



Aan de Secretaris-Generaal van de
Europese Commissie

Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag
Nederland
www.minbuza.nl

Contactpersoon
mr M.Th. Crucq

T 070 348 4706
F 070 348 5522
margo.crucq@minbuza.nl

Onze referentie
DJZ/ER

Datum 30 juli 2012

Betreft Artikel 258 VWEU; zaaknr 2012/2089 – Natuurherstel Westerschelde

In reactie op uw brief SG Greffe(2012)D/9018 dd. 01 juni 2012 met als bijlage het met redenen omkleed advies C(2012)3654 dd. 31 mei 2012 in inbreuknummer 2012/2089 van 31 mei 2012 bericht de Nederlandse regering u als volgt.

In de brief geeft u aan dat de Europese Commissie van oordeel is dat Nederland de krachtens artikel 6, tweede lid, van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Habitatrichtlijn), op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen en dat dit ingevolge artikel 7 van die richtlijn ook geldt voor de speciale beschermingszones aangewezen onder de Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (Vogelrichtlijn). U verzoekt binnen twee maanden na ontvangst van uw brief de opmerkingen van de Nederlandse regering over het in uw schrijven uiteengezette standpunt aan de Commissie te doen toekomen. De onderhavige brief strekt daartoe.

In tegenstelling tot hetgeen de Commissie stelt, handelt Nederland niet in strijd met de Vogel- en Habitatrichtlijnen. De Nederlandse regering is van opvatting dat geen sprake is van strijd met artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn en evenmin van strijd met de Vogelrichtlijn.

In deze brief zal eerst een overzicht van de relevante gebeurtenissen worden gegeven. Vervolgens zal het standpunt van de Nederlandse regering samengevat worden weergegeven. Er zal worden ingegaan op het juridisch kader, waarna het standpunt van Nederlandse regering nader wordt onderbouwd. Tot slot zal worden ingegaan op de passende maatregelen die zijn genomen.

1. Overzicht van relevante gebeurtenissen

Het overzicht van de Commissie van relevante gebeurtenissen ten aanzien van de Westerschelde laat zien dat er in Nederland veel weerstand is tegen het ontpolderen van de Hedwigepolder. In Zeeland is het maatschappelijk draagvlak voor de ontpoldering van de Hedwigepolder zeer gering. In deze provincie vormt de eeuwenlange strijd tegen het water een belangrijk onderling verbindend element.

Ook in de Tweede Kamer is al enkele jaren een meerderheid tegen (gedwongen) ontpoldering (zie onder meer de motie Van der Staaij, Kamerstukken 26 980, nr.

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

Periode tot 2009

Datum
30 juli 2012

De commissie Maljers heeft in 2006 in opdracht van de provincie Zeeland mogelijke alternatieven voor het natuurherstel 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 voor de Westerschelde. Deze poging is niet geslaagd, maar leverde voor de provincie wel een inhoudelijk goede basis op voor de uitwerking van het natuurherstel in het zogeheten Middengebied, het gebied tussen Vlissingen en Hansweert.

Op verzoek van de Tweede Kamer is 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 twee petitieën aan de Tweede Kamer zijn aangeboden. De commissie heeft op 21 oktober 2008 haar bevindingen gepresenteerd en advies aan de toenmalige minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit uitgebracht. Het vorige kabinet heeft op 17 april 2009 besloten dat het, mits haalbaar, er de voorkeur aan geeft om herstel van de genoemde 300 hectare estuariene natuur in de Westerschelde te realiseren zonder ontpoldering, 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.

Op 9 oktober 2009 schreef het vorige kabinet aan de Tweede Kamer dat – op basis van ecologische en juridische overwegingen en met inachtneming van verdragsrechtelijke en Europeesrechtelijke aspecten – het kabinet tot de conclusie was gekomen dat het alternatief van de Zeeuwse Waterschappen geen soelaas bood. Het vorige kabinet liet weten daarom het oorspronkelijke voorstel van het ontpolderen van de Hedwigepolder tot uitvoering te brengen, overeenkomstig het met Vlaanderen gesloten Verdrag inzake de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium.

Periode 2010 - 2011

Over de gebeurtenissen in de periode 2010 - 2011 merkt de Nederlandse regering het volgende op.

