



STAATSSECRETARIS
MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

EU-Commissaris Potočník

Den Haag, 20 januari 2012

Geachte heer Potočník,

Op 13 oktober 2011 stuurde u mij een brief, waarin u uw oordeel geeft over de maatregelen van de Nederlandse regering voor natuurherstel in de Westerschelde. Daarnaast heb ik begin december 2011 in het kader van EU-Pilot 2005/11 vanuit de diensten van uw Commissie aanvullende vragen gekregen over natuurherstel in de Westerschelde. Voordat concreet wordt ingegaan op de thema's die u in uw brief benoemt, wil de Nederlandse regering u de hoofdlijnen schetsen van het Nederlandse maatregelenpakket voor natuurherstel in de Westerschelde.

Maatregelen van Nederland voor natuurherstel Westerschelde

Met het maatregelenpakket - dat in Nederland medio 2011 met steun van een parlementaire meerderheid is vastgesteld - wordt uitvoering gegeven aan het regeerakkoord van de Nederlandse regering. Daarin is opgenomen dat, nu de verdieping van de Westerschelde is afgerond, er in overleg met Vlaanderen naar een alternatief voor ontpoldering van de Hedwigepolder zal worden ontwikkeld. Ter uitvoering hiervan heeft kennisinstituut Deltares in opdracht van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie onderzoek gedaan naar de mogelijkheid om door middel van vooral buitendijkse maatregelen te voldoen aan de verplichtingen die er - ook op grond van Europese regelgeving - liggen voor natuurherstel in de Westerschelde.

Deltares heeft eerdere rapporten die zijn opgesteld over natuurherstel in de Westerschelde gebruikt als startpunt van zijn onderzoek. De in deze rapporten beschreven alternatieven zijn alleen opnieuw in beschouwing genomen als er sprake was van nieuwe feiten of nieuwe voortschrijdende inzichten. Tevens zijn nieuwe alternatieven in beschouwing genomen. In het Deltares-rapport wordt een aantal afzonderlijke maatregelen geïdentificeerd, die alleen of in combinatie voldoen aan het op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijnen vereiste natuurherstel in de Westerschelde en daarmee kunnen dienen als alternatief voor ontpoldering van de Hedwigepolder.



STAATSSECRETARIS
MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Op basis van het rapport van Deltares is de Nederlandse regering tot de conclusie gekomen dat het mogelijk is de verplichtingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen na te komen zonder dat dit hoeft te leiden tot de ontpoldering van de Hedwigepolder. Het vereiste natuurherstel kan worden gerealiseerd met een pakket dat gefaseerd wordt uitgevoerd en in alle gevallen tenminste 300 hectare estuariene natuur genereert. Het pakket bevat zowel binnendijkse als buitendijkse maatregelen. Voor de uitvoering van het pakket wordt gestart met een combinatie van binnen- en buitendijkse maatregelen, die leidt tot realisatie van 70-90% (afgerond 210-270 hectare) van de totale doelstelling. De bandbreedte wordt veroorzaakt, doordat op dit moment niet met zekerheid kan worden aangegeven wat het effectieve rendement van de buitendijkse maatregelen is. Daarom wordt de realisatie van die buitendijkse maatregelen goed gemonitord. Drie jaar na de aanleg ervan, kan naar verwachting het rendement van deze maatregelen worden vastgesteld en de restantopgave worden bepaald. Hiermee komt de Nederlandse regering nadrukkelijk kwalitatief en kwantitatief haar verplichtingen na in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijnen.

De natuurherstelopgave voor de Westerschelde wordt in drie fasen gerealiseerd.

- Fase 1: de buitendijkse aanleg van laagdynamisch slik op een aantal locaties in de Westerschelde, te weten Appelzak (Nederlands en Vlaams deel), Slikken van Hulst, Platen van Ossensisse. Deze fase realiseert tussen 57,5 en 123 hectare estuariene natuur.
- Fase 2: de ontpoldering van voor natuurontwikkeling gereserveerd compensatiegebied, te weten de Schorer- en Welzingepolder. Voor de aanleg van de Westerschelde Containerterminal (WCT) bij Vlissingen was terrein gereserveerd voor natuurcompensatie. Nu de aanleg van de WCT is uitgesteld, kan het compensatieterrein anders worden gebruikt. Het terrein wordt nu gebruikt voor (extensieve) landbouw, maar heeft al een beoogde natuurbestemming. Deze fase realiseert 151 hectare estuariene natuur.
- Fase 3: keuze uit verschillende maatregelen waaronder eventueel aanvullende buitendijkse maatregelen als nader onderzoek te zijner tijd aantoont dat daar mogelijkheden voor zijn of, indien dit niet het geval blijkt te zijn, binnendijkse maatregelen op nog nader te bepalen locatie. Op basis van de monitoringsgegevens over het rendement van de buitendijkse maatregelen en dan geldende ecologische inzichten wordt een besluit genomen over de invulling van de derde fase. De omvang van de restopgave, eventueel nieuwe inzichten over mogelijke maatregelen en een geactualiseerde kostenraming bepalen welke maatregelen nodig zijn om uiteindelijk te voldoen aan de Europese verplichtingen.

De hierboven weergegeven maatregelen voor natuurherstel in de Westerschelde vormen een samenhangend en onlosmakelijk geheel. De verschillende fasen mogen niet los van elkaar worden gezien en beoordeeld.



