

Wijckel, 4 februari 2019

***Bijlage bij Notitie (d.d. 21dec 2018) over het Milieueffectrapport (MER) en Passende Beoordeling (PB) Industriezandwinning IJsselmeer van 31 okt 2017 plus diverse aanvullingen 2015-2018***

## **Nadere conclusies t.a.v. de Passende Beoordeling (PB)**

### **I. Inleiding / Korte inhoud**

In het Deskundigenrapport van 21 dec 2018 van ondergetekende zijn op blz. 8 drie alinea's opgenomen over of via de PB significante negatieve effecten uitgesloten zijn. In deze aanvullende notitie geef ik een nadere uitwerking op dit punt.

Vooraf: de Wet Natuurbescherming (Wnb) en het Natura 2000 Beheerplan IJsselmeer vloeien voort uit de internationale Natura 2000 verplichtingen, die de Staat is aangegaan met de EG. De Rijksstructuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) bevat bindende instructies voor het vaststellen van bestemmingsplannen. De SVIR bepaalt o.m. dat de lagere overheden prioriteit dienen te geven aan deze internationale verplichtingen.

Op basis van onderhavige notitie kom ik tot de conclusie **dat significante negatieve effecten van de zandwinning, anders dan de opgestelde PB stelt, niet uitgesloten zijn, en** dat er niet is gewerkt conform:

a. de Wet Natuurbescherming (Wnb) en

b. Natura 2000 (Ontwerp) Beheerplan IJsselmeergebied 2016 – 2021 IJsselmeer, RWS, april 2016.

Daarbij is verzuimd de ADC-toets uit te voeren, bedoeld om o.a. aan te tonen dat er geen minder schade-lijke alternatieven zijn en dat er sprake is van een dwingend nationaal belang (de "A" en "D" van ADC).

Verder is er in de PB geen rekening gehouden met beleid van de afgelopen 1-2 jaar waarbij zandwinning vrijwel uitgesloten wordt (eventueel alleen met een ADC-toets) mede door de aangescherpte ambities op het gebied van Natuur en Landschap. Daarbij gaat het om:

- a. Begin 2018, **verschenen Programmatische Aanpak Ecologie Grote Wateren (PAEGW)**, opgesteld door RWS Water, Verkeer en Leefomgeving (RWS WV), in opdracht van het ministeries van IenW en LNV. Onderdeel hiervan was het opstellen van een aantal factsheets waaronder die voor het IJsselmeer (verschenen 28nov 2017).
- b. De **gebiedsagenda IJsselmeergebied 2050**, ontwikkeld in 2017 en 2018, en op 17 mei 2018, ondertekend door 60 partijen, waaronder gemeente DFM.

In deze Bijlage worden de onderwerpen behandeld aan de hand van de verschillende hoofdstukken van de PB. Dit zijn respectievelijk:

- II. Monitoring (hoofdstuk 5 in de PB)
- III. Instandhoudingsdoelen verkeerd getoetst (hoofdstuk 6.3 van de PB)
- IV. Onderschatting van vertroebeling (hoofdstuk 6.4 van de PB)
- V. Onderschatting van (onder)watergeluid (hoofdstuk 6.7 van de PB)
- VI. Ontstaan nieuw leefgebied niet relevant (hoofdstuk 6.11 van de PB)
- VII. Significantieoordeel per soort is zwak en onvolledig (hoofdstuk 7 van de PB)
- VIII. Onderscheid mitigatie en natuurversterking door elkaar (hoofdstuk 8 van de PB)
- IX. Onjuiste en onvolledige conclusies in de PB (hoofdstuk 8 van de PB)
- X. Onjuiste toetsing aan Natura 2000 Beheerplan IJsselmeer 2016-2020 (hoofdstuk 9 van de PB)

Verder wordt ingegaan op het niet toetsen aan recent nationaal beleid (XI) en belangrijke internationale verdragen (XII). Deze Bijlage wordt afgesloten met de belangrijkste samenvattende conclusies (XIII).

## II Monitoring

Monitoring en bijsturing komen al aan bod in hoofdstuk 5 van de PB, dus vóór dat de effect-beschrijving en het oordeel over significantie (en eventuele onzekerheden daarin) is gegeven. Dit is vreemd want daardoor is dit onderdeel dus niet specifiek gericht op vinger aan de pols houden ten aanzien van specifieke effecten met gevolgen voor instandhoudingsdoelen. Na het recente arrest van het Europese Hof van Justitie over de Programmatische Aanpak Stikstof<sup>1</sup> (PAS), dat zeer duidelijk is over noodzaak van geven van wetenschappelijke onderbouwde zekerheid vooraf, is het ook de vraag in hoeverre er ruimte is voor het inzetten op bijsturing nadat het negatieve effect is opgetreden.

## III Instandhoudingsdoelen niet of verkeerd getoetst

In de Wnb gaat het om de instandhoudingsdoelen, en in dit verband om de vraag in hoeverre de draagkracht van het Natura 2000-gebied voor de verschillende vogels voor hun verschillende functies (voedsel zoeken, rusten, ruien ) verandert. En in hoeverre die verandering ertoe leidt dat aan het instandhoudingsdoel afbreuk wordt gedaan.

Hoofdstuk 6 PB zegt te toetsen aan de instandhoudingsdoelen, maar in plaats daarvan wordt getoetst aan een op 1% geschatte mortaliteitsnorm cq de aantasting van de oppervlakte als gemiddelde van het gehele IJsselmeer. Deze toetsing aan fictieve grootheden is irrelevant voor de toetsing aan de instandhoudings-doelen per soort en per kansrijk gebied. Zie bijvoorbeeld blz. 84 van de PB.

Daarbij worden ook de onjuiste aannames gebruikt dat alleen het eiland van 7ha met de strekdammen tot verlies leidt van voedsel voor visetende watervogels. Ten onrechte wordt impliciet aangenomen dat het onderwaterdepot en de winput van 250 ha als natuur/water en daarom als foerageerfunctie in stand zouden blijven. Het is echter duidelijk dat er een verlies is van tenminste 250 ha aan relatief kansrijke ondiepe gronden, die voor het ecosysteem en de instandhouding een meerwaarde hebben. Daarbij is aannemelijk dat vissen en de visetende watervogels in en rond de wingebieden verjaagd worden door de activiteiten van zandwinning en zandindustrie. Verder wordt de niet gefundeerde aanname gedaan dat de watervogels homogeen verspreid zijn over een telgebied van 10.260 ha (ongeveer 102 km<sup>2</sup>) terwijl de meeste vogels zich bevinden in compacte groepen dichtbij de kansrijke kust. Op deze grond zullen veel meer vogels moeten uitwijken dan de theoretische berekende gemiddelden.

