



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Structurele maatregelen voor het duurzaam behoud en de uitbreiding van Het Zwin als natuurlijk intergetijdengebied

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

15 mei 2014 / rapportnummer 1882-101



1. Oordeel over het Milieueffectrapport (MER) en de aanvulling daarop

De Provincie Zeeland en de Vlaamse Afdeling Kust van het agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust zijn de initiatiefnemers van maatregelen voor behoud en uitbreiding van het natuurgebied het Zwin. Dit voornemen vloeit voort uit de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde–estuarium en is een van de daarin vastgelegde maatregelen voor natuurherstel. Voor de realisatie van het voornemen is onder andere verplaatsing van de primaire waterkering en gedeeltelijke afgraving en herinrichting van het plangebied noodzakelijk.

In Vlaanderen is de besluitvormingsprocedure reeds afgerond. Voor de ingrepen die noodzakelijk zijn in het Nederlandse deel van het projectgebied is een ontwerp–Rijksinpassingsplan opgesteld en dienen diverse uitvoeringsbesluiten te worden genomen. Hierbij wordt de m.e.r.–procedure¹ doorlopen. De Staatssecretaris van Economische Zaken is (coördinerend) bevoegd gezag in deze procedure. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna ‘de Commissie’²) zich uit over de juistheid en de volledigheid van het opgestelde milieueffectrapport (MER).

Het MER is zeer omvangrijk en bevat verschillende deelrapportages waarin de referentiesituatie, de beoordelingscriteria en de effecten van de alternatieven tot in detail zijn beschreven. De effectbeoordeling is over het algemeen overzichtelijk en grondig onderbouwd. Hoewel het MER en ook de samenvatting vrij technisch van aard zijn, is op basis hiervan ook voor besluitvormers en insprekers een goed beeld te krijgen van de positieve en negatieve effecten van de alternatieven.

Het MER maakt duidelijk dat alle alternatieven in meer of mindere mate een bijdrage leveren aan de projectdoelstellingen: duurzaam behoud en uitbreiding van het intergetijdengebied en verbetering van de natuurlijkheid van het Schelde–estuarium.

Om de doelstellingen te kunnen behalen is het volgens het MER noodzakelijk om in te grijpen in het bestaande Natura 2000–gebied Zwin & Kievittepolder. Dat neemt niet weg dat volgens de Natuurbeschermingswet 1998 op basis van een Passende beoordeling moet worden aangetoond dat het voornemen niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van dit Natura 2000–gebied. De Commissie heeft bij de toetsing van het MER aangegeven dat in de Passende beoordeling op een aantal punten essentiële informatie ontbreekt. Hoewel duidelijk is dat het voornemen voor een groot aantal habitattypen een bijdrage levert aan de instandhoudingsdoelstellingen, treedt voor vijf habitattypen in eerste instantie areaalverlies op. De Passende beoordeling stelt dat dit verlies tijdelijk is, maar maakt niet duidelijk op welke termijn en op welke plaats(en) dit ongedaan wordt gemaakt. Daarnaast vond de Commissie dat onvoldoende aandacht is besteed aan de (cumulatieve) effecten van recreatie en stikstofdepositie.

¹ M.e.r. staat voor milieueffectrapportage. In de onderhavige procedure is sprake van een gecombineerde plan- en project-m.e.r.

² De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 bij dit advies of op www.commissiemer.nl.

Naar aanleiding hiervan is een aanvulling op het MER opgesteld, waarin is ingegaan op de genoemde tekortkomingen. De aanvulling is zowel overzichtelijk als grondig en gaat systematisch in op de huidige situatie en de effecten van het voornemen voor de eerder genoemde aspecten. Het doelbereik en de effecten zijn daarmee zeer gedetailleerd inzichtelijk. De aanvulling geeft echter niet de volledige onderbouwing dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van het bestaande Natura 2000-gebied Zwin en Kievittepolder (door areaalverlies van kwalificerende habitats) kan worden voorkomen. Het is daarom aan het bevoegd gezag om binnen de kaders van de natuurbeschermingsregelgeving tot een adequate oplossing te komen.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe voor zover het de gesignaleerde tekortkomingen betreft. In hoofdstuk 3 licht de Commissie haar overige opmerkingen toe en geeft zij enkele aandachtspunten voor het vervolgtraject.

2. Gesignaleerde tekortkomingen

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe voor zover het de tekortkomingen betreft die zij eerder in het MER heeft gesignaleerd. Per onderwerp gaat de Commissie in op het MER en de aanvulling.

