



HEDWIGEPOLDER

22

JOOP VAN HOUW/RWIS

EEN TERUGBLIK OP HET MER VOOR DE HERTOGIN HEDWIGEPOLDER

TOETS 02 15

DE KWESTIE- HEDWIGEPOLDER

Het besluit over te gaan tot herinrichting van de Hertogin Hedwigepolder (kortweg Hedwigepolder) is 12 november 2014 onherroepelijk geworden. Op die datum heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de beroepen tegen het rijksinpassingsplan Hertogin Hedwigepolder ongegrond verklaard. Dit betekent dat de Hedwigepolder, na aankoop door de staat, onder water kan worden gezet voor de aanleg van 295 ha nieuwe getijdennatuur. De uitspraak markeert het slot van een lang proces en maakt een einde aan de lang slepende procedurele voorbereidingen van het ontpolderen van de polder.

Luc Koks en Lex Runia

De strijd om de Hedwigepolder werd niet alleen in de rechtszaal gestreden op basis van heel veel papier, maar ook in de media en de politiek. In de grote stapel papier was ook een omvangrijk MER aanwezig. De casus Hedwigepolder en de daarvoor uitgevoerde milieueffectrapportage is interessant vanwege de jarenlange juridische, politieke en publicitaire strijd. Zeker zo boeiend is het gegeven dat het MER heeft gediend als basis voor besluiten in twee landen (België en Nederland), de aard van de voorgenomen activiteit (ontpolderen voor getijdennatuur) en de effecten op Natura 2000 (aantasten bestaand gebied ten gunste van uitbreiding). Deze aspecten maken de Hedwigepolder en de daarvoor doorlopen m.e.r.-procedures een leerzame casus. In dit artikel is een aantal aspecten van de milieueffectrapportage Hedwigepolder beschreven.

Voorgeschiedenis van de Hedwigepolder

Aan de uitspraak van de Raad van State gaat een lange voorgeschiedenis vooraf. De Hedwigepolder ligt aan de Schelde tussen de grens met België en natuurgebied het Verdronken Land van Saeftinghe. Het terrein van circa 300 ha is in 1907 ingepolderd; de polder is een van de jongste in Zeeland. In 2007 stelde het kabinet Balkenende IV voor de Hedwigepolder en het noordelijk deel van de Belgische Prosperpolder te ontpolderen. In het rapport 'Voorstel voor natuurontwikkelingsmaatregelen ten behoeve van de Ontwikkelingsschets 2010 voor het Schelde-estuarium' is de Hedwigepolder voor het eerst genoemd als een van de maatregelen voor natuurontwikkeling in grotere gebieden. Die waren nodig om het streefbeeld voor natuurlijkheid van de Westerschelde in 2013 te realiseren.

In de 'Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium' is voor het oostelijk deel van de Westerschelde de Hedwigepolder aangewezen en voor het noordelijk deel de Prosperpolder, als de meest geschikte locaties voor de vereiste grootschalige natuurontwikkeling. Na publieke en politieke commotie kwamen de voorbereidingen van de ontpoldering tot stilstand en werd nieuw onderzoek uitgevoerd naar noodzaak en eventuele alternatieven. Uit dit onderzoek naar alternatieven kwam de Hedwigepolder in samenhang met de Prosperpolder naar voren als de enige geschikte mogelijkheid. Op basis van het alternatievenonderzoek in 2009 en de eventuele bijdragen van buitendijkse maatregelen voor natuurherstel, heeft het kabinet-Rutte II uiteindelijk in 2012 besloten het oorspronkelijke voorstel tot ontpolderen van de Hedwigepolder tot uitvoering te brengen. Vervolgens is in de periode tussen 2012 en 2014 de planologische procedure doorlopen, die heeft geleid tot het 'Rijksinpassingsplan Hertogin Hedwigepolder' en het bijbehorende inrichtingsplan.