De vraag 'hoeveel vogels dienen uit te wijken voor de zandwinning' is hoe dan ook geen goed vertrekpunt voor een passende beoordeling, waarbij het gaat om de vraag of, en in hoeverre, de instandhoudingsdoelen worden geschaad.

## IV Vertroebeling wordt onderschat

Wat wel genoemd wordt op blz. 88, maar sterk onderschat wordt, is de vertroebeling door opwerveling van slib en ander bodemmateriaal in en rond het plangebied. Dit schadelijke effect wordt veroorzaakt door enerzijds de zandwinning met zandzuiger, anderzijds door de zandverwerkingsindustrie en door het transport via scheepsbewegingen.

Factor bij de schepen zijn de wervelingen van de schroeven van de heen en weer varende transportschepen. Extra factor is dat de beladen schepen, volgens de PB, slechts 20 cm speling hebben naar de bodem.

Tevens treedt vertroebeling op door morsverliezen van de beladen schepen in zowel het plangebied als op de vaarroutes, deze worden niet genoemd. Belangrijke factor is ook de uitspoeling van zand die werveling veroorzaakt. Daarbij wordt ook het onderwaterdepot genoemd, zie tekst op blz. 87 van de PB bovenaan:

---

<sup>1</sup> Arrest Europese Hof van Justitie van 25 juli 2018, zaaknummer C-164/17, ECLI:EU:C:2018:593.

*“De aanleg van het onderwaterdepot zal ook alleen lokaal enige vertroebeling tot gevolg hebben. Geconstateerd is dat het bodemmateriaal uit uiterst fijn zand bestaat. Dit materiaal zal snel bezinken en er is in het IJsselmeer nauwelijks sprake van stroming.”*

Deze aanname is ongefundeerd, want: 1. “zal snel bezinken” staat er, maar hoe fijner het materiaal, hoe langer zwevend en 2. er bestaat in het IJsselmeer wel degelijk stroming, stroming is regulier waarneembaar vanuit Stavoren richting Lemmer e.v. . Ook de heersende ZW-wind richting lager wal/Friese kust genereert horizontale en, bij de put ook, driedimensionale waterbewegingen.

Het aspect vertroebeling wordt afgesloten met de volgende conclusies, onderaan blz. 87:

*“naar onze mening zal er vrijwel geen versturende vertroebeling optreden”* en op blz. 91:

*“dat een aantal overwegingen leiden tot een generieke conclusie dat significante negatieve effecten zijn uit te sluiten”.*

**Deze conclusies zijn onvoldoende gemotiveerd** om de volgende redenen:

- In de tabel op blz. 89/90 worden 9 soorten aangemerkt die beïnvloed kunnen worden door vertroebeling door de geplande activiteit. Slechts bij een soort, de visdief, wordt ingegaan op het feit dat het foerageergebied elders ligt. Bij de andere soorten wordt dit niet gedaan terwijl de nabijgelegen stiltegebieden bij de geplande zandwinning en het water er omheen belangrijke verblijf- en foerageergebieden zijn voor een aantal belangrijke soorten.
- Zoals hierboven reeds betoogd: de aanwezigheid van vertroebeling wordt sterk onderschat doordat er wel degelijk vertroebeling plaatsvindt door opwerveling van fijn zand en bodemmateriaal ter plaatse van het plangebied. En verder vindt er vertroebeling plaats in en om de vaarroutes vanwege morsverliezen.

## V Nauwelijks en onnauwkeurige aandacht voor (onderwater)geluid

Aandacht voor (onderwater)geluid in de PB is erg algemeen en wordt nergens specifiek voor zandwinning. Er zou meer ingegaan moeten worden wat de effecten zijn van de geluidsproductie van 170 d(B)A die de zandzuiger onder water veroorzaakt.

Bij onderwatergeluid wordt er een voorbeeld gegeven van het effect van heien, dit is niet te vergelijken is met continue zandwinning met 170 d(B)A emissie.

Ook wordt er niet behandeld wat het effect van de onderwater geluidsemisatie is op het onderwaterleven en watervogels die onder water duiken om te foerageren. Met name bij soorten die in het geluidverstoord gebied voorkomen en toch al onder druk staan zoals futen, brilduikers en grote zaagbekken.

Voor wat betreft geluid boven water zou méér verwacht mogen worden dan er nu opgenomen is. Zo wordt bij de beoordeling van de effecten per soort alleen meegenomen dat er geluidsverstoring plaats vindt door de beroepsscheepvaart, maar niet de belangrijke geluidshinder boven water door activiteiten op het werkeiland en de zandzuiger zelf.

Als voorbeeld van een geluidsparagraaf kan gewezen worden op de behoorlijk uitgebreide geluidsbeoordeling bij het MER Marker Wadden destijds.

Verder is er pas in de laatste aanvulling (als Bijlage in de AntwoordNota van RWS, d.d. 15okt 2018) aandacht gekomen voor de geluidseffecten op de stiltegebieden in het IJsselmeer zelf in plaats van alleen de situatie op de Friese kust.

Deze MER/PB voor de Industriezandwinning hanteert voor de Friese stiltegebieden echter een richt-waarde van 40 d(B)A. Dat niveau loopt tegen de waarde aan van Geluidsbelast Oppervlak. Zie mijn notitie van 21 dec 2018 hoofdstuk B/4. Bij een dergelijke norm zouden de geluidsniveaus in deze Friese stiltegebieden, veroorzaakt door de activiteiten van zandwinning, binnen de richtwaarde vallen. Wat echter duidelijk is geworden in de genoemde laatste aanvulling van 15 okt 2018, is dat de geluidbelasting in het stiltegebied Mokkebank van 15 naar 27 d(B)A gaat, in het stiltegebied Oudemirdumerklif van 20 naar 30 d(B)A en aan de zuid west kant van stiltegebied Steile Bank van 25 naar 30 d(B)A. Men dient zich daarbij te realiseren dat elke 3 d(B)A een verdubbeling van geluid

betekent en dat juist in gebieden waar het stil is, geluidstoenames van 10-12 d(B)A enorm zijn en zeer hinderlijk zijn.