STAATSSECRETARIS
MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

De essentie van de gekozen aanpak is dat maximaal ingezet wordt op het treffen van buitendijkse maatregelen. Daarin voorziet fase 1, gedurende de realisering waarvan er op een drietal buitendijkse locaties zodanige maatregelen zullen worden genomen dat er laagdynamisch intergetijdegebied zal ontstaan. Bij het ramen van de rendementen is de Nederlandse regering uitgegaan van de bandbreedte die Deltares op wetenschappelijke gronden in haar rapport hiervoor heeft aangegeven. Daarmee heeft de regering niet aangegeven dat dit rendement met zekerheid zal ontstaan, maar wel dat op wetenschappelijke gronden de aanname gerechtvaardigd is dat een rendement van die omvang realiseerbaar is. Ten einde te beoordelen wat de reële effecten zijn van de genomen maatregelen zal Nederland een grondige monitoring uitvoeren in de periode na realisering van de voorgestelde ingrepen. Ook in de brief van 15 juli 2011 aan Directeur-Generaal Seatter is ten aanzien hiervan reeds aangegeven dat vanwege de marges die zijn gehanteerd bij het weergeven van het verwachte ecologische rendement van de maatregelen, de monitoringsresultaten van het reële rendement leidinggevend zullen zijn voor de besluitvorming over de restantopgave voor fase 3.

In fase 2 - die niet pas start na realisering van fase 1, maar gelijktijdig daarmee of kort na het opstarten ervan uitgevoerd zal gaan worden - zal worden overgegaan tot de ontpoldering van de Schorer- en Welzingepolder. Deze polder was gereserveerd voor natuurcompensatie in het kader van de Ecologische Hoofdstructuur voor een eventueel aan te leggen WCT en zou in de toekomst geen agrarische bestemming meer hebben. De veronderstelling dat door het beschikbaar stellen van dit gebied voor ontpoldering geen natuurcompensatie meer zou kunnen plaatsvinden voor de realisering van een WCT is onjuist. Op de aanleg van een WCT zal alle relevante vigerende regelgeving van toepassing zijn. Dat houdt in dat als besloten wordt tot de aanleg van een WCT, er ook expliciet getoetst zal worden of en welke maatregelen voor natuurcompensatie er nodig zijn alsook dat antwoord gevonden moet worden op de vraag hoe en waar die maatregelen te realiseren zijn. Het misverstand lijkt hardnekkig - en daarom hecht ik eraan het tegenovergestelde hier nogmaals te benadrukken - dat met het inzetten van de Schorer- en Welzingepolder als onderdeel van de natuurherstelopgave in de Westerschelde de natuurcompensatiemogelijkheden en -verplichtingen voor de aanleg van een WCT zijn vervallen. Dat is niet aan de orde.

In fase 3 wordt op basis van monitoringsgegevens over het rendement van de buitendijkse maatregelen in de eerste en tweede fase de omvang van de restgave bepaald om tot een volledige implementatie van het kabinetsbesluit te komen en zodoende te voldoen aan de Europese verplichtingen. De Nederlandse regering wil benadrukken dat zij zich zowel kwalitatief als kwantitatief tot deze fase bij kabinetsbesluit van 17 juni 2011 heeft gecommitteerd. De financiële middelen voor deze fase zijn ook beschikbaar. De Nederlandse regering wijst erop dat Deltares voor de restantopgave mogelijkheden van natuurherstel heeft aangewezen tot een totaal-oppervlakte van 500 hectare; derhalve meer dan voldoende om aan de eventueel resterende opgave te voldoen. Immers, de totale opgave voor natuurherstel bedraagt 300 ha. Hieruit moge blijken dat op basis van deze gefaseerde aanpak de Nederlandse regering altijd aan de Europese verplichtingen kan voldoen.



STAATSSECRETARIS
MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Juridisch Kader en verantwoordelijkheidsverdeling

De Vogel- en Habitatrictlijnen bieden het kader voor de beoordeling van de vraag of de Nederlandse regering ter zake van de Westerschelde haar Europese verplichtingen nakomt.

a. Beoordelingskader

De Habitatrictlijn heeft tot doel de biologische diversiteit te waarborgen door het in een gunstige staat behouden of herstellen van natuurlijke habitats en van wilde dier- en plantensoorten van communautair belang op het Europese grondgebied van de lidstaten. Bij de uitvoering van de maatregelen die op basis van deze richtlijn worden genomen, wordt rekening gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden (artikel 2, derde lid Habitatrictlijn).

Op basis hiervan heeft de Nederlandse regering breed draagvlak gecreëerd voor het maatregelenpakket voor natuurherstel in de Westerschelde. De Nederlandse regering acht het niet alleen relevant dat en op welke manier met het maatregelenpakket tegemoet wordt gekomen aan de ecologische vereisten, waartoe ook Nederland op basis van de Vogel- en Habitatrictlijnen is gehouden is, maar tegelijk ook dat er maatschappelijk en politiek draagvlak voor de uitvoering van de noodzakelijke herstelmaatregelen bestaat.

De Nederlandse regering heeft - gegeven dit onderdeel van de hoofddoelstelling van de Habitatrictlijn - gekozen om natuurherstel in de Westerschelde anders vorm te geven dan door ontpoldering van de Hedwigepolder. De maatschappelijke en bestuurlijke weerstand in de regio Zeeland tegen het teruggeven van goede landbouwgrond aan het water is erg groot. De geschiedenis van Zeeland kenmerkt zich namelijk door een permanente strijd tegen het water en de beveiliging van land tegen de dreiging van het water. De Nederlandse regering hecht eraan om het maatschappelijk draagvlak voor maatregelen van natuurherstel zo groot mogelijk te maken door met dergelijke diepgewortelde gevoelens in de regionale samenleving rekening te houden. De erkenning van deze maatschappelijke opvattingen en emoties heeft de Nederlandse regering ertoe gebracht om opnieuw de mogelijkheden voor natuurherstel in de Westerschelde te bezien.

Het beschermingsregime dat op grond van de Habitatrictlijn van toepassing is op het Natura 2000-gebied Westerschelde-Saeftinge bestaat, voor zover hier relevant, uit:

- behoud- en herstelmaatregelen ('instandhoudingsmaatregelen'), om een gunstige staat van instandhouding te bereiken voor de habitats en soorten waarvoor de gebieden zijn aangewezen (artikel 6, eerste lid);
- 'passende maatregelen', om achteruitgang van de kwaliteit van de habitats en significante verstoring van soorten in de gebieden te voorkomen (artikel 6, tweede lid).

