

Stichting “Red onze Polders”
Secretariaat Eendragtweg 12
4543 PL Zaamslag
Tel 0115 431718 / 06 54362376
Mail eendragt@ziezo.biz

Hoofdpuntennotitie

inzake het beroep van o.a. de Stichting Red onze Polders tegen het Rijksinpassingsplan ‘Natuurgebied Het Zwin’ bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.
Nr. 201406327/1/ R2

Zaamslag, 1 maart 2015

In deze notitie beperkt de Stichting Red onze Polders (SRoP) zich tot de hoofdzaken van haar beroep. In de loop der tijd is het voor SRoP duidelijker geworden wat de kern van dit rijksinpassingsplan inhoudt; daarmee zijn bepaalde uitspraken van de Stichting uit het verleden in een ander daglicht komen te staan en in deze brief in de juiste context geplaatst.

1 Milieueffectrapport en passende beoordeling

De Commissie m.e.r. heeft na de Aanvulling op het MER en de passende beoordeling vastgesteld dat nog steeds niet onderbouwd is dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van het bestaande Natura 2000-gebied Zwin en Kievittepolder het verlies van kwalificerende habitats (door areaalverlies van kwalificerende habitats) voorkomen wordt. Deze lacune acht de SRoP een zwaarwegend argument.

Nu de Aanvulling op het MER en de passende beoordeling onvoldoende is zal het Ministerie nog een goede oplossing moeten vinden, aldus de website van de Commissie m.e.r. Ofwel, zoals het in het advies omschreven staat: “Het is daarom aan het bevoegd gezag om binnen de kaders van de natuurbeschermingsregelgeving tot een adequate oplossing te komen.”

Aangezien verweerders, ook na indringend overleg¹ tussen de Commissie m.e.r. en verweerders, geen goede oplossing hebben kunnen aandragen mag verondersteld worden dat er tot op heden geen sluitende oplossing is, voor hetgeen de Commissie heeft verzocht. Dit rijksinpassingsplan, als onderdeel van een internationaal project dat uit de Ontwikkelingsschets 2010 ontstaan is, blijkt internationale complicaties te hebben. Aanvankelijk was het de bedoeling van het project om vernietiging van kwalificerende habitats in Nederland door nieuw aangelegde habitats in Vlaanderen te herstellen. Maar dat is in het

¹ Pagina 30 van Inpassingsplan Zwin, 15 mei 2014.

voorlopige toetsingsadvies afgewezen.² Het antwoord van verweerders op deze afwijzing is niet sluitend; er wordt in de Aanvulling op het MER aangegeven vooral habitattypen in een niet nader gedefinieerde “mozaïekvorm” voor te laten komen.

Het is opmerkelijk dat de Commissie m.e.r. in haar definitieve advies de mozaïekbenadering uit de Aanvulling op het MER en passende beoordeling negeert en haar bezwaar uit haar eerste advies handhaaft. Zij verwijst daarbij naar de mogelijkheid van de zogenaamde “ten gunste van”-regeling in het aanwijzingsbesluit. Dat houdt in dat aantasting van een of meerdere habitattypen toegestaan is onder de voorwaarde dat dit ten gunste is van andere habitatype(n) waarvoor een uitbreidingsdoelstelling geldt.³ Het aanwijzingsbesluit voor het Zwin en Kievittepolder heeft daar geen gebruik van gemaakt. Ook de Stichting Advisering Bestuursrecht is in haar advies niet op “mozaïek van habitattypes” ingegaan.

Met de mozaïekbenadering in de Aanvulling op het MER wordt door verweerders gesteld dat de habitattypen slik- en zandplaten (H1140A), zilte pioniersbegroeiingen (H1310A), slijkgrasvelden (H1320) en schorren en zilte graslanden (H1330A) met elkaar verbonden zijn via successiestadia en jaarlijks wisselen ten gevolge van erosie- en sedimentatieprocessen. SRoP stelt hier tegenover dat jaarlijkse wisseling tussen deze habitattypen in het Zwin niet aannemelijk is. Dat ligt in de aard van het natuurgebied. In het Zwin zal sprake zijn van vooral lineaire successie, uiteindelijk eindigend in hoofdzakelijk een schorregebied. Alleen door het uitbochten van de geul kan lokaal een beperkte vorm van cyclische successie plaatsvinden. Het begrip ‘mozaïek’, zoals dat in de ‘Leeswijzer Natura 2000 profielendocument’, voorlopige versie 1 September 2008 gebruikt wordt, is juridisch niet relevant en bovendien niet van toepassing voor het Zwin.

