

Hoofdpuntennotitie uit Nota van Antwoord: zienswijzen en ambtshalve wijzigingen Beheerplan Natura 2000 IJsselmeergebied 2017-2023

Deze notitie bestaat uit drie delen. Eerst beschrijven we de zienswijzen op hoofdlijnen en benoemen we de belangrijkste bespreekpunten en conclusies van de beantwoording (§ 1). Daarnaast vatten we de ambtshalve wijzigingen samen (§ 2). In een afsluitende paragraaf (§ 3) beschrijven we drie onderwerpen die vaak terugkomen in de beantwoording en waarover helderheid gewenst is: het voorzorgbeginsel, de rollen van het bevoegd gezag en de stappen van vergunningverlening.

Na het beschrijven van de hoofdpunten volgt de beantwoording van de zienswijzen. Zienswijzen zijn -voor zover nodig en mogelijk- opgeknipt in verschillende onderdelen, omdat dit het beantwoordingsproces van beantwoording vergemakkelijkte. Bij de beantwoording zijn namelijk meer dan 25 medewerkers van de verschillende bevoegde gezagen betrokken geweest. Na het opknippen zijn de zienswijze-onderdelen gecategoriseerd volgens de indeling van Bijlage A.

Tenslotte wordt een overzicht gegeven van de zogenaamde ambtshalve wijzigingen, wijzigingen die in de periode van Ontwerp tot Definitief Beheerplan zijn aangebracht om recht te kunnen doen aan de inhoud van het Beheerplan.

1. Hoofdpunten zienswijzen

1.1 Aantallen en omvang inspraak

In december 2016 en januari 2017 heeft het Ontwerp-beheerplan ter visie gelegen en kon 'een ieder' zijn of haar zienswijze indienen via het Platform Participatie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu¹. Op 1 februari 2017 sloot de wettelijke termijn van de inspraakmogelijkheid. Er zijn in totaal 69 zienswijzen ontvangen. Verreweg de meeste zienswijzen (meer dan 90%) gingen over het Algemeen deel en de deelgebieden IJsselmeer, Markermeer & IJmeer en Veluwevandenmeren. Betrekkelijk weinig zienswijzen betroffen de overige gebieden: Zwarte Meer, Vossemeer & Ketelmeer en Eemmeer & Gooimeer Zuidoever. De belangrijkste onderwerpen waarover zienswijzen binnenkwamen, zijn hieronder kort samengevat. Eén (1) zienswijze voldeed niet aan de vereisten van indiening, is daarom niet als zienswijze behandeld. Wel krijgt deze indiener, buiten de Nota van Antwoord om, van ons reactie op de kwesties die hij aan de orde stelt in zijn brief. Dit blijken overigens kwesties te zijn die al via de ingediende zienswijzen aan de orde werden gesteld.

Volgens goed gebruik zijn in de Nota van Antwoord de insprekers geanonimiseerd voor zover het particulieren betreft. De zienswijzen van verenigingen, stichtingen, bedrijven en overheden (gemeenten, waterschappen e.d.) zijn niet geanonimiseerd en de naamgeving is in tact gelaten.

De Nota van Antwoord alsmede het, ten gevolge van de zienswijze en ambtelijke wijzigingen aangepaste, Definitief Beheerplan zullen net als het Ontwerp-beheerplan weer ter visie worden gelegd. Op het Definitief Beheerplan is beroep mogelijk tot zes weken na de publicatiedatum. Het Definitief Beheerplan treedt op de dag van publicatie in werking.

1.2 Gebruiksvormen

Relatief veel zienswijzen gaan over kitesurfen; in mindere mate kwamen aan de orde: jachthavens, drones en overige recreatie (waaronder windsurfen, kanoën en roeien). Betrekkelijk weinig zienswijzen hadden betrekking op de beroepsvisserij en het nieuwe peilbesluit.

Kitesurfen

De reacties op de gebruiksvorm kitesurfen kwamen, zoals verwacht mag worden, uit de sector zelf. Deze zienswijzen betwيفelden doorgaans de effecten van kitesurfen op Natura 2000-waarden, de gehanteerde verstoringsafstanden en de daarmee in het Ontwerp-beheerplan genoemde maatregelen, zoals het beperken van het gebruik van spots gedurende enkele maanden van het jaar. In onze beantwoording geven wij in de meeste gevallen aan dat wij aansluiten bij de gangbare aannames over effecten en effectafstanden, en dat het

¹ Zie <http://www.platformparticipatie.nl/projecten/alle-projecten/projectenlijst/natura2000-ijsselmeergebied/ontwerpbeheerplan/>

voorzorgprincipe (zie toelichting § 3) uitgangspunt geweest is van het bevoegd gezag voor het soms vergaand inzetten van maatregelen om de instandhoudingsdoelen van Natura 2000 te bereiken.

Enkele malen zijn verzoeken gedaan extra of aanvullende veiligheidsmaatregelen te treffen op bestaande kitesurfspots, dan wel kitesurfen op aanvullende spots toe te staan. Veiligheidsmaatregelen kunnen echter niet in of via het Beheerplan geregeld worden. Dit kan alleen via het Binnenvaart Politie Reglement (BPR) en voor dit soort verzoeken moet de initiatiefnemer contact zoeken met het bevoegd gezag voor het BPR (Rijkswaterstaat). Aanvullende spots vrijstellen van de vergunningplicht is -één spot uitgezonderd- evenmin via het Beheerplan gehonoreerd, omdat deze verzoeken niet in overeenstemming blijken met de resultaten van de Nadere Effecten Analyse. Maar één zienswijze constateert terecht dat de in het Beheerplan aangeduide gebruiksbepijking op kitespots Schellinkhout en Edam (Noord-Holland, Markermeer) niet overeen komt met de conclusies van de Nadere Effecten Analyse. In onze beantwoording geven wij aan dat het Beheerplan daarop zal worden aangepast (de periode waarin de vrijstelling geldt, zal worden verruimd).

Een misverstand, dat blijkt uit een aantal zienswijzen, betreft de onterechte veronderstelling dat wanneer een spot vanuit de Wet Natuurbescherming (Wnb) is vrijgesteld van de vergunningplicht er ook daadwerkelijk gekitesurft mag worden. In tegenstelling tot andere recreatievormen is kitesurfen nergens toegestaan (dit geldt in heel Nederland, dus ook in het IJsselmeergebied), tenzij het vergund is onder het BPR (en de Wnb). Gebruik van een door de Wnb vrijgestelde spot mag wanneer aan de betreffende gemeente of initiatiefnemer een BPR-vergunning is verleend.

Ook komt in diverse zienswijzen naar voren dat de economische gevolgen van het Beheerplan negatief zullen uitpakken voor onder andere de kitesurfsector (sportscholen e.d.), wat volgens insprekers onvoldoende zou zijn uitgewerkt in het Beheerplan. In de beantwoording geven wij aan dat ons inziens een evenwichtige afweging gemaakt is tussen ecologie (het bereiken van de Natura 2000 instandhoudingsdoelen) en de economie (zoals omzetverlies door beperkende maatregelen voor de sector). Dat het bevoegd gezag de uitwerking van de Gedragscode Recreatie IJsselmeergebied door de waterrecreatie- en natuurbranche ondersteunt door het in het Beheerplan op te nemen als mitigerende maatregel, geeft aan dat het economisch-recreatief belang in het IJsselmeergebied wordt erkend.

Een aantal zienswijzen van buiten de recreatiesector betuigt juist steun aan de beperkende maatregelen voor kitesurfen, omdat de insprekers de effecten van kitesurfen op de instandhoudingsdoelen van Natura 2000 als 'groot' inschatten.

-Visie op kitesurfen

De zienswijzen op de kitesurfsport maakten -buiten het Beheerplan om- duidelijk dat het overgrote deel van de kitesurflocaties in het IJsselmeergebied niet ideaal is wat betreft ligging of tijdsvensters van gebruik. Of een kitesurflocatie ideaal is, hangt af van met name de overheersende windrichting (verschilt per seizoen), de waterdiepte op de kitesurfspot en landschappelijke structuren die de wind beïnvloeden of wegvangen. Achteraf kan geconstateerd worden dat de ontwikkeling van kitesurflocaties in het IJsselmeergebied effectiever had gekund.

De zes provincies hebben daarom uitgesproken dat in een periode van 1-2 jaar na vaststelling van het Beheerplan een beleidsvisie wordt ontwikkeld voor kitesurfen in het IJsselmeergebied. Dat gebeurt samen met de Nederlandse Kitesurf Vereniging en natuurorganisaties. Het voortouw wordt hierin genomen door de provincie Noord-Holland met medewerking van de provincie Flevoland en Rijkswaterstaat. In deze visie wordt achtereenvolgens langs de kust onderzocht:

- waar en wanneer de randvoorwaarden voor kitesurfen volgens de recreatiesector optimaal zijn;
- waar en wanneer de nautische veiligheid en randvoorwaarden voor handhaving optimaal zijn in het kader van het BPR;
- waar en wanneer Natura 2000 winst zou kunnen halen (via een verhoging van de aantallen vogels van de beschermde en/of in hun instandhouding bedreigde soorten) uit het weren of verminderen van kitesurfactiviteiten in bestaande locaties;
- waar en wanneer kitesurfactiviteiten (al dan niet gelijktijdig) acceptabel zouden zijn zonder risico's op significante gevolgen of om effecten ten aanzien van verslechtering voor één of meer vogelsoorten met een instandhoudingsdoelstelling in de betreffende Natura 2000 gebieden;

waarbij de economische belangen en het vergroten van de aantrekkelijkheid van het IJsselmeergebied voor de natuur en het kitesurfen zullen worden meegenomen in de afweging.

Dat zou inzicht en overeenstemming moeten geven om gedragen en afgewogen besluiten te kunnen nemen over welke kitesurflocaties in de Natura 2000-gebieden in het IJsselmeergebied mogelijk en wenselijk zijn. De visie van de provincies op kitesurfen in het IJsselmeergebied moet leiden tot een verbeterde zonering van enerzijds locaties voor kitesurfen en anderzijds locaties waar natuurwaarden het best beschermd moeten worden. Tegelijkertijd biedt deze aanpak mogelijkheden om het kitesurfen op plaatsen waar dat niet is toegestaan, tegen te gaan; dit in overleg met de kitesurfsector.

Jachthavens

Een aantal insprekers stelt dat de watersportactiviteiten al jaren een dalende trend laten zien, af te lezen uit een dalende bezetting in jachthavens en afnemende sluispassages. Zij stellen dat hierdoor de recreatieve druk afneemt en vragen daarom de huidige beperkende maatregel tegen het licht te houden. In onze beantwoording stellen we dat de Wnb voorschrijft aan de verantwoordelijke partij voor het opstellen en doen uitvoeren van de beheerplannen, dat ze alles in het werk moeten stellen om de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen mogelijk te maken. Dit betekent o.a. dat versoepeling van de beperkende maatregelen voor de watersportactiviteiten (zeker bij een voortzetting van de teruglopende trend in het gebruik van zeil- en motorjachten) in de toekomst mogelijk kan worden, onder de voorwaarde dat onderbouwd wordt dat een dergelijke versoepeling niet onverhoopt toch tot een onaanvaardbare toename van de druk kan leiden.

Drones

Enkele zienswijzen betreffen het verzoek het dronegebruik in Natura 2000-gebieden (binnen en buiten afgesloten gebieden) te reguleren via het Beheerplan. Deze zienswijzen worden ingebracht vanwege het recent sterk toegenomen gebruik van drones en het mogelijk verstoringseffect. Het gebruik van drones is nieuw en deze activiteit is daarom in het kader van het Beheerplan niet getoetst op mogelijke (significante) gevolgen voor de Natura 2000-doelen in het IJsselmeergebied. Ondanks dat jurisprudentie met betrekking tot drones nog sterk in ontwikkeling is, is op basis van een aanvullende toetsing (Bijlage C van elk gebiedsdeel) in het Beheerplan gekozen het professioneel gebruik van drones te vrij te stellen van de vergunningplicht maar hier wel voorwaarden aan te verbinden (categorie 2: vrijstelling onder voorwaarden). Deze voorwaarden zijn gekoppeld aan het doel van de dronevluchten, de overheidstaken, de certificering en de zorgplicht. Vrijstelling kan ook in TBB-gebieden gelden onder voorwaarden, omdat bijvoorbeeld monitoring (van beschermde soorten of beheer) met behulp van drones minder negatieve effecten kan hebben dan de traditionele methode met waarnemers in het terrein.

Recreatie overig

Diverse malen wordt in de zienswijzen de relatie tussen de diverse recreatievormen (motorjachten, roeien), de bijbehorende maatregelen en de effecten op de instandhoudingsdoelen betwijfeld. Dit wordt ook gedaan in relatie tot de Gedragscode en de in te stellen ToegangsBeperkende Besluiten (TBB-en). Dit wordt verderop besproken.

In verschillende zienswijzen van de recreatiesector (kitesurfers in het bijzonder) wordt gesteld dat in de beheerplanteksten recreatie wordt aangewezen als primaire significante verstoringse factor (onvoldoende rust en Gedragscode). Terwijl het omgekeerde het geval is en recreatie in het Beheerplan wordt genoemd als mogelijk verstoringse factor, met de toevoeging dat verstoring moet worden uitgesloten voor verstoringse gevoelige gebieden en soorten. Voor recreatie kunnen we dat niet uitsluiten.

De recreatiesector maakt bezwaar tegen de beschreven autonome trend dat de recreatiesector zou groeien (met de verwachting dat dat zo blijft als gevolg van klimaatveranderingen – langere zomers – en technologische ontwikkelingen). De sector bepleit dat recreatieactiviteit in het gebied afneemt en wil daarom graag minder streng worden aangesproken in het Beheerplan.

Twee zienswijzen gingen over de bijzondere situatie betreffende het landen op en stijgen vanaf het water. Dit is geen bestaand gebruik, valt onder nieuwe activiteiten en is daarmee vergunningplichtig. Landen en stijgen kan daarom alleen plaatsvinden indien de activiteit vergund is door het bevoegd gezag. De tekst van het Beheerplan (delen Veluwerandmeren en) geeft ten

onrechte de indruk dat landen op en stijgen vanaf het water geclassificeerd is als bestaand gebruik en zal op dit punt worden aangepast. Het 'recreatief vliegverkeer' dat in alle delen van het Beheerplan is opgenomen in Bijlage A, tabel 1.0 (bestaand gebruik) moet worden gelezen als overvliegen op de minimaal wettelijk vastgestelde vlieghoogte.

Van suppen (het voortbewegen op een surfplank zonder zeil, met behulp van een peddel) wordt aangegeven dat het hier om een nieuwe activiteit gaat, die in het kader van het Beheerplan niet is getoetst. Gevraagd is door een inspreker voor deze activiteit alsnog een toetsing uit te voeren, dit in verband met de groeiende populariteit van de sport en de mogelijke significante effecten op Natura 2000-doelen. Deze vorm van gebruik is op zich niet vergunningplichtig, al hoewel bij omvangrijkere activiteit, bijvoorbeeld aangeboden in sportschoolverband, een vergunningprocedure geldt. Individueel suppen is vooralsnog toegestaan, waarbij recreanten zich dienen te houden aan de wet en Gedragscode. In afgesloten gebieden is het suppen sowieso niet toegestaan.

Beroepsvisserij

Er zijn vrijwel geen zienswijzen over visserij ontvangen anders dan de vraag naar nader onderzoek om een bepaalde vorm van visserij (zegvisserij) al dan niet vergunningplichtig, te heroverwegen. Beroepsvisserij komt in de zienswijzen soms aan de orde in relatie tot de voedselbeschikbaarheid voor visetende vogels. Aangegeven wordt dat maatregelen alleen zinvol zijn als de voedselbeschikbaarheid op orde is (zie § 1.4, Inrichting en beheer). Dat is op zich juist, maar is voor de bevoegde gezagen geen reden om te wachten met deze maatregelen.

Nieuw Peilbesluit

Een enkele zienswijze legt een relatie met het huidige (vigerende) en het nieuwe peilbesluit. Zo wordt aangegeven dat de in het kader van het Beheerplan te treffen maatregelen, als mitigatie voor het ingestelde peilbesluit, pas effectief kunnen zijn bij een natuurlijker peilbeheer. Ondanks dat dat waar is, is het vigerende, tegennatuurlijke peil uitgangspunt en gegeven voor het Beheerplan Natura 2000; de voorgenomen maatregelen worden juist ingezet ter mitigatie van deze peilinstelling. Mogelijk vergroot het nieuwe peilbesluit de effectiviteit van de in te zetten maatregelen, maar zo nodig wordt de uitvoering van mitigerende maatregelen herhaald gedurende de komende beheerplanperioden. Dit is inherent aan het vigerend natuurbeleid.

1.3 Bestaand gebruik

Nadere Effecten Analyse (NEA) / toetsing

Soms wordt de toetsing in de NEA betwist; dit betreft zowel de uitkomsten als de toetsingsmethode. Wij zien geen aanleiding de NEA te betwifelen, omdat dit onderzoek door een onafhankelijk bureau is uitgevoerd en is vastgesteld door het bevoegd gezag.

Hiermee samenhangend gingen diverse zienswijzen over de definitie van bestaand gebruik, en in het bijzonder wat een wijziging 'in betekenende mate' inhoudt, en hoe dit getoetst kan worden. Meerdere malen wordt gesteld dat het Beheerplan en de onderliggende NEA onvoldoende informatie biedt om hierover iets te kunnen zeggen. In de beantwoording geven we aan dat het aan het bevoegd gezag (de provincie of het ministerie van EZ) is om te beoordelen of bestaand gebruik niet alsnog wederom getoetst moet worden aan de criteria 'niet in betekenende mate gewijzigd ten opzichte van getoetste situatie (31 maart 2010)' en 'geen significante effecten op de instandhoudingsdoelstellingen'. Indien op basis van nieuw inzicht of onderzoek blijkt dat het bestaand gebruik (significante) negatieve effecten heeft op het bereiken van de N2000-doelstelling van het IJsselmeergebied, kan het bevoegde gezag alsnog beperkingen opleggen in de bedrijfsvoering van de betreffende gebruiker. In de praktijk gebeurt dit alleen op basis van een handhavingsverzoek van een maatschappelijke organisatie, door een burgerbrief of door nieuwe inzichten of onderzoeksresultaten. Ten aanzien van de zaken waarvoor het ministerie van EZ nu bevoegd gezag is geworden, hebben we de afspraak dat RWS die informatie op verzoek levert.

Vrijstelling

Soms wordt in de zienswijzen gevraagd of de vrijstelling van vergunningplicht voor een specifieke activiteit zonder (significante) effecten (die daarmee vrijgesteld kunnen worden van de vergunningplicht), expliciet kan worden opgenomen in het Beheerplan. In de beantwoording stellen wij soms dat het gebruik ons bekend is, maar dat wij niet een uitputtend overzicht willen en kunnen bieden. De bewijslast ligt toch vooral bij de gebruiker die moet kunnen tonen welk gebruik aan de orde was in de getoetste situatie (peildatum 31 maart 2010).

Uit de zienswijzen blijkt dat de toetsing bestaand gebruik/huidige activiteiten en vergunningverlening en -vrijstelling vragen oproept. Daarom hebben we hierover, aanvullend op de beantwoording van de zienswijzen, een toelichting opgenomen in § 3.

1.4 Inrichting en beheer

In verschillende zienswijzen wordt gesteld dat grootschaliger maatregelen nodig zijn dan aangekondigd, zowel binnen als buiten het Beheerplan(gebied). Zienswijzen met dezelfde strekking zijn ingediend t.a.v. de TBB-en: gebieden zijn al jaren afgesloten en de autonome negatieve trends blijven negatief. Er moet dus meer gebeuren. De Nota van Antwoord stelt steeds dat alle ontwikkelingen in samenhang met maatregelen en projecten buiten het Beheerplan, worden gemonitord en geëvalueerd in de eerste beheerplanperiode (waar een geen-verslechtering doelstelling geldt) en dat daarop wordt bijgestuurd tijdens diezelfde of de volgende beheerplanperiode. Soms wordt in zienswijzen aangegeven dat maatregelen pas dan effectief zijn nadat de voedselsituatie in het IJsselmeergebied (met name het Markermeer en IJmeer) is verbeterd. Dit is juist en er wordt dan ook ingezet op inrichtings- en beheermaatregelen en tegelijkertijd ook op verbetering van andere randvoorwaarden voor het realiseren van Natura 2000 instandhoudingsdoelen. Dat geldt bijvoorbeeld voor herstel van de voedselsituatie via verduurzaming van de visserij, aanleg van de vismigratierivier en de realisatie van maatregelen via de Kader Richtlijn Water (het vispasseerbaar maken van sluizen).

Effecten van peilwijzigingen door het nieuw peilbesluit worden, zoals een aantal malen is gesuggereerd in de zienswijzen, niet gemitigeerd binnen het Beheerplan, maar binnen het project Nieuw Peilbesluit. Of er daadwerkelijk effecten zullen optreden op de instandhoudingsdoelen van Natura 2000 wordt momenteel nog onderzocht.

Gedragscode Recreatie IJsselmeergebied

Diverse zienswijzen gaan over de Gedragscode Recreatie IJsselmeergebied, waarbij met name uit de recreatie- en de natuursector vragen komen over effectiviteit, haalbaarheid en handhaafbaarheid. In de Nota van Antwoord wijzen we de insprekers er op dat de Gedragscode een gezamenlijk initiatief is van de recreatie- en natuurorganisaties en dat zij daarom ook een belangrijke rol hebben om de bekendheid van de code bij hun achterban te vergroten.

1.5 Effecten en doelsoorten

Niet alle effecten zijn in beschouwing genomen in het Beheerplan; een aantal zienswijzen vraagt om een nadere beschouwing. Gegevens zouden zijn verouderd, waardoor de onderbouwing van knelpunten en maatregelen onvoldoende is. Veroudering van gegevens is inderdaad een punt, dit is inherent aan de vertragingen die in de afgelopen jaren zijn opgetreden. Met name de vogelgegevens zijn in 2014 nog geactualiseerd, teneinde aan dit euvel tegemoet te komen. In het evaluatieonderzoek zullen de komende jaren de ecologische data (trends, verspreiding) van de aangewezen habitattypen en soorten en de gegevens met betrekking tot bestaand en vergund gebruik worden uitgevoerd. Ook zullen nieuwe inzichten met betrekking tot effectvoorspelling worden verzameld. Deze nieuwe gegevens en inzichten worden gebruikt bij het opstellen van het tweede Beheerplan.

In een aantal zienswijzen wordt gesteld dat het beheerplan te weinig ambitieus is op het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen. In de Nota van Antwoord wordt uitgelegd dat het eerste beheerplan gericht is op het voorkomen van verslechtering en het tweede beheerplan gericht zal zijn op verbetering en realisatie van de instandhoudingsdoelen.

1.6 Gebiedsafsluitingen (TBB)

Naast steunbetuigingen zijn er ook bezwaren geuit tegen de voorgenomen afsluitingen. In de meeste gevallen betreffen de afsluitingen het herstel van de juridische status. Art. 2.5 Wnb vervangt het oude art. 17 van de Nbwet 1998, waaronder de afsluitingen destijds geregeld waren. Bij de wetswijziging in 2005 naar de Nbwet is ten onrechte een overgangsbepaling niet in de wet opgenomen, waardoor de gebiedsafsluiting onder art. 17 niet meer van toepassing is. In enkele gebieden zijn de begrenzingen ten opzichte van de afsluiting onder het oude regime aangepast. Dit is gedaan om het bereiken van de instandhoudingsdoelen, dan wel de handhaving van art. 2.5 Wnb, effectiever te laten zijn. Het in voorbereiding zijnde TBB sluit de gebieden Harderwijk-noord en -zuid voor het eerst af.

Nut en noodzaak van de afsluitingen blijven onverkort aan de orde: de noodzaak tot het borgen van rust teneinde de instandhoudingsdoelen te kunnen halen. De afsluiting van gebieden via een

TBB wordt niet in het Beheerplan geregeld, maar kent een eigen procedure. Een Natura 2000-beheerplan kan in sommige gevallen wel een concrete ecologisch-inhoudelijke aanleiding, dan wel argumentatie geven een TBB in te stellen.

Het bevoegd gezag start begin 2018 de afsluitingsprocedure voor de 13 gebieden. In het TBB wordt deugdelijk ecologisch-inhoudelijk gemotiveerd voor welke habitattypen, Habitat- en/of Vogelrichtlijnsoorten en hun specifieke instandhoudingsdoelstellingen (behoud- of verbeterdoelen) de afsluiting geldt. Ook wordt deugdelijk onderbouwd waarom een (deel)gebied geheel of slechts voor een deel van het jaar wordt afgesloten. Hierbij worden ook de exacte begrenzingen aangeduid (de begrenzingen in het Beheerplan zijn daarom indicatief). In de Wnb art 2.5 procedure is bezwaar en beroep mogelijk.

In enkele zienswijzen wordt aangegeven dat recreatieve belangen te weinig zijn meegewogen bij de voorgenomen afsluitingen. De haalbaarheid van de instandhoudingsdoelstellingen zijn echter leidend. Ondanks de Nadere Effecten Analyse is in het Markermeer & IJmeer in overleg met de natuurbeschermings- en recreatiebranche voor de eerste beheerplanperiode afgezien van het afsluiten van een drietal gebieden (Gouwzee, Pampushaven, Kust van Muiden) met de toepassing van de Gedragscode als alternatief. Daarmee is wel degelijk rekening gehouden met recreatiebelangen. De Gedragscode kan mogelijk, indien goed toegepast, leiden tot het uitblijven van significante gevolgen van de recreatie op de instandhoudingsdoelstellingen van het Markermeer & IJmeer. Dat zal door monitoring moeten blijken.

Naar aanleiding van een zienswijze over de afsluiting van de driehoek van de Noordoostpolder verwachten wij dat bij het instellen van een TBB voor deze driehoek kanovaarders en roeiers (ongemotoriseerd verkeer) het gebied via de oorspronkelijk gemarkeerde route kunnen blijven gebruiken, zonder gevaar voor het bereiken van de instandhoudingsdoelen van Natura 2000. Dit zal dan gemotiveerd worden in de afsluitingsprocedure.

Begrenzingen

Een zienswijze betrof voorstellen voor een verruimde begrenzing van meerdere TBB-gebieden die eerder onder art. 17 Nbwet waren afgesloten. Een verruimde begrenzing van TBB-Eemmeer leidt ons inziens tot een betere waarborg van rust voor de Natura 2000-soorten, en deze begrenzing zal conform het voorstel worden aangepast in overleg met de beheerder. Voor de precieze weergave van de begrenzingen wordt verwezen naar de inspraakdocumenten voor de TBB-besluiten zelf; de kaarten in het beheerplan zijn indicatief. De begrenzingen van de TBB-gebieden zoals weergegeven in het beheerplan zijn indicatief, en zullen formeel worden vastgesteld via de art. 2.5 procedure Wnb. Dit geldt ook voor de dan geactualiseerde ecologische onderbouwing van de afsluitingen en voor de activiteiten waardoor het gebied wordt afgesloten.

Voorstellen voor nieuwe gebiedsafsluitingen

Voorstellen voor de afsluiting Wnb art. 2.5 van geheel nieuwe gebieden worden niet in dit Beheerplan meegenomen. Dit vraagt een zorgvuldige onderbouwing, waarvoor nader onderzoek nodig is. Wat niet wegneemt dat het bevoegd gezag deze en nieuwe voorstellen gedurende de eerste beheerplanperiode zal onderzoeken (b.v. Wijde Aa).

2. Hoofdpunten Ambtshalve Wijzigingen

Los van diverse redactionele wijzigingen, zijn er drie onderscheiden onderwerpen waarop nader wordt ingegaan.

2.1 Beroepsvisserij

De ambtshalve wijzigingen over beroepsvisserij betreffen een juistere en verduidelijkende verwoording van de situatie rond de fuikenvisserij op paaiende spiering. Scherper dan in het Ontwerp-beheerplan is in het Definitief beheerplan aangegeven dat het, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor en de huidige aantallen van visetende watervogels in het IJsselmeer en Markermeer & IJmeer waarschijnlijk niet mogelijk zal zijn om fuikenvisserij op paaiende spiering uit te oefenen zonder significante effecten. Het Ontwerp-beheerplan liet meerdere interpretaties over de verwachtingen van de spieringvisserij in de nabije toekomst. Duidelijk gesteld wordt dat bij het aanvragen een vergunning voor spieringvisserij een passende beoordeling moet worden opgesteld, waarbij onderbouwd moet worden dat deze vorm van visserij geen significant negatieve invloed heeft op de voedselbeschikbaarheid voor de aangewezen vogelsoorten.

2.2 Maatregelen

De maatregel bij het Naviduct in het Markermeer & IJmeer wordt bij nader inzien niet uitgevoerd. In de maatregellijst in het document 'Naar duurzaam ecologisch beheer; maatregelpakket bij het beheerplan Natura 2000 IJsselmeergebied' staat bij deze maatregel dat de grond over 50 ha zal worden kaal gemaakt (nr. 23) en gehouden (nr. 21). Deze maatregelen zouden worden aangehouden totdat de voedselsituatie in het Markermeer is verbeterd. Inmiddels is op het Naviduct een goed ontwikkeld moerasbos met slikplaten ontstaan, wat buitendijks een bijzondere situatie is. Besloten is dit moeras in tact te houden en niet kaal te maken en houden. De doelstelling voor de kale grondbroeders zal, in plaats van op het Naviduct, worden gerealiseerd op het eiland Ierst, op de Markerwadden en langs de Waterlandse kust. Op deze locaties is budget voor regulier beheer en onderhoud gereserveerd.

2.3 Knelpunten en gevolgen daarvan voor het Definitief Beheerplan

Eén van de zienswijzen geeft aan dat diverse verschillen te zien zijn in de tabellen van de diverse delen van het Ontwerp-beheerplan. Gevraagd is deze fouten uit de tabellen te halen. Gelet op de aantallen correcties op diverse plaatsen in de delen van het Ontwerp, hebben we geen zogenaamde 'was-wordt'-aanduiding per geconstateerd verschil gegeven. Daarom beschrijven we in algemene zin de correcties die we hebben doorgevoerd.

Bij het opstellen van de teksten voor het Ontwerp-beheerplan is gehoor gegeven aan de wens om dat plan (en de gebiedsdelen ervan) zo veel mogelijk te laten aansluiten op de meest actueel beschikbare monitoringsgegevens over de mate waarin aan de doelstellingen voor habitats en soorten wordt voldaan. Hierdoor is een aantal malen een actualisatie van de trendgegevens van met name vogelsoorten uitgevoerd, waardoor soms nieuwe knelpunten ontstonden, dan wel eerder geïdentificeerde knelpunten verdwenen. Deze actualisaties bleken bij een nadere beschouwing van de teksten en de tabellen in de zes gebiedsdelen en in het algemene deel van het beheerplan, geleid te hebben tot een substantieel aantal gevallen van inconsistente weergave van de gescoorde kleurtjes bij de inschatting van of er sprake was van knelpunten of juist niet. Deze inconsistenties waren zowel zichtbaar via onverklaarbare verschillen tussen de hoofdstukken 3 (met de samengevatte doeluitwerking) en 6 (het inschatten van het doelbereik per habitat en/of soort met een instandhoudingsdoelstelling) en via foutieve weergaves in de gepresenteerde synopsis-tabellen in de bijlages B, als in niet navolgbare duidingen van de knelpunten per gebied in het algemene deel (hoofdstuk 2).

Daarnaast bleken er ook fouten te zijn geslopen in het proces van conceptteksten en -tabellen naar de definitieve gedrukte versies van het beheerplan en de onderliggende gebiedsdelen.

Ten behoeve van het Definitief beheerplan zijn de knelpunten per gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelstelling (voor habitat of voor soort) nog een keer opnieuw gecontroleerd op de scores 'groen' (alles in orde), 'rood' (er is een knelpunt) of 'oranje' (er is mogelijk een knelpunt, of het niet halen van geformuleerd doelaantal is toe te schrijven aan externe factoren). Zo nodig zijn daarbij wijzigingen doorgevoerd in alle tabellen in de hoofdstukken 3 en 6 (en in de synopsis-tabellen) van de gebiedsdelen en in hoofdstuk 2 van het algemene deel. Hier en daar heeft dat ook geleid tot lichte aanpassingen in de begeleidende teksten, omdat sommige soorten in enkele gebieden hierdoor geen knelpunt meer bleken of er juist knelpunten voor soorten ontstonden. Deze aanpassingen hebben geen gevolgen gehad voor de inhoud van het beheerplan inclusief de gebiedsdelen wat betreft de instandhoudingsmaatregelen of het reguleren van gebruiksvormen.

3. Toelichting bij het Beheerplan

Naar aanleiding van de zienswijzen geven we hieronder een aanvullende toelichting op het beheerplan over het voorzorgbeginsel, de rollen van de verschillende bevoegde gezagen en de vergunningverlening. De zienswijzen zelf zijn allen volledig beantwoord in de tabel; onderstaande toelichtingen zijn daar een aanvulling op.

Het voorzorgbeginsel

Het voorzorgbeginsel, afkomstig uit het milieurecht (zie ook art. 1.11 van de Wnb), houdt in dat de overheid niet hoeft te wachten met het nemen van beschermende maatregelen totdat een onomstotelijk bewijs van schadelijke effecten is geleverd. Het voorzorgbeginsel legitimeert handelen van de overheid om bepaalde mogelijk schadelijke activiteiten te reguleren. De overheid mag het voorzorgbeginsel toepassen als er kans is op serieuze of onomkeerbare schade.

Omgekeerd: gebrek aan volledige (wetenschappelijke) zekerheid mag niet gebruikt worden als reden om maatregelen uit te stellen.

In diverse zienswijzen wordt gesteld dat onzekerheden in effecten of juist een veronderstelde afname van effecten op de instandhoudingsdoelstellingen (b.v. door afname van de recreatiedruk) zouden moeten leiden tot het achterwege laten van maatregelen. Dat is vanuit het voorzorgbeginsel niet gerechtvaardigd.

In de uitspraak van het Europese Hof in de Kokkelvisserijzaak (sept. 2004) is bovenstaande aanpak bevestigd en is Nederland gedwongen om bij de toetsing van de mogelijke gevolgen van projecten voor Natura 2000-gebieden een veel strikter voorzorgbeginsel toe te passen dan tot dan toe in Nederland gebruikelijk was. Waar het bevoegd gezag het voorzorgbeginsel kan toepassen voor het beschermen van natuurwaarden, kan het voorzorgbeginsel niet worden aangewend om een formele gebiedsafsluiting art. 2.5 Wnb te motiveren. Een gebiedsafsluiting kan alleen gemotiveerd worden vanuit de constatering dat een afsluiting noodzakelijk is om rust te waarborgen, dat rust noodzakelijk is om te waarborgen dat de Natura 2000-instandhoudingsdoelen gehaald zullen worden, en dat -omgekeerd- zonder TBB het halen van de doelstellingen in gevaar komt.

Rollen van het bevoegd gezag

In het Beheerplan wordt vaak gesproken over het 'bevoegd gezag'. Dit blijkt per situatie in de praktijk een andere partij te zijn. In Nederland is het bevoegd gezag omschreven als: '... het orgaan dat bevoegd is een besluit te nemen en in combinatie daarmee een vergunning af te geven dan wel een ontheffing te verlenen ...'. Voor een lokale activiteit die plaatsvindt op het grondgebied van een provincie, is die betreffende provincie bevoegd gezag voor de Wnb. Voor een lokale activiteit die plaatsvindt in meerdere provincies, zijn al deze provincies bevoegd gezag, maar is de provincie waarin de activiteit voor het grootste deel plaatsvindt, coördinerend voor de vergunningverlening. Bij activiteiten die provinciegrenzen overschrijden, is het ministerie van EZ bevoegd gezag. De bevoegd gezag rol van EZ is in algemene zin gekoppeld aan de werkzaamheden aan het hoofdwegennet (aanleg, verbreding, beheer en onderhoud enz.) maar ook aan werkzaamheden met betrekking tot de ontwikkeling, werking en bescherming van hoofdwater. Voor het IJsselmeergebied gaat het om huidig peilbeheer, baggeren, storten en het realiseren van KRW maatregelen (incl. beheer en onderhoud).

Sommige taken zijn gedelegeerd van provincies naar derden. Zo is handhaving en toezicht gedelegeerd naar de regionale uitvoeringsdiensten (RUD's). Voor het gehele IJsselmeergebied is de Omgevingsdienst Flevoland en Gooi & Vechtstreek (OFGV) de coördinerende partij voor deze taken. Vermoede of geconstateerde overtredingen in het kader van de Wnb kunnen ook daar gemeld worden (zie website www.ofgv.nl/milieuklacht).

De bevoegd gezag rol bij gebiedsafsluitingen cf. artikel 2.5 Wnb, ligt in de Natura 2000-gebieden van het IJsselmeergebied in ieder geval altijd bij het ministerie van EZ. Mogelijk is er sprake van een dubbel bevoegd gezag rol van de provincies. Het ministerie van EZ verwacht eind zomer 2017 met een eenduidige interpretatie van de Wnb op dit punt te komen.

Het rijk RWS / EZ is verantwoordelijk voor de betonning en bebording die samenhangen met de gebiedsafsluiting art. 2.5 Wnb.

RWS is beheerder van de buitendijkse Natura 2000-gebieden. Activiteiten waar veiligheidsaspecten aan de orde zijn, moeten door de initiatiefnemer worden getoetst en worden al dan niet onder voorwaarden vergund op basis van het BPR. In de vergunning / ontheffing wordt ook geregeld dat RWS -als bevoegd gezag voor het BPR- de betonning (markeringen) legt en onderhoudt.

Stappen in de vergunningverlening

Wanneer een initiatiefnemer een activiteit wil uitvoeren die mogelijk effecten op de Natura 2000 instandhoudingsdoelen heeft, neemt hij contact op met het bevoegd gezag (zie toelichting bevoegd gezag). Om een vergunning Wnb te krijgen, worden drie stappen doorlopen:

- Stap 1: het bevoegd gezag bepaalt -aan de hand van de Voortoets, op te stellen door de initiatiefnemer- of er (significante) effecten verwacht kunnen worden. Kunnen effecten op de instandhoudingsdoelen worden uitgesloten, kan de activiteit worden vrijgesteld van de

vergunningplicht, en worden uitgevoerd. Kunnen effecten niet worden uitgesloten, dan is een vergunning nodig. Voor de vergunningaanvraag hanteert elke provincie een digitaal format.

- Stap 2: als (significante) effecten niet kunnen worden uitgesloten, vraagt het bevoegd gezag verder van de initiatiefnemer de voorgenomen activiteit formeel te toetsen via een zgn. passende beoordeling. In geval van zekere of mogelijke (significante) effecten wordt van de initiatiefnemer verwacht dat hij maatregelen treft om deze effecten te niet te doen of te verminderen (mitigeren).
- Stap 3: op basis van de resultaten van de toetsing beoordeelt het bevoegd gezag of de activiteit vergund kan worden cf. de Wnb, en zo ja, dan kunnen in de vergunning voorschriften worden opgenomen waaronder de activiteit kan plaatsvinden. Er worden dan aan de uitvoering van de activiteit beperkingen opgelegd, meestal in de tijd (in dat geval is de activiteit in een bepaalde periode van het jaar niet mogelijk) of in intensiteit (de omvang van de activiteit is begrensd). Als de voorgenomen activiteit dermate grote negatieve effecten heeft op de Natura 2000 instandhoudingdoelen dat mitigatie niet volstaat, dan kan het bevoegd gezag besluiten geen vergunning af te geven. De activiteit is dan niet toegestaan.