

Vergaderjaar 2023–2024

27 625

Waterbeleid

30 015

Bodembeleid

Nr. 654

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 oktober 2023

In het commissiedebat Water van 7 juni 2023 is aan de Kamer een brief toegezegd waarin de kwantitatieve onderbouwing met betrekking tot de keuzes voor het Markermeer wat breder uiteen wordt gezet. Dit betreft de toezegging aan de heer Grinwis met nummer (Kamerstuk 27 625, nr. 651). Deze vraag heeft betrekking op keuze nummer 9 in de Kamerbrief Water en Bodem sturend (Kamerstukken 27 625 en 30 015, nr. 592):

«We staan geen nieuwe landaanwinning (eilanden) meer toe in het IJsselmeergebied, behalve voor overstroombare natuur en om te voldoen aan de Natura 2000-doelen en KRW. Partijen houden hier vanaf heden rekening mee en het Barro of het BKL onder de Omgevingswet wordt hierop in 2026 aangescherpt. Bestaande vergevorderde afspraken over uitbreidingsprojecten worden gerespecteerd. De voorwaarden voor buitendijks bouwen op het bestaande land worden aangescherpt.»

Zoals in het commissiedebat is aangegeven, is de onderbouwing een mix van kwalitatieve en kwantitatieve punten. «Water en bodem sturend» betekent een omkering van denken in de ruimtelijke ordening. Dat geldt ook zeker voor het Markermeer, waar we ruimte willen houden en reserveren voor 1) voldoende zoetwater, 2) waterveiligheid en 3) waterkwaliteit en ecologie.

De droge zomers in de afgelopen jaren hebben ons geleerd dat de zoetwatervoorraad van het Markermeer en IJsselmeer onvoldoende is om tekorten in de toekomst te voorkomen. Ook de opgaven voor ecologie (Natura2000) en waterkwaliteit vragen ruimte. Het is een principiële keuze om in te zetten op het behoud en vergroten van de ruimte voor onze wateropgaven in het Markermeer en het IJsselmeer, en bij de invulling van alle andere opgaven (zoals woningbouw) de drie voornoemde basisfuncties van de meren in acht te nemen. Dat heeft geleid tot de keuze om hier geen nieuwe landaanwinning toe te staan voor andere functies dan deze drie, om ook op de lange termijn in het IJsselmeergebied te

kunnen blijven wonen, werken en leven. En om de volgende generaties een toekomstbestendig watersysteem na te laten. De redenering achter de keuzes voor het Markermeer/het IJsselmeer-gebied is dat het onwenselijk is dat buitendijkse plannen het waterbergend vermogen, de zoetwaterbuffer of de waterkwaliteit en natuur aantasten. Of dat deze buitendijkse plannen het nemen van maatregelen in de toekomst gaan belemmeren. Of dat ze het risico op schade als gevolg van klimaatverandering vergroten. Daarom is het verstandig functies die binnendijks kunnen worden gerealiseerd (zoals wonen, niet watergebonden-activiteiten), ook binnendijks te realiseren. En buitendijks alleen beperkt ruimte te bieden aan kleinschalige watergebonden-activiteiten (strandjes, havens), omdat dit binnendijks niet kan worden gerealiseerd.

In het vervolg van deze brief wordt bovenstaande nader uitgewerkt en onderbouwd. Het eerste deel beschrijft de essentiële rol van het Markermeer in ons watersysteem. Ook wordt nader toegelicht waarom in de Kamerbrief Water en Bodem sturend de keuze is opgenomen om geen nieuwe landaanwinning toe te staan in het IJsselmeergebied behalve voor overstroombare natuur en om te voldoen aan de Natura2000-doelen en KRW.

Het tweede deel van deze brief geeft een eerste uitwerking van deze keuze. In de Kamerbrief Water en Bodem sturend werd aangekondigd de regelgeving in het IJsselmeergebied aan te scherpen. Onderstaand wordt aangegeven hoe het Rijk met nieuwe en lopende projecten wil omgaan, zodat initiatiefnemers en bevoegde gezagen voor projecten in het IJsselmeergebied in de planvorming en besluitvorming meer duidelijkheid krijgen en rekening kunnen houden met de aangekondigde wijzigingen in regelgeving.

1. Onderbouwing keuze Markermeer/IJsselmeergebied

Het Markermeer; ruim 35% van het IJsselmeergebied

Het IJsselmeergebied omvat een groot oppervlak aan water, in totaal zo'n 2.000 vierkante kilometer. Dat maakt dit het grootste zoetwatermeer van West-Europa. Het Markermeer vormt samen met het IJmeer en de Zuidelijke Randmeren (hierna tezamen Markermeer) één watersysteem van 740 km², als onderdeel van het IJsselmeergebied. Dit omvat zo'n 37% van het gehele watersysteem.

De wateren in het IJsselmeergebied kennen drie basis- of hoofdfuncties. De zoetwatervoorraad bij een tekort aan water (zoetwatervoorziening), de kombergingscapaciteit bij een overschot aan water (waterveiligheid) en een goed functionerend robuust ecologisch systeem (waterkwaliteit en ecologie). Naast de basisfuncties kent het IJsselmeergebied veel gebruiksfuncties zoals scheepvaart, (water)recreatie, zandwinning, visserij en ruimte voor de opwek van duurzame energie. De basisfuncties zijn randvoorwaardelijk om het IJsselmeergebied te kunnen gebruiken. Een uitleg over deze drie basisfuncties is in de toelichting opgenomen.

