



Commissie voor de  
milieueffectrapportage

# Uitbreiding jachthaven Breskens

Tussentijds toetsingsadvies over de locatiekeuzestudie

21 oktober 2010 / rapportnummer 2135-99





# 1. Tussentijds oordeel over het locatieonderzoek (MER fase 1)

Jachthaven Breskens BV wil naast de bestaande jachthaven (580 ligplaatsen) het aantal ligplaatsen met 450 á 500 uitbreiden. Hiervoor is een herziening van het bestemmingsplan nodig. Voor besluitvorming hierover door het bevoegd gezag, de gemeenteraad van gemeente Sluis, wordt een milieueffectrapportage (m.e.r.) doorlopen.<sup>1</sup>

In de vastgestelde richtlijnen<sup>2</sup> is aanbevolen de analyse in twee fasen uit te voeren:

- Een meer globale toetsing van de verschillende locaties op technische, ruimtelijke of onoverkomelijke financiële belemmeringen;
- Een meer gedetailleerd effectenonderzoek van de overgebleven kansrijke alternatieven.

In een eerste fase zijn verschillende onderzoeken gedaan naar vier locaties bij de kern Breskens. De initiatiefnemer komt op basis van deze onderzoeken tot de volgende conclusie:

“Uitbreiding van de bestaande jachthaven in westelijke (Handelshaven) of oostelijke richting (Port Scaldis Oost) en mogelijke combinaties van beide kunnen in de tweede fase van het MER als alternatieven nader worden uitgewerkt, uitgebouwd en tevens voorzien van grotere of kleinere natuurbouwiniciatieven aan de oostzijde van Port Scaldis richting Nummer Een”

De gemeente Sluis heeft de Commissie verzocht om in een tussentijdse beoordeling aan te geven of het uitgevoerde onderzoek voldoende is om te kunnen komen tot deze conclusie.<sup>3</sup>

De Commissie is van oordeel dat de conclusie van de eerste fase, op basis van de haar toegestuurde informatie, navolgbaar is. Zij merkt daarbij het volgende op:

- Het is (op basis van de ontvangen informatie) niet uit te sluiten dat ontwikkeling van een jachthaven op de voorkeurslocatie (Port Scaldis Oost) in combinatie met natuurontwikkeling mogelijk is. Er zijn echter teveel onzekerheden rond deze natuurontwikkeling om aantasting van natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Westerschelde uit te sluiten. Dit betekent dat een Passende beoordeling moet worden opgesteld. Indien in de Passende beoordeling niet kan worden uitgesloten dat de natuurlijke kenmerken van de Westerschelde worden aangetast, volgt de ‘ADC-toets’.
- De locatie Handelshaven heeft minder milieueffecten dan Port Scaldis Oost. Uit de stukken blijkt echter niet of dit alternatief voldoet aan de doelstelling van de initiatiefnemer.
- De combinatie van de alternatieven Handelshaven en Port Scaldis Oost die genoemd wordt in de adviesvraag, staat in de stukken niet beschreven.
- De locaties Eerste Strange en Veerhaven scoren negatief op een groot aantal aspecten en zijn dus terecht afgevalen.

---

<sup>1</sup> Voor de samenstelling van de werkgroep en andere technische gegevens over de m.e.r. -procedure, zie bijlage 1.

<sup>2</sup> Richtlijnen vastgesteld door de gemeenteraad van Sluis op 30 oktober 2008. De richtlijnen zijn conform het advies van de Commissie m.e.r.

<sup>3</sup> Hiertoe heeft de Commissie diverse stukken en correspondentie ontvangen. Een overzicht wordt gegeven in bijlage 1.

- De bij de stukken gevoegde maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) kent zeer veel onzekerheden, aannames en open posten. Daardoor heeft deze analyse in deze fase van de besluitvorming geen toegevoegde waarde ten opzichte van de locatiestudie. Ook de teksten over 'landschap en leefomgeving' in het MER en de effectscores hierbij zijn niet navolgbaar.
- De toetsing van de nautische veiligheid is navolgbaar en helder uitgevoerd.

