenwerking:**

1. Vlaanderen en Nederland zullen, op basis van het Streefbeeld 2030 van de Langetermijnvisie Schelde-estuarium en de beide in de aanhef van dit Memorandum genoemde regeringsstandpunten, als gezamenlijk uitgangspunt voor het beleid en beheer op middellange termijn een schets opstellen (ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium). Het Streefbeeld 2030 is aldus samen te vatten dat het beleid moet worden gericht op het instandhouden van de fysieke systeemkenmerken van het estuarium en op het optimaal samengaan van veiligheid, toegankelijkheid en natuurlijkheid binnen het Schelde-estuarium.
2. Uitgaande van het Streefbeeld 2030 zal de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium zich met name richten op de morfologie, de veiligheid tegen overstroming, de externe veiligheid, de toegankelijkheid, de natuurlijkheid, de visserij en de recreatie; de schets zal tevens concrete voorstellen inhouden voor een vlotte en correcte tenuitvoerlegging van de in de schets vervatte beleidsvoornemens.
3. De Administratie Waterwegen en Zeewezen en de Rijkswaterstaat krijgen als initiatiefnemers gezamenlijk de opdracht, de ontwikkelingsschets op te stellen, en over de elementen daarvan in elk geval een strategische milieueffectenrapportage - met specifieke deelstudies over de veiligheid tegen overstroming en de externe veiligheid - en een maatschappelijke kosten-batenanalyse te verrichten, onder de randvoorwaarden die in de respectieve regeringsstandpunten zijn aangegeven, met inbegrip van de toetsing op basis van art. 6 van de Habitatrichtlijn.  
Projecten die binnen 7 maanden na de datum van ondertekening van dit Memorandum voldoende zijn geïdentificeerd kunnen in de maatschappelijke kosten-batenanalyse worden meegenomen.  
Deze gezamenlijk te ondernemen studies zijn qua inhoud en besluitvormingsproces complex en ambitieus. Uitgangspunt is dat deze gezamenlijk te ondernemen studies gereed zullen zijn binnen 2 jaar na de datum van ondertekening van dit Memorandum.  
De Technische Scheldecommissie krijgt het mandaat, de uitgangspunten en randvoorwaarden voor de ontwikkelingsschets en bijbehorende studies vast te stellen.  
De besluitvorming rondom de ontwikkelingsschets zal met voortvarendheid ter hand worden genomen. Dit moet leiden tot politieke besluitvorming binnen 9 maanden na gereedkomen van de studies.
4. In beide studies zullen in ieder geval worden bestudeerd:
  - a) de volgende scenario's voor getij-ongebonden diepgang, aan de hand van de thans in de praktijk voor de diverse vaartrajecten in de Schelde gehanteerde kielspeling:



- (1) de nuloptie, dat wil zeggen een diepgang van 11,85 meter met een kielspeling voor het traject Vlissingen-Deurganckdok van 12,5% - hetgeen overeenkomt met een diepgang van 11,60 meter bij een kielspeling van 15%;
  - (2) een diepgang van 12,80 meter met een kielspeling voor het traject Vlissingen-Deurganckdok van 12,5% - hetgeen overeenkomt met een diepgang van 12,50 meter bij een kielspeling van 15%;
  - (3) als maximaal te onderzoeken optie: een diepgang van 13,10 meter met een kielspeling voor het traject Vlissingen-Deurganckdok van 12,5% - hetgeen overeenkomt met een diepgang van 12,80 meter bij een kielspeling van 15%;
- b) een verbinding tussen de Oosterschelde en de Westerschelde, primair met het oog op het verlagen van de hoogwaterstanden bij stormvloed;
    - c) een natuurontwikkelingsplan voor het Schelde-estuarium.
5. De Technische Scheldec commissie stelt binnen 6 maanden ten behoeve van het opstellen van de ontwikkelingsschets en van het verrichten van de onder 3 bedoelde studies een gezamenlijke ambtelijke projectorganisatie in. Tevens stelt zij een Adviserend Overleg Schelde in, dat de projectorganisatie inhoudelijk van advies dient, en waarin aan weerszijden naast de meest betrokken administraties en departementen ook vertegenwoordigers van de provinciale overheden worden uitgenodigd zitting te nemen. De Technische Scheldec commissie ziet er daarbij op toe dat bij de uitvoering van de hierboven onder 1 t/m 4 gegeven opdrachten – te beginnen met de uitwerking van de startnotitie met de bouwstenen voor de strategische m.e.r.-procedure en van de in de maatschappelijke kosten-batenanalyse te behandelen vraagpunten - regelmatig voeling wordt gehouden met lokale besturen, organisaties van belanghebbenden en maatschappelijke groeperingen.
  6. Op zo kort mogelijke termijn zullen de Bewindslieden twee onafhankelijke gezaghebbende personen aanwijzen, één van Vlaamse en één van Nederlandse kant, die vertrouwen genieten bij de onder 5. genoemde overlegpartners en die tot taak hebben om namens hen een zo breed mogelijk gedragen en unaniem advies met betrekking tot de ontwikkelingsschets aan de Bewindslieden uit te brengen. Aan deze personen zal een onafhankelijk secretariaat ter beschikking worden gesteld.
  7. Op gezette tijden, en minstens eenmaal per jaar, zal de projectorganisatie door tussenkomst van de Technische Scheldec commissie, en in overleg met de Permanente Commissie, over de voortgang van de hierboven onder 1 t/m 4 te verrichten werkzaamheden aan de Bewindslieden rapport uitbrengen. De Bewindslieden zullen, alvorens ter zake besluiten te nemen, overleg voeren met de overige aan weerszijden meest betrokken bewindslieden en de personen bedoeld onder 6.
  8. De Bewindslieden stellen de volgende randvoorwaarden vast voor de toekomstige organisatiestructuur ten behoeve van de samenwerking bij beleid en beheer van het Schelde-estuarium:
    - a) waarborging van de integrale benadering, conform het Streefbeeld 2030;
    - b) evenwichtige vertegenwoordiging van Nederlandse en Vlaamse instanties en organisaties;
    - c) intensief en open overleg tussen de verschillende overlegniveaus;
    - d) directe communicatie met, en terugkoppeling naar, het politiek niveau;

- e) voldoende mandaat en slagkracht om flexibel te kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen.
9. In dit licht identificeren de Bewindslieden de volgende elementen voor de toekomstige organisatiestructuur:
- a) een jaarlijks plaatsvindend, besluitvormend bewindsliedenoverleg;
  - b) een Technische Scheldecommissie-nieuwe stijl als koepel van de ambtelijke overlegstructuur en als ambtelijk voorportaal voor het bewindsliedenoverleg op het niveau van de centrale overheden;
  - c) een bestuurlijk overlegcircuit, waarin de lokale openbare besturen participeren;
  - d) een overlegvorm met de representatieve organisaties van belanghebbenden en maatschappelijke groeperingen.
10. De besturen van de havens in de Schelderegio, inclusief het mondingsgebied, worden uitgenodigd, over te gaan tot het instellen van een periodiek (bijvoorbeeld halfjaarlijks) bijeen te roepen Ronde-tafelconferentie, teneinde onderlinge samenwerking vorm te geven en te adviseren over strategische aangelegenheden op het punt van ontwikkeling en beleid van de havens in regionaal perspectief.
11. De Technische Scheldecommissie wordt opgedragen om in nauw overleg met de Permanente Commissie verdere voorstellen voor grensoverschrijdende samenwerking bij beleid en beheer uit te werken met inbegrip van het bijbehorend juridisch kader. Mede in het licht van de Europese Kaderrichtlijn Water zal daartoe het beleid voor dit deelstroomgebied van het stroomgebied van de Schelde moeten worden ingepast in het stroomgebiedbeheersplan dat in het kader van de Internationale Commissie voor de Bescherming van de Schelde wordt ontwikkeld. Bij de ontwikkeling van deze voorstellen zullen de hierboven onder 9 en 10 bedoelde instanties, organisaties en overlegkaders worden ingeschakeld.
12. De Technische Scheldecommissie krijgt de opdracht, binnen 6 maanden voorstellen te doen ten behoeve van het gezamenlijk te beheren, langlopende monitorings- en onderzoekprogramma ter ondersteuning voor de grensoverschrijdende samenwerking bij beleid en beheer. Deze voorstellen zullen moeten voorzien in een gemeenschappelijke organisatie en in een daarvoor beschikbaar te stellen budget.