2.1 Passende beoordeling

Omdat significante gevolgen voor kwalificerende habitats en soorten van het Natura 2000-gebied Zwin & Kievittepolder niet op voorhand uitgesloten konden worden, is een Passende beoordeling uitgevoerd voor het voorkeursalternatief (VKA). Daarin is ingegaan op het ruimteslag van het voornemen en op effecten van stikstofdepositie en verstoring in de realisatiefase. De Commissie was van oordeel dat op een aantal onderdelen essentiële informatie voor de besluitvorming ontbrak.

2.1.1 Verlies van kwalificerende habitats

MER

Uit het MER volgt dat het voornemen voornamelijk positief bijdraagt aan de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied. Dit is immers de voornaamste doelstelling van het voornemen. Het voornemen wordt door de initiatiefnemer echter niet gezien als een beheermaatregel overeenkomstig het beheerplan voor het Natura 2000-gebied.³ Uit de wetgeving volgt dat het project in dat geval alleen doorgang kan vinden als de zekerheid wordt

³ De noodzaak voor het opstellen van een Passende beoordeling vloeit voort uit het feit dat de herinrichting van het plangebied niet wordt gezien als een maatregel voor het beheer van het Natura 2000-gebied. Daarmee vormt het voornemen geen uitzondering conform artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998.

verkregen dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast, of de zogenaamde ADC-toets⁴ met succes wordt doorlopen.

In het deelrapport fauna en flora (voor het gehele plangebied) en in de Passende beoordeling (voor het Nederlandse deel) is een analyse opgenomen van het ruimtebeslag per kwalificerend habitatype. Hieruit blijkt dat veel habitatypes profiteren van het voornemen, zowel kwantitatief als kwalitatief en zowel in het Vlaamse als Nederlandse deel van het plangebied. Voor vijf habitatypes⁵ blijkt echter in het Nederlandse deel een verlies van het areaal op te treden. Bij de toetsing van deze effecten (in hoofdstuk 6 van de Passende beoordeling) aan de instandhoudingsdoelstellingen voor de betreffende habitatypes wordt gesteld dat dit verlies niet significant is omdat het voornemen op termijn leidt tot positieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen. Hoewel het aannemelijk is dat het areaal van de genoemde habitatypes op termijn zal toenemen, is deze stelling volgens de Commissie niet voldoende onderbouwd. Niet duidelijk is op welke termijn en op welke locaties deze positieve effecten zullen optreden.⁶ Daarbij is ook relevant voor de besluitvorming of de uitbreiding van het areaal zich voordoet in Nederland of in Vlaanderen en binnen of buiten het (bestaande) Natura 2000-gebied.⁷ Het aanwijzingsbesluit voor dit bestaande Natura 2000-gebied biedt volgens de Commissie geen ruimte voor achteruitgang in oppervlakte van het ene habitatype ten gunste van een ander, ook al is dat vanuit een van de doelstellingen van het voornemen – duurzaam behoud en uitbreiding van het Zwin – noodzakelijk.⁸

De Commissie is daarom van oordeel dat op basis van de informatie in het MER en de Passende beoordeling niet is verzekerd dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied door de realisatie van het VKA wordt voorkomen. Uit het deelonderzoek fauna en flora valt af te leiden dat deze constatering ook geldt voor de andere in het MER onderzochte alternatieven.

Aanvulling

In de aanvulling is per habitatype een uitgebreide en systematische analyse opgenomen van:

- de huidige situatie in het Nederlandse en Vlaamse deel van het plangebied;

⁴ Dit houdt op grond van art. 19g en 19h van de Natuurbeschermingswet 1998 respectievelijk in:

- A: zijn er Alternatieve oplossingen voor een project of handeling?
- D: zijn er Dwingende redenen van groot openbaar belang waarom het project toch gerealiseerd moet worden?
- C: welke Compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft?

⁵ Volgens tabel 10 van de Passende beoordeling gaat het om verlies van 0,3 ha Zilte pioniersbegroeiingen, Zeekraal (H1310A), 0,7 ha Slijkgrasvelden (H1320), 3,9 ha Schorren en zilte graslanden, buitendijks (H1330A), 0,4 ha Schorren en zilte graslanden, binnendijks (H1330B) en 0,6 ha Duindoornstruwelen (H2160).

⁶ Het op termijn terugkeren van de genoemde habitatypes voorkomt het areaalverlies binnen het Natura 2000-gebied tijdens de aanlegfase niet. Het areaalverlies wordt pas achteraf gecompenseerd door herinrichting en uitbreiding van het Zwin. Specifiek voor het habitatype Schorren en zilte graslanden, binnendijks (H1330B) zijn inrichtingsmaatregelen voorgesteld omdat permanent verlies hiervan plaatsvindt ter plaatse van de nieuwe waterkering. Ook hiervoor geldt echter dat dit het areaalverlies tijdens de aanlegfase niet voorkomt.

