

Vergaderjaar 2008–2009

30 862

Goedkeuring van het op 21 december 2005 te Middelburg tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Vlaams Gewest betreffende de uitvoering van de ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium (Trb. 2005, 310)

Nr. 25

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 april 2009

Inleiding

Eind 2007 en begin juli 2008 behandelden respectievelijk de Tweede Kamer en de Eerste Kamer de vier Scheldeverdragen met Vlaanderen. Op 30 september en 1 oktober 2008 zijn de verdragen in werking getreden. Onderdeel van de verdragen is de realisatie van in totaal 600 hectare estuariene natuur langs de Westerschelde in Nederland, onder meer door ontpoldering van de Hedwigepolder en uitbreiding van het Zwin. De opgave voor de Hedwigepolder behelst circa 300 ha. De regie en uitvoering van het natuurprogramma is in handen gegeven van de provincie Zeeland, waarbij het Rijk eindverantwoordelijk blijft.

Uw Kamer heeft op 10 december 2007 de regering bij motie (Koppejan c.s., TK 30 862, nr. 11) verzocht een onafhankelijke commissie in te stellen die zou moeten nagaan of en, zo ja, welke alternatieve natuurherstel-mogelijkheden er zouden zijn om 600 hectare natuur te realiseren. Naar aanleiding daarvan heb ik de Commissie Natuurherstel Westerschelde ingesteld (commissie Nijpels). Ik heb deze ook gevraagd om de op 3 december 2007 aan de Tweede Kamer aangeboden petitie bij haar onderzoek te betrekken. De commissie Nijpels heeft op 21 oktober 2008 advies uitgebracht (TK 30 862, nr. 22).

Mede op basis van het advies van de commissie Nijpels heeft het kabinet zijn standpunt bepaald, ik bied u dit hierbij aan.

Noodzaak van natuurherstel langs de Westerschelde

Het estuarium van de Schelde is op nationale en internationale schaal van bijzondere waarde. Het estuarium staat al lange tijd onder druk door menselijke ingrepen, waaronder eerdere verdiepingen van de Westerschelde. De estuariene natuurkwaliteit gaat achteruit en verkeert in een slechte of matige staat van instandhouding. Voor het herstel is een verbe-

tering van de kwaliteit van het estuarium nodig. Daarom zijn in de Scheldeverdragen (2005) afspraken vastgelegd over het natuurherstel van de Schelde.

In aansluiting op de genoemde verdragen heeft mijn ambtsvoorganger in januari 2007 voor het Natura 2000-gebied Westerschelde en Land van Saeftinghe een ontwerp-aanwijzingsbesluit vastgesteld waarin voor de habitattypen 1130 (Estuaria), 1310 (eenjarige pioniersvegetaties van slik- en zandgebieden) en 1330 A (Schorren en zilte graslanden, buitendijks) instandhoudingsdoelen gelden. Voor een Natura 2000-gebied is aangegeven wat de natuurwaarden van het gebied zijn. Die waarden moeten behouden worden, en zoals dat heet «in een goede staat van instandhouding» zijn.

De Europese Commissie ziet toe op de verbetering van de natuurwaarden van de Schelde en kijkt bij de stappen die Nederland zet over onze schouder mee. De Europese Commissie is in 1998 zelfs een inbreukprocedure gestart tegen Nederland omdat volgens haar de schade aan de natuur door de tweede vaarwegverruiming onvoldoende werd gecompenseerd. De Commissie heeft deze inbreukprocedure geseponeerd nadat het natuurcompensatieprogramma voor de tweede vaarwegverruiming werd uitgebreid én er concreet uitzicht werd geboden op natuurherstel van het Schelde-estuarium door de vaststelling van de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium en het afsluiten van de Scheldeverdragen. In een brief van 29 november 2007 aan de Nederlandse regering geeft de Europese Commissie aan zich zorgen te maken over de uitvoering van het natuurherstel. In dit verlengde hecht het kabinet eraan om te benadrukken dat Nederland aan de opgave voor natuurherstel zal voldoen.

De Europese Commissie kijkt overigens alleen of een lidstaat de doelen realiseert, niet *hoe* 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.