## **B. Ten aanzien van het nautisch beheer en de loodsdiensten in het Scheldegebied:**

1. Het nautisch beheer in het Scheldegebied zal vanaf 1 januari 2003 gemeenschappelijk door Nederland en Vlaanderen reeds de facto worden uitgeoefend, vooruitlopend op een juridische en verdragsrechtelijke formalisering daarvan. De Permanente Commissie zal fungeren als gemeenschappelijk beleidsorgaan; het gemeenschappelijk nautisch beheer zal binnen de door de Permanente Commissie te stellen kaders worden uitgeoefend door een in te stellen Gemeenschappelijke Nautische Autoriteit.

2. Het gemeenschappelijk nautisch beheer zal uiterlijk 1 januari 2005 juridisch en verdragsrechtelijk worden geformaliseerd, en zal onderdeel gaan vormen van de nieuwe samenwerkingsvormen in het kader van de Langetermijnvisie Schelde-estuarium.
3. In de loop van 2002 zal, in het licht van het gemeenschappelijk nautisch beheer, een gemeenschappelijke Nautische Adviesraad worden ingesteld, ter advisering van de Permanente Commissie en van de in te stellen Gemeenschappelijke Nautische Autoriteit, over aangelegenheden betreffende het nautisch beleid en beheer in het Scheldegebied. Relevante bij het nautisch beleid en beheer in het Scheldegebied betrokken organisaties en groeperingen zullen worden uitgenodigd in deze Nautische Adviesraad zitting te nemen.
4. Tevens zal in de loop van 2002 in materiële zin al worden toegewerkt naar een feitelijke samenwerking - binnen de randvoorwaarden van soevereine rechten en wederzijdse wettelijke kaders - die zo veel als mogelijk al anticipeert op de na 1 januari 2003 beoogde gemeenschappelijkheid.
5. Per 1 januari 2008 zullen de loodsgeldtarieven voor de Scheldevaart en die voor de vaart op Rotterdam volledig zijn ontkoppeld. In de periode tot 1 januari 2008 zullen beide landen:
  - a) een percentage vaststellen waarmee per 1 januari 2003 de loodsgeldtarieven voor de vaart op Rotterdam kunnen worden verlaagd, als eerste stap naar de ont koppeling, en hiertoe de nodige juridische voorzieningen treffen;
  - b) de bandbreedte vaststellen waarbinnen jaarlijks naar de ont koppeling wordt toegewerkt;
  - c) de gezamenlijk te ondernemen stappen vaststellen die moeten leiden tot een volledige ont koppeling per 1 januari 2008;
  - d) al dan niet gemeenschappelijke mitigerende maatregelen treffen, waar nodig in overleg met de Vlaamse Scheldehavens, om de ongewenste gevolgen van de ont koppeling zoveel mogelijk te beperken;
  - e) de nodige stappen ondernemen om de finale ont koppeling per 1 januari 2008 uiterlijk op die datum verdragsrechtelijk te formaliseren;
  - f) het evenwicht tussen de wederzijdse belangen van beide landen in dit kader blijven respecteren.
6. De verdergaande samenwerking tussen de Nederlandse en Vlaamse loodsdiensten zal met kracht worden bevorderd, op basis van de nog nader uit te werken uitgangspunten en randvoorwaarden zoals bij brief van maart 2000 door de Permanente Commissie voorgesteld. Deze samenwerking zal plaatsvinden binnen een gemeenschappelijk publiek kader dat enerzijds het niveau, de kwaliteit en de continuïteit van dienstverlening, en anderzijds een beheerste tariefstelling moet verzekeren. Op korte termijn zal een gezamenlijke studie worden aanbesteed die de contouren moet opleveren van een operationeel samenwerkingsmodel, en die daarmee de basis moet vormen voor verdere besluitvorming over de samenwerking.
7. De Permanente Commissie wordt belast met:
  - a) de uitvoering van punt a) van besluit 5 in 2002;
  - b) de voorbereiding van de uitvoering van de besluiten 1, 3, 4 en 5;
  - c) het juridische onderzoek voor de voorbereiding van de uitvoering van de besluiten 2 en 5;
  - d) de aanbesteding en begeleiding van de studie vermeld onder besluit 6.