⁷ Het Nederlandse deel van het plangebied komt bijna geheel overeen met het Natura 2000-gebied Zwin & Kievittepolder, maar niet geheel. Het meest zuidelijke deel van het plangebied valt buiten de huidige begrenzing van het Natura 2000-gebied.

⁸ Voor sommige andere Natura 2000-gebieden is hiertoe in het aanwijzingsbesluit een "ten gunste van"-regeling opgenomen (bijvoorbeeld voor de Natura 2000-gebieden Manteling van Walcheren, Krammer-Volkerak en Kop van Schouwen). Dat houdt in dat aantasting van een of meerdere habitatypes toegestaan is onder de voorwaarde dat dit ten gunste is van andere habitatype(n) waarvoor een uitbreidingsdoelstelling geldt.

- het verlies aan kwantiteit en/of kwaliteit in Nederland en Vlaanderen als gevolg van het voorkeursalternatief, met gedetailleerde kaartjes met locaties⁹;
- prognose van het herstel of de terugkeer, in kwantitatieve en kwalitatieve zin en met aanduiding van locaties.

Deze werkwijze geeft gedetailleerd inzicht in de effecten van het voornemen op de eerdergenoemde habitats. Vervolgens is per habitattypen geconcludeerd dat het (tijdelijk) verlies aan areaal niet leidt tot significante gevolgen voor het Natura 2000-gebied Zwin en Kievittepolder. Hiervoor worden (op hoofdlijnen) de volgende argumenten gebruikt¹⁰:

1. Naast tijdelijk areaalverlies ontstaat ook nieuw areaal in Nederland en/of Vlaanderen.
2. Tegenover beperkt verlies in Nederland staat nieuw areaal in Vlaanderen.
3. Door herstel van de dynamiek ontstaan op termijn betere omstandigheden voor uitbreiding en verbetering van de kwaliteit.
4. Initieel verlies aan habitat is inherent aan maatregelen om het systeem te herstellen.
5. Herstelmaatregelen zijn onderdeel van het project en worden gelijktijdig uitgevoerd.

Hoewel aan de juistheid van deze stellingen niet wordt getwijfeld¹¹ is daarmee volgens de Commissie niet aangetoond dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied voorkomen wordt, om de volgende redenen:

- De effecten (negatief en positief) die optreden in het Nederlandse Natura 2000-gebied Zwin en Kievittepolder moeten voor de Natuurbeschermingswet 1998 los worden gezien van de effecten in het Vlaamse deel van het natuurgebied.
- Sommige argumenten lijken te suggereren dat het voornemen uitsluitend bedoeld is als instandhoudingsmaatregel, terwijl uit het MER en de Passende beoordeling blijkt dat dit niet het geval is.¹²
- Het realiseren van nieuwe habitats elders in hetzelfde Natura 2000-gebied is niet relevant voor de vraag of de natuurlijke kenmerken worden aangetast.

Indien aantasting van de natuurlijke kenmerken van het bestaande Natura 2000-gebied Zwin en Kievittepolder niet kan worden uitgesloten, is het aan het bevoegd gezag om binnen de kaders van de natuurbeschermingsregelgeving tot een adequate oplossing te komen.

⁹ Hierbij heeft tevens herberekening plaats gevonden van het areaalverlies en zijn optimalisaties in het ontwerp verwerkt. De arealen zoals benoemd in de Passende beoordeling (zie voetnoot 5 van dit advies) zijn daar op aangepast.

¹⁰ In de aanvulling zijn argumenten per habitattypen opgenomen. Niet alle argumenten zijn van toepassing op elk habitattypen.

¹¹ Met de kanttekening dat door de aanleg van een (vogel)eiland het herstel van dynamiek beperkt wordt. Zie verder § 3.2. van dit advies.

¹² Voor maatregelen die bedoeld zijn voor de instandhouding van een Natura 2000-gebied is geen Passende beoordeling nodig. Het voornemen heeft een tweeledig doel: instandhouding van het Zwin en uitbreiding van estuariene natuur in het Schelde-estuarium. In het MER is geen onderscheid gemaakt tussen maatregelen voor de instandhouding en maatregelen voor de uitbreiding. De Passende beoordeling is opgesteld voor het voornemen als geheel. De effecten van het voornemen moeten dan ook als geheel worden beoordeeld.