Artikel 6, eerste lid

De Habitatrictlijn schrijft in artikel 6, eerste lid, specifiek ten aanzien van de speciale beschermingszones voor habitats en soorten, voor dat instandhoudingsmaatregelen worden getroffen.



STAATSSECRETARIS
MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

De bepaling laat aan de lidstaten de vrijheid om te kiezen welke maatregelen dat zijn. De lidstaten moeten "de nodige instandhoudingsmaatregelen" treffen; "deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke ordeningsplannen deel uitmakende beheerplannen en passende wettelijke maatregelen, 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 die gebieden voorkomen". In artikel 1, onderdeel a, van de richtlijn wordt 'instandhouding' omschreven als het geheel van maatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel van de natuurlijke habitats en soorten in een gunstige staat van instandhouding. Instandhouding kan dus tevens herstel omvatten, als de betrokken habitat of soort in een ongunstige staat van instandhouding verkeert en voor het betrokken gebied een hersteldoelstelling is geformuleerd.

De richtlijn bevat geen termijn waarbinnen een gunstige staat van instandhouding – op landelijk niveau – moet zijn bereikt. Dat geldt dus ook voor de termijn waarbinnen een eventuele herstelopgave binnen een gebied moet zijn gerealiseerd. Bij het treffen van instandhoudingsmaatregelen moet artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn in acht worden genomen. Dat bepaalt dat bij de op grond van de richtlijn genomen maatregelen rekening wordt gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden.

Het vaststellen van de ecologische vereisten van het gebied waaraan de instandhoudingsmaatregelen moeten beantwoorden, geschiedt door het bevoegd gezag van de lidstaten op basis van wetenschappelijke informatie. De leidraad van de Europese Commissie voor de toepassing van artikel 6 van de Habitatrichtlijn¹ benadrukt dat de keuze van de te treffen maatregelen verder primair aan de lidstaten is.

artikel 6, tweede lid

Op grond van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn dienen de lidstaten passende maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in Natura 2000-gebieden niet verslechtert en dat er geen significant storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de Natura 2000-gebieden zijn aangewezen. Zoals de Europese Commissie in haar eerder aangehaalde leidraad meldt, verlangt artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn dat lidstaten alle passende acties ondernemen die redelijkerwijs van hen mogen worden verwacht om te garanderen dat zich geen verslechtering of significante verstoring voordoet. De verplichting tot het treffen van passende maatregelen heeft volgens de leidraad een breed toepassingsbereik. Het kan gaan om verslechteringen of verstoringen die worden veroorzaakt door opzettelijk menselijk handelen, maar ook door andere voorspelbare gebeurtenissen, binnen maar ook buiten het gebied (externe werking). Verder gaat het niet alleen om verslechteringen en significante verstoringen als gevolg van nieuwe activiteiten en gebeurtenissen, maar ook om de gevolgen van activiteiten en gebeurtenissen in het heden en uit het verleden.

¹ "Beheer van 'Natura 2000'-gebieden; De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)", uitgave Europese Gemeenschappen, 2000.



STAATSSECRETARIS
MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Het Hof heeft voorts verduidelijkt dat niet alleen verslechtering van de kwaliteit door menselijk handelen onder het toepassingsbereik van artikel 6, tweede lid, valt, maar ook verslechtering als gevolg van natuurlijke ontwikkelingen². Het proportionaliteitsbeginsel als verankerd in artikel 5, eerste en vierde lid, VEU brengt evenwel mee dat de lidstaat niet gehouden is op dit punt een onevenredige inspanning te leveren.

Een maatregel is volgens de leidraad van de Commissie passend als zij bijdraagt aan een gunstige instandhouding van de betrokken habitats en soorten, rekening houdend met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden. Wat een maatregel concreet moet inhouden, hangt af van de concrete situatie. Het moet gaan om serieuze inspanningen en alle redelijkerwijs mogelijke maatregelen om het nagestreefde resultaat te bereiken. Ook hier geldt dat de keuze van de te treffen maatregelen primair aan de lidstaten is.

b. Verantwoordelijkheidsverdeling

Op grond van de Habitatrichtlijn heeft de Nederlandse regering een resultaatsverplichting. De Europese Commissie kijkt of een lidstaat de doelen realiseert, niet hóe een lidstaat dat doet. Het is aan de lidstaat om aan te geven hoe het natuurherstel wordt gerealiseerd. Daarbij kan rekening gehouden worden met overwegingen van economische, sociale en culturele aard. De Habitatrichtlijn (artikel 6 lid 1 en 2) eist uiteraard niet het onmogelijke of onredelijke van een lidstaat om een aangewezen gebied, dat zich in een matige of slecht staat bevindt, te verbeteren. Ook overeenkomstig artikel 288, derde alinea, van het Verdrag inzake de werking van Europese Unie, en vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU, zijn de lidstaten vrij de vorm en de middelen voor de uitvoering van de richtlijn te kiezen.

U hebt in uw brief van 13 oktober 2011 derhalve terecht onderkend dat lidstaten geen goedkeuring behoeven voor de instandhoudingsmaatregelen die zij treffen in het kader van artikel 6 leden 1 en 2 van de Habitatrichtlijn.

Op grond van het voorgaande concludeert de Nederlandse regering dat lidstaten een ruime mate van vrijheid hebben bij het treffen van instandhoudingsmaatregelen en dat de Commissie Nederland niet kan dwingen om een specifieke instandhoudingsmaatregel te treffen. Tenslotte onderstreept de Nederlandse regering dat artikel 6, lid 1 en 2, van de Habitatrichtlijnen niet dwingen tot ontpoldering van de Hedwigepolder. In dat verband valt het de Nederlandse regering op dat u in uw brief van 13 oktober 2011 de ontpolderingsvariant als instrumentele maatstaf hanteert voor de beoordeling van mogelijke alternatieve routes die leiden tot het voldoen aan de vereisten die in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijnen aan lidstaten gesteld worden. Dit past niet binnen het kader dat de Habitatrichtlijn biedt aan de Europese Commissie voor beoordeling van door lidstaten genomen en te nemen natuurherstelmaatregelen.

