

Zwakke Schakels West Zeeuwsch-Vlaanderen

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

28 april 2008 / rapportnummer 1681-87

1. OORDEEL OVER HET MER

De kust van West Zeeuwsch-Vlaanderen, tussen Breskens en Cadzand-Bad, is door het Rijk aangewezen als één van de acht zogenaamde prioritaire zwakke schakels. Er zijn structurele maatregelen nodig om de kustverdediging in Zeeland ook in de toekomst op het vereiste veiligheidsniveau te houden. De initiatiefnemers voor de voorgenomen kustversterking – de provincie Zeeland, het Waterschap Zeeuwsch-Vlaanderen, Rijkswaterstaat Zeeland en de gemeente Sluis – hebben zich tot doel gesteld een veilige en aantrekkelijke kust te realiseren. Dat wil zeggen dat de kust moet voldoen aan de veiligheidsopgave voor de komende 50 jaar en dat gestreefd wordt naar integratie met de functies landschap, natuur, recreatie en toerisme. Voor de goedkeuring van het benodigde kustversterkingsplan wordt de procedure voor milieueffectrapportage (m.e.r.) gevolgd. Gedeputeerde Staten van Zeeland zijn het coördinerend bevoegd gezag in deze procedure.¹

De Commissie is van mening dat de **essentiële informatie voor besluitvorming in het MER aanwezig is**. Het MER is prettig leesbaar, mede door het onderscheid in samenvatting, hoofdrapport en achtergrondrapport, en geeft helder inzicht in de knelpunten en oplossingsrichtingen per kustvak.

De afweging van alternatieven is per kustvak uitgevoerd. Daarbij is wel rekening gehouden met aansluitingen tussen de afzonderlijke kustvakken, maar een expliciete kustmorfologische visie voor de gehele kust van West Zeeuwsch-Vlaanderen ontbreekt. Naar het oordeel van de Commissie worden daarmee echter geen kansen gemist, mede omdat de planhorizon beperkt is tot 50 jaar. Op basis van het MER kan per kustvak een goede afweging gemaakt worden tussen de verschillende oplossingsmogelijkheden voor deze termijn, rekening houdend met de kansen en gevolgen voor de ruimtelijke kwaliteit, natuur en (inpassing van) andere functies.

De beschrijving van de alternatieven en de (toelichting op de) beoordelingscriteria is volledig, maar niet altijd even “publieksvriendelijk”. In de samenvatting is bijvoorbeeld geen overzichtelijke tabel(len) met de effectbeoordeling per deeltraject opgenomen. Deze tabellen zijn wel terug te vinden in deel A van het MER.

2. TOELICHTING OP HET OORDEEL EN AANBEVELINGEN VOOR HET VERVOLG

2.1 Alternatieven

Er is gekozen voor een vergelijking van alternatieven per kustvak. De vergelijking geschiedt daardoor met name op basis van argumenten die lokaal van belang zijn. De binnen de alternatieven voorgestelde maatregelen per kustvak leiden als geheel tot een verdere segmentering van kustvakken. Zo worden op verschillende plaatsen strandhoofden of vergelijkbare constructies voorgesteld of overwogen. Deze maatregelen lijken niet optimaal te passen in het streven

¹ Voor nadere projectgegevens en bijzonderheden wordt verwezen naar bijlage 1 en voor een overzicht van inspraakreacties en adviezen naar bijlage 2.

naar flexibiliteit met het oog op toekomstige ontwikkelingen en een meer vloeiende en onderhoudsarmere kustlijn. Tenslotte kunnen 'harde' constructies leiden tot extra erosie rond de (koppen van de) constructies, al of niet in relatie tot de vorming van muistromen rond deze constructies (met mogelijk gevolgen voor badgasten).

■ De Commissie adviseert om in de ontwerp- en uitvoeringsfase, met name waar sprake is van 'harde constructies', rekening te houden met de bovengenoemde overwegingen.

