

Vergaderjaar 2007–2008

30 862

Goedkeuring van het op 21 december 2005 te Middelburg tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Vlaams Gewest betreffende de uitvoering van de ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium (Trb. 2005, 310)

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 december 2007

Tijdens het wetgevingsoverleg over de Scheldeverdragen van 3 december jl. heb ik u toegezegd schriftelijk te reageren op de motie Koppejan (Kamerstuk 30 862, nr. 11) en – in relatie daarmee – op het advies van Freriks en Bosma. Volledigheidshalve merk ik op dat de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat verantwoordelijk is voor het integrale Schelde-dossier en de onderdelen vaarwegverruiming en veiligheid. De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is verantwoordelijk voor het onderdeel natuur. Mede namens de staatssecretaris deel ik u het volgende mee.

Advies van Freriks en Bosma

Gelet op de belangrijke rol die het advies van Freriks en Bosma (kamerstuk 30 862, nr. 14) speelt in het debat met uw Kamer en de formulering van de motie Koppejan, ga ik eerst in op het advies.

Europese natuurbeschermingsregelgeving

Bij het advies van Freriks en Bosma zijn vanuit juridisch oogpunt een paar kanttekeningen te maken. Dat is echter minder relevant omdat de daadwerkelijke ruimte voor alternatieven wordt bepaald door ecologische argumenten. Ook Freriks en Bosma geven aan, dat de besluitvorming een grondslag zal moeten vinden in ecologische criteria en dat economische, sociale en culturele vereisten bij gebiedsbegrenzing geen rol kunnen spelen.

Er zijn in Nederland (en in geheel Noordwest Europa) maar twee Natura 2000-gebieden waar habitatype 1130 Estuaria voorkomt, te weten Westerschelde en Eems-Dollard. Het habitatype verkeert in zeer ongunstige staat van instandhouding. Zonder versterking zal het habitatype verder achteruit gaan. Er zijn geen (Natura 2000-)gebieden die de functie van de Westerschelde als estarium ecologisch gezien over kunnen nemen. Het

Volkerak-Zoommeer is, zoals alle voormalige zeearmen in de Delta met uitzondering van de Westerschelde, haar estuariene karakter door de Deltawerken ontnomen en kan geen estuarium meer worden. In de Westerschelde zijn herstelmaatregelen het meest effectief in het midden en oosten van de Westerschelde.

Goedkeuringsprocedure

Freriks en Bosma beschrijven twee mogelijkheden om het Verdrag betreffende de Ontwikkelingsschets 2010 goed te keuren onder de waarborging dat de ontpoldering bedoeld in artikel 3, tweede lid, onder b. alleen doorgang kan vinden bij vrijwillige grondverwerving. Freriks en Bosma achten het mogelijk dit doel te bereiken door het maken van een voorbehoud bij de bekrachtiging. Het is echter bij bilaterale verdragen ongebruikelijk, dat één van de twee partijen een voorbehoud maakt. Dit leidt immers tot heronderhandeling.

Ik deel de mening van Freriks en Bosma, dat het Verdrag Ontwikkelingsschets een afspraak tussen Nederland en Vlaanderen betreft en dat dit Verdrag aan burgers geen verplichtingen oplegt of rechten geeft. Het is echter uiteindelijk aan de rechter om, in het geval van een beroep op een verdragsbepaling, te beoordelen, of een bepaling van een verdrag al of niet de burgers bindt. Overigens merk ik op dat de interpretatieve verklaring, waarop ik later in deze brief terugkom, niet leidt tot niet-nakoming van het Verdrag betreffende de Ontwikkelingsschets 2010.

Los van het advies van Freriks en Bosma, is in het wetgevingsoverleg op 3 december 2007 ook besproken of een amendement op de goedkeuringswet zou kunnen voorzien in een juridisch houdbare afspraak met de regering dat ontpoldering in de Hedwigepolder alleen doorgang vindt als de grondverwerving op vrijwillige basis geschiedt. Een dergelijke constructie is niet mogelijk als de betreffende wetsbepaling het verdrag wijzigt of als deze een zodanige uitvoering of uitleg geeft aan het verdrag dat de nakoming daarvan ten opzichte van de andere partij wordt verhinderd.

