

Bijlage bij inspraak ambtelijke OS 2010 van Werkgroep Schelde-estuarium e.a.

De Ontwikkelingsschets 2010 is een strategisch document. Dat betekent dat het detailniveau van de voorgestelde maatregelen relatief laag is. In onze beoordeling hebben we daarom op hoofdlijnen twee toetsingen uitgevoerd:

- I. geven de voorgestelde besluiten invulling aan de doelstelling van ProSes en, in een groter kader, aan die van de Langetermijnvisie Schelde-estuarium (LTV)?
- II. worden de besluiten geschraagd door gedegen inzicht in de materie?

Schets biedt nieuwe inzichten door recent onderzoek

Om met dat laatste te beginnen. Het onderzoek dat in de kaders van ProSes en de actualisatie van het SIGMA-plan is uitgevoerd, heeft nieuwe of geactualiseerde inzichten ten aanzien van de drie hoofdthema's opgeleverd. Wij kunnen instemmen met deze inzichten, al plaatsen wij wel een kanttekening bij de stelligheid waarmee sommige van die inzichten worden gebracht. We mogen niet uit het oog verliezen dat het onderzoek onder enorme tijdsdruk is uitgevoerd, waardoor logischerwijs aan kwaliteit is ingeboet. Daarmee spreken we geen negatief oordeel uit over het uitgevoerde onderzoek, maar vragen (wederom) aandacht voor de beperking die de beschikbare tijd heeft opgelegd aan het onderzoek. Ons bewust van deze beperking, menen wij dat de volgende inzichten hun vertaling in de schets zouden moeten hebben:

1. Inzichten t.a.v. veiligheid tegen overstromen

- a. Dit is voornamelijk een problematiek die, gedurende de planperiode van de LTV, hoofdzakelijk van toepassing is op Vlaanderen.
- b. Deze problematiek kan het meest kostenefficiënt worden bestreden door een combinatie van dijkverhogingen (nabij woonkernen en bedrijventerreinen) en meer ruimte voor de rivier (elders in het Vlaamse Scheldebekken). Koppeling met natuur is batig wanneer wordt gekozen voor inrichting als Gecontroleerd Gereduceerd Getijgebied (GGG).

2. Inzichten t.a.v. toegankelijkheid

- a. Verruiming van de vaargeul tot de getijongebonden doorvaart van 13.1 m is economisch profijtelijk.
- b. De ramingen van de netto baten volgens de twee gehanteerde benaderingen vertonen opmerkelijk forse verschillen.
- c. Niet alleen Vlaanderen maar ook Nederland heeft baat bij de verruiming, in een verhouding van ongeveer 2:1. De studies geven geen specifiek inzicht in de economische effecten van de verruiming voor Zeeland.
- d. Modelvoorspellingen wijzen uit dat de voorgenomen verruiming schadelijk is voor het estuarium.
- e. Dezelfde modellen voorspellen dat het positieve effect voor het systeem, dat kan worden bereikt door aanpassing van de stortstrategie, van een zelfde orde grootte is als de schade van de verruiming.
- f. De onzekerheid in de morfologische voorspellingen is groot, ondermeer omdat de gebruikte modellen onvoldoende gekalibreerd en/of gevalideerd zijn.
- g. Om het risico te verminderen dat kleeft aan voornoemde onzekerheden, wordt het best geïnvesteerd in robuuste natuur in het estuarium.

3. Inzichten t.a.v. natuurlijkheid

- a. Het Schelde-estuarium bevindt zich niet in een goede staat van instandhouding.
- b. Handhaving van het huidige beleid leidt tot een verdere verslechtering.

- c. Gebrek aan ruimte voor de rivier is het grootste knelpunt. Natuurmaatregelen zouden daarom vooral daarin moeten voorzien. Tot 2030 vraagt de rivier 12.000 hectare extra ruimte.
- d. Het inzicht in de hydromorfologische processen die optreden in het Schelde-estuarium is relatief gering.