2.1.2 Verstoring door recreanten

MER

De Commissie mist in de Passende beoordeling en in het MER een analyse van de effecten van recreatie op de natuur. Het VKA richt zich – meer nog dan de andere in het MER beschreven alternatieven – op vergroting van de aantrekkingskracht van het Zwin op recreanten (onder andere door realisatie van fiets- en wandelroutes). Uit het MER blijkt niet welke aantallen recreanten verwacht worden en in hoeverre deze toegang tot het gebied krijgen. Daar komt bij dat in de directe omgeving van het plangebied uitbreiding van de capaciteit aan verblijfsrecreatie plaats vindt, onder meer bij Cadzand-Bad en Nieuwvliet. De (cumulatieve) effecten van recreatie zijn daarmee in het MER onvoldoende in beeld gebracht, waardoor verstoring van natuurwaarden waarschijnlijk is onderschat.

Aanvulling

De aanvulling gaat uitgebreid in op de toekomstige recreatieve ontsluiting van het plangebied. De aanvulling onderbouwt kwalitatief waarom deze ontsluiting niet zal leiden tot extra verstoring in het natuurgebied. De Commissie acht deze onderbouwing voldoende.

2.1.3 Effecten van stikstofdepositie

MER

In de Passende beoordeling (p. 35) is een korte beschouwing opgenomen over de mogelijke effecten van stikstofdepositie. Onderkend wordt dat de aanlegwerkzaamheden leiden tot een tijdelijke toename van stikstofdepositie op daarvoor gevoelige natuurwaarden in het Natura 2000-gebied Zwin & Kievittepolder. Gesteld wordt dat deze toename geen effecten heeft. Deze stelling is echter niet onderbouwd met kwantitatieve gegevens over de toename van stikstofdepositie. Ook ontbreekt een overzicht van kritische deposities en achtergronddeposities ter plaatse alsmede een beschouwing over mogelijke cumulatieve effecten. Daardoor is nog niet aangetoond dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied als gevolg van extra stikstofdepositie niet zal optreden.

Aanvulling

In de aanvulling is gedetailleerd ingegaan op de huidige en toekomstige stikstofdepositie op het Natura 2000-gebied. Geconcludeerd wordt dat stikstofdepositie niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken omdat:

1. de toename van stikstofdepositie door het voornemen kleiner is dan de autonome afname door landelijke emissiereducerende maatregelen;
2. gelijktijdig aan de realisatie van het voornemen landbouwgrond uit productie wordt genomen.

De Commissie is van oordeel dat het eerste argument niet van toepassing is; deze afname is onzeker en niet geborgd. In een overbelaste situatie kan bovendien iedere toename van stikstofdepositie significant zijn, los van de autonome ontwikkeling. Het tweede argument vormt volgens de Commissie wel voldoende onderbouwing van de conclusie dat tijdelijke extra stikstofdepositie door het voornemen niet zal leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken.

3. Overige opmerkingen en aanbevelingen voor het vervolgproces

De Commissie hoopt met onderstaande aanbevelingen een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming. De opmerkingen in dit hoofdstuk hebben geen betrekking op essentiële tekortkomingen.

3.1 Afbakening voornemen en autonome ontwikkeling

Het project “duurzaam behoud en uitbreiding van het Zwin als natuurlijk intergetijdengebied” is een grensoverschrijdend project. Het plangebied ligt voor het grootste gedeelte in België (Vlaanderen) en voor een kleiner deel in Nederland (gemeente Sluis). De ingrepen die onderdeel zijn van de in het MER onderscheiden alternatieven vinden ook voornamelijk plaats in het Vlaamse deel van het plangebied.

De m.e.r.-procedure voor het voornemen is gestart met een gezamenlijke kennisgeving. Voor het op te stellen MER zijn richtlijnen opgesteld, die zijn vastgesteld door de Vlaamse en Nederlandse overheid. In Vlaanderen is over het voornemen reeds in 2008 een besluit genomen, op basis van een door de Vlaamse overheid goedgekeurd MER. Dit besluit heeft vanzelfsprekend betrekking op het Vlaamse deel van het plangebied.

Sinds 2008 is het MER aangepast en geactualiseerd voor de besluitvorming over het Rijksinpassingsplan in Nederland. Omdat het MER in 2008 reeds is goedgekeurd door de Vlaamse overheid en omdat het besluit over het Rijksinpassingsplan uitsluitend betrekking heeft op het Nederlandse deel van het plangebied moet het voorkeursalternatief voor het Vlaamse deel van het plangebied feitelijk beschouwd worden als autonome ontwikkeling. Dat houdt in dat “het voornemen” bestaat uit de ingrepen die plaatsvinden in Nederland. Tegelijkertijd kunnen de ingrepen in Nederland niet los gezien worden van die in Vlaanderen. Om te kunnen oordelen over de (cumulatieve) effecten en het doelbereik van de alternatieven moet integraal naar het project gekeken worden.