Aangezien het door de Commissie m.e.r. geconstateerde probleem niet opgelost is dient het MER met het Rijksinpassingsplan afgewezen te worden.

2 Duurzaam behoud van het Zwin

Pagina 13 van het MER hoofdrapport vermeldt :

“Het project voor een duurzaam behoud en een uitbreiding van het Zwin heeft een tweeledige doelstelling:

Een technische doelstelling die gericht is op het duurzaam behoud van het intergetijdengebied dat bescherming geniet in het kader van de Europese natuurwetgeving (Besluit Internationale Zwincommissie, opgenomen in het verslag van 11 juni 2001). In essentie komt het erop neer de verzanding tegen te gaan. Op die manier wordt een gunstige staat van de instandhoudingsdoelstellingen bekomen en bewaard.”

² Pagina 6 definitief toetsingsadvies over het MER en de aanvulling daarop: Volgens de Natuurbeschermingswet 1998 moeten de effecten die optreden in het Nederlandse Natura 2000-gebied Zwin en Kievittepolder los gezien worden van de effecten in het Vlaamse deel van het natuurgebied.

³ Zie voetnoot 8 op pagina 5 Definitief Toetsingsadvies Commissie m.e.r.

Met de voorgestelde maatregelen kan er geen sprake zijn van duurzaam behoud in het Zwin. De verzanding wordt – als overheersende factor - niet tegengegaan. Onder 'duurzaam behoud' moet inmiddels vertraging van verzanding verstaan worden volgens verweerders in hun nota van beantwoording en verweerschrift. Na 30 jaar (20 tot 60 jaar) is volgens het MER grootschalig onderhoud nodig dat buiten financiële haalbaarheidsstudies van dit project valt.

Met de Commissie m.e.r. zijn SRoP en haar deskundigen van mening dat veel eerder al grootschalig onderhoud nodig is. De Commissie m.e.r. beargumenteert dat de modelberekeningen forse onzekerheden kennen en uit de gevoeligheidsanalyse van IMDC blijkt dat er mogelijk al na 10 jaar onderhoud nodig is; import bij storm, zandimport door de vloedstroom als gevolg van de frequente strandsuppleties in Knokke, geholpen door golfwerking en inwaaien van zand vanuit het verbrede mondingsgebied zijn niet in de modellen meegenomen..

De Commissie m.e.r. adviseert om bij de nadere uitwerking van het inrichtingsplan hier rekening mee te houden. Dat advies hebben verweerders in de Aanvulling op het MER niet opgevolgd! ⁴

Daarbij komt nog bij dat op basis van de ervaring van de Werkgroep Evaluatie Zandvang⁵ van de Internationale Zwincommissie geconcludeerd kan worden dat er aanzienlijke onzekerheden en risico's zijn als de Zwingeel vergroot wordt en het volume van de vloed toeneemt vanwege het toevoegen van de W. Leopoldpolder aan het Zwin. Ondanks dat de geul in de huidige situatie in monding van het Zwin dermate meandert, dat zij in het verleden meerdere keren in haar ligging moest worden aangepast, wordt in de simulaties van IMDC en Alkyon de Zwingeel in bijlage 1 aangegeven, dat deze geul na 30 jaar nog recht blijft. Met zekerheid kan gesteld worden dat de rechte Zwingeel, zoals in het model van IMDC opgenomen, na 30 jaar niet langer recht zal zijn. Het is bovendien aannemelijk dat onder invloed van de grotere dynamiek vanwege het hogere vloed/eb-volume op de Zwingeel het meanderen verder zal toenemen. Dit facet is niet uitgewerkt in de modellen van IMDC en het MER. Aan de StAB schreef SRoP al dat er bij de simulatie met modellen kennelijk geen meander-module gebruikt was⁶. Helaas is dat niet in haar advies vermeld.