Schets is verworpen tot verdiepingsbesluit met enkele flankerende maatregelen

Uitgaande van de doelstelling van ProSes om zowel qua veiligheid, toegankelijkheid als natuurlijkheid een duidelijke stap te zetten op weg naar verwezenlijking van het streefbeeld 2030 uit de LTV, mag een pakket aan maatregelen worden verwacht dat oplossingen aanreikt voor de gesignaleerde problemen ten aanzien van de drie hoofdthema's op basis van de hierboven vermelde inzichten.

Wij menen dat de voorgestelde besluiten in de Ontwikkelingsschets 2010 hier niet aan tegemoet komen! Van een evenwichtig pakket aan maatregelen is geen sprake. Hoewel het tekstvolume gewijd aan de natuur, aanzienlijk is, kunnen wij slechts concluderen dat de concrete inhoud beneden de maat is. De schets heeft het karakter gekregen van een besluit tot verruiming van de vaargeul, voorzien van enige flankerende maatregelen voor de natuur. Het thema veiligheid is met het vervallen van de Overschelde een eenzijdig Vlaamse issue geworden, dat eigenlijk een parallel spoor volgt en geen grensoverschrijdend besluit vergt. Analoog aan het bovenstaande rangschikken we onze meningen ten aanzien van de voorgenomen besluiten wederom eerst voor de drie hoofdthema's. Vervolgens formuleren we ook ten aanzien van enkele andere aspecten onze mening.

Mening t.a.v. veiligheid tegen overstromen → Wij steunen de gekozen oplossingsrichting om de veiligheid te vergroten door een combinatie van ruimtelijke maatregelen en lokale dijkversterkingen. Ook de voorgenomen grensoverschrijdende afstemming op dit gebied geniet onze steun. Toch hebben wij een zwaarwegend kritiekpunt:

A. De voor de hand liggende koppeling tussen de inrichting van overstromingsgebieden en de natuurdoelstelling uit het natuurontwikkelingsplan (Ruimte voor de rivier = Ruimte voor de natuur) is onvoldoende geconcretiseerd. Dat is des te verontrustender, omdat het voorlaatste concept van de schets nog vermeldde dat enkel om technische redenen kon worden afgestapt van het principe dat overstromingsgebieden een natuurinrichting zouden krijgen. In de goedgekeurde versie wordt dit principe niet langer gehuldigd. In plaats daarvan stelt de OS 2010 dat er binnen het SIGMA-plan "een bijdrage" zal worden geleverd aan het streefbeeld natuurlijkheid. Het is echter nog niet duidelijk waar er overstromingsgebieden komen voor het SIGMA-plan – laat staan welke van deze gebieden een natuurinrichting kunnen en zullen krijgen. Wij pleiten ervoor een concreet besluit terug op te nemen in de schets dat vaststelt dat overstromingsgebieden in principe een natuurinrichting krijgen.

Mening t.a.v. toegankelijkheid → De verkregen inzichten uit het onderzoek geven aan dat de verruiming tot 13.1 m vrije doorvaart niet strijdig lijkt te zijn met de randvoorwaarde dat het fysieke systeem intact moet blijven. Wij hebben dan ook geen kritiek op het voorgenomen besluit op strategisch niveau ten aanzien van de toegankelijkheid. We menen wel dat in de volgende planfase het inzicht in de morfologie van het estuarium op een hoger plan moet komen en de onzekerheden in de modelberekeningen omlaag moeten. We plaatsen twee kanttekeningen bij het huidige strategische besluit:

B. De manier waarop het voorgenomen besluit rekening houdt met de mogelijkheid dat de modelvoorspellingen een te optimistisch beeld schetsen, is onvoldoende. De onzekerheden in het morfologisch en ecologisch onderzoek nopen tot het maken van concrete procesafspraken over negatieve ontwikkelingsscenario's.

