



## Raadsbesluit

Vergadering : 1 april 2019  
Onderwerp : Herstelbesluit o.b.v art. 6:19 Algemene wet bestuursrecht weigering vaststelling bestemmingsplan 'Ijsselmeer - Industriezandwinning'  
Agendapunt :  
Nummer: : 2019/

De raad van De Fryske Marren besluit:

### Motivering besluit weigering vaststelling bestemmingsplan 'Ijsselmeer – Industriezandwinning'

#### 1. Achtergrond ontwerpbestemmingsplan

Koninklijke Smals N.V. en Smals Ijsselmeer B.V. (hierna, waar mogelijk, gezamenlijk aangeduid als: 'Smals') hebben het voornemen om industriezand te gaan produceren uit specie, die wordt gewonnen in het Ijsselmeer nabij Lemmer. Het plangebied is 250 ha groot en ligt (nagenoeg) geheel binnen Natura 2000-gebied (Ijsselmeer). Het voornemen om ter plekke industriezand te winnen op een dergelijk groot open water is, naar aard en omvang, nieuw voor de initiatiefnemer en ook nieuw voor het betrokken Natura 2000-gebied.<sup>1</sup> Ten behoeve van de voorgenomen zandwinning voorziet het betrokken project, onder andere, in de aanleg van een kunstmatig (opgespoten) werkeiland met bijbehorende installaties, gebouwen en (overige) bouwwerken (ten behoeve van de zandverwerking) in/op het Ijsselmeer. Op het eiland wordt (onder andere) een zandveredelingsinstallatie gebouwd voor de verwerking van het zand. Ten behoeve van de energievoorziening wordt een stroomkabel naar het eiland gebracht. Het zand wordt vervolgens vanaf het werkeiland met schepen naar de verschillende eindafnemers afgevoerd. De ontzanding kent een looptijd van 30 jaar of langer<sup>2</sup>, waarbij gedurende 6 dagen in de week (16 tot 24 uur per dag), gedurende 45 weken per jaar wordt gewerkt. Afhankelijk van de marktsituatie en de daarmee verband houdende maatschappelijke behoefte aan industriezanden, wordt gerekend op een totale winperiode van minimaal 30 jaar.<sup>3</sup>

Om het project planologisch mogelijk te maken heeft Smals de gemeente verzocht om planologische medewerking te verlenen aan het betrokken project. In verband hiermee is met Smals een overeenkomst gesloten. In deze overeenkomst zijn afspraken gemaakt over, kort samengevat, het voorgenomen project en de daarmee samenhangende zaken. Het college van burgemeester en wethouders heeft tevens een ontwerpbestemmingsplan in procedure gebracht dat voorziet in een planologische inpassing van de door Smals gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Het ontwerpbestemmingsplan heeft van 2 maart 2018 tot en met 12 april 2018 ter inzage gelegen. Tegen het ontwerpbestemmingsplan zijn verschillende zienswijzen ingediend. De ingediende zienswijzen zijn samengevat, voorzien van een weerlegging en opgenomen in een zienswijzennota.

De gemeenteraad heeft kennisgenomen van de met Smals gesloten overeenkomst, het ontwerpbestemmingsplan en de daaraan ten grondslag gelegde onderzoeken en (andere) bescheiden,

---

<sup>1</sup> MER, p. 2.

<sup>2</sup> Plantoelichting, p. 57.

<sup>3</sup> Plantoelichting, p. 57.

de verschillende ingediende zienswijzen en de beantwoording daarvan door burgemeester en wethouders. Na kennisneming van de hiervoor genoemde stukken en alle (betrokken) belangen afwegende heeft de gemeenteraad in zijn raadsvergadering van 13 februari 2019, op de hierna volgende gronden, besloten om geen planologische medewerking te verlenen aan het voorgenomen project. Vooraf wordt eerst het relevante juridische kader geschetst.

## **2. Juridisch kader**

Artikel 3.1, eerste lid, van de Wro verplicht de gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente één of meer bestemmingsplannen vast te stellen, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven. Deze regels betreffen in elk geval regels omtrent het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken.