2.2 Algemene uitgangspunten voorgenomen activiteit

Herkomst en eigenschappen suppletiezand

Een van de uitgangspunten voor het meest milieuvriendelijk alternatief en het voorkeursalternatief is dat voor uitbreiding van duinen gebruik wordt gemaakt van zand met eigenschappen die zoveel mogelijk lijken op die van natuurlijk duinzand. Het zand moet fijn genoeg zijn om te kunnen stuiven. Vervolgens wordt een korrelgrootte van 320 µm genoemd als bovengrens. Deze korrelgrootte lijkt echter te groot om werkelijk tot verstuiving te leiden.²

■ De Commissie adviseert om bij de uitvoering rekening te houden met de eigenschappen van het te gebruiken zand, waarbij ook het doel, de beschikbaarheid en de herkomst van dit zand bepalend kunnen zijn.

Gelijktijdig uitvoeren van kustonderhoud

Een uitgangspunt voor alternatieven die uitgaan van zeewaartse versterking is dat gelijk met de zeewaartse uitbreiding ook het kustonderhoud voor de komende vier jaar wordt uitgevoerd. Het voordeel daarvan is dat relatief kort na uitvoering van de versterking geen nieuwe suppleties nodig zijn. De kans bestaat echter dat er sprake zal zijn van grote initiële verliezen, omdat het profiel van strand en vooroever zich eerst moet aanpassen aan de zeewaartse verschuiving van het gehele profiel.

■ De Commissie adviseert om bij de besluitvorming de voor- en nadelen van het tegelijkertijd uitvoeren van het kustonderhoud af te wegen en het besluit dienaangaande te motiveren.

Toekomstige berekening veiligheid

De in enkele alternatieven voorgestelde hybride maatregelen vragen om een nieuwe benadering voor wat betreft de rekenvoorschriften voor de veiligheid van de zeewering. Over de te hanteren systematiek zullen duidelijke afspraken moeten worden gemaakt met de rijksoverheid om te voorkomen dat in de toekomst discussies ontstaan over de opzet, uitvoering en interpretatie van rekenregels (en de behoefte aan onderhoudsmaatregelen).

■ De Commissie adviseert om ten behoeve van de besluitvorming over de genoemde hybride maatregelen afspraken te maken met de rijksoverheid over de te hanteren rekensystematiek.

² In het MER "Winning suppletiezand Noordzee 2008 t/m 2012" is sprake van een korrelgrootte (D50) tussen de 250 en 350 µm. Indien gebruik gemaakt gaat worden van dit suppletiezand zal er sprake zijn van een zeer geringe mate van verstuiving. Zandtransport door wind op de Nederlandse stranden en in de Nederlandse kustduinen heeft meestal betrekking op de zandfractie van 100-250 µm. Zie onder andere:

- Arens, S.M., 1994. Aeolian Processes in the Dutch Foreduines. Proefschrift Universiteit van Amsterdam;
- Kroon, A en Hoekstra, P., 1990. Eolian sediment transport on a natural beach. Journal of Coastal Research, 6, 367 – 379;
- Van der Wal, D., 1999. Aeolian Transport of Nourishment Sand in Beach-Dune Environments. Proefschrift Universiteit van Amsterdam.

2.3 Milieueffecten

2.3.1 Natuur

De effecten op Natura 2000-gebieden zijn in beeld gebracht, onder meer op basis van een passende beoordeling op grond van de Natuurbeschermingswet, die als bijlage aan het MER is toegevoegd. De Commissie vindt deze informatie voldoende om een afweging tussen de alternatieven te kunnen maken. Duidelijk is dat het voorkeursalternatief per kustvak minder gevolgen heeft dan andere mogelijke alternatieven, maar in de passende beoordeling zijn de gevolgen op de Natura 2000-gebieden onvoldoende gekwantificeerd.