9 oktober 2010: regeerakkoord alternatief voor ontpolderen Hedwigepolder

Ter uitvoering van het regeerakkoord heeft de staatssecretaris van Economische zaken, Landbouw en Innovatie aan het onderzoeksinstituut Deltares gevraagd onderzoek te doen naar een alternatief voor de ontpoldering van de Hedwigepolder (zie ook Kamerstukken 30862, nr. 45).

17 juni 2011: kabinetsbesluit alternatief pakket natuurherstel

Op 17 juni 2011 kwam het kabinet op basis van het Deltares-rapport tot de conclusie dat het mogelijk is de internationale verplichtingen ten aanzien van het natuurherstel in de Westerschelde na te komen, zonder dat dit hoeft te leiden tot ontpoldering van de Hedwigepolder. Het gaat dan zowel om de verplichtingen op grond van de met Vlaanderen gesloten verdragen als om de verplichtingen die

voortvloeiën uit het EU-recht. Het vereiste natuurherstel kan, zo is in het Deltares-rapport uiteengezet, worden gerealiseerd met een pakket dat gefaseerd wordt uitgevoerd en in alle gevallen tenminste 300 hectare estuariene natuur genereert.

Datum
30 juli 2012

Het kabinet besloot, na overleg met de provincie Zeeland en het waterschap, het natuurherstel in de volgende drie fasen te realiseren:

- Fase 1: Buitendijkse aanleg van laagdynamisch slik op een aantal locaties in de Westerschelde, te weten de Appelzak (Nederlands en Vlaams deel), de Slikken van Hulst, en de platen van Ossensisse.
In Fase 1 wordt tussen de 57,5 en de 123 hectare estuariene natuur gerealiseerd en kost € 30 mln. De feitelijke werkzaamheden zouden naar verwachting in 2013 worden gestart.
- Fase 2: Ontpoldering van voor natuurontwikkeling gereserveerd compensatiegebied, te weten Schore- en Welzingerpolder. 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 natuurbestemming. Het grootste deel van het terrein is eigendom van het Waterschap en het Bureau Beheer Landbouwgronden. Fase 2 leidt tot de realisatie van 151 hectare estuariene natuur. De feitelijke werkzaamheden zouden naar verwachting in 2014 kunnen worden gestart. Op basis daarvan zou het kabinet dan, in overleg met de provincie Zeeland, een besluit nemen over welke maatregelen dan worden ingezet om de totale natuurdoelstelling te realiseren. Het totaal van werkzaamheden zou moeten worden uitgevoerd in de periode 2012–2020.
- Fase 3: Keuze uit verschillende maatregelen waaronder eventueel aanvullende buitendijkse maatregelen als nader onderzoek te zijner tijd aantoonde dat daar mogelijkheden voor zijn, of aanvullende binnendijkse maatregelen op nog nader te bepalen locaties. Op basis van de monitoringsgegevens over het rendement van de buitendijkse maatregelen en dan geldende ecologische inzichten zou een besluit worden genomen over de invulling van de derde fase.
De omvang van de restopgave, eventuele nieuwe inzichten over mogelijke maatregelen en een geactualiseerde kostenraming bepalen welke maatregelen nodig zijn om te voldoen aan de internationale opgave.

1 juli 2011: Nederland verzendt afschrift van kabinetsbesluit 17 juni 2011 aan Commissie

De voorgestelde maatregelen werden op 30 juni 2011 door de Tweede Kamer behandeld en bleek te kunnen rekenen op steun van een meerderheid daar meerderheidssteun voor te zijn. De Nederlandse regering zond vervolgens op 1 juli 2011 een afschrift van het kabinetsbesluit aan de Europese Commissie.

15 juli 2011: aanvullende toelichting Nederlandse regering

Op verzoek van de Europese Commissie is door het Nederlandse kabinet een aanvullende toelichting gegeven bij brief van 15 juli 2011. In de brief werd aangegeven dat met het voorgestelde alternatief voor de ontpoldering van de Hedwigepolder de doelstelling van natuurherstel in de Westerschelde wordt gehaald en voorts dat het voorgestelde alternatief wetenschappelijk goed is onderbouwd.