Motie Koppejan (kamerstuk 30 862, nr. 11)

Ik wil voorop stellen dat ik alles op alles wil zetten om de landbouwgronden voor ontpoldering op vrijwillige basis te verwerven, conform de wens van de Tweede Kamer zoals uitgedrukt in de motie Van der Staaij¹. Het is de bedoeling van de regering en de provincie Zeeland om op vrijwillige basis de nodige gronden te verwerven tegen goede betaling en met goede perspectieven voor agrariërs, grondeigenaren en pachters. Omdat het ontpolderen betekent dat bestaande landbouwgrond plaats maakt voor estuariene natuur, is daarvoor een goede compensatie afgesproken met de provincie Zeeland en de ZLTO. Er is voldoende geld beschikbaar om in goede vervangende landbouwgrond te voorzien, te zorgen dat de agrariërs elders een goed perspectief krijgen voor hun bedrijf en de structuur van de landbouw langs de Schelde te versterken. In totaal is door het Rijk in totaal 13 miljoen Euro beschikbaar gesteld voor alleen deze structuurversterking, uiteraard afhankelijk van de uiteindelijke omvang van de functiewijziging. Een voldoende grote voorraad landbouwgrond als vervanging van de te ontpolderen grond is inmiddels aangekocht, dan wel in aankoop. Met de agrariërs, grondeigenaren en pachters is contact gezocht en wordt overleg gevoerd. Ik wijs er voor de volledigheid nog eens op dat de hele discussie gaat om een maximale omzetting van een half procent van het hele Zeeuwse landbouwareaal in natuur.

¹ Kamerstukken II 2006/07, 26 980, nr. 30

Daarnaast wil ik het belang van de integrale benadering van de Verdragen in herinnering roepen. Veiligheid, toegankelijkheid en natuurlijkheid worden in de Verdragen in hun onderlinge samenhang geoptimaliseerd.

Bij de motie en ideeën die hieraan ten grondslag liggen, wil ik een aantal opmerkingen maken. De Vogel- en Habitatrichtlijnen bieden inderdaad de ruimte om rekening te houden met overwegingen van sociaal-culturele aard bij het nemen van maatregelen. Het gehele maatregelenpakket moet echter wel de instandhoudingsdoelstellingen realiseren. Ik zie, alles afwegende, geen betere mogelijkheden voor het realiseren van estuariene natuur dan ontpoldering langs de Westerschelde. In eerste instantie is lidstaat Nederland bevoegd en verantwoordelijk voor de beoordeling van de geschiktheid van natuurherstelmaatregelen, maar de Europese Commissie – en uiteindelijk het Europese Hof van Justitie – toetst of lidstaat Nederland de Europese verplichtingen nakomt. Indien Nederland onvoldoende maatregelen neemt om de doelstellingen te halen, zal de Europese Commissie Nederland daarop aanspreken, zoals al aangekondigd in de brief van de Europese Commissie van 29 november jl.

Dat is echter niet de enige reden om de natuur van de Westerschelde te herstellen. Samen met Vlaanderen hecht Nederland veel waarde aan het enige complete estuarium in dit deel van Noordwest Europa, met een getijdewerking tot 160 kilometer stroomopwaarts. De natuur van dit estuarium staat met name door eerdere inpolderingen onder druk. De estuariene natuurkwaliteiten gaan achteruit, de staat van instandhouding van een aantal specifieke habitattypen en soorten is zeer ongunstig. Herstel is dus hard nodig.

Ik wil, mede omdat u de Scheldeverdragen uitdrukkelijk met spoed wenst goed te keuren, op een andere manier aan uw wens tegemoet komen. Ik wil dit doen door middel van een briefwisseling met Vlaanderen met betrekking tot het Verdrag betreffende de Ontwikkelingsschets 2010, waarin een interpretatie aan een aantal verdragsbepalingen wordt gegeven, die tegemoet komt aan uw wensen. Bijgevoegd treft u de Nederlandse brief aan (zie bijlage). De brief is afgestemd met Vlaanderen en kan op een instemmend antwoord rekenen. Tezamen vormen deze brieven een interpretatieve verklaring.