Peilbesluit IJsselmeergebied

In het IJsselmeer en Markermeer wordt sinds 2018 in de zomer een flexibel waterpeil met een bandbreedte gehanteerd. Door het aanpassen van het waterpeil kan beter ingespeeld worden op extreem droge periodes en de stijgende behoefte aan zoetwater. Door het flexibel peilbeheer is de zoetwaterbuffer vergroot. Voor een concreet rekenvoorbeeld wordt naar de toelichting verwezen.

Zoetwater; een grotere voorraad nodig om watertekorten te voorkomen

Met het nemen van het peilbesluit in 2018 (en het daarmee toevoegen van 400 miljoen m³ water als buffercapaciteit) was de verwachting dat de zoetwaterbuffer tot 2050 toereikend zou zijn. In de afgelopen vijf jaar hebben vier droge zomers doen inzien dat een grotere zoetwatervoorraad nodig is om watertekorten in de toekomst te voorkomen. De buffercapaciteit van de wateren is hard nodig gebleken om aan de regionale watervraag te voorzien en serieuze watertekorten te voorkomen.

Zoetwatervoorraad in de toekomst; een groeiende vraag met een afnemende aanvoer

De watervraag in het IJsselmeergebied neemt verder toe door verschillende oorzaken, onder andere het remmen van bodemdaling in veenweidegebieden, bevolkingsgroei en de komst van nieuwe watervragers¹. Deze toename is naar verwachting in 2050 ongeveer 1000 miljoen m³, ten opzichte van circa 2000 miljoen m³ in 2017. Daarnaast zal in droge zomermaanden de aanvoer via de IJssel afnemen². Dit betekent vaker en langduriger een tekort aan zoetwater. Verziltiging vormt daarnaast een bedreiging voor de kwaliteit van de zoetwatervoorraad. Dit zorgt tevens voor een grotere doorspoelvraag. Doorspoeling van de meren voor verziltingsbestrijding legt een grote claim op de zoetwatervoorraad (momenteel 40 m³/s tijdens droogte). De ambitie is toekomstige watertekorten te beperken tot eens per 20 jaar³. Berekeningen laten zien dat onder invloed van klimaatverandering de buffer eens in de 5 jaar wordt uitgeput², met economische en ecologische schade tot gevolg door watertekorten. In een zeer droog jaar loopt het watertekort op tot bijna het viervoudige van de huidige beschikbare buffer. Zie de toelichting voor een nadere kwantificering van het watertekort.

Maatregelen

Om beter voorbereid te zijn op droge zomers worden maatregelen genomen om de toename van de vraag te beperken en de zoetwatervoorraad te vergroten. Zo worden er maatregelen genomen om de doorspoelvraag bij de Afsluitdijk te reduceren, nu één van de grootste zoetwatervragers van het gebied. Daarnaast worden de mogelijkheden voor het vergroten van de bandbreedte van het peil in de meren van het IJsselmeergebied verkend: het verder laten uitzakken van het zomerpeil en eventueel hoger opzetten van het peil bij verwachte langdurige droogte. Het aanpassen van het peil kan echter ook nadelige gevolgen met zich meebrengen voor bijvoorbeeld de bevaarbaarheid, recreatieve voorzieningen, buitendijks wonen en de ontwikkeling van natuur. Een dergelijke ingrijpende maatregel vergt een integrale afweging van alle voor- en nadelen.

Landaanwinning en buitendijks bouwen verkleinen zoetwatervoorraad en belemmeren toekomstige maatregelen

Door verkleining van het wateroppervlak van het Markermeer en/of het oppervlak dat droogvalt tussen hoog en laag zomerpeil, neemt het beschikbare volume van de zoetwaterbuffer af. Dat is het geval bij de

¹ <https://www.deltaprogramma.nl/documenten/publicaties/2023/02/14/verkennde-systeemanalyse-ijsselmeergebied---december-2022>.

² <https://www.deltaprogramma.nl/documenten/publicaties/2021/04/20/bestuurlijke-samenvatting-stresstest-zoetwater---ijsselmeer>.

³ Kamerbrief Water en Bodem sturend, Kamerstukken 27 625 en 30 015, nr. 592.

aanleg van eilanden of zeer ondiepe delen. Dit vergroot de druk op de toekomstige zoetwatervoorraad. Dit leidt ertoe dat er eerder watertekorten ontstaan, dan wel dat eerder ingrijpende maatregelen nodig zijn. Plannen in het Markermeer kennen soms individueel een relatief klein oppervlak in vergelijking tot het gehele Markermeer. Een afname van de zoetwatervoorraad van één of enkele procenten lijkt op het gehele gebied dan ook weinig. In een droge nazomer kan dit alleen wél het verschil maken tussen het wel of niet moeten korten op bijvoorbeeld beregening van landbouwgronden. Daarnaast belemmeren buitendijkse ontwikkelingen maatregelen die in de toekomst mogelijk nodig blijken om de zoetwatervoorziening te borgen, zoals bijvoorbeeld het aanpassen van het peilbeheer. Meer buitendijks ontwikkelen zorgt ook voor potentieel meer schade voor buitendijkse bebouwing als gevolg van het aanpassen van het peilbeheer.