DE AUTEURS

Luc Koks (06-20544939, luc.koks@anteagroup.com) is senior adviseur water bij Antea Group en Lex Runia (0162-487395, lex.runia@anteagroup.com) is senior adviseur bij Antea Group en tevens redactielid van *Toets*.

Het slot van de juridische en publicitaire oorlog was de procedure bij de Raad van State. Tegenover het omvangrijke Rijksinpassingsplan met MER werden door de voornaamste opponent eigen, omvangrijke onderzoeksrapporten ingebracht. Hierin werden de resultaten van het MER bestreden. In de procedure hield het MER stand en samen met het advies van de Commissie m.e.r., vormde dit een belangrijke basis voor de uitspraak van de Raad van State.

Eén project, twee landen, twee besluiten

Een rode draad in het proces is de samenwerking – soms met enige spanning – tussen België (Vlaanderen) en Nederland. Vlaanderen wil de haven van Antwerpen bereikbaar houden en beide landen staan aan de lat voor de kwaliteit van de natuur in het Schelde-estuarium. De staat van instandhouding van het Natura 2000-gebied maakt maatregelen noodzakelijk. Geconcludeerd is dat zonder uitbreiding van het areaal, het niet mogelijk is om de natuurdoelen voor estuariene natuur te realiseren. Dit is de reden voor de ontpoldering. Na ontpolderen (start mei 2016) gaan de Hedwigepolder (Nederland) en de Prosperpolder (Vlaanderen) samen één grensoverschrijdend onderdeel worden van het Natura 2000-gebied Westerschelde en Saeftinghe.

Omdat het één project is, is tien jaar geleden gekozen om één MER te maken dat kon dienen voor de besluiten in twee landen. De startnotitie voor de m.e.r.-procedure is – nog onder de oude m.e.r.-procedure – in 2006 gepubliceerd. Bij het opstellen van het advies voor richtlijnen werkte de Commissie m.e.r. in 2006 samen met haar Vlaamse counterpart, het Vlaamse ministerie dat verantwoordelijk is voor de kwaliteit van MER'eren. Na vaststelling van de richtlijnen werd een omvangrijk MER opgesteld waarin de beide polders als één projectgebied zijn beschouwd. Dit MER is in 2007 de basis geweest van het Vlaamse besluit om over te gaan tot ontpoldering van de Prosperpolder. Zoals bekend kwam het in Nederland toen niet tot een formeel besluit. Door de jarenlange vertraging in de besluitvorming moest – nadat het kabinet-Rutte II in 2012 ten langen leste het besluit had genomen de ontpoldering daadwerkelijk te laten plaatsvinden – alsnog het MER in procedure worden gebracht. Omdat het MER een aantal jaren op de plank had gelegen en inmiddels de ontpolderingswerkzaamheden in de Prosperpolder al in gang waren gezet, was het noodzakelijk om in 2013 het MER te actualiseren, aan te vullen en aan te scherpen voor het Nederlandse deel van het projectgebied. Ook voortschrijdend inzicht over de inrichtingsplannen en jurisprudentie (bijvoorbeeld aangaande stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden) maakten een actualisatie noodzakelijk. Zo ontstond een MER dat in twee vormen op twee verschillende momenten ten grondslag lag aan besluiten in twee landen.

Ontpolderen voor getijdennatuur

Wat waren en zijn de beoogde natuurdoelen voor de Hedwigepolder? Tijdens de procedure werd duidelijk dat er een verschil kan bestaan tussen het normale gebruik van sommige ecologische begrippen en termen, en de juridische lading daarvan. In de casus Hedwigepolder deed zich dit vooral voor bij de begrippen die te maken hebben met natuur in een estuarium, zoals 'estuariene natuur' en 'intergetijdengebied'.

