

Gebiedsontwikkeling Perkpolder

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

15 februari 2008 / rapportnummer 1524-97

1. OORDEEL OVER HET MER

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Hulst en de provincie Zeeland hebben het voornemen om in het gebied 'de Kop van Hulst' een aantal nieuwe functies te ontwikkelen, waaronder realisatie van een jachthaven, de bouw van woningen en aanleg van een golfbaan. Daarnaast heeft Rijkswaterstaat Zeeland plannen om de landbouwpolders grenzend aan de voormalige veerhavens van Perkpolder om te zetten naar natuur en de primaire waterkering binnenwaarts te verleggen. Tenslotte is de provincie voornemens de N60 te herprofilen tot een éénbaansweg met twee rijstroken.¹ Het geheel wordt de 'Gebiedsontwikkeling Perkpolder' genoemd. Vanwege de omvang van diverse activiteiten is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. Het MER dient als informatie voor de besluitvorming over het bestemmingsplan door de gemeenteraad van Hulst.²

De Commissie is van oordeel dat de essentiële informatie op plan-m.e.r. niveau in het MER aanwezig is. Het MER is helder van opzet en goed leesbaar. De Commissie acht het detailniveau van de informatie echter onvoldoende om tevens als besluit-MER voor het planonderdeel 'golfbaan' te kunnen dienen.

Ook blijkt uit het MER blijkt dat het voornemen mogelijk significante gevolgen heeft voor vogels en zeehonden, door toename van betreding van zandplaten. Het bevoegd gezag zal bestuurlijk moeten borgen dat er geen toename van deze verstoring zal plaatsvinden. Een betredingsverbod van zandplaten, alsmede een effectieve handhaving van dit verbod, is een belangrijk middel om verstoring te beteugelen. Indien er in het bestemmingsplan geen zekerheid kan worden gegeven over deze mitigerende maatregelen is het nodig om de ADC-fase uit de Habitattoets te doorlopen.

In hoofdstuk 2 wordt het oordeel van de Commissie nader toegelicht en geeft de Commissie suggesties voor het vervolgproces.

2. TOELICHTING OP HET OORDEEL EN AANBEVELINGEN

2.1 Golfbaan, detailniveau van informatie

De Commissie acht de informatie op hoofdlijnen, zoals die over de golfbaan wordt gegeven in het MER, voldoende voor plan-m.e.r.-niveau. Voor een besluit-m.e.r. acht de Commissie het detailniveau van de informatie onvoldoende. Uit het MER blijkt niet wat de inrichting van de golfbaan wordt en wat dit voor effecten heeft op bodem (grondbalans), natuur(doelstellingen), water(huishouding) en overige milieueffecten. Dit betekent dat er in dit plan-MER onvoldoende milieu-informatie is om de bestemming golfbaan als definitieve eindbestemming vast te leggen.

In het voorontwerp bestemmingsplan is de golfbaan deels bestemd als 'Natuur' met aanduiding 'golfbaan' (dit is een definitieve eindbestemming), deels

¹ Deze is voor het huidige gebruik overgedimensioneerd.

² Het betreft een zogeheten gecombineerd plan-MER/besluit-MER. Verdere technische gegevens over de m.e.r.-procedure staan beschreven in bijlage 1.

als 'Agrarisch gebied' met 'wijzigingsbevoegdheid golfbaan'. Voor dit laatste deel is voor aanleg van een golfbaan nog een wijzigingsplan (conform art. 11, eerste lid, WRO) nodig. Aan dit wijzigingsplan kan de besluit-m.e.r.-plicht gekoppeld zijn.

Indien ervoor wordt gekozen om voor de hele golfbaan een wijzigingsbevoegdheid of uitwerkingsbevoegdheid op te nemen in het bestemmingsplan, is de informatie in dit MER voldoende. Voor het wijzigings- of uitwerkingsplan ten behoeve van de aanleg van een golfbaan is dan in een later stadium nog een besluit-m.e.r. nodig.³ In diverse inspraakreacties wordt gewezen op (negatieve) effecten van een golfbaan; deze effecten zullen voor het besluit-MER onderzocht moeten worden.⁴

■ De Commissie adviseert het totale gebied van de golfbaan in het definitieve bestemmingsplan op te nemen als gebied met wijzigings- of uitwerkingsbevoegdheid 'golfbaan'.

2.2 Natuur en passende beoordeling

De Commissie onderschrijft de conclusies uit de passende beoordeling. Zij plaatst hier echter drie kanttekeningen bij. Deze betreffen:

- de mogelijke toename van verstoring van vogels en zeehonden door betreding van zandplaten;
- de berekening van de oppervlakte kwalificerende habitat;
- de afname van foerageergebied voor niet-broedvogels.

Verstoring van vogels en zeehonden op zandplaten

Door betreding van zandplaten worden vogels en zeehonden verstoord. Door verschillende activiteiten in de Westerschelde, waaronder het project Perkpolder, kan deze betreding toenemen. Er kan hierdoor sprake zijn van een significant negatief gevolg voor Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten⁵.

In het MER wordt hiervoor als mitigerende maatregel een zoneringsplan met een betredingsverbod voorgesteld. Goede handhaving van een dergelijk verbod is hierbij essentieel. Een dergelijk zoneringsplan is (nog) niet uitgewerkt. Rekening houdend met de uitspraak van de Raad van State over bedrijventerein Linderveld⁶ moeten de in het MER genoemde noodzakelijke maatregelen geborgd worden. Het is wellicht mogelijk dit als bepaling in het bestemmingsplan op te nemen of in de Natuurbeschermingswetvergunning te regelen, die voor deze activiteit noodzakelijk is.

De Commissie adviseert in overleg te treden met andere overheden rond de Westerschelde om te bepalen of met een zonerings- en handhavingplan voldoende zekerheid kan worden gegeven dat significante gevolgen zijn uit te sluiten. Indien dat het geval is moet bestuurlijk worden geborgd dat een betredingsverbod voor de zandplaten in de Westerschelde wordt ingesteld en gehandhaafd.

³ Tijdens de toetsing heeft de Commissie een toelichting gevraagd van de gemeente Hulst over de te volgen procedure voor de golfbaan. De gemeente heeft mondeling aangegeven in het definitieve bestemmingsplan inderdaad de gehele golfbaan op te willen nemen door middel van een wijzigings- of uitwerkingsbevoegdheid.

⁴ Er wordt onder meer gewezen op overlast door golfballen in gewassen, gebruik van zoet water voor beregening en toename van zoute kwel, zie onder andere reacties 3, 5, 8, 13, 15, 16, 17, 20, 31.

⁵ Het gaat onder andere om Gewone Zeehond en Bergeend.

⁶ ABRvS, 22 maart 2006, nr. 200502510/1.

Indien de mitigerende maatregelen niet geborgd worden, en daardoor significante gevolgen van het plan voor kwalificerende soorten of habitats niet uitgesloten zijn, moeten de stappen uit de ADC-fase⁷ van de Habitattoets worden doorlopen. Het is niet verplicht de resultaten van de ADC-fase in het MER op te nemen.

- De Commissie adviseert vóór het bestemmingsplan wordt vastgesteld te bepalen hoe het betredingsverbod wordt geborgd. Indien er geen zekerheid kan worden gegeven over borging van deze mitigerende maatregelen, is het noodzakelijk om de ADC-fase te doorlopen.

Oppervlakte kwalificerende habitat

Wanneer het strand zou worden uitgebreid gaat er volgens het MER 38 ha kwalificerende habitat (intergetijdengebied) verloren. Dit is een significant gevolg. Omdat er een alternatief is zonder significante gevolgen, namelijk het plan zonder uitbreiding van het strand, komt het strand, in lijn met de natuurwetgeving, te vervallen. Daarmee is er in het uiteindelijke plan geen oppervlakteverlies van kwalificerende habitat. Los van het al dan niet aanleggen van het strand zijn echter de berekeningen van oppervlakte aan te leggen natuur, zoals die in het MER worden gegeven, niet consistent.⁸

In het MER wordt gesteld dat (bij realisatie van het plan inclusief het strand) de aanleg van 110 ha nieuwe natuur tegenover het verlies van de 38 ha intergetijdengebied staat (par. 6.7.2). Deze 110 ha bestond in het oorspronkelijke plan uit 75 ha buitendijkse natuur en 35 ha binnendijkse natuur.

De binnendijkse natuur zal zich niet ontwikkelen tot intergetijdengebied. Bovendien wordt van de binnendijkse 35 ha in het VKA slechts 18-20 ha aangelegd, in verband met de veiligheidseisen aan de golfbaan (par. 6.12.4 van het MER). Hiermee komt het totaal aan natuurontwikkeling op circa 95 ha in plaats van 110 ha. Dit is in het MER niet overal consequent doorgevoerd.

Voor de buitendijkse natuur geldt dat de Veerhaven Perkpolder (de 'natte' veerhaven en het veerplein) in 1998 is aangewezen voor het natuurcompensatieprogramma voor de verruiming van de vaarweg Westerschelde. In 2002 is vervolgens 18 ha ten oosten van de veerhaven verworven (de Oostelijke Perkpolder). Daarna zijn hieraan nog delen van de Noordhofpolder en de Noorddijkpolder toegevoegd, waarmee de totale oppervlakte mogelijk aan te leggen buitendijkse natuur op 75 ha kwam.

In het MER en bestemmingsplan hebben de huidige veerhaven en het veerplein geen mogelijkheden meer voor natuurontwikkeling. Dat betekent dat er minder dan 75 ha gerealiseerd wordt. Een deel van het overblijvend gebied is bovendien al aangewezen als natuurcompensatie voor de Westerschelde, en mag dus niet meer meegeteld worden als compensatie voor nieuwe ontwikkelingen (zoals het strand).

- De Commissie adviseert, om mogelijke misverstanden te voorkomen, in het definitieve bestemmingsplan de oppervlakten nieuwe natuur duidelijk te benoemen.

⁷ Dit houdt op grond van art. 19g en 19h van de Nbw respectievelijk in:

- A: zijn er Alternatieve oplossingen voor een project of handeling?
- D: zijn er Dwingende redenen van groot openbaar belang waarom het project toch gerealiseerd moet worden?
- C: welke Compenserende maatregelen zullen dan getroffen worden om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft?

⁸ Ook in inspraakreacties 23 en 24 wordt gewezen op onduidelijkheden in de 'hectareboekhouding'.

Afname foerageergebied kwalificerende niet-broedvogels

In de passende beoordeling wordt aangegeven dat het verlies van foerageergebied voor niet-broedvogels door aanleg van het strand dusdanig gering is, dat dit niet significant is. Hierbij wordt uitgegaan van de 'Waardenborg-norm', die stelt dat een afname van minder dan een bepaald percentage niet significant is. De Commissie merkt echter op dat deze methode nog ter discussie staat. Vooral nog gaat de Commissie er van uit, dat voor soorten met een ongunstige staat van instandhouding iedere afname als significant moet worden beschouwd. In dit project gaat het om de Scholekster en de Steenloper. De Commissie kan de conclusie dat er geen significante gevolgen zijn voor niet-broedvogels dan ook alleen onderschrijven voor het alternatief zonder uitbreiding van het strand (zie ook het vorige punt).

2.3 Natuurontwikkeling

Het is nog niet zeker hoe de in het plan beschreven natuur in het plan zich zal gaan ontwikkelen. Voor de Oostelijke Perkpolder zal dit voor een belangrijk deel worden bepaald door de plaats en afmetingen van de opening in de huidige hoofdwaterkering, de wijze waarop zal worden voorgeprofileerd in het gebied en de wijze waarop eventuele geleiding van water zal plaatsvinden (het vastleggen van hoofdgeulen). Voor de Westelijke Perkpolder is nog onbekend of er wel of niet een verbinding met de Westerschelde komt en zo ja, wat voor getijslag er wordt nagestreefd. De gewenste natuur heeft tijd nodig om zich te ontwikkelen, terwijl ook ongewenste (neven)effecten⁹ zich pas op langere termijn zullen manifesteren.

De werkzaamheden zullen worden aanbesteed door middel van een Design&Construct(D&C)-contract¹⁰.

De Commissie wijst erop dat er inhoudelijke eisen aan natuurcompensatie worden gesteld. Zowel vanwege de hierboven beschreven onzekerheden als vanwege de aanbesteding door middel van een D&C-contract is het belangrijk een goed toetsingskader te hebben met meetbare, aantoonbare en controleerbare eisen ten aanzien van de hoofdwaterkering en de gewenste binnen- en buitendijkse natuur. In paragraaf 7.5 van het MER wordt hiervoor een goede aanzet gedaan.

⁹ Ongewenste effecten kunnen bijvoorbeeld zijn: het ontstaan van ongewenste erosiegeulen of het onvoldoende ontstaan van geulen in de Oostelijke Perkpolder, onvoldoende doorstroming en ongewenste aanslibbing in delen van de Westelijke Perkpolder en onvoorziene zoute kwel binnendijks van de nieuwe hoofdwaterkering.

¹⁰ In een Design&Construct-contract vallen zowel het ontwerp als de uitvoering onder de verantwoordelijkheid van de aannemer.

2.4 Kwaliteit waterbodem

In paragraaf 6.3.5 van het MER staat dat de voormalige veerhaven bij aanleg van de jachthaven gebaggerd moet worden. Hierbij zal gekozen moeten worden voor een methode waarbij negatieve gevolgen voor de Westerschelde worden voorkomen.¹¹ De afvoerbestemming en de verwerkingsmethode verdienen nadere aandacht bij verdere besluitvorming. Daarnaast zal het nodig zijn de ontwikkeling van de water- en bodemkwaliteit in de jachthaven te monitoren in verband met mogelijke gevolgen voor de Westerschelde.

- De Commissie adviseert tijdig onderzoek te doen naar de mate van verontreiniging van het havenslib en aan de hand hiervan de meest geëigende baggermethode te bepalen. Daarnaast adviseert de Commissie een monitoringsprogramma op te stellen voor de ontwikkeling van de bodem- en waterkwaliteit van de jachthaven, om effecten op het Natura 2000-gebied te voorkomen.

2.5 Nautische veiligheid

In het onderliggende rapport van TERP Advies is voldoende informatie aanwezig om de mogelijke effecten van het gebruik van de jachthaven te beoordelen. Dit is enerzijds doorvertaald naar de passende beoordeling en anderzijds voor het aspect nautische veiligheid opgenomen in de paragrafen 6.12.3 en 7.5.2 van het MER. Het overzicht van maatregelen waaraan volgens het advies van TERP aan voldaan moet worden is echter aanzienlijk uitgebreider dan in het MER opgenomen.

- De Commissie adviseert in overleg met andere overheden (Rijkswaterstaat directie Zeeland, De Gemeenschappelijke Nautische Autoriteit en de Vlaamse en Nederlandse Loodsenorganisaties) afspraken te maken over de uitvoering van de door TERP aanbevolen maatregelen.

2.6 Overige opmerkingen

In diverse inspraakreacties¹² wordt aangegeven dat de effecten van aanvoer van grond over de weg ten onrechte niet in beeld is gebracht. Deze grondaanvoer betreft vooral de primaire waterkering en mogelijk de golfbaan. Voor beide projecten dient nog een besluit-m.e.r. doorlopen te worden, waarin ook effecten van de aanleg onderzocht moeten worden.

¹¹ Bijvoorbeeld door het tijdelijk afsluiten van de havenmond tijdens de baggerwerkzaamheden.

¹² Inspraakreacties 18 en 19, zie bijlage 2.

BIJLAGE 1: Projectgegevens

Initiatiefnemer: College van B&W Hulst, Provincie Zeeland, Rijkswaterstaat Zeeland en Waterschap Zeeuws-Vlaanderen

Bevoegd gezag: Gemeenteraad van Hulst (coördinerend gezag) en Gedeputeerde Staten van de provincie Zeeland

Besluit: Alle activiteiten worden vastgelegd in het bestemmingsplan. Ten behoeve van de golfbaan ('gebied met wijzigings- of uitwerkingsbevoegdheid golfbaan') en het verleggen van de primaire waterkering zal nog een besluit m.e.r. nodig zijn voor respectievelijk het wijzigings- of uitwerkingsplan en het dijkverleggingsplan.

Categorie Gewijzigd Besluit m.e.r. 1994: C10.3, C10.2, C12.1, C12.2, D1.2

Activiteit: Aanleg van een jachthaven, aanleg van een golfbaan, wijziging van een zeedijk, herprofilering van de N60. Daarnaast tevens bouw van woningen, aanleg van een recreatieve voorziening en natuurontwikkeling; deze vallen echter alle onder de drempel voor een m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteit.

Betrokken documenten: De Commissie heeft, naast het MER, de passende beoordeling en het voorontwerp bestemmingsplan geraadpleegd. 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 milieuomstandigheden of te onderzoeken alternatieven. Bijlage 2 geeft een lijst van insprekers.

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure: 23 februari 2005

aanvraag richtlijnenadvies: 28 februari 2005

ter inzage legging startnotitie: 24 februari 2005 tot 24 maart 2005

richtlijnenadvies uitgebracht: 28 april 2005

richtlijnen vastgesteld: 2 juni 2005

kennisgeving MER: 19 december 2007

aanvraag toetsingsadvies: 19 december 2007

ter inzage legging MER: 20 december 2007 tot 31 januari 2008

toetsingsadvies uitgebracht: 15 februari 2008

Werkwijze Commissie bij toetsing: Tijdens de toetsing inventariseert de Commissie eerst of het MER voldoet aan de (vooraf) gestelde eisen en beoordeelt zij de ernst van eventuele tekortkomingen. Daarbij staat de vraag centraal of voldoende informatie aanwezig is om het milieubelang een volwaardige plaats te geven bij de besluitvorming. Zo niet, dan is er sprake 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 aanbevelingen voor het bevoegd gezag. De Commissie beperkt zich hiermee in het advies tot hoofdzaken en gaat niet in op zaken van ondergeschikt belang.

Samenstelling van de werkgroep bij dit project:

mr. F.W.R. Evers (voorzitter)

ir. J.H.J. van der Gun

drs. S.R.J. Jansen

drs. G. Korf (werkgroepsecretaris)

ir. K.A.A. van der Spek

BIJLAGE 2: Lijst van inspraakreacties en adviezen

1. ZLTO afdeling Hulst, Hulst
2. Kroon & De Keijzer advocaten namens L.A. Verbrugge, J.A. Verbrugge-Verhage te Walsoorden en M.A. Verbrugge, Kloosterzande
3. E. Menu, Ossensisse
4. J.H.J. de Bakker, Walsoorden
5. F. Dobbelaar, St. Jansteen
6. Bleijko Betonindustrie B.V. Walsoorden
7. A.P.A. van Putte, woonplaats onbekend
8. C. en I. Heiszler, Walsoorden
9. M. Philipsen-Hermans en N. Philipsen mede namens A.H. Dieleman, M. van Kampen, P.H. Zwueste en P.R. Franken, Walsoorden
10. A.F.M. Broekmans, Hulst
11. J.P.H. Provoost (verslag mondelinge inspraakreactie), Walsoorden
12. Achmea Rechtsbijstand namens R.M.R. de Nijs, Walsoorden
13. Pachtersvereniging van Staatsgronden in Zeeuwsvlaanderen, Ossensisse
14. J.P.H. Provoost, Walsoorden
15. DAS Rechtsbijstand namens A.A.M. de Kock VOF, Walsoorden
16. DAS Rechtsbijstand namens E.L.H.A.M. Menu, Ossensisse
17. A.A.M. de Kock, Walsoorden
18. A. Molhoek, Walsoorden
19. A.E.A. en J.A.M. Vervaet, Walsoorden
20. Fractie Algemeen Belang Groot Hulst, woonplaats onbekend
21. Windpark Perkpolderhaven B.V. Bunnik
22. P. Dieleman, Terneuzen
23. Natuurbeschermingsvereniging De Steltkluut, Terneuzen
24. Zeeuwse Milieufederatie, Goes
25. Fam. Huisman, Walsoorden
26. W.A.J. de Waal, Gouda
27. J.P.A. Bogaert, Walsoorden
28. Philipsen, Walsoorden
29. ZLTO advies namens Mts. Van den Broek-Van de Plas, Ossensisse
30. Arag Rechtsbijstand namens L.H.M. Goense, Walsoorden
31. P.J.M. de Nijs, Walsoorden
32. P.M.J. Bertram, Walsoorden

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Gebiedsontwikkeling Perkpolder

De gemeente Hulst en de provincie Zeeland willen in het gebied 'de Kop van Hulst' een aantal nieuwe functies ontwikkelen, waaronder realisatie van een jachthaven, de bouw van woningen en aanleg van een golfbaan. Daarnaast wil Rijkswaterstaat Zeeland landbouwpolders grenzend aan de voormalige veerhaven van Perkpolder omzetten naar natuur en de primaire waterkering binnenwaarts verleggen. Tenslotte wil de provincie de N60 herprofilieren. Voor deze gehele 'Gebiedsontwikkeling Perkpolder' is een milieueffectrapport (MER) opgesteld.

ISBN: 978-90-421-2314-4