Nu duidelijk is geworden dat de zoetwatervoorraad in de komende decennia steeds minder vaak toereikend zal zijn, is het van groot belang de huidige beschikbare voorraad niet verder in te perken. Het ontstaan van een zoetwatertekort en/of het nemen van ingrijpende maatregelen als peilopzet kunnen dan zo lang mogelijk worden uitgesteld. Daarnaast is het verstandig nu al wel rekening te houden met de mogelijke opzet van het peil en het nemen van deze maatregel niet te belemmeren door buitendijks te bouwen.

Waterveiligheid en wateroverlast; ruimte houden voor te veel water en voorkomen van schade

Hetzelfde wateroppervlak dat in tijden van droogte als zoetwatervoorraad dient is oppervlak voor waterberging in tijden van veel neerslag en een hoge rivierafvoer. Het overtollige water van het Markermeer kan niet onder alle omstandigheden via de spuisluizen in de Houtribdijk worden afgevoerd naar het IJsselmeer. Overtollig water dient dan ook in het Markermeer te worden geborgd.

Het Markermeer is dus van belang voor het waterbergend vermogen van het IJsselmeergebied als geheel en speelt daarmee een belangrijke rol in het veilig houden van de gebieden achter de primaire keringen. Grotere overstromingsrisico's, van zowel binnen- als buitendijkse gebieden, zijn het gevolg van een te beperkte capaciteit voor waterberging. Zeer hoog water als gevolg van scheefstand door de invloed van wind kan zorgen voor plaatselijk veel wateroverlast en extra schade in buitendijkse gebieden (zie hiervoor de kaart in de toelichting). Ook bemoeilijkt een hoog waterpeil de regionale afvoercapaciteit.

Waterveiligheid in de toekomst: hogere pieken in de rivierafvoer en toename van extreme weersomstandigheden

Een hogere zeespiegel zorgt voor een kleiner tijdsinterval om bij laag water onder vrij verval in de Waddenzee te spuien. Bij een stijgende zeespiegel kan het in de toekomst voorkomen dat onvoldoende water het IJsselmeergebied kan verlaten. Er zal meer water in het IJsselmeergebied moeten worden geborgd, en/of meer moeten worden gepompt. Het is van belang beide opties open te houden, zodat we ook op lange termijn veilig kunnen blijven wonen en leven.

De wateroverlast in Limburg in 2021 heeft ons bovendien geleerd dat er ook rekening moet worden gehouden met hevige en langdurige regenval in een zeer groot gebied dat tot bovenregionale afvoer naar het IJsselmeer en Markermeer kan leiden.

Het gemiddelde verloop van de rivierafvoer in het Rijnstroomgebied zal door het jaar heen gaan veranderen. Dat zal naar hoge waarschijnlijkheid leiden tot een lagere zomerafvoer, maar ook tot hogere afvoeren van de IJssel in de winter (dit kan oplopen tot 30–40% meer IJsselaflow in 2100⁴). Voor onze veiligheid is het daarom van belang ervoor te zorgen dat het waterbergend vermogen niet verder wordt ingeperkt.

Maatregelen

Bij een versnelde zeespiegelstijging zal het op termijn waarschijnlijk nodig zijn om méér water te bergen in het IJsselmeer en Markermeer door het peil te laten meestijgen met de zeespiegel. Daarom is in het kader van het Deltaprogramma afgesproken om rekening te houden met een toekomstige winterpeilstijging van 30 centimeter⁵.

Landaanwinning en buitendijks bouwen verkleinen waterbergend vermogen en vergroten risico op schade

Hoe groter het waterbergend vermogen van de meren, hoe langer we vooruit kunnen met het huidige peilbesluit. Het is dus van belang geen ruimte af te nemen van het huidige waterbergend vermogen en geen nieuw land te maken dat niet overstroombaar is. Daarnaast zorgt buitendijks bouwen in het IJsselmeergebied potentieel voor meer schade door extremere weersituaties (bijv. vaker hoge waterstanden bij storm) en als gevolg van een mogelijke peilopzet. Met de keuzes in de Kamerbrief Water en Bodem sturend houden we mogelijkheden tot aanpassing van het peil in het IJsselmeer en Markermeer open en beperken we risico's op desinvesteringen en schade in de toekomst.

Waterkwaliteit en natuur; een toekomstbestendig ecologisch systeem vraagt ook ruimte

Het IJsselmeer, Markermeer en de Randmeren zijn onderdeel van het netwerk voor natuur in Europa en Nederland. Het leefgebied heeft een zeer belangrijke functie voor watervogels als broed-, rui-, trek- en overwinteringsplaats. Voor veel trekvogelsoorten zijn de meren een belangrijke locatie in de trekroute. Het Markermeer kent dan ook een beschermde status op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn (Natura2000). Het gehele IJsselmeergebied kent daarnaast een wettelijke verplichting voor waterkwaliteit vanuit de Kaderrichtlijn Water (KRW).

Waterkwaliteit en natuur in de toekomst: voor schoon water en een robuust ecosysteem meer voedsel en meer diversiteit aan leefgebieden nodig

Om aan deze doelen te voldoen streven we in het Markermeer naar een Toekomst Bestendig Ecologisch Systeem (kortweg: TBES). De ambitie bij het realiseren van TBES is het ontwikkelen van een vitaal, gevarieerd en robuust systeem dat een hoogwaardige leefomgeving vormt, met aantrekkelijke natuur- en recreatiegebieden.

⁴ Klijn et al., 2022. Systeembeschouwing Rijn en Maas ten behoeve van ontwerp en besluitvorming. Programma Integraal Riviermanagement, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Den Haag.

⁵ <https://www.deltaprogramma.nl/gebieden/ijsselmeer/deltabeslissing> en <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/03/18/bijlage-nationaal-water-programma-2022-2027>.

Op dit moment is de draagkracht aan de onderkant van de voedselketen zeer laag, waardoor er weinig voedsel is in het Markermeer. Daarnaast is er een tekort aan verschillende leefgebieden en verbindingen met het achterland. Het toevoegen van meer verschillende (met name ondiepe) ecotopen en het beter verbinden van het Markermeer met binnendijkse moerasgebieden kan het ecologisch systeem van het Markermeer versterken⁶.

Maatregelen

Om de ecologische waterkwaliteitsdoelen te halen, en daarmee aan de wettelijke verplichting van KRW en Natura2000 te voldoen, zijn maatregelen nodig. De belangrijkste opgave is de realisatie van een groot oppervlak land-waterovergangen. Land-waterovergangen zijn de natuurlijke overgangen van het diepe open water van het meer naar de ondiepe oeverzones. Door de geleidelijkheid van zo'n overgang ontstaat er een grote diversiteit aan vegetatie en daarmee leefgebieden voor vissen en vogels. In het IJsselmeer ontbreken deze land-waterovergangen nagenoeg volledig, terwijl deze essentieel zijn voor het gezond functioneren van het meer. De aanleg van Trintelzand, de Marker Wadden en de PAGW-projecten Oostvaardersoevers en Noord-Hollandse Markermeerkust geven hier invulling aan. Volgens de meest recente analyse is nog een oppervlakte van 3.600 hectare van dit type overgangen nodig in het Markermeer⁷.

Overstroombare natuur voor Natura2000-doelen en KRW

De nog te ontwikkelen land-waterovergangen dienen overstroombaar te zijn om ook binnen het principe van Water en Bodem sturend te kunnen worden gerealiseerd. Daarbij is natuur dat met enige regelmaat overstroomt wenselijk voor zowel de KRW als Natura2000 en leiden land-waterovergangen niet tot een inperking van het waterbergend vermogen. Dit type overgangen gaat, daar waar het de bovenste waterschijf verkleint, wel gedeeltelijk ten koste van de hoeveelheid water in de zoetwaterbuffer. Dit type maatregel vraagt dus ook ruimte van het watersysteem. Mede hierom is het, zoals eerder in deze brief aangegeven, niet wenselijk dat door andere buitendijkse ontwikkelingen de bufferruimte in het watersysteem ook verkleind zou worden.

Water en Bodem sturend; Rekening houden met extremen en niet afwentelen

De Water en Bodem sturend-uitgangspunten «meer rekening houden met extremen» en «niet afwentelen» hebben geleid tot de keuze geen nieuwe landaanwinning meer toe te staan in het IJsselmeergebied, behalve voor overstroombare natuur en om te voldoen aan de Natura2000-doelen en KRW.

In het IJsselmeer, Markermeer en de Randmeren zullen als gevolg van klimaatverandering extremen vaker optreden en heftiger worden: perioden van langduriger droogte en watertekorten, perioden van te veel water en stormen. Met als gevolg vaker hogere en lagere waterstanden in de buitendijkse gebieden langs de meren. Leidend tot overlast en schade. Water en Bodem sturend is er op gericht problemen niet af te wentelen. Bouwen in de meren betekent echter:

⁶ <https://open.rijkswaterstaat.nl/open-overheid/onderzoeksrapporten/@258942/levenskansen-hongerig-markermeer/>.

⁷ Trendanalyse Natuurthermometer Markermeer-IJmeer (2022).

- Afwentelen van problemen op toekomstige generaties. Zij krijgen immers eerder te maken met watertekorten of wateroverlast en/of het nemen van ingrijpende maatregelen om dit te voorkomen.
- Afwentelen naar andere gebieden en andere functies. Door buitendijkse landaanwinning krijgen bijv. inwoners van Groningen en Drenthe eerder te maken met een watertekort; of in Overijssel eerder natte voeten doordat het water vanuit de IJsseldelta niet kan worden afgevoerd. Realiseren van bijv. woningen in het Markermeer gaat potentieel ten koste van beregening van landbouwgronden of van water voor natuur.
- Afwentelen van privaat naar publiek. Realiseren van bijv. (recreatie)woningen buitendijks aan het water kan leiden tot verhoging van de kosten van toekomstige maatregelen om onze waterveiligheid en zoetwatervoorziening te borgen.

Bouwen in de meren is daarom strijdig met deze WBS-principes. Ieder individueel project heeft vaak een impact kleiner dan 1% van het totale oppervlak of zoetwaterbuffer van het IJsselmeergebied, en lijkt daarmee verwaarloosbaar klein. De inperking van een zeer klein deel van de zoetwatervoorraad in droge zomers kan echter het verschil zijn tussen het moeten nemen van maatregelen of het hebben van voldoende water. Daarnaast heeft een cumulatie van vele potentiële projecten een grotere impact. De interesse om in en langs het water te ontwikkelen laat zien dat dit geen theoretisch scenario is.

Vanwege deze redenen heeft het kabinet ervoor gekozen niet langer te bouwen in het IJsselmeergebied, zodat duidelijk is voor initiatiefnemers van plannen dat deze meren essentieel zijn en blijven voor zoetwatervoorziening, waterveiligheid, waterkwaliteit en natuur en dat deze functies in de toekomst méér ruimte vragen. In het tweede deel van deze brief wordt aangegeven hoe deze keuze op hoofdlijnen is uitgewerkt en voor welke ontwikkelingen ruimte blijft.

2. Uitwerking keuze buitendijks bouwen in IJsselmeergebied

Redeneerlijn

Onderstaande redeneerlijn geeft aan hoe het Rijk met nieuwe en lopende buitendijkse projecten in het IJsselmeergebied wil omgaan. Hiermee krijgen initiatiefnemers en bevoegde gezagen meer duidelijkheid en kunnen zij rekening houden met de aangekondigde wijzigingen in regelgeving:

- Klimaatverandering maakt dat we méér ruimte nodig hebben voor het water in het IJsselmeergebied. Voor situaties met te veel water en bij zeespiegelstijging. En ook bij droogte; in situaties met te weinig water is onze nationale zoetwaterbuffer van groot belang. Daarnaast vraagt de opgave voor ecologie en waterkwaliteit ruimte.
- We willen daarom niet dat buitendijkse plannen het waterbergend vermogen, de afvoercapaciteit of de zoetwaterbuffer aantasten, of dat deze plannen mogelijke maatregelen in de toekomst belemmeren dan wel het risico op schade vergroten.
- In het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro)⁸ staat nu al de hoofdregel om niet buitendijks te bouwen in het IJsselmeergebied. Op deze hoofdregel bestaan enkele uitzonderingen. Deze regelgeving wordt aangescherpt.
- De inzet daarbij is: dat wat binnendijks kan worden gerealiseerd (zoals woningen, niet-watergebonden activiteiten), zou ook binnendijks moeten worden gerealiseerd.

⁸ Dit betreft onder de Omgevingswet het Bkl: het Besluit kwaliteit leefomgeving.

- Voor kleinschalige watergebonden activiteiten aan de randen van de meren (zoals havens, strandjes en watergebonden bedrijven) blijft buitendijks ruimte omdat dit binnendijks niet kan.
- Gebruikers van buitendijks gebied zijn en blijven zelf verantwoordelijk voor schade als gevolg van hoog- of laagwater. In het IJsselmeergebied moet rekening worden gehouden met grotere peilfluctuaties en een verhoging van het peil.
- Om regio's niet te overvallen, gaat deze inzet niet gelden voor:
 - Vergevorderde projecten⁹ in het buitendijkse IJsselmeergebied. Daarvan is hier sprake als vóór publicatie van de Kamerbrief WBS:
 - het (bestemmings)plan dat voorziet in realisatie van dat project is vastgesteld of een ontwerp van dat plan ter inzage is gelegd en/of
 - de vergunning(en) die nodig is voor de realisatie van het project is verleend of het ontwerp van die vergunning(en) ter inzage is gelegd.
 - Projecten waar met het Rijk bestuurlijke afspraken over zijn gemaakt (in bijv. het BO MIRT). Voor deze projecten wordt met de regio gezocht naar maatwerkoplossingen, waarbij wel getoetst zal worden op risico's ten aanzien van bijvoorbeeld waterveiligheid en wateroverlast.

Deze redeneerlijn geldt ook voor de uiterwaarden in het rivierengebied, waarvoor in de Kamerbrief Water en Bodem sturend de keuze is opgenomen geen nieuwe bebouwing meer toe te staan.

Totdat het Barro in het IJsselmeergebied is aangescherpt worden ontwikkelingen die niet in de bovenstaande redeneerlijn passen, ontraden. Waar het gaat om projecten in het IJsselmeergebied waarvoor in het kader van de Waterwet een vergunning van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat vereist is, zal de Minister de Kamerbrief WBS en deze Kamerbrief bij de beoordeling van de vergunningaanvraag betrekken.

De redeneerlijn is besproken in het gecombineerde BO Water, bodem en VRO met bestuurders van de koepelorganisaties IPO, VNG, UvW en VEWIN, en in het Bestuurlijk Platform IJsselmeergebied. Hier is steun uitgesproken en aangegeven dat het juridisch verankeren urgentie heeft. De bestuurders van de koepelorganisaties hebben opgeroepen om zeer terughoudend te zijn met uitzonderingen en helder te zijn dat hier niet moet worden gebouwd. De zorg bestaat namelijk dat uitzonderingen leiden tot geitenpaadjes waardoor er toch wordt gebouwd. Daarnaast is aandacht gevraagd voor enkele specifieke lopende buitendijkse projecten in Flevoland van de gemeenten Almere en Lelystad. Over deze projecten loopt het gesprek met de regio Flevoland.

Het enerzijds ruimte bieden voor watergebonden activiteiten die binnendijks niet mogelijk zijn, en anderzijds ervoor zorgen dat deze uitzondering geen regel wordt, vraagt aandacht in de uitwerking en een scherpe definitie van wat wordt verstaan onder watergebonden activiteiten en kleinschalig. Ook zal voor watergebonden activiteiten, net zoals nu, een beoordeling blijven plaatsvinden op grond van de wet, daar waar een vergunning van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat is vereist.

⁹ Dit geldt nadrukkelijk alleen voor projecten in het buitendijkse IJsselmeergebied en de uiterwaarden. Buiten deze gebieden geldt dat het ruimtelijk afwegingskader wordt toegepast voor alle projecten waar op 1 januari 2025 nog geen bestemmingsplan is vastgesteld (zie Kamerbrief Water Bodem sturend d.d. 25-11-2022).

Vervolg

De redeneerlijn dient als basis voor de verdere uitwerking en de juridische verankering. Dit traject is gestart. Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) onder de Omgevingswet (nu: het Barro) wordt aangepast. Dit betreft aanpassing van regelgeving in het ruimtelijke spoor en kent een aanzienlijk langere doorlooptijd dan het vaststellen van bijv. beleidsregels. Verwacht wordt dat het Bkl in 2026 is aangepast.

Bij aanvragen in het kader van de Waterwet zal de Kamerbrief Water en Bodem sturend betrokken worden. Ook wordt onderzocht in hoeverre specifieke beleidsregels voor het IJsselmeergebied gewenst zijn ten behoeve van de vergunningverlening (vanaf 1 januari 2024 op grond van de Omgevingswet), in aanloop naar de aanpassing van het Bkl. Net als in het rivierengebied zouden deze beleidsregels kunnen worden toegepast op locaties waarvoor een vergunning van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat noodzakelijk is.

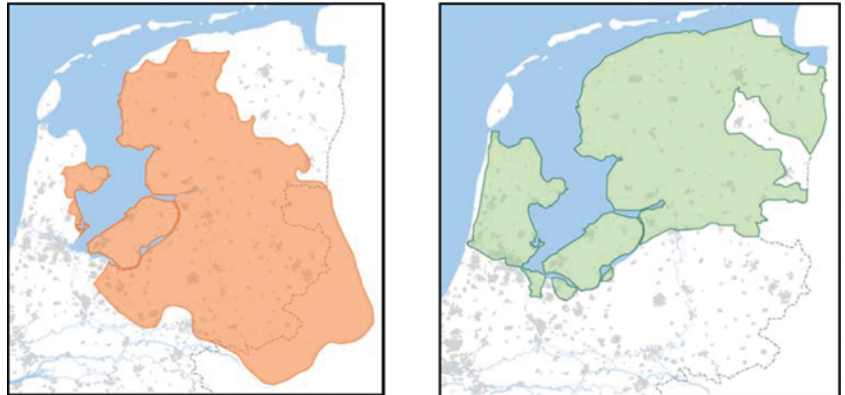
De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

Toelichting

De drie basisfuncties van het IJsselmeergebied

Ten eerste is dat de voorraad voor de zoetwatervoorziening. Het water is nodig voor drinkwater, landbouw, scheepvaart, natuur, koel-/proceswater voor de industrie, (water)recreatie, peilbeheer en doorspoeling van de polders. De zoetwaterbuffer speelt een belangrijke rol in de zoetwatervoorziening van een groot deel van Nederland in tijden van droogte (zie figuur 1). Bij weinig neerslag en weinig aanvoer van water uit de rivieren wordt de regio afhankelijk van die buffer om watertekort te voorkomen. De dreiging van watertekorten zal toenemen in de komende jaren met een veranderend klimaat en de toenemende watervraag.

Figuur 1: Links in oranje de afwatering op het IJsselmeergebied. Rechts in het groen het watervoorzieningsgebied uit de wateren van het IJsselmeergebied

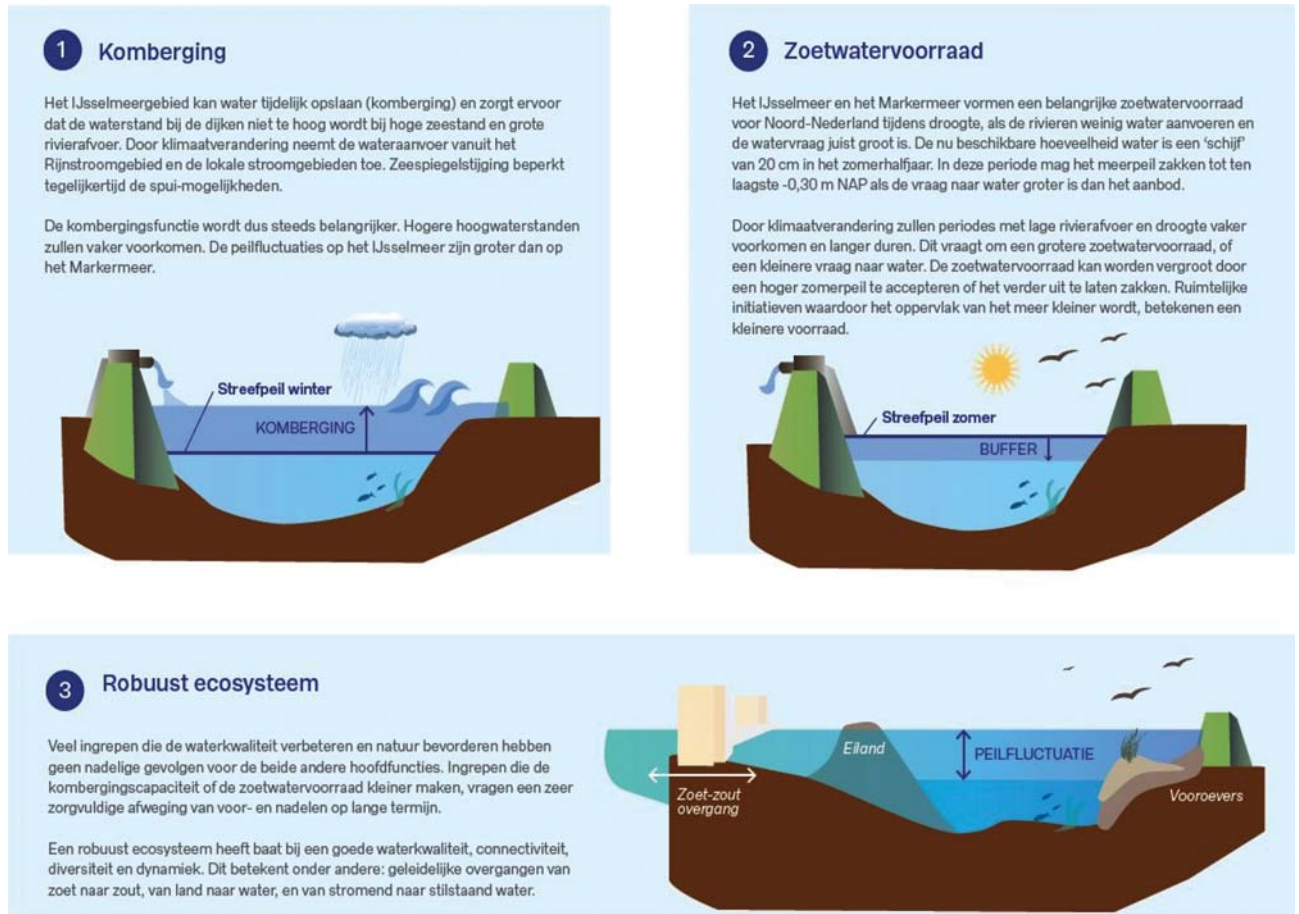


De tweede basisfunctie is het bergen van water bij neerslag en hoge rivierafvoeren. De combinatie van bergen en afvoeren via spuien en pompen zorgt voor het behoud van droge voeten in een groot gebied dat afwatert via het IJsselmeer en Markermeer. Het belang van de bergingsbuffer zal in de toekomst toenemen omdat door zeespiegelstijging de afvoermogelijkheid via spuien zal teruglopen. Met zijn omvang draagt het Markermeer voor meer dan 35% bij aan de zoetwatervoorraad en de kombergingscapaciteit van het IJsselmeergebied.

De derde functie is een goed functionerend ecologisch systeem. Dit vormt de basis voor de voedselketen en is daarmee randvoorwaardelijk voor het behalen van de wettelijke verplichtingen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Vogel- en Habitatrichtlijn (Natura2000). Het Markermeer is van groot belang voor vissen, vogels en alle andere onderdelen van het ecologisch watersysteem.

De drie basisfuncties zijn samengevat en geïllustreerd in onderstaande infographic.

Figuur 2: Infographic basisfuncties IJsselmeergebied; Komberging, Zoetwatervoorraad en Robuust ecosysteem¹



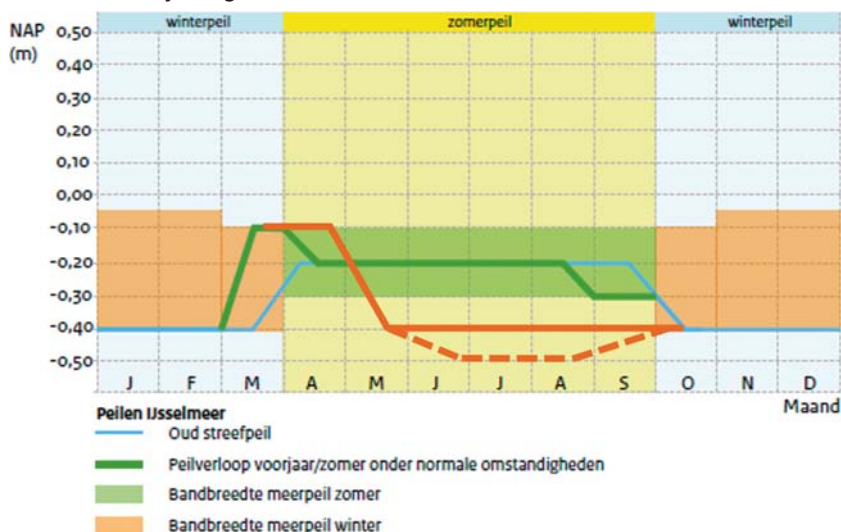
Rekenvoorbeeld: peilbesluit IJsselmeergebied

Het huidige peilbesluit¹⁰ kent in de zomerperiode een bandbreedte tussen – 0,3m NAP (ondergrens) en – 0,1m NAP (bovengrens) waarbinnen het peil mag bewegen. In de winterperiode (oktober t/m maart) wordt gestuurd op een laag peil (– 0,4m NAP) om wateroverlast te voorkomen. Vanaf het voorjaar wordt het peil verhoogd om een grotere zoetwater­voorraad ter beschikking te hebben. Het waterpeil kan in de zomer in het Markermeer en IJsselmeer variëren binnen een bandbreedte. Dat levert een zoetwaterbuffer van 20 centimeter, gelijk aan een totale zoetwater­voorraad van bijna 400 miljoen kubieke meter. Daarvan bevindt zich 140 miljoen m³ in de zoetwaterschijf van het Markermeer.

In juni van dit jaar (2023) is het waterpeil van het IJsselmeer en Markermeer opgezet tot 12,5 centimeter onder NAP, anticiperend op een aanstaande periode van droogte. Daarmee werd 7,5 cm waterschijf toegevoegd aan de zoetwatervoorraad op dat moment, een totaal van ruim 50 miljoen kubieke meter, alleen al uit het Markermeer.

¹⁰ Peilbesluit IJsselmeergebied, 14 juni 2018, RWS-2018/16279.

Figuur 3: peilverloop door het jaar heen met in oranje (extra toegevoegd) de uitputting van de buffer bij droogte.



Toekomstig zoetwatertekort uitgelegd

Er is een groeiende watervraag door onder andere (1) het remmen van bodemdaling in de veenweidegebieden (kan oplopen tot 400 miljoen m³ extra watervraag), (2) de bestrijding van verzilting aan de Afsluitdijk, (3) nieuwe watervragers als datacentra (groei tot ca. 2 m³/s) en (4) bevolkingsgroei.

Door een toenemende vraag naar water, een afnemende aanvoer via de IJssel én meer verdamping in de zomermaanden (2 tot 4 mm/dag) zal er vaker en langduriger een tekort aan zoetwater in het IJsselmeergebied ontstaan¹¹. Uit de stresstest IJsselmeergebied is gebleken dat (met Deltascenario STOOM) de regionale watervraag mogelijk verder toeneemt in 2050 met ongeveer 1000 miljoen m³ ten opzichte van circa 2000 miljoen m³ in referentiejaar 2017¹². STOOM is een het Deltascenario met grote klimaatverandering en sterke groei van economie en bevolking. De direct beschikbare bufferschijf (400 miljoen m³) van het gehele IJsselmeergebied is dus slechts 1/5^e van de huidige watervraag en zal in het STOOM-scenario eens in de 5 jaar volledig worden gebruikt. Momenteel zakt het peil eens in de 20 jaar verder uit dan - 0,30 cm NAP. Een regionaal watertekort kan volgens de berekeningen van de stresstest in een zeer droog jaar oplopen tot 53% van de regionale watervraag in het gesimuleerde zomerhalfjaar (> 1500 miljoen m³). Dit is een watertekort van bijna het viervoudige van de huidige bufferschijf. Verzilting vormt daarnaast een bedreiging voor de kwaliteit van de zoetwatervoorraad: doorspoeling als gevolg van verzilting kan in combinatie met zeespiegelstijging ook een grotere claim gaan leggen op de zoetwatervoorraad (momenteel 40 m³/s tijdens droogte). Dat is reeds ondervonden in de droge zomers sinds 2018.

Buitendijkse gebieden

Op onderstaande afbeelding staan de buitendijkse gebieden (land, in rood) van het IJsselmeergebied. Deze gebieden zijn kwetsbaar voor

¹¹ <https://www.deltaprogramma.nl/documenten/publicaties/2023/02/14/verkennde-systeemanalyse-ijsselmeergebied---december-2022>.

¹² <https://www.deltaprogramma.nl/documenten/publicaties/2021/04/20/bestuurlijke-samenvatting-stresstest-zoetwater---ijsselmeer>.

wateroverlast bij hoge waterstanden en door scheefstand bij harde wind of storm. Het water zelf (blauw) is ook buitendijks gebied.

Figuur 4: in rood zijn de buitendijkse gebieden van het IJsselmeergebied aangegeven. Deze gebieden staan onder invloed van het peil van de wateren en zijn niet beschermd door een waterkering.