² Uitspraak van 20 oktober 2005, zaak C-6/04 (Commissie tegen VK), ro 34.



STAATSSECRETARIS
MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Wetenschappelijke onderbouwing

In uw brief van 13 oktober 2011 geeft u uw twijfels aan over de wetenschappelijke onderbouwing van het besluit van de Nederlandse regering. De Nederlandse regering constateert dat u in uw brief geen verdere wetenschappelijke onderbouwing geeft op basis waarvan u tot andere conclusies dan de Nederlandse regering komt ten aanzien van het Nederlandse maatregelenpakket.

De Nederlandse regering is van mening, zoals eerder in gesprekken met u en uw diensten is aangegeven, dat de wetenschappelijke onderbouwing buiten twijfel moet staan. Daarbij maakt de Nederlandse regering een onderscheid tussen het wetenschappelijk niveau van het Deltares-rapport - aan de hand waarvan de Nederlandse regering haar standpunt over natuurherstel in de Westerschelde heeft bepaald - en, voorts, de verwachtingen die mogen worden gesteld aan het uiteindelijke rendement van de te nemen maatregelen.

De Nederlandse regering acht het van belang te benadrukken dat het Deltares-rapport voldoet aan de wetenschappelijke eisen die daaraan gesteld mogen worden. Om het wetenschappelijke gehalte van het rapport van Deltares buiten elke twijfel te stellen heb ik een aantal internationale experts gevraagd mij hun onafhankelijke deskundigenoordeel te geven op het rapport van Deltares. Het betreft de volgende experts:

- Harro Heyer, Head of Department Hydraulic Engineering in Coastal Areas van het Bundesanstalt für Wasserbau in Duitsland;
- Justus van Beusekom, Vertretungsprofessur van het Institute of Hydrobiology and Fishery Science van de University of Hamburg in Duitsland.

De geraadpleegde experts geven aan dat er geen enkele twijfel kan bestaan over het wetenschappelijke gehalte van het door Deltares geleverde rapport. Zo is professor Van Beusekom van oordeel, dat het rapport wetenschappelijk op gezonde voeten staat.

Professor Heyer geeft aan: *'Der von Deltares gewählte Ansatz zur Klassifizierung und Einschätzung der grundsätzlichen Wirkung von Renaturierungsmaßnahmen in großen stauraumsystemen wie der Westerschelde beruht auf hinreichenden und aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen. Diese Erkenntnisse basieren auf theoretischen Arbeiten der Fachwelt, Simulationsstudien und praktischen Erfahrungen'*. Over meer specifieke onderdelen van het rapport van Deltares meldt Heyer in zijn review over bijvoorbeeld het onderwerp 'getijdeslag' het volgende: *'Das generische Maßnahmenkonzept zur Tidenhubverringering wird aus meiner Sicht richtig benannt. Ich gebe es hier mit meinen Worten wieder:*

- *Flutraum bzw. Flutvolumen für Tidewassermengen vergrößern*
- *Flächenanteile des Watts und der Platen vergrößern (das Volumen der tiefen Rinnen verkleinern)*
- *Reibungselemente in der Hauptrinne schaffen (Energiedissipation)*
- *Wasseraustausch zwischen Haupt- und Nebenrinnen begünstigen*

Die Größenordnung der Wirkung einer Maßnahme hängt stark von der konkreten Realisierung ab. Jede konkrete Ausgestaltung ist in Detailuntersuchungen zu optimieren.



STAATSSECRETARIS
MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Es ist aus meiner Sicht deshalb in einer systemorientierten Betrachtung nicht erforderlich zwischen flexiblen bzw. starren Maßnahmen zu unterscheiden. Denkbar sind auch flexible Maßnahmen mit einzelnen starren Elementen. Die Vergrößerung des Flutraumvolumens kann sowohl binnen- als auch außendeichs durchgeführt werden'.

Evenzo merkt hij op: Folgen des heute gestörten Gleichgewichts sollen mit diesen Maßnahmen beseitigt werden. Dazu werden spezielle Lebensräume oder sogar Ökotope realisiert. Die habitatorientierte Maßnahme wirkt sich durch Schaffung geeigneter Bedingungen überwiegend lokal aus. Die Maßnahmen können außendeichs angelegt werden'.

De Nederlandse regering acht met de conclusies van deze prominente wetenschappers de wetenschappelijke basis voor het besluit van de Nederlandse regering buiten elke twijfel te hebben gesteld.

De elementen die u in uw brief aanhaalt lijken voorts meer in te gaan om op het te verwachten rendement van de overigens wetenschappelijk verantwoorde aanpak. Ik heb hierboven reeds aangegeven dat in dat licht bezien het maatregelenpakket voor natuurherstel in de Westerschelde als een samenhangend geheel moet worden gezien, waarmee de Nederlandse regering tot uitdrukking brengt de opgave die er ligt in het licht van de Vogel- en Habitatrichtlijnen geheel serieus te nemen en daaraan ook onverkort uitvoering te willen geven. De ecologische urgentie tot het treffen van maatregelen wordt dan ook niet ontkend, maar juist onderkend. De maatregelen die Nederland voorstelt, passen daar naar mijn oordeel in.

