



Beleidskader beheer Oostvaarders- plassen

Bijlage 2 Achtergronddocument bij
bouwstenennotitie

Opdrachtgever:
Provincie Flevoland
Arnhem, 12 september 2017

Ons kenmerk 1017242-004/hpo/bpe



K
PLUS
V



Beleidskader beheer Oostvaarders- plassen

*Bijlage 2 Achtergronddocument bij
bouwstenennotitie*

Opdrachtgever:
Provincie Flevoland
Arnhem, 12 september 2017

Ons kenmerk 1017242-004/hpo/bpe

Contactpersoon:
Henry Potman
+31 6 27 08 55 04
potman@kplusv.nl



Inhoud

1	Inleiding	5
2	Initiatiefvoorstel Richtinggevende uitspraken beleidskader beheer Oostvaardersplassen	6
3	Kader en bestaand beleid	8
3.1	Kader Natura 2000	8
3.2	Het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen	8
3.3	Beheerplan Natura 2000 Oostvaardersplassen	10
3.4	Managementplan Oostvaardersplassengebied	14
3.5	Programma Nieuwe Natuur	15
3.6	Nationaal Park Nieuw Land	16
4	Ontwikkeling natuurwaarden in de Oostvaardersplassen	19
5	Juridisch kader	23
5.1	Europees kader	23
5.2	Nationale wet- en regelgeving	23
5.3	Bescherming en bevoegdheden	24
5.4	Beleids- en afwegingsruimte voor provinciale organen	26
5.5	Juridische mogelijkheden voor toekomstig beleid	27
6	Ontwikkelingen in de omgeving	29
	Onze contactgegevens	35

Bijlagen

Bijlage 1	Vogelsoorten	34
-----------	--------------	----



1 Inleiding

Dit document is het achtergronddocument voor de bouwstenennotitie voor het op te stellen Beleidskader Oostvaardersplassen. Het beleidskader wordt opgesteld door de onafhankelijke commissie (...) en wordt als advies aangeboden aan Gedeputeerde Staten van Flevoland. Het achtergronddocument bevat informatie die de uitgangspunten en context vormen voor de bouwstenennotitie, het werk van de commissie en het beleidskader zelf. Dit document bevat informatie over:

- de richtinggevende uitspraken beleidskader beheer Oostvaardersplassen die zijn gedaan door Provinciale Staten van Flevoland en de aanleiding vormen voor de opstelling van het beleidskader;
- de beleidscontext, bestaande uit het Natura 2000 kader, het beheerplan Natura 2000, het managementplan grote grazers van Staatsbosbeheer en het voornemen om te komen tot een nationaal Park Nieuw Land;
- de ontwikkeling van natuur- en landschapswaarden in de Oostvaardersplassen;
- het juridisch kader voor de bevoegdheden van betrokken partijen en te nemen maatregelen;
- de ontwikkelingen in de omgeving van de Oostvaardersplassen die van invloed kunnen zijn op het beheer van het natuurgebied.



2 Initiatiefvoorstel Richtinggevende uitspraken beleidskader beheer Oostvaardersplassen



Provinciale Staten van Flevoland hebben op 8 februari 2017 een initiatiefvoorstel van VVD en SGP aangenomen waarin de Staten richtinggevende uitspraken doen voor de opstelling van een Beleidskader beheer Oostvaardersplassen.¹ De Staten beogen met de uitspraken en het op te stellen beleidskader een optimaal functionerend Oostvaardersplassengebied met brede maatschappelijke waardering met daarbij een flora- en faunabeheer dat passend is bij de huidige gebiedsgrootte van dé Oostvaardersplassen. Daarbij is het dierenwelzijn goed geborgd en het aantal grote grazers in evenwicht met de ecologische draagkracht van het voor de grazers opengesteld gebied.

De Staten hebben uitgesproken dat als primaire hoofddoelstelling geldt dat de Oostvaardersplassen een vogelnatuurreservaat zijn. De te nemen beheersmaatregelen staan volgens de Staten allen ten dienste van deze hoofddoelstelling.