Hoewel artikel 3.1, eerste lid, van de Wro verplicht tot het vaststellen van bestemmingsplannen, bepaalt de wet niet welke bestemmingen dat precies moeten zijn en welke regels de gemeenteraad in het bestemmingsplan moet opnemen. Dat laat de wetgever – behoudens de regels over het overgangsrecht – aan de gemeenteraad over. In de rechtspraak wordt hieruit afgeleid dat de gemeenteraad bij de vaststelling van een bestemmingsplan beleidsruimte toekomt om bestemmingen aan te wijzen en met het oog hierop regels te geven. Deze bestemmingen en regels moeten uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig en aanvaardbaar zijn.

## **3. Motivering**

### **3.1. Geen sprake van een goede ruimtelijke ordening**

Op 18 mei 2011 heeft de (toenmalige) gemeente Gaasterlân-Sleat een overeenkomst gesloten met Koninklijke Smals Beheer B.V. Op 8 juni 2015 is een addendum aan deze overeenkomst gehecht. In de overeenkomst is, kort samengevat, vastgelegd dat de gemeente bereid is zich in te spannen om de voor het project (de betrokken ontzanding, zoals hierboven beschreven) benodigde herziening van het bestemmingsplan te bewerkstelligen. Verder is in de overeenkomst expliciet vastgelegd dat eerdergenoemde inspanningsverplichting de publiekrechtelijke bevoegdheden en verplichtingen onverlet laat. In de overeenkomst is voorts expliciet bepaald dat de gemeente jegens Smals nimmer aansprakelijk is indien het vigerende bestemmingsplan niet wordt herzien en dat alle door Smals in verband daarmee gemaakte kosten, al dan niet op grond van de betrokken overeenkomst, voor rekening van Smals blijven.

De gemeenteraad is op basis van de verschillende aan het bestemmingsplan ten grondslag gelegde onderzoeken, de adviezen van de Commissie m.e.r. en de ingediende zienswijzen tot het oordeel gekomen dat de met het ontwerpbestemmingsplan beoogde ontwikkelingen niet in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening. De gemeenteraad vindt voor zijn standpunt dat geen sprake is van een goede ruimtelijke ordening steun in de ingediende zienswijzen tegen het ontwerpbestemmingsplan en de (nieuwe) gegevens die naar voren zijn gekomen uit de verschillende aan het ontwerpbestemmingsplan ten grondslag gelegde onderzoeken. Planologische inzichten verzetten zich dan ook tegen de vaststelling van het in procedure gebrachte ontwerpbestemmingsplan. Om die reden wenst de gemeenteraad geen medewerking te verlenen aan de vaststelling van een bestemmingsplan dat voorziet in de door Smals gewenste planologische ontwikkelingen. De realisatie van een grootschalige ontzanding is naar aard (een omvangrijke industriële zandwinning vanaf een werkeiland) en omvang (250 hectare) niet passend noch wenselijk binnen een Natura 2000-gebied (mede gelet op de karakteristieke kenmerken van het gebied) en niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening, in het bijzonder het beginsel van zorgvuldig ruimtegebruik. Een grootschalige en intensieve industriële ontwikkeling binnen het Natura 2000-gebied is (o.a.) niet verenigbaar met de natuurdoelen waarvoor het gebied is aangewezen. Het primaat binnen een Natura 2000-gebied ligt bij de bescherming, behoud en verdere ontwikkeling van natuurwaarden en niet bij industriële ontwikkelingen. Zoals de Commissie m.e.r. in haar advies ook duidelijk aangeeft, worden in Nederland en elders in de Europese Unie zelden ruimtelijke ingrepen van grote omvang gepland in

Natura 2000-gebieden. Daarbij komt dat het betrokken werkeiland en de daarmee samenhangende bebouwing en installaties detoneert in het karakteristieke open en weidse landschap van het IJsselmeer.