13 oktober 2011: Brief Europese Commissie: alternatief pakket lijkt niet te voldoen.

In reactie op het natuurherstelpakket van 17 juni 2011 heeft de Europese Commissie op 13 oktober 2011 vragen gesteld over de Nederlandse maatregelen.

20 januari 2012: Nederlandse reactie op brief van 13 oktober 2011

Datum
30 juli 2012

Het Nederlandse kabinet heeft in haar brief van 20 januari aan de Commissie onderbouwd dat het op een correcte en juiste wijze invulling geeft aan de verplichtingen die op basis van de Vogel- en de Habitatrichtlijn 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 op korte termijn de uitvoering ter hand te nemen.

Periode 2012 - heden

Het in uw brief geschetste overzicht van relevante gebeurtenissen eindigt met een korte verwijzing naar nadien gevoerde gesprekken over andere alternatieven en de stelling dat deze zonder resultaat zijn gebleven. De Nederlandse regering kan deze opmerking niet goed plaatsen en hecht eraan ook de gebeurtenissen vanaf januari 2012 volledig te schetsen.

16 februari 2012: gesprek Commissaris Potočnik en staatssecretaris Bleker over het kabinetsbesluit voor natuurherstel in de Westerschelde.

In het op 16 februari 2012 gevoerde gesprek bleek dat de Commissie bezwaar had tegen het maatregelenpakket van 17 juni 2011 en voornemens was een ingebrekestellingsprocedure te starten. Afgesproken is dat een uiterste poging zou worden gedaan om een compromis te vinden.

17 april 2012: kabinetsbesluit alternatieve invulling natuurherstel Westerschelde

In de periode na 16 februari 2012 is met de Commissie gesproken over alternatieven voor de maatregelen van 17 juni 2011. Deze hebben geleid tot een door de Commissie en het Nederlandse kabinet gedragen visie over de maatregelen voor het stoppen van de verdere achteruitgang van de natuurkwaliteit in de Westerschelde en voor herstel van de natuurwaarden en – kwaliteit in dit estuarium.

Op basis van de visie heeft het kabinet op 17 april 2012 besloten tot een alternatieve invulling van het maatregelenpakket voor natuurherstel in de Westerschelde:

- ontpoldering en aanleg van 125 hectare estuariene natuur in de Welzinpolder en een gedeelte van de Schorerpolder;
- ontpoldering en aanleg van 100 hectare estuariene natuur in de Hedwigepolder;
- ontpoldering en aanleg van 65 hectare estuariene natuur op de locatie Appelzak;
- aanleg van een natuurlijke verbinding tussen het Verdronken Land van Saeftinghe, het Sieperdaschor en estuariene natuur in de Hedwigepolder door aanpassingen te plegen aan de tussengelegen Gasdam. Deze maatregel voegt 5 hectare buitendijkse estuariene natuur toe.

20 april 2012: brief Commissaris Potočnik over het Nederlandse voorstel voor natuurherstel in de Westerschelde

In de brief heeft de Commissie laten weten bereid te zijn het voorgestelde maatregelenpakket van 17 april 2012 te beschouwen als equivalent voor de volledige ontpoldering van de Hedwigepolder.

22 mei 2012: stemmingen Tweede Kamer kabinetsbesluit 17 april 2012

Op 22 mei 2012 heeft de Tweede Kamer gestemd over de moties die zijn ingediend tijdens het debat van 16 mei 2012 over het kabinetsbesluit inzake natuurherstel in de Westerschelde (Handelingen II 2011/12, nr. 85). Stemming over een drietal moties (motie-Jacobi c.s., motie-Van Veldhoven en motie-Van Gerven; Kamerstukken II 2011/12, 30 862, nrs. 65, 67 en 68) wees uit dat het kabinetsbesluit niet op een meerderheid in de Tweede Kamer kon steunen.

Datum
30 juli 2012

25 mei 2012: demissionair kabinet laat besluit natuurherstel aan nieuw kabinet. Het kabinet heeft de Tweede Kamer medegedeeld dat het, gezien zijn demissionaire status, geen besluit zal nemen over natuurherstel in de Westerschelde en dit, na de Tweede Kamerverkiezingen, over te laten aan een nieuw te vormen kabinet.