Gevraagd werd door uw diensten in het kader van EU-Pilot 2005/11 of de 'wetenschappelijke onderbouwing van de 'Ontwikkelingsschets 2010', het verdrag uit 2005 tussen Nederland en Vlaanderen alsmede de conclusies uit de rapporten van de Commissie-Maljers en de Commissie-Nijpels waar het gaat om de ecologische vereisten van dit gebied in het licht van de (redenen voor de) verslechtingen waaraan het gebied nog steeds lijkt te zijn blootgesteld nog steeds geldig zijn'. Dat is het geval. Over de analyse van de feitelijke toestand waarin het systeem zich bevindt en de urgentie tot het treffen van passende maatregelen bestaat naar mijn inzicht geen verschil van opvatting. De inzichten lopen kennelijk uiteen ten aanzien van het concrete antwoord dat op de geconstateerde staat van instandhouding van het systeem geformuleerd moet worden. Het Nederlandse maatregelenpakket draagt – door het realiseren van laagdynamisch intergetijdegebied en ondiep water met geleidelijke overgangen van diep naar ondiep water en, daar waar aan de orde, van land naar water – bij aan het bereiken van de ecologische vereisten die aan het estuarium gesteld worden en aan de instandhouding van een deel van de daarvan afhankelijke soorten.



STAATSSECRETARIS
MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Reactie op verschillende onderdelen

De Nederlandse regering gaat hierna in op de verschillende onderdelen van uw brief van 13 oktober 2011.

a. Fase 3

In uw brief van 13 oktober 2011 besteedt u aandacht aan de verschillende fasen die worden onderscheiden in de Nederlandse aanpak voor natuurherstel in de Westerschelde. De wijze waarop u fase 3 in uw brief van 13 oktober 2011 karakteriseert zou ten onrechte het beeld kunnen oproepen dat deze fase een open einde zou zijn. Omdat nog geen specifieke maatregelen zijn vastgesteld voor deze fase, zou het realiseren van het noodzakelijke natuurherstel in de toekomst onzeker zijn.

Fase 3 moet worden gezien als een onlosmakelijk onderdeel van het integrale, samenhangende maatregelenpakket voor natuurherstel in de Westerschelde waartoe de Nederlandse regering heeft besloten. Aan de hand van een zorgvuldige monitoring van de rendementen van fase 1 en 2 zal besloten worden of en, zo ja, welke aanvullende maatregelen in fase 3 nodig zijn om het natuurherstel in de Westerschelde in overeenstemming te brengen met de vereisten uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Ik wil benadrukken dat in het wetenschappelijke rapport van Deltares reeds mogelijkheden, ook binnendijkse, worden aangedragen om in fase 3 in te zetten als de staat van instandhouding van het ecosysteem daartoe aanleiding geeft. Van geen van de mogelijke maatregelen die Deltares aandraagt, heeft de Nederlandse regering aangegeven dat die niet voor uitvoering in aanmerking zouden komen. Ik hecht eraan dit nog eens met klem te benadrukken, omdat dit ook recht doet aan de functie van fase 3 in het geheel van het maatregelenpakket: geen open einde, maar sluitstuk. Daarbij zijn weliswaar nog geen specifieke maatregelen die kunnen worden ingezet in fase 3 ingezet gekozen, maar wel geïnventariseerd. De toepasbaarheid daarvan zal afhankelijk zijn van de opbrengsten van de eerste twee fasen.

Bovenstaande houdt in dat als op basis van de monitoring van de resultaten van fase 1 en 2 wordt geconcludeerd dat er geen aanvullende maatregelen getroffen hoeven te worden, geen van de maatregelen die met betrekking tot fase 3 zijn onderscheiden, behoeft te worden gerealiseerd. Indien mocht blijken dat er wel aanvullende maatregelen nodig zijn, zal - gelet op het gewenste sociaal-maatschappelijke draagvlak voor de dan te nemen maatregelen - de voorkeur uitgaan naar buitendijkse ingrepen.

Tenslotte merkt u op dat het argument van Nederland dat het alternatieve maatregelenpakket de voorkeur heeft boven ontpoldering van de Hedwigepolder vanwege de door Nederland aangegeven tijdswinst die dit oplevert, niet overtuigt.

De voorbereidingen voor de uitvoering van de ontpoldering van de Hedwigepolder zouden naar uw oordeel al zodanig ver gevorderd zijn in vergelijking met die voor het alternatieve maatregelenpakket, dat eerdere realisering van de alternatieve plannen niet aannemelijk lijkt. De Nederlandse regering deelt deze opvatting niet. Voor de Nederlandse regering is het maatschappelijke draagvlak voor de te nemen maatregelen van cruciaal belang.



STAATSSECRETARIS
MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Weliswaar waren de planvoorbereidingen voor de ontpollering van de Hedwigepolder in gang gezet, er had echter nog geen formele besluitvorming - in de vorm van een Rijksinpassingsplan - plaatsgevonden. De verwachting is alleszins gerechtvaardigd dat de uitvoering daarvan in verband met het ontbreken van maatschappelijk draagvlak door juridische procedures dusdanig veel vertraging zou oplopen dat de ontpollering van de Hedwigepolder pas in 2015 of daarna had kunnen worden opgestart. De realisatie van fase 1 en 2 sneller kan plaatsvinden, omdat voor de buitendijkse maatregelen geen juridische procedures nodig zijn om de planologische bestemming te veranderen, zoals wel het geval is bij de Hedwigepolder. De verwachting is dan ook dat de projecten uit fase 1 reeds in 2013 en van fase 2 in 2014 in uitvoering kunnen worden genomen.

b. Maatregelen zijn contraproductief

Hieronder gaat de Nederlandse regering in op uw stelling dat de door Nederland voorgestelde maatregelen een potentieel negatief effect zouden hebben op de beschermde habitattypes in het gebied. De regering gaat ervan uit dat hiermee met name bedoeld wordt op de stelling, zoals ook opgenomen in uw brief van 13 oktober 2011, dat bij de voorgestelde ingrepen bij de locatie Appelzak (buitendijks) de kenmerkende eigenschappen van het estuarium, bestaande uit een meergeulensysteem, verloren zullen gaan en de Westerschelde ter plaatse zal converteren naar een enkelgeulensysteem.

