

## Waarom het kabinetsplan voor ‘buitendijks natuurherstel’ ongeschikt is voor herstel van de bedreigde natuurwaarden van het Schelde-estuarium.

### Introductie

Op 17 april 2009 schreef de minister van LNV een brief aan de Tweede Kamer waarin zij het kabinetsbesluit toelichtte om definitief af te zien van ontpoldering, maar te kiezen voor buitendijks natuurherstel conform het ‘Plan van de Zeeuwse waterschappen’ eventueel aangevuld met het plan ‘Land van Saeftinghe’ van de Stichting de Levende Delta. De minister schrijft in haar brief:

*Het kabinet geeft er de voorkeur aan om natuurherstel, dat als alternatief dient voor de Hedwigepolder, te realiseren zonder ontpoldering. Daartoe besluit het kabinet het natuurherstel buitendijks te realiseren door uitvoering te geven aan het alternatief “aanleg buitendijkse schor” van de Zeeuwse Waterschappen en zo nodig door het aanvullend (gedeeltelijk) overnemen van het alternatief “Land van Saeftinghe” van de Stichting Levende Delta.*

Het voorgenomen plan voor ‘Buitendijks Natuurherstel’ komt neer op het bekribben van grote delen van de oevers van de Westerschelde en door het in de kribvakken aanbrengen van klei of ander sediment, over een breedte van gemiddeld 80 meter kunstmatige schorren aan te leggen met een totaal oppervlakte van maximaal circa 675 ha. Hiermee zou een bijdrage geleverd worden aan de opgave ter verbetering van de kwaliteit van het estuarium. Het zo ontstane ‘schor’ zou bovendien kunnen bijdragen aan een grotere veiligheid van de zeedijken, doordat de golfaanvallen op de dijk door de aanwezigheid van voorland in kracht afnemen cq. worden beperkt.

Het aanvullende plan ‘Land van Saeftinghe’ voorziet in het ‘ondergraven’ van een aanzienlijke oppervlakte ouder schor in het “Verdronken Land van Saeftinghe”, om het in hoogteligging te laten zakken tot een maaiveldniveau waarop wellicht de regeneratie van jonge schorvegetaties mogelijk is. De facto wordt een substantieel deel van de bestaande schorren door deze ingreep (tijdelijk) teruggedet in successie, waarbij het areaal oud schor en de bijbehorende levensgemeenschap in omvang met maximaal enkele honderden hectares wordt vernietigd ten bate van meer ruimte voor een mogelijke ontwikkeling van jong schor. Ook hiermee zou een bijdrage geleverd worden aan de opgave ter verbetering van de kwaliteit van het estuarium.

Nederland heeft aangegeven met deze alternatieve inrichtingsmaatregelen invulling te willen geven aan haar verplichtingen op grond van artikel 6.1 en 6.2 Habitatrichtlijn met betrekking tot het Schelde-estuarium: de plicht om de Scheldenatuur in gunstige staat van instandhouding te herstellen en te behouden.

### **Het Schelde-estuarium: aard en oorzaken van de(zeer) slechte staat van instandhouding**

De Westerschelde is volledig (tussen de dijken) aangewezen als speciale beschermingszone in het kader van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. Dit zogenoemde 'Natura 2000-gebied Westerschelde en Saeftinghe' is aangewezen vanwege de internationale betekenis van het estuarium (Habitat H1130 Estuarium) een aantal andere aanwezige habitats (onder andere de habitats H 1310 zilte pionierbegroeiingen en H 1330 schorren en zilte graslanden (buitendijks) en tientallen daarvan afhankelijke soorten vogels, vissen, zoogdieren en planten. Het belangrijkste habitat, H 1130 estuarium, verkeert zowel landelijk als in de Westerschelde in een zogenoemde zeer ongunstige staat van instandhouding. De beide andere genoemde habitats verkeren in matig ongunstige staat van instandhouding.