Stand van zaken

In uw brief van 31 mei 2012 stelt u dat de Commissie de maatregelen als vervat in het kabinetsbesluit van 17 juni 2011, beschouwt als de maatregelen waartoe de Nederlandse regering heeft besloten en die tot nog toe de steun van de Tweede Kamer hebben en welke niet zijn ingetrokken of vervangen door een nieuw besluit. Om die reden verwijst de Commissie voor deze ingebrekestelling naar de ontoereikendheid van de maatregelen van 17 juni 2011. Het besluit van 17 juni 2011 van het Nederlandse kabinet is, anders dan de Commissie veronderstelt en onder punt 3.2 van uw brief wordt geanalyseerd, evenwel vervangen door het besluit van het kabinet van 17 april 2012 en vervolgens door dat van 25 mei 2012. De stand van zaken is op dit moment dat het kabinet, gezien zijn demissionaire status, geen besluit zal nemen over het natuurherstel in de Westerschelde (Kamerstukken 30862, 89). Het gaat daarbij specifiek om de uitvoering van herstelmaatregelen die moeten leiden tot 300 hectare estuariene natuur door het Rijk. Andere natuurherstelmaatregelen die van invloed zijn in de Westerschelde – zoals die onder de regie van de provincie Zeeland – zijn volop in uitvoering.

2. Samengevat standpunt Nederlandse regering

In tegenstelling tot hetgeen de Commissie stelt, maakt Nederland geen inbreuk op de Vogel- en de Habitatrichtlijn. Onderstaand treft u eerst het samengevatte standpunt van de Nederlandse regering aan. Vervolgens zal, na een schets van het juridisch kader in paragraaf 3, in paragraaf 4 de onderbouwing worden gegeven. Wanneer enkel wordt verwezen naar de Habitatrichtlijn wordt ook de corresponderende verplichting in de Vogelrichtlijn bedoeld.

De Nederlandse regering stelt zich op het standpunt dat de Commissie met de ingebrekestelling de volgende punten miskent:

- Een lidstaat heeft beleidsvrijheid ten aanzien van de te treffen passende maatregelen in het kader van de Habitatrichtlijn. Er sprake is van een resultaatsverplichting en de lidstaat heeft de bevoegdheid vorm en middelen te kiezen om te voldoen aan de verplichtingen op grond van de Habitatrichtlijn;
- Elk alternatief in absolute zin dient te worden getoetst aan de vereisten op grond van de Habitatrichtlijn, en dus niet in relatieve zin aan het verwachte ecologische rendement van de ontpoldering van de Hedwigepolder;
- De Commissie heeft slechts de bevoegdheid om het resultaat van de inspanningen van een lidstaat - achteraf - te beoordelen;

- Er is in de Habitatrichtlijn geen termijn opgenomen voor het treffen van maatregelen als bedoeld in artikel 6 van de Habitatrichtlijn.
- Nederland neemt al passende maatregelen, namelijk door de maatregelen die onder regie van de provincie Zeeland worden uitgevoerd (zie hierna) en de toepassing van het instrumentarium van de Natuurbeschermingswet 1998;
- Het maatschappelijk draagvlak en de parlementaire steun voor de ontpoldering van de Hedwigepolder ontbreken. In de op grond van de Habitatrichtlijn genomen maatregelen dient rekening te worden gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden (artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn).

Datum
30 juli 2012

3. Juridisch kader

De Habitatrichtlijn 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.

Het beschermingsregime dat op grond van de Habitatrichtlijn van toepassing is op het Natura 2000-gebied "Westerschelde-Saeftinge" bestaat, voor zover hier relevant, uit: 'passende maatregelen', om achteruitgang van de kwaliteit van de habitats en significante verstoring van soorten in de gebieden te voorkomen (artikel 6, tweede lid).

Op grond van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn dienen de lidstaten passende maatregelen te treffen om te verzekeren 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 leidraad van de Europese Commissie voor de toepassing van artikel 6 van de Habitatrichtlijn¹ 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 verslechtingen 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 verslechtingen 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. Het Hof van Justitie van de Europese Unie² heeft voorts bevestigd dat niet alleen verslechting van de kwaliteit door menselijk handelen onder het toepassingsbereik van artikel 6, tweede lid, valt, maar ook verslechting als gevolg van natuurlijke ontwikkelingen.