Aantasting van de natuur- en landschappelijke waarden kan alleen gebillijkt worden indien de voorgenomen ontwikkeling uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk is en het belang van de initiatiefnemer en de door hem gewenste ontzanding zwaarder dient te wegen dan het belang tot behoud van de waardevolle natuur en natuurwaarden (Natura 2000-gebied), vrij van grootschalige industriële ingrepen. Op basis van de aan het ontwerpbestemmingsplan ten grondslag gelegde onderzoeken moet geconcludeerd worden dat de voorgenomen ontzanding, zoals hiervoor is opgemerkt, aanzienlijke negatieve gevolgen heeft voor natuur- en landschapswaarden. De belangen van natuur en landschap dienen zwaarder te wegen dan het belang van Smals bij realisatie van de voorgenomen ontzanding. Een absolute noodzaak om de ontgronding in dit specifieke Natura 2000-gebied te billijken, ontbreekt. Weliswaar heeft de gemeente met Smals een overeenkomst gesloten en heeft Smals kosten gemaakt in verband met de voorbereiding van het ontwerpbestemmingsplan en de daarmee samenhangende onderzoeken, maar kan in deze kosten geen rechtvaardiging worden gevonden om desalniettemin toch planologische medewerking te verlenen aan de door Smals gewenste ontwikkelingen. Deze kosten kunnen namelijk geen rechtvaardiging vormen voor het toestaan van de (grootschalige) door Smals gewenste ontwikkeling in een bijzonder en (ecologisch en landschappelijk) waardevol gebied (en tevens Natura 2000-gebied) dat behouden dient te worden voor huidige én toekomstige generaties. Daarmee weegt het belang tot behoud van het plangebied in zijn huidige staat zwaarder dan het (financiële) belang van Smals om de door hem gewenste ontwikkeling te mogen ontplooiën (zie hierna ook paragraaf 3.8).

Verder blijkt uit de verschillende aan het ontwerpbestemmingsplan liggende stukken dat de voorgenomen ontwikkeling, ondanks de voorgenomen verzachtende maatregelen, toch negatieve effecten zal hebben. Deze negatieve effecten zullen hierna de revue passeren.

### *3.2. Natura 2000 en overige beschermde diersoorten*

Het IJsselmeer is een Natura 2000-gebied dat mede van internationaal belang is voor (de bescherming en het behoud van) de biodiversiteit. Het plangebied ligt binnen dit Natura 2000-gebied. Het plangebied is daarmee, zo volgt uit de verschillende onderzoeken, waaronder het MER, leefgebied van verschillende beschermde diersoorten waarvoor instandhoudingsdoelen zijn vastgesteld. Zoals uit de plantoelichting volgt, is voor wat betreft de ecologische betekenis, de openheid en grootschaligheid van het IJsselmeer van groot belang.<sup>4</sup> Verder blijkt uit de plantoelichting dat als gevolg van de voorgenomen ontwikkeling lokaal verstoring plaatsvindt door geluid en visuele hinder, en dit tot gevolg heeft dat een klein deel van het rust- en foerageergebied voor vogels verloren gaat.<sup>5</sup>

### *3.3. Landschap en landschappelijke openheid*

Het IJsselmeer is een gebied van rust en duisternis. Door het ontbreken van belangrijke geluid- en lichtveroorzakers op het water kan het op en langs het water nog relatief donker en stil zijn. De belangrijkste karakteristieken zijn: open, uitgestrektheid, donker, stil, grote oeverlengte, dijken, buitendijkse waarden en havensilhouetten. Deze worden gewaardeerd door de bewoners in de dorpen langs het IJsselmeer, de recreanten op de dijken en stranden en de watersporters. De grootschaligheid van het IJsselmeer komt nergens anders in Nederland voor. Het is een zoetwatergebied dat qua oppervlakte zijn weerga in Nederland of in Europa niet kent. Er zijn incidenteel zichtafstanden tot 30 km mogelijk. Zowel vanaf het omliggende land als op het water zelf kan men genieten van ongestoorde vergezichten en verre horizonten. Het geheel van kust en water maakt het gebied uniek in Europa. Het gebied heeft een sterke en unieke identiteit. In een steeds drukker wordende maatschappij is er steeds meer behoefte aan een dergelijk omvangrijk rustgebied.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Plantoelichting, p. 10.