Deltares heeft de locaties voor de drie buitendijkse maatregelen van fase 1 geïdentificeerd op basis van een inventarisatie en herevaluatie van eerdere onderzoeken. Ook zijn hiervoor vak- en gebiedsdeskundigen ingeschakeld. Locaties zijn geïdentificeerd op basis van kwalitatieve criteria:

- op de locatie bevindt zich een ecotoop dat ingewisseld kan worden voor een ander ecotoop zonder dat daardoor de kwaliteit van het habitatype 1130 wordt aangetast. Omdat de verslechtering van de kwaliteit vooral vorm krijgt door het verdwijnen van laagdynamisch intergetijdengebied, komen hoogdynamische locaties wel in aanmerking voor omvorming en laagdynamische niet;
- er is fysiek ruimte om laagdynamisch intergetijdengebied te realiseren;
- op de locatie zijn nog geen andere maatregelen gepland;
- op basis van expert judgement wordt ingeschat dat realisatie van laagdynamisch intergetijdengebied technisch mogelijk is.

Eveneens op basis van expert judgement zijn de potentiële negatieve effecten van de maatregelen geïdentificeerd en wordt ingeschat dat de potentiële negatieve effecten niet significant zullen zijn of dat deze door middel van een aangepast ontwerp kunnen worden voorkomen.

In het schrijven van 15 juli 2011 aan Directeur-Generaal Seatter naar aanleiding van soortgelijke opmerkingen van de professoren Herman en Stive is reeds gemeld dat de risico's van de buitendijkse locatie Appelzak in het Deltares-rapport worden onderkend (zie pagina 43-44 van het Deltares-rapport). In aanvulling daarop merk ik op dat, hoewel een deel van de nevengeul wordt opgevuld, het meergeulensysteem wel degelijk intact blijft, omdat een tweede nevengeul open blijft. In het inrichtingsonderzoek zullen de eventuele risico's voor het Verdrongen Land van Saeftinghe nader worden onderzocht.



STAATSSECRETARIS
MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

De inschatting is dat met beheer- en inrichtingsmaatregelen de mogelijke risico's te verminderen zijn. Meer gedetailleerd is hierover nog het volgende op te merken.

De bijdrage van de drie voorgestelde buitendijkse maatregelen (Appelzak, Platen van Ossenissee en Slikken van Hulst) bestaat uit het realiseren van het ecotoop 'laagdynamisch intergetijdengebied'. Het ecotoop 'laagdynamisch intergetijdengebied', dat onderdeel uitmaakt van het habitatype 'estuarium', staat het meest onder druk (figuur 3.8, blz. 29 van het Deltares-rapport). Laagdynamisch intergetijdengebied heeft een intrinsieke waarde en is (mede) een 'beleidsdoel op zichzelf in het kader van de instandhouding van belangrijke soorten'. De voorgestelde buitendijkse maatregelen leveren hun bijdrage aan natuurherstel in de vorm van herstel van gradiënten in de dwarsdoorsnede van het estuarium (afwisseling van slikken, geulen en platen).

Uiteraard is artificieel gerealiseerd laagdynamisch intergetijdengebied niet hetzelfde als laagdynamisch intergetijdengebied dat op natuurlijke wijze het eindpunt van een gradiënt in het estuarium aanduidt. Evenwel kan ook herstel dat gericht is op artificieel gerealiseerd laagdynamisch intergetijdengebied als positief beschouwd worden en een bijdrage leveren aan de kwaliteitsverbetering van de Westerschelde. Dat het areaal laagdynamisch intergetijdengebied daarnaast ook als indicator voor systeemgezondheid wordt gezien, heeft geen rol gespeeld bij de identificatie van de voorgestelde buitendijkse maatregelen.

De professoren Herman en Stive stellen dat buitendijkse maatregelen niet effectief zouden zijn, omdat ze als 'door bestortingen afgeschermd bezinkputten' moeten worden gezien zonder ecologische waarde. Met deze stelling doen zij een generieke uitspraak die niet ingaat op en daardoor niet van toepassing is op de drie in het Deltares-rapport en het kabinetsbesluit voorgestelde buitendijkse maatregelen. Op geen van de drie locaties wordt bestorting of bekribbing voorzien. Sterker nog, op de Platen van Ossenissee wordt zelfs een harde constructie verwijderd en is dus sprake van ontkribbing. Op de locatie Appelzak zal sedimentbeheer het uitgangspunt zijn, zoals ook bij de huidige plaatrandstortingen wordt uitgevoerd. Op de locatie Slikken van Hulst worden kleinschalige stromings- en golfremmende middelen voorzien, waarvan juist vanwege hun kleinschaligheid geen (uitstralings)effect wordt verwacht (zie onder meer blz. 90 van het Deltares-rapport).

Het is evident dat bij uitwerking van de exacte vorm van uitvoering van de inrichtingsmaatregelen randvoorwaarde zal zijn dat zich geen negatieve (uitstralings)effecten voordoen buiten het realisatiegebied. Volgens Deltares is een dergelijke uitvoering mogelijk. De potentiële negatieve effecten verschillen per locatie. Deze zijn ook in het Deltares-rapport benoemd. Voor de Slikken van Hulst worden geen negatieve (uitstralings)effecten verwacht, omdat het gebied relatief klein is. De voorgestelde maatregelen zullen kleinschalig zijn, waardoor er geen sprake kan zijn van uitstraling. Strekdammen en/of bekribbingen, die een grotere uitstraling zouden hebben, zijn niet aan de orde.

Voor de Platen van Ossenissee wordt voorgesteld een harde constructie - een stekdam - te verwijderen. Voor natuurherstel kan dat niet anders dan als positief worden gezien en zijn negatieve effecten op de natuur daardoor uitgesloten. Effecten op scheepvaart door veranderde stroomsnelheden en -patronen moeten wel worden onderzocht.