- Het vóórkomen van kwalificerende soorten en habitats is weinig inzichtelijk. De informatie hierover staat verspreid over het MER, het achtergronddocument en de twee bijlagen van het achtergronddocument. Ook ontbreekt relevante informatie, bijvoorbeeld over de locatie en samenstelling van het habitatype Estuaria (1130).
- De effectbeoordeling is vooral kwalitatief en niet voor alle alternatieven op hetzelfde detailniveau. De aard en omvang van de effecten is daardoor niet altijd onderbouwd. Zo is niet duidelijk in hoeverre het alternatief “Brakke Zwarte Polder” werkelijk leidt tot significante effecten en tot welke eventuele compensatieopgave dit zou leiden. In het MER wordt de compensatieopgave onder andere genoemd als argument om het alternatief (tevens het mma voor dit deeltraject) te laten afvallen, maar is niet duidelijk waar deze opgave van is afgeleid.
- Bij de beoordeling van de significantie³ wordt onder andere gesteld dat de aantasting van het habitatype Estuaria (1130) niet significant is vanwege de beperkte omvang van de aantasting. Informatie over de ligging en de aanwezige soorten ontbreken hierbij, evenals een analyse van de mogelijke cumulatieve effecten op het Natura 2000-gebied Westerschelde in samenhang met de verdieping van de Westerschelde. Het is niet uitgesloten dat een optelling van diverse “verwaarloosbare effecten” wel significant is, zeker omdat dit habitatype landelijk in een zeer ongunstige staat van instandhouding verkeert en “uitbreiding” de doelstelling is. Zelfs een kleine achteruitgang kan dan al problematisch zijn.
 - De Commissie adviseert om bij de besluitvorming over het deeltraject Herdijkte Zwarte Polder de keuze voor het voorkeursalternatief nader te motiveren.
 - De Commissie adviseert om voorafgaand aan de goedkeuring van het kustversterkingsplan te bepalen of het voorkeursalternatief in cumulatieve significante gevolgen heeft⁴ voor de Natura 2000-gebieden, en de passende beoordeling hierop aan te passen.

De zeewaartse kustversterking leidt op enkele plaatsen tot vernietiging van bestaande natuur, die wordt gecompenseerd door zeewaartse “nieuwe natuur”. Deze nieuwe natuur valt echter nog niet binnen de begrenzing van beschermde natuurgebieden.⁵

- De Commissie adviseert om bij de besluitvorming aan te geven welke beschermingsstatus de nieuwe natuur krijgt en hoe de besluitvorming daarover verloopt.

Ten aanzien van soorten die beschermd zijn op grond van de Flora- en Faunawet worden geen conclusies getrokken, terwijl de informatie wel aanwezig is. De Commissie concludeert uit de aanwezige informatie dat voor het voor-

³ Pagina 37 van de Passende Beoordeling.

⁴ Mede op basis van de passende beoordeling die is uitgevoerd voor de verruiming van de Westerschelde.

⁵ In inspraakreactie 20 (zie bijlage 2) wordt aandacht gevraagd voor de bescherming van deze nieuwe natuur.

nemen een ontheffing op grond van artikel 75 van de Flora- en Faunawet nodig is.

■ De Commissie adviseert bij de besluitvorming aan te geven op welke gronden verondersteld wordt dat ontheffing kan worden verleend van de Flora- en Faunawet.

2.3.2 Effecten van de uitvoering

Het MER gaat in op de milieueffecten van de alternatieven, maar niet of nauwelijks op de effecten van de uitvoering zelf. Het MER gaat niet in op de wijze waarop het zand aan de wal wordt gebracht, vanaf de wal naar het werk wordt getransporteerd en daar al dan niet via overslag en/of tussenopslag in het werk wordt gebracht. Vanuit het MER “Winning suppletiezand Noordzee 2008 t/m 2012”⁶ is alleen bekend dat het zand zal worden aangevoerd door een sleephopperzuiger. Gesteld wordt dat dit het enige type materieel is dat hiervoor in aanmerking komt. De zandaanvoer en aanlegwerkzaamheden kunnen leiden tot effecten op natuur en landschap en tot hinder voor omwonenden en recreanten. Deze aspecten zijn niet onderscheidend voor de alternatieven en daarom niet essentieel voor de besluitvorming.