M.i. dient men echter bij stiltegebieden in Ramsar /Natura 2000 gebied uit te gaan van stilte, zolang deze gebieden ongewijzigd hun status hebben behouden. De voor het bestemmingsplan richtingbepalende Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) geeft in de definities (p 130) bij “Natuurwaarden” aan:

*“Waardevolle aspecten van een bepaald gebied ...bepaalde plant- en diersoorten ..en het afwezig zijn van lawaai.”*

Provincie Friesland heeft geen norm voor stiltegebieden vastgesteld. Als reden voor de richtwaarde van 40 d(B)A wordt in de PB aangevoerd dat deze waarde in 1998 in het 3<sup>e</sup> Nationaal Milieu Plan (NMP) is vermeld. Dit is m.i. een verouderde norm, gezien de inmiddels tot stand gekomen wet- en regelgeving. Voor stiltegebieden in een Natura 2000gebied zou men tenminste een standstill norm mogen verwachten voor nieuwe activiteiten.

## VI Ontstaan nieuw leefgebied niet relevant voor beoordeling

Paragraaf 6.11 beschrijft de positieve effecten van respectievelijk de diepe winput, de aan te leggen schelpenbank, de oeverzone van het werkeiland en het eiland zelf. Op zich interessant om te lezen, maar juridisch niet relevant voor de PB, zeker niet als niet zeker is gesteld dat het natuureiland eerst wordt gerealiseerd voordat de negatieve effecten van de zandwinning optreden. Jurisprudentie hierover is duidelijk. Bovendien is het de vraag of de condities gedurende de zandwinning de verwachting wettigen dat er daadwerkelijk natuurwinst op zal treden. Het gestelde in par. 6.11.4 t.a.v. het vermijden van grote transportafstanden naar de klant, en dus CO<sub>2</sub>, door de zandwinning in het IJsselmeer, is irrelevant in een PB ten aanzien van dit specifieke plan op de beoogde locatie. Evenzeer zou men iets kunnen schrijven over de besparing van CO<sub>2</sub> als de export van 3-5 miljoen ton/jr industriezand naar België zou stoppen in plaats van 1,2-2 miljoen ton/jr industriezand in het IJsselmeer te winnen!

## VII Oordeel over significantie per soort zwak en onvolledig

De invalshoek van de beoordeling dient te zijn in hoeverre het project het halen van de instandhoudingsdoelstelling bemoeilijkt. De instandhoudingsdoelstelling zou mogelijk niet worden geschaad indien er sprake zou zijn van ‘overwaarde’ in het voorkomen en functioneren van de soort ten opzichte van het instandhoudingsdoel. Dit is echter niet onderzocht.

Daarnaast dient te worden onderzocht, indien er op dit moment geen knelpunt is, of de realisering van het plan in combinatie met andere projecten (cumulatie) alsnog tot knelpunten kan leiden. Ook dit is niet onderzocht. Daarbij heb ik in mijn commentaar van 21 dec 2018 vastgesteld dat het cumulatieonderzoek onvolledig is door het weglaten van een aantal relevante activiteiten als de laagvliegroutes van Lelystad Airport en de vergroting van de sluis bij Kornwerderzand (zie ook blz. 4 van mijn Notitie van 21dec 2018).

In Paragraaf 7.3 van de PB, “Samenvatting interne cumulatie zandwinning”, gaat men uit van de onjuiste premisse, dat als de bestaande knelpunten niet groter worden, dan zou er geen sprake zijn van aantasting van de natuurlijke kenmerken van het IJsselmeer.

Niet of onvoldoende is overwogen de vraag in hoeverre de zandwinning tot nieuwe of zwaardere knelpunten leidt. Hoofdstuk 7 in de PB, de Effectbeoordeling, geeft een oordeel over significantie per soort. Voorgesteld wordt alsof er zekerheid zou zijn dat er geen significante schade zou optreden. De onderbouwing is niet overtuigend. Er zijn vele niet-onderbouwde aannames.

Voor soorten die net op of onder de instandhoudingsdoelstelling zitten, bijvoorbeeld kuifeend en topper (dwergmeeuw mogelijk ook) is uit de onderbouwing niet te halen dat er wetenschappelijk onderzochte zekerheid is dat het instandhoudingsdoel door het voornemen niet wordt geschaad.

Verder geeft de PB niet duidelijk aan welke mitigerende dan wel natuurmaatregelen zijn meegewogen in het oordeel over significantie. Bezwaar is ook dat er te weinig relatie is tussen hoofdstuk 5 (beschrijving

voorgenomen activiteit), hoofdstuk 6 (effectbeschrijving) en 7 (effectbeoordeling). Ongefundeerd is dat de eindconclusie over wel/niet significant meer dan eens afwijkt van de tekst in de tabellen per soort in par. 7.1 en 7.2 onder het kopje 'mogelijke impact zandwinning'.

In de eindconclusie over wel/niet significant worden de eerder genoemde effecten niet steeds genoemd waardoor er een afwijkend beeld ontstaat. Zo wordt er voor viseters in het oordeel een voorschot genomen op het -verondersteld - geschikter worden van de zandwininput voor vis/spiering. Dit lijkt (als het al waar zou zijn) op het meerekenen van vooraf toegevoegde natuur in het oordeel. Zie ook mijn opmerking hierboven bij het kopje VI "Ontstaan nieuw leefgebied".

Ook wordt in de eindtabel 8.2 met de conclusies per soort een kolom gemist m.b.t. verstoring door (onderwater) geluid van zandwinning en werkzaamheden op het werkeiland.

De steeds herhaalde conclusie 'er zijn geen knelpunten met betrekking tot het halen van de instandhoudingsdoel' is daarom niet gefundeerd.

## VIII Onderscheid mitigatie en natuurversterking door elkaar gehaald

Het onderscheid tussen mitigatie en natuurversterking is niet helder in de PB. Dat blijkt ook uit hoofdstuk 8 "Conclusies". Het gedeelte over de geslaagde natuur van Kraaijenbergse plassen is misplaatst in de context van de PB over de zandwinning.