De Hedwigepolder is onderdeel van estuarium de Westerschelde. In een estuarium (het gehele gebied met getijden en gradiënten, van hoog naar laag, van zout naar zoet, van veel en weinig dynamiek) komt onder andere het habitatype H1130 estuaria voor, dat bij een nagenoeg gelijke naam een heel andere inhoudelijke betekenis heeft. In een gebied dat onder invloed staat van getijden (zoals een estuarium) zijn de habitattypen vooral gerelateerd aan de aard, frequentie en duur van inundatie (dus de hoogte ten opzichte van de getijden), het zoutgehalte en de samenstelling van het substraat. Estuariene natuur bestaat dan uit de gehele reeks: van hoge en nog maar zeer incidenteel overstromde schorren, tot permanent watervorende kreken en geulen (niet alleen uit het habitatype estuaria). Van deze reeks is het intergetijdengebied maar een deel; alleen tussen gemiddeld hoog en gemiddeld laag water.

Voor estuariene natuur is een aantal habitattypen benoemd met een strikte beschrijving waaraan ze moeten voldoen. De hoogste delen die niet of nauwelijks meer overstromen, maken dus wel deel uit van de estuariene natuur, maar lijken strikt genomen niet meer te behoren tot het intergetijdengebied. In het geval van de Hedwigepolder – waarbij de discussie voor een belangrijk deel ging over de mate van doelbereik – kan het onbedoeld (vanuit juridisch oogpunt) ‘losjes’ hanteren van ecologische begrippen tot problemen leiden. Andersom kan dit een aangrijpingspunt zijn voor opposenten. De ecologische vanzelfsprekendheid kan derhalve afwijken van de juridische waarheid.

Ontpolderen voor getijdennatuur

Het graven van een geul en het verwijderen van dijken rond de polder brengen de polder onder invloed van eb en vloed. Bij elke vloed stroomt sedi-

menthoudend water de polder in en een deel van het sediment blijft achter als het water bij eb de polder uitstroomt. Dit proces van opslibbing en de patronen van geulen en hogere delen die daardoor ontstaan, is bepalend voor de natuur en de habitattypen die zich in de polder kunnen ontwikkelen. Natuurdoelen voor estuariene natuur in de Hedwigepolder zijn de ontwikkeling van estuaria, zilte pionierbegroeiingen, slijkgrasvelden en schorren en zilte graslanden. Deze habitattypen volgen elkaar op in een successie die wordt aangestuurd door opslibbing en vegetatieontwikkeling. Dit is een complex proces dat onder andere afhankelijk is van: slib- en zandgehalten in het instromende water, bezinksnelheden van zand en slib, stroomsnelheden gedurende de getijdenslag, effecten van golfwerking bij stormen en effecten van vegetatievestiging. De wisselwerking tussen al deze parameters is bepalend voor de uiteindelijke snelheid waarmee habitattypen kunnen ontstaan en weer verdwijnen, en daarmee voor prognose van een modelmatige benadering van dit proces.

Gevoed door wetenschappelijke inbreng en inzichten is ten behoeve van het oorspronkelijke MER een modelmatige benadering uitgevoerd van de abiotische ontwikkeling in de voormalige polder. Deze vormt de basis voor het ontstaan van genoemde habitattypen en het tempo waarin de ontwikkeling kan plaatsvinden. Zoals bij alle modellen, zijn hier de keuzen van de invoerparameters (bijvoorbeeld van het slibgehalte in het instromende water) mede bepalend voor de uitkomsten. Bij de actualisatie van het MER is ervoor gekozen geen nieuwe modelberekeningen uit te voeren. Deze keuze is gemaakt na een bijeenkomst waarin een aantal experts concludeerde dat nieuwe modelberekeningen weinig zouden toevoegen. Over het bestaan van deze door morfologie gestuurde successie bestaan weinig twijfels; over de snelheid ervan, de variabelen die deze snelheid bepalen en de patronen





Joop van Houwelingen/RWS

van geulen en schorren die zullen ontstaan, bestaat minder duidelijkheid. De conclusie was echter dat er voldoende informatie beschikbaar was om het besluit te kunnen nemen.