- C. Het SMER maakt duidelijk dat er geen specifiek onderzoek heeft plaatsgevonden naar de effecten van de voorgenomen verbreding van de vaargeul in de Beneden-Zeeschelde. Vergroting van het doorstroomprofiel zal leiden tot een toename van het vloeddebiet, hetgeen aanzienlijke invloed zal hebben op de stroomopwaarts gelegen intergetijdengebieden die allen als speciale beschermingszone zijn aangemerkt. Dit is een ernstige en relevante tekortkoming van het onderzoek.

Mening t.a.v. natuurlijkheid → Wij stemmen nadrukkelijk in met het leidende principe voor de natuurmaatregelen dat uitgaat van vergroting van de ruimte voor de rivier. De manier waarop dit principe is vertaald in de voorgestelde maatregelen is echter onder de maat. Bij gebrek aan instandhoudingsdoelstellingen voor het Schelde-estuarium beschouwen wij het NOP als voorlopige referentie voor de natuurlijkheid. Daarmee volgen we de lijn die de projectdirectie tot het voorlaatste concept volgde en die van het OAP dat de bewindslieden overeenkomstig adviseerde. Het NOP, dat een tijdshorizon van 2030 hanteerde, schetst twee pakketten aan maatregelen die in kwantitatieve zin beide ongeveer 12000 ha nieuwe natuur omvatten. Voor de Ontwikkelingsschets 2010 gaan wij daarom uit van 4000 ha nieuwe estuariene (of minstens aan het estuarium gerelateerde) natuur. Rekening houdend met de mogelijkheid de natuurontwikkeling in Vlaanderen te koppelen aan de veiligheidsmaatregelen, vertaalt zich dat respectievelijk in arealen van 3000 en 1000 ha nieuwe natuur in Vlaanderen en Nederland. Wij hebben in een eerder stadium verschillende opties hiervoor aangedragen. We realiseren ons dat er argumenten kunnen zijn die tegen onze opties pleiten, ze moeten daarom slechts als suggesties worden beschouwd. Het is uiteindelijk aan de overheden om alternatieven uit te werken die wel tegemoet komen aan de NOP-doelstelling. Onze specifieke kritiekpunten op het natuurluik luiden:

- D. De financiële en bestuurlijke borging van de benoemde en onbenoemde (want naar de toekomst doorgeschoven) maatregelen, zowel als zekerheid over de timing van uitvoering van de projecten ontbreekt volledig. Dit geldt zowel voor Vlaanderen als Nederland.
- E. Het pakket Vlaamse natuurmaatregelen biedt, bekeken door de oogwimpers, perspectief. Bij nauwkeurige bestudering van de voorgenomen besluiten blijkt het pakket echter de nodige gebreken te vertonen:
- i. De ruimtelijke garanties (aanduiding als Grote Eenheden Natuur (GEN) of Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling (GENO)) en garanties naar inrichting (via het instrument natuurinrichting) ontbreken grotendeels.
 - ii. De ruime aanzet tot een landschappelijke herinrichting van de Durmevallei is zodanig vaag beschreven dat het onmogelijk is enig inzicht te krijgen in de kwalitatieve en kwantitatieve aspecten van het plan. Dit verbaast, daar dit een gebied is met enorme ecologische potenties en grotendeels een beperkte landbouwwaarde. We herinneren eraan dat de natuur- en milieubeweging expliciete voorstellen (op kaart) heeft ingebracht voor dit gebied.
- F. De invulling van de projecten in het kader van het Schelde-Landschapspark (in de OS 2010 genoemd als 'onafhankelijk van het SIGMA-plan') is onbekend. De eerste globale ideeën die wij tot nu toe hebben horen noemen, leren ons dat de plannen nauwelijks zullen bijdragen aan het verwezenlijken van de doelstellingen van het NOP. Wij beschouwen deze projecten dan ook als flankerende maatregelen ter verbetering van de leefbaarheid en niet als natuurmaatregelen. Ten overvloede merken wij op dat de afbakening, inrichting en beheer van GEN's en GENO's en Natuurverwevingsgebieden in Vlaanderen volledig en eenzijdig gewestelijke bevoegdheden zijn. De gemeentelijke bevoegdheid betreffende gebiedsgericht natuurbeleid is beperkt tot de afbakening van Natuurverbindingsgebieden. In die zin kunnen gemeentelijke projecten in het kader van het Schelde-Landschapspark nooit als alternatief gezien worden voor de grotere natuurprojecten uit het NOP, doch enkel als ondersteunende projecten inzake verbinding en recreatieve ontsluiting.