In hoofdstuk 2 wordt het oordeel van de Commissie nader toegelicht.

## 2. Toelichting op het oordeel

### 2.1 Port Scaldis Oost

#### **(On)mogelijkheden natuurontwikkeling**

Een belangrijke belemmering bij de locatie Port Scaldis Oost is dat deze locatie onderdeel uitmaakt van het Natura 2000-gebied Westerschelde. Bij aanleg van een jachthaven gaat habitattype 1130 (estuarium) verloren. Omdat het om een aanzienlijk oppervlak gaat kan niet worden uitgesloten dat dit 'significant negatieve gevolgen' voor het Natura 2000-gebied heeft. Deze gevolgen (evenals andere gevolgen van het voornemen) zullen in een Passende beoordeling nader moeten worden onderzocht.

Eén van de in het MER voorgestelde mogelijkheden om deze gevolgen te mitigeren of te voorkomen<sup>4</sup> is de ontwikkeling van een jachthaven bij Port Scaldis te combineren met ophoging van de bestaande slikgebieden ten oosten van de locatie. Op deze manier zou de foeraageertijd voor vogels verlengd worden en aldus de natuurpotenties verbeterd worden. Ook zouden zich op het slik in de rustige hoek achter de haven schorren kunnen ontwikkelen. De Commissie plaatst hierbij onderstaande kanttekeningen:

Het habitattype 'estuarium' is opgebouwd uit meerdere sub-habitattypen die hiervan een integraal onderdeel vormen. Vooral de laagdynamische slikken (droogvallende delen die tegen de dijk liggen) worden waardevol geacht vanwege de daar voorkomende bodemfauna en het belang daarvan voor foeragerende vogels. Ten oosten van Port Scaldis Oost komen deze laagdynamische droogvallende slikken voor, maar ook dieper gelegen hoogdynamische delen langs de geul.

Door ophoging van aanwezige slikken (om de foeraageertijd te verlengen) wordt dus een waardevol ecotoop aangetast. Ophoging van hoogdynamisch subtidaal gebied tot droogvallend slik door middel van vooroeversuppletie en een beschermende krib levert mogelijk wel natuur'winst' op. De Commissie wijst er op dat bij het bepalen van de gevolgen voor een

---

<sup>4</sup> De Commissie spreekt zich niet uit over het juridische verschil tussen mitigatie en compensatie. Zij gaat alleen in op de inhoudelijke effecten van de voorgestelde maatregelen.

Natura 2000-gebied onderscheid gemaakt moet worden naar verschillende subtypen die niet onderling uitwisselbaar zijn. Dit geldt tevens voor de oppervlakte en de kwaliteit.<sup>5</sup>

Daarnaast is het zeer de vraag of voor de realisatie van een dergelijke ecologische kwaliteitsverbetering in dit gebied de benodigde ruimte gevonden kan worden. Vanwege de steile vooroever en hoge stroomsnelheden zal dergelijke natuurontwikkeling tegen erosie beschermd moeten worden, bijvoorbeeld door aanleg van een in de geul stekende strekdam of een dam parallel aan de kust. Dergelijke harde constructies zouden de behaalde natuurwinst mogelijk weer teniet kunnen doen. Bovendien kunnen deze maatregelen invloed hebben op de stroomsnelheden, de geulbreedte en de routekeuze van de recreatievaart in het Vaarwater langs Hoofdplaat. Dit kan gevolgen hebben voor de nautische veiligheid.

Ook blijft, zelfs met het huidige state-of-the-art modelinstrumentarium, er een grote onzekerheid over de morfologische ontwikkelingen die na realisatie van dergelijke natuurbouw zullen optreden. Dat geldt zeker voor de mate waarin schorvorming zal optreden en de duurzaamheid daarvan. Bij voorspellingen over de toekomstige situatie van de estuariene natuur is die onzekerheid een belangrijk risico.