De vraag blijft: hoe heeft in de PB over de zandwinning mitigerende maatregelen meegewogen in het oordeel over of er sprake is van significante negatieve effecten? Was er zonder mitigatie wel sprake van significante negatieve effecten? Dat is waarschijnlijk wel het geval. Zoals gezegd, is onvoldoende belicht in hoeverre mitigerende maatregelen in de beoordeling betrokken zijn om het negatieve effect af te zwakken. Het heeft de schijn dat natuurversterking samen met de mitigatie bij elkaar is gevoegd en zo is meegenomen in de beoordeling dat er geen sprake is van significant negatieve effecten. De jurisprudentie in Nederland en de EU is er inmiddels duidelijk over dat dit niet kan; natuurversterking en natuurinclusieve maatregelen zijn, als het nodig is om significantie te voorkomen, verkapte compensatie.

In de PB worden alle "building with nature" activiteiten op en rondom het industrie-eiland als positief bestempeld. Op 25 juli 2018 heeft het Europese Hof een uitspraak gedaan in de zaak Grace (zaak C164/17, ECLI:EU:C:2018:593) waaruit blijkt, dat ook in Vogelrichtlijngebieden de grens tussen mitigatie en compensatie is aangescherpt. Gevolg is, dat alle aanleg van oevers en schelpenbanken bij het eiland voor de zandwinning niet tot de mitigatie gerekend mogen worden. Het is dus compensatie maar daar kom je pas aan toe als er eerst getoetst is naar alternatieven en dwingende redenen van groot openbaar belang. Die toets (ADC) is niet gedaan door de initiatiefnemer.

**Nu er geen of onvoldoende objectieve zekerheid is over het achterwege blijven van schadelijke effecten voor de instandhoudingsdoelen, is er geen grond om de ADC toets niet te doorlopen.**

## IX Onjuiste en onvolledige conclusies in de PB

In Hoofdstuk 8 van de PB, Samenvattende conclusie, wordt in tabel 8.1 weliswaar genoemd dat er storingsfactoren zijn door geluid, maar deze worden verder niet genoemd in tabel 8.2 waar per soort de effectbeschrijving en -beoordeling wordt gegeven. Gemist wordt tevens een compleet overzicht van hoe het effect van de zandwinning zich verhoudt tot het instandhoudingsdoel per soort.

Op de conclusies van de PB valt daarom het nodige af te dingen. De negatieve effecten voor de vele vogels in het Natura2000 gebied worden weliswaar onderkend, zie ook de negatieve score in het MER voor de instandhoudingsdoelen van Natura 2000 (MER, hoofdstuk 8.13, blz. 208). Er is immers sprake van vermindering respectievelijk verandering van voedselaanbod door ruimtebeslag, vertroebeling tijdens de zandwinning en verstoring door geluidemissie, scheepvaart, visuele hinder en gebruik van verlichting.

Echter via een beoordeling of er bij specifieke soorten sprake is van significante negatieve effecten, wordt er continu gesteld dat het effect niet significant zou zijn omdat deze, gezien de omvang van het IJsselmeer, zouden kunnen uitwijken naar andere delen van het IJsselmeer voor rust en voedsel. **Een arbitraire conclusie omdat tenminste 250 ha van de, voor het ecosysteem belangrijke, relatief ondiepe wateren verdwijnen. Daarnaast zijn er in het IJsselmeergebied weinig vergelijkbare kustwatergebieden en doen zich steeds meer activiteiten voor met verstoring in of rond het IJsselmeer.**

Bij de toetsing aan de instandhoudingsdoelen voor de soorten moet er in de PB ook aandacht worden besteed aan de natuurlijke kenmerken die bepalend zijn voor de aanwezigheid van de soorten waarvoor instandhoudingsdoelen zijn geformuleerd. Het ontwerp-Beheerplan heeft in het IJsselmeergebied 5 knelpunten geïdentificeerd die het behalen van de instandhoudings-doelstellingen bemoeilijken (zie ook ontwerp Beheerplan RWS, 2016). Indien deze knelpunten als gevolg van de zandwinning groter worden, kan er sprake zijn van een aantasting van de natuurlijke kenmerken (zodat het halen van instandhoudings-doelen in gevaar komt en er daarmee sprake is van significante negatieve effecten). In de PB van 2017 wordt dit behandeld onder par 7.3 “Samenvatting interne cumulatie zandwinning”. Een van deze 5 knelpunten is “Onvoldoende rust en ruimte voor vogels”. Dit nu al bestaande knelpunt beïnvloedt de functionaliteit van slaapplekken van reuzenster en zwarte stern, broedgebieden van pionierbroedvogels, moerasbroed-vogels, aalscholver en lepelaar en rustende, foeragerende en ruiende eenden. Belangrijke gebieden waar deze knelpunten zich voordoen en waar deze voor het halen van een gunstige staat van instandhouding ook moeten worden opgelost zijn o.a. de Friese stiltegebieden Steile Bank, Mokkebank en de Oudemirdumer Klif. In deze gebieden ligt er volgens het (ontwerp) Natura 2000 Beheerplan dan ook een opgave om rust te garanderen. Zie ook **“het afwezig zijn van geluidsverstoring”** bij Natuurwaarden als bindende norm in de SVIR (aangehaald in hoofdstuk V van deze Bijlage). **De opgestelde PB zegt ten onrechte dat deze opgave niet zou worden beïnvloed door de zandwinning-activiteiten, ondanks de evident verstorende effecten van deze activiteiten** (zoals ook in het MER en de PB beschreven). Deze PB gaat nog verder door te concluderen dat daarom een significant negatief effect met zekerheid kan worden uitgesloten. **Dit klopt niet omdat de zandwinning juist tot een toename leidt van “onvoldoende rust en ruimte voor vogels”, met andere woorden vergroting van het nu al bestaande knelpunt, ook, en met name, in de bovengenoemde gebieden.**

## X Onjuiste toetsing aan Natura 2000 Beheerplan IJsselmeer 2016-2020

Volgens de Wet Natuurbescherming<sup>2</sup> (artikel 2.8 lid 3) kan alleen toestemming voor een plan of project in een Natura 2000 gebied worden gegeven als uit een PB de zekerheid is verkregen dat het plan of project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet aantast. De voorliggende PB geeft die zekerheid niet. Er zijn na de door de CieMER geconstateerde tekorten geen overtuigende nieuwe feiten aangevoerd die – in afwijking van de adviezen van de CieMER – kunnen leiden tot de conclusie dat er zekerheid zou zijn dat zich geen nadelige effecten zullen voordoen ten gevolge van dit grote zandindustrie project in het Natura 2000 gebied. Onder deze omstandigheden kan het plan of project alleen doorgang vinden indien een zogenoemde ADC-toets is doorlopen en er aan de voorwaarden van die toets is voldaan (artikel 2.8 lid 4 Wnb).