Zonder frequent onderhoud/verleggen van de geul achten deskundigen het mogelijk dat de Zwingeel dermate zal meanderen dat er op termijn een veiligheidsprobleem voor de primaire waterkering kan ontstaan. Zie in bijlage 2 een Google maps afbeelding hoe de huidige Zwingeel meandert en de duinen van Cadzand begint te ondermijnen, dat op luchtfoto van bijlage 3 goed te zien is.

⁴ Verweerders handhaven de begroting uit de kosteneffectiviteitsanalyse van het MER van € 83.000 per jaar voor onderhoud, inclusief kosten voor begrazing. Voor een natuurgebied aan de kust van circa 500 hectare groot is dat veel en veel te weinig.

⁵ De Evaluatie Zandvang periode 1989 – 1996, document Zwin 96.001: Advies: De zandvang ieder jaar leeghalen en de Zwingeel om de 7 jaar verleggen en leeghalen. Ook meldt dit rapport grote invloeden van stormen op de Zwingeel.

Dit rapport is een bijlage van het door verweerders ingebrachte document 'Literatuuroverzicht en bespreking van de scenario's en maatregelen voor het Zwin', Econexion, Gent, mei 2001.

⁶ Pagina 6 'Feiten, omstandigheden en gevolgen van het duurzaam behoud door uitbreiding aan het Zwin' van SRoP, 4 nov 2014

Zie bijlage 4 voor een informatiepagina op het internet over de zandsuppletie voor Knokke.

In verdediging van dit rijksinpassingsplan schrijven verweerders: *“Door de vergroting van de komberging wordt een zandvang gecreëerd die er in ieder geval voor zorgt dat de monding van Het Zwin gedurende 30 jaar open blijft.”*

Beter kan het project niet getypeerd worden. De W. Leopoldpolder is een grote zandvang en na 30 jaar is die polder nagenoeg vol met zand en slib. Helemaal geen duurzaam beheer!

Over 30 jaar is groot onderhoud nodig. Wie dan leeft, wie dan zorgt, zegt het MER.

Het rijksinpassingsplan voldoet volgens de SRoP, betreffende duurzaamheid, niet aan de kwaliteitseisen zoals die in de WRO met het criterium van een goede ruimtelijke ordening gesteld zijn.

Bijlage 5 laat in figuur 5-2 van het hydrodynamische en morfologische onderzoek van IMDC uit 2007 zien dat het dagelijks getijvolume al na 15 jaar gehalveerd is en na 30 jaar verminderd is tot nog maar 22%, waaruit blijkt dat binnen afzienbare tijd ook de uitbreiding van het Zwin snel zal verzanden.

Toekomstige generaties zullen geconfronteerd worden met hoge onderhoudskosten van het Zwin. Daarmee voldoet het Rijksinpassingsplan ook niet aan de definitie van duurzaamheid volgens de VN commissie Brundtland uit 1987. De uitdrukking ‘duurzaam behoud van het intergetijdengebied het Zwin’ is daarmee misleidend en volgens de WRO voldoet het plan niet aan het criterium van goede ruimtelijke ordening.

De eerste hoofddoelstelling van het rijksinpassingsplan, duurzaam behoud van het Zwin, wordt niet gerealiseerd.

3 Creëren van estuariene natuur

Ten aanzien van de tweede beleidsmatige hoofddoelstelling meldt het MER op pagina 13:

“Een beleidsmatige doelstelling die gericht is op de creatie van voldoende natuur in het Schelde-estuarium om de natuurlijkheid van het estuariene systeem te verbeteren. Wat het Zwin betreft gaat het dan specifiek over het mondingsgebied. Concreet houdt de beleidsmatige doelstelling in dat er meer oppervlakte estuariene natuur dient gecreëerd te worden, zoals vastgesteld in het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Vlaamse Gewest betreffende de uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium (21 december 2005).”