Het MER maakt meestal geen onderscheid tussen het Vlaamse en Nederlandse deel van het plangebied. Het is daardoor soms lastig om te onderscheiden welke ingrepen in het Nederlandse deel plaatsvinden en hoe de alternatieven daarin verschillen.

3.2 Doelstellingen en alternatieven

Projectdoelstellingen en doelbereik

In paragraaf 2.2 van het MER zijn de doelstellingen van het project beschreven. Kort samengevat houden deze in:

1. Duurzaam behoud van het intergetijdengebied, door:
 - a. vergroting van de komberging door grootschalige afgraving in het Zwin;

- b. vergroting van het Zwin met minimaal netto 120 hectare¹³ estuariene natuur, door verleggen van de dijk en vergraving in de Willem-Leopoldpolder;
 - c. herstel van de natuurlijke afwatering.
2. Verbeteren van de natuurlijkheid van het Schelde-estuarium.

Hoewel de alternatieven in het MER niet expliciet zijn getoetst aan deze doelstellingen, is uit het MER wel af te leiden in hoeverre de onderscheiden alternatieven daaraan voldoen, op basis van de beoordelingscriteria die zijn opgenomen onder de thema's water en fauna en flora. Logischerwijs voldoen de alternatieven 2 en 5 (uitbreiding 180 ha) het beste aan de doelstellingen, waarbij de varianten met spuiwerking het meeste bijdragen aan herstel van de natuurlijke afwatering.¹⁴ Ook de alternatieven 1 en 4 voldoen aan de doelstellingen, zij het dat de vergroting van het areaal estuariene natuur (121 ha) vrijwel gelijk is aan het minimum dat in de doelstelling is genoemd (120 ha).

Voorkeursalternatief

Het voorkeursalternatief (VKA), dat is uitgewerkt in een inrichtingsplan en de basis vormt voor het Rijksinpassingsplan en de uitvoeringsbesluiten, is tot stand gekomen nadat het MER in Vlaanderen is gepubliceerd en goedgekeurd. Het VKA is in hoofdstuk 12 van het MER beschreven en op milieueffecten alleen vergeleken met alternatief 1A omdat, zo wordt in het MER gesteld, het VKA daarmee vrijwel overeenkomt. De effectbeoordeling van het VKA wijkt dan ook nauwelijks af van de effectbeoordeling van alternatief 1A¹⁵.

De Commissie plaatst hierbij de volgende kanttekeningen, die overigens voornamelijk betrekking hebben op het Vlaamse deel van het plangebied:

- Het VKA bevat enkele hooggelegen elementen (hoogwatervluchtplaats, vogeleilanden, strandhaken), die volgens de Commissie niet in volle omvang onder de definitie van intergetijdgebied vallen. Aangezien alternatief 1 al uitging van een "minimale" oppervlakte van 121 ha intergetijdgebied, zal het VKA niet voldoen aan de oppervlakte-doelstelling.
- De realisatie van een extra vogeleiland, zoals dat in het VKA is opgenomen, levert een belangrijke bijdrage aan de Vlaamse instandhoudingsdoelstellingen, maar laat zich volgens de Commissie niet goed verenigen met de projectdoelstellingen. Het eiland zelf, waarvan het maaiveld volgens het inrichtingsplan boven de springvloedhoogte komt te liggen, en de omliggende geul vormen statische elementen. Deze leveren geen bijdrage aan de Nederlandse instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied en beperken wel de morfologische dynamiek van de estuariene natuur in het plangebied. De drempel die voor het vogeleiland in de Zwingeuil wordt aangelegd zorgt immers voor een kleiner getijprisma, waardoor de dynamiek binnen het intergetijdgebied afneemt. Volgens de Commissie zal een lagere maaiveldhoogte van het eiland, waardoor dit periodiek

¹³ Het minimum van 120 hectare vloeit voort uit het Verdrag betreffende de uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium.

¹⁴ In een aantal zienswijzen is aangegeven dat de uitbreiding van het Zwin geen bijdrage zou leveren aan de natuurlijkheid van het Schelde-estuarium, aangezien het Zwin zich daar buiten zou bevinden. De buitendelta van het estuarium strekt zich echter tot ver in zee uit, tot voorbij het Zwin, waardoor dat kan worden beschouwd als onderdeel van het mondingsgebied van het estuarium. Effecten van het voornemen beperken zich dan ook tot het mondingsgebied.

¹⁵ Het voornaamste verschil is de score op het criterium "verzilting van het grondwater", aangezien in het VKA mitigerende maatregelen ter voorkoming van verzilting zijn opgenomen.