In de Passende Beoordeling van 31 okt 2017 zou in hoofdstuk 9, geheten “Toets aan Natura Beheerplan IJsselmeer”, aandacht geschonken moeten worden aan het Natura 2000 Beheerplan IJsselmeer, ook bij de afweging of de ADC-toets moet worden doorlopen (zie ook blz. 2 en 3 van mijn Notitie van 21 december 2018).

---

<sup>2</sup> De Europese regelgeving voor natuurbescherming, de bepalingen van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen, is in Nederland vastgelegd in de Wet Natuurbescherming (Wnb) voor de bescherming van gebieden, en in de Flora- en Faunawet voor de bescherming van soorten. Bij het opstellen van het beheerplan is uitgegaan van de tekst van de Wet Natuurbescherming. De Wnb kent voor alle Natura 2000 gebieden een vergunningstelsel en vereist dat voor ieder Natura 2000 gebied een beheerplan wordt opgesteld. De Nbwet is per 1 januari 2017 samen met de Flora- en faunawet en de Boswet opgegaan in de nieuwe Wet Natuurbescherming (Stb. 2016, 34). Hierbij is nagenoeg niets veranderd aan de bescherming van Natura 2000-gebieden en de verplichting om een beheerplan op te stellen. Met overgangsrecht is geregeld dat het Ontwerp-beheerplan dat op grond van de Nbwet is vastgesteld, per 1-1-2017 gezien moet worden als Ontwerp-beheerplan onder de Wet Natuurbescherming. Hiermee is het een verbijzondering van de Wnb en bezit het rechtskracht.

Het (Ontwerp) Beheerplan bevat een zeer relevante zone kaart IJsselmeer, figuur 5.4 uit het Natura 2000 (Ontwerp) Beheerplan IJsselmeergebied 2016 – 2021 (april 2016), waarin de kansrijkheid van projecten is aangegeven. Het Beheerplan verdeelt het IJsselmeer in 3 zones:

- In de groene zones (rond de hoofd-vaargeulen) is zandwinning waarschijnlijk toegestaan omdat volgens de bij de zone kaart behorende tekst significant negatieve effecten bij voorbaat kunnen worden uitgesloten (in die gevallen is een ADC-toets niet nodig).
- In de blauwe zones (rond de secundaire vaarroutes) zijn significant negatieve effecten bij zandwinning echter niet bij voorbaat uitgesloten (en is de ADC toets eventueel nodig).
- Echter in de rode zone is zandwinning in principe niet toegestaan, tenzij een PB aantoont dat significant negatieve effecten van een specifiek voorgenomen activiteit kunnen worden uitgesloten, gemitigeerd of gecompenseerd **na het succesvol doorlopen van de ADC-toets** (ter onderscheiding van de blauwe zone is in de rode zone een ADC-toets nodig.)

Deze zone kaart en tekst is in de PB betreffende de zandwinning niet, cq onvolledig, opgenomen.

In de aanvulling MER/PB over Natuur in Bijlage 2 van de Antwoord Nota van RWS (15okt 2018) is alleen het gedeelte over het “nee, tenzij” beleid uit het (Ontwerp) Beheerplan aangehaald, zie blz. 6 van 7 van de aanvulling. Het “nee, tenzij” beleid is nu opgenomen. Dit dient volgens Bijlage 2 van de Antwoord Nota van RWS als een aanvulling op hoofdstuk 9 van de PB gezien te worden. De zone-kaart IJsselmeer, Figuur 5.4. is echter wederom niet opgenomen. Ik toon deze hieronder. Duidelijk is dat de beoogde zandwinning is geprojecteerd in de rode zone:



Figuur 5.4 Kansrijkheid voor toestaan van zandwinning in het IJsselmeer

De daarop volgende conclusie “dat is aangetoond dat een significant negatief effect is uit te sluiten zodat een alternatievenafweging niet aan de orde is en aan het nee, tenzij-criterium is voldaan”, wijkt af van de aangehaalde tekst van het IJsselmeer Beheerplan. Het project is immers in de Rode zone gelegen. De PB toetst het project schijnbaar aan de eisen van een Blauwe zone (zijn de effecten mogelijk niet significant door mitigerende maatregelen).

Overigens is de conclusie dat er geen significante effecten zouden optreden ook op andere gronden ongefundeerd, zie hierboven bij het kopje IX “Onjuiste en onvolledige conclusies”.

Om een volledig en juist beeld te geven, heb ik hieronder de letterlijke tekst van het (Ontwerp)Beheerplan en figuur 5.4. integraal opgenomen, zodat de elkaar uitsluitende categorieën/zones in onderling verband kunnen worden gelezen.

Deze tekst staat letterlijk zowel in het Natura 2000 Ontwerp Beheerplan IJsselmeergebied 2016 – 2021 IJsselmeer, RWS, april 2016 als in het Natura 2000 Beheerplan IJsselmeergebied 2017 – 2023 IJsselmeer, RWS, okt 2017:

*“Voor de beoordeling van de effecten van zandwinning op een locatie wordt onderscheid gemaakt in 3 categorieën van kansrijkheid in relatie tot Natura 2000:*

- *nee, tenzij (rood): locaties waar zandwinning in principe niet is toegestaan, tenzij een Passende Beoordeling aantoonst dat significant negatieve effecten van een specifiek voorgenomen activiteit kunnen worden uitgesloten, gemitigeerd of gecompenseerd na het succesvol doorlopen van de ADC-toets;*
- *ja, mogelijk (blauw): locaties waar zandwinning mogelijk kan worden toegestaan, maar waar de effecten van deze zandwinning op Natura 2000 doelen nader dienen te worden getoetst omdat significant negatieve effecten niet bij voorbaat kunnen worden uitgesloten. In deze toets kan ook mitigatie van eventueel optredende effecten aan de orde komen;*
- *ja, waarschijnlijk (groen): locaties waar zandwinning waarschijnlijk kan worden toegestaan, omdat significant negatieve effecten op voedselbeschikbaarheid voor kwalificerende watervogels bij voorbaat kunnen worden uitgesloten.”*

Ook als men zou menen dat de eisen voor de blauwe en rode categorie min of meer samenvallen, is deze zonekaart, fig 5.4 van wezenlijk belang en had deze moeten worden vermeld, zowel in het MER als in de PB van okt 2017. Eveneens in de aanvulling van 15okt 2018 is maar een deel opgenomen, terwijl in de conclusie niet is gemotiveerd waarom niet ook een volledige ADC toets is doorlopen.