Kort samengevat concludeert de Commissie dat niet uit te sluiten is dat ontwikkeling van een jachthaven op Port Scaldis, in combinatie met natuurontwikkeling, mogelijk is. Het vraagt veel meer onderzoek om te bepalen of de gewenste natuurontwikkeling mogelijk is. Daarbij is het, gegeven de slechte staat van instandhouding en de bekende onzekerheden, de vraag of voldoende zekerheid gegeven kan worden om uit te sluiten dat dit met aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied gepaard zal gaan.

In het MER worden (terloops) ook andere mitigerende maatregelen voor de aantasting van natuur gesuggereerd. De informatie hierover in de ontvangen stukken is echter te summier voor de Commissie om deze maatregelen inhoudelijk te beoordelen.

### **Vervolgprocedure volgens natuurwetgeving**

Indien wordt gekozen voor verdere uitwerking van alternatief Port Scaldis Oost zal in een Passende beoordeling moeten worden onderzocht of het voornemen (met mitigerende maatregelen) leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Westerschelde. Als dit niet kan worden uitgesloten (en pas dan!), zal de ADC-toets succesvol moeten worden doorlopen om het project toch doorgang te kunnen laten vinden.<sup>6</sup>

Als eerste speelt dan de vraag of er alternatieven zijn om het doel te bereiken met minder of geen gevolgen voor de natuurlijke kenmerken. Hierbij moeten in beginsel alle denkbare oplossingen voor het doel van de activiteit worden onderzocht. Indien het onderhavige project in deze stap terechtkomt, en er wordt voor gekozen de procedure voort te zetten, dan zal onderbouwd moeten worden waarom de vier in het MER onderzochte alternatieven de enige

---

<sup>5</sup> Zie de Leidraad bepaling significantie op de website van het Ministerie van LNV.

<sup>6</sup> De manier waarop alternatieven in beschouwing moeten worden genomen volgens de m.e.r.-regelgeving en de Natuurbeschermingswet 1998 (Nb-wet) hangt met elkaar samen, maar is niet gelijk. Uit de toegezonden correspondentie lijkt hierover het misverstand te bestaan dat het alternatievenonderzoek in het MER hetzelfde zou zijn als het alternatievenonderzoek binnen de ADC-toets uit de Nb-wet. Dit is niet juist!

mogelijke alternatieven zijn.<sup>7</sup> Hiervoor is een onderbouwing van nut en noodzaak nodig die in het MER ontbreekt.

Indien uit de ADC-toets blijkt dat er géén alternatieven zijn zonder gevolgen voor de natuurlijke kenmerken, dan zal moeten worden onderbouwd dat er 'dwingende redenen van groot openbaar belang' zijn waarom de activiteit toch moet doorgaan.<sup>8</sup> Ook zal dan moeten worden aangetoond dat de schade aan de natuur gecompenseerd kan worden.

## 2.2 Handelshaven en combinatie-alternatief

De locatie Handelshaven stuit op minder milieubelemmeringen dan Port Scaldis Oost, maar is aanmerkelijk kleiner. In de richtlijnenfase is een doelstelling van 450 à 500 ligplaatsen genoemd. Deze doelstelling wordt in de toegestuurde stukken echter niet herhaald of onderbouwd. Wel staat op p. 9 van het MER:

"Het gedeeltelijk gebruik van dit gebied als jachthaven zal maximaal plaats kunnen bieden aan 150 schepen. Daarmee kan dit alternatief niet voldoen aan de doelstelling van de initiatiefnemer om ca. 450 ligplaatsen te realiseren."

In paragraaf 3.1 staat vervolgens:

"Als Jachthaven Breskens BV in dit geval niet voor een door de locatiekeuze als reëel beoordeeld alternatief kiest, dan zal er geen jachthaven komen op die plaats."

In paragraaf 3.2 (Realiteitsgehalte gelet op doelstellingen initiatiefnemer), vindt de beoordeling uitsluitend plaats op basis van een raming van de investeringen en de exploitatiekosten. Hierbij scoort de locatie Handelshaven het beste.

De Commissie kan op grond van deze informatie niet beoordelen of de locatie Handelshaven een reëel alternatief is.