- G. Waar het Vlaamse natuurluik naar onze mening voldoende perspectief biedt om met bovenstaande aanpassing tot evenwichtige planvorming te komen, zijn de voorstellen voor de Westerschelde ronduit onvoldoende. Wij verbazen ons erover dat dit basispakket ten wordt aangemerkt als een voorloper van de instandhoudingsdoelstelling voor het estuarium. Afgezet tegen de conclusies die het ecologisch onderzoek van ProSes heeft opgeleverd, lijkt deze stelling onhoudbaar. Wij zijn er dan ook van overtuigd dat dit basispakket de juridische toetsing niet zal doorstaan. Geen van de plannen biedt werkelijke ruimte aan de rivier. Slechts op enkele plaatsen voorzien de plannen in een voorzichtige invloed van de rivier op het achter de dijk gelegen gebied. Een forse uitbreiding van het Nederlandse natuurluik dat tegemoet komt aan het leidende principe is daarom geboden.
- H. Mening over politiek-bestuurlijke omgang met basispakket natuurlijkheid + behoefte aan duidelijk flankerend economisch beleid → Hoe mager ook, zelfs het basispakket voor natuurlijkheid lijkt politiek-bestuurlijk een brug te ver. Daarmee is sprake van een regelrechte miskenning van de plicht de natuurlijkheid van het estuarium te verbeteren. Natuurontwikkeling lijkt door veel bestuurders te worden beschouwd als *keuze* en niet als *plicht*. Ook verliest men uit het oog dat bijkomende natuurontwikkeling in de schets als onontbeerlijke mitigatiemaatregel voor een verdere verruiming wordt aangemerkt. Natuurontwikkeling is daarmee een belangrijke randvoorwaarde voor verdere verruiming. Zolang de politiek, op alle niveaus, de plicht tot natuurontwikkeling ontkent, zal elk pakket aan natuurmaatregelen speelbal zijn in het maatschappelijke debat. Een debat waarin het belang van vogels, wormen, of in algemene termen (en daardoor voor velen nog erger) van een ecosysteem, het aflegt tegen het particuliere belang van betrokken landbouwers. Dat belang is overigens meer emotioneel van aard dan materieel, want er kan geen misverstand over bestaan dat er fatsoenlijke financiële regelingen met de betrokken landbouwers getroffen moeten worden.
- I. Daarmee is meteen een ander kritiekpunt genoemd bij de schets: het ontbreken van helder flankerend economisch beleid. Aan betrokken landbouwers en andere ondernemers moet elders een minstens gelijkwaardig toekomstperspectief geboden worden als het huidige. De onzekerheid waarin de direct betrokkenen in de huidige situatie leven is wellicht het grootste leed dat hen overkomt en dient derhalve tot een minimum te worden beperkt. De maatschappelijke onrust die deze onzekerheid veroorzaakt is groot, waardoor het draagvlak voor natuurmaatregelen verkleint. Dit aspect verdient dus de volle aandacht bij de afweging over de toekomst van het Schelde-estuarium. Het maakt ook dat de geplande aanvulling op het basispakket het best zo snel mogelijk wordt vastgesteld en niet uitgesmeerd over de periode 2005-2010, zoals in de schets wordt bepleit.
- J. Mening over morfologisch beheer → Een onderwerp waar wij extra aandacht voor vragen is de nood aan een conceptueel morfologisch beheer. Een belangrijke conclusie uit het morfologisch onderzoek luidt dat het inzicht in de fysische processen in het estuarium beperkt is. Daardoor is de onderbouwing voor het verruimingsbesluit in de OS 2010 volledig gebaseerd op de resultaten van de gecombineerde modelberekeningen. De verschillende morfologische modellen kennen elk hun specifieke kracht en beperking. Van een conceptuele fysische onderbouwing is geen sprake. Deze constatering onderstreept de urgentie van een besluit dat erop is gericht verbetering te brengen in dit gebrekkige inzicht. De OS 2010 reikt hiervoor wel enkele handvaten aan, maar formuleert geen concrete besluiten.
- i. Het algemene besluit “b” van hoofdstuk 3 is zo’n handvat. Het stelt dat het morfologisch beheer ook dienstbaar moet zijn aan de ecologie. We onderschrijven dit besluit van harte en juichen toe dat het als algemeen principe naar voren is geschoven.