Tevens is in de beantwoording van de vragen in het Raadsmemo van gemeente DFM van 22nov 2018 niet gemotiveerd waarom – in afwijking van de constatering van de CieMER dat er geen zekerheid is dat nadelige gevolgen zijn uitgesloten – een ADC-toets niet uitgevoerd is en is ook bovenstaande figuur 5.4. weggelaten.

Uit het voorgaande komt naar voren dat de conclusies van de PB, dat er geen significante negatieve effecten van de zandwinning zouden zijn, **zowel feitelijk als methodisch niet voldoen (bijv. het meenemen van natuurontwikkeling in het oordeel). PB en MER zijn in dit opzicht onvoldoende en onjuist onderbouwd. Deze omissie kan worden rechtgezet door alsnog in de PB een ADC-toets** op te nemen (in wezen wat de commissie MER in haar adviezen ook voorstelde). Nu dat niet is gebeurd, is dat een extra reden om deze PB en de daarop te baseren bestemmingswijziging af te keuren.

Overigens is het, na de vele aanvullingen en wijzigingen, de vraag of mét een ADC-toets alsnog aan de vereisten van de Wnb voldaan zou kunnen worden. Ook na de herhaalde vragen van de Cie MER<sup>3</sup>, is bijvoorbeeld niet gebleken dat er geen reële alternatieve locaties zijn met minder negatieve effecten.

Evenmin zijn er onweerlegbare dwingende redenen van groot openbaar belang gesteld of gebleken. Hiervoor is een aparte Notitie gemaakt door ondergetekende (Industriezandwinning in het IJsselmeergebied van Nationaal Belang?, 4 febr 2019) waaruit blijkt dat in de komende 15 jaar voldoende industriezand vergund en aanwezig is. Tenslotte is niet aannemelijk gemaakt dat tijdige realisering van effectieve compensatie vooraf is te verzekeren.

## **XI Strijdigheid met recent Rijksbeleid inzake a. Programmatische aanpak Grote Wateren en b. de Gebiedsagenda IJsselmeergebied 2050**

### **a. Programmatische aanpak Grote Wateren**

Deze aanpak is bedoeld om te komen tot dynamische en ecologisch gezonde grote wateren. In de factsheet IJsselmeer<sup>4</sup> die als onderdeel hiervan is verschenen, wordt stilgestaan bij de knelpunten en maatregelen die getroffen dienen te worden. Er wordt daarbij ook specifiek stilgestaan bij het deelgebied “de Friese Kust”. De factsheet stelt het volgende:

*“Het ecosysteem van het IJsselmeergebied is uniek, maar ook kwetsbaar en het staat ernstig onder druk. Belangrijkste knelpunten zijn het ontbreken van essentiële leefgebieden van voldoende kwaliteit en omvang*

<sup>3</sup> Opmerkelijk is dat op basis van het advies van de commissie MER wel een proeve van ADC-toets is opgenomen in de 2<sup>e</sup> aanvulling MER/PB van december 2015 in een Bijlage en dat deze door de commissie MER in haar laatste advies van 11 febr 2016 als zeer onvolledig wordt beschouwd. In de geïntegreerde MER en PB van okt 2017 waarin ook de aanvullingen tot dat moment verwerkt zijn, wordt niet ingegaan op de aanbeveling van de commissie MER om een ADC-toets te laten uitvoeren en is ook de Bijlage met de ADC-toets niet opgenomen. Dit laatste is zonder opgave van reden.

<sup>4</sup> RWS Water, Verkeer en Leefomgeving - Factsheet verkenning grote wateren - IJsselmeergebied Het grootste zoetwatergebied van West-Europa, 28nov 2017.



en het ontbreken van voldoende verbindingen tussen de leefgebieden. Daardoor kunnen verschillende soorten die van groot belang zijn voor een goed functionerend ecosysteem hun levenscyclus niet voltooien. Omdat het ecosysteem al kwetsbaar is, kan het de extra belasting door klimaatverandering en nieuwe ontwikkelingen in het gebruik niet veerkrachtig opvangen. Het natuurlijk kapitaal van het IJsselmeergebied wordt sterker door de natuur met drie oplossingsrichtingen robuust te maken:

1. kwaliteit van leefgebieden vergroten en ontbrekende leefgebieden toevoegen;
2. diversiteit vergroten;
3. ontsnipperen."

Voor wat betreft het Duurzaam gebruik is het streefbeeld voor het IJsselmeergebied dat verschillende vormen van duurzaam gebruik uitgangspunt is. Het IJsselmeer blijft zijn rol als zoetwatervoorziening vervullen, met het huidige peilbesluit en de afspraken over flexibel peil als uitgangspunt. Er is plaats voor duurzame visserij, goed ingepaste recreatie en scheepvaart en duurzame energieopwekking.