1 "Beheer van 'Natura 2000'-gebieden; De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)", uitgave Europese Gemeenschappen, 2000. Vindplaats:
http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_nl.pdf

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

De Nederlandse regering is van opvatting dat de Habitatrictlijn niet elke achteruitgang van de kwaliteit van een gebied verbiedt, maar slechts een achteruitgang welke in het licht van de doelstellingen van de richtlijn en gerelateerd aan de instandhoudingsdoelstellingen die voor het gebied zijn vastgesteld, significant is. De verplichtingen uit artikel 6, tweede lid, van Habitatrictlijn om significante kwaliteitsverslechtering of verstoring te voorkomen zijn niet onbegrensd³. Het proportionaliteitsbeginsel als verankerd in artikel 5, eerste en vierde lid, VEU brengt met zich dat een lidstaat niet gehouden is op dit punt een onevenredige inspanning te leveren.

Een maatregel is volgens paragraaf 3.5 van de leidraad van de Commissie passend als deze bijdraagt aan een gunstige instandhouding van de betrokken natuurlijke 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. De keuze van de te treffen maatregelen is aan de lidstaten.

Een groot aantal maatregelen draagt bij aan het behoud en herstel van habitats en soorten in het Natura 2000-gebied Westerschelde. Een groot deel van deze maatregelen kan ook als passende maatregel worden gezien om verslechtering van de kwaliteit van habitats en significante verstoring van soorten te voorkomen. Het gaat dan om inrichtingsmaatregelen, om reguliere beheermaatregelen, waaronder maatregelen om negatieve effecten van milieubelasting te voorkomen, om maatregelen op het vlak van waterbeheer, om planologische bescherming van gebieden en om maatregelen op grond van de generieke milieuwetgeving. Passende maatregelen zijn ook via het wettelijke instrumentarium geborgd. Bij de toepassing van de Natuurbeschermingswet 1998, waarin in Nederland de Vogel- en Habitatrictlijnen zijn geïmplementeerd, worden in het kader van de daarin voorziene vergunningplicht door de bevoegd gezagen (in dit geval de centrale overheid en provincie Zeeland) projecten in en aan de Westerschelde getoetst op effecten op de instandhoudingsdoelen ingevolge Natura 2000. De vergunningplicht geldt voor projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn, maar ook voor andere activiteiten waarvan op voorhand niet geheel kan worden uitgesloten dat zij een beperkte nadelige invloed op het Natura 2000-gebied kunnen hebben (dit is een passende maatregel in het kader van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn).

4. Standpunt Nederlandse regering

4.1 Beleidsvrijheid lidstaat

Op grond van artikel 6, tweede lid, Habitatrictlijn heeft Nederland een resultaatsverplichting. De Commissie heeft daarbij de mogelijkheid om na te gaan of een lidstaat de in een richtlijn neergelegde resultaten behaalt, niet op welke wijze een lidstaat dat doet. Het is aan de lidstaat om te besluiten welke passende maatregelen genomen worden. Daarbij moet, als gezegd, rekening gehouden worden met overwegingen van economische, sociale en culturele aard. De Commissie heeft bij brief van 13 oktober 2011 derhalve terecht onderkend dat

³ Zie ook: Freriks, A.A., Beijen, B.A., Backes, Ch.W., Veen, M.P. van, Hoek, D.C.J. van der & Gerritsen, A. (2011). Natura 2000 in Nederland. Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen. Den Haag: PBL.

lidstaten geen goedkeuring behoeven voor de maatregelen die zij treffen in het kader van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

De Habitatrichtlijn kan bovendien niet het onmogelijke of onredelijke van een lidstaat eisen om een aangewezen gebied, dat zich in een matige of slechte staat bevindt te verbeteren. Disproportionele maatregelen worden niet vereist.