■ De Commissie adviseert om bij de verdere besluitvorming meer inzicht te geven in de aanvoer en het transport van zand binnen de verschillende kustvakken en de verwerking ervan in het werk.

2.4 Maatschappelijke kosten-baten analyse

De maatschappelijke kosten en baten zijn in beeld gebracht op basis van een deelstudie “MKBA”. De Commissie kan op hoofdlijnen instemmen met de aard en omvang van de gerapporteerde kosten en baten. Wel constateert de Commissie enkele onduidelijkheden in de rapportage:

- Voor “veiligheidsbaten” is een vaste waarde gekozen, waarvan niet duidelijk is hoe deze tot stand is gekomen. De waarde lijkt tamelijk arbitrair en speelt geen rol in de afweging tussen alternatieven.
- De term “voorinvesteringen” kan verwarring wekken, omdat niet duidelijk is waarin deze investeringen afwijken van de normale investeringen. De Commissie leidt uit de rapportage af dat met deze term feitelijk wordt bedoeld op “vermeden kosten” van regulier kustonderhoud.

De geconstateerde onduidelijkheden leiden niet tot een andere waardering van de alternatieven.

⁶ Het MER “Winning suppletiezand Noordzee 2008 t/m 2012” is op 13 december 2007 ter visie gelegd. De Commissie heeft op 18 maart 2008 een toetsingsadvies uitgebracht over het MER en de aanvulling daarop (rapportnummer 1852-68).

BIJLAGE 1: Projectgegevens

Initiatiefnemer: Provincie Zeeland, Waterschap Zeeuws-Vlaanderen, Rijkswaterstaat Zeeland, gemeente Sluis

Bevoegd gezag: het College van Gedeputeerde Staten van de provincie Zeeland

Besluit: Vaststelling kustversterkingsplan, conform artikel 7 Wet op de waterkering

Categorie Gewijzigd Besluit m.e.r. 1994: C12.2

Activiteit: Verbetering van de veiligheid van de kust van de “Zwakke Schakel West Zeeuwsch Vlaanderen” (tussen Cadzand en Breskens), in combinatie met versterking van de ruimtelijke kwaliteit.

Betrokken documenten:

- MER Zwakke Schakels Zeeuwsch Vlaanderen. Hoofdrapport Deel A, november 2007;
- MER Zwakke Schakels Zeeuwsch Vlaanderen. Achtergrondrapport Deel B, november 2007;
- Maatschappelijke Kosten Baten Analyse Zwakke Schakels Zeeuwsch Vlaanderen, november 2007;
- Versterking Zwakke Schakel West Zeeuwsch-Vlaanderen. Achtergrondrapportage duinveiligheid en morfologie, samenvattend document, november 2007.
- Ontwerp Kustversterkingsplan West Zeeuwsch Vlaanderen, december 2007.

De Commissie heeft kennis genomen van de inspraakreacties en adviezen, die zij van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Dit advies verwijst naar een reactie als die nieuwe inzichten naar voren brengt over specifieke lokale milieumstandigheden of te onderzoeken alternatieven. Een overzicht van ontvangen inspraakreacties en adviezen is opgenomen in bijlage 2.

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure in: Staatscourant nr. 233 op 30 november 2005

aanvraag richtlijnenadvies: 1 december 2005

ter inzage legging startnotitie: van 1 december 2005 t/m 11 januari 2006

richtlijnenadvies uitgebracht: 13 februari 2006

richtlijnen vastgesteld: 14 maart 2006

kennisgeving MER in: Staatscourant nr. 31 op 13 februari 2008

aanvraag toetsingsadvies: 5 februari 2008

ter inzage legging MER: 13 februari t/m 26 maart 2008

toetsingsadvies uitgebracht: 28 april 2008

Werkwijze Commissie bij toetsing:

Tijdens de toetsing inventariseert de Commissie eerst of er tekortkomingen zijn in het voldoen aan de (vooraf) gestelde eisen. Vervolgens beoordeelt de Commissie de ernst van de eventuele tekortkomingen. Daarbij staat de vraag centraal of de benodigde informatie aanwezig is om het milieubelang een voldoende plaats te geven bij de besluitvorming. Is dat naar haar mening niet het geval dan signaleert de Commissie dat er sprake is van een zogenoemde

‘essentiële tekortkoming’. De Commissie adviseert dan dat die informatie alsnog beschikbaar komt, alvorens het besluit wordt genomen. Overige tekortkomingen in het MER worden in het toetsingsadvies opgenomen, voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. Deze werkwijze impliceert dat de Commissie zich in het advies tot hoofdzaken beperkt en niet ingaat op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang.

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen. De werkgroepsamenstelling bij het onderhavige project is als volgt:

dr. ir. G. Blom (voorzitter)

ir. J.H.J. van der Gun

prof.dr. P. Hoekstra

drs. P.J. Jongejans (werkgroepsecretaris)

ir. W.H.A.M. Keijsers

drs. J. Klooster

drs. Y.J. van Manen

BIJLAGE 2: Lijst van inspraakreacties en adviezen

1. M. Vergouwe, namens Strandpaviljoen 't Halve Maentje, Breskens
2. C. van Melle, Oostburg
3. M. Franke, Breskens
4. A. van Damme, namens 20 ondernemers te Groede, Groede
5. L. van Damme, namens Camping Groede, Groede
6. M.D. Dierrings, Nieuwvliet
7. L. Hagens-Groosman, Laren
8. Stichting werkgroep West-Zeeuwsch-Vlaanderen Gehandicaptenbeleid (SWWG), Breskens
9. Hotel Noordzee, Cadzand
10. Hotel – Restaurant de Milliano B.V., Breskens
11. J.F. Dekker, Philippine
12. J. Luteijn, namens Dorpsraad Nieuwvliet en J.J. Provoost, namens Ondernemersvereniging Nieuwvliet, Nieuwvliet
13. R. Willemse en M.J.A.M. Willemse, namens strandpaviljoen Matour, Oud-Gastel
14. Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij (KNRM), IJmuiden
15. H4A Bouw en Infra B.V., Sluiskil
16. Commissie Gebieds Gerichte Aanpak (GGA) West Zeeuwsch-Vlaanderen, Middelburg
17. L. van de Wege, Groede
18. Waterschap Zeeuwsch-Vlaanderen, Terneuzen
19. M.G.M. Blankenstijn, namens strandpaviljoen De Carroussel te Groede en F.A.R. Dhaenens, namens strandpaviljoen De Piraat te Cadzand
20. Stichting Duinbehoud, Leiden
21. College van B&W gemeente Sluis, Oostburg
22. R. van den Broek en S. Labijt, namens strandpaviljoen Carrousel-Bazar, Nieuwvliet
23. Ondernemers Vereniging Cadzand, Cadzand
24. Ministerie van LNV, Regionale Zaken Zuid, Eindhoven
25. Zeeuwse Milieufederatie, Goes
26. W. de Waal, Hoogerheide
27. Het Zeeuwse Landschap, Heinkenszand
28. W. van Hove, Schilde, België
29. Ontwikkelingsmaatschappij Cavelot BV, Goes

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Zwakke Schakels West Zeeuwsch-Vlaanderen

De kust van West Zeeuwsch-Vlaanderen, tussen Breskens en Cadzand-Bad, is door het Rijk aangewezen als één van de acht zogenaamde prioritaire zwakke schakels. De initiatiefnemers voor de voorgenomen kustversterking hebben zich tot doel gesteld een veilige en aantrekkelijke kust te realiseren. Dat wil zeggen dat de kust moet voldoen aan de veiligheidsopgave voor de komende 50 jaar en dat gestreefd wordt naar integratie met de functies landschap, natuur, recreatie en toerisme. Voor de goedkeuring van het benodigde kustversterkingsplan wordt de procedure voor milieueffectrapportage (m.e.r.) gevolgd.

ISBN: 978-90-421-2350-2