De combinatie van de alternatieven Handelshaven en Port Scaldis Oost die genoemd wordt in de adviesvraag, staat in de stukken niet beschreven. Indien dit een optelsom is van de effecten van beide locaties dan gelden hiervoor dezelfde kanttekeningen als bij de afzonderlijke locaties. Indien een combinatie beoogd wordt met minder ligplaatsen en/of een andere inrichting op Port Scaldis Oost, dan is niet duidelijk in hoeverre dit minder of andere milieueffecten kan hebben.

---

<sup>7</sup> Zoals de Commissie in het advies voor richtlijnen heeft aangegeven kan het dan nodig zijn ook andere alternatieven buiten Breskens te onderzoeken.

<sup>8</sup> Ter illustratie verwijst de Commissie naar de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State over de Westerschelde Containerterminal (16 juli 2003, 200205582/1). Doelstelling van dit project was volgens de Afdeling 'bevordering van de werkgelegenheid'. De Afdeling oordeelde dat de probleemstelling (aanleg van de Westerschelde Containerterminal) waarbinnen alternatieven waren gezocht te beperkt was geformuleerd. Enkel de m.e.r.-alternatieven volstonden niet. Ten onrechte was niet buiten de regio gezocht naar andere locaties en niet naar andere activiteiten waarmee de werkgelegenheid kon worden bevorderd. Dit voorbeeld onderstreept het belang van een duidelijk geformuleerde doelstelling, ook voor het afbakenen van het zoekgebied voor alternatieven.

## 2.3 MKBA

De bij de stukken gevoegde MKBA bevat veel onzekerheden en aannames. De notitie is deels een herhaling van de informatie bij het criterium realiteitsgehalte. Daarmee biedt de MKBA geen aanvullende ondersteuning voor besluitvorming in deze fase.

## 2.4 Landschap en leefomgeving

De effectbeoordeling onder paragraaf 3.4 'Landschap en leefomgeving' in de locatiestudie is niet navolgbaar op basis van de effectbeschrijving. Onderstaand zijn slechts enkele voorbeelden:

- Niet duidelijk is waarom de locatie Handelshaven negatief scoort op het criterium 'effecten op directe leefomgeving'.
- Voor het criterium 'Effecten op de kern' worden positieve effecten (impuls voor winkelgebied en voorzieningen) weggeschreven tegen negatieve (parkeerdruk); dit werkt zeer vertekenend en geeft geen beeld van de keuzes die gemaakt moeten worden.
- De cultuurhistorische waarde van de Handelshaven (onder het criterium 'landschappelijke en cultuurhistorische structuren') wordt niet onderbouwd, maar is geen reden om deze locatie op dit criterium met 'zeer negatief' te beoordelen (--).
- Evenmin wordt beargumenteerd waarom de 'moderne rechte vormen en structuren' van een jachthaven zouden passen bij het naastliggende woongebied, dijk en polders op de locatie Port Scaldis Oost.

## **BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER**

**Initiatiefnemer:** Jachthaven Breskens BV

**Bevoegd gezag:** Gemeenteraad gemeente Sluis

**Besluit:** géén; deze tussentijdse toetsing is niet aan een formeel besluitmoment gekoppeld (uiteindelijke besluit op basis van MER: vaststellen of herzien van een bestemmingsplan)

**Categorie Besluit m.e.r.:** 10.3

**Activiteit:** Aanleg of uitbreiding van een jachthaven

**Bijzonderheden:** In de vastgestelde richtlijnen is aanbevolen de analyse in twee fasen uit te voeren: Een meer globale toetsing van de verschillende locaties op technische, ruimtelijke of onoverkomelijke financiële belemmeringen met daarna een meer gedetailleerd effectenonderzoek van de overgebleven kansrijke alternatieven.

In een eerste fase zijn verschillende onderzoeken gedaan naar vier locaties bij de kern Breskens. Op basis hiervan komt men tot de conclusie dat twee locaties verder onderzocht kunnen worden. De gemeente Sluis heeft de Commissie verzocht om in een tussentijdse beoordeling aan te geven of het uitgevoerde onderzoek voldoende is om te komen tot deze conclusie.