Datum
30 juli 2012

4.2 Ontpolderingsplannen irrelevant voor beoordeling strijd met richtlijn

De Nederlandse regering onderstreept dat artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn niet dwingt tot de ontpoldering van de Hedwigepolder, terwijl de Commissie in haar brief van 31 mei 2012 de ontpoldering van de Hedwigepolder wel telkens als maatstaf hanteert voor de beoordeling van alternatieven om te voldoen aan de vereisten die in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijnen aan lidstaten gesteld worden. Dit past niet binnen het hierboven geschetste kader dat de Vogel- en de Habitatrichtlijn biedt aan de Commissie voor beoordeling van door lidstaten genomen en te nemen natuurherstelmaatregelen.

4.3 Maatregelen van de Nederlandse regering

De Commissie onderbouwt niet waarom juist op dit moment Nederland niet aan de verplichtingen voldoet. De Nederlandse regering neemt – zoals hierboven uiteengezet – de nodige passende maatregelen in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Onder regie van de provincie Zeeland worden verschillende natuurherstelmaatregelen uitgevoerd die betrekking hebben op een groot areaal en een forse investering met zich mee brengen (zie hierna onder 5). Voorts worden door middel van de toepassing van het instrumentarium van de Natuurbeschermingswet 1998 verdergaande verslechtingen voorkomen. Ten slotte zal een nieuw kabinet een besluit nemen over herstelmaatregelen die moeten leiden tot 300 hectare estuariene natuur door het Rijk.

4.4 Maatschappelijk draagvlak

Bij de uitvoering van de maatregelen die op basis van de Habitatrichtlijn worden genomen, moet rekening worden gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden (artikel 2, derde lid, Habitatrichtlijn).

De Nederlandse regering acht het niet alleen relevant dat er ecologisch passende maatregelen worden genomen, maar tegelijk ook dat er maatschappelijk en politiek draagvlak voor de uitvoering van de noodzakelijke herstelmaatregelen bestaat. Het is de Commissie bekend dat de variant die leidt tot ontpoldering van de Hedwigepolder op grote weerstand onder de lokale bevolking stuit. Culturele en historische redenen liggen hieraan ten grondslag. De Habitatrichtlijn (artikel 2, derde lid) verplicht Nederland om rekening te houden met deze bijzonderheid en om deze te betrekken bij de vraag of een maatregel 'passend' is in de zin van artikel 6 van de richtlijn.

5. De maatregelen waarvoor de provincie Zeeland de regie heeft

Onder regie van de provincie Zeeland worden verschillende maatregelen getroffen die leiden tot 300 ha natuurherstel. De Nederlandse regering is eindverantwoordelijk voor het natuurherstel. Zoals hierboven geschetst, is de keuze van de maatregelen aan de lidstaat. De Nederlandse regering is van mening dat deze maatregelen bijdragen aan het de kwaliteit van de natuurlijke habitat in de Westerschelde, zoals bedoeld in artikel 6, lid 2 van de Habitatrichtlijn.

Onderstaand zal de Nederlandse regering reageren op uw beoordeling van de maatregelen waarvoor de provincie Zeeland verantwoordelijk is (paragraaf 3.3 van uw ingebrekestelling).

Datum
30 juli 2012

Het pakket maatregelen bestaat uit de projecten Waterdunen (bruto 53 ha), en Perkpolder (35 ha), enkele buitendijkse projecten (projectlocaties Bath, Baalhoek, Knuitershoek, Hoofdplaatpolder en Ossensisse), 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 zal dit jaar nog starten (Perkpolder, Waterdunen en 2 buitendijkse locaties); de overige projecten starten in 2013 (Zwin en andere 3 buitendijkse projecten). De verwachting is dat alle maatregelen in 2015 zullen zijn uitgevoerd.

Buitendijkse projecten in Knuitershoek, Baalhoek, Bath, Hoofdplaatpolder en Ossensisse

De Commissie geeft – onder verwijzing naar haar beoordeling van de maatregelen van fase 1 van het besluit van 17 juni 2012 - aan dat de buitendijkse projecten in Knuitershoek, Baalhoek, Bath, Hoofdplaatpolder en Ossensisse niet kan aanvaarden als passende maatregelen ingevolge artikel 6, tweede lid, Habitatrictlijn. De Commissie lijkt daarmee over het maatregelenpakket dat onder verantwoordelijkheid van de provincie Zeeland wordt uitgevoerd op eenzelfde wijze te oordelen als over de buitendijkse maatregelen uit het kabinetsbesluit van 17 juni 2011. Daarbij lijkt de redenering van de Commissie bovendien te zijn, dat pas op het moment dat het bevoegd gezag kan concluderen dat de maatregelen daadwerkelijk kunnen worden uitgevoerd zonder risico's voor scheepvaart of beschermde natuurlijke habitats, dergelijke maatregelen als passend kunnen worden aangemerkt.

