



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**



# Natura 2000-beheerplan IJsselmeergebied

Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport



# 1 Advies voor de inhoud van het MER

Rijkswaterstaat wil het beheerplan voor het IJsselmeergebied herzien. Dit is een overkoepelend plan voor zes Natura 2000-gebieden: IJsselmeer, Markermeer & IJmeer, Zwarte Meer, Ketelmeer & Vossemeer, Veluwerandmeren en Eemmeer & Gooimeer Zuidoever (zie figuur 1). De looptijd van het huidige beheerplan eindigt in 2030<sup>1</sup>, het nieuwe beheerplan zal gelden voor de periode 2030 tot 2036. Voor elk van zes gebieden zal het plan de staat van de natuur en de natuurdoelen beschrijven, en de (beheer)maatregelen in beeld brengen om deze doelen te halen.

Voor het besluit over het beheerplan wordt een milieueffectrapport (MER) opgesteld. Daarin vergelijkt en onderzoekt Rijkswaterstaat mogelijke maatregelen en de gevolgen daarvan op de omgeving. Rijkswaterstaat heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (de Commissie) gevraagd te adviseren over de inhoud van het nog op te stellen MER.

## Essentiële informatie voor het MER

Als voorbereiding op het nieuwe beheerplan heeft Rijkswaterstaat al veel informatie verzameld. Voor elk gebied is een ecologische evaluatie uitgevoerd.<sup>2</sup> Hierin is onderzocht in hoeverre de natuurdoelen zijn bereikt. Ook zijn inventarisaties naar gebruik en beheer van de zes gebieden uitgevoerd.<sup>3</sup> Deze rapporten bieden een goede basis voor het onderzoeken van maatregelen om de doelen te gaan bereiken.

De NRD<sup>4</sup> beschrijft al een goede aanpak voor het opstellen van het MER. De Commissie heeft daar een aantal aanvullende adviezen bij. Het gaat om punten die zij als essentiële informatie beschouwt voor het MER.<sup>5</sup> Dat wil zeggen dat voor het meewegen van het milieubelang in het besluit over het beheerplan IJsselmeergebied onderstaande informatie essentieel is:

- **Toekomstige ontwikkelingen op de lange termijn.** Geef – voor zover relevant voor de natuurdoelen – een doorkijk naar (mogelijke) ontwikkelingen ná 2050, zoals de gevolgen van klimaatverandering en de watervraag voor drinkwater en de landbouw. Gebruik deze informatie om in te schatten wat dit betekent voor de instandhoudingsdoelen en voor de maatregelen. Bijvoorbeeld in hoeverre de Natura 2000-gebieden kunnen bijdragen aan de toekomstige watervraag en wat dat betekent voor het bereiken van de natuurdoelen (met een gevoeligheidsanalyse). Laat zien wat nodig is om keuzes en maatregelen toekomstbestendig te maken.
- **Toepassing zeefmethodiek voor het IJsselmeergebied.** De selectie van maatregelen vindt stapsgewijs plaats, met een zogenoemde zeefmethodiek. Beschrijf hoe deze aanpak leidt tot passende maatregelen per Natura 2000-gebied en hoe deze samenkomen in één beheerplan voor het IJsselmeergebied. Neem informatie op over effecten van activiteiten

<sup>1</sup> Rijkswaterstaat, oktober 2017. *Natura 2000 Beheerplan IJsselmeergebied 2017 – 2023* en Rijkswaterstaat, 11 november 2024. *Addendum bij Natura 2000 Beheerplan IJsselmeergebied*.

<sup>2</sup> Voor elk van de zes Natura 2000-gebieden binnen het IJsselmeergebied is in 2025 een rapport 'Ecologische evaluatie Natura 2000 beheerplannen' gepubliceerd.

<sup>3</sup> Voor elk van de zes Natura 2000-gebieden binnen het IJsselmeergebied is in 2025 een rapport 'Inventarisatie beheer en gebruik Natura 2000 beheerplannen' gepubliceerd.

<sup>4</sup> Sweco, Haskoning, Witteveen+Bos, 23 april 2025. *Notitie Reikwijdte en Detailniveau. Actualisatie Natura 2000-beheerplan IJsselmeergebied*.

<sup>5</sup> Het MER moet (in ieder geval) alle informatie bevatten die nodig is om te voldoen aan de inhoudsvereisten voor een MER. Voor een plan-MER staan deze in het Omgevingsbesluit, artikel 11.3.

waarvoor vergunningen verleend zijn of waarvoor een vrijstelling geldt. Gebruik deze informatie bij het selecteren en beoordelen van maatregelen.

- **Alternatieven: korte en lange termijn.** Werk de voorgestelde alternatieven zo uit dat ze het verschil tussen maatregelen en hun effectiviteit op korte en lange termijn goed zichtbaar maken. Onderzoek voor de korte termijn vooral maatregelen om (lokale) knelpunten op te lossen. Kijk voor de lange termijn juist naar de beoogde eindsituatie (streefbeeld) en bepaal daarmee welke (systeem)maatregelen nu al ingezet moeten worden.
- **Referentiesituaties en beoordelingscriteria.** Voor het beoordelen van doelbereik ligt de referentie in het verleden, terwijl voor de milieueffecten de referentie in de toekomst ligt (de situatie die zou ontstaan zonder nieuw beheerplan). Licht de verschillende referentiesituaties goed toe. Doe dat ook voor de criteria waar de scores op gebaseerd zijn en gebruik zo veel mogelijk kwantitatieve informatie.
- **Monitoring en onderzoek.** Sluit voor de monitoring aan op bestaande gegevens en lopende monitoringprogramma's, zodat trends en ontwikkelingen zichtbaar en analyseerbaar blijven. Benoem in het monitoringplan de mogelijkheden om op basis hiervan (tussentijds) bij te sturen. Dit tegen de achtergrond dat resultaten (voor het doelbereik) pas ná afloop van de beheerplanperiode zichtbaar zullen zijn. Het is daarom belangrijk om de voortgang van de uitvoering van het beheerplan zelf (de maatregelen) vast te leggen.

In de volgende hoofdstukken beschrijft de Commissie in meer detail welke informatie het MER moet bevatten.

Besluitvormers en insprekers lezen in de eerste plaats de samenvatting van het MER. Daarom verdient dit onderdeel bijzondere aandacht. De samenvatting moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER.

#### **Aanleiding MER**

*Voor ieder Natura 2000-gebied is een beheerplan verplicht op grond van de Omgevingswet. Het beheerplan beschrijft de staat van de natuur in het gebied, de vastgestelde natuurdoelen (instandhoudingsdoelstellingen) en de maatregelen die nodig zijn om verslechtering van de natuur te voorkomen en de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren. Het huidige beheerplan voor het IJsselmeergebied is vastgesteld in 2018 en verlengd in 2024. Het plan is geldig tot 2030 en het is niet mogelijk nogmaals te verlengen. Daarom bereidt Rijkswaterstaat een herziening van het beheerplan voor.*

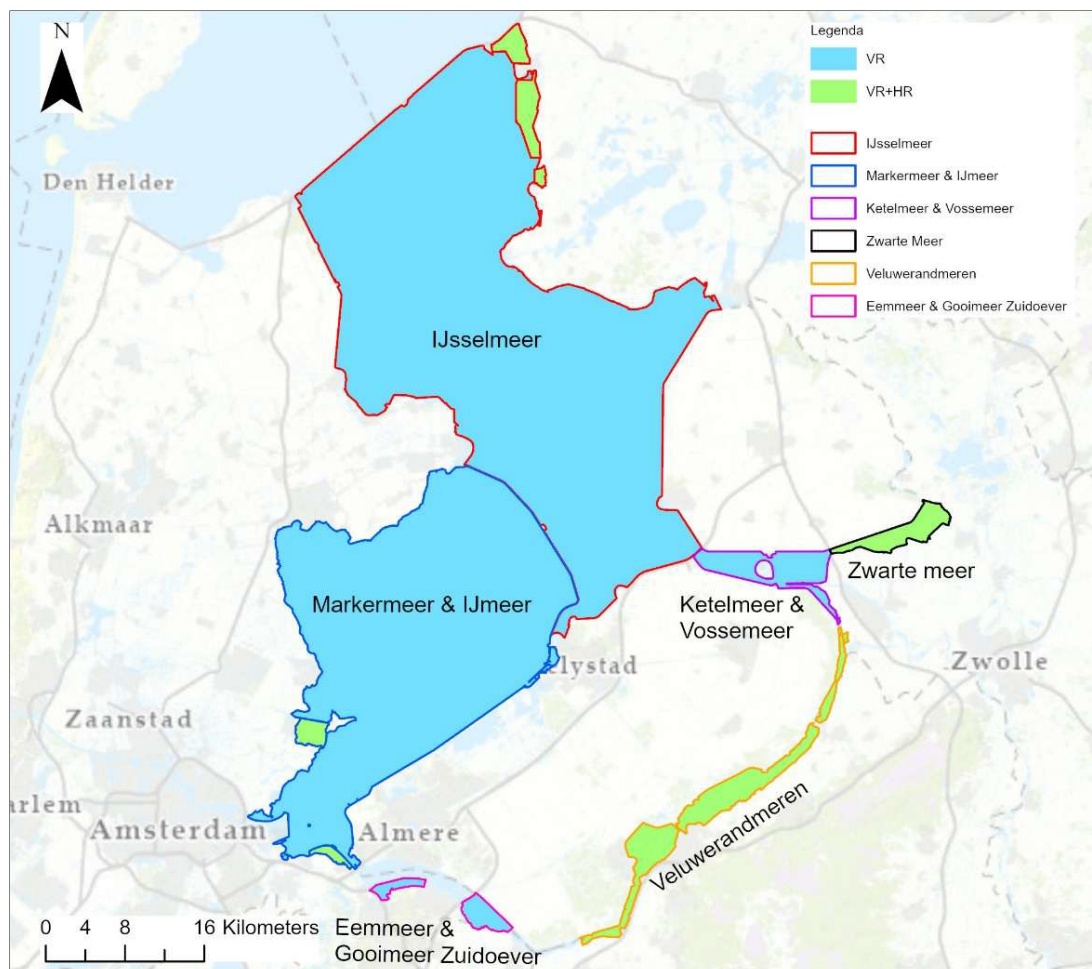
*Volgens de NRD kan het beheerplan kaders stellen voor projecten waarvoor een MER vereist is. Daarom wordt een plan-MER opgesteld. Op dit moment is nog niet precies duidelijk om welke projecten het gaat. Dit is afhankelijk van de inhoud van het uiteindelijke beheerplan.*

#### **Rol van de Commissie**

*De Commissie is onafhankelijk, bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. Ze schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval de minister van Infrastructuur en Waterstaat, de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, de minister van Defensie en de colleges van Gedeputeerde Staten van de provincies Noord-Holland, Utrecht, Flevoland, Gelderland, Overijssel en Fryslân – besluiten over het Natura 2000-beheerplan IJsselmeergebied.*

Op 21 mei heeft de Commissie van Rijkswaterstaat en haar adviseurs een toelichting gekregen op de NRD en de daarin voorgestelde aanpak. Deskundigen van de Commissie stelden ook vragen ter verduidelijking van de NRD en voor een goed begrip daarvan. Aansluitend is een bezoek gebracht aan een deel van het plangebied.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. De projectstukken die bij het advies zijn gebruikt staan op de website. Deze zijn te vinden door nummer 4027 op [www.commissiener.nl](http://www.commissiener.nl) in te vullen in het zoekvak.



Figuur 1: Overzicht van de zes Natura 2000-gebieden die behoren tot het IJsselmeergebied, beschermd onder de Vogelrichtlijn (VR) of onder zowel de Vogel- als Habitatrichtlijn (VR+HR). Bron: NRD.

## 2 Gebiedsbeschrijving en toekomstige ontwikkelingen

### Gebiedsbeschrijving en ecologische samenhang

Er is al veel informatie verzameld over de ontwikkelingen van de doelnatuur in de zes Natura 2000-gebieden. Die staat in afzonderlijke rapporten per deelgebied, waaronder de ecologische evaluaties en de inventarisaties van beheer en gebruik. De NRD bevat al een korte gebiedsomschrijving en een overzicht van knelpunten. Als basis voor het MER en het beheerplan adviseert de Commissie om een beknopte gebiedsbeschrijving te geven van het IJsselmeergebied als geheel. Maak de gebiedsbeschrijving toegankelijk (compact) en concreet en werk zoveel mogelijk met kaartmateriaal.

Ga daarbij in op het ecologisch functioneren van elk gebied afzonderlijk en in onderlinge samenhang. Naast de hierboven genoemde rapporten zal ook de Doeluitwerking, die voor het IJsselmeergebied nog in ontwikkeling is<sup>6</sup>, relevante informatie bieden. Gebruik informatie over de samenhang tussen abiotiek, doelen en sturende (druk)factoren om een goed inzicht te geven in het ecologisch functioneren van elk Natura 2000-gebied afzonderlijk en in het IJsselmeergebied als geheel. Benut de achterliggende documenten ook om een goed inzicht (en overzicht) te geven in de knelpunten (in het gebied en de omgeving) die leiden tot verslechtering en die het doelbereik voor de natuur nu in de weg staan.

Gebruik deze informatie om toe te lichten waarom er voor deze zes Natura 2000-gebieden opnieuw gekozen wordt voor één beheerplan voor het IJsselmeergebied.

Ga in op de interactie en samenhang met andere beschermde natuurgebieden binnen en buiten het IJsselmeergebied (zoals Oostvaarders- en Lepelaarplassen en de Waddenzee). Dit geeft aanknopingspunten voor de keuze van maatregelen en de samenstelling van maatregelpakketten en alternatieven (zie hoofdstuk 5 van dit advies). Daarbij denkt de Commissie aan samenhangende beheer- of herstelmaatregelen (bij project Oostvaardersoever van de Programmatische Aanpak Grote Wateren, PAGW<sup>7</sup>). Geef een (beknopt) beeld van maatregelen in (concept)beheerplannen van deze gebieden buiten het IJsselmeergebied, voor zover die van invloed kunnen zijn op (het effect van) maatregelen in een of meer van de zes gebieden binnen het IJsselmeergebied.

### Toekomstige ontwikkelingen

Geef een doorkijk naar de ontwikkeling van het gebied op de middellange en lange termijn: richting 2050 en daarna. Maak daarin duidelijk in hoeverre natuurlijke en sociaaleconomische veranderingen te verwachten zijn die voor de ontwikkeling van het gebied belangrijk zijn en op welk vlak. Ten aanzien van natuurlijke veranderingen gaat het vooral om klimaatverandering, de impact daarvan op zeespiegelstijging (relevant voor spuiomogelijkheden), rivierafvoer (veranderingen in zoetwateraanvoer), waterkwaliteit (watertemperatuur) en de doorwerking op het peilbeheer. Ten aanzien van sociaaleconomische veranderingen gaat het met name om verandering in de zoetwatervraag, bijvoorbeeld voor drinkwaterproductie, koelwater voor bedrijven of beregening in de landbouw).

---

<sup>6</sup> Zie paragraaf 5.3.1 van de NRD.

<sup>7</sup> De website [www.pagw.nl/onze-projecten](http://www.pagw.nl/onze-projecten) bevat een overzicht van projecten van de PAGW.

Geef voor de middellange termijn ook trends in gebruiksfuncties een plek. Denk daarbij aan veranderingen in recreatie, ontwikkelingen op het gebied van woningbouw(locaties) en gebruik van koelwater in bijvoorbeeld datacentra.

Deze beschrijving helpt om het toekomstperspectief voor habitattypen en doelsoorten in te kunnen schatten, en om zicht te krijgen op maatregelen die voor de lange termijn (na 2050) nodig kunnen zijn. Deze maatregelen kunnen ook beperkingen omvatten voor gebruiksfuncties, zoals voor wateronttrekkingen aan de Natura 2000-gebieden. Ook deze informatie is relevant om de impact van het beheerplan op de lange termijn te kunnen beoordelen (zie paragraaf 6.2 van dit advies over de gevoeligheidsanalyse).

### 3 Beleidskader en besluitvorming

#### Beleidskader

In de NRD staat welke wet- en regelgeving en welk beleid relevant zijn voor het beheerplan. Het gaat om beleid dat het doelbereik ondersteunt en het beleid dat daar mogelijk mee conflicteert. Vertaal deze juridische en beleidsmatige context naar inhoudelijke randvoorwaarden voor het beheerplan. Beschrijf hoe het beheerplan kan voldoen aan de randvoorwaarden.

Ga aanvullend in op de samenhang met in ieder geval onderstaande kaders, op een bij het beheerplan passend abstractieniveau:

- De Wetland Conventie en de African Eurasian Waterbird Agreement (AEWA).
- De Natuurherstelverordening (NHV) en het (ontwerp-)Natuurplan<sup>8</sup>.
- Conventie van Ramsar.
- Werelderfgoedverdrag en Besluit kwaliteit leefomgeving.

Naast deze (inter)nationale afspraken en verplichtingen zijn ook verbeterprogramma's zoals de PAGW van belang. Denk aan het ecologisch streefbeeld IJsselmeergebied 2034-2050<sup>9</sup> (zie ook paragraaf 5.3 van dit advies) en andere projecten vanuit dit programma.

#### Te nemen besluit(en)

De procedure voor de milieueffectrapportage wordt doorlopen voor het beheerplan. Daarnaast zullen mogelijk andere besluiten nodig zijn voor het treffen van de maatregelen, zoals een projectbesluit. Geef aan welke besluiten dit zijn, wie daarvoor het bevoegde gezag is en wat globaal de planning is.

---

<sup>8</sup> De Natuurherstelverordening richt zich op herstel van habitats als bedoeld in bijlage I van de Habitatrichtlijn en habitats (leefgebieden) van alle soorten van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (bijlage II, IV en V inbegrip van leefgebieden zonder gebiedsdoelen). Voor habitattypen dienen de lidstaten tijdsgebonden maatregelen te nemen op de oppervlakte die niet in goede kwaliteit verkeert (uiterlijk in 2030 (30%) en 2040 (60%)).

<sup>9</sup> Zie: RWS, RVO en Staatsbosbeheer, januari 2025. *Programmatische Aanpak Grote Wateren. Toekomstbestendige grote wateren met een goede waterkwaliteit en veerkrachtige natuur. Ecologische streefbeelden passend in een veilig en leefbaar land.*

## 4 Instandhoudingsdoelstellingen en opgaven

### Van doelen per Natura 2000-gebied naar opgaven

Hoofdstuk 3 van de NRD bevat overzichtelijke tabellen die voor alle natuurdoelen de mate van doelbereik laten zien. Neem in het verlengde hiervan een uitwerking van de doelen per Natura 2000-gebied<sup>10</sup> op. Doe dit waar mogelijk aan de hand van specifieke en concrete opgaven in termen van oppervlakte en kwaliteit en houd rekening met de onderliggende relevante systeemontwikkelingen (relevant om de doelen te halen). De ecologische evaluaties bieden hier ook al veel informatie voor.

In de ecologische evaluaties zijn per gebied en per doel de knelpunten benoemd en toegelicht. De Commissie adviseert om dit overzicht ook een plek in het MER te geven om zo de keuze voor de maatregelenpakketten navolgbaar te kunnen maken.

Geef met deze informatie een duidelijk en concreet overzicht van de opgave om die doelen te bereiken. Concretiseer voor zowel vogelrichtlijnsoorten als habitattypen en soorten van de habitatrictlijn met instandhoudingsdoelstellingen:

- waar behoud- en herstelopgaven gerealiseerd kunnen worden;
- wat de opgave in omvang en de kwaliteit moet zijn van habitattypen en leefgebieden van soorten<sup>11</sup>.

Houd bij de uitwerking van de doelen voor leefgebieden van doelsoorten rekening met de functie(s) die een gebied heeft voor de betreffende soort. Denk dan aan broeden, paaien (vis) foerageren, rusten en ruïen.

### Regionaal doel voor de aalscholver

Voor de aalscholver geldt een regionaal doel voor de functie als broedvogel. Dit houdt in dat de gebieden Markermeer & IJmeer en IJsselmeer én de Oostvaardersplassen en Lepelaarsplassen tezamen moeten zorgen voor het bereiken van het doel. Voor de Oostvaarders- en Lepelaarsplassen is de provincie Flevoland de voortouwnemer. Zorg voor afstemming en duidelijkheid over de beoogde bijdrage van deze gebieden aan het regionale doel, zodat duidelijk is welke opgave in beginsel voor de Natura 2000-gebieden in het plan voor het IJsselmeergebied geldt.

## 5 Zeefmethodiek, maatregelen en alternatieven

### 5.1 Toepassing zeefmethodiek voor het IJsselmeergebied

Rijkswaterstaat werkt aan meerdere MER'en voor Natura 2000-beheerplannen. Daarbij wordt steeds gewerkt met de zeefmethodiek: een stapsgewijze aanpak om vanuit een brede inventarisatie van maatregelen toe te werken naar één voorkeursalternatief.<sup>12</sup> De aanpak en

<sup>10</sup> Volledigheidshalve wijst de Commissie erop dat in de NRD voor het IJsselmeer abusievelijk het instandhoudingsdoel voor de grutto vergeten is. Dit doel is in 2025 via een wijzigingsbesluit toegevoegd.

<sup>11</sup> In het geval van vogels geven de kwantitatieve doelen hier al concrete handvatten.

<sup>12</sup> Schematisch weergegeven in figuur 5-1 in de NRD.

de toelichting daarop is in de basis helder. De NRD geeft echter weinig uitleg over hoe deze aanpak uitwerkt voor dit specifieke beheerplan dat zes afzonderlijke Natura 2000-gebieden omvat. Hierover is alleen vermeld dat voor elk selectiemoment onderzoek en beoordeling plaatsvindt 'voor elk van de Natura 2000-gebieden en voor het IJsselmeergebied als geheel'.

Tijdens het locatiebezoek is toegelicht dat het onderzoek in drie clusters gaat plaatsvinden: eerst het IJsselmeer, daarna Markermeer & IJmeer en vervolgens Zwarte Meer, Ketelmeer & Vossemeer, Veluwe randmeren en Eemmeer en Gooimeer zuidoevers. Op deze manier kunnen lessen uit het eerste cluster een plek krijgen in de andere twee clusters. Hoe tot een integrale afweging voor het IJsselmeergebied als geheel gekomen gaat worden vraagt meer toelichting.

De Commissie adviseert om navolgbaar te beschrijven hoe Rijkswaterstaat met deze methode tot passende maatregelen per Natura 2000-gebied wil komen en hoe dat samenkomt in één samenhangend beheerplan voor het IJsselmeergebied. Licht toe hoe daarbij rekening zal worden gehouden met de interactie tussen maatregelen in de verschillende gebieden.

## 5.2 De selectie van maatregelen

### **Aansluiten op knelpunten**

In de NRD staat dat een lijst van potentiële maatregelen wordt opgesteld, en dat dit om verschillende typen maatregelen kan gaan: inrichting, beheer, systeem, zonerings, afspraken en voorlichting. De Commissie waardeert deze brede insteek. Ze adviseert om aan te sluiten bij de knelpunten die zich nu, op middellange en lange termijn, voor doen in het gebied. Dat kan op het niveau van ecologische groepen en/of voedsel- en habitatgildes. Geef daarbij ook aan welke knelpunten niet beïnvloedbaar zijn en waarom.

### **Activiteiten die zijn vrijgesteld van de vergunningplicht**

In het huidige beheerplan zijn activiteiten aangewezen waarvoor geen omgevingsvergunningplicht geldt.<sup>13</sup> Dit omdat bij het opstellen van dat beheerplan werd aangenomen dat dit (bestaande) gebruik niet tot significante gevolgen voor het Natura 2000-gebied zou leiden. De NRD vermeldt hoe met deze activiteiten in het nieuwe beheerplan zal worden omgegaan. Beschrijf dit in het MER en evalueer of de stelling juist was dat de activiteiten geen significant negatief effect op habitattypen en leefgebieden van soorten hadden. Gebruik deze informatie om te beoordelen of er knelpunten uit voortkomen die aangrijpingspunten vormen voor de maatregelen en/of maatregelpakketten.

## 5.3 Alternatieven: korte versus lange termijn

De NRD geeft aan dat drie alternatieven onderzocht gaan worden. Deze onderscheiden zich van elkaar in doelbereik en in de termijn waarop resultaat beoogd wordt. De Commissie begrijpt deze aanpak omdat het de impact en het doelbereik van verschillende typen maatregelen zichtbaar zal maken. Ze waardeert dat er nadrukkelijk verder gekeken wordt dan

---

<sup>13</sup> In het oorspronkelijke beheerplan uit 2017 is dit per Natura 2000-gebied gedaan. Het Addendum op het beheerplan bevat wijzigingen die zijn doorgevoerd bij de verlenging van het beheerplan tot 2030.

alleen de termijn waarvoor het beheerplan wordt vastgesteld (namelijk tot 2036). Ze verwacht dat het alternatievenonderzoek waardevolle informatie op zal leveren om een voorkeursalternatief samen te kunnen stellen.

Voor twee alternatieven heeft de Commissie de volgende adviezen:

- **Snel resultaat – korte termijn:** sluit met de maatregelen aan op (lokale) knelpunten die zich nu voor doen en vertaal deze naar gerichte ingrepen in beheer, inrichting en zonering. De ecologische evaluaties en de doeluitwerking zullen hier veel aanknopingspunten voor bieden.
- **Toekomstbestendig – lange termijn:** beredeneer vanuit het gewenste eindbeeld (zoals het ecologisch streefbeeld IJsselmeer, zie onderstaand tekstkader) welke maatregelen daarvoor nú ingezet moeten worden. De nadruk zal daarbij liggen op systeemmaatregelen. Ook de samenhang tussen de zes Natura 2000-gebieden komt via deze benadering tijdig in beeld.

#### **Ecologisch streefbeeld IJsselmeer**

*Met de Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW) verbetert het Rijk de ecologische kwaliteit en de natuur in de grote Nederlandse wateren. De maatregelen zijn al deels vastgesteld en in uitvoering. Een deel van de maatregelen die al in beeld zijn worden op langere termijn (vanaf 2034) uitgevoerd. In het rapport "Toekomstbestendige grote wateren met een goede waterkwaliteit en veerkrachtige natuur" (2025) is voor het IJsselmeergebied een ecologisch streefbeeld in beeld gebracht om handvatten te geven voor maatregelen in de periode 2034–2050. Dit streefbeeld werkt met drie sporen:*

- *Meer ruimte voor natuurlijke dynamiek.*
- *Leefgebied uitbreiden en verbeteren (buitendijkse natte graslanden, moerasbossen en ondiep water met ondergedoken waterplanten ten behoeve van broed- en foerageergebieden voor vogels en paai- 'schuil- en opgroeigebieden voor vis).*
- *Goede verbindingen creëren.*

*De volgende systeemmaatregelen dragen conform het streefbeeld bij aan een goede waterkwaliteit en een veerkrachtige natuur in het IJsselmeergebied:*

- *Realiseren van natuurlijk peilbeheer (eerst op kleine schaal).*
- *Maken van geleidelijke zoet-zoutovergangen.*
- *Creëren van gevarieerde oeverzones.*
- *Verbinden van de meren met het achterland (zoals de Oostvaardersplassen).*
- *Opheffen van vismigratiebarrières (bij sluizen en gemalen).*

## 6 Doelbereik en toekomstbestendigheid

### 6.1 Doelbereik

#### **Referentiesituatie voor doelbereik Natura 2000**

De Commissie merkt op dat voor het doelbereik een specifieke invulling geldt van het begrip referentiesituatie. De NRD maakt dit nog niet expliciet. Neem een overzicht op van de juiste referentiedata voor elk van de zes Natura 2000-gebieden. Beoordeel het doelbereik ten opzichte van de juiste data.

### **Doelbereik voor de habitattypen en soorten voor de zes gebieden gezamenlijk**

Uit de wetgeving volgt dat het beheerplan moet aangeven wat de resultaten van maatregelen zijn in het voorkomen van verslechtering en het halen van de instandhoudingsdoelstellingen.<sup>14</sup> De Commissie is van mening dat hier, indien mogelijk, een kwantitatieve beoordeling van de effectiviteit van het VKA voor nodig is. Ook om te kunnen beoordelen of de beoogde oppervlakten en (abiotische) omstandigheden daadwerkelijk gerealiseerd worden. Ga daarom zo veel mogelijk kwantitatief in op doelbereik. Beschrijf het doelbereik per Natura 2000-gebied en beschouw die voor de zes gebieden gezamenlijk.

## **6.2 Gevoeligheidsanalyse op toekomstbestendigheid**

Het verwachte doelbereik wordt bepaald voor 2036 met een doorkijk naar 2050, zo staat in de NRD. De Commissie adviseert om meer aandacht te besteden aan de lange termijn. Dit is de periode ná 2050. Breng, bijvoorbeeld met een gevoeligheidsanalyse, in beeld wat toekomstige ontwikkelingen die zich op de lange termijn kunnen voordoen (zie hoofdstuk 2 in dit advies), betekenen voor de instandhoudingsdoelen.

Gebruik deze informatie om de toekomstbestendigheid van de maatregelen te beoordelen. Het gaat daarbij om de effectiviteit van maatregelen op de lange termijn en de flexibiliteit om maatregelen aan te passen als deze onvoldoende effectief blijken. Geef aan of deze informatie aanleiding geeft om nu al (extra) maatregelen te treffen of om specifieke zaken te gaan monitoren.

## **7 Milieueffecten**

### **7.1 Algemeen**

#### **Referentiesituatie voor milieugevolgen**

De NRD hanteert als referentiesituatie een verwacht toekomstbeeld in 2036. Ook wordt een doorkijk gegeven naar de langere termijn, 2050. Zorg dat duidelijk is op welke informatie de doorkijk naar 2050 is gebaseerd en hoe daarbij is omgegaan met onzekerheden. Maak ook duidelijk voor welke jaartallen en met welke informatie de referentie met de alternatieven zal worden vergeleken.

Geef aan hoe met (verwachte) ontwikkelingen in recreatie, visserij, defensie, energie, scheepvaart, mobiliteit, waterveiligheid, industrie, landbouw, woningbouw, waterveiligheid en zoetwatergebruik zal worden omgegaan in de referentiesituatie. Voor ruimtelijke ontwikkelingen vraagt de Commissie in ieder geval aandacht voor de ontwikkelingen rond de Klimaatbuffer IJsselmeer<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Zie artikel 4.26, aanhef en onder c., Besluit kwaliteit leefomgeving.

<sup>15</sup> Drinkwaterbedrijf PWN wil bij het bestaande waterbekken bij Andijk een 150 hectare groot natuurgebied aanleggen met een landschap dat IJsselmeerwater voorzuivert, en 100 hectare nieuwe voorraadbekkens. PWN wil vanaf 2029 starten met de realisatie (Drinkwaterbedrijf PWN, 14 januari 2026. *Notitie Reikwijdte en detailniveau. 'De Klimaatbuffer IJsselmeer'*).

### **Beoordeling van de milieugevolgen**

De Commissie heeft de volgende algemene adviezen bij het in beeld brengen van de milieugevolgen:

- Abstractieniveau: tabel 6-1 van de NRD geeft aan dat alle thema's kwalitatief beoordeeld gaan worden. In aansluiting op de toelichtende tekst bij de tabel adviseert de Commissie om milieugevolgen zoveel mogelijk te kwantificeren en de effecten in die tabel zoveel mogelijk in kwantificeerbare indicatoren uit te drukken. Daarmee kunnen de pakketten beter vergeleken worden. De beoordeling van de milieueffecten kan beperkt blijven tot het abstractieniveau dat aansluit op het detailniveau van het besluit over het beheerplan.
- Toekennen van scores: leg voor elk aspect uit hoe een score is toegekend en op basis van welke schaal.
- Positieve en negatieve effecten: effecten kunnen zowel positief als negatief zijn, beschrijf deze los van elkaar zodat beide inzichtelijk zijn.

### **Beoordeling van sociaaleconomische aspecten**

Paragraaf 6.3 van de NRD geeft aan dat het MER ook de gevolgen voor gebruikers van het gebied in beeld zal brengen. Daarvoor wordt voor verschillende thema's de invloed van het beheerplan beoordeeld. Ook hier geldt het advies om waar dat kan, en zinvol is, de effecten middels kwantitatieve indicatoren in beeld te brengen.

Besteed expliciet aandacht aan positieve effecten, zo kan verbetering van de waterkwaliteit gunstig zijn voor de drinkwaterbereiding, de landbouw en voor recreatie.

De Commissie vraagt aandacht voor een evenwichtige en eenduidige uitwerking van de relevante thema's en het tot stand komen van een oordeel. Voorkom dat relevante effecten wegvallen doordat ze onder één overkoepelend criterium worden samengenomen. Zo is recreatie (een gebruiksfunctie) onderverdeeld in vijf afzonderlijke aspecten, terwijl landbouw als één aspect wordt beoordeeld aan de hand van verschillende effecten.<sup>16</sup> Maak in dat geval inzichtelijk hoe het oordeel tot stand is gekomen en met welke beoordelingscriteria: de impact op landbouw is immers afhankelijk van meerdere factoren die zich tot elkaar verhouden.

### **Gevolgen van activiteiten die zijn vrijgesteld van de vergunningplicht**

Beoordeel de effecten van activiteiten die zijn vrijgesteld van de vergunningplicht. Het gaat om nieuwe of voortgezette vrijstellingen. Gebruik daar de resultaten uit evaluaties bij.

## **7.2 Natuurlijke systemen (water en bodem)**

Onderzoek de effecten van de maatregelpakketten op het bodem- en watersysteem zoveel mogelijk kwantitatief.<sup>17</sup> Betrek hierbij peilfluctuaties, inundatie van oeverzones, verontreinigingen (zoals PFAS), zuurstof- en zoutgehalten in waterbodem en waterkolom, nutriëntenconcentraties en troebelheid (turbiditeit). Geef ook aan welke effecten de

---

<sup>16</sup> Thema Recreatie wordt beoordeeld voor de aspecten watersport, sportvisserij, wandel- en fietsroutes, verblijfsrecreatie en dagrecreatie. Elk met eigen oordeel op effecten. Onder het thema Gebruiksfuncties valt het aspect landbouw, waarbij de effecten worden bepaald aan de hand van vermindering landbouwgrond, beperkingen op bemesting of gewaskeuze en invloed op bedrijfscontinuïteit.

<sup>17</sup> Denk bijvoorbeeld aan het percentage van het gebied waar een beschreven effect kan optreden.

maatregelpakketten hebben op de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water (prioritaire stoffen, biologie, fysische chemie, specifiek verontreinigende stoffen).

### 7.3 Natuur (anders dan doelbereik)

Beschrijf, naast de eerder benoemde toets op doelbereik, ook positieve en negatieve effecten op andere flora en fauna. Schets daarvoor op hoofdlijnen het ecologisch functioneren van het studiegebied, ook voor soorten en leefgemeenschappen die niet expliciet genoemd worden in de aanwijzingsbesluiten voor Vogel- en Habitatrictlijn. Hierbij gaat het zowel, om (onder)water- als landnatuur en de moerasstadia daar tussenin. Gebruik dit bij het beoordelen op de aspecten in tabel 6-1 die staan onder 'Natuur (niet doelbereik Natura 2000)'.

#### **Natuurnetwerk Nederland (NNN)**

Beschrijf de ligging van het NNN en de ecologische samenhang met de Natura 2000-opgave in de gebieden. Het NNN zou in 2027 gerealiseerd zijn (volgens het Natuurpact uit 2013), maar in de praktijk is dit in veel provincies niet het geval. Duid kort welke onderdelen van het NNN nog ontwikkeld moeten en/of waar synergie mogelijk is met de Vogel- en Habitatrictlijndoelen. Ga daarnaast in op de effecten van de maatregelen op het NNN, zowel positief als negatief, en licht toe wat deze betekenen voor de wezenlijke kenmerken en waarden (natuurbeheertypen, verbindingen). Beschrijf, waar relevant, maatregelen om negatieve effecten te voorkomen of te beperken. En geef, als compensatie nodig is, globaal aan hoe deze eruit kan zien.

#### **Beschermde soorten en rode lijsten**

Beschrijf op hoofdlijnen welke beschermde soorten in het studiegebied voorkomen en voor welke functies zij het gebied gebruiken (zoals broeden, rusten of foerageren). Ga in op de mogelijke positieve en negatieve effecten van de maatregelen op de staat van instandhouding. Ga daarnaast in op de kansen die maatregelen bieden voor versterking van andere natuur (waaronder leefgebied van Rode Lijstsoorten) en de ecologische potenties in het gebied.

### 7.4 Cultuurhistorie

#### **Cultuurhistorische waarden**

De NRD geeft aan dat de effecten op aanwezige cultuurhistorische waarden kwalitatief worden beoordeeld. De Commissie adviseert om daarvoor in beeld te brengen wat de impact is op cultuurhistorische elementen, en dit te vertalen naar effecten op de waarden.

In het IJsselmeergebied vormen de ingepolderde gebieden een belangrijk onderdeel van de cultuurhistorie. De Noordoostpolder is bijvoorbeeld aangewezen als wederopbouwgebied (inclusief dijken en delen van de randmeren). Houd bij het bepalen van de effecten rekening met de kwaliteiten van dit gebied, zoals het watersysteem en bijvoorbeeld de Oude zeedijk.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Deze zijn initieel beschreven in: Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed, 2016. *Flevoland. Noordoostpolder, Toonbeeld van de wederopbouw*.

## UNESCO Werelderfgoed

Effecten van maatregelen op werelderfgoed kunnen aanzienlijk zijn. Om mogelijke negatieve en positieve gevolgen in beeld te brengen adviseert de Commissie om de kernkwaliteiten van werelderfgoed toe te voegen aan het beoordelingskader. UNESCO Werelderfgoed Hollandse Waterlinies bestaat uit de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Stelling van Amsterdam. Componenten hiervan liggen in en aan het Markermeer, zoals Pampus, Durgerdam en Diemerdam. De werelderfgoedgebieden Schokland en omgeving en de Waddenzee liggen direct naast het plangebied. Vanuit het Werelderfgoedverdrag (UNESCO<sup>19</sup>) is het verplicht om de zogeheten 'uitzonderlijke universele waarde' (OUV) te borgen. Daarvoor moeten eventuele effecten in beeld worden gebracht en moet niet alleen rekening gehouden worden met directe effecten, maar ook met indirecte en cumulatieve effecten, zoals door wijzigingen in de waterhuishouding.

Gebruik voor de effectbeoordeling de 'Leidraad en toolkit voor effectbeoordelingen in een Werelderfgoedcontext'<sup>20</sup> van onder andere UNESCO, ICOMOS, ICCROM en IUCN<sup>21</sup>. Hanteer als referentiesituatie het moment van inschrijven op de Werelderfgoedlijst.<sup>22</sup> Het kan nuttig zijn om ook de huidige, feitelijke situatie in beeld te brengen. Ga in de beoordeling van de effecten op OUV ook in op mogelijke positieve effecten. Belangrijk aandachtspunt is de (mogelijke) cumulatieve effecten op OUV, inclusief effecten vanuit de zogeheten 'wijdere setting'.

## 7.5 Archeologie

In de NRD staat dat de effecten op archeologische (verwachtings)waarden kwalitatief in beeld worden gebracht. De archeologische (verwachtings)waarde van (delen) van het IJsselmeergebied is hoog. Denk aan scheepswrakken en (resten van) verdronken dorpen in het water.<sup>23</sup>

Geef de archeologische en maritieme monumenten en verwachtingen op kaart aan. Beschrijf welk onderzoek ten grondslag heeft gelegen aan deze kaart. Gebruik hiervoor zo veel mogelijk primaire bronnen van informatie. Beschrijf het proces voor wanneer er daadwerkelijk iets wordt aangetroffen. Beschrijf welke maatregelen nodig en mogelijk zijn voor in situ behoud van de vindplaatsen.

De Commissie benadrukt dat de invloed van de waterhuishouding op archeologische (verwachtings)waarden potentieel groot is. Het gaat dan om de leesbaarheid van sporen en het in de bodem bewaren van kwetsbaar vondstmateriaal. Het gaat daarbij niet alleen om directe invloed, maar ook om indirecte gevolgen.

---

<sup>19</sup> UNESCO is de Verenigde Naties-organisatie die cultureel en natuurlijk erfgoed beschermt, onder andere via de Werelderfgoedlijst. Haar werkterreinen zijn onderwijs, cultuur, wetenschap en media.

<sup>20</sup> UNESCO, ICCROM, ICOMOS, IUCN, Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en het Agentschap Onroerend Erfgoed, 2024. *Leidraad en toolkit voor effectbeoordelingen in een Werelderfgoedcontext*.

<sup>21</sup> IUCN is de autoriteit op het gebied van natuurbescherming, biodiversiteit en het duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen en adviseur voor Unesco voor natuurlijk werelderfgoed.

<sup>22</sup> Voor de Waddenzee is dat deels 2009 en deels 2014, voor Schokland en omgeving 1995, en voor de Hollandse Waterlinies deels 1996 en deels 2021.

<sup>23</sup> Zie de erfgoedatlas van RCE (<https://rce.webgis.nl/nl/map/amk-2014-en-ikaw-2008> en <https://rce.webgis.nl/nl/map/erfgoedatlas>).

## 8 Leemten in kennis, monitoring en onderzoek

### Leemten in kennis

Volgens de NRD wordt in de doeluitwerking nader uitgewerkt voor welke habitattypen en soorten nog onvoldoende gegevens beschikbaar zijn om het huidige doelbereik en de trends goed te bepalen. De Commissie constateert dat de rapporten die nu al beschikbaar zijn (de ecologische evaluaties en de inventarisaties beheer en gebruik) al veel informatie bevatten.

Maak gebruik van deze informatie en leg bij het bepalen van leemten in kennis de focus op:

- Kennislacunes en onzekerheden die het halen van de doelen in de weg kunnen staan.
- Aspecten in de effectbeoordeling die in verdere besluitvorming een belangrijke rol spelen.

Op deze manier is duidelijk welke informatie is gebruikt voor het beoordelen van de ecologische effectiviteit van maatregelen en voor de verkenning van alternatieven. Geef ook aan of dat wat ontbreekt op korte termijn kan worden ingevuld en of ontbrekende kennis kan leiden tot onderzoeksmaatregelen in het beheerplan.

### Monitoring en onderzoek

Waarschijnlijk komen met het beheerplan de doelen in de beheerplanperiode nog niet binnen bereik. In de NRD staat al dat het MER een aanzet tot een monitoringsprogramma zal bevatten. Hierin zal staan welke onderwerpen gemonitord moeten worden, op welk schaalniveau en wie verantwoordelijk is voor de uitvoering. De monitoring draagt zo bij aan een adaptieve aanpak waarmee tijdig maatregelen bijgesteld kunnen worden.<sup>24</sup>

In aanvulling op de NRD adviseert de Commissie om:

- Aan te sluiten op bestaande informatie: gebruik de informatie die er al is (zoals nu verzameld voor de huidige en eerdere evaluaties), zodat langjarige reeksen voortgezet worden. Geef aan welke informatiereeksen passen bij de monitoring voor het beheerplan en welke niet (en waarom), en welke aanpassingen of aanvullingen nodig zijn.
- De beoogde adaptieve aanpak concreet te maken: benoem wat de tijdschaal is waarop maatregelen (verwacht) resultaat zullen hebben, wat dit betekent voor de monitoring en wat dit betekent voor de mogelijkheid om maatregelen of beheer bij te sturen of aan te passen tijdens en ná de looptijd van dit beheerplan.
- De voortgang van het beheerplan zelf te volgen: volg de uitvoering van de maatregelen en het beheer. Geef aan wie dat gaat doen en hoe.
- Maatregelen achter de hand te bepalen: formuleer maatregelen waarmee tussentijds bijgestuurd kan worden als het gebied verder verslechtert en/of als de uitvoering van het beheerplan anders verloopt dan gepland. Beschrijf ook hoe deze bijsturing tijdig plaats kan vinden.

---

<sup>24</sup> Zie paragraaf 6.5 van de NRD.

## 9 Leesbaarheid en samenvatting

### Vorm en presentatie

De vergelijking van de maatregelen en alternatieven verdient bijzondere aandacht. Presenteer de vergelijking bij voorkeur met behulp van tabellen, figuren en kaarten. Zorg voor:

- een zo beknopt mogelijk MER, onder andere door achtergrondgegevens niet in de hoofdtekst zelf te vermelden, maar in een bijlage op te nemen en daarnaar in de hoofdtekst te verwijzen;
- een verklarende woordenlijst, een lijst van gebruikte afkortingen en een literatuurlijst;
- recent, goed leesbaar kaartmateriaal, met duidelijke legenda;
- een goed doorzoekbaar digitaal document.

### Samenvatting van het MER

De samenvatting is het deel van het MER dat vooral wordt gelezen door besluitvormers en insprekers. Dit onderdeel verdient daarom bijzondere aandacht. De samenvatting moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER. Daarbij moeten de belangrijkste zaken zijn weergegeven, zoals:

- de doelstellingen voor de natuur in de afzonderlijke gebieden;
- de belangrijkste knelpunten voor de natuur per gebied;
- de onderzochte maatregelen en alternatieven en hoe die aansluiten bij de natuurdoelen en de knelpunten;
- de onderlinge impact van de alternatieven van afzonderlijke gebieden (de optelsom van alle maatregelen binnen het IJsselmeergebied), zowel wat effecten als doelbereik betreft;
- de argumenten om vanuit de maatregelen alternatieven samen te stellen;
- de belangrijkste effecten voor het milieu bij het uitvoeren van het beheerplan en de alternatieven, inclusief onzekerheden en leemten in kennis die daarbij aan de orde zijn;
- voor ieder van de alternatieven de mate waarin de gestelde doelen kunnen worden gerealiseerd;
- de argumenten voor de selectie van de maatregelen die worden vastgelegd (het VKA): per gebied en voor het IJsselmeergebied als geheel.

## **BIJLAGE 1: Projectgegevens**

### **Advies van de Commissie over het op te stellen MER**

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep geeft aan welke onderwerpen naar zijn mening moeten worden behandeld in het MER en met welke diepgang. Om zich op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep op 21 mei 2026 een deel van het gebied bezocht waar milieugevolgen kunnen optreden en gesproken met vertegenwoordigers van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

### **Samenstelling van de werkgroep**

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

dr. Wilfried ten Brinke

dr. ir. Nicholas Clarke

drs. Allard van Leerdam

Marja van der Tas (voorzitter)

ing. Rob Vogel

drs. Aletta Lüchtenborg (secretaris)

### **Besluit waarvoor dit milieueffectrapport wordt opgesteld**

Natura 2000-beheerplan.

### **Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?**

Voor projecten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een milieueffectrapport (MER) vereist zijn. Uit [Bijlage V van het Omgevingsbesluit](#) onder de Omgevingswet volgt om welke projecten het gaat. Op dit moment is nog niet precies duidelijk voor welk van deze projecten het beheerplan kaders stelt. Dit is afhankelijk van de inhoud van het uiteindelijke beheerplan. Een MER is mogelijk ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom wordt een plan-MER opgesteld.

### **Bevoegd gezag besluit**

De minister van Infrastructuur en Waterstaat, de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, de minister van Defensie en de colleges van Gedeputeerde Staten van de provincies Noord-Holland, Utrecht, Flevoland, Gelderland, Overijssel en Fryslân.

### **Initiatiefnemer besluit en bevoegd gezag mer-procedure**

De minister van Infrastructuur en Waterstaat (Rijkswaterstaat namens deze).

### **Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?**

Het bevoegd gezag heeft de Commissie niet in de gelegenheid gesteld om zienswijzen en adviezen bij haar advies te betrekken.

### **Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft gebruikt?**

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) projectnummer [4027](#) in te vullen in het zoekvak.

**Commissie voor de Milieueffectrapportage**  
A. v. Schendelstraat 760  
3511 MK Utrecht

t 030-2347666  
e [info@commissiener.nl](mailto:info@commissiener.nl)  
w [commissiener.nl](http://commissiener.nl)