### **Procedurele gegevens:**

aankondiging start procedure in: de Staatscourant van 9 juli 2008

ter inzage legging informatie over het voornemen: 10 juli t/m 12 september 2008

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 8 juli 2008

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 2 oktober 2008

inhoudseisen vastgesteld: 30 oktober 2008

aanvraag tussentijds toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 21 september 2010

tussentijds toetsingsadvies uitgebracht: 21 oktober 2010

### **Samenstelling van de werkgroep:**

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. De werkgroepsamenstelling bij het onderhavige project is als volgt:

dr. J.H. van den Berg

dr. N.M.J.A. Dankers

drs. G. Korf (werkgroepsecretaris)

ir. K.A.A. van der Spek

drs. L.H.J. Verheijen (voorzitter)

Zie voor meer over de werkwijze van de Commissie [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) op de pagina *Commissie m.e.r.*



**Betrokken documenten:**

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advisering

- Raadsbesluit d.d. 23 oktober 2008 inzake vaststelling richtlijnen mer.
- Advies richtlijnen MER van RBOI d.d. 9 oktober 2008
- Advies MER commissie inzake richtlijnen MER d.d. 2 oktober 2008
- Brief aan Jachthaven Breskens n.a.v. besluit inzake richtlijnen MER d.d. 30 oktober 2008
- Brief aan MER n.a.v. besluit inzake richtlijnen MER d.d. 31 oktober 2010
- Brief aan MER inzake mededeling aan initiatiefnemer om MER onderzoek in twee delen uit te voeren d.d. 31 oktober 2008
- Email initiatiefnemer aan gemeente met uitwerking en toelichting oppervlaktes alternatieve locaties d.d. 15 september 2008
- Email initiatiefnemer aan gemeente met nadere uitwerking diepten Westerschelde d.d. 17 september 2008
- Brief met bijlagen van 6 januari 2009, kenmerk 08034603/75/8 van GS aan PS inzake interim-beleid Jachthavenontwikkeling Zeeland
- Email initiatiefnemer d.d. 27 februari 2009 met toezending MER-rapport 1<sup>e</sup> fase (locatieonderzoek)
- Email initiatiefnemer d.d. 27 februari 2009 met toezending van rapport "Toetsingskader nautische veiligheid uitbreiding jachthaven Breskens".
- Brief van 17 maart 2009, kenmerk sls/2009/3744 van gemeente Sluis aan Jachthaven Breskens inzake overleg 27 maart 2009
- Verslag overleg 25 maart 2009 vertegenwoordigers bevoegd gezag
- Brief 9 juni 2009 van Provincie Zeeland aan Jachthaven Breskens B.V. (kenmerk 09019813/8)
- Brief 22 juni 2009 van Jachthaven Breskens B.V. aan Provincie Zeeland
- Verslag overleg 5 juni 2009 Jachthaven Breskens B.V. en bevoegde gezagen
- Brief 22 september 2009 Provincie Zeeland aan Jachthaven Breskens B.V. (kenmerk 09031485/105/11/DG)
- Brief 15 december 2009 van GS aan PS Zeeland inzake Masterplan Watersport Zeeland (kenmerk 09039779/19/DG)
- Brief 12 maart 2010 Gemeente Sluis aan Jachthaven Breskens B.V.
- Brief 17 mei 2010 Jachthaven Breskens B.V. aan Gemeente Sluis

De Commissie heeft geen zienswijzen of adviezen via bevoegd gezag ontvangen.





## Tussentijds toetsingsadvies over de Locatiekeuzestudie Uitbreiding jachthaven Breskens

Jachthaven Breskens BV wil naast de bestaande jachthaven het aantal ligplaatsen uitbreiden. Hiervoor is een herziening van het bestemmingsplan nodig. Voor besluitvorming hierover door de gemeente Sluis, wordt een milieueffectrapportage (m.e.r.) doorlopen. De gemeente heeft de Commissie verzocht een tussentijdse toetsing van het eerste deel van het onderzoek uit te voeren.



ISBN: 978-90-421-31705

Commissie voor de  
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E [mer@eia.nl](mailto:mer@eia.nl)

w [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl)