De interpretatieve verklaring benadrukt dat Nederland op grond van het Verdrag tot 2010 de tijd heeft om de ontpoldering van de Hedwigepolder en het Zwin in uitvoering te nemen. Dat betekent dat er meer tijd wordt gemaakt om het natuurherstel middels vrijwillige grondverwerving te realiseren. Bovendien betekent de verklaring dat verwerving van de gronden voor de ontpoldering van de Hedwigepolder en het Zwin op minnelijke basis geschiedt, omdat deze stelt dat onteigening niet zal plaatsvinden dan na overleg met de Tweede Kamer. Herstelmaatregelen kunnen niet tot in de verre toekomst worden uitgesteld, maar de tenuitvoerlegging van het Verdrag zoals uitgelegd in de interpretatieve verklaring is niet in strijd met de Habitatrichtlijn.

Het Verdrag betreffende de Ontwikkelingsschets 2010 spreekt klare taal. En er is uitgebreid onderzoek gedaan naar alternatieve maatregelen en alternatieve locaties.

Ten eerste is ten behoeve van de opstelling van de Ontwikkelingsschets 2010 (opgesteld in 2003/2004) nauwgezet onderzocht op welke wijze het natuurherstel kan worden gerealiseerd. Vervolgens hebben gedeputeerde staten van de provincie Zeeland in 2006 besloten om nader onderzoek te doen naar andere alternatieven en hebben daarvoor een speciale commissie ingesteld. In december 2006 rapporteerde deze Zeeuwse Commissie Maljers over haar zoektocht naar alternatieven. Door 55

personen of instellingen zijn circa 75 alternatieven ingediend en door de commissie op hun merites beoordeeld. De resultaten daarvan zijn door de provincie meegenomen in de verdere uitwerking van het Natuurprogramma Westerschelde. Alles overziende zijn alle opties verkend. Desalniettemin ben ik bereid om de twee recentelijk aangereikte alternatieven, te weten de verlaging van het Land van Saefthinghe en de aanleg van buitendijks schor langs de kust van Zeeuws Vlaanderen, aan de hand te doen aan gedeputeerde staten van Zeeland, zodat deze in het totale pakket van 600 hectare kunnen worden gewogen.

Overigens merk ik op dat dit niet betekent dat ik de in 2005 gestarte rijksprojectenprocedure zal afbreken of onderbreken. Toepassing van de rijksprojectenprocedure en vrijwillige verwerving van landbouwgronden gaan zeer wel samen. Deze procedure biedt namelijk grote voordelen op het gebied van coördinatie en afstemming van besluitvorming en de versneling van procedures. Voor vrijwillige grondverwerving wordt een zorgvuldig traject doorlopen.

In de rijksprojectenprocedure is de eerstvolgende stap de vaststelling van een rijksprojectbesluit voor de Hedwigepolder, bestaande uit een plan, een onderbouwing en een MER-studie. Het ontwerp van het rijksprojectbesluit is in voorbereiding en zal ter inzage worden gelegd. Dit zal echter niet zoals gepland dit jaar plaatsvinden maar in de eerste helft van 2008. De reden hiervoor is dat het project meer inhoudelijke voorbereiding vereist dan eerder was voorzien.

Alles is erop gericht om in 2010 gestart te zijn met het natuurherstel langs de Westerschelde. De bijgevoegde interpretatieve verklaring geeft binnen de kaders van het betreffende verdrag maximaal de tijd voor grondverwerving op basis van vrijwilligheid voor de Hedwigepolder. Er zullen geen landbouwgronden onteigend worden voordat overleg met de Kamer heeft plaatsgevonden. Dat betekent dat ik de komende anderhalf jaar het natuurherstel tracht te realiseren door vrijwillige grondverwerving. Mocht half 2009 onverhoopt blijken dat langs die weg niet of niet voldoende voortgang wordt gerealiseerd met het natuurherstel, dan treed ik in overleg met uw Kamer.

Ik wil benadrukken dat de zeer gunstige financiële voorwaarden die ik nu bied voor de verwerving van de landbouwgrond en de voor Zeeland voordelige investeringen in de infrastructuur onderdeel zijn van het totaalpakket voor de Westerschelde.