Dat er in de Ontwikkelingsschets 2010 bepaald is en in een Verdrag met Vlaanderen vastgelegd is dat er in het Zwin estuariene natuur aangelegd moet gaan worden, wil nog niet zeggen dat er ook daadwerkelijk estuariene natuur in het Zwin aangelegd kan worden. Van een milieueffectrapportage van een beleidsmatige beslissing over natuurherstel mag verwacht worden dat objectief onderzocht, dan wel vastgesteld, wordt of die doelstelling ook werkelijk gerealiseerd wordt.⁷ Dit is niet gebeurd. Integendeel, het MER is naar estuariene natuur toegeschreven en iedereen volgt het MER.

⁷ Awb, artikel 3.46: Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering.

De Natura 2000 documenten van Het Zwin en de Kievittepolder vermelden niet dat het natuurgebied tot het habitatype H1130 estuaria behoort.⁸ Het Zwin is een slufteer en kent volgens de Natura 2000 beschrijving zijn evenknie in een slufteer op Texel, die niet tot het Natura 2000 landschap Noordzee, Waddenzee en Delta behoort, maar tot het landschapstype Duinen. Het natuurgebied op Texel heeft daarmee een geheel ander beheer dan het Zwin en Kievittepolder. Doordat het Zwin sinds de langetermijnvisie in 2001 aan het Schelde-estuarium gekoppeld is, moet en zal er estuariene natuur in het Zwin aangelegd worden. De slufteer op Texel is veel natuurlijker dan het voorliggende, geforceerde rijksinpassingsplan voor het Zwin dat nog altijd sterk zal verzanden.

Natura 2000 kent een basisdefinitie voor H 1130 estuaria in het EU manual:⁹

Downstream part of a river valley, subject to the tide and extending from the limit of brackish waters. River estuaries are coastal inlets where, unlike 'large shallow inlets and bays' there is generally a substantial freshwater influence. The mixing of freshwater and sea water and the reduced current flows in the shelter of the estuary lead to deposition of fine sediments, often forming extensive intertidal sand and mud flats. Where the tidal currents are faster than flood tides, most sediments deposit to form a delta at the mouth of the estuary.

Kernwoorden voor een estuarium zijn: invloed rivier, zoet/zout-gradiënt, getijdengebied en sedimentatie. In het Zwin is geen sprake van de invloed van een rivier of zoet/zout-gradiënt. Terecht is het natuurgebied niet als estuarium bij de EU aangemeld.

Dat blijkt uit de officiële habitatbeoordeling in 'Habitattypen in Natura 2000-gebieden',¹⁰ beoordeling van oppervlakte, representativiteit en behoudsstatus in de Standard Data Forms (SDF's), J.A.M. Janssen et al, Wageningen, 2014 dat het Natura 2000 gebied het Zwin en Kievittepolder niet als estuarium karakteriseert.

Deze SDF's maken onderdeel uit van de database over de Natura 2000-gebieden in ons land. De database speelt volgens de inleiding een rol bij eventuele juridische procedures en wordt door de Europese Commissie gebruikt om de voorstellen voor Natura 2000-gebieden van EU-lidstaten te beoordelen. Bij elke habitatype wordt genoemd in welke natuurgebieden dit habitatype in Nederland voorkomt. In bijlage 6 zijn de voor Het Zwin van belang zijnde pagina's uit 'Habitattypen in Natura 2000-gebieden' plus de samenvatting en de inleiding toegevoegd. Hieruit blijkt dat de habitatypes 1140, 1310, 1320 en 1303 in veel niet-estuaria-natuurgebieden voorkomen.

Ondanks dat de Commissie m.e.r. geen opmerkingen over de definitie van estuariene natuur gemaakt heeft, zijn in het Inpassingsplan Natuurgebied Het Zwin d.d. 15 mei 2014 in hoofdstuk 1.1 toch nieuwe definities en begrippen van estuariene natuur opgenomen. Deze definities zijn speciaal voor de Hedwigepolder-problematiek geschreven en deze zijn in een laat stadium (ten onrechte) voor het Zwin van toepassing verklaard.