De inhoudelijke richtinggevende uitspraken luiden als volgt:

- a) Het beheer moet de Natura 2000-doelstellingen tenminste positief ondersteunen c.q. bevorderen en in elk geval niet hinderen of tenietdoen. Het centraal stellen van de Natura 2000-doelstellingen betekent dat de grote grazers daarbij mogelijk ondersteunend zijn en de omvang van de kudde daarvan geen doel op zich is. Een eventuele afname van het aantal grote grazers kan het gevolg zijn.
- b) Het beheer van het Oostvaardersplassen-gebied moet zijn afgestemd op het beleid van het nieuw op te richten Nationale Park Nieuw Land.
- c) Het beheer moet leiden tot een toeristisch aantrekkelijk natuurgebied met een flora die behoort bij een polderlandschap, passend bij de natuurdoelenkaart en de doelstellingen van Natura 2000. Dit geldt niet alleen voor een klein gedeelte maar het hele gebied moet een etalagegebied zijn. Ook de fauna moet zo veel mogelijk in evenwicht zijn met de ecologische draagkracht van het gebied.
- d) Het gebied zal zoveel als mogelijk opengesteld moeten zijn. Het beheer is gericht op bezoekmogelijkheden gedurende praktisch het hele jaar door opengesteld gebied. Meer en betere wandel- en fietsroutes moeten tot stand komen. De ingangen die zijn voorgesteld moeten in verbinding staan met elkaar en dusdanig gepland zijn dat de flora en fauna (o.a. de grote grazers) ook zijn/haar rustpunten hebben maar op niet al te grote afstanden zichtbaar moet zijn.
- e) Het beheer dient rekening te houden met de huidige gebiedsgrootte. In 2006 en 2010 heeft de ICMOII-commissie voorstellen gedaan om het dierenwelzijn in de Oostvaardersplassen te bevorderen. De voorgestelde forse gebiedsuitbreiding voor alle grazers is niet uitgevoerd en dit heeft consequenties voor het beheer. Dit dient in beeld te worden gebracht en zal leiden tot heroverweging van de ICMO-II-maatregelen die daaraan gekoppeld zijn.
- f) Bij het beheer wordt rekening gehouden met de gevolgen van de uitbreiding van de luchthaven Lelystad.

De Staten voegen daaraan toe dat de richtinggevende uitspraken voor het beleidskader door het college van Gedeputeerde Staten, voor zover het Europees en Nationaal beleid en regelgeving

¹ Provinciale Staten van Flevoland, Initiatiefvoorstel Richtinggevende uitspraken Beleidskader beheer Oostvaardersplassen. Statenvergadering 8 februari 2017. 5 januari 2017. Registratienummer 2016541.

hiervoor ruimte bieden, worden gehanteerd bij de uitvoering van zijn taken én bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.

Er dient een beleidskader te worden opgesteld onder meer om de richtinggevende uitspraken nader in te vullen en aan te scherpen opdat Staatsbosbeheer als beheerder van het gebied kan komen tot een aangepast beheerplan dat door Provinciale Staten toetsbaar is aan het vast te stellen beleidskader. Gedeputeerde Staten dienen een commissie in te stellen die de provincie begeleidt bij de opstelling van het beleidskader. Met de instelling van de commissie wordt tevens invulling gegeven aan de zogenaamde "review", zoals bedoeld in de overdrachtsovereenkomst tussen de Staatssecretaris van Economische Zaken en Gedeputeerde Staten van Flevoland.



3 Kader en bestaand beleid

In dit hoofdstuk schetsen wij het bestaande kader, beleidskader en beleid voor de Oostvaardersplassen. Het gaat om:

- het kader van Natura 2000;
- het gebied;
- Beheerplan Natura 2000;
- Managementplan van Staatsbosbeheer
- Programma Nieuwe Natuur
- ontwikkeling Nationaal Park Nieuw Land.

3.1 Kader Natura 2000

De Oostvaardersplassen maken deel uit van het Europese Natura 2000-netwerk. De lidstaten van de Europese Unie hebben afgesproken om de achteruitgang van de biodiversiteit te stoppen. Belangrijke instrumenten om dit doel te realiseren, zijn de Europese Vogelrichtlijn en Europese Habitatrichtlijn. In deze richtlijnen is bepaald dat er een netwerk gerealiseerd moet worden van natuurgebieden van Europees belang: Natura 2000. De staatssecretaris van EZ heeft in 2009 de Oostvaardersplassen aangewezen als een van de 160 Natura 2000-gebieden in Nederland. In het kader van de Europese Vogelrichtlijn zijn voor het gebied 31 vogelsoorten (broedvogels en niet-broedvogels) aangewezen. Het gaat in het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen om de bescherming en instandhouding van deze vogelsoorten en hun leefgebied.