## C. Vervolgafspraken

1. De Technische Scheldec commissie krijgt de opdracht, binnen de kaders die dienen ter uitwerking van dit Memorandum, een juridisch team in te stellen met als opdracht:
  - a) de nodige voorbereidingen te treffen voor de verdragsrechtelijke vertaling van de onderscheiden afspraken uit dit memorandum die daarvoor in aanmerking komen;
  - b) de teksten die worden opgesteld ten behoeve van de over het onderwerp van dit Memorandum te maken vervolgafspraken te toetsen ten aanzien van hun mogelijke juridische implicaties.
  
2. Bij de uitwerking van deze opdrachten wordt bijzondere waarde gehecht aan:
  - a) de wederzijdse soevereine rechten,
  - b) het verdragsrechtelijke kader, in het bijzonder het Scheldestatuut zoals vastgelegd in het Scheidingsverdrag van 1839 en andere verdragen met betrekking tot de Schelde,
  - c) het Europees-rechtelijke kader,
  - d) de veiligstelling van de democratische controle en de rechten van de burger.
  
3. De Bewindslieden komen overeen elkaar op gezette tijden, en minstens eenmaal per jaar, opnieuw te ontmoeten teneinde de voortgang van de uitwerking van dit Memorandum in zijn geheel te evalueren, onverlet de voor de uitvoering van dit Memorandum in de loop van 2002 noodzakelijke tussentijdse besluiten; een volgende ontmoeting zal plaatsvinden ongeveer één jaar na de datum van ondertekening van dit Memorandum. Bij die gelegenheid zal het juridisch team een eerste voortgangsrapport overleggen, en zullen de Bewindslieden het tijdspad aangeven voor het totstandkomen van de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium en voor het opstarten van concrete procedures voor de realisatie daarvan.

*Vlissingen, 4 maart 2002.*

**DE MINISTER VAN VERKEER EN  
WATERSTAAT,**

T. Netelenbos

**DE MINISTER VAN MOBILITEIT, OPENBARE  
WERKEN EN ENERGIE,**

S. Stevaert

**DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN  
WATERSTAAT,**

J.M. de Vries

## Bijlage B Belangrijkste bronnen

---

<sup>1</sup> WL|delft hydraulics; 2000. Langetermijnvisie Schelde-estuarium cluster morfologie - uitvoeringsfase. Delft.

<sup>2</sup> De onzekerheidsmarge voor zeespiegelstijging is gebaseerd op IPCC-schattingen en bedraagt 10 cm tot 45 cm in 2050. De range van de verwachte veranderingen van de rivierafvoer van de Schelde is bij Resource Analysis niet bekend.

<sup>3</sup> Hoofdstuk 5, blz. 44 van de Langetermijnvisie Schelde-estuarium.

<sup>4</sup> Doorn, J.T.M en C. van der Tak; 2001. Nautische toegankelijkheid en veiligheid van het Schelde-estuarium in het kader van de langetermijnvisie. MARIN; Wageningen.

<sup>5</sup> PRC; 2000. Nut en noodzaak verruiming vaarweg van en naar de havens in het Scheldebekken. Policy Research Corporation N.V.; Antwerpen.

<sup>6</sup> Bronnen: Bos, H.G.; 2000. Langetermijnvisie Schelde-estuarium: Onderzoek externe veiligheid Westerschelde in het kader van de toegankelijkheid. AVIV, Enschede. en VROM; 2002. Quick scan gevolgen beleidsvernieuwing externe veiligheid. Ministerie van VROM, DG Milieubeheer.

<sup>7</sup> idem

<sup>8</sup> Vroon et al, 1997, Stram of struis.

<sup>9</sup> De Deckere, E. en P. Meire; 2000. De ontwikkeling van een streefbeeld voor het Schelde-estuarium op basis van ecosysteemfuncties, benaderd vanuit de functie natuurlijkheid. Universitaire Instelling Antwerpen.

<sup>10</sup> De problemen van de overige functies zijn voor een deel ook afgeleid uit het rapport *Land en water, een synthese voor nu en later* van de Taakgroep Westerschelde, Vereniging Nederlandse Riviergemeenten.