⁸ Zie bijlage 1 en 2 van de reactie van SRoP van 14 december 2014 op het advies van de StAB

⁹ Interpretation Manual of European Union Habitats EUR 27, 2007.

¹⁰ Wetenschappelijke Onderzoekstaken technical report 8, ISSN 2352-2739

Zo kan bijvoorbeeld het statement dat intergetijdengebieden een onderdeel van estuariene natuur zijn wel voor de Westerschelde gelden, maar een dergelijke uitspraak is niet van toepassing voor de Oosterschelde, de Waddenzee en het Zwin.

De woorden 'estuariene natuur' komen 22 keer voor in het verweerschrift van verweerders. Nu blijkt dat het Zwin geen estuariene natuur kan bevatten gelden veel argumenten in het verweerschrift niet meer. Ook het advies van de StAB en de Commissie m.e.r. komen daarmee in een ander daglicht te staan.

De definities en begrippen onder 1.1 in het Inpassingsplan Natuurgebied Het Zwin worden door SRoP afgewezen. In de eerste plaats zijn ze niet van toepassing voor het Zwin. In de tweede plaats omdat het een toevoeging aan het Inpassingsplan is die niet met het MER gepubliceerd is, zodat niet alle belanghebbenden daarop hebben kunnen reageren. De SRoP constateert dat gaande de wedstrijd de doelpalen zijn verplaatst!

Met dit hoofdstuk is aangetoond dat ook de tweede hoofddoelstelling van het project om het Zwin met estuariene natuur uit te breiden niet gerealiseerd is.

4 Waterhuishouding

Een derde hoofddoelstelling van het project betreft het herstellen van de natuurlijke afwatering van het achterliggende gebied met een verbeterde spuiwerking van het gebied. Na afweging van de voor- en nadelen besloten verweerders te kiezen voor het voorkeursalternatief A1 zonder spuien. Spuien via het natuurgebied het Zwin bleek niet wenselijk om redenen van "natuurlijkheid" en "verdachte waterkwaliteit".

Geruchten over plannen in Vlaanderen om toch in het Zwin te spuien bereikten de afgelopen jaren Zeeuws Vlaanderen. SRoP heeft de StAB geïnformeerd dat er een serieus Vlaams rapport van Hydroscan uit 2011 over spuien via het Zwin bestaat.¹¹ De StAB heeft in haar advies hiervan evenwel geen melding gemaakt.

Inmiddels ligt vast dat er in Vlaanderen t.a.v. spuien in het Zwin een besluit genomen is. Op 5 juni 2014 is in Vlaanderen een Raamakkoord ondertekend. Zie bijlage 7. Het Raamakkoord is op de viertalige, fraaie website www.zwinverandering.eu uitgebreid besproken. Deze website is mede tot stand gekomen door de Provincie Zeeland en de Gemeente Sluis. De maatregel is ook besproken in de vergaderingen over het verziltingsonderzoek van het internationaal MER-overleg, waarvan Tritel B.V. de verslagen schreef. De Provincie Zeeland was daarbij aanwezig.

Dit Raamakkoord heeft niet tot aanpassing van het MER of Rijksinpassingsplan geleid en er zijn in dit raamakkoord geen maatregelen om het polderwater te zuiveren opgenomen. In het MER zijn geheel andere milderende maatregelen tegen verzilting besproken.

¹¹ 'Feiten, omstandigheden en de gevolgen van het duurzaam behoud door uitbreiding van het Zwin' van SRoP, 4 november 2014

Het Technisch Deelrapport Water vermeldt op pagina 26:

“Het criterium ‘beïnvloeding van de waterkwaliteit in het Zwin’ brengt het feit in rekening dat spuien met polderwater in semi-natuurlijk zout estuariene systeem een invloed kan hebben op de water- en sedimentkwaliteit in het gebied, zowel in termen van zoutgehaltes als in termen van pollutie. Uit de beschikbare gegevens blijkt immers dat de kwaliteit van het oppervlaktewater in de polders, zeker op Vlaams grondgebied, op dit moment sterk te wensen overlaat. Gezien de hoge waarde van het Zwin als natuurgebied, is het duidelijk dat het polderwater aan bepaalde minimale kwaliteitseisen zal dienen te voldoen, vooraleer het kan ingezet worden als spuiwater. Accumulatie van toxische stoffen in de bodem en sedimenten en aanrijking van eutrofiëringsgevoelige delen van het Zwin moet immers te allen tijde vermeden worden. Het zoutgehalte is eveneens een aandachtspunt, aangezien het spuiwater minder zout zal zijn dan het zeewater.”

Bovendien mondt de Zwingeul uiteindelijk uit op de Nederlandse recreatiestranden van Cadzand–Bad, een badplaats met een “Blauwe vlag” vanuit een optimale kustkwaliteit.

Onder milderende maatregelen in het MER (Hoofdrapport, hoofdstuk 8.2.1) is voorgesteld geweest om een versnelde en verdere verbetering van de waterkwaliteit in de Zwinpolder na te streven met behulp van brongerichte maatregelen zodat geen zuiveringsinstallatie ter hoogte van het spuibekken nodig zou zijn. Dergelijke maatregelen zijn niet in het Raamakkoord opgenomen.

Op 2 september 2014 heeft de Vlaamse overheid besloten om voor het voornemen om te spuien in het Zwin een ontheffing van de verplichting tot het opstellen van een project-MER te verlenen. Zie bijlage 8. Uit deze beslissing blijkt dat het Raamakkoord een onderdeel is van het project “Structurele maatregelen voor het duurzaam behoud en de uitbreiding van het Zwin als natuurlijk intergetijdengebied”.

Voor het Rijksinpassingsplan Natuurgebied Het Zwin in Nederland hebben deze ontwikkelingen verstrekkende gevolgen.

Nu de Vlaamse overheid besloten heeft om milderende maatregelen tegen verzilting in de Zwinpolders te nemen die niet in het Internationale MER uitgewerkt zijn, handelt zij niet in overeenstemming met het Internationaal MER, waarin de milderende maatregelen als onderdeel van project genoemd en bestudeerd zijn. Bij alle afwegingen over de alternatieven meldt het MER: “De successie van habitattypen karakteristiek voor het intergetijdengebied zal worden verstoord door het periodiek spuien met zoet water.” Me deze kennis kan Vlaanderen niet besluiten om buiten dit MER om tóch zoet water in het Zwin te spuien.

Het beroep van SRoP wordt dientengevolge uitgebreid met het bezwaar dat het project niet uitgevoerd wordt conform het Internationaal MER. Door het Vlaamse Raamakkoord om via het Zwin ongezuiverd polderwater te gaan spuien loopt de bestaande natuur in het Zwin gevaar en zijn er volksgezondheidsrisico's voor de strandrecreatie van Cadzand-Bad en Knokke.

De milieueffecten en gevolgen van het spuien van vervuild zoet/brak water voor het Nederlandse deel van het Zwin zijn niet bekend.

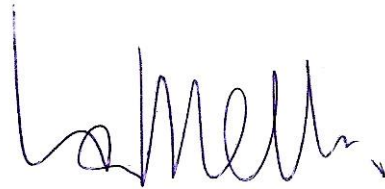
SRoP concludeert dat de drie hoofddoelstellingen (duurzaam behoud, uitbreiding estuariene natuur en natuurlijke afwatering) van het project met het voorliggende rijksinpassingsplan niet gerealiseerd worden en daarmee voldoet het project niet aan het criterium van een goede ruimtelijke ordening.

Zij verzoekt dan ook haar beroep gegrond te verklaren en de relevante besluiten te vernietigen.

Namens de Stichting Red onze Polders,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'M.T. de Feijter-Dekker'. The signature is written in a cursive style with a long horizontal stroke extending to the right.

M.T. de Feijter-Dekker
Secretaris

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'L. van Melle'. The signature is written in a cursive style with a long horizontal stroke extending to the right.

L. van Melle
lid

8 Bijlagen