In het Europese Natura 2000 netwerk behoren de Oostvaardersplassen tot het landschapstype 'Meren en Moerassen', categorie B 'Zeeklei'. Per landschapstype is de landschappelijke kernopgave uitgewerkt in meerdere specifieke kernopgaven. Voor de Oostvaardersplassen zijn dat:

- Voldoende ruiplaatsen en rustgebieden voor watervogels.
- Herstel van grote oppervlakten/brede zones overjarig riet, inclusief waterriet, door herstel van natuurlijke peildynamiek en het tegengaan verdroging t.b.v. rietvogels.
- Plas-dras situaties voor smienten en broedvogels.

Naast het beschermen van natuurwaarden gaat het in het Nederlands natuurbeleid ook om het verenigen van economie en ecologie en het ruimte bieden aan recreatie. Het gaat in het natuurbeleid om het creëren van een mooi landschap om in te wonen, te werken en te recreëren. Het gaat om het realiseren van een balans tussen deze gebruiksfuncties. De mens moet natuur kunnen beleven, terwijl dieren in rust hun jongen kunnen grootbrengen.

Voor de Natura 2000-gebieden dienen beheerplannen te worden opgesteld waarin is opgenomen wat de instandhoudingsdoelen zijn en wat de maatregelen zijn om die instandhoudingsdoelen te realiseren.

3.2 Het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen

De Oostvaardersplassen beslaat circa 5480 hectare. Het gebied wordt begrensd door de Oostvaardersdijk, Knardijk, spoorlijn Almere-Lelystad (spoorsloot) en de gemeentegrens van Almere. Het gebied is omrasterd. Binnen dit raster liggen ook het Oostvaardersbos en een deel van het Kotterbos, die echter niet tot het Natura 2000-gebied behoren. De begrenzing van het Natura 2000-gebied valt samen met het in 1986 aangewezen Beschermd Natuurmonument Oostvaardersplassen.

De Oostvaardersplassen wordt omgeven door andere natuurgebieden, te weten het Markermeer, de ecozone de Vaart, het Oostvaardersbos (125 ha), het Kotterbos (340 ha), het Oostvaardersveld (328 ha) en de Hollandse Hout (983 ha). De bosgebieden hebben een functie

als bufferzone en overgangsgebied naar het omliggende grootschalige agrarische gebied en naar het stedelijke gebied van Almere en Lelystad. Deze gebieden maken geen deel uit van het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen.

Het gebied is eigendom van Staatsbosbeheer.



Figuur 1. Ligging en begrenzing Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen (Bron: Beheerplan Natura 2000 Oostvaardersplassen, 2015)

Het natuurgebied bestaat uit een moerasdeel en een droger, grazig deel. In het moerasdeel (ongeveer 3600 hectare) komen een paar grote, ondiepe plassen voor (Grote Plas, Keersluisplas, Hoekplas, Krentepas en Aalscholverbosplassen), waarlangs soms stroken met moerasvegetatie zijn die overgaan in uitgestrekte rietvelden. Verspreid in de rietvelden staan wilgen en kleine wilgenbossen. Dit moerasdeel wordt bevolkt door diverse soorten vogels. Het moerasdeel kent een oostelijk en een westelijk compartiment. Aan het moerasdeel grenst een droger, grazig deel (ongeveer 1880 hectare), dat daarvan wordt gescheiden door een kade. In het grazige deel van de Oostvaardersplassen komen weidse, droge en vochtige tot natte graslanden voor met hier en daar poelen. Er zijn ook graslanden met wilgen.

Het moerasdeel en het grazige deel van de Oostvaardersplassen vormen een ecologisch en functionele eenheid. Tienduizenden niet-broedende ruiende grauwe ganzen scheppen met hun vraat aan riet een mozaïek van open water en begroeiing in het moerasdeel, waar veel vogelsoorten in leven. De ruiende grauwe ganzen verzamelen zich voor en na de vleugelrui in graslanden in het grazige deel. Voldoende voedsel in die periode is belangrijk voor de ganzen.