Deze opvatting van de Commissie begrijpt de Nederlandse regering niet. De buitendijkse maatregelen die de provincie Zeeland in uitvoering heeft, zijn wetenschappelijk goed onderbouwd en door onafhankelijke deskundigen uitvoerig onderzocht (zie hierna). Op grond hiervan en door de zorgvuldige uitvoering, waarbij ook voorzien is in monitoring, kunnen met zekerheid de door de Commissie veronderstelde risico's voor scheepvaart en natuurlijke habitats worden uitgesloten.

De bijdrage aan het natuurherstel van de onder verantwoordelijkheid van de provincie Zeeland uit te voeren buitendijkse maatregelen bestaat uit het realiseren van het ecotoop 'laagdynamisch intergetijdengebied'. Deze ecotoop, die onderdeel uitmaakt van het habitatype 'estuarium', staat het meest onder druk (zie ook figuur 3.8, blz. 29, van het Deltares-rapport, Natuurherstel in de Westerschelde: De mogelijkheden nader verkend)⁴. Laagdynamisch intergetijdengebied heeft een intrinsieke waarde en is (mede) een 'beleidsdoel op zichzelf in het kader van de instandhouding van belangrijke soorten'. Deltares merkt op dat de buitendijkse maatregelen hun bijdrage aan natuurherstel leveren in de vorm van herstel van gradiënten in de dwarsdoorsnede van het estuarium (afwisseling van slikken, geulen en platen). Artificieel gerealiseerd laagdynamisch intergetijdengebied is niet hetzelfde als laagdynamisch intergetijdengebied dat op natuurlijke wijze het eindpunt van een gradiënt in het estuarium aanduidt. Dat wil echter niet zeggen dat niet ook herstel, dat gericht is op artificieel gerealiseerd laagdynamisch

intergetijdengebied als positief kan worden beschouwd en een bijdrage kan leveren aan de kwaliteitsverbetering en daarmee het tegengaan van verslechtering van de Westerschelde.

Datum
30 juli 2012

Voor een goed begrip zal hieronder worden ingegaan op de ontstaansgeschiedenis en de wetenschappelijke onderbouwing van de maatregelen en zal de wijze waarop de uitvoering plaatsvindt worden geschetst.

De provincie Zeeland heeft studies uitgevoerd naar de kansen voor buitendijks natuurherstel. Daarbij is door experts een verkenning gedaan naar potentiële buitendijkse locaties. Er is gezocht naar locaties die thans van geringe kwaliteit zijn en waar met goede perspectieven zijn voor het doelmatig boeken van natuurrendement. Deze verkennende fase heeft er toe geleid dat de provincie Zeeland Svašek Hydraulics opdracht heeft verleend om onderzoek te doen naar de mogelijkheden en de uitwerking van buitendijks natuurherstel in de Westerschelde (rapport Svašek Hydraulics van 9 juli 2008). Mede naar aanleiding van overleg met de betrokken overheden en NGO's heeft dit geleid tot 5 potentiële locaties (3 strekdamprojecten en 2 nevengeulprojecten).

De provincie Zeeland heeft Grontmij Nederland BV (Grontmij) gevraagd te onderzoeken hoeveel en op welke wijze de projecten bijdragen aan de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen. Het rapport van Grontmij van 9 september 2008 concludeert dat alle projecten een kwantitatieve bijdrage leveren aan herstel van estuariene natuur in de vorm van de habitattypen, waarvoor de herstelopgave is geformuleerd. Om elk risico uit te sluiten is bij de uitvoering van de projecten voorzien in een monitoringsprogramma (dat afgestemd is met de lopende monitoringsprogramma's van Vlaanderen en Rijkswaterstaat), als de ontwikkeling niet verloopt zoals gewenst wordt er ingegrepen.