Voor de Friese Kust wordt het volgende gesteld:

*"Een stevige en gevarieerde kust met behoud en versterking van de bijzondere natuurwaarden van de Friese kust met kleinschalige maatregelen, zoals voor- en achteroevers en verbindingen tussen binnen- en buitendijkse natuur. Het betreft een uitbreiding van de plannen die de regio, zoals Fryske Gea, heeft ontwikkeld om deze robuuster te maken. De land-watergradiënten worden verder ontwikkeld en versterkt. Trekvisseren krijgen beter toegang tot het achterland."*

**Conclusie van bovenstaande voor de plannen voor niet-multifunctionele zandwinning (d.w.z. winning puur voor de markt en geen doelen t.a.v. andere functies zoals natuuruitbreiding of versterking), is dat die zandwinning niet ingepast kan worden in het maatregelenpakket dat voorgesteld wordt voor het deelgebied "Friese Kust". Zandwinning zal in ieder geval het bereiken van het streefbeeld voor dit deelgebied voor de komende 30 jaar verijdelen waardoor ook voor het gehele IJsselmeer-gebied vertraging optreedt m.b.t. het bereiken van de kwaliteitsverhoging.**

## **b. de Gebiedsagenda IJsselmeergebied 2050**

De Gebiedsagenda bevat het gezamenlijke beleid t.a.v. het IJsselmeer(gebied) van de Provincies Friesland, Noord-Holland, Flevoland en van Rijkswaterstaat. Gezamenlijk heeft men geconstateerd dat de instand-houdingdoelen in het IJsselmeer in gevaar zijn:

*"Grote delen van het IJsselmeergebied zijn aangewezen als Natura 2000-gebied. Een belangrijke **opgave is het behoud en het herstel van de biodiversiteit**. Omdat veel van de oorspronkelijke dynamiek is verdwenen en natuurlijke gradiënten tussen water en land en tussen zoet en zout zijn versmald, **is de veerkracht van het ecosysteem afgenomen**. Daarnaast staan natuurwaarden onder druk door verstedelijking, menselijk gebruik en klimaatverandering. Er is de laatste jaren veel geïnvesteerd in natuurontwikkeling en ook de waterkwaliteit is sterk verbeterd, maar **om te voldoen aan de eisen van Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water (KRW) zijn aanvullende maatregelen nodig**. In de Verkenning Grote Wateren van het Rijk is hiervoor een samenhangende strategie uitgewerkt. De gebiedsagenda wil handvatten bieden om deze verder uit te werken en goed af te stemmen op de landschappelijke kwaliteiten en de economische gebruiksfuncties. Hierbij zullen we rekening houden met nieuwe ontwikkelingen en inzichten. Belangrijke vragen zijn, o.a.: Wat zijn kansrijke locaties voor versterking van ecologische waarden?"*

Voor het IJsselmeergebied zijn een aantal urgente opgaven opgesteld op het gebied van water-veiligheid, zoetwater, klimaatadaptatie, natuurontwikkeling, waterkwaliteit, energieproductie, visserij, toerisme, recreatie en verstedelijking. Het gebied wordt gekenmerkt door multifunctioneel ruimtegebruik en is van grote landschappelijke en cultuurhistorische waarde.

De zoektocht naar een goede balans tussen de opgaven voor water, natuur en verstedelijking draagt bij aan het vestigingsklimaat en de leefbaarheid in de gebieden die grenzen aan het IJsselmeergebied. Het bestaande beleid biedt hiervoor kaders, maar mist voldoende richtinggevend perspectief en concrete uitwerking. Het Rijk wil daarom samen met de andere partijen in het gebied meer synergie creëren tussen de verschillende opgaven en

deelgebieden. De ambitie is om, vanuit een integrale blik op het IJsselmeergebied, het beleid van de verschillende overheden beter op elkaar af te stemmen en de beschikbare middelen optimaal in te zetten.

Het einddoel van de gebiedsagenda is het **vergroten van de omgevingskwaliteit en samenhang in het IJsselmeergebied**.

In het IJsselmeergebied komen veel ambities, opgaven en investeringsprojecten van Rijk en regio samen. Daarom neemt het Rijk het initiatief om een gebiedsproces op te starten met partners in de regio – andere overheden, belangenorganisaties, burgers, kennisinstellingen en het bedrijfsleven – om gezamenlijk een gebiedsagenda voor de periode tot 2050 op te stellen voor het IJsselmeergebied. Deze gebiedsagenda is gericht op het creëren van een richtinggevend perspectief voor het gebied, een kennis- en innovatieagenda en een gezamenlijke uitvoeringsagenda voor maatregelen en projecten. Zie:

<https://www.agendaijsselmeergebied2050.nl/documentatie/publicaties/2018/05/18/agenda-ijsselmeergebied-2050>

Veel basisinformatie is verzameld op allerlei terreinen (Waterveiligheid en watervoorziening, Waterkwaliteit, Natuur, Visserij, Duurzame energie, Infrastructuur en transport, Zandwinning, Drinkwatervoorziening, Landschap, Cultuurhistorie, Recreatie en toerisme). Dit was bedoeld als input voor verschillende dialogen met 50-60 deskundigen van vele betrokken partijen (waaronder Natuurmonumenten, Fryske Gea, IJsselmeervereniging, gemeente DFM, provincie Friesland, RWS).

In het verslag is geen expliciete aandacht besteed aan zandwinning. In mei en juni 2016 vonden de dialogen plaats om samen met gebiedspartijen na te denken over de toekomst van het IJsselmeergebied. De resultaten van deze dialogen zijn uitgewerkt in een syntheserapport. Hierin zijn de belangrijkste kwaliteiten, knelpunten en perspectieven uiteengezet, als opmaat naar een agenda 2050 voor het IJsselmeergebied.

#### **Synthesedocument - rode draden, systeem, kansen & knelpunten, denkrichtingen, okt 2016**

In dit document komt wel zandsuppletie voor bij dijken en zwakke kusten, te winnen uit de vaargeulen. Verder is er geen vermelding, en ook niet op het opgenomen kaartmateriaal, van een mogelijkheid van zandwinning.

In december 2018 is de Uitvoerings-, kennis- en innovatieagenda 2019-2020 (UKA) van de Agenda IJsselmeergebied 2050 uitgebracht. Dit is een tweejaarlijkse weergave van de vertaling van de gebiedsambities en principes (zie Agenda IJG 2050) naar concrete maatregelen, kennisvragen en investeringsbeslissingen. Het betreft acties die direct voortvloeien uit de Agenda IJsselmeergebied 2050 en uit afspraken van bestuurlijke tafels daaromheen. Voorbeelden van acties zijn: De Nieuwe Afsluitdijk, IJssel-Vechtdelta, MRA, Markermeer-IJmeer en de Gastvrije Randmeren. De UKA 2019-2020 geeft een overzicht van relevante vragen en benoemt kansen.