STAATSSECRETARIS
MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

De locatie Appenzak ligt achter de leidam ten noordoosten van Saeftinghe. De leidam beïnvloedt de lokale hydro- en morfodynamiek. Van een natuurlijke dynamiek is in de huidige situatie maar beperkt sprake. Desondanks lopen er nog twee nevengeulen waardoor de locatie nog bij het meergeulendeel van het Schelde-estuarium hoort. Voorgesteld wordt alleen de ondiepere nevengeul voor de oever te verondiepen tot intergetijdengebied. De tweede, diepere nevengeul blijft behouden, waardoor ook het meergeulenkarakter behouden blijft. Op voorwaarde dat sediment van de juiste korrelgrootte wordt gehanteerd, kan de juiste balans tussen morfologische stabiliteit en morfologische dynamiek gerealiseerd worden. Ten behoeve van het beheer van de Nederlandse kustlijn wordt niet anders gedaan. Er is dus veel ervaring in Nederland voorhanden om een juiste invulling van deze maatregel te realiseren. Eventueel nog resterende negatieve effecten met betrekking tot de morfologische ontwikkeling kunnen door middel van beheer hersteld worden. Mocht bijvoorbeeld de tweede nevengeul ook verondiepen, dan kan van tijd tot tijd baggeren een beheermaatregel zijn.

Effectief zal het doorstroomoppervlak ter hoogte van de Appenzak verkleinen. Dit zal naar verwachting tot gevolg hebben dat de waterstand bij Antwerpen iets toeneemt en dat lokaal de stroomsnelheden iets toenemen. De ontpoldering van de Hedwigepolder - die nagenoeg op dezelfde hoogte ligt - zou resulteren in een waterstandverlaging van maximaal 5 cm bij Antwerpen. Hoewel het type ingreep niet vergelijkbaar is, is de Appenzak locatie met (bruto) maximaal circa 100 hectare aanzienlijk kleiner, zodat een waterstandverhoging van hooguit 1 à 2 centimeter wordt verwacht. Hogere stroomsnelheden zouden een negatief effect kunnen hebben op Saeftinghe als te veel erosie zou optreden. De verwachting is echter dat de maximale stroomsnelheden hooguit enkele centimeters per seconde zullen toenemen. Of een dergelijke verhoging een significant effect op Saeftinghe heeft, zal onderwerp zijn van de studies die voorafgaande aan en tijdens de ontwerpfase worden uitgevoerd.

c. Ligging Schorer- en Welzinpolder ten opzichte van zoutgradiënten

Naast het vraagstuk van de gevolgen van de ontpoldering van de Schorer- en Welzinpolder op de mogelijkheid van compensatie voor de aanleg van de WCT (waarop ik eerder in deze brief al ben ingegaan), heeft u de vraag opgeworpen of de ontpoldering van de Schorer- en Welzinpolder wel in het juiste deel van het estuarium plaatsvindt. Ingeval u hiermee doelt op de verschillende haliene zones waarin enerzijds de Hedwigepolder en anderzijds de Schorer- en Welzinpolder zijn gelegen, wil ik hierover het volgende opmerken. Voor mij is niet de maatregel van ontpoldering van de Hedwigepolder - en daarmee de locatie daarvan - de maatstaf, maar zijn de verplichtingen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen leidend. Vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijnen geldt geen verplichting tot het nemen van maatregelen in specifieke haliene zones.

Voorts wijst de Nederlandse regering erop dat in de Ontwikkelingsschets is opgenomen dat er in het kader van natuurherstel in de Westerschelde 600 ha nieuw intergetijdengebied gerealiseerd zal worden op Nederlands grondgebied. Deze 600 ha is verspreid over drie geïdentificeerde zones van zoutgehalte. Het in het besluit van de Nederlandse regering opgenomen maatregelenpakket moet gezien worden in samenhang met het door provincie Zeeland te realiseren deel van de natuurherstelopgave (3000 ha). De in het alternatieve pakket opgenomen maatregelen zijn gelegen in twee van de drie zones, de mesohaliene en de polyhaliene zone. Het totaalpakket van maatregelen, waarmee 600 ha nieuw



STAATSSECRETARIS
MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

intergetijdengebied wordt gerealiseerd, blijft daarmee ongewijzigd verspreid over de drie zones.

d. Staat van instandhouding

In de brief van uw diensten wordt gevraagd hoe de staat van instandhouding zich de afgelopen 20 jaar heeft ontwikkeld en wat de verwachtingen voor de toekomst zijn bij het niet treffen van maatregelen. De huidige staat van instandhouding is beoordeeld als zeer ongunstig. De verklarende factoren hiervoor zijn onder meer vaargeulverruiming en -vastlegging. De algemene beoordeling van de staat van instandhouding is over afgelopen 20 jaar onveranderd. Wel is er duidelijke verbetering geconstateerd wat betreft de (chemische) waterkwaliteit. Indien er geen maatregelen getroffen worden, zal de achteruitgang van het gebied zich voortzetten. Mijn maatregelen zijn erop gericht om dit te voorkomen.

Eveneens wordt gevraagd welke maatregelen tot het tegengaan van verslechtering en het bereiken van een goede staat van instandhouding zijn genomen en uitgevoerd ten aanzien van het gebied 'Westerschelde en Saeftinge' sinds 2005. In reactie hierop merk ik het volgende op. Het beheerplan Natura 2000 voor dit gebied zal in 2012 in (vaststellings)procedure worden gebracht. Sinds 2005 is door provincie Zeeland en het Rijk gewerkt aan de planvorming en de uitvoeringsvoorbereiding van het natuurherstelprogramma Westerschelde. Naast de uitvoering van het alternatief voor de ontpoldering van de Hedwigepolder bestaat dit programma uit de projecten Waterdunen (bruto 173 ha), Perkpolder (35 ha), enkele buitendijkse projecten (projectlocaties Bath, Baalhoek, Knuitershoek, Hoofdplaatpolder en Ossennisse), alsmede uitbreiding van het Zwin (ca. 15 hectare op Nederlands grondgebied), samen goed voor ruim 300 hectare natuurherstel. De feitelijke uitvoering van een aantal deelprojecten kan starten in 2012 (Perkpolder, Waterdunen en 2 buitendijkse locaties) en in 2013 (Zwin en andere 3 buitendijkse projecten). De verwachting is dat alle maatregelen in 2015 zullen zijn uitgevoerd.