Waterdunen

Het project Waterdunen betreft een gecontroleerde inlaat van het getij. Als gevolg van deze kunstmatigheid constateert de Europese Commissie dat de bijdrage aan de estuariene natuur minder zal zijn dan de 173 ha van de polder Waterdunen, namelijk 52 ha. Vervolgens concludeert de Commissie dat deze maatregel niet bijdraagt aan het wegnemen van de oorzaak van de verslechtering en daarmee niet kan worden aanvaard als een door artikel 6, tweede lid, van de richtlijn vereiste passende maatregel. De Nederlandse regering wijst er op dat de 173 ha goed is voor een natuurwinst van netto 52 ha en niet geïsoleerd moet worden beoordeeld, maar onderdeel vormt van een pakket aan maatregelen die gezamenlijk bijdragen aan het natuurherstel. Het is dan ook te kwalificeren als een passende maatregel in de zin van artikel 6, tweede lid. Verder lijkt de Commissie er ten onrechte vanuit te gaan dat artikel 6, tweede lid, ten allen tijde vergt dat de oorzaak van de verslechtering wordt weggenomen. De eerder aangehaalde leidraad van de Commissie geeft aan dat de juiste interpretatie van artikel 6, tweede lid, is dat van de lidstaten wordt verlangd dat zij alle passende acties ondernemen die redelijkerwijs van hen mogen worden verwacht om te garanderen dat zich geen significante verslechtering of verstoring voordoet. Het wegnemen van de oorzaak kan een passende maatregel zijn, maar andere maatregelen kunnen – indien deze bijdragen aan het voorkomen van verslechtering - ook als passend worden gekwalificeerd.

Perkpolder

Ten onrechte stelt de Europese Commissie dat de 35 ha van het project Perkpolder deel uit maakt van de maatregelen ter compensatie van de gevolgen voor de tweede vaargeulverruiming. Voor het project Perkpolder geldt dat van de 75 hectare natuurherstel door ontpoldering, 40 hectare dient als compensatie voor de Tweede Verdieping van de Westerschelde. En de resterende 35 hectare voor natuurherstel Westerschelde.

Datum
30 juli 2012

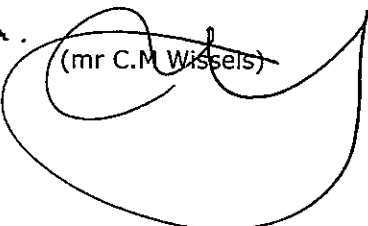
Anders dan de Europese Commissie concludeert de Nederlandse regering dat de maatregelen waarvoor de provincie Zeeland verantwoordelijk is, zal leiden tot een natuurherstel gelijkwaardig aan de opgave van 300 ha nieuwe estuariene natuur. Dit is een groot oppervlakte en een forse inspanning die naar overtuiging van de Nederlandse regering verslechtering in de zin van artikel 6, tweede lid, Habitatrichtlijn voorkomt en zelfs bijdraagt aan het herstel van de betrokken habitatgebieden in het Natura 2000 gebied "Westerschelde & Saeftinghe".

6. Eindconclusie

De Nederlandse regering is op basis van het voorgaande van mening dat Nederland op een correcte en juiste wijze invulling geeft aan de verplichtingen die op basis van de Vogel- en Habitatrichtlijnen op Nederland rusten. Hierbij is van belang dat ingevolge de Vogel- en Habitatrichtlijnen lidstaten de beleidsvrijheid hebben ten aanzien van de te treffen maatregelen. De Commissie heeft niet de bevoegdheid om lidstaten voor te schrijven een specifieke instandhoudingmaatregel te treffen. En daarbij worden er verschillende maatregelen getroffen die er voor zorgen dat de kwaliteit van natuurlijke habitats en de habitats van soorten in het betrokken Natura 2000-gebied niet verslechtert. 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, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

Ik vertrouw erop u met het vorenstaande voor dit moment voldoende te hebben ingelicht.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
namens deze:
het hoofd van de afdeling
Europees recht

b. a. 
(mr. C.M. Wissels)