Door inklinking van de bodem na drooglegging van het grazige deel doet zich de bijzondere omstandigheid voor dat het waterpeil in het moerasgedeelte hoger ligt dan in het grazige deel. Er zijn kaden en aflatpunten aangelegd om te voorkomen dat het moerasgebied als het ware leeg loopt.

In het grazige deel van de Oostvaardersplassen zijn grote kudden heckrunderen, konikpaarden en edelherten en grote zwermen ganzen beeldbepalend. De grote grazers zorgen voor het in stand houden van de graslanden en grazige oevers van de poelen.



Onderdeel van de Ecologische Hoofdstructuur/het Natuurnetwerk Nederland

Het Oostvaardersplassengebied is prioritair gebied binnen de ecologische hoofdstructuur of wel genoemd het Natuurnetwerk Nederland. De in deze paragraaf genoemde gebieden zijn in dat verband aangeduid als waardevolle gebieden. Binnen het netwerk staan de natuurwaarden voorop en zet de provincie zich samen met gebiedspartners in voor bescherming en verbetering van de kwaliteit van flora en fauna. Inzet is een gevarieerde natuur die aansluit bij de Flevolandse bodem- en milieuomstandigheden. Binnen het netwerk is ruimte voor economische ontwikkelingen wanneer deze zo zijn in te passen dat het de natuur verbetert en versterkt.

Provinciale Staten hebben in de Verordening voor de fysieke leefomgeving regels voor dit gebied vastgelegd. De verordening regelt onder meer dat een ruimtelijk plan of besluit voor een gebied binnen of nabij de aangewezen ecologische hoofdstructuur mede strekt tot bescherming, instandhouding en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van dat gebied. Zo'n plan of besluit maakt geen activiteiten mogelijk (bijvoorbeeld economische of recreatieve ontwikkelingen) die per saldo leiden tot een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden van het gebied, tot een significante vermindering van de oppervlakte van het gebied.²

Milieubeschermingsgebied voor stilte

Een deel van het moerasdeel en een deel van het grazige deel zijn in de Verordening voor de Fysieke leefomgeving aangewezen als milieubeschermingsgebied voor stilte. De verordening bevat de begrenzing van het gebied en regels: richtwaarden, verbodsbepalingen, vrijstellingen en bepalingen voor ontheffing door Gedeputeerde Staten.³

3.3 Beheerplan Natura 2000 Oostvaardersplassen

Ten tijde van de aanwijzing van het gebied als Natura 2000-gebied was de minister/staatsecretaris (LNV/EL&I/EZ) als bevoegd gezag verantwoordelijk voor het beheerplan. Dienst Landelijk Gebied van het ministerie en Staatsbosbeheer hebben het beheerplan opgesteld. De staatssecretaris van het ministerie van Economische Zaken op 14 oktober 2015 het beheerplan Natura 2000 Oostvaardersplassen vastgesteld nadat Gedeputeerde Staten van Flevoland op 17 september 2015 hebben hadden ingestemd met het beheerplan.

In het beheerplan is beschreven met welke maatregelen die instandhoudingsdoelen bereikt moeten worden. Uitgangspunt daarbij is dat het beheer van het gebied zich niet alleen richt op zorg voor de natuur, maar de beschermende functie waar mogelijk ook combineert met andere functies en recreatief medegebruik van het gebied. Het gaat zowel om beschermen als om gebruiken en beleven.

In het beheerplan worden de instandhoudingsdoelen en de instandhoudingsmaatregelen uitgewerkt. Het beheerplan is een kader voor vergunningverlening in het kader van de Wet natuurbescherming. Het beschrijft de activiteiten die mogelijk van invloed zijn op de instandhoudingsdoelen en neemt daarvoor beheermaatregelen of maakt ze vergunningplichtig.

Kernopgaven

In het beheerplan wordt de landschappelijke kernopgave geformuleerd voor de Oostvaardersplassen:

² Provincie Flevoland, Verordening voor de Fysieke leefomgeving 2012, titel 10.