**In beide documenten van de Gebiedsagenda 2050 wordt nergens zandwinning genoemd als een van de mogelijke economische activiteiten. Integendeel, alles wijst op de onmogelijkheid van zandwinning gezien de doelstellingen en ambities op het gebied van Natuur, Water, Landschap, Visserij, Infra, Recreatie.**

## **XII Internationale verplichtingen prioritair aan overige nationale belangen**

Tenslotte nog een opmerking over de afweging tussen verschillende, deels tegenstrijdige “nationale belangen”. De Wet Natuurbescherming (Wnb) en het Beheerplan IJsselmeer vloeit voort uit de internationale Natura 2000 verplichtingen die de Staat is aangegaan met de EG, maar ook uit voor lagere overheden bindende Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (zie SVIR, p.57):

*“Het Rijk ontwikkelt, in samenspraak met andere partijen, een natuurnuvisie voor de langere termijn waarin natuurbeheer en natuurbeleving in verbinding worden gebracht met mensen in de streek.”*

De internationale verplichtingen, zoals Natura 2000 en Ramsar, hebben prioriteit boven de nationale belangen, zoals zandwinning. Bij de afweging van “nationale belangen” gaan de RAMSAR en Natura 2000 verplichtingen vóór (zie SVIR p 57):

*“De provincies geven bij de inzet van middelen voor inrichting en beheer prioriteit aan internationale verplichtingen voortvloeiend uit Natura 2000, de Kaderrichtlijn Water en de soortenbescherming.”*

## XIII Belangrijkste conclusies

### **De wijze/methodiek van significantiebepaling**

Mitigatie en compensatie zijn tezamen meegenomen in de beoordeling dat negatieve effecten niet significant zouden zijn. Positieve effecten als het ontstaan van nieuw leefgebied in en rond de diepe winput, de aan te leggen schelpenbank, de oeverzone van het werkeiland en het eiland zelf, mogen bij die beoordeling niet meegeteld worden. Dit is een niet toelaatbare methodiek, bevestigd door recente Europese jurisprudentie.

### **Instandhoudingsdoelen verkeerd getoetst**

De vraag "Hoeveel vogels dienen uit te wijken voor de zandwinning" is geen goed vertrekpunt voor een passende beoordeling. Het draait om de vraag in hoeverre de draagkracht van het Natura-gebied voor de verschillende vogels voor hun verschillende functies (voedsel zoeken, rusten, ruïen) verandert/vermindert.

### **Het niet meenemen c.q. onderschatten van een aantal effecten**

Vertroebeling wordt sterk onderschat. Er is wel degelijk sprake van en het heeft een negatief effect op foeragerende watervogels. Evenzeer wordt het aanzienlijke onderwatergeluid niet als een belangrijk effect behandeld. Verstoring door geluid boven water door de zandzuiger en het werkeiland wordt niet meegenomen in de belangrijke tabel over beoordeling van wel of niet significantie.

### **Onjuiste en onvolledige conclusies in de PB**

Gemist wordt een compleet overzicht van hoe het effect van de zandwinning zich verhoudt tot de instandhoudingsdoel per soort. Ook wordt continu gesteld dat het effect niet significant zou zijn omdat deze, gezien de omvang van het IJsselmeer, zouden kunnen uitwijken naar andere delen van het IJsselmeer voor rust en voedsel. Een niet gefundeerde conclusie omdat er weinig vergelijkbare kustwatergebieden zijn en zich elders steeds meer activiteiten met verstoring in of rond het IJsselmeer voordoen. Tevens is in de PB geen rekening gehouden met het feit dat voor het Natura 2000 gebied als een van de 5 belangrijke knelpunten is geformuleerd dat er onvoldoende rust en ruimte is voor vogels. Belangrijke gebieden zijn daarbij de Friese stiltegebieden Steile Bank, Mokke Bank en de Oudemirdumer Klif. In deze gebieden ligt er volgens het ontwerp-Natura 2000 Beheerplan dan ook een opgave om rust te garanderen. De opgestelde PB zegt ten onrechte dat deze opgave niet wordt beïnvloed door de zandwinningactiviteiten, ondanks de evident versturende effecten van deze activiteiten.

**Gezien bovenstaande punten (zoals methodiek van significantiebepaling, het onderschatten van een aantal effecten, het knelpunt van onvoldoende rust en ruimte voor vogels), is de PB conclusie onterecht dat zich geen significant negatieve effecten zouden voordoen door de zandwinning.**

### **Onjuiste toetsing aan Natura 2000 Beheerplan IJsselmeergebied / Weglaten van de ADC-toets**

Er is dus sprake van een onvolledigheid in de rapporten van de initiatiefnemer. En omdat de PB van de zandwinning geen zekerheid heeft geboden met betrekking tot het niet optreden van aantasting van natuurlijke kenmerken, dient er ook een ADC-toets doorlopen te worden. De ADC-toets is weggelaten, en/of onvolledig gebeurd. Er is niet voldoende onderzoek gedaan naar minder schadelijke alternatieven, er is niet volledig en juist gekeken naar dwingend nationaal belang en compensatie is niet uitgewerkt (en als het laatste behandeld is, is het onder de noemer mitigatie).

### **Strijdigheid met ander recent Rijksbeleid**

Volgens de Programmatie aanpak Grote Wateren past commerciële zandwinning niet in de beoogde kwaliteitsverhoging van het deelgebied Friese Kust van het IJsselmeer. Ook de Gebiedsagenda IJsselmeer-gebied 2050 geeft in haar beleidsdocumenten, ondertekend door 60 partijen, geen ruimte voor commerciële zandwinning.

**Samenvattend: Ruimtelijke inpassing is niet goed mogelijk**

Een goede ruimtelijke inpassing van de activiteiten op de voorgenomen locatie is problematisch door de vele negatieve effecten die zich voordoen door de beoogde zandwinning (zie ook het MER en mijn Notitie van 21 dec 2018). **Gezien de nabijheid van de Friese stiltegebieden, de beschermde status van het belangrijke internationaal met prioriteit beschermde Natura2000 gebied IJsselmeer en het ontbreken van objectieve zekerheid dat zich geen significant negatieve effecten voordoen, is een ruimtelijke inpassing op de beoogde locatie feitelijk niet mogelijk.** De zandwinning in het IJsselmeer, en met name op deze voor Natuur 2000 kansrijke locatie, is ook strijdig met recent Rijksbeleid.

Als de aanvrager nog een aanvulling wil indienen, mag de ADC toets niet worden gepasseerd. In dat geval is het redelijk om de nog niet gecheckte aanvullingen op MER/PB te laten voorleggen aan de CieMER.