<sup>5</sup> Plantoelichting, p. 31.

<sup>6</sup> MER, p. 85.

De aanleg en aanwezigheid van het eiland met bebouwing en bouwwerken, een nieuw (gebiedsvreemd) element, gedurende (tenminste) 30 jaar in het IJsselmeer, vormt een aantasting van het weids en open landschap. Weliswaar worden verschillende mitigerende maatregelen voorgesteld om deze aantasting te verminderen, maar daarmee blijft er sprake van een industriële activiteit in een natuurlijke en open omgeving. Deze mitigerende maatregelen laten onverlet dat er toch een verstoring optreedt van het open en weidse landschap.<sup>7</sup> Er wordt immers een wezensvreemd element toegevoegd aan het waardevolle landschap. Het werkeiland met bijbehorende gebouwen en (overige) bouwwerken en installaties is en blijft een fors en vreemd element in het IJsselmeer en is om die reden – uit oogpunt van landschapsbelang – niet wenselijk.

Daarnaast is in 2012 de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) vastgesteld door het Rijk. Hierin is een totaalbeeld van de rijksambities van het ruimtelijk en mobiliteitsbeleid voor Nederland gegeven. Daarmee is de SVIR het kader voor thematische of gebiedsgerichte uitwerkingen van rijksbeleid met ruimtelijke consequenties.<sup>8</sup> In de SVIR zijn dertien nationale belangen benoemd. Zo is als nationaal belang nr. 10 de ruimte voor behoud en versterking van (inter)nationale unieke cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten genoemd. Beschreven is daarbij dat de landschappelijke, natuurlijke en cultuurhistorische kwaliteiten op o.a. het IJsselmeer van nationaal belang blijft.<sup>9</sup> Voor het IJsselmeer geldt op grond hiervan o.a. het Nationaal Waterplan (NWP). In hoofdstuk 4 van de SVIR zijn de gebiedsgerichte nationale belangen en opgaven beschreven. Daaruit blijkt met betrekking tot het IJsselmeer dat de Europese Natura 2000-regelgeving van toepassing is vanwege de unieke natuurwaarden in het gebied. Het IJsselmeer is daarnaast van (inter)nationaal belang, omdat het een groot laaglandmeer is met landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten (als voormalige Zuiderzee) en een unieke weidsheid en openheid (rust, leegte, duisternis). In het NWP benoemt het Rijk vier opgaven voor het IJsselmeergebied: waterveiligheid, zoetwatervoorziening, ecologie en ruimte voor buitendijks bouwen. Binnen het Deltaprogramma worden deze opgaven gecombineerd met regionale ambities en wordt onderzocht of het IJsselmeerpeil op termijn moet meebewegen met de zeespiegel.<sup>10</sup>

In het MER is getoetst in hoeverre het eiland, de aanwezigheid van zandzuigers en het schakelstation (negatieve) invloed hebben op de open ruimte en de weidse horizon. Uitgaande van de bouwhoogte van maximaal 22 m (en loodsen maximaal 15 meter boven maaiveld dat 1,50 boven waterpeil) is de installatie te zien in een omtrek van ongeveer 25 km rond de wininstallatie. Vanaf de dijken is de verwerkingsinstallatie waar te nemen als een groot schip. De zandwininstallatie is waarneembaar vanaf de kust van Flevoland, Noord-Holland (nabij Enkhuizen) en vanaf de dijken in Fryslân en de Noord-Oostpolder. Door de zichtbaarheid is dit effect als negatief (--) beoordeeld.<sup>11</sup>