Tempo van opslibben

Vervolgens is het tempo van opslibben uitgebreid onderwerp van discussie geweest in de juridische procedures rond het Rijksinpassingsplan. Door de opponent is een contra-expertise uitgevoerd waarin, met gebruikmaking van een aangepast beschikbaar model, is aangegeven dat het tempo van opslibben (veel) hoger zou zijn dan volgens de bij het MER gevoegde modelberekening. Met daarbij als conclusie dat door het hoge tempo van opslibben de natuurdoelen niet zouden worden gehaald en dat er dus geen noodzaak was om over te gaan tot ontpolderen. De contra-expertise was voor de initiatiefnemer aanleiding nogmaals een aantal experts te consulteren. Zij kwamen gezamenlijk tot de conclusie dat er geen twijfel over bestaat dat de polder zal opslibben, maar dat over tempo en patronen onzekerheden blijven bestaan. Het tempo van opslibben op al hoge delen is nog maar heel laag, maar ontpolderen zal wel degelijk leiden tot de gewenste natuur. Interessante waarneming bij de contra-expertise is de discrepantie tussen de uitkomsten van dat onderzoek (die redelijk in lijn lagen met die van het MER) en dat wat er in de pers over werd gemeld. Hier werd de suggestie gedaan dat de polder binnen de kortste keren zou zijn veranderd in één groot rietveld zonder waarde voor de doelstellingen van het Natura 2000-gebied. Uiteindelijk oordeelde de Raad van State dat er voldoende informatie beschikbaar was om het besluit te kunnen nemen.

Discussie over haalbaarheid

Met het ontpolderen van de Hedwigepolder wordt ongeveer 300 ha toegevoegd aan het Natura 2000-gebied Westerschelde en Saeftinghe. Er ontstaat nieuwe natuur die voldoet aan de kenmerken van de habitattypen

waarvoor instandhoudingsdoelstellingen gelden. Om de aanleg mogelijk te maken, moet een klein deel van de bestaande, beschermde habitattypen worden vernietigd: de geul naar de polder gaat voor een deel door beschermde schorren langs de Scheldedijk. Dit gegeven leidde tot een discussie over de juridische haalbaarheid van de inrichtingsingreep. Vanwege de ruime inhoud van het habitatype estuaria als een van de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied, kon echter worden verantwoord dat bij vergraven van de Scheldeschorren tot ondiepe geulen sprake zou zijn van een-op-een omvorming van natuurtypen die onder hetzelfde habitatype vallen. Bovendien wordt met deze ingreep een nieuw begin gemaakt met een deel van de dynamische successie vanuit ondiep water naar pioniervegetaties en de daarop volgende successiestadia. Wat ook hier bevreedend was, was dat de ecologische vanzelfsprekendheid van de meerwaarde van de ontpoldering op een juridische manier moest worden gemotiveerd.

Geleerde lessen

Het zou vreemd zijn als een weerbarstig proces dat heeft geleid tot de ontpoldering van de Hedwigepolder, geen lessen voor de toekomst zou hebben opgeleverd. Wat in ieder geval duidelijk is geworden, is dat gedegen onderzoek loont. Bij tussentijdse toetsingen kan daar geregeld en met succes op worden teruggevallen, tot en met de eindtoets. Het is daarbij van groot belang de wetenschappelijke staat van kennis up-to-date te houden. Verder zijn ogenschijnlijke details als het definiëren van begrippen in de kerndoelstellingen van het onderhavige project, erg belangrijk. Zeker als een juridische strijd en mogelijk dito 'haarkloverij' worden verwacht. Voor de resterende interpretatieruimte op wetenschappelijk en juridisch vlak is het zaak eenduidigheid in de benadering te bereiken en te bewaren. Gebleken is dat consultatie van de nodige ervaringsdeskundigen kan leiden tot een standvastige lijn die tot het eind toe heeft standgehouden. ■