Met uw voorstel om 5 jaar na inwerkingtreding van het verdrag de afspraken met betrekking tot het natuurherstel te evalueren en de Kamer daarover te informeren, kan ik instemmen. Bovendien zullen de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en ik jaarlijks een voortgangsrapportage over de uitvoering van de ontwikkelingsschets naar uw Kamer sturen.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg

De Minister-president van het Koninkrijk der Nederlanden biedt de Minister-president van de Vlaamse Regering zijn complimenten aan en heeft de eer om namens de Nederlandse Regering aan de Minister-president van de Vlaamse Regering een voorstel te doen over de uitlegging, alsmede de toepassing door Nederland, van het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Vlaams Gewest betreffende de uitvoering van de ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium, ondertekend op 21 december 2005 te Middelburg (hierna: het Verdrag).

Het genoemde voorstel vloeit voort uit de wensen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, die tot uitdrukking zijn gebracht tijdens het overleg met de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit en de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat op 3 december 2007. Uit informele contacten tussen Nederland en Vlaanderen is gebleken, dat Vlaanderen enerzijds aandringt op een snelle, integrale en onvoorwaardelijke goedkeuring van de Verdragen zodat de samenhang tussen het drieluik veiligheid, toegankelijkheid en natuurlijkheid gewaarborgd wordt en anderzijds, dat Vlaanderen bereid is vanuit goed nabuurschap elementen aan te reiken die het Nederland toelaten tegemoet te komen aan de bekommernissen van de Tweede Kamer en die Nederland in staat stellen de middelen en ruimte in het Verdrag te benutten om op de meest geschikte wijze tot invulling van de verdragsverplichtingen over te gaan. De Minister-president van het Koninkrijk der Nederlanden is de Minister-president van de Vlaamse Regering hoogst erkentelijk voor dit aanbod en beschouwt het hierna omschreven voorstel als een invulling daarvan.

De Minister-president van het Koninkrijk der Nederlanden benadrukt, dat het hierna omschreven voorstel tot uitlegging en uitvoering de gelding van het Verdrag onverlet laat en, meer specifiek, dat dit voorstel de onderlinge samenhang tussen de tenuitvoerlegging van de in het Verdrag genoemde projecten en werken niet beïnvloedt. Tegen deze achtergrond wordt geconstateerd, dat de relatie tussen, enerzijds, artikel 3, derde en vierde lid, en anderzijds, artikel 3, tweede lid, met zich meebrengt dat de werken bedoeld in artikel 3, tweede lid, ten laatste in 2010 moeten zijn uitgevoerd of in uitvoering moeten zijn genomen. Artikel 4, achtste lid van het Verdrag regelt voorts de verwezenlijking van de in artikel 3 omschreven projecten en werken binnen de aldaar bepaalde termijnen. De toepassing van artikel 4, achtste lid, blijft onverlet, waarbij echter wordt benadrukt dat, overeenkomstig artikel 3, derde en vierde lid van het Verdrag in relatie tot artikel 3, tweede lid van het Verdrag, de projecten in het Zwin en de Hertogin Hedwigepolder in Vlaanderen reeds van start zijn gegaan en voor wat Nederland betreft in 2010 van start moeten zijn gegaan en in uitvoering moeten zijn genomen. Voor zover Nederland voorts door de toepassing van de rijksprojectenprocedure invulling geeft aan Artikel 4, achtste lid, geldt, dat er ten behoeve van de verwezenlijking van de in Artikel 3, tweede lid, omschreven natuurmaatregelen in het Zwin en de Hertogin Hedwigepolder, geen landbouwgronden onteigend worden voordat overleg tussen de Nederlandse Regering en de Tweede Kamer van de Staten-Generaal heeft plaatsgevonden, op basis van een met redenen omklede regeringsnota.

De Minister-president van het Koninkrijk der Nederlanden heeft de eer voor te stellen dat, indien het in deze brief omschreven voorstel aanvaardbaar is voor de Minister-president van de Vlaamse Regering, deze brief en het antwoord daarop van de Minister-president van de Vlaamse Regering de overeenstemming tot uitdrukking brengen tussen de partijen bij het Verdrag met betrekking tot de uitlegging van het Verdrag en de toepassing van zijn bepalingen.

De Minister-president van het Koninkrijk der Nederlanden maakt van deze gelegenheid gebruik om de Minister-president van de Vlaamse Regering de uitdrukking van zijn bijzondere hoogachting aan te bieden.

's-Gravenhage, 6 december 2007