De natuur van het Schelde-estuarium is de afgelopen decennia in een neerwaartse spiraal terecht gekomen. De omvang van het areaal ecologisch waardevol 'laagdynamisch gebied' neemt de laatste jaren snel af terwijl het areaal ecologisch minder waardevol 'hoogdynamisch gebied' onnatuurlijk snel toeneemt. Om de achtergronden van deze ongunstige ontwikkeling te leren kennen en mogelijke oplossingen voor dit probleem te vinden is de afgelopen 15 jaar veel studie gedaan, onder meer door het (vml.) Rijks Instituut voor Kust en Zee, het NIOO-Centrum voor Estuariene en Mariene Ecologie en de Universiteit van Antwerpen. Volgens deze onderzoeken is het gebrek aan ruimte in combinatie met de o.a. door eerdere verdiepingen onnatuurlijk toegenomen getijdenenergie de belangrijkste oorzaak van de problemen. Populair samengevat: natuurlijke evenwichten in het watersysteem zijn ernstig verstoord, resulterend in belangrijke negatieve effecten op de ecologisch waardevolle habitats en soorten. Op basis van het onderzoek bleek meer ruimte voor het watersysteem de enige effectieve en structurele oplossing voor de Schelde. Vergroting van de zogenoemde 'energiedissipatie' door het watersysteem meer ruimte te bieden is in diverse studies en plannen, onder meer van het ministerie voor Verkeer & Waterstaat<sup>1</sup> én het ministerie voor Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit<sup>2</sup>, aangemerkt als een noodzakelijke maatregel om de estuariene natuur in gunstige staat te kunnen herstellen. Het is ook om deze reden dat een dergelijke maatregel, 600 ha nieuwe estuariene natuur door het landinwaarts verleggen van de zeedijken, was voorzien in de eind 2005 vastgestelde Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium 2010.

In het medio november 2006 door de minister van LNV gepubliceerde 'Natura 2000 doelendocument' en het vervolgens medio januari 2007 door de minister van LNV gepubliceerde Ontwerp-aanwijzingsbesluit voor het Natura 2000-gebied 'Westerschelde en Saeftinghe' wordt voor het habitat H 1130 estuarium om deze reden een verbeteropgave geformuleerd in termen van

---

<sup>1</sup> O.a. RIKZ 2003. Voorstel voor natuurontwikkelingsmaatregelen ten behoeve van de Ontwikkelingsschets 2010 voor het Schelde-estuarium Werkdocument RIKZ/2003.825x

<sup>2,3</sup> Ministerie LNV, 2005. Natuurprogramma Westerschelde; verantwoording realisering (minimaal) 600 hectare estuariene nieuwe natuur en de relatie met de instandhoudingsdoelen Vogel- en Habitatrichtlijn

uitbreiding oppervlakte en verbetering kwaliteit. Citaat H 1130 estuarium: *“Oppervlaktevergroting is noodzakelijk ten behoeve van laagdynamische natuur t.b.v. herstel van biodiversiteit (...).*

Het ontwerp- besluit vermeldt verder: *Uitbreiding van de oppervlakte van het estuarium is bovendien noodzakelijk om de doelen voor de habitattypen H 1310 zilte pionierbegroeiingen en H 1330 schorren en zilte graslanden te realiseren”.*

In verband met het belang van het herstellen van het natuurlijk evenwicht in het watersysteem is in de opgaven voor de Westerschelde bovendien een ‘sense of urgency’ toegekend aan de zogenoemde ‘wateropgave’. Een met die opgave samenhangende extra inspanning op de korte termijn werd reeds in 2005<sup>3</sup> noodzakelijk geacht omdat *“indien binnen 10 jaar na nu geen fundamenteel herstel van de kwaliteit van de watercondities wordt bewerkstelligd, de situatie in het Westerschelde-estuarium onherstelbaar zal zijn veranderd”.*

### **Beoordeling van het kabinetsplan voor ‘Buitendijks Natuurherstel’**

Het voorgenomen plan voor aanleg van kunstmatige buitendijkse schorren staat volstrekt haaks op de wetenschappelijke vastgestelde en onderbouwde noodzaak de ruimte voor het estuarium te vergroten. Door de aanleg van kribben gecombineerd met het actief inbrengen van sediment wordt weliswaar beoogd extra areaal van met name habitat H 1330 schorren en zilte graslanden (subtype A, buitendijks) te realiseren, maar de situering van de voorgenomen ingreep, tussen de bestaande dijken, gaat volledig ten koste van de ruimte voor het estuariene systeem, waarbij honderden hectares van het habitat H 1130 estuarium zouden worden opgeofferd, terwijl met name ook voor dat habitatype vanwege de bovengenoemde problematiek een uitbreiding van de oppervlakte urgent wordt geacht.

### **Oordeel Commissie Maljers, Commissie Nijpels en andere deskundigen**

Het kabinetsplan is in min of meer dezelfde vorm gedurende de afgelopen 15 jaar al meermaals beoordeeld door bij het estuarium betrokken onderzoekers, ingestelde onderzoekscommissies en andere deskundigen.