- overstroomt, een grotere bijdrage kunnen leveren aan de doelstellingen en bovendien een ongewenste snelle vegetatieontwikkeling op het eiland kunnen voorkomen.
- Het MER gaat er van uit dat de geplande ingrepen voor een periode van minimaal 30 jaar 'duurzaam' zijn. Na deze 30 jaar zal onderhoud nodig zijn in de vorm van afplaggen van schorren. De Commissie is van mening dat mogelijk eerder ingrijpen noodzakelijk zal zijn, omdat:
 - het tempo waarin sedimentatie in het Zwin optreedt gedetailleerd is berekend, maar de modelberekeningen forse onzekerheden kennen; uit de gevoeligheidsanalyse blijkt dat er mogelijk al na 10 jaar onderhoud nodig is¹⁶;
 - enkele factoren niet zijn meegenomen in de modelberekeningen (import bij storm, zandimport door de vloedstroom, geholpen door golfwerking en inwaaien van zand vanuit het verbrede mondingsgebied);
 - er enkele stringente eisen aan het gebied worden gesteld vanuit specifieke recreatie- en natuurdoelen, zoals het behoud van een watervoerende geul rond het aan te leggen vogeleiland.

De Commissie adviseert om bij de nadere uitwerking van het inrichtingsplan rekening te houden met de bovengenoemde kanttekeningen.

3.3 Effectbeoordeling

3.3.1 Effecten op natuur

De effecten op natuurwaarden zijn in het MER en het achterliggende "technisch deelrapport fauna en flora" uitgebreid en gedetailleerd beschreven. Daarnaast is, specifiek voor het Rijksinpassingsplan, een Passende beoordeling opgesteld om de gevolgen van het voorkeursalternatief voor Natura 2000-gebieden te beoordelen (zie verder § 2.1 van dit advies).

De aandacht gaat in deze rapporten voornamelijk uit naar de tijdelijke effecten van de uitvoering en de positieve effecten van het voornemen vanwege de realisatie van extra estuariene natuur. Hoewel de gebruikte gegevens inmiddels deels verouderd zijn (veel informatie dateert van 2007 of eerder), geeft het MER hiermee over het algemeen een duidelijk en betrouwbaar beeld van de te verwachten effecten. De Commissie heeft gedurende de adviestermijn aanvullende informatie ontvangen, waarin de meest actuele gegevens over aanwezige soorten zijn gebruikt.¹⁷ Deze informatie heeft geen gevolgen voor de effectbeoordeling in het MER, maar levert wel aandachtspunten op voor de verdere besluitvorming. Voor een aantal zwaar beschermde soorten (waaronder de boomkikker) zullen mitigerende of compenserende maatregelen noodzakelijk zijn om ontheffing van de Flora- en faunawet te verkrijgen. De Commissie is van oordeel dat het MER en de aanvullende informatie hiervoor voldoende informatie bevatten en voldoende aannemelijk maken dat de Flora- en faunawet de uitvoering van het voornemen niet in de weg staat.

¹⁶ Zie het rapport "Hydrodynamische en morfologische vergelijking van de scenario's", IMDC, 27 november 2007.

¹⁷ Aanvullend natuuronderzoek Zwin, Adviesbureau Wieland, versie 13 november 2013. Dit onderzoek is niet tezamen met het MER ter visie gelegd. De Commissie adviseert om deze informatie zo spoedig mogelijk alsnog openbaar te maken.

3.3.2 Effecten op landschap en cultuurhistorie

De effectbeoordeling voor cultuurhistorie en archeologie is van goede kwaliteit. Het MER bevat een duidelijke beschrijving van ontstaan en ontwikkeling van het plangebied en omgeving (met name uitgewerkt in het deelrapport landschap, bouwkundig erfgoed en archeologie) en een daarop gebaseerde inventarisatie van elementen en structuren. Voor archeologie wordt in § 10.1.5 voorgesteld, gezien de grote lacune in aanwezige kennis, het archeologisch onderzoek te integreren in de planuitvoering. De aanpak van dat onderzoek is goed omschreven.

Het MER constateert in § 8.1.5.6 terecht dat bij ontwikkeling van de alternatieven weinig aandacht is geweest voor de landschappelijke en erfgoedwaarden. De Commissie is van mening dat hierdoor kansen zijn gemist om bij de nieuwe inrichting van het gebied cultuurhistorische kwaliteiten in te zetten, ten behoeve van beleving en recreatief medegebruik.

Het aspect landschap is weinig integraal behandeld in de effectbeoordeling. Er ontbreekt een beschouwing waarin het landschap rond het Zwin centraal staat als onderdeel van het zee-kleilandschap met zijn kenmerkende historische en ruimtelijke successie. Daardoor is er geen weging van effecten op een hoger schaalniveau dan het plangebied. Er is naar het oordeel van de Commissie geen sprake van essentiële tekortkomingen, omdat de vergelijking van alternatieven ongewijzigd blijft en het bij de keuze voor ontpoldering duidelijk en onontkoombaar is dat een aantal bestaande landschappelijke en cultuurhistorische waarden verloren gaat.