Voorts worden in het kader van de toepassing van de Natuurbeschermingswet 1998, waarin de Vogel- en Habitatrichtlijnen zijn geïmplementeerd, door de bevoegde gezagen (Rijk en provincie Zeeland) projecten in en aan de Westerschelde getoetst op mogelijke significante effecten op de instandhoudingsdoelen ingevolge Natura 2000. Ingeval sprake is van significante effecten kan een project alleen doorgang vinden indien er aantoonbaar geen alternatief is en het project van zwaarwegend maatschappelijk belang is en moet adequate natuurcompensatie plaatsvinden.

e. Integrale benadering

In uw brief van 13 oktober 2011 stelt u dat maatregelen voor natuurherstel in de Westerschelde moeten worden opgenomen in een integrale aanpak van de Westerschelde zoals met Vlaanderen overeengekomen. In maart 2005 is door Nederland en Vlaanderen een integraal pakket maatregelen voor het Schelde-estuarium vastgesteld ten behoeve van de veiligheid, toegankelijkheid en natuurlijkheid binnen het Schelde-estuarium. De maatregelen zijn vervolgens vastgelegd in het tussen Nederland en Vlaanderen gesloten Schelde-verdrag inzake de uitvoering van de Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium 2010. De Europese Unie is geen partij bij dit verdrag. Nederland en Vlaanderen zijn op grond van Europese verplichtingen niet - inhoudelijk of juridisch - gehouden tot een integrale aanpak van de



STAATSSECRETARIS
MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Westerschelde. De maatregelen zijn op eigen initiatief door Vlaanderen en Nederland voorgesteld en vastgesteld door de opname ervan in het verdrag. Bij de naleving van afspraken staat voor Nederland een reële doelbereiking centraal en moet het mogelijk zijn om - indien noodzakelijk - de maatregelen daaraan aan te passen. Het verdrag tussen Nederland en Vlaanderen betreffende de uitvoering van de ontwikkelingsschets 2010 zal daartoe aangepast moeten worden. Van Vlaamse zijde is hiertoe bereidheid getoond.

f. Aaneengesloten natuurgebieden

Verder geeft u aan in uw brief dat Directeur-Generaal Hoogeveen in zijn brief van 15 juli 2011 aan Directeur-Generaal Seatter heeft aangegeven dat het creëren van grote aaneengesloten gebieden geen (natuur)voordeel op zou leveren. U geeft aan dit strijdig te vinden met hetgeen Nederland steeds heeft betoogd, zoals in het Natuurherstelprogramma voor de Westerschelde uit 2005. Uw opmerking geeft mij gelegenheid aan te geven wat met die passage in de genoemde brief is bedoeld. Met de passage is niet bedoeld tot uitdrukking te brengen dat grote aaneengesloten natuurgebieden geen meerwaarde zouden kunnen hebben. Wel heeft DG Hoogeveen hiermee willen aangeven dat het creëren van grote aaneengesloten oppervlakten niet de enige manier is om rendementsvolle natuurherstelprogramma's uit te voeren. De innovatieve aanpak waarvoor Nederland in de Westerschelde gekozen heeft, laat zien dat met het ontwikkelen van creatieve mogelijkheden natuurherstel evenzeer bereikt kan worden.

Verder implementatietraject

Inmiddels heb ik Deltares opdracht gegeven om voor de uitwerking van de buitendijkse locaties uit fase 1 nader aan te geven op welke wijze de inrichtingsmaatregelen zodanig genomen kunnen worden dat het natuurrendement hiervan maximaal is. Per buitendijkse locatie uit fase 1 is de volgende opdracht verleend aan Deltares:

1. ontwerp de maatregel en beschrijf de wijze van aanleg en beheer die resulteren in een areaal laagdynamisch intergetijdengebied;
2. stel de marge voor de ecologische opbrengst binnen realistische grenzen van de wetenschappelijke kennis en kunde zo goed mogelijk vast;
3. kwantificeer en beoordeel de (resterende) risico's/negatieve effecten en stel indien nodig mitigerende maatregelen voor.

De Nederlandse regering zal u de komende maanden op de hoogte houden van de (tussen)resultaten van de verdere concretisering en implementatie van fase 1.

De Nederlandse regering is op basis van het voorgaande van mening dat zij op een correcte en juiste wijze invulling geeft aan de verplichtingen die op basis van de Vogel- en Habitatrichtlijnen op Nederland rusten, dat de wetenschappelijke onderbouwing van het kabinetsbesluit van 17 juni 2011 buiten twijfel staat en dat zij voorts in staat en bereid is een voorspoedige implementatie ter hand te nemen. Daarbij is gewezen op het feit dat ingevolge de Vogel- en Habitatrichtlijnen lidstaten de beleidsvrijheid hebben ten aanzien van de te treffen instandhoudingmaatregelen. De Commissie kan het resultaat van de inspanning van Nederland achteraf toetsen. Zoals u zelf terecht heeft aangegeven, heeft de Europese Commissie niet de bevoegdheid om lidstaten voor te schrijven een specifieke instandhoudingmaatregel te treffen. Er is op dit moment dan ook geen enkele aanleiding om te veronderstellen dat Nederland niet in overeenstemming handelt of zal handelen met artikel 6, lid 1 en 2, Habitatrichtlijn. Integendeel, Nederland zal een groot aantal



STAATSSECRETARIS
MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

maatregelen treffen, waarvan deskundigen op basis van wetenschappelijk onderzoek hebben geconcludeerd dat deze toereikend zijn om de uit de Vogel en Habitatrichtlijn voortvloeiende verplichtingen op correcte wijze na te leven.

De Nederlandse regering en ik persoonlijk zien uit naar een verdere vruchtbare voortzetting van onze samenwerking en ons beider inspanningen om te komen tot een duurzame instandhouding van beschermingswaardige natuur.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'H' followed by a long horizontal stroke.

dr. Henk Bleker