³ Provincie Flevoland, Verordening voor de Fysieke leefomgeving 2012, titel 4.4, Bijlage IV, kaart 4.6

'Behoud en herstel van samenhang tussen slaapplekken en foerageergebieden in het bijzonder voor grasetende watervogels en meervleermuizen. Voor afgesloten zeearmen en randmeren behoud van de specifieke betekenis van de verschillende onderdelen voor habitattypen en vogels. Herstel van mozaïek van verlandingsstadia van open water tot moerasbos en herstel van gradiënt watertypen (inclusief brak) met name in de deellandschappen Laagveen'.⁴



De specifieke kernopgaven luiden:

1. Voldoende ruiplaatsen en rustgebieden voor watervogels.
2. Herstel van grote oppervlakten/brede zones overjarig riet, inclusief waterriet, door herstel van natuurlijke peildynamiek en het tegengaan verdroging t.b.v. rietvogels.
3. Plas-dras situaties voor smienten en broedvogels.

De tweede en derde kernopgave impliceren ook een wateropgave.

Instandhoudingsdoelen

In het beheerplan zijn algemene instandhoudingsdoelen uit het Aanwijzingsbesluit van de staatssecretaris opgenomen alsmede specifieke instandhoudingsdoelen per aangewezen vogelsoort uit de Vogelrichtlijn. De algemene doelen zijn:

1. behoud en indien van toepassing herstel van de bijdrage van het Natura 2000-gebied aan de ecologische samenhang van Natura 2000 zowel binnen Nederland als binnen de Europese Unie;
2. behoud en indien van toepassing herstel van de bijdrage van het Natura 2000-gebied aan de biologische diversiteit en aan de gunstige staat van instandhouding van natuurlijke habitats en soorten binnen de Europese Unie, die zijn opgenomen in bijlage I of bijlage II van de Habitatrichtlijn. Dit behelst de benodigde bijdrage van het gebied aan het streven naar een op landelijk niveau gunstige staat van instandhouding voor de habitattypen en de soorten waarvoor het gebied is aangewezen;
3. behoud en indien van toepassing herstel van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied, inclusief de samenhang van de structuur en functies van de habitattypen en van de soorten waarvoor het gebied is aangewezen;
4. behoud en indien van toepassing herstel van de op het gebied van toepassing zijnde ecologische vereisten van de habitattypen en soorten waarvoor het gebied is aangewezen.⁵

Grote herbivoren (grazers)

In het beheerplan wordt expliciet een relatie gelegd tussen de Natura 2000-doelen en de grote herbivoren. Vanaf 1983 zijn de grote herbivoren heckrund, konikpaard en edelhert geïntroduceerd in de Oostvaardersplassen om op een natuurlijke manier te zorgen voor kort grasland voor foeragerende ganzen. Omdat natuurlijke processen een belangrijke rol spelen in de natuurlijke waarden van het ecosysteem van de Oostvaardersplassen, werden de grote herbivoren steeds meer erkend als onderdeel van het ecosysteem in plaats van als beheermaatregel. Dit is in 1996 geformaliseerd door de toenmalige minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, door de grote herbivoren te classificeren als wilde dieren. In het Natura 2000-beheerplan worden de grote herbivoren beschouwd als een integraal onderdeel van het ecosysteem met een zelfstandige waarde. Voor Natura 2000 en de grote herbivoren zijn de doelen concreet gemaakt en in de Tweede Kamer vastgesteld. De Natura 2000-doelen zijn Europees en daarmee prioritair ten opzichte van de doelen voor de grote herbivoren.

Voor deze grote grazers is het beheer en het welzijnsaspect van belang. Om het beheer en het dierenwelzijn van de grote herbivoren in de Oostvaardersplassen te beoordelen werd in 2005 en

⁴ Beheerplan Natura 2000 Oostvaardersplassen, 2015, p. 18.

⁵ Idem p. 19.

2010 een *International Commission on Management of the Oostvaardersplassen* (ICMO1 en ICMO2) ingesteld. ICMO2 heeft een integraal pakket van aanbevelingen opgesteld.

Op basis van het advies van ICMO2 heeft Staatsbosbeheer samen met een door de staatssecretaris ingestelde Beheersadviescommissie een managementplan opgesteld.⁶ In dit managementplan staat omschreven welke doelstellingen Staatsbosbeheer voor de Oostvaardersplassen in de toekomst hanteert en op welke wijze Staatsbosbeheer deze wil bereiken. Ook de beheermaatregelen ten aanzien van de grote herbivoren worden hierin beschreven. Zie paragraaf 2.5 van dit achtergronddocument.