3.3.3 Effecten op bodem en water

De effecten op water en bodem zijn over het algemeen gedetailleerd en goed beschreven. Effecten op de bodem (verdichting, profielverstoring, bodemkwaliteit) zijn niet of nauwelijks onderscheidend voor de vergelijking van de alternatieven.

Uit het MER volgt dat de varianten met spuiwerking een positief effect hebben op de afwatering van de Zwinpolder, maar een mogelijk negatief effect op de waterkwaliteit. De overige varianten (waaronder het VKA) hebben deze effecten niet. Uit het MER blijkt verder dat het voornemen leidt tot significante verzilting van het grondwater in de omgeving. Alle alternatieven scoren negatief op dit criterium. Om die reden zijn in het VKA mitigerende maatregelen opgenomen, op basis van aanvullend onderzoek. De Commissie is van oordeel dat het MER voldoende aannemelijk maakt dat de voorgestelde mitigerende maatregelen (zoals aanleg/verruiming van sloten, aanleg van drainage) effectief zijn om negatieve effecten van verzilting te voorkomen. Er wordt bovendien voorzien in monitoring van de effecten.

In het MER – dat hoofdzakelijk is opgesteld in de periode tot 2008 – heeft geen toetsing plaatsgevonden aan waterkwaliteitsdoelstellingen van de Kaderrichtlijn Water (KRW). De KRW-doelen waren in 2008 nog niet definitief vastgelegd. In een nadere toelichting¹⁸, die de Commissie tijdens de toetsing van het MER heeft ontvangen, heeft deze toetsing alsnog plaatsgevonden. Daaruit blijkt dat het voornemen leidt tot positieve (voor het Zwin zelf) en neutrale effecten (voor grondwaterlichamen) ten aanzien van deze doelen.

¹⁸ Notitie "Toetsing Zwin-project aan de doelstellingen KRW", Technum, 10 november 2013.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: Provincie Zeeland, projectbureau Natuurpakket Westerschelde

Bevoegd gezag: de Staatssecretaris van Economische Zaken (coördinerend)

Besluit: vaststellen van een rijksinpassingsplan

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. en project-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C9, C12.2;
plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Activiteit: Herinrichting en uitbreiding van het natuurgebied Zwin, door verplaatsing van een primaire waterkering en ontgrondingswerkzaamheden.

Bijzonderheden: Het plangebied ligt gedeeltelijk in Nederland en gedeeltelijk in België (West-Vlaanderen). Het rijksinpassingsplan heeft uitsluitend betrekking op het Nederlandse deel van het plangebied. Het MER heeft betrekking op het gehele plangebied.

Procedurele gegevens:

volledig verklaring (Vlaanderen): 29 januari 2007
kennisgeving startnotitie (Nederland): 13 februari 2007
richtlijnenadvies uitgebracht: 16 mei 2007
kennisgeving MER in de Staatscourant van: 25 september 2013
ter inzage legging MER: 1 oktober t/m 11 november 2013
aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 24 juli 2013
voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 17 december 2013
aanvulling MER ontvangen: 25 maart 2014
toetsingsadvies MER en aanvulling daarop uitgebracht: 15 mei 2014

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

Ir. H.G. van der Aa
Dr. J.H. van den Berg
Ir. J.A. Huizer
Drs. P.J. Jongejans (werkgroepsecretaris)
Drs. M.A. Kooiman
Drs. L.H.J. Verheijen (voorzitter)
Drs. H.A.T.M. van Wezel

Werkwijze Commissie bij toetsing:

Tijdens de toetsing gaat de Commissie na of het MER voldoende juiste informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen in het besluit. De Commissie gaat bij het toetsen uit van de wettelijke eisen voor de inhoud van een MER, zoals aangegeven in artikel 7.7 dan wel 7.23 van de Wet milieubeheer, en van eventuele documenten over de reikwijdte

en het detailniveau van het MER. Indien informatie ontbreekt, onvolledig of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij dit een essentiële tekortkoming vindt. Daarvan is sprake als aanvullende informatie in de ogen van de Commissie kan leiden tot andere afwegingen. In die gevallen adviseert de Commissie de ontbrekende informatie alsnog beschikbaar te stellen, vóór het besluit wordt genomen. Opmerkingen over niet-essentiële tekortkomingen in het MER worden in het toetsingsadvies opgenomen voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. De Commissie richt zich in het advies dus op hoofdzaken die van belang zijn voor de besluitvorming en gaat niet in op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang.

Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie www.commissiemer.nl op de pagina *Commissie m.e.r.*

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- Internationaal milieueffectrapport over structurele maatregelen voor het duurzaam behoud en de uitbreiding van Het Zwin als natuurlijk intergetijdengebied, Resource Analysis, 16 augustus 2013;
- Internationaal milieueffectrapport over structurele maatregelen voor het duurzaam behoud en de uitbreiding van Het Zwin als natuurlijk intergetijdengebied – Niet-technische Samenvatting, Resource Analysis, 16 augustus 2013;
- Internationaal milieueffectrapport over structurele maatregelen voor het duurzaam behoud en de uitbreiding van Het Zwin als natuurlijk intergetijdengebied – Technisch deelrapport Bodem, Resource Analysis, 30 januari 2013;
- Internationaal milieueffectrapport over structurele maatregelen voor het duurzaam behoud en de uitbreiding van Het Zwin als natuurlijk intergetijdengebied – Technisch deelrapport Geluid en Lucht, Resource Analysis, 30 januari 2013;
- Achtergrondgeluidsmetingen i.h.k.v. het MER Uitbreiding van het Zwin, Technum, 10 december 2007;
- Internationaal milieueffectrapport over structurele maatregelen voor het duurzaam behoud en de uitbreiding van Het Zwin als natuurlijk intergetijdengebied – Technisch deelrapport Water, Resource Analysis, 30 januari 2013;
- Internationaal milieueffectrapport over structurele maatregelen voor het duurzaam behoud en de uitbreiding van Het Zwin als natuurlijk intergetijdengebied – Technisch deelrapport Flora en Fauna, Resource Analysis, 16 augustus 2013;
- Internationaal milieueffectrapport over structurele maatregelen voor het duurzaam behoud en de uitbreiding van Het Zwin als natuurlijk intergetijdengebied – Technisch deelrapport Landschap, Bouwkundig Erfgoed en Archeologie, Resource Analysis, 30 januari 2013;
- Internationaal milieueffectrapport over structurele maatregelen voor het duurzaam behoud en de uitbreiding van Het Zwin als natuurlijk intergetijdengebied – Technisch deelrapport Mens-Mobiliteit, Recreatie en Educatie, Resource Analysis, 30 januari 2013;
- Internationaal milieueffectrapport over structurele maatregelen voor het duurzaam behoud en de uitbreiding van Het Zwin als natuurlijk intergetijdengebied – Technisch deelrapport Mens-Gezondheid, Resource Analysis, 30 januari 2013;
- International milieueffectrapportage voor de uitbreiding van Het Zwin. Hydrodynamische en morfologische vergelijking van de scenario's, International Marine & Dredging Consultants N.V., 27 november 2007;

- Grondwaterstudie in kader van uitbreiding van het Zwin, Universiteit Gent, juli 2009;
- Uitbreiding van maatregelen voor milderen van verzilting in aangrenzende polders bij uitbreiding ZWIN (hydrogeologisch deelaspect), Universiteit Gent, juni 2011;
- Uitbreiding ZWIN (Nederland). Voorstel compenserende maatregelen op basis van waterhuishoudkundige effecten, Ministerie van Economische Zaken – Dienst Landelijk Gebied, 2 april 2012;
- Standaard Technisch Verslag. Herinrichting en Uitbreiding van het Zwin. Natuurreservaat het Zwin (incl. bijlagen), Envirosoil N.V., september 2012;
- Ontwerp–inpassingsplan Natuurgebied Het Zwin (gemeente Sluis), Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 27 augustus 2013;
- Notitie Toetsing Zwin–project aan de doelstellingen KRW, Technum, 10 november 2013;
- Aanvullende informatie MER Natuurgebied Het Zwin, provincie Zeeland, 11 november 2013;
- Aanvullend natuuronderzoek Zwin, Adviesbureau Wieland, 13 november 2013;
- Begeleidende notitie aan de Commissie m.e.r. bij de Aanvulling op het MER en de Passende beoordeling inzake de uitbreiding van natuurgebied 't Zwin, BRO, 24 maart 2014;
- Aanvulling op het MER en de Passende beoordeling “Structurele maatregelen voor het duurzaam behoud en de uitbreiding van 't Zwin als natuurlijk intergetijdengebied”, Technum, 21 maart 2014.

De Commissie heeft kennis genomen van 150 zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 12 november 2013 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Structurele maatregelen voor het duurzaam behoud en de uitbreiding van Het Zwin als natuurlijk intergetijdengebied en de aanvulling daarop

ISBN: 978-90-421-3869-8



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E mer@eia.nl

W www.commissiemer.nl