Helaas komt de nadere invulling van dit principe vervolgens onvoldoende uit de verf. Zo is de aanpak van besluit “g” in §3.2.2 over de stortstrategie feitelijk een voortzetting van de praktijk van de afgelopen decennia, waarbij de stortstrategie werd bepaald op basis van de ervaring die in het verleden was opgedaan. Oneerbiedig gezegd: een trial and error aanpak. Veel wenselijker is een aanpak die steunt op een degelijk inzicht in de processen. Wie de fysische processen begrijpt, hoeft zich wellicht niet langer te concentreren op het beperken van de schade van het storten, maar kan de stortstrategie als instrument aanwenden bij het morfologisch beheer. Het is vooralsnog toekomstmuziek, maar alleszins de moeite van het grondig onderzoeken waard. Zeker met het oog op de toekomst waarin verruiming van de Westerschelde zal blijven terugkeren op de politieke agenda.

- ii. Besluit “h” van §3.2.2 over de alternatieve stortstrategie geeft invulling aan één facet van deze aanpak. Er worden de nodige middelen in het vooruitzicht gesteld, maar wat die concreet inhouden blijft onduidelijk. §3.4.5 ten slotte geeft een bijzonder uitgebreid overzicht van zaken die in de komende jaren onderzocht zullen worden. Naar onze mening suggereert zo’n lange lijst ten onrechte volledigheid. Zonder de opgesomde onderwerpen te bekritisieren, pleiten wij er voor een synthese uit te voeren van de plannen door te besluiten dat er de komende jaren een grensoverschrijdende onderzoeksstructuur wordt onderhouden die onderzoek verricht naar een fysisch conceptueel morfologisch beheer van het Schelde-estuarium. Uiteraard is dit beheer dienstbaar aan de ecologie, zoals al in het algemene besluit “3b” was vastgelegd. De onderzoeksstructuur bestaat minstens uit twee promovendi die opereren binnen een gezamenlijk kader van Vlaamse en Nederlandse onderzoeksgroepen. Deze promovendi maken deel uit van de begeleidingsgroep voor het LTV O&M-traject, waarin vertegenwoordigers zitten van beheerinstanties en maatschappelijke organisaties. Op deze wijze wordt de continuïteit in het onderzoek gewaarborgd wat de kwaliteit ten goede zal komen.
- iii. Wij pleiten er voor op zo kort mogelijke termijn uitvoering te geven aan een dergelijk besluit om gebruik te kunnen maken van de personele infrastructuur rond het morfologisch onderzoek van ProSes en zodoende een vliegende start te maken. De nieuwe kennis is nodig in de volgende planfasen, zodat de installatie van bovenbeschreven onderzoeksstructuur bij uitstek valt onder de dakpanaanpak.