Resumé van de zoektocht naar alternatieve locaties

Het kabinet is zich bewust van het feit dat het ontpolderen van landbouwgrond voor het herstel van natuur een vergaande maatregel is, zeker wanneer dat plaatsvindt in een regio waar de eeuwenlange strijd tegen het water een belangrijk onderling verbindend element vormt. In Zeeland is het maatschappelijk draagvlak voor de ontpoldering van de Hedwigepolder zeer gering. Hierbij moet wel vermeld worden dat de natuurorganisaties deze ontpoldering voor het gewenste natuurherstel steeds hebben bepleit.

Ook in de Tweede Kamer is al enkele jaren een meerderheid tegen (gedwongen) ontpoldering (zie motie Van der Staaij, TK 26 980, nr. 30). De noodzaak van natuurherstel wordt overigens wel door uw Kamer ondersteund. In de Eerste Kamer tekent zich een vergelijkbaar beeld als in de Tweede Kamer af.

Om deze redenen zijn de afgelopen jaren alternatieve locaties en maatregelen voor het natuurherstel van de Westerschelde uitvoerig onderzocht.

Ik noem hierbij de commissie-Maljers die in 2006 in opdracht van de provincie Zeeland mogelijke alternatieven voor het natuurherstel heeft onderzocht.

Ook heeft de provincie Zeeland in 2007 een poging gedaan om samen met Zeeuwse maatschappelijke organisaties tot een gedeeld voorstel te komen voor de realisatie van de natuurherstelopgave van de Westerschelde. Deze poging is niet geslaagd, maar leverde voor de provincie wel een inhoudelijk goede basis voor de uitwerking van het natuurherstel in het zogeheten Middengebied, het gebied tussen Vlissingen en Hansweert. De provincie heeft deze uitwerking inmiddels afgerond en aan mij aangeboden.

Op verzoek van de Tweede Kamer heb ik de commissie Nijpels ingesteld om te onderzoeken of, en zo ja, welke alternatieven er zijn voor de realisatie van het natuurherstel door ontpoldering van de Hedwigepolder. De commissie Nijpels heeft zowel bestaande als nieuwe alternatieven onderzocht, waaronder de alternatieven die in de twee petitieën die aan uw Kamer zijn aangeboden. Naar aanleiding van de behandeling van de goedkeuringswet van het Verdrag betreffende de uitvoering van de ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium in de Eerste Kamer heb ik het zoekgebied van de commissie nog verder verruimd en de commissie «carte blanche» gegeven (4 juli 2008; EK 30 862, K). De commissie heeft op 21 oktober 2008 haar bevindingen gepresenteerd en advies aan mij uitgebracht.

Reactie op het advies van de Commissie Natuurherstel Westerschelde over de alternatieven (commissie Nijpels)

Het advies van de commissie Nijpels beschrijft zowel de zoektocht naar als de beoordeling van alternatieven voor ontpoldering van de Hedwigepolder en geeft enkele andere adviezen aan het kabinet. Het advies van de commissie beoordeel ik als gedegen en helder. Ik constateer dat de commissie vele alternatieven heeft bekeken en beoordeeld en zich zeer heeft ingespannen om een geschikt alternatief te vinden.

Het kabinet volgt twee elementen van de commissie Nijpels op. Zo deel ik het oordeel van de commissie dat de door haar genoemde vijf kansrijke alternatieven minder gewenst zijn dan de ontpoldering van de Hedwigepolder. Dit omdat het beslag op landbouwgronden en de impact op landbouwkundig gebruik bij deze vijf kansrijke alternatieven (veel) groter is dan bij ontpoldering van de Hedwigepolder. Ook deel ik de opvatting van de commissie Nijpels dat duidelijkheid gewenst is en dat er snelheid van besluitvorming moet komen.

Hoorzitting d.d. 19 februari 2009

Tijdens de hoorzitting die de vaste Kamercommissie van Verkeer en Waterstaat hield inzake het advies van de commissie Nijpels is een groot aantal deskundigen door uw Kamer gehoord. Ook zijn er tijdens de hoorzitting alternatieven ingebracht, dan wel toegelicht. Zo zijn ook de varianten «aanleg buitendijkse schor» van de Zeeuwse Waterschappen en «Land van Saeftinghe» van de Stichting Levende Delta aan de orde gekomen.

Tijdens de hoorzitting bleek dat het advies van de commissie Nijpels geen ommekeer heeft gebracht in de negatieve gevoelens in Zeeland over de ontpoldering van de Hedwigepolder. Ook het gebrek draagvlak in uw Kamer bleek onveranderd en ik heb vastgesteld dat er in uw Kamer nog steeds een meerderheid is tegen (gedwongen) ontpoldering van de Hedwigepolder.