Realisatie instandhoudingsdoelstellingen

De status van Natura 2000-gebied dwingt ertoe dat de specifieke instandhoudingsdoelen op grond van de Vogelrichtlijn worden gerealiseerd. In het beheerplan wordt gesignaleerd dat de doelen bij voortzetting van het beheer dat voorafging aan het beheerplan, niet worden gerealiseerd. De ecologische vereisten voor een goede staat van instandhouding van de Natura 2000-soorten, worden niet voldoende vervuld, doordat een aantal sleutelfactoren/processen in de Oostvaardersplassen niet op orde is in de verschillende delen van het gebied en de omgeving van het gebied.

Hele gebied

- Connectiviteit tussen de wateren binnen en buiten de Oostvaardersplassen ontbreekt en daarmee de mogelijkheid tot vismigratie.

Moerasdeel:

- Er is onvoldoende meerjarige waterpeildynamiek, die kan leiden tot een spontane, meerjarige waterstandverlaging gevolgd door herinundatie, met als gevolg opeenvolgende 'boosts' van vogelsoorten vanwege een 'reset' van de vegetatieontwikkeling en visfauna.
- Er is onvoldoende jaarlijkse en seizoenale peildynamiek.
- Er is onvoldoende dagelijkse/wekelijkse peildynamiek door windwerking.
- Het bovenpeil in het westelijke compartiment van het moerasdeel is te hoog afgesteld voor een aantal vogelsoorten; aanwezige heterogeniteit in het microreliëf wordt zodoende niet optimaal benut.
- In het oostelijke compartiment is de dynamiek van slibtransport sterk afgenomen, waardoor de oevers 'verstard' zijn.

Grazige deel:

- Het aantal relatief grote, voor de lepelaar geschikte poelen in het grazige deel is mogelijk te gering. Geïsoleerde poelen bevatten geen geschikte prooidieren.
- De huidige begrazingsdynamiek van de grote herbivoren in het grazige deel bevoordeelt een flink aantal aangewezen soorten (waaronder de sleutelsoort grauwe gans), maar voldoet tegelijkertijd niet of slechts gedeeltelijk voor enkele andere soorten (blauwe kiekendief, dodaars en porseleinhoen).

Omgeving van het gebied:

- Het huidige landgebruik rondom de Oostvaardersplassen is veel minder gunstig voor de blauwe kiekendief dan in het verleden. Een uitzondering vormen de percelen met een speciaal op kiekendieven gericht beheer. Beheer eenzijdig gericht op veldmuizen is hier wel een knelpunt.

⁶ Staatsbosbeheer. Managementplan Oostvaardersplassengebied 2011 - 2015. Uitwerking en implementatie van ICMO2 maatregelen, monitoring en communicatie, 2013.

Maatregelen

Om de sleutelprocessen te verbeteren zijn maatregelen nodig. Er worden in het beheerplan maatregelen voor de drie deelgebieden voorgesteld. In het beheerplan zijn de volgende maatregelen opgenomen:⁷

1. Waterstandsverlaging en herinundatie, nieuw aflaatwerk en ruimte opening in de Drempel

Er wordt een 'herstart' gecreëerd van de vegetatieontwikkeling en visfauna in het moerasdeel door middel van actieve waterstandverlaging, doorgraven van de 'drempel' tussen het westelijke en oostelijke compartiment en een herinundatie. Deze ingrepen beïnvloeden de aantallen moeras- en watervogels.

2. Aanpassing van het bovenpeil na klink

Er worden randvoorwaarden gecreëerd voor een regenmodel met een maximale seizoens- en jaarlijkse peildynamiek (peil 's winters relatief hoog, 's zomers uitzakkend). Dit wordt gerealiseerd door de aanpassing van het aflaatwerk aan de zuidwestzijde van het moerasdeel. Het aflaatwerk wordt gewijzigd in een stuw die een langzame uitzakking van het peil in het zomerhalfjaar bewerkstelligt, met een bovenpeil dat (in ecologische zin) is afgestemd op de hoogteligging van de bodem van zowel het westelijk als het oostelijk compartiment na waterstandverlaging.