De Commissie Onderzoek Alternatieven Ontpoldering Westerschelde (‘Commissie Maljers’) beoordeelde de door het kabinet aangedragen plannen voor buitendijkse schorontwikkeling reeds in 2006 als volgt:

#### **Alternatief 4d: Geforceerde vorming van buitendijkse schorren of slikken.**

*“Met dit alternatief wordt het ene type natuur door het andere vervangen zodat er geen sprake is van netto winst en dus geen bijdrage wordt geleverd aan een gunstige staat van instandhouding. (...) De juridische haalbaarheid is beperkt omdat het zeer de vraag is of de benodigde vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet kan worden verkregen. De commissie is van mening dat dit geen bruikbare alternatieven zijn voor ontpoldering”*

Over het maaiveld verlagen in het Verdrongen Land van Saeftinghe, toen weliswaar met behulp van een andere uitvoeringstechniek, namelijk afgraven, schrijft de Commissie Maljers onder meer:

---

<sup>3</sup> Ministerie LNV, 2005. Natuurprogramma Westerschelde

#### Alternatief 4e: Afaraving deel van Verdronken Land van Saeftinghe

*“Door afgraving (...) wordt hooggelegen schor omgezet in laaggelegen schor en gaat de functie als broedgebied voor vogels verloren. (...)Om deze redenen wordt geen bijdrage geleverd aan het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van de Westerschelde. Het risico bestaat dat (...) de natuurlijke kenmerken van het gebied (worden) aangetast en dat er geen vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 kan worden verleend. (...) De Commissie is van mening dat dit geen bruikbaar alternatief is voor ontpoldering.”*

Meer recent (2008) zijn de nu door het kabinet voorgestelde plannen ook door de Commissie Natuurherstel Westerschelde ('Commissie Nijpels') bestudeerd en beoordeeld:

#### 6.2.1. Aanleg Buitendijks schor

*“ Het alternatief leidt ertoe dat het (...) evenwicht tussen estuariene natuur en natuurlijke processen verstoord raakt. (...)Het alternatief leidt niet tot meer ruimte voor estuariene natuur, maar tot een verdere vernauwing (...). De verwachte effecten staan haaks op de doelstellingen uit de Langetermijnvisie. Het alternatief kan beoordeeld worden als een milde vorm van inpoldering.” (etc.)*

Over het plan 'Land van Saeftinghe' stelt de Commissie Nijpels onder meer:

#### 6.2.2. Bodemverlaging Verdronken Land van Saeftinghe

*De fysieke ruimte waarbinnen natuurlijke processen landschapsvormend zijn in het Verdronken Land van Saeftinghe wordt vergroot. Er is echter geen sprake van toename van ruimte voor het estuarium. Hierbij is sprake van uitruil van habitattypen en soorten met instandhoudingsdoelstellingen. (...) Het is de vraag of de vergunning voor de natuurbeschermingswet 1998 verkregen kan worden zonder compensatie. Mogelijk is het alternatief Mer-plichtig.”*

Ook onafhankelijke wetenschappers hebben zich (in de media) tegen dit plan gekeerd als zijnde destructief voor het estuarium<sup>4</sup> (bijlage 1).

#### **Conclusies**

Nederland heeft aangegeven met de voorgenomen buitendijkse inrichtingsmaatregelen invulling te willen geven aan haar verplichtingen op grond van artikel 6.1 en 6.2 Habitatrichtlijn met betrekking tot het Schelde-estuarium. Duidelijk mag zijn dat, gelet op de aard en achtergrond van de op te lossen knelpunten in het functioneren van de Schelde als estuarien systeem, de voorgenomen kabinetsplannen hun doel niet zullen bereiken, integendeel.

---

<sup>4</sup> P. Herman e.a. 'Kabinetsplan Westerschelde maakt alles erger'. NRC Handelsblad, d.d.22 april 2009 Bijlage 1

Op grond van de door LNV geformuleerde instandhoudingsdoelen en de door V&W en LNV beschreven aard en achtergrond van de noodzakelijke herstelopgaven kan zelfs niet anders dan geconcludeerd worden dat er bij uitvoering van de kabinetsplannen sprake is van een negatief effect op de beschermde waarden van het Natura 2000-gebied Westerschelde en Saeftinghe.

De door de Nederlandse regering voorgenomen alternatieve plannen voor buitendijks natuurherstel zijn derhalve geen alternatief voor ontpoldering. In het gunstigste geval kunne zij gezien worden als een ingreep om de veiligheid van de zeedijken te vergroten. Zo'n plan moet, als ieder regulier plan of project, in dat geval getoetst aan de bepalingen van artikel 6 leden 3 en 4 Habitatrictlijn. Als er al vergunning voor zou kunnen worden verleend (wat zoals gememoreerd door velen wordt betwijfeld) zullen de negatieve effecten van de voorgenomen buitendijkse maatregelen adequaat gecompenseerd moeten worden. De opgave voor adequaat natuurherstel (door ontpoldering) zou daarmee worden verhoogd tot circa 1275 ha. (675 compensatie buitendijks schor + 600 ha. Natura 2000 herstelopgave H1130 estuarium).

###