Binnen de kwaliteit “open ruimte en de weidse horizon” is ook de herkenbaarheid en zichtbaarheid van de kustsilhouetten een belangrijke waarde voor de mensen die zich op het water bevinden. De silhouetten en markante objecten markeren de randen van de open ruimte en bepalen de oriëntatie. De aanwezigheid van de bebouwing op het eiland en het beoogde terreinreliëf, dat de bebouwing maskeert, kan een barrière vormen in de zichtlijn tussen schip en kust.<sup>12</sup>

Bovenstaande acht de gemeenteraad gegeven het (inter)nationaal belang van het IJsselmeer, een groot laaglandmeer met landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten én een unieke weidsheid en openheid en leegheid, uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening niet passend en niet wenselijk.

#### 3.4. *Geluid / Rust*

---

<sup>7</sup> Plantoelichting, p. 31-32.

<sup>8</sup> Plantoelichting, p. 19.

<sup>9</sup> SVIR, p. 55.

<sup>10</sup> SVIR, p. 73.

<sup>11</sup> MER, p. 181.

<sup>12</sup> MER, p. 181.

Naast de weidsheid en openheid van het landschap, is de rust van het plangebied een uniek kenmerk dat (inter)nationaal belang heeft verkregen.<sup>13</sup> Er vindt een (aanzienlijke) toename van de geluidbelasting plaats op het IJsselmeer als gevolg van de door Smals voorgenomen ontwikkelingen.<sup>14</sup> Als gevolg van de zandwinning is sprake van een toename van het geluidniveau in de omgeving van het plangebied. Het betreft een oppervlakte van 2017 hectare. Deze aanzienlijke toename betreft een negatief effect (-).<sup>15</sup>

De *toename* van het maximale geluidbelasting ten gevolge van de zandwinning ten opzichte van de huidige en autonome situatie, bedraagt maximaal 11 dB(A) (kern Oudemirdum). De toename van het maximale geluidniveau is maximaal 6 dB(A). Deze toenames worden beoordeeld als negatief.<sup>16</sup>

Bovenstaande toename van de geluidbelasting acht de gemeenteraad gegeven het waardevolle en bijzondere karakter van het IJsselmeer, uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening, niet aanvaardbaar.

### 3.5. *Duisternis*

Net als stilte c.q. rust is duisternis een belangrijke kwaliteit van het plangebied dat van (inter)nationaal belang is.<sup>17</sup> Een verlicht werkeiland met verlichte installatie kan tot in de verre omgeving verstoringen werken in de beleving van het waardevolle landschap. In de winfase is er sprake van lichtuitstraling naar de omgeving. Het eiland wordt verlicht en de schepen hebben verlichting. Hoewel verschillende verzachtende maatregelen worden voorgesteld in het MER, staat vast dat de verlichting op het werkeiland en de zich daarop bevindende installatie(s) lokaal de duisternis zullen aantasten. Om die reden is het effect van de voorgenomen ontwikkeling als licht negatief beoordeeld.<sup>18</sup>

De toevoeging van een nieuwe en industriële lichtbron in een Natura 2000-gebied acht de gemeenteraad niet wenselijk en gegeven het waardevolle en bijzondere karakter van het IJsselmeer, uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening, niet aanvaardbaar.

### 3.6. *Waterveiligheid en duurzame zoetwatervoorziening*

De gemeenteraad stelt vast dat uit de SVIR blijkt (zoals ook uit de plantoelichting volgt<sup>19</sup>) dat voor het IJsselmeergebied nationaal belang nr. 9, namelijk de ruimte voor waterveiligheid, een duurzame zoetwatervoorziening en klimaatbestendige stedelijke (her)ontwikkeling geldt. Zo bestaat het hoofdwatersysteem van Nederland uit o.a. het IJsselmeer. Omdat het watersysteem deel uitmaakt van vier internationale stroomgebieden (Rijn, Maas, Eems, Schelde) is het noodzakelijk om op nationale en internationale schaal kaders en normen te stellen en beheer te voeren, zowel als het gaat om waterkwaliteit als om waterkwantiteit. Zo wordt voorkomen dat vervuiling of piekbelasting in een stroomgebied een probleem vormt in een boven- of benedenstrooms gebied. Het regionale en hoofdwatersysteem zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en beïnvloeden elkaar wederzijds. De overheden hebben blijkens de SVIR een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een goede koppeling.<sup>20</sup> Het hoofdwatersysteem, afgezien van de zoute en brakke wateren, heeft een belangrijke functie voor de zoetwatervoorziening in Nederland. Bij watertekorten of dreigende watertekorten kan het Rijk de Nationale Verdringingsreeks in werking laten treden. Deze verdringingsreeks regelt de prioritering voor de verdeling van zoet water op basis van de criteria veiligheid, duurzaamheid en maatschappelijke en economische schade.<sup>21</sup> Voor het IJsselmeergebied geldt een gebiedsgericht deelprogramma, waarin de

---

<sup>13</sup> SVIR, p. 73.

<sup>14</sup> Plantoelichting, p. 34-35.

<sup>15</sup> MER, p. 182.

<sup>16</sup> MER, p. 194.

<sup>17</sup> SVIR, p. 73.

<sup>18</sup> MER, p. 182.

<sup>19</sup> Plantoelichting, p. 19.

<sup>20</sup> SVIR, p. 50.

<sup>21</sup> SVIR, p. 50.

toekomstige opgave voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening in het IJsselmeergebied centraal staat. Onderzocht wordt of op termijn het peilbeheer van het IJsselmeer moet worden aangepast.<sup>22</sup>

Een belangrijk ruimtelijk aspect van het beleid is dat in beginsel oprichting van nieuwe bebouwing dan wel landwinning niet wordt toegestaan in het IJsselmeergebied. Verdergaande ruimtelijke ontwikkeling zouden in de weg kunnen staan aan (versterking van) toekomstig gebruik van het IJsselmeergebied als zoetwaterbuffer en behoud van de functie voor waterafvoer die het IJsselmeer nu heeft.<sup>23</sup> Gelet op de centrale rol van het IJsselmeer bij de toekomstige opgave voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening, acht de gemeenteraad de toevoeging van ruimtelijke ontwikkeling voor de duur van tenminste 30 jaar, uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening, niet aanvaardbaar.

### 3.7. Overige nadelige ruimtelijke en milieueffecten

In zijn algemeenheid stelt de gemeenteraad verder vast dat uit het MER blijkt dat de voorgenomen ontwikkeling verschillende negatieve effecten heeft op de verschillende ruimtelijke en milieuaspecten. Er is sprake van negatieve effecten op o.a. waterbeweging (grondwaterstand), waterkwaliteit (vertroebeling, nutriënten en verontreinigingen), bodem (bodempbouw/zandtransport), beschermde gebieden (instandhoudingsdoelstellingen Natura 2000 en NNN), archeologie en cultuurhistorie (archeologische waarden), landschap en beleving (open ruimte en weidse horizon, duisternis, stilte), geluid (geluidsbelasting natuurgebied IJsselmeer, geluidgevoelige bestemmingen), veiligheid, visserij (vispopulaties) en recreatie (recreatievaart).<sup>24</sup> Daarnaast is sprake van een sterk negatief effect op de beroepsscheepvaart (vaarroutes).<sup>25</sup> Meer specifiek wijst de gemeenteraad op onderstaande negatieve ruimtelijke en milieueffecten:

- de kans op vertroebeling van het (oppervlakte)water wordt door het nemen van effectbeperkende maatregelen tot een minimum beperkt, evenwel is vertroebeling nooit helemaal te voorkomen. Om die reden wordt het effect van vertroebeling in het MER als licht negatief beschouwd;<sup>26</sup>
- de kans op opwerveling van slib of sediment door scheepvaart kan ertoe leiden dat organische microverontreinigingen in suspensie gaan en zware metalen in oplossing komen. Hierbij kan ook een (tijdelijke) toename van nutriënten optreden als het gevolg van fosfaatnalevering uit de geroerde waterbodem, of een afname door toegenomen sedimentatie van fosfor. Dit effect (mogelijke verontreiniging van het oppervlaktewater door nutriënten en microverontreiniging) kan, zo blijkt uit het MER, niet geheel worden uitgesloten en wordt om die reden als (licht) negatief gekwalificeerd;<sup>27</sup>
- op de plaats van de ontgronding verdwijnt de natuurlijke opeenvolging van de bodemlagen maximaal tot de toegestane winddiepte. Ook ter plaatse van het (kunstmatige) eiland verandert de bodempbouw. Om die reden worden de effecten van de voorgenomen ontwikkeling op de bodempbouw licht negatief beoordeeld;<sup>28</sup>
- er is sprake van een licht verstoring effect door de toename van scheepvaartbewegingen en het geluid afkomstig van de zandverwerkingsinstallatie. Door deze verstoring gaat een gedeelte van het open water verloren voor vogelsoorten;<sup>29</sup>
- bij de zandwinning en de aanleg van het werkeiland zal zich vertroebeling voordoen. Dit heeft een negatief effect voor verschillende vogelsoorten (zichtjagers) en kan leiden tot een afname van het vangstsucces;<sup>30</sup>
- bij de zandwinning vindt biotoopverandering, verstoring en mogelijk vertroebeling plaats van de gebieden die tot het Natuurnetwerk Nederland (NNN) behoren;<sup>31</sup>

---

<sup>22</sup> SVIR, p. 51.

<sup>23</sup> Plantoelichting, p. 22.

<sup>24</sup> MER, p. 208-209.

<sup>25</sup> MER, p. 209.

<sup>26</sup> MER, p. 144.

<sup>27</sup> MER, p. 148.

<sup>28</sup> MER, p. 152.

<sup>29</sup> MER, p. 167.

<sup>30</sup> MER, p. 168.

<sup>31</sup> MER, p. 171.

- de zandwinning heeft een negatief effect op de beroepsscheepvaart door de toename van de scheepvaartbewegingen (15% toename van het scheepvaartverkeer);<sup>32</sup>
- de voorgenomen ontwikkeling heeft een negatief effect op de visserij, met name door een afname van bevisbaar water (negatief effect op vangstlocaties);<sup>33</sup>
- de beoogde ontwikkeling heeft een negatief effect op de recreatie, met name door een afname van bevaarbaar water en een toename aan scheepvaart.<sup>34</sup>

De gemeenteraad acht bovenstaande effecten, zowel op zichzelf beschouwd als gezien in onderlinge samenhang, uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening en gelet op de maatschappelijke belangen waarin het gebied voorziet, niet aanvaardbaar.

### 3.8. Overeenkomst

Zoals in paragraaf 1 is opgemerkt, heeft de gemeente een overeenkomst met Smals gesloten. De gemeenteraad is (zie ook paragraaf 3.1) bekend met deze overeenkomst en de inhoud daarvan.

De gemeenteraad wijst erop dat een overeenkomst met de gemeente niet kan leiden tot een verplichting van de gemeenteraad aan gronden een bestemming te geven die de gemeenteraad niet in overeenstemming acht met een goede ruimtelijke ordening. Een andersluidende opvatting verdraagt zich niet met de door de wetgever in artikel 3.1, eerste lid, van de Wro aan de gemeenteraad toegekende bevoegdheid om, in het belang van een goede ruimtelijke ordening, bestemmingsplannen vast te stellen na het volgen van de daartoe in deze wet dwingend voorgeschreven en met waarborgen omklede procedure. De definitieve beslissing over de vaststelling van een bestemmingsplan is mede afhankelijk van alle in de loop van de (voorbereidings)procedure naar voren gekomen feiten, gegevens en belangen en kan anders uitvallen dan door het college van burgemeester en wethouders bij het sluiten van de overeenkomst is ingeschat. Voor eventueel gewekte verwachtingen geldt hetzelfde.

De met Smals aangegane contractuele verplichtingen kunnen, zoals hiervoor is opgemerkt, geen verplichting voor de gemeenteraad in het leven roepen om een bestemmingsplan vast te stellen dat de gemeenteraad in strijd met een goede ruimtelijke ordening acht. Bovendien wijst de gemeenteraad erop dat hij geen partij was bij de met Smals gesloten overeenkomsten. De overeenkomsten bevatten uitsluitend een *inspanningsverplichting* voor burgemeester en wethouders om, kort gezegd, de door Smals gewenste zandwinning planologisch mogelijk te maken. Daarbij komt dat met de overeenkomst en de daaruit volgende inspanningsverplichting(en) niet is beoogd om vooruit te lopen op de toets aan een goede ruimtelijke ordening en de daarmee samenhangende – door de gemeenteraad te verrichten – belangenafweging. De gemeenteraad heeft evenmin beoogd zijn beleids- en beoordelingsruimte prijs te geven. Zoals uit de hiervoor opgenomen nadere afweging blijkt, is de gemeenteraad, op basis van planologische inzichten en verschillende belangen, van oordeel dat het bestemmingsplan in strijd met een goede ruimtelijke ordening moet worden geacht.

Aan de natuur- en landschapsbelangen (zie uitgebreider paragraaf 3.1 e.v.) dient een zwaarder gewicht te worden toegekend, dan aan het belang van de initiatiefnemer bij onverkorte nakoming van hetgeen in de overeenkomst met de gemeente is vastgelegd. De eerder in dit besluit genoemde omstandigheden en planologische inzichten brengen met zich mee dat van vaststelling van het bestemmingsplan 'IJsselmeer - Industriezandwinning' afgezien moet worden.

Hoewel expliciet in de overeenkomst met de initiatiefnemer is vastgelegd dat de gemeente jegens Smals nimmer aansprakelijk kan zijn indien het bestemmingsplan, ondanks de inspanningen van burgemeester en wethouders, niet wordt herzien, staat het Smals uiteraard vrij om in overleg te treden met burgemeester en wethouders over de ontstane situatie.

---

<sup>32</sup> MER, p. 201.

<sup>33</sup> MER, p. 202 en 205.

<sup>34</sup> MER, p. 208.

#### 4. Besluit

De gemeenteraad is op basis van de verschillende aan het bestemmingsplan ten grondslag liggende onderzoeken en (andere) bescheiden, zoals bijvoorbeeld de adviezen van de Commissie m.e.r. en de ingediende zienswijzen, na een afweging van alle (betrokken) belangen, tot de conclusie gekomen dat planologische inzichten zich verzetten tegen vaststelling van het in procedure gebrachte bestemmingsplan en de daarmee samenhangende stukken.

De gemeenteraad van De Fryske Marren besluit:

- **de Antwoordnota zienswijzen Zandwinning IJsselmeer niet vast te stellen voor zover het betreft de hierin opgenomen beantwoording van de zienswijzen die betrekking hebben op het ontwerpbestemmingsplan 'IJsselmeer – Industriezandwinning'**
- **het bestemmingsplan 'IJsselmeer – Industriezandwinning' als opgenomen in de bestandenset NL.IMRO.1940.BPDFM17IJSINDSZAND-ON01, om de hierboven vermelde redenen, niet vast te stellen, en wijzigt daarmee het besluit van de raad van 13 februari 2019 waarin de gemeenteraad heeft geweigerd het bestemmingsplan 'IJsselmeer – Industriezandwinning' als opgenomen in de bestandenset NL.IMRO.1940.BPDFM17IJSINDSZAND-ON01 vast te stellen;**
- **geen exploitatieplan vast te stellen;**
- **het Beeldkwaliteitplan werkeiland IJsselmeer niet vast te stellen en geen onderdeel uit te laten maken van de Welstandsnota.**

Aldus besloten door de raad van De Fryske Marren in zijn openbare vergadering van 1 april 2019.

griffier,

voorzitter,

Heleen van Dijk-Beekman

Fred Veenstra