Conclusie

Met het advies van de commissie Nijpels en gehoord de inbrengen bij de hoorzitting van uw Kamer, acht ik de zoektocht naar alternatieven voor realisatie van het natuurherstel van de Westerschelde als afgerond. Voor de realisatie van het noodzakelijke natuurherstel is nu duidelijkheid nodig. Duidelijkheid over de gebieden waar natuurherstel zal gaan plaatsvinden. Dit acht ik niet alleen van belang voor de integrale uitvoering van de Scheldeverdragen, maar ook voor de direct betrokkenen bij de tot nu toe genoemde zoeklocaties, die soms lang in onzekerheid hebben verkeerd. Een andere reden waarom het nemen van een besluit nu noodzakelijk is, is dat Nederland en Vlaanderen in de Interpretatieve verklaring (zie brief van 6 december 2007) bij de Scheldeverdragen hebben afgesproken dat de uitvoering van het natuurherstel uiterlijk in 2010 gestart moet zijn.

Voor het kabinet speelt de Zeeuwse regionaal-historische en sociaal-culturele context van dit dossier in zijn afweging en conclusie een belangrijke rol. Het kabinet respecteert de gevoelens die spelen in Zeeland. Voorts hecht het kabinet aan vrijwillige grondverwerving. Onteigening ziet het kabinet alleen als een uiterste middel. Langs die lijn leidt dat tot de volgende conclusie.

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.

Zoals al eerder is betoogd toetst de Europese Commissie of de doelstelling van het natuurherstel wordt bereikt, het gaat niet om de vraag welke maatregel al dan niet is genomen. Nederland kan dus op basis van eigen afweging en keuzes een pakket van maatregelen samenstellen dat passend is om de staat van instandhouding van de natuur langs de Westerschelde te verbeteren. Geen enkel onderdeel van die maatregel is op zichzelf verplicht en kan dus ook niet door de Commissie verplicht worden gesteld.

Dit besluit zal richting de Europese Commissie worden gecommuniceerd en toegelicht.

Mocht onverhoopt de bovengenoemde (combinatie) van buitendijkse alternatieven op onoverkomelijke (juridische) bezwaren stuiten in het kader van EU-regelgeving, dan wordt het oorspronkelijke voorstel van het ontpolderen van de Hedwigepolder tot uitvoering gebracht. Dit, omdat Nederland zich verdragsrechtelijk heeft verplicht met Vlaanderen. Als deze ontpoldering onvermijdelijk is op grond van het gemeenschapsrecht, dan zet het kabinet zich in om alsnog tot vrijwillige aankoop van de Hedwigepolder te komen, maar ziet zich in het uiterste geval genoodzaakt om de onteigeningsprocedure in gang te zetten. Overigens: zo lang het gerechtelijk deel van de onteigeningsprocedure niet is afgerond, kan de verkoop nog vrijwillig plaatsvinden.

Stand van zaken uitwerking natuurherstel in het Middengebied en het Zwin

In de brief van 27 april 2007 aan de Tweede Kamer (TK 26 980, nr. 33) heb ik aangegeven positief te staan tegenover het zogenoemde Zeeuwse voorstel voor het Middengebied maar dat dit voorstel door de provincie Zeeland nog verder moet worden uitgewerkt en mogelijk aangevuld. De provincie Zeeland heeft mij in november 2008 geïnformeerd over de resul-

taten van de uitwerking en de vervolgstappen. Mijn beoordeling is dat het pakket van de provincie bijdraagt aan het realiseren van de natuurherstelopgave voor de Westerschelde, in het bijzonder de uitbreiding van de beoogde habitattypen en soorten. De bijdrage aan een duurzaam herstel van estuariene processen is beperkt, maar acht het kabinet voldoende om het afgesproken natuurherstel te realiseren.

Slot

Het kabinet heeft er vertrouwen in dat met dit besluit het beoogde natuurherstel van de Westerschelde wordt bereikt. Daarmee wordt het natuurluik uit de Scheldeverdragen ingevuld en de doelstelling van de Europese N2000 richtlijn gehaald. Het kabinet vindt het van groot belang dat nu uitvoering wordt gegeven aan de Scheldeverdragen, zowel voor de veiligheid, de toegankelijkheid als de natuurlijkheid.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg