



Stichting Wetlands in het IJsselmeer

**Wetlands in het IJsselmeer, Thema Wet en Regelgeving**

**Tussenrapport inventarisatie kansen en belemmeringen binnen de  
wetgevingsgebieden**

Maart 2006

George van Overbeeke, IMSA Amsterdam  
Mariken Betsema, IMSA Amsterdam  
Hein Sas

Een brugproject van



Projectnr. Leven met Water: P2038

Projectnr. Delft Cluster: CT 04.41.11

**Stichting Wetlands in het IJsselmeer** is een samenwerking van ECORYS Nederland BV, GeoDelft en IMSA Amsterdam. ECORYS Nederland BV behoort tot de grootste economische onderzoek- en adviesbureaus ter wereld en richt zich met name op economisch onderzoek en advies op het gebied van vastgoed en regionale ontwikkeling, infrastructuur en mobiliteit, arbeid en sociaal beleid en macro en sectorbeleid. GeoDelft is als Groot Technologisch Instituut specialist in het doen van onderzoek op het gebied van grondmechanica, funderingstechniek en geo-ecologie. Het heeft op deze gebieden een internationale reputatie opgebouwd in onderzoek en advisering en vormt een schakelfunctie tussen wetenschap en praktijk. IMSA Amsterdam is een gespecialiseerd internationaal onderzoeks- en adviesbureau voor duurzaamheid en innovatie. IMSA kan maatschappelijke ontwikkelingen doorgronden en begrijpt de dynamiek tussen partijen. De IMSA-adviseurs hebben brede ervaring op het gebied van economie, techniek, biologie, natuurkunde en sociale wetenschappen.

**Subsidiegevers:**

Brugproject van Leven met Water en Delft Cluster

**Sponsors van Stichting Wetlands in het IJsselmeer:**

Boskalis

De Alliantie

DHV

ING Real Estate

Rabo Vastgoed

Sunergy Innoplan

Van Oord



ECORYS Nederland BV  
Postbus 4175  
3006 AD Rotterdam  
010 – 4538800



IMSA Amsterdam  
Van Eeghenstraat 77  
1071 EX Amsterdam  
020 - 5787600



GeoDelft  
Postbus 69  
2600 AB Delft  
015 – 2693500

ref. WET606

Copyright © Stichting Wetlands in het IJsselmeer

Alles uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt na toestemming van Stichting Wetlands in het IJsselmeer en onder vermelding van de bron;

Anything from this publication may be copied or transferred in any form after permission of Stichting Wetlands in het IJsselmeer.

# Voorwoord

Dit document is een van de resultaten van fase 1 van het project Wetlands in het IJsselmeer. Fase 1 is een haalbaarheidsstudie van de mogelijkheden voor herinrichting van het IJsselmeer.

## Projectopzet

Door wetenschappelijk onderzoek en het raadplegen van experts en stakeholders wordt inzicht verkregen in de huidige en toekomstige problemen in het IJsselmeergebied bij ongewijzigd beleid voor natuur, veiligheid en economie, en wordt een inschatting gemaakt van kansen en bedreigingen voortkomend uit het wettelijke kader. Vervolgens wordt gezocht naar innovatieve langetermijnoplossingen voor gesignaleerde problemen. De uitgangshypothese is dat door het aanleggen van wetlands (waaronder o.a. verstaan wordt ver(on)diepingen, moerassen, eilanden, luwtes, onregelmatige kusten, rietlanden etcetera) een drastische verbetering in natuur- en waterfuncties kan worden gerealiseerd, waarna 'rode' functies kunnen worden ingepast. Het project integreert onderzoek naar natuur, landschap, waterkwaliteit en -kwantiteit, veiligheid, klimaatverandering en economische gebruiksfuncties. In dialoog met experts en stakeholders wordt een visie tot herinrichting van het IJsselmeergebied ontwikkeld en getoetst op zijn maatschappelijk draagvlak.

Fase 1 bestaat uit de eerste ontwikkelingsstap: probleemverkenning, ontwerp van oplossingsrichtingen en toetsing van de maatschappelijke haalbaarheid daarvan.

## Beoogd resultaat

Beoogd resultaat van het project is een visie tot herinrichting van het IJsselmeergebied, gebaseerd op de oplossingsrichtingen en principes uit dit project en met het oog op het bereiken van een duurzame, robuuste situatie. Op basis van de bevindingen in fase 1 wordt duidelijk of er voldoende grond is voor het voortzetten van het project, gebaseerd op vooraf vastgestelde criteria.

De onderhavige rapportage behoort bij het onderzoeksthema Wet en regelgeving



## Inhoud

<b>Samenvatting .....</b>	<b>7</b>
<b>1 Inleiding.....</b>	<b>11</b>
<b>2 De Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) .....</b>	<b>13</b>
2.1. Criteria voor aanwijzing als Vogelrichtlijngebied .....	13
2.2. Criteria voor aanwijzing als Habitatrichtlijngebied .....	14
2.3. Vogelrichtlijngebieden en aangewezen soorten .....	15
2.4. Habitatrichtlijngebieden.....	17
2.5. Expert meeting .....	19
2.6 Stand van zaken .....	20
<b>3 Kaderrichtlijn Water (KRW).....</b>	<b>23</b>
3.1. Algemeen.....	23
3.2. Het IJsselmeer als sterk veranderd waterlichaam .....	23
3.3. Het GEP/MEP-stramien .....	25
3.4. Referentiewateren.....	26
3.5. Het implementatietraject van de KRW .....	27
<b>4 Ruimtelijke ordening en waterhuishouding .....</b>	<b>31</b>
4.1. Inleiding .....	31
4.2. Rijksbeleid .....	31
4.3. Provinciaal beleid .....	34
4.4. Waterhuishouding.....	37
4.5. Huidige staat en ontwikkelingen .....	40
4.6. Conclusie .....	42

<b>5 Conclusies.....</b>	<b>43</b>
5.1. Conclusies VHR .....	43
5.2. Conclusies KRW.....	43
5.3. Conclusies ruimtelijke ordening en waterhuishouding.....	44
5.4. Samenvattend .....	45
<b>Referenties .....</b>	<b>46</b>

## **Bijlagen: 1**

## Samenvatting

De wettelijke kaders die van toepassing zijn op dit project worden gevormd door Europese Richtlijnen (De Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water), en door regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening en waterhuishouding.

Op Rijksniveau behelst deze laatstgenoemde regelgeving de Integrale Visie IJsselmeergebied 2030 en de Nota Ruimte, op provinciaal niveau zijn dat de streekplannen en de provinciale waterplannen. Daarnaast wordt de bescherming tegen het water geregeld in de Waterstaatswet, de Provinciewet, de Wet op de waterhuishouding en de Wet op de waterkering.

### Natuurbeschermingswet

Het IJsselmeer valt in zijn geheel onder het regime van de Vogelrichtlijn en voor een paar relatief kleine delen onder de Habitatrichtlijn. Deze richtlijnen, die beide zijn geïmplementeerd in de Nederlandse Natuurbeschermingswet 1998, streven bescherming van bepaalde diersoorten na en staan ingrepen die de beschermde natuurwaarden aantasten niet toe. Toch laten de Richtlijnen, c.q. de Natuurbeschermingswet, wel enige ruimte voor ingrepen in de ruimtelijke ordening, met als mogelijk gevolg dat er meer mogelijkheid tot economische activiteit in het gebied ontstaat.

In de eerste plaats gaan momenteel, in zowel IJsselmeer als Markermeer/IJmeer een aantal te beschermen vogelsoorten achteruit. Voor het IJsselmeer betreft dit een aantal visetende vogels, voor het Markermeer en IJmeer zowel vis- als benthosetende vogels. Ingrijpen om deze trends te keren is dus noodzakelijk.

In geval dit ingrijpen niet alleen de bedoeling heeft om de natuur te versterken, maar ook om de economische activiteit aan te passen, zoals in het onderhavige project, geldt de voorwaarde dat de natuurwaarde van het gebied op netto basis verbetert. Dit moet blijken uit een integraal plan (Waterplant), dat voorafgaand aan de in-

grepen wordt opgesteld en op zijn totale effecten wordt getoetst. Economische ingrepen en de natuurversterkingsmaatregelen dienen in het plan in een zelfde mate van detail te worden uitgewerkt en geanalyseerd. Tevens dient aannemelijk te worden gemaakt dat de natuurversterkingsmaatregelen met dezelfde – of grotere – voortvarendheid dan de economische ingrepen zullen worden uitgevoerd.

De doelstellingen in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 worden momenteel vastgesteld door het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit. Deze definitieve doelstellingen worden in de loop van dit jaar verwacht.

### **Kaderrichtlijn Water**

De Kaderrichtlijn Water (KRW) richt zich op verbetering van de kwaliteit van het water en is volgens deskundigen niet strijdig met de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). De KRW heeft als uitgangspunt maatregelen te treffen die moeten leiden tot (een benadering van) de natuurlijke situatie. Naast het tot stand brengen van een goede chemische waterkwaliteit staat voor het IJsselmeergebied bij de KRW de kwaliteit van de natuur en biodiversiteit, en daarmee de maatregelen die dat bevorderen, voorop. Er is reeds vastgesteld dat het IJsselmeergebied in het kader van de KRW wordt gedefinieerd als een *sterk veranderd waterlichaam*. Voor deze categorie gelden andere normen dan voor de waterlichamen die niet tot die categorie behoren. Voor de sterk veranderde waterlichamen moet evenals voor de natuurlijke wateren een gebiedsbeheersplan ontwikkeld worden. Hier ligt een parallel met het Masterplan dat de Natuurbeschermingswet eist.

Momenteel worden de maatlatten ontwikkeld waarmee wordt vastgesteld welke ecologische normen in het gebiedsbeheersplan worden vastgelegd. De maatlatten voor natuurlijke wateren dienen eind 2006, en die voor sterk veranderde wateren dienen op basis hiervan eind 2007 te zijn vastgelegd. Ook voor de sterk veranderde wateren eist de KRW dat een zekere mate van natuurlijkheid wordt bereikt. Plannen dienen in principe in 2015 te zijn gerealiseerd. Voor werkelijk ambitieuze plannen blijkt dit een knellende termijn, zodat er discussie is over een meer gespreide fasering in de decennia na 2015.

Deze gespreide fasering maakt het mogelijk een hoger ambitieniveau na te streven dan mogelijk is bij een einddatum van 2015. Hiermee wordt 2015 beschouwd als een moment van tussentijdse toetsing, die even scherp zal worden beoordeeld als ware het een eindtoetsing. Het is dus geen manier om uitstel van toetsing te verkrijgen. Het voordeel is echter dat na die datum de ontwikkeling van natuur, en de bijbehorende maatregelen, gecontinueerd en blijvend getoetst worden.

### **Ruimtelijke ordening**

De door het rijk gewenste randvoorwaarden op het gebied van ruimtelijke ordening, zoals in de Nota Ruimte staan beschreven, bieden mogelijkheden voor economische ontwikkelingen in het IJsselmeergebied. Hierbij moet wel rekening gehouden worden met een noord-zuidgradiënt waarbij het zuidelijk deel van het gebied intensiever gebruik toelaat dan het noordelijk deel.

De uitwerking van de ruimtelijke plannen die beschreven staan in de Nota Ruimte is door de provinciale overheden overgenomen in streekplannen en waterplannen, maar laten zien dat de provincies een duidelijk behoudender visie hebben met betrekking tot het gebied. Met name de provincies Friesland en Noord-Holland laten weinig ruimte voor ontwikkelingen van menselijke activiteit en benadrukken het behoud van de rust, ruimte en openheid van het gebied, de provincie Flevoland ziet meer mogelijkheden voor de groei van menselijke activiteiten in het gebied.

Ook de Integrale Visie IJsselmeergebied 2030 (IVIJ) is behoudend te noemen en zal, conform een kamermotie, herijkt dienen te worden om hem in lijn te brengen met de Nota Ruimte.

### **Waterhuishouding**

De waterhuishouding van Nederland wordt geregeld in verschillende wetten. De verantwoordelijkheid voor de waterstaatkundige verzorging van het IJsselmeergebied ligt bij de waterschappen van de provincies Noord-Holland, Flevoland en

Friesland. Het meerpeil wordt door Rijkswaterstaat IJsselmeergebied beheerd en (door middel van spuien) gehouden op een (niet natuurlijk) niveau van 0,20 meter beneden NAP in de zomer en 0,40 meter beneden NAP in de winter. De mogelijkheid van het houden van een meer natuurlijk waterpeil wordt momenteel onderzocht. De verwachting is dat RWS dit peil kan handhaven tot 2050, waarna vanwege de effecten van klimaatverandering, een peilstijging nodig is om het spuien onder natuurlijk verval te kunnen handhaven.

Het waarborgen van de veiligheid van de dijken en de manier staat grotendeels geregeld in de Wet op de waterkering. Hierin zijn normen opgenomen, gebaseerd op de gemiddelde overschrijdingskans, waaraan de dijken moeten voldoen. Recent onderzoek laat zien dat deze normen naar omhoog dienen te worden aangepast. Wellicht leidt deze aanpassing ertoe dat de onlangs versterkte dijken niet voldoen aan de nieuwe normen, waardoor nieuwe dijkversterking noodzakelijk is om te voldoen aan de nieuwe normen. Dit kan goed samengaan met onderhavige studie naar wetlands in het IJsselmeer.

De door het Rijk en de provincies gestelde tijdshorizon van 30 tot 50 jaar (IVIJ en met betrekking tot dijkversterkingen en het peilbeheer), geeft een andere reden voor ingrijpen, aangezien er nu al duidelijke aanwijzingen zijn dat er na het jaar 2050 problemen zullen ontstaan met bijvoorbeeld het peilbeheer en de veiligheid van de dijken.

## **Totaalbeeld**

Over het algemeen genomen kan gezegd worden dat er op natuur- en waterhuis-houdinggebied enige problemen spelen, die een zekere mate van herinrichting rechtvaardigen. Het Nederlandse beleid en de Europese wet- en regelgeving blijken ook ruimte te bieden om vanuit een integrale benadering te zoeken naar mogelijkheden voor herinrichting van het gebied. Er dient hiervoor een Masterplan ontwikkeld te worden, waarin alle facetten van de gewenste ontwikkelingen beschreven staan en aldus getoetst kunnen worden op hun relevante effecten.

# 1. Inleiding

Het doel van dit rapport is om voor het project Wetlands in het IJsselmeer de verschillende kansen en belemmeringen te inventariseren die voortvloeien uit wetgeving en beleid dat van toepassing is op dit onderwerp. Aangezien de onderhavige studie beleidsgericht is en het Nederlandse beleid gebonden is aan een wettelijk kader, dient in ieder geval aandacht uit te gaan naar die natuurwaarden die conform het wettelijk kader beschermd worden.

Drie Europese richtlijnen zijn voor het Nederlandse beleid van groot belang: de *Vogelrichtlijn*, de *Habitatrichtlijn* (samen de zogenoemde VHR) en de *Kaderrichtlijn Water* (KRW).

Om te voldoen aan de VHR zijn zogenaamde Speciale Beschermingszones (SBZ's) aangewezen, die tezamen de Nederlandse bijdrage vormen aan het Europese netwerk van natuurgebieden, Natura 2000. De gebieden worden daarom ook wel Natura-2000-gebieden genoemd. In het IJsselmeergebied zijn de belangrijkste hiervan: IJsselmeer, Markermeer en IJmeer (SBZ's vanwege de Vogelrichtlijn), Friese IJsselmeerkust, Kustzone Muiden en Gouwzee (SBZ's vanwege de Habitatrichtlijn). De SBZ's zijn aangewezen vanwege het voorkomen van bepaalde soorten, en het doel van de VHR is deze soorten en hun leefomgeving te beschermen. De VHR wordt in Nederland uitgevoerd door de recente aanpassing van de Natuurbeschermingswet uit 1998 (kortweg NB-wet) waar het gaat om gebiedsbescherming, en door de Flora- en Faunawet waar het gaat om bescherming van individuen van een soort bij bepaalde activiteiten in het landschap.

De KRW heeft belangrijke implicaties voor de natuur vanwege de richtlijnen voor waterkwaliteit en -kwantiteit maar kent, anders dan de VHR, geen gedefinieerde soortenbescherming vooraf. Het is een richtlijn tot bescherming of ontwikkeling van een vastgesteld geheel aan biologische en fysisch-chemische omstandigheden, de referentie, waarvan soorten deel uit (kunnen) maken. De volledige soortenrijkdom,

maar ook de chemisch-fysische toestand, speelt hier een rol als meetpunt ter indicatie van te bereiken ecologische toestand, als maat voor water kwaliteit.

Naast de Europese richtlijnen zijn voor het beleid t.a.v. de IJsselmeer regio de Nederlandse wetten en regels op het gebied van de *ruimtelijke ordening* en de *waterhuishouding* van belang. *Hierbij moet onder andere gedacht worden aan de Nota Ruimte, de Integrale Visie IJsselmeergebied 2030 en de Wet op de waterkering.*

In het vervolg worden elk van deze wettelijke kaders beschreven op kenmerken en kansen in het kader van het project Wetlands in het IJsselmeer.

## 2. De Vogel- en Habitatrictlijn (VHR)

### 2.1. Criteria voor aanwijzing als Vogelrichtlijngebied

Een gebied kan om verschillende redenen aangewezen worden als SBZ binnen de Vogelrichtlijn. Een gebied wordt aangewezen:

- wanneer het gebied behoort tot een van de vijf belangrijkste gebieden in Nederland voor een vogelsoort genoemd in Bijlage 1<sup>1</sup> van de Vogelrichtlijn *en/of*
- wanneer in het gebied geregeld minstens 1% van de biogeografische populatie van een (trekkende) watervogelsoort voorkomt, al dan niet uit Bijlage 1.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen soorten op basis waarvan een gebied kwalificeert als Vogelrichtlijngebied (dit worden ‘kwalificerende soorten’ genoemd) en soorten die niet in dergelijke aantallen voorkomen dat ze de reden zijn voor aanwijzing, maar waarmee wel rekening gehouden wordt bij de begrenzing van het gebied. Deze worden tegenwoordig soms ‘kwalificerende soorten voor begrenzing’ genoemd, maar voorheen ‘begrenzende soorten’. In dit rapport wordt de oude benaming gebruikt. Begrenzing is aan de orde op het moment dat een gebied wordt aangewezen als SBZ; het vóórkomen van een van deze soorten in bijvoorbeeld een weiland aangrenzend aan een meer kan ervoor zorgen dat dit weiland wordt ingegrepen in de SBZ.

Bovenstaande is de Nederlandse invulling van de Europese richtlijn. In de Europese tekst is de precieze wijze van gebiedsselectie en -aanmelding niet voorgeschreven. Die schrijft alleen voor dat bepaalde gebieden voor Bijlage-I-soorten en trekkende soorten beschermd moeten worden. De manier waaróp dat gebeurt moet worden ingevuld door de nationale overheid. De in het begin van deze paragraaf genoemde

---

<sup>1</sup> “Bijlage 1” is de belangrijkste bijlage bij de Vogelrichtlijn: een lijst met vogelsoorten die op Europese schaal zeldzaam, kwetsbaar of anderszins bedreigd zijn.

'belangrijkste vijf gebieden' voor Bijlage-I-soorten en '1%-grens' voor trekkende vogels zijn dus door de Nederlandse overheid bepaald.

### **Europese context: belang van het gebied voor trekvogels**

De reden dat veel trekkende watervogelsoorten in zulke grote aantallen in het IJsselmeergebied voorkomen is dat het gebied zeer strategisch ligt op verschillende trekroutes: zowel op die van vogels die in noordelijker gebieden broeden maar in Nederland (of nog zuidelijker) overwinteren, als op die van vogels die in Zuid-Europa of Afrika overwinteren en in Nederland (of noordelijker) broeden. Hun migratieroutes volgen de kustlijn en grote meren of delta's. Vanuit het noorden gezien ligt Nederland net voorbij de wintervorstgrens. Het is dus het eerste gebied dat in de winter niet geheel dichtvriest. We zien dan ook dat de vogels die het meest profiteren van het gebied, wintergasten zijn (dus hier overwinteren en later weer doortrekken). Tenslotte zijn de meren voor vogels die naar Afrika doortrekken de 'laatste pleisterplaats' waar zij voldoende moeten zien te eten om de reis naar Afrika vol te houden (Verkenning IJmeer, 2005).

Het IJsselmeergebied is lang niet optimaal wat natuurkwaliteit betreft (harde randen, weinig ondiepe delen met waterplanten, etc.). Een zo groot aaneengesloten en open merengebied is in Europa echter zeldzaam, en daarom toch van groot belang. In Scandinavië en de Baltische staten liggen de meeste andere belangrijke meren en delta's. In de rest van Europa gaat het om minder dan tien gebieden. Het is daarom dat Nederland de internationale verantwoordelijkheid heeft om een goed beschermingsbeleid te voeren.

## **2.2. Criteria voor aanwijzing als Habitatrictlijngebied**

Ook voor Habitatrictlijngebieden heeft de Nederlandse overheid aanwijzingscriteria bepaald. De Habitatrictlijngebieden zijn op dit moment (begin 2006) wel aangemeld, maar nog niet officieel aangewezen. Dit proces loopt nog. Bij de aanmelding wordt eerst gekeken waar in Nederland bepaalde bijzondere habitattypen voorkomen. Vervolgens worden, volgens een aantal regels, gebieden geselecteerd die in Brussel worden voorgedragen.

## 2.3. Vogelrichtlijngebieden en aangewezen soorten

De aanwijzing als Vogelrichtlijngebied heeft betrekking op de onderstaande vogelsoorten.

### IJsselmeer

A. De volgende soorten zijn kwalificerend omdat het Bijlage-1-soorten zijn waarvoor het gebied een van de 5 belangrijkste gebieden in Nederland is:

- Kemphaan, Nonnetje, Porseleinhoen (broedvogel), Reuzenster, Visdief (broedvogel), Zwarte stern.

B. De volgende soorten zijn kwalificerend omdat het (trekkende) watervogels zijn, waarvoor het gebied aan de 1%-drempel voldoet (deze soorten kunnen in sommige gevallen ook in Bijlage 1 staan, maar dat is niet noodzakelijk):

- Aalsolver, Brandgans, Fuut, Grauwe gans, Grote zaagbek, Grutto, Kleine rietgans, Kleine zwaan, Kolgans, Krakeend, Kuifeend, Lepelaar, Nonnetje, Slobeend, Smient, Tafeleend, Toppereend, Visdief (broedvogel), Wulp, Zwarte stern.

C. De begrenzendende soorten voor dit gebied zijn (Bijlage-1-soorten zijn in deze lijst onderstreept):

- Aalsolver (broedvogel), Bergeend, Bontbekplevier (broedvogel), Brilduiker, Bruine kiekendief (broedvogel), Dwergmeeuw, Grauwe gans, Kemphaan (broedvogel), Kleine zilverreiger, Kluut, Meerkoet, Pijlstaart, Rietzanger (broedvogel), Roerdomp (broedvogel), Scholekster, Slechtvalk, Snor (broedvogel), Wilde eend, Wintertaling.

D. Voor de Friese IJsselmeerkust bestaat een separaat Aanwijzingsbesluit (1998). In de huidige praktijk wordt deze kust echter inbegrepen in Speciale Beschermingszone (SBZ) 'IJsselmeergebied'; vergelijk bijvoorbeeld (Van Eerden et al., 2005) en de website van LNV). Er is een aantal vogelsoorten van Bijlage 1 die in de rest van het IJsselmeer niet veelvuldig voorkomen maar aan de Friese IJsselmeerkust wel. Deze

staan in onderstaande lijst, onderstreept (overige karakteristieke soorten staan niet onderstreept):

- Baardmannetje, Blauwe kiekendief, Goudplevier, Grasmus, Klein Waterhoen, Kleinst Waterhoen, Kraanvogel, Kwak, Kwartelkoning, Rietgans, Sprinkhaanrietzanger, Tureluur, Velduil, Watersnip, Wilde zwaan, Zomertaling.

## Markermeer

A. De volgende soorten zijn kwalificerend omdat het Bijlage-1-soorten zijn waarvoor het gebied een van de 5 belangrijkste gebieden in Nederland is:

- Nonnetje, Zwarte stern.

B. De volgende soorten zijn kwalificerend omdat het (trekkende) watervogels zijn, waarvoor het gebied aan de 1%-drempel voldoet (deze soorten kunnen in sommige gevallen ook in Bijlage 1 staan, maar dat is niet noodzakelijk):

- Aalscholver, Krakeend, Kuifeend, Meerkoet, Nonnetje, Smient, Tafeleend, Toppereend, Visdief (broedvogel).

C. De begrenzendende soorten voor dit gebied zijn (soorten van Bijlage 1 zijn onderstreept):

- Brilduiker, Dwergmeeuw, Fuut, Grote zaagbek, Kleine zilverreiger, Kleine Zwaan, Krooneend, Lepelaar, Slobeend, Visarend, Visdief.

D. Broedvogels van Bijlage 1 die onregelmatig of in relatief kleine aantallen voorkomen:

- Roerdomp, Bruine Kiekendief, Porseleinhoen, Zwartkopmeeuw, Kwartelkoning.

## IJmeer

A. De volgende soorten zijn kwalificerend omdat het Bijlage-1-soorten zijn waarvoor het gebied een van de 5 belangrijkste gebieden in Nederland is:

- Nonnetje.

B. De volgende soorten zijn kwalificerend omdat het (trekkende) watervogels zijn, waarvoor het gebied aan de 1%-drempel voldoet (deze soorten kunnen in sommige gevallen ook in Bijlage 1 staan, maar dat is niet noodzakelijk):

- Kuifeend, Tafeleend.

C. De begrenzenende soorten voor dit gebied zijn (Bijlage-1-soorten zijn onderstreept):

- Aalscholver, Brandgans, Brilduiker, Fuut, Grauwe gans, Krakeend, Lepelaar, Meerkoet, Smient, Toppereend, Zwarte stern.

### **Samenvatting van de bovenstaande gebiedsgegevens**

- Het aantal aangemelde vogelsoorten is het hoogst bij het IJsselmeer, minder bij het Markermeer en het minst bij het IJmeer.
- Deze verschillen worden voor een deel verklaard door de verschillen in omvang van de drie meren, met betekenis voor de voedselrijkdom en omvang van het rustgebied. Voor een ander deel komt het doordat bij het IJsselmeer ook het Friese kustgebied is inbegrepen. Dit vormt een aparte en voor het gebied zeldzame ondiep-water- en moerasbiotoop, met zijn eigen karakteristieke soorten. Tenslotte kunnen aspecten zoals de mate van menselijke verstoring in de drie meren verschillend zijn.

## **2.4. Habitatrictlijngebieden**

Binnen het gebied van IJsselmeer, Markermeer en IJmeer zijn er de volgende zogenaamde Habitatrictlijngebieden.

### **Friese IJsselmeerkust**

De Friese IJsselmeerkust (5207 ha) omvat buitendijkse terreinen en wateren bestaande uit ondiep water, kale en begroeide zandplaten, moerassen, laag gelegen graslanden en klifkusten. Het gebied is aangemeld als Habitatrictlijngebied vanwege de volgende habitats en soorten.

Voorkomende habitattypen Friese IJsselmeerkust:

- voedselrijke zoomvormende ruigten van het laagland, en van de montane en alpiene zones [6430]
- overgangs- en trilveen [7140].

De voorkomende soorten van de Habitatrichtlijn zijn:

- Bittervoorn
- Rivierdonderpad
- Meervleermuis
- Noordse woelmuis (prioritaire soort)
- Groenknolorchis.

De Noordse woelmuis (*Microtus oeconomus arenicola*) is een 'prioritaire soort'. Voor prioritaire soorten gelden iets andere criteria bij selectie van Natura-2000-gebieden en een zwaarder beschermingsregime. De Friese IJsselmeerkust is één van de 13 belangrijke gebieden voor deze endemische soort (komt alleen in Nederland voor). Hij doet het goed in een omgeving van sloten, rietkragen, moerassen en eilanden waar geen ontwikkeling naar bos optreedt ([www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl)).

### **Gouwzee en Kustzone Muiden**

Het gebied 'Gouwzee en kustzone Muiden' van 1110 ha omvat twee gedeelten van respectievelijk het Markermeer en het IJmeer. Het zijn zoetwatermerengebieden met uitgestrekte kranswievelden. De gebieden zijn aangemeld als Habitatrichtlijngebied vanwege de volgende habitat en soorten.

Voorkomend habitatype Gouwzee en kust bij Muiden:

- Kalkhoudende oligo-mesotrofe wateren met bentische *Chara spp.*-vegetaties [3140].

De voorkomende soorten van de Habitatrictlijn zijn:

- Bittervoorn
- Rivierdonderpad
- Meervleermuis.

Er zijn in dit gebied geen prioritaire soorten ([www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl)).

## 2.5. Expert meeting

Ter toetsing van de ideeën die aan dit project ten grondslag liggen is op 8 maart 2006 een expert meeting belegd met een aantal gerenommeerde juristen die op dit gebied zeer goed zijn ingevoerd (zie bijlage 1 voor een verslag van de bijeenkomst).

De conclusie van die bijeenkomst was dat in algemene termen gezegd kan worden dat er verschillende mogelijkheden zijn om het project 'Wetlands in het IJsselmeer' in overeenstemming met de VHR en NBwet 1998 uit te voeren.

In alle gevallen geldt het volgende.

- Er is een overkoepelend Masterplan nodig, eventueel in de vorm van een PKB/rijksprojectbesluit waarin gelijke detailniveaus en juridische kracht voor groen als voor rood gelden.
- Toetsing van deelplannen afzonderlijk aan de marges in het Masterplan.
- Flora en faunawet-aspecten komen aan de orde bij de uitwerking en vergunningverlening van de deelplannen.
- Complete bestuurlijke, juridische en financiële plannen en garanties voor de tijdige realisatie van maatregelen voor natuurherstel- en ontwikkeling. De procedurele logistiek en timing van realisatie van natuur in relatie tot start en duur van bouwactiviteiten dient goed te zijn uitgewerkt. Natuur dient nadrukkelijk voor de start van bouwactiviteiten gerealiseerd te zijn, zodat er geen 'natuurvacuüm' ontstaat.
- Door fasering wordt regelmatig bekeken of de effecten inderdaad conform verwachting zijn. Zoniet, dan wordt er bijgestuurd.

Twee strategieën worden genoemd.

- I. Een Masterplan gekoppeld aan, of inclusief, een beheerplan met natuurherstelmaatregelen die het systeem robuuster maken, zodanig dat eventuele bouwactiviteiten voor woningbouw of recreatie niet leiden tot mogelijke significante effecten. In dit geval dient artikel 6.4 HR niet te worden toegepast.
  
- II. Het doorlopen van de afwegingsformule in artikel 6.4. Er is mogelijk sprake van significante effecten van het plan als het geheel of een van de deelplannen, ondanks mitigerende natuurherstelmaatregelen, significant negatieve effecten heeft op beschermde natuurwaarden. In dit geval wordt het Masterplan als geheel – of eventueel de PKB/het projectbesluit - getoetst aan artikel 6.4. Deelplannen worden getoetst aan het de marges in het Masterplan; waarna eventuele aanvullende mitigerende of compenserende maatregelen worden genomen. Dit spoor stelt extra eisen aan de bestuurlijke en procedurele uitwerking omdat de timing van de realisatie van compensatiemaatregelen in relatie tot de start van eventuele bouwactiviteiten goed op elkaar af moeten worden gestemd. In de praktijk blijkt dit vaak een complexe aangelegenheid.

Bij beide strategieën geldt overigens nog dat informeel overleg met de Europese Commissie over het Masterplan conform de nota ruimte plaats dient te vinden.

## 2.6. Stand van zaken

Het IJsselmeer/IJmeer/Markermeer behoort in zijn geheel tot Vogelrichtlijngebied, en voor een klein deel tot Habitatrichtlijn gebied (kustzone Muiden, kustzone Friesland en het Gouwzeegebied).

De Habitatrichtlijn verbiedt in principe ingrepen te plegen die ten koste gaan (habitats) van soorten die in het betreffende gebied voorkomen. Sterker, de Habitatrichtlijn legt de beheerder verplichting op om initiatieven ter bescherming te ondernemen als soorten in aantal achteruit gaan.

De voedselketen in IJsselmeer/IJmeer/Markermeer wordt voor een belangrijk deel beheerst door de beschikbaarheid van prooi-soorten spiering en de driehoeksmossel. Deze vormen voor een belangrijk deel het voedselaanbod voor de watervogels die onder de vogelrichtlijn vallen, en daardoor van belang zijn voor instandhouding van (aantallen van) de betreffende soorten.

De autonome, dat wil zeggen veroorzaakt door exogene oorzaken, trend voor deze prooiorganismen is significant afnemend. Als belangrijkste oorzaak hiervoor wordt voor de spiering de toenemende watertemperatuur aangewezen als gevolg van de klimaatsverandering, en voor de driehoeksmossel de toenemende hoeveelheid slib in Markermeer/IJmeer: de habitat verslechtert en de druk door predatie is groter dan de groeimogelijkheden. (De grotere aantallen die in vroeger jaren voorkwamen werden voornamelijk veroorzaakt doordat door een aantal achtereenvolgende koude winters de populatie predatoren erg laag lag en het lichtregime toen meer geschikt was voor de driehoeksmossel). De ecologie van het gebied verandert door het verdwijnen van deze soorten dus wezenlijk.

De teruggang van de vogels door de afname van de hoeveelheid prooidieren verplicht de beheerder in principe om maatregelen te nemen om de afname van de vogels tegen te gaan.

Ingrepen in door VR beschermde gebieden mogen niet ten koste gaan van de omvang van de populaties van beschermde soorten.

## **Kansen**

Er bestaan binnen de VR kansen, als de vaststelling van de waargenomen neerwaartse trends van bijvoorbeeld driehoeksmosselen en spiering deel uitmaken van de uitgangspunten bij het formuleren van de instandhoudingsdoelstellingen voor dit gebied. Dit vereist een gedegen onderbouwing van de onomkeerbaarheid van de neerwaartse trend. Dat kan er toe leiden dat voor deze gebieden gewerkt zou moeten worden naar alternatieven voor de beschikbaarheid van driehoeksmossels en spiering als voedselbron voor de te beschermen vogels en/of een nieuwe aanwijzing in het kader van de Vogelrichtlijn.

Voor beide opties geldt dat een nieuw ambitieniveau voor natuurherstel moet worden vastgesteld. Immers, de ambitie zal moeten zijn om beheersplannen te maken die leiden naar een nieuwe handhaafbare ecologische toestand.

In de beleidsvorming van de EC is momenteel klimaatverandering en ecologie een belangrijk aandachtsgebied. Dit biedt aangrijpingspunten voor het inbrengen van alternatieven met meerwaarde ten opzichte van handhaven van een structurele verslechtering van een VHR-gebied.

Als objectief kan worden vastgesteld dat de genoemde trends inderdaad bestaan, en als deze constatering door de EC wordt onderschreven, is een nieuwe aanwijzing in het kader van de VHR niet onmogelijk. Dit betekent dat middels een alternatief plan met een hoog ambitieniveau natuurherstel een gewijzigde inrichting van het IJmeer/Markermeer tot de mogelijkheden zou kunnen behoren.

De ideeën die in het kader van dit project worden geopperd zouden in synergie met deze ambitie kunnen worden ontwikkeld en geformuleerd. Eis hierbij is dat er een duidelijke (natuur)visie uit spreekt die door de Europese Commissie kan worden onderschreven.

In deze visie kunnen naast het bovengenoemde de volgende aspecten een rol spelen.

- Verbetering van de biodiversiteit in vergelijking met de 'oude' situatie.
- Mogelijkheden in *habitat banking* (zie verslag expert meeting, bijlage 1) in combinatie met nieuwe natuurontwikkelingen.
- Vervanging van driehoeksmosselen of spiering door andere prooidieren.
- Samenvoeging van IJmeer en Markermeer als één SBZ, wellicht ook inclusief IJsselmeer, op basis van ecologische argumenten.
- Uitvoering volgens een Masterplan: compensatie zal niet als sluitpost van de operatie kunnen worden gezien. Compensatie initiatieven kennen een slechte reputatie in Europa, dus de EC zal niet op voorhand aannemen dat het wel goed komt met die compensatie. Ingrepen en evt. compensatie moeten hand in hand gaan in de uitvoering.

## 3. Kaderrichtlijn Water (KRW)

### 3.1. Algemeen

In het kader van de Kaderrichtlijn Water zorgen de lidstaten *zelf* voor een stroomgebiedbeheersplan (art. 13), inclusief de te nemen maatregelen, waarbij het water uiterlijk in 2015 een *goede ecologische toestand (GET)* of, in het geval van sterk veranderde of kunstmatige wateren een *goed ecologisch potentieel (GEP)* heeft. Daarnaast moet gezorgd worden voor een goede chemische toestand, overeenkomstig bijlage V van de KRW. Uiterlijk 2009 dienen deze plannen te worden gepubliceerd. Na 2015 worden deze plannen om de zes jaar getoetst en eventueel bijgesteld.

Als uit de monitoring blijkt dat de doelstellingen niet gehaald worden, dan moeten de lidstaten:

- oorzaken onderzoeken
- vergunningen zonodig herzien
- monitoring bijstellen
- aanvullende maatregelen treffen.

### 3.2. Het IJsselmeer als sterk veranderd waterlichaam

De Goede Ecologische Toestand wordt afgeleid van de natuurlijke situatie van het betreffende water, dat wil zeggen de toestand van het water zonder menselijk ingrijpen. *Voor sommige waterlichamen is terugkeer naar de natuurlijke situatie niet mogelijk, men spreekt dan van een sterk veranderd waterlichaam.* Een 'sterk veranderd water' is (KRW art. 2.9): *“een opperolaktewaterlichaam dat door fysische wijzigingen ingevolge menselijke activiteiten wezenlijk is veranderd van aard zoals door de lidstaten aangeduid overeenkomstig de bepalingen van bijlage I”.*

Bijlage II stelt:

*“1.1 Karakterisering van opperolaktewateren*

*(I.....IV)*

*V. Kunstmatige en sterk veranderde opperolaktewateren worden gedifferentieerd met behulp van de descriptoren voor de opperolaktewatercategorie die het meest lijkt op het betrokken sterk veranderde of kunstmatige waterlichaam”.*

IJsselmeer, Markermeer en IJmeer vallen op basis van die overweging in de categorie ‘ondiepe meren’, in plaats van de categorie overgangswater waar het oorspronkelijk (d.w.z. voor de aanleg van de afsluitdijk) toe behoorde.

Art. 4.3: lidstaten mogen oppervlaktewater zelf als sterk veranderd aanmerken indien:

- nastreven van GET leidt tot negatieve effecten op milieu, scheepvaart, recreatie, drinkwatervoorziening, irrigatie, waterhuishouding (afwatering en bescherming) en andere duurzame activiteiten voor menselijke ontwikkeling
- de kosten om via andere weg het bestaande doel te bereiken onevenredig hoog zijn.

De vaststelling of iets een sterk veranderd water (svw) is wordt elke zes jaar herzien.

Inmiddels heeft RWS alle meren van het IJsselmeergebied de status ‘sterk veranderd’ toegekend, vanwege de irreversibele menselijke veranderingen die zijn aangebracht (Afsluitdijk e.d.)<sup>2</sup> Dergelijke hydromorfologische ingrepen worden onomkeerbaar geacht, in verband met veiligheid. Mitigerende maatregelen zijn wel mogelijk: peilbeheer voor verbeteren van het ecologisch continuüm, en verandering van de land-watergradiënt (zie ook onder).

---

<sup>2</sup> Workshop projectgroep handreiking (maart 2005).

### 3.3. Het GEP/MEP-stramien

In de KRW wordt vastgesteld dat gestreefd dient te worden naar een 'Goede Ecologische Toestand' (GET) van elk waterlichaam, en dat geldt ook voor 'sterk veranderde waterlichamen', maar dan heet het Goede Ecologische Potentie (GEP). Hierover gaat Bijlage V van de Richtlijn.

Bijlage V: "Voor kunstmatige en sterk veranderde oppervlaktewateren gelden de kwaliteitselementen van één van de vier voornoemde categorieën natuurlijk oppervlaktewater<sup>3</sup>, en wel die waarmee het betrokken sterk veranderde of kunstmatige waterlichaam de grootste overeenkomst vertoont". In de kaderrichtlijn is dus nog geen sprake van een referentiemeer.

De mogelijkheden die de hydromorfologische en fysisch-chemische condities bieden, bepalen in hoeverre het waterlichaam de referentie kan benaderen. *Dit is het Maximum Ecological Potential, ofwel MEP*. Volgens internationale richtsnoeren moet uitgegaan worden van de referentie, maar op basis van recent internationaal overleg is het ook mogelijk uit te gaan van de huidige toestand.<sup>4</sup>

De biologische normen voor de sterk veranderde waterlichamen zijn nog niet geformuleerd, maar het staat vast dat de bestuurlijke vrijheid bij dit onderdeel duidelijk ruimer is dan voor natuurlijke wateren.<sup>5</sup> De meeste bestuurlijke ruimte zit in het bepalen van de onomkeerbaarheid van hydromorfologische ingrepen en mitigerende maatregelen en het bepalen van het maatregelenpakket.<sup>6</sup>

De lidstaten stellen *zelf* de GEP's vast. Nederland heeft besloten dat te doen op regionale schaal, vanwege de regionale verschillen en om participatie van betrokkenen mogelijk te maken.

---

<sup>3</sup> Rivieren, meren, overgangswateren, kustwateren.

<sup>4</sup> Projectgroep Implementatie Handreiking, Handreiking MEP/GEP, nov. 2005.

<sup>5</sup> STOWA 2005-4, de KRW voor het (water)leven (p. 3).

<sup>6</sup> Workshop projectgroep handreiking (maart 2005).

### 3.4. Referentiewateren

Bij sterk veranderde waterlichamen is sprake van zogenaamde referentiewateren. Omdat Nederland nauwelijks referentiesituaties kent wordt vaak uitgeweken naar het buitenland (vooral Polen, Estland en Wit Rusland)<sup>7</sup>. Het is niet de bedoeling te streven naar een situatie identiek aan het referentieniveau, de referentie dient als kapstok, om aan te geven hoe groot de afwijking is.

Voor het IJsselmeergebied wordt door RWS uitgegaan van het Peipsi-meer in Estland als referentie. Over deze referentie en de wijze waarop die wordt gehanteerd is nog weinig informatie te vinden. Er is wel vrij veel ecologisch onderzoek, vooral uitgevoerd door Scandinavische landen, over het Peipsi-meer beschikbaar.

De ambities die de ecologische normen voor het IJsselmeer vertegenwoordigen hangen af van de omschrijving van die normen in ecologische termen. Voor het afleiden van de MEP/GEP heeft de waterbeheerder de keuze tussen:

- een aanpak vanuit de referentie (Peipsi-meer) of
- een aanpak vanuit de huidige toestand,

mits de toetsen transparant worden uitgevoerd.<sup>8</sup> In Nederland wordt vanuit pragmatisme de tweede methode sterk gepropageerd.

In een later stadium, namelijk na het tot stand komen van de normen voor natuurlijke wateren eind 2006, worden de maatlatten voor sterk veranderde wateren vastgesteld (zie onder).

Van der Molen (RIZA) suggereert in zijn presentaties dat maatlatten voor normen bij MEP's en GEP's voor sterk veranderde wateren lager gesteld worden dan dezelfde bij natuurlijke wateren. Als de natuurlijke maatlat bij 0,8 scoort bij 'goed', wordt deze waarde gelijkgesteld met 1.0 (zeer goed) als gekanaliseerde wateren (een sterk veranderd watertype) langs die maatlat worden gelegd. Dit zou betekenen dat de

---

<sup>7</sup> STOWA 2005-4, de KRW voor het (water)leven (p. 7-8).

<sup>8</sup> Handreiking MEP/GEP voor vaststellen van status, ecologische doelstellingen en bijpassende maatregelenpakketten voor niet natuurlijke wateren, nov. 2005, projectgroep implementatie Handreiking

feitelijke normen voor deze wateren lager liggen, ofwel dat de doelen minder ambitieus zijn.<sup>9</sup>

### 3.5. Het implementatietraject van de KRW

Net als in 2005 zal de staatssecretaris van VenW ook in 2006 en 2007 een zogenaamde Decemhernota laten verschijnen. In deze nota's wordt van grof naar fijn toegewerkt naar definitieve stroomgebiedbeheersplannen (SGBP's).

#### 2006

Momenteel bestaan er maatlatten voor natuurlijke wateren in conceptvorm. In het voorjaar van 2006 start het proces van bestuurlijke vaststelling van deze maatlatten in de regio.

Eind 2006 worden ze definitief gemaakt na een traject met validatie (toetsing van onafhankelijke data) en aansluiting op de huidige monitoringpraktijk.<sup>10</sup>

#### 2007

In maart 2007 moet er een Nederlands monitoringprogramma worden gerapporteerd aan de Europese Commissie. Eind 2007 moeten de maatlatten gereed zijn voor *sterk veranderde en kunstmatige wateren*. Ze worden gebaseerd op de natuurlijke maatlatten. De maatlatten voor het IJsselmeergebied moeten dus eind 2007 worden vastgesteld en worden gebaseerd op die welke in de loop van 2006 worden ontwikkeld voor natuurlijke wateren (die moeten eind 2006 gereed zijn). Dit sluit dus goed aan bij de planning van het onderhavige Wetlandsproject.

---

<sup>9</sup> MEP/GEP toepassing voor kunstmatige en sterk veranderde wateren, presentatie door Diederik van der Molen 21 april 2005.

<sup>10</sup> Elbersen, J., et al., 2005. *Verslag van de studiedag van de Werkgroep Ecologisch Waterbeheer en de NECOV Werkgroep Water- en Oeverplanten i.s.m STOWA*, dd 21 april 2005.

## 2009 tot en met 2015

In 2009 moet er een stroomgebiedbeheersplan zijn met maatregelen. In 2015 moet de GEP gehaald zijn (afgesproken uitzonderingen daargelaten).

In de discussies rond de vaststelling van de ecologische normen voor waterkwaliteit is onrust merkbaar over de onhaalbaarheid van een goed ambitieniveau op de in de richtlijn genoemde termijn van 2015. De verwachting dat het moeilijk is de strenge normen tijdig te halen zou kunnen leiden tot de inzet op een te laag ambitieniveau, omdat de staten door de EC streng worden afgerekend op het behalen van die norm in 2015. Er wordt dus ook een vurig pleidooi gehouden voor een verdere fasering van het behalen van het vereiste ambitieniveau in perioden van zes jaar in 2015, 2021 en 2027. Dat betekent een langere periode om een hoger ambitieniveau te realiseren.

## Kansen

Ondanks dat er nog een aantal onduidelijkheden is rondom de invulling van de KRW, lijkt deze richtlijn, en in het bijzonder het MEP/GEP-concept, een goed stramen te bieden voor eventuele uitbreiding van het natuurlijk potentieel in (deelgebieden) van het IJsselmeergebied. Het hanteren van het Peipsi-meer als referentie leidt tot inspiratie voor potentiële veranderingen zoals:

- het creëren van meer natuurlijke land-waterovergangen, door terugleggen van dijken dan wel het aanleggen van geleidelijke vooroevers
- het creëren van meer natuurlijke uitmondingen van beken en rivieren
- het terugdringen van het slib in het Markermeer/IJmeer, alhoewel naar verluidt een systeem als het Peipsi-meer bij tijd en wijle ook nogal slibbig is.

Dergelijke ingrepen vormen ook de inspiratie bij het onderhavige Wetlandsproject. Vanzelfsprekend is nog niet gezegd dat deze ingrepen nu ook moeten gaan plaatsvinden. De KRW biedt een kader voor dergelijke *mogelijke* ontwikkelingen.

Gegeven het bovenstaande lijkt de KRW ook een beter hanteerbaar kader te bieden voor ambitieuze natuurontwikkeling in het IJsselmeergebied dan de VHR/NB-wet. Deze laatste is in essentie conservatief van karakter ('behouden wat er nu al is'),

terwijl de KRW in potentie uitgaat van herstel van (een algemener beeld van) natuurlijkheid. Daarmee is uiteraard niet gezegd dat aan de NB-wet niet voldaan zou moeten worden, het is meer dat de KRW verder gaat. De dubbele uitdaging van het onderhavige Wetlandsproject is daarmee: voldoen aan de NB-wet, bij realisering van de ambitieuzere potentie van de KRW.

De methodiek van de KRW is minder gericht op het tellen van enkele vastgestelde soorten, maar eerder op een integrale beoordeling van samenhang van een zeer groot aantal parameters. Bij de KRW is het niet zo dat de vermindering van één soort direct betekent dat het ambitieniveau niet is gehaald. Dit betekent, in tegenstelling tot de VHR, in het geval van het IJsselmeer dat het mogelijk is om een samenhangende ecologie na te streven die kan afwijken van de huidige situatie.

Daarnaast is het zo dat de KRW geen resultaatverplichting kent, maar een inspanningsverplichting. Als een lidstaat zich niet aan de vooraf beargumenteerde en afgesproken maatregelen heeft gehouden volgt er een sanctie, maar als de afgesproken maatregel wel is uitgevoerd, maar niet heeft geleid tot het gewenste resultaat betekent dat niet per se een sanctie. In dat geval moet er natuurlijk wel een 'goed verhaal' bij horen, en de ontwikkeling en implementatie van maatregelen om de mislukte maatregelen te compenseren.

Deze visie maakt het onmogelijk dat men schuldig wordt gesteld als men een doelstelling niet gehaald wordt mits men de afgesproken maatregelen heeft uitgevoerd. Denk hierbij aan klimaatveranderingen, waterspiegelveranderingen of bijvoorbeeld lozingen van giftige stoffen in de bovenloop van water dat het land binnen stroomt. De benadering waarbij men gehouden wordt aan de afgesproken verplichting, en niet aan het resultaat, maakt het mogelijk dat het ambitieniveau toch zonder al te grote risico's hoog gelegd kan worden. Men wordt op evt. overmacht niet afgestraft, dus men hoeft niet uit angst voor sanctie de lat lager te leggen dat in principe mogelijk is.

Kortom, de kansen van plannen binnen het kader van de KRW, voorzover ze niet worden overruled door de VHR, zijn aanwezig omdat er binnen een hoog ambitieniveau kan worden gestreefd naar een samenhangende natuur die afwijkt van de

bestaande situatie die volgens huidige trends, qua natuurwaarde, een neerwaartse tendens kent.

Omdat vrij breed het gevoel leeft dat met een uitbreiding van de termijn die nu loopt tot 2015 een groter deel van de ambities kan worden gerealiseerd, is men in het veld actief om de mogelijkheden te onderzoeken om de faseringsmogelijkheden uit te breiden, waarbinnen het gewenste einddoel bereikt moet worden. Dat wil niet zeggen dat de toetsing in een latere fase plaats vindt, maar dat meer tussendoelen mogelijk worden om het eindniveau te behalen. De verplichte rapportage moet aantonen dat de plannen 'op schema' liggen, en moeten tussentijds worden aangepast als de genomen maatregelen niet leiden tot het beoogde (tussen)resultaat.

## 4. Ruimtelijke ordening en waterhuishouding

### 4.1. Inleiding

Dit hoofdstuk geeft allereerst een beschrijving van de belangrijkste beleidsmaatregelen en besluiten betreffende het IJsselmeergebied. Het gaat hierbij om Rijksbeleid en Provinciaal beleid. Daarna wordt ingegaan op het wettelijk kader omtrent de Nederlandse waterhuishouding en de implicaties hiervan voor het IJsselmeer. Binnen dit kader kunnen de kansen en ontwikkelingsmogelijkheden voor het gebied worden weergegeven.

### 4.2. Rijksbeleid

In de Nota Ruimte, vastgesteld in 2005, is het ruimtelijk beleid van het rijk zoveel mogelijk op hoofdlijnen ondergebracht. De ondertitel van deze Nota is, 'ruimte voor ontwikkeling' en het motto luidt 'decentraal wat kan, centraal wat moet'.

De hoofddoelstellingen van het nationale ruimtelijke beleid zijn de versterking van de internationale concurrentiepositie (de Randstad moet als vestigingsplaats voor bedrijven aantrekkelijk zijn), de bevordering van krachtige steden en een vitaal platteland, de borging en ontwikkeling van internationale ruimtelijke waarden en de borging van veiligheid.

Het kabinet volgt drie beleidsstrategieën voor water, natuur en landschap. Deze strategieën omvatten het anticiperen op en meebewegen met water, het investeren in de kwaliteit van de natuur en het ontwikkelen van landschap met kwaliteit. De hoofddoelstelling specifiek voor het IJsselmeergebied is als volgt beschreven.

*“De functie van het IJsselmeergebied is de borging van veiligheid, de beperking van wateroverlast en het behoud van strategische watervoorraad te versterken en het gebied als groot-*

*schalig open gebied met bijzondere internationale waarden van natuur, landschap en cultuur te behouden en te ontwikkelen.”*

De kernkwaliteiten van het gebied zijn de internationale waarden van natuur en cultuur en de ‘open horizon’. In het nationaal ruimtelijk beleid staan voor het IJsselmeergebied specifiek de volgende opgaven centraal.

- Goede inpassing van activiteiten in de waarden van natuur, landschap en cultuur van het IJsselmeergebied.
- Anticipatie op een geleidelijke stijging van het streefpeil van het IJsselmeergebied en versterking van de dijken voor de lange termijn.
- Ruimte voor uitbreiding van de spuicapaciteit van de Afsluitdijk op korte termijn.
- Behoud van de bergingscapaciteit en strategische zoetwatervoorraad.

De Nota Ruimte deelt het gebied in verschillende zones in. In het zuiden is een dynamisch en intensief ruimtegebruik mogelijk en in het noorden een gematigder ontwikkeling met meer rust en ruimte. Er worden geen nieuwe buitendijkse watergebonden functies ontwikkeld, tenzij deze passen en bijdragen aan het natuur-, cultuurhistorisch en waterbeleid gericht op waterhuishoudkundig beheer en watertransport. Dit heeft te maken met het ‘nee, tenzij’-regime, wat inhoudt dat het ingrijpen in een gebied in principe verboden is, tenzij er sprake is van groot openbaar belang. Als hiervan sprake is kan toestemming gegeven worden voor de ingreep, mits het verlies aan natuur wordt gecompenseerd. Het is niet de bedoeling om de ontwikkelingen op voorhand uit te sluiten maar men wil wel randvoorwaarden stellen aan de (buitendijkse) ontwikkelingen.

De Nota gaat ook in op de zeespiegelstijging en de hierdoor noodzakelijke versterking van de dijken. Voor de oude Zuiderzeedijken bestaat volgens de Nota de mogelijkheid natuurlijke vooroevers aan te leggen voor de versterking. Het Rijk wil hiermee het karakter van het IJsselmeergebied en het unieke profiel van het oude landschap handhaven.

De beleidslijnen voor het IJsselmeergebied, zoals deze in de Nota zijn beschreven, worden door decentrale overheden overgenomen en verder uitgewerkt in de door

hen opgestelde streekplannen. Deze streekplannen komen in een volgende paragraaf aan bod.

Vóór het uitkomen van de Nota Ruimte is in januari 2002 een kabinetsbesluit genomen specifiek met betrekking tot het IJsselmeergebied, gepubliceerd onder de naam 'Integrale Visie IJsselmeergebied 2030, de koers verlegd'. De ministeries van V&W, LNV, EZ en VROM hebben meegewerkt aan het rapport, dat tot doel heeft:

*“Een duurzame ontwikkeling van het IJsselmeergebied (qua beleid, inrichting en beheer) voor de periode tot 2030, waarbij een afweging plaatsvindt die rekening houdt met de aanwezige kernkwaliteiten (horizon, van nature aanwezige rijkdommen en cultuur) van het gebied”.*

Ten grondslag aan de Visie ligt een aantal uitgangspunten.

- Het IJsselmeergebied vormt één samenhangend geheel. Met name het watersysteem wordt als één geheel gezien, wat betekent dat een ontwikkeling in een deel van het gebied van invloed kan zijn op een ander deel.
- Behoud van het multifunctionele ruimtegebruik.
- *Ongewijzigde waterverdeling* over de grote rivieren. Het Rijk onderzoekt de mogelijkheden van een gewijzigde waterverdeling over de grote rivieren.

Het IJsselmeergebied wordt, net als in de Nota Ruimte, in drie zones verdeeld.

- Een zuidelijke zone, waar het water intensief gebruikt wordt en de randen een sterk stedelijk karakter vertonen<sup>11</sup>;
- Een middenzone: een overgangsgebied waar natuur en recreatie samen gaan.
- Een noordelijke zone: uitgestrekte open ruimte met extensieve vormen van recreatie<sup>12</sup>.

In 2005 is een Kamermotie aangenomen (Van As, LPF: 29435 nr. 72) waarin herijking van de Visie wordt gevraagd, omdat deze niet in overeenstemming is met de Nota Ruimte. De Visie laat volgens Van As zeer weinig ruimte voor ontwikkelingen in het gebied tot 2030. Evenmin is onderbouwd waarom voor het IJsselmeergebied het credo 'ruimte voor ontwikkeling' niet van toepassing is. Er zijn nog geen concrete

---

<sup>11</sup> Het is duidelijk dat hier voornamelijk bedoeld wordt op het IJmeer en niet op de (overige) randmeren, die een heel ander karakter hebben.

stappen tot herijking ondernomen. Daaraan kan toegevoegd worden dat de tijdsspanne 'tot 2030' niet erg gericht is op het creëren van mogelijkheden voor ontwikkelingen.

Ondanks de mogelijke verschillen tussen de Toekomstvisie en Nota Ruimte, is er een belangrijk gemeenschappelijk element, namelijk dat de openheid van een (groot deel van) het gebied niet mag worden aangetast, met een gradiënt langs de noord-zuidas: in het noorden meer rust en openheid, in het zuiden meer recreatie en stedelijk gebied.

### 4.3. Provinciaal beleid

Op provinciaal niveau is een aantal streekplannen geformuleerd waarin de verschillende provincies hun plannen voor het gebied uiteenzetten.

De *provincie Flevoland* omschrijft het Markermeer en het IJsselmeer als één van haar speerpuntprojecten en pleit voor herbezinning over de inrichting van het Markermeer (Omgevingsplan 2006). De provincie wil nieuwe functies, zoals wonen, werken, infrastructuur en recreatie in het gebied mogelijk maken. Ook zandwinning en baggerspecieberging worden genoemd. Om de effecten van deze nieuwe functies op de natuurwaarden te compenseren wil de provincie, in samenspraak met de provincie Noord-Holland, grote hoeveelheden nieuwe natuur aanleggen. Volgens de provincie moet 'het ecosysteem van het IJsselmeergebied robuuster worden, door toevoeging van nieuwe binnendijkse natuurgebieden en door kwaliteitsverbetering van bestaande natuurgebieden waardoor het systeem minder kwetsbaar wordt voor menselijk handelen'<sup>13</sup>. Voor alle ontwikkelingen geldt dat zij, conform de NB-wet, getoetst dienen te worden aan het 'nee, tenzij'-principe. In het omgevingsplan staat dat de provincie dit nee-tenzij-principe wil ombuigen naar een 'ja, want'-principe, waarmee ze aangeven dat activiteiten alleen door kunnen gaan als de motivering daarvoor 'steekhoudend' is en er aangetoond is dat er geen schadelijke effecten zijn.

---

<sup>12</sup> Integrale Visie IJsselmeergebied 2030, de koers verlegd.

<sup>13</sup> Ontwerp omgevingsplan Flevoland 2006, uitvoering speerpuntgebieden pag. 137, 138.

De provincie Noord-Holland stelt twee streekplannen vast, Noord-Holland Noord en Noord-Holland Zuid. Als hoofddoelstelling voor het IJsselmeergebied in het streekplan Noord-Holland Noord staat: *“Het duurzaam ontwikkelen van het IJsselmeer en Markermeer als open water met een multifunctioneel karakter”*.

Als kenmerken voor dit duurzaam ontwikkelen wordt gewezen op het beschermen van het IJsselmeer als zoetwatergebied waarbij het grootschalige open karakter gehandhaafd moet worden. Verder bepleit de provincie het behoud en ontwikkeling van aanwezige natuurwaarden met een optimale ecologische structuur, het behoud van cultuurhistorische waarden en het behoud en versterking van ruimtelijke kwaliteit. De provincie geeft aan dat er ruimte is voor kleinschalige watergebonden ontwikkelingen in de rand van het IJsselmeer en Markermeer, onder bepaalde voorwaarden. Grootschalige buitendijkse ontwikkelingen (die het waterbergend vermogen kunnen aantasten) zijn niet toegestaan. De bestaande zonering, waarbij in het noordelijk deel rust en ruimte voor extensieve recreatie is, en in het zuidelijk deel een meer intensief gebruik mogelijk is, moet in stand blijven<sup>14</sup>.

Het streekplan Noord-Holland Zuid beschrijft een ontwikkelingsrichting voor het IJsselmeergebied gebaseerd op het behoud van de kernkwaliteiten als ‘groot open water met grote natuurwaarde’. De provincie wil het karakter van de dijken en de vergezichten bewaren en kijken naar de mogelijkheden voor een meer natuurlijk peilbeheer.

Verder wordt water ‘gebruikt als ordenend principe’. Daaronder verstaat men dat men het watersysteem (en alle eisen die dat stelt om duurzaam te kunnen functioneren) direct invloed laat hebben op de ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied. Door gebruik te maken van ruimtelijke maatregelen zoals calamiteitenberging, flexibel peilbeheer, piekberging en voorraadbeheer wordt geprobeerd een robuust en veerkrachtig watersysteem te realiseren. In dat kader wil de provincie in verband met de schaarse ruimte zoeken naar ruimte voor water, in combinatie met andere gebruiksfuncties<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Streekplan, Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord, ontwikkelen met kwaliteit (2003).

<sup>15</sup> Streekplan Noord-Holland Zuid (2003)

De strategische keuzes van de provincie met betrekking tot het waterbeleid staan beschreven in het 3<sup>de</sup> provinciale waterplan 2006-2010, bewust omgaan met water. Het waterbeleid moet zijn afgestemd met beleid op het gebied van natuur, recreatie, landschap, milieu, landbouw, ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer en cultuurhistorie. De inrichting van het gebied moet bijdragen aan 'sterke landschappen' waar het prettig wonen, werken en recreëren is. Van belang is de samenhang tussen de verschillende doelstellingen. Om de veiligheid te waarborgen moeten de dijken versterkt worden. Buitendijkse ontwikkelingen zijn niet direct onmogelijk maar de provincie geeft aan dat er geen eenduidige gegevens zijn over de gewenste veiligheid. Hiervoor zal de provincie, samen met het ministerie van Verkeer en Waterstaat, een voorstel maken<sup>16</sup>.

Het ontwerpstreekplan 2006 van de *provincie Friesland* beschrijft het centrale beleid voor het IJsselmeergebied als volgt.

*"Het duurzaam ontwikkelen van het gebied als grootschalig open water met een multifunctioneel karakter. Van wezenlijk belang zijn de waterbergingsfunctie, de zoetwatervoorziening, natuurwaarden en het bieden van veiligheid achter de primaire waterkering. Ze vormen de essentiële randvoorwaarden waarbinnen de ontwikkeling van andere watergebonden functies plaats kan krijgen."*

De provincie zet in op het behoud van de grootschalige openheid en weidsheid van het gebied en wil compartimentering tegengaan. Er is aandacht voor bebouwing op het vaste land, passend bij de aard en de schaal van het achterliggende gebied. Verder wordt terughoudendheid betracht met betrekking tot gebruiksvormen die landschappelijke en natuurlijke kernkwaliteiten van het gebied aantasten. Er is ontwikkelingsruimte voor vervoer over water, recreatie en toerisme, natuurontwikkeling en duurzame visserij<sup>17</sup>.

Samenvattend gaan de provincies uit van dezelfde ordeningsprincipes als de nationale overheid: multifunctionaliteit, met veiligheid als belangrijk aandachtspunt. De Nota Ruimte geeft wel mogelijkheden aan om in te grijpen in het gebied, zeker waar

---

<sup>16</sup> Waterplan 2006 – 2010 Bewust omgaan met water

<sup>17</sup> Ontwerp streekplan Fryslân 2006, om de kwaliteit fan de romte, pag. 187 ev.

het gaat om 'groot openbaar belang' mits het verlies aan natuur wordt gecompenseerd. Daarnaast staan rust en ruimte centraal, bij versterking van de natuurfunctie. Hierbinnen is er een verschil in ordeningsfilosofie tussen de provincies, met name tussen Noord-Holland en Friesland enerzijds en Flevoland anderzijds. Noord-Holland en Friesland lijken meer het behoud en de versterking van de oude landschappen met hun diverse functies te bepleiten, Flevoland laat meer ruimte voor de ontwikkeling van menselijke activiteiten in met name het Markermeer.

#### 4.4. Waterhuishouding

Onze bescherming tegen (hoog)water is geregeld in een aantal wetten, onder andere in de Grondwet, de Waterstaatswet, de Provinciewet, de Wet op de waterhuishouding en in de Wet op de waterkering.

Artikel 21 van de Grondwet luidt: *“De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu”*. Ook het thema Waterveiligheid is hierop gebaseerd. Het recht op 'droge voeten' is een grondrecht van de bevolking en de overheid heeft een inspanningsverplichting om dit te realiseren<sup>18</sup>.

In de Waterstaatswet 1900 staan de algemene regels omtrent het waterstaatsbestuur. De verantwoordelijkheid voor de waterstaatswerken en het overdragen van deze verantwoordelijkheid aan een 'andere beheerder', zoals de waterschappen, is in deze wet geregeld. Verder staan de voorzieningen beschreven die nodig zijn voor de aanleg, het onderhoud en de verbetering van de waterstaatswerken, en voorzieningen inzake voorbereiding op gevaar en optreden bij gevaar<sup>19</sup>.

In de provinciewet staan onder andere de bestuursbevoegdheden van de provincie beschreven die betrekking hebben op het 'toezicht houden op waterstaatswerken die voor zover niet bij wet het toezicht aan anderen is opgedragen of de waterstaatswerken in beheer zijn bij het Rijk'.

---

<sup>18</sup> <http://www.pzh.nl/service/pzhsis/sisdocs/32400510357826.PDF>

<sup>19</sup> Wet van 10 november 1900, houdende algemene regels omtrent het waterstaatsbestuur.

De Wet op de waterhuishouding van juni 1989 beschrijft de taken van het Rijk en de provincies met betrekking tot de waterhuishouding. Hierin staat dat ministers verplicht zijn eens in de vier jaar een nota vast te stellen, waarin de hoofdlijnen ten aanzien van het landelijk te voeren beleid met betrekking tot waterhuishouding zijn aangegeven. Zij moeten ook beheersplannen opstellen voor oppervlaktewateren die in het beheer van het Rijk zijn. Provinciale Staten volgt eenzelfde weg, op provinciaal niveau. In de Wet op de waterhuishouding is in hoofdstuk 3 (beheersinstrumenten) afdeling 2 het peilbesluit opgenomen. Het peilbesluit verplicht een kwantiteitsbeheerder om voor oppervlaktewateren onder zijn beheer één of meerdere peilbesluiten vast te stellen. Bij het opstellen van peilbesluiten wordt een afwijking gemaakt, waarbij rekening gehouden wordt met de functies van het oppervlaktewater, met het provinciale plan voor de waterhuishouding en met de beheersplannen die van toepassing zijn op het oppervlaktewater<sup>20</sup>. Het IJssel- en Markermeerpeil wordt door Rijkswaterstaat IJsselmeergebied beheerd en wordt gehouden op 0,20 meter beneden NAP in de zomer en 0,40 meter beneden NAP in de winter. Dit is noodzakelijk om de landbouwgronden (in laag Nederland) te kunnen voorzien van water. Zonder ingrijpen zou de waterstand in de winter hoger zijn dan in de zomer. Het meerpeil wordt door middel van spuien in de Waddenzee op peil gehouden. Dit zou volgens Rijkswaterstaat tot 2050 onder vrij verval moeten kunnen plaatsvinden met de geplande uitbreiding van de spuicapaciteit van de afsluitdijk. Daarna is, om te kunnen blijven spuien onder vrij verval, peilstijging nodig. Dit wordt veroorzaakt door een stijging van toevoer van water afkomstig van rivieren en door de stijging van het waterpeil van de Waddenzee. Er wordt momenteel onderzoek gedaan naar het toepassen van een meer seizoensgebonden peilbeheer, waarbij de watervoorziening voor de landbouw gehandhaafd blijft, in combinatie met een verhoging van ecologische natuurwaarden in de ondiepe oeverzones<sup>21</sup>.

Om de veiligheid van de dijken te waarborgen is in 1996 De Wet op de waterkering (Wwk) ingegaan. Deze wet bevat de 'algemene regels ter verzekering van de beveiliging door waterkeringen tegen overstromingen door het buitenwater en regeling van enkele daarmee verband houdende aangelegenheden'. In artikel 1 wordt een

<sup>20</sup> Wet van 14 juni 1989, houdende regelen in zake de waterhuishouding.

<sup>21</sup> Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling, 2005 pagina 160.

primaire waterkering beschreven als: een waterkering, die beveiliging biedt tegen overstroming doordat deze ofwel behoort tot het stelsel van een dijkkringgebied – al dan niet met hoge gronden omsluit, ofwel voor een dijkkringgebied is gelegen. De Wwk bevat een aantal bijlagen waarin de dijkkringgebieden en de primaire waterkeringen staan aangegeven met hun bijbehorende veiligheidsnorm<sup>22</sup>. De dijken rondom het IJsselmeer zijn primaire waterkeringen<sup>23</sup> en worden beheerd door de Waterschappen van de provincies Noord-Holland, Flevoland en Friesland, behalve de Afsluitdijk en de Houtribdijk, deze worden beheerd door de directie IJsselmeergebied van Rijkswaterstaat. De waterschappen hebben de verantwoordelijkheid voor de waterstaatkundige verzorging van het binnendijkse gebied<sup>24</sup>.

Voor elk dijkkringgebied is de veiligheidsnorm aangegeven als een gemiddelde overschrijdingskans per jaar van de hoogste hoogwaterstand waarop de kering berekend moet zijn. Deze zijn per dijkkring verschillend, en is gebaseerd op een (maatschappelijke) afweging van de kosten van de verwachte schade en de investeringskosten die gemaakt moeten worden om deze schade te voorkomen. De bescherming loopt uiteen van een gemiddelde kans van 1/250 per jaar op overschrijding tot 1/10.000 per jaar op overschrijding. De beheerders zijn verplicht hun primaire waterkeringen iedere vijf jaar te toetsen op veiligheid. Hiervoor is de Leidraad Toetsen op Veiligheid opgesteld. Iedere vijf jaar worden er nieuwe (geactualiseerde) hydraulische randvoorwaarden vastgesteld en opgenomen in het hydraulisch randvoorwaardenboek. Naast deze veiligheidsnormen bevat de wet ook een beschrijving van verplichte beheersinstrumenten, zoals bijvoorbeeld een legger (waarin omschreven is waaraan de waterkering moet voldoen naar richting, vorm, afmeting en constructie) en een technisch beheersregister (waarin de kenmerkende gegevens van de constructie en de feitelijke toestand zijn omschreven).

---

<sup>22</sup> Wet van 21 december 1995, houdende algemene regels ter verzekering van de beveiliging door waterkeringen tegen overstromingen door het buitenwater en regeling van enkele daarmee verband houdende aangelegenheden.

<sup>23</sup> RIVM, 2004: Risico's in bedijkte termen, p. 45

<sup>24</sup> Wet van 6 juni 1991, houdende regels met betrekking tot de waterschappen.

## 4.5. Huidige staat en ontwikkelingen

Het Rijk, de provincies, gemeenten en waterschappen hebben in het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) (2003) afgesproken dat de regionale watersystemen in 2015 'op orde' zijn, rekening houdend met veranderende omstandigheden zoals zeespiegelstijging, klimaatverandering, bodemdaling en toename van verhard oppervlak. Naast veiligheid wordt gekeken naar verdroging, verzilting, waterkwaliteit en ecologie en naar de mogelijkheid om de te treffen maatregelen voor veiligheid en bovenstaande onderwerpen samen te laten gaan. De NBW beschrijft mogelijke combinaties van plannen op gebied van reconstructie van het landelijk gebied, de aanleg van de ecologische hoofdstructuur, woningbouw, infrastructuur etcetera (waarbij rekening gehouden wordt met de VHR)<sup>25</sup>. Hier ligt dus een kans voor het herinrichten van het gebied.

Rond het IJsselmeergebied liggen zes dijkkringgebieden (nummers 6, 7, 8, 12, 13 en 44) waarvan de bescherming volgens de huidige Wwk uiteen loopt van 1/1250 tot 1/10.000. Bij de toetsing van de waterkeringen in 2001 bleek dat vrijwel geen enkele dijk langs het IJsselmeer voldeed aan de norm. Met name de dijken bij de kust van Flevoland en de Noord-Hollandse IJsselmeerdijken voldeden duidelijk niet<sup>26</sup>. Vrijwel alle dijken langs het IJsselmeer zijn onlangs versterkt of worden binnenkort versterkt om weer te voldoen aan de vigerende normen uit de Wwk.

Over deze normen en de vaststelling hiervan is momenteel een discussie gaande. De normen voor overstromingskansen in de Wet op de waterkering zijn bijna 50 jaar geleden opgesteld. Ze zijn dus al 50 jaar constant, terwijl de verwachte schade, door de groei van het aantal inwoners en de economische groei is gestegen. Tevens wordt verondersteld dat niet de *overstromingskansen* als uitgangspunt genomen moet worden, maar de *verwachte jaarlijkse schade*. Deze verwachte jaarlijkse schade moet binnen een bepaald interval liggen, waaruit geconcludeerd wordt dat bij een groei van de verwachte schade, een daling van de overstromingskansen nodig is. De tot dusver

---

<sup>25</sup> Nationaal Bestuursakkoord Water.

<sup>26</sup> RIVM, 2004: Risico's in bedijkte termen, p. 42 en 96.

gebruikte normen voor veiligheid zijn dus volgens deze studie niet alleen onvolledig, maar ook onjuist<sup>27</sup>.

Er is door de kritieken een herziening van de Wwk in voorbereiding, waarin het toenemende overstromingsrisico door klimaatverandering en de toenemende gevolgen van een overstroming is meegenomen. In de brief van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 11 november 2005 aan de tweede kamer staat dit als volgt beschreven.

*“De signalen (dat wettelijke systematiek niet meer aansluit bij de huidige tijd) worden ingegeven door twee elementen; de toegenomen waarde van het te beschermen gebied plus het toegenomen aantal inwoners en het voortschrijdend inzicht in de oorzaken van dijkdoorbraken (faalmechanismen) i.r.t. de kans op overstroming. Door autonome ontwikkelingen zoals klimaatverandering (met als gevolg zeespiegelstijging en toenemende rivierafvoeren) en bodemdaling is het onderwerp extra relevant. De vraag of de huidige systematiek nog afdoende is, dan wel of de huidige (klassen van) overschrijdingskansen nog adequaat zijn, zullen we dan ook moeten beantwoorden, waarbij nu al duidelijk is dat het accent meer zou moeten komen te liggen op (het voorkomen van) de gevolgen van overstromingen. Immers, het maatschappelijk risico is een combinatie van de kans en de gevolgen. Beantwoording van de bovengenoemde vragen kan tot aanpassingen in het beleid resulteren.”<sup>28</sup>* Dit biedt een kans voor het ontwikkelen van plannen voor het herstructureren van het gebied.

De dijken worden dus versterkt zodat ze aan de normen voldoen tot aan het jaar 2050.<sup>29</sup> Het is van belang te onderkennen dat het hierbij gaat om verouderde normen, waarbij tevens de vraag opkomt wat er na 2050 zal gebeuren, en hoe bijvoorbeeld de exogene factoren van invloed zullen zijn op het meerpeil, de zeespiegel, de wateraanvoer, de veiligheid van de waterkeringen en de spuicapaciteit.

<sup>27</sup> Eijgenraam, C.J.J. Optimal Safety standards for dike-ring areas, DPB discussion paper no. 62.

<sup>28</sup> KST91731; 0206tkkst27625-57, ISSN 0921 – 7371 Sdu Uitgevers 's-Gravenhage 2005.

<sup>29</sup> [www.rijkswaterstaat.nl/ijf/water/projecten/dijkversterking/nieuws/dijkwijzerdecember2005.jsp](http://www.rijkswaterstaat.nl/ijf/water/projecten/dijkversterking/nieuws/dijkwijzerdecember2005.jsp)

## 4.6. Conclusie

Er kan geconcludeerd worden dat het Rijk (met de integrale Visie IJsselmeergebied) en de provincies (met de streekplannen) behoudend zijn met betrekking tot ontwikkelingen in het IJsselmeergebied, terwijl de realiteit laat zien dat er ruimte nodig is voor ontwikkelingen zoals het vergroten van de veiligheid, het ontwikkelen van natuur en het verlichten van de ruimtelijke druk.

De huidige frictie tussen wat nodig is, wat het Rijk voorstaat op ruimtelijk gebied (Nota Ruimte) en wat aan maatregelen wordt getroffen, maakt dat het gebied zich niet (op een juiste manier) kan ontwikkelen. Deze frictie zit het nemen van (herinrichtings)beslissingen in de weg. De gekozen tijdsspanne van een krappe 50 jaar (en zelfs 30 jaar in de Integrale Visie) maakt dat behoudende maatregelen vooralsnog voldoen. Er wordt niet verder gekeken, terwijl nu al duidelijk is dat bijvoorbeeld het meerpeil na 2050 niet meer op het huidige niveau gehouden kan worden, dat de geplande dijkversterkingen na 2050 niet meer voldoen en dat bovendien de normen die gebruikt worden voor de toetsing van veiligheid zowel onvolledig als onjuist zijn.

De regelgeving biedt evenwel kansen voor een integrale aanpak van veiligheid, ecologie, infrastructuur, ruimtelijke druk etcetera (zie NBW, 2003). Tevens moeten we concluderen dat op basis van de huidige kennis en de voortschrijdende inzichten, in bijvoorbeeld klimaatscenario's en waterspiegelstijging, de reeds versterkte en de binnenkort te versterken dijken niet voldoen aan de *optimale* normen voor veiligheid. Op de (middel)-lange termijn zullen wederom maatregelen nodig zijn. Ook hier ligt een kans voor het herinrichten van het gebied, waarbij sprake moet zijn van een integrale benadering met een langere tijdshorizon.

## 5. Conclusies

### 5.1. Conclusies VHR

De Europese Richtlijnen, c.q. de Natuurbeschermingswet, laten enige ruimte voor ingrepen in de ruimtelijke ordening, met als mogelijk gevolg dat er meer mogelijkheid tot economische activiteit in het gebied ontstaat.

In zowel IJsselmeer als Markermeer/IJmeer gaat een aantal te beschermen vogelsoorten achteruit. Ingrijpen om deze trends te keren is dus noodzakelijk.

Als dit ingrijpen niet alleen de bedoeling heeft om de natuur te versterken, maar ook om de economische activiteit aan te passen, geldt de voorwaarde dat de natuurwaarde van het gebied op netto basis verbetert. Dit moet blijken uit een vooraf gemaakt integraal plan van economische ingrepen en natuurversterkingsmaatregelen, waarin de totale effecten worden getoetst. Belangrijk is dat de natuurversterkingsmaatregelen met minimaal dezelfde voortvarendheid als de economische ingrepen zullen worden uitgevoerd.

### 5.2. Conclusies KRW

De Kaderrichtlijn Water (KRW) richt zich op verbetering van de kwaliteit van het water en is volgens deskundigen niet strijdig met de Vogel- en Habitatrictlijn (VHR). De KRW streeft een goede chemische waterkwaliteit, een goede kwaliteit van de natuur en versterking van biodiversiteit na. Voor de sterk veranderde waterlichamen, zoals het IJsselmeer, moet evenals voor de natuurlijke wateren een gebiedsbeheersplan ontwikkeld worden. Hier ligt een parallel met het Masterplan dat de Natuurbeschermingswet eist.

De Kaderrichtlijn Water en met name het MEP/GEP –concept, lijkt een goed stramen te bieden voor versterking van het natuurlijk potentieel van het IJsselmeergebied.

De ecologische normen voor sterk veranderde wateren dienen op basis van die voor natuurlijke wateren eind 2007 te zijn vastgelegd. Ook voor deze wateren eist de KRW een zekere mate van natuurlijkheid. De plannen dienen in principe in 2015 te zijn gerealiseerd. Voor werkelijk ambitieuze plannen blijkt dit een knellende termijn, zodat er discussie is over een meer gespreide fasering in de decennia na 2015.

Deze gespreide fasering maakt het mogelijk een hoger ambitieniveau na te streven dan mogelijk is bij een einddatum van 2015. Het is geen manier om uitstel van toetsing te verkrijgen, want per die datum zal de ontwikkeling van natuur, en de bijbehorende maatregelen, gecontinueerd en blijvend getoetst worden in het kader van de Richtlijn.

### **5.3. Conclusies ruimtelijke ordening en waterhuishouding**

De Nota Ruimte biedt inzicht in de door het Rijk gewenste ontwikkelingen, zoals het creëren van sterke steden en het versterken van de concurrentiepositie, het anticiperen en meebewegen met water en het investeren in de kwaliteit van natuur en het ontwikkelen van landschap met kwaliteit en de wens om natuurlijke vooroeveren aan te leggen bij de oude Zuiderzeedijken. Het is mogelijk dit in te passen bij een herstructurering van het IJsselmeergebied, rekening houdend met de noord-zuidzonerings voor menselijke activiteit van laag (Noord) naar hoog (Zuid).

De Integrale Visie IJsselmeergebied heeft een meer behoudende kijk op het IJsselmeergebied en heeft 2030 als tijdshorizon. Hiermee voldoet de Visie niet aan het Rijksbeleid en daarom is een herijking aangevraagd, waarmee het creëren van meer ruimte voor ontwikkeling wordt beoogd.

De provinciale overheden hanteren dezelfde aandachtspunten en zonerings als het Rijk maar zijn eveneens behoudender in de ontwikkelingsmogelijkheden dan de

Nota Ruimte, dat geldt met name voor de provincies Noord-Holland en Friesland. De provincie Flevoland ziet wel mogelijkheden voor de groei van menselijke activiteiten in het Markermeer.

Binnen de waterhuishoudingswetgeving is duidelijk geworden dat de normen waaraan de veiligheid van de dijken wordt getoetst zowel onvolledig als onjuist zijn. Er is een aanpassing van deze normering op handen, waarbij niet meer uitgegaan wordt van de overschrijdingskans, maar van de verwachte jaarlijkse schade, als product van het risico en gevolg (factoren als bevolkingsaantal -groei en economische waarde zijn hierbij van belang). Dit zou kunnen leiden tot aanpassingen in het beleid en tot nieuwe dijkversterkingen kunnen leiden.

Verder is de gehanteerde tijdshorizon van het beleid belangrijk. Er wordt geredeneerd tot het jaar 2050, maar de verwachte ontwikkelingen na het jaar 2050 en de gevolgen hiervan worden buiten beschouwing gelaten, terwijl er nu al aanwijzingen zijn dat hier problemen met de waterhuishouding zullen ontstaan. Op basis van de voortschrijdende inzichten in bijvoorbeeld klimaatscenario's en de waterspiegelstijging zal men op termijn, alleen al op gebied van veiligheid, opnieuw maatregelen moeten treffen.

## 5.4. Samenvattend

Over het geheel genomen kan geconcludeerd worden dat het beleid en de wet- en regelgeving op zich ruimte bieden om vanuit een integrale benadering van het gebied, mogelijkheden te scheppen voor herinrichting. Er dient hiervoor een Masterplan ontwikkeld te worden, waarin alle facetten (groen, blauw, rood) van de gewenste en voorziene ontwikkeling beschreven staan, inclusief de benodigde beheersmaatregelen.

## Referenties

- Anon. (okt. 2005) *Notitie consequenties voor het afleiden van ecologische doelstellingen volgend uit de Workshop die 17-19 oktober is gehouden in Praag.*
- Eerden, M.R. van, S.H.M. van Rijn & M. Roos, 2005. *Ecologie en Ruimte: gebruik door vogels en mensen in de SBZ's IJmeer, Markermeer en IJsselmeer.* RIZA rapport 2005.014
- Eijgenraam, C.J.J. *Optimal Safetystandards for dike-ring areas*, DPB discussion paper no. 62
- Elbersen, J., et al., 2005. *Verslag van de studiedag van de Werkgroep Ecologisch Waterbeheer en de NECOV Werkgroep Water- en Oeverplanten i.s.m STOWA*, dd 21 april 2005.
- Gedeputeerde Staten van Fryslân, 2005. *Ontwerp Streekplan Fryslân 2006: Om de kwaliteit fan de romte.*
- Huisman, Rens et al., 2005. *Verslag Workshop over de stappen 2 t/m 4 van de Handreiking ecologische doelstellingen voor niet-natuurlijke wateren van de Projectgroep Handreiking (voorzitter mw. L. Klein Holkenborg, Waterschap Zuiderzeeland) op 17 maart 2005*
- Kamerstuk: KST91731; 0206tkkst27625-57, ISSN 0921 – 7371, Sdu Uitgevers 's-Gravenhage, 2005
- Klijn, F., S.A.M. van Rooij, M. Haasnoot, L.W.G. Higler & B.S.J. Nijhof, 2002. *Ruimte voor de Rivier, Ruimte voor de Natuur.* Fase 2 en 3 : analyse van alternatieven en contouren van een lange-termijnvisie. Alterra 513
- Lauwaars, S.G. & M. Platteeuw, 1999. *Een Groene Riem onder het Natte Hart; Evaluatie van natuurontwikkelingsprojecten in het IJsselmeergebied.* RIZA rapport 99.030
- Ledden, M., T. van, Van Kessel, E. Mosselman, 2005. *Verdiepingsslag en maatregelen slibproblematiek markermeer. A. Analyse kennisleemten.* 9R3456.A0. Royal Haskoning & WL | Delft Hydraulics.
- Ministerie van LNV 2005. *Concept-Hoofdlijnen begrenzing en selectie van Natura-2000-gebieden.*
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat Generaal Water (2005), *December nota 2005: Toelichting, 22 dec. 2005*
- Ministerie van VROM, 2004. *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling.*
- Ministeries van V&W/LNV/EZ/VROM, 2002. *Integrale Visie IJsselmeergebied 2030, De koers verlegd.*
- Molen, D.v.d. e.a. (2004), *Ecologische referenties en maatlatten voor de Kaderrichtlijn Water, in: H<sub>2</sub>O 6, 2004*
- Molen, D. van der, 21 april 2005. *MEP/GEP toepassing voor kunstmatige en sterk veranderde wateren (presentatie)*
- Nationaal Bestuursakkoord Water

Noordhuis, R. & E. Houwing, 2003. *Afname van de Driehoeksmossel in het Markermeer*. RIZA rapport 2003.016

Pot, R. (red) (2005), *Default-MEP/GEP's voor sterk veranderde en kunstmatige wateren*

Projectgroep implementatie Handreiking, nov. 2005. *Handreiking MEP/GEP voor vaststellen van status, ecologische doelstellingen en bijpassende maatregelenpakketten voor niet-natuurlijke wateren*.

Provincie Noord-Holland, 2005. *Bewust omgaan met water*. Provinciaal Waterplan Noord-Holland 2006 – 2010

Provincie Noord-Holland, 2003. *Streekplan Noord-Holland-Zuid*.

Provincie Noord-Holland, 2004. *Ontwikkelen met kwaliteit: Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord*.

RIVM, 2004: *Risico's in bedijkte termen*, rapportnummer 500799002.

Roomen, van M.W.J., Boele A., van der Weide M.J.T., van Winden E.A.J. & Zoetebier D., 2000. *Belangrijke vogelgebieden in Nederland, 1993-97*. Actueel overzicht van Europese vogelwaarden in aangewezen en aan te wijzen speciale beschermingszones en andere belangrijke gebieden. SOVON-informatierapport 2000/01. SOVON Vogelonderzoek Nederland, Beek-Ubbergen.

Syncera water BV, Arcadis, Instituut voor Milieuvraagstukken (VU), Centrum voor Milieurecht (UvA) (2005) *Verkenning argumentatielijnen fasering en doelverlaging (derogaties) Kaderrichtlijn Water*

STOWA 2005-4. *De KRW voor het (water)leven*

Verkenning IJmeer, 2005. *Toekomstvisie IJmeer; naar een waterpark IJmeer binnen het wetland IJsselmeer*.

Verkenning IJmeer, werkgroep Water en Ecologie, 2005. *Atlas Water en Ecologie*

Witteveen&Bos, 2004. *Quick-scan slibproblematiek Markermeer en Eem- en Gooimeer*. Deel 1: samenvattende rapportage (RW1390-1/beem5/001) & Deel 2 (Achtergronddocument (RW1390-1/beem5/002)

WLO-werkgroep integraal waterbeheer, 1991. *Water in Balans*. Deel uit reeks landschapsstudies 15 van Pudoc

#### **Internet:**

[www.minlnv.nl/natuurwetgeving](http://www.minlnv.nl/natuurwetgeving) (voor alle aanwijzingsdocumenten VHR)

[www.rijkswaterstaat.nl/ijf/water/projecten/dijkversterking/nieuws/dijkwijzer-december2005.jsp](http://www.rijkswaterstaat.nl/ijf/water/projecten/dijkversterking/nieuws/dijkwijzer-december2005.jsp)

[www.pzh.nl/service/pzhsis/sisdocs/32400510357826.PDF](http://www.pzh.nl/service/pzhsis/sisdocs/32400510357826.PDF)

[www.stowa.nl](http://www.stowa.nl)

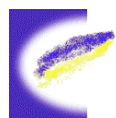
[www.trendsinvater.nl](http://www.trendsinvater.nl)

[www.vogelbescherming.nl](http://www.vogelbescherming.nl)

[www.vogelvisie.nl](http://www.vogelvisie.nl)

[www.wetten.overheid.nl](http://www.wetten.overheid.nl) (voor alle wetteksten)

## BIJLAGE 1



*Instituut voor Infrastructuur, Milieu en Innovatie*

**VERSLAG BIJeenKOMST 8 MAART 2006:**

**EXPERTSESSIE IJSELMEERGEBIED**

Het onderhavige verslag is aan de aanwezigen voorgelegd en door allen goedgekeurd.

**Datum bijeenkomst:**

8 maart 2006

**Locatie:**

Universiteit van Tilburg

Warandelaan 2

**Time:**

10.00 – 13.00

5037 AB Tilburg

Nederland

**Onderwerp: Expertsessie IJsselmeergebied**

---

**Aanwezigen:**

- Mariken Betsema, IMSA
  - Frank Neumann, IMI
  - George van Overbeeke, IMSA
  - Fatma Sahin, IMI
  - Hein Sas, IMSA
  - Prof. Jonathan Verschuuren, UvT
  - Hans Woldendorp, IMI
- 

**VERSLAG**

### **1. Doelstelling bijeenkomst**

De bijeenkomst had als doel om meer inzicht te verkrijgen in de implicaties van de natuurbeschermingswetgeving (NB-wet, Flora en Faunawet en Kaderrichtlijn Water) voor de mogelijke herinrichting van IJsselmeer, Markermeer en IJmeer in het kader van het project 'Wetlands in het IJsselmeer'.

### **2. Context hoofdvraag**

- Bij het project Wetlands in het IJsselmeer gaat het om het gehele IJsselmeergebied
- De basisfilosofie in de planvorming is: Groen en Blauw voor Rood; natuur, waterbeheer en veiligheid zijn het belangrijkste en daarna zal er naar recreatie en

woningen gekeken worden. Het is wel de bedoeling dat die recreatie en woningen er ook komen, simultaan met de versterking van de groene en blauwe thema's.

### Hoofdvraag

*Welke implicaties heeft natuurbeschermingswetgeving voor de planvorming voor Wetlands in het IJsselmeer?*

Op deze vraag is voornamelijk ingegaan door te kijken in hoeverre de hieronder geschetste denkrichtingen haalbaar zijn. Er zijn verschillende mogelijkheden besproken om te kijken wat de beste manier zou zijn om het project te realiseren.

Hein Sas presenteerde twee denkrichtingen;

Denkrichting 1. 'Randen': een stelsel van vooroevers biedt mogelijkheden voor de aanleg van natuurlijke gradiënten die tevens kunnen fungeren als dijkversterkingen en ruimte bieden voor recreatie en bewoning.

Denkrichting 2. 'Archipel': een stelsel van eilanden biedt in grote lijnen dezelfde mogelijkheden als denkrichting 1 op het gebied van natuur en bewoning, maar niet voor dijkversterking.

In de discussie worden de implicaties van natuurbeschermingswetgeving voor deze twee denkrichtingen aangegeven. Concluderend kan worden gezegd dat er goede mogelijkheden voor natuurontwikkeling lijken te zijn bij beide denkrichtingen.

Als resultaat van de discussie worden er twee strategieën afgeleid hoe om te gaan met het regelgevend kader vanuit natuurwetgeving.

De gemeenschappelijke elementen in deze strategieën zijn:

- Er wordt een Masterplan gemaakt, eventueel in de vorm van een PKB/Rijksprojectbesluit.
- Bij de concretisering van deelplannen wordt getoetst of deze binnen de effectenmarge blijven zoals onderzocht in het Masterplan. Soortenbeschermingsaspecten – Flora en Faunawet- komen meer in detail aan de orde bij de vergunningverlening voor de deelplannen.
- Door middel van fasering in de uitvoering van het Masterplan wordt bekeken of effecten en resultaten van maatregelen zijn als gepland. Zoniet, vindt er bijsturing plaats.
- Het projectgebied en de daarmee samenhangende effecten op natuur dienen ruim gezien te worden. Dit betekent onder andere dat effecten op de volgende gebieden dienen te worden overwogen.
  - Gebieden die direct grenzen aan het IJmeer, Markermeer en IJsselmeer, zijnde Polder Zeevang (VR), Gouwzee en kustzone Muiden (HR).
  - Nabije gebieden als Oostvaardersplassen (VR) en Lepelaarsplassen (VR). Bekeken moet worden of de plannen nadelige effecten hebben op deze gebieden (externe werking).
  - Ook de randmeren als Naardermeer, Gooimeer, Eemmeer, Arkemheen, Wolderwijd en Nuldersnauw, Veluwemeer, Drontermeer, Ketelmeer en Vossemeer, -allen SBZ-VR, alleen het Veluwemeer als SBZ VR+HR- dienen in beschouwing te worden genomen, gezien hun verbondenheid met het IJsselmeer, evenals de gebieden in het noorden die aan het IJsselmeer grenzen.

(In de onderstaande beschrijving van de strategieën is nog uitgegaan van de artikelen in de Habitatrichtlijn, maar deze zijn conform de afweging in de nieuwe natuurbeschermingswet).

Het onderscheidende element in de strategieën is het criterium of er sprake is van mogelijke significant negatieve effecten van het Masterplan op beschermde natuurwaarden met als gevolg de toepassing van artikel 6 (4) van de Habitatrichtlijn.

### **Strategie I: Integraal geheel van maatregelen in beheersplan conform artikel 6 (1) en (2) Habitatrichtlijn**

Bij deze strategie wordt het systeem zodanig versterkt door natuurherstelmaatregelen in en rondom het IJsselmeergebied dat de kans dat mogelijke projecten of plannen significante effecten veroorzaken klein wordt. In dit geval wordt er nog wel een voorverkenning gedaan naar mogelijke significante effecten, of wordt voor de zekerheid nog een passende beoordeling uitgevoerd in het kader van artikel 6.3, maar komt men niet toe aan de toepassing van 6.4 omdat de mogelijke effecten niet significant zijn. Dit dient bij uitvoering nog wel te worden gemonitord om eventueel bij te sturen.

Het belangrijkste bij een beheersplan is dat het is bedoeld om maatregelen te treffen die nodig zijn voor de verwezenlijking van de instandhoudingdoelstellingen van het gebied. De kern van deze strategie is dat er zodanige maatregelen in het IJsselmeergebied worden genomen in het kader van het beheersplan dat de natuur robuuster wordt – bijvoorbeeld door een grotere duikeendenpopulatie, betere waterkwaliteit voor driehoeksmosselen- en dat ze beter bestand is tegen ingrepen met tijdelijke of permanente effecten door bijvoorbeeld woningbouw of recreatie.

Het moet wel duidelijk zijn dat deze maatregelen worden genomen in het kader van natuurontwikkeling en geen betrekking hebben op een specifieke economische ontwikkeling.

Voorbeelden van deze aanpak zijn te vinden in het Schelde- en Elbe (Hamburg) estuarium en in de haven van Antwerpen. In het geval van Hamburg is de Europese Commissie akkoord gegaan met een geheel van herstelmaatregelen voor het estuarium die zorgen voor een betere staat van instandhouding waardoor er voor mogelijke economische projecten en plannen de effecten minder snel significant zullen zijn dan zonder deze maatregelen en de kans op de toepassing van 6.4 kleiner wordt.

Bij deze strategie kan dan aanvullend ook nog worden gedacht aan de aanleg van ‘reserve natuur’ waardoor de kans op mogelijke significante effecten op beschermde waarden nog verder wordt teruggebracht. Hier lijken ook mogelijkheden voor het Wetlandsproject te liggen.

Aan een aantal voorwaarden moet wel worden voldaan voor het toepassen van deze strategie.

- Er moeten duidelijke instandhoudingdoelstellingen zijn of worden geformuleerd.
- Het moet duidelijk zijn dat de natuurherstelmaatregelen worden genomen om de huidige natuurwaarden van het systeem te verbeteren.
- Indien sprake is van simultane invulling van economische activiteiten, waarbij duidelijk is dat er nog steeds een netto verbetering van natuurwaarden ontstaat.
- Diverse stakeholders ondersteunen het plan, en onderschrijven dat de natuurherstelmaatregelen het beoogde effect zullen bereiken, wat voorts ondersteund wordt door een door de diverse partijen geaccepteerd monitoringsysteem.
- Over de financiële, procedurele en bestuurlijke procesvoering is zo nagedacht dat het zeker is dat de natuurherstelmaatregelen om het systeem te versterken voorafgaand aan economische ingrepen worden uitgevoerd. Het gaat erom dat de natuur eerst versterkt wordt, voordat eventuele bouwactiviteiten van start gaan. De volgorde moet eerst natuur zijn en dan economie.
- Er is informeel overleg gevoerd met de Europese Commissie conform de toezeggingen in de nota Ruimte.

Er wordt bij deze denkrichting ook nog enige tijd gediscussieerd over de mogelijkheden om de begrenzing van het gebied aan te passen. Hoe groter het gebied wordt, hoe allesomvattender het beheersplan kan zijn. Voor deze eerste strategie is het echter niet strikt noodzakelijk dat het gebied ruimer wordt.

Indien er sprake is van een autonome teruggang van natuurwaarden door bijvoorbeeld klimatologische veranderingen of veranderingen in de waterkwaliteit, zoals het geval lijkt in het Markermeer (Driehoeksmosselen, Spiering) en IJsselmeer (Spiering) en daardoor de bescherming van bepaalde soorten niet meer goed te handhaven is kan het nuttig zijn om het aanwijzingsbesluit te veranderen. Dit kan voldoende worden beargumenteerd indien de betreffende soorten het elders binnen Nederland wel goed doen. Voor een SBZ onder de Vogelrichtlijn, zoals het grootste deel van het IJsselmeergebied, is dit in principe mogelijk zonder de EC daarin van te voren te kennen. Daardoor is dit procedureel wat gemakkelijker dan het aanwijzingsbesluit voor een HR-gebied te wijzigen. Dit is relevant, doordat het IJsselmeergebied vooral een VR-gebied is. De Europese Commissie evalueert<sup>30</sup> voor de Vogelrichtlijn echter wel de aanwijzingsbesluiten of veranderingen daarin die de lidstaten opgeven na het besluit (zie ook memo van Europese Commissie aan lidstaten, dd 23 maart 2006). Dit betekent dat een dergelijke wijziging pas kan plaatsvinden nadat correct ornithologisch onderzoek gedaan is. Tevens zou er dan op andere plaatsen in Nederland waar ook sprake is van een autonome teruggang van deze soorten een dergelijke wijziging moeten worden doorgevoerd, omdat anders de schijn ontstaat dat een zo'n wijziging slechts voor het project is doorgevoerd. Het is aan te raden om relevante stakeholders bij zo een wijziging te betrekken. Naast nationale partijen volgen ook Europese natuurbeschermingsorganisaties aanmeldingen en wijzigingen van gebieden van lidstaten en een dergelijke wijziging zal de aandacht trekken.

### **Strategie II: Toepassing van artikel 6 (3) en 6 (4)**

Deze strategie wordt gehanteerd als blijkt dat de negatieve effecten van het Masterplan niet teniet worden gedaan door mitigerende natuurherstelmaatregelen in het kader van het integrale beheerplan. Uit de passende beoordeling in het kader van 6.3 wordt geconcludeerd dat het afwegingskader van 6.4 dient te worden toegepast. Het lijkt aan te bevelen in een dergelijk geval het Masterplan in zijn geheel in te toetsen aan 6.4 en niet de deelplannen afzonderlijk.

Ook voor deze benadering lijkt het dus meest efficiënt om een overall Masterplan op te stellen. Dit kan dan in een keer getoetst worden aan artikel 6.3 en 6.4, in plaats van de deelplannen afzonderlijk. Daarnaast is het op een hoger abstractieniveau ook eenvoudiger om een alternatieventoets uit te voeren. Een dergelijke aanpak zou bijvoorbeeld kunnen middels een PKB/Rijksprojectbesluit voor het Masterplan..

Bij uitvoering van de deelplannen dient dan wel iedere keer getoetst te worden of de deelplannen binnen de effecten van het oorspronkelijke plan blijven, evenals bij de eerste strategie. Zoniet, dan dienen er aanvullende mitigerende of compenserende maatregelen te worden genomen.

Voorwaarden voor deze strategie zijn de volgende.

- Duidelijke instandhoudingdoelstellingen die het mogelijk maken om goed vast te stellen in hoeverre de effecten significant zijn en wat de effecten precies zijn (aard van effecten, oppervlaktes, tijdelijk of permanente effecten, reikwijdte, externe effecten).
- Er kan worden aangetoond dat er sprake is van een groot dwingend openbaar belang.

<sup>30</sup> Het European Topic Centre on Nature Conservation van de Europese Commissie evalueert alle aanwijzingsbesluiten en opgave van beschermde gebieden van de lidstaten.

- Er kunnen voldoende garanties worden gegeven dat de compensatiemaatregelen daadwerkelijk ook kunnen worden uitgevoerd.
- Een goed doordachte procedurele en bestuurlijke logistiek. Vooral Jonathan Verschuren benadrukt hier dat goed moet zijn nagedacht over de timing van de uitvoering van de compensatiemaatregelen in relatie tot het project. Minimaal dient zeker te zijn dat de compensatiemaatregelen juridisch kunnen worden uitgevoerd. Eigenlijk dient de compenserende habitat gereed te zijn op het moment dat de bouwactiviteiten worden gestart.

Bij de uitvoering van compenserende maatregelen worden extra eisen gesteld aan de bestuurlijke en juridische logistiek omdat dit vaak een complexe materie is, vooral indien er diverse bestuursorganen en niveaus betrokken zijn bij de uitvoering van compensatie. In veel gevallen lokaliseren de benodigde bevoegdheden en autoriteit voor het uitvoeren van compensatiemaatregelen zich buiten de bevoegdheden en invloedssfeer van de initiatiefnemer.

Theoretisch zou overigens ook nog een derde strategie mogelijk zijn: Indien uit onderzoek blijkt dat het Masterplan geen significante effecten heeft kan dit doorgang vinden, in dat geval zijn extra herstelmaatregelen niet nodig en dienen er verder ook geen mitigerende of compenserende maatregelen te worden genomen. Deze strategie lijkt echter niet zo waarschijnlijk als de andere twee.

Naast de bespreking van de twee strategieën komen ook nog een aantal andere begrippen aan de orde en andersoortige regelgeving die mogelijk relevant kan zijn voor het Masterplan.

### 3. Saldobenadering

Het is beter hier het woord 'natural reserves' of habitat banking ' te gebruiken omdat dit een bekend begrip is voor de Europese Commissie. Het begrip 'saldobenadering' ligt gevoelig mede door discussies met de EU die een aantal jaren geleden hebben plaatsgevonden. Mocht er behoefte zijn dan kan het begrip 'banking' nader uitgewerkt dienen te worden voor dit specifieke geval. Bij Westerschelde heeft de Europese Commissie in het kader van Proses gezegd dat zij zich kan voorstellen dat banking onder bepaalde voorwaarden kan worden toegestaan. Ook in dit geval dient artikel 6 (3) en eventueel 6 (4) te worden toegepast. Relevant voor compensatiemaatregelen is een nieuwe gids die de Europese Commissie binnenkort zal uitbrengen. In een concept van deze gids werd ook kort ingegaan op habitat banking.

### 4. KaderrichtlijnWater – VHR

Mocht er een conflict zijn tussen KRW en VHR dan geldt in zo een geval de strengste norm. Er moet goed naar de specifieke doelen van de richtlijnen worden gekeken om te zien wat ze beogen. Het is op dit moment nog niet helemaal duidelijk wat de normen, die nu in het kader van KRW worden vastgesteld, zullen zijn en door wie ze opgesteld worden. Op dit moment is VROM ermee bezig en daarna zullen ze door de waterbeheerders nader uitgewerkt moeten worden.

**Actie: Hans Woldendorp informeert naar de stand van zaken hierover.**

### 5. Samenvoeging

Samenvoeging van SBZ's is vanuit VHR niet bezwaarlijk. Bij Natura 2000 gaat het zelfs juist om het integraal beheren van een ecologisch systeem. Mogelijke drempels bij de realisatie van een beheerplan zullen meer bestuurlijk zijn en nationaal. Vanuit Europees perspectief lijken er geen bezwaren bij een integraal beheersplan voor VHR-gebieden, indien dit beter is voor de onder Natura 2000 beschermde natuurwaarden.

## 6. Overige relevante verdragen

### ➤ **Verdrag van Valetta/Malta**

Er dient ook rekening gehouden te worden met het Verdrag van Malta dat in dit geval ook relevant kan zijn. Het verdrag heeft betrekking op de omgang met archeologische waarden bij ruimtelijke ingrepen. In het geval van nieuwe ontwikkelingen dient rekening gehouden te worden met het bodemarchief. Nederland heeft zich hier (middels het ondertekenen van het Verdrag van Malta) toe verplicht. Voor het onderdeel archeologie geldt dat bij de voorbereiding van een plan onderzoek naar eventueel aanwezige waarden moet worden gedaan. In navolging van het Verdrag van Malta is het provinciale beleid gericht op het bevorderen van archeologisch onderzoek als zijnde een vast onderdeel van de planvoorbereiding. Plannen worden getoetst aan het belang van het behoud van het archeologische erfgoed, en de consequenties voor het archeologische bodemarchief worden nagegaan. Met behulp van respectievelijk de Archeologische Monumentenkaart (AMK) en de Indicatieve Kaart van Archeologische Waarden (IKAW) kan worden nagegaan of de gronden in het plangebied een archeologische betekenis hebben.

Dit verdrag zou een rol kunnen spelen bij plannen omtrent het IJmeergebied, IJsselmeer en Markermeer, gezien de opgravingen die in Oostelijk Flevoland en in de omgeving van Almere zijn gedaan naar resten van de Swifterbantcultuur, een prehistorische samenleving van boeren en jagers.

### ➤ **Verdrag van Bern**

Een discussiepunt bij de Europese Commissie is of het verdrag van Bern na de VHR nog relevant is om naar te kijken. Het ligt eraan of het om 'soort' of 'leefgebied' gaat. De Europese Commissie heeft benadrukt dat 'leefgebied' ook belangrijk is. Er moet in dit geval nog rekening mee worden gehouden dat de Europese Commissie met dit verdrag naar voren kan komen. Een van de vereisten van dit verdrag is dat er naast de bescherming van de soort zelf ook rekening gehouden dient te worden met het leefgebied. Dit verdrag kan een probleem vormen als de beschermde soorten in het IJsselmeergebied geen ander leefgebied hebben. Dit dient nog verder te worden uitgezocht, nav een soorteninventarisatie tav de soorten relevant voor het verdrag van Bern.

## 7. Conclusies

Concluderend en in algemene termen kan gezegd worden dat er verschillende mogelijkheden zijn om het project 'Wetlands in het IJsselmeer' in overeenstemming met de VHR en NBwet 1998 uit te voeren.

In alle gevallen:

- Er is een overkoepelend Masterplan nodig, eventueel in de vorm van een PKB/rijksprojectbesluit waarin gelijke detailniveau's en juridische kracht voor groen als voor rood gelden.
- Toetsing van deelplannen afzonderlijk aan de marges in het Masterplan.
- Flora en faunawet-aspecten komen aan de orde bij de uitwerking en vergunningverlening van de deelplannen.
- Complete bestuurlijke, juridische en financiële plannen en garanties voor de tijdige realisatie van maatregelen voor natuurherstel- en ontwikkeling. De procedurele logistiek en timing van realisatie van natuur in relatie tot start en duur van bouwactiviteiten dient goed te zijn uitgewerkt. Natuur dient nadrukkelijk voor de start van bouwactiviteiten gerealiseerd te zijn, zodat er geen 'natuurvacuüm' ontstaat.
- Door fasering wordt regelmatig bekeken of de effecten inderdaad conform verwachting zijn. Zoniet, dan wordt er bijgestuurd.

Twee strategieën worden genoemd.

I. Een Masterplan gekoppeld aan, of inclusief, een beheerplan met natuurherstelmaatregelen die het systeem robuuster maken, zodanig dat eventuele bouwactiviteiten voor woningbouw of recreatie niet leiden tot mogelijke significante effecten. In dit geval dient artikel 6.4 HR niet te worden toegepast.

II. Het doorlopen van de afwegingsformule in artikel 6.4. Er is mogelijk sprake van significante effecten van het plan als het geheel of een van de deelplannen, ondanks mitigerende natuurherstelmaatregelen, significant negatieve effecten heeft op beschermde natuurwaarden. In dit geval wordt het masterplan als geheel - of eventueel de PKB/het projectbesluit - getoetst aan artikel 6.4. Deelplannen worden getoetst aan het de marges in het Masterplan; waarna eventuele aanvullende mitigerende of compenserende maatregelen worden genomen. Dit spoor stelt extra eisen aan de bestuurlijke en procedurele uitwerking omdat de timing van de realisatie van compensatiemaatregelen in relatie tot de start van eventuele bouwactiviteiten goed op elkaar af moeten worden gestemd. In de praktijk blijkt dit vaak een complexe aangelegenheid.

Bij beide strategieën geldt overigens nog dat informeel overleg met de Europese Commissie over het Masterplan conform de nota ruimte plaats dient te vinden.

---