3. Aanleg vispassages

De aanleg van vispassages is met name bedoeld voor de intrek van meerjarige driedoornige stekelbaarzen in het voorjaar, waardoor poelen en plassen (ook) in het broedseizoen al voldoende voedsel bevatten voor de lepelaars en zij minder afhankelijk worden van extern gelegen foerageergebieden. Dat geldt naar verwachting ook voor andere viseters.

4. Optimalisatie peildynamiek waterlanden

Het functioneren van de waterlanden als 'overstromings- en begrazingsvlakte' als foerageergebied voor waadvogels en eenden. Deze maatregel is al uitgevoerd. De kade is hersteld.

5. Aanleg poelen in grazige delen met al dan niet eilandjes in poelen

Doel is het realiseren van extra broedgebied voor dodaars en foerageergebied voor reigerachtigen en lepelaar. Door de aanleg van poelen met onbegraasde eilanden profiteren ook andere soorten als roerdomp en porseleinhoen mee.

6. Inrichting open plekken in Kotterbos en bermbeheer

Doel is het realiseren van foerageergebied voor de blauwe en bruine kiekendief. Deze maatregelen liggen buiten het begrensde Natura 2000-gebied. In het beheerplan is aangegeven dat de inrichting van het Kotterbos een bijdrage kan leveren, daarnaast wordt er gesproken over faunaranden en bermbeheer

7. Introductie van Kiewpootkreeft en Noordse Woelmuis

Doel is het realiseren van stapelvoedsel voor kiekendief en lepelaar middels respectievelijk Noordse Woelmuis en Kiewpootkreeft.

⁷ Beheerplan Natura 2000 op cit., en zie ook Provincie Flevoland en Staatsbosbeheer. Strategisch projectplan. Uitvoering Natura 2000 beheerplanmaatregelen Oostvaardersplassen, z.j.

In het Strategisch projectplan staan de maatregelen concreet genoemd



1. Moeras reset

Dit is de belangrijkste maatregel uit het Natura 2000-beheerplan en richt zich op de regeneratie van de rietvegetatie = groter en vitaler rietmoeras: regeneratie van een nader te bepalen omvang rietvegetatie waarvan een deel overjarig riet. Daarnaast wordt tijdelijk een meer gevarieerde visstand nagestreefd.

2. Aanleg V-stuw

Doel is de ontwikkeling en realiseren van een kunstwerk wat het natuurlijk waterpeildynamiek versterkt. Dit om de kwaliteit van het rietmoeras te versterken.

3.4 Managementplan Oostvaardersplassengebied

Het dierenwelzijn van de grote grazers maakt geen onderdeel uit van het Beheerplan Natura 2000, maar valt onder het managementplan. Het Managementplan Oostvaardersplassengebied 2011-2015 is opgesteld door Staatsbosbeheer en de Beheersadviescommissie die door de staatssecretaris is ingesteld om toe te zien op het beheer van het gebied. Het managementplan is opgesteld om de adviezen van de internationale adviescommissie ICMO2 uit te voeren. De werking van het plan is tot op heden (2017) telkens verlengd.

De essentie van het managementplan/ICMO2 om dierenwelzijn te borgen betreft:

- vroeg reactief beheer (afschot dieren met zwakke conditie) uitvoeren op de grote grazers;
- zorgen voor voldoende beschuttingsmogelijkheden voor de dieren.

Maatregelen

Het managementplan bevat diverse maatregelen. Het plan noemt maatregelen voor de winter 2010-2011. Die maatregelen zijn gerealiseerd.

Daarnaast noemt het plan voor de middellange en langere termijn uit het ICMO-advies:

- Implementeer de verbeterde strategie vroeg reactief beheer.
- Stel het Hollandse Hout in de winter open.
- Stel het Kotterbos het hele jaar open.
- Evalueer de ervaring met Kotterbos en Oostvaarderswissel om te zien of de Hollandse Hout op permanente basis opengesteld kan worden.
- Neem de noodzakelijke stappen om de 120 meter brede strook (Oostvaarderswissel) voor edelherten en later voor konikpaarden en Heckrunderen open te stellen.
- Vermijd bijvoeren of contraceptie.
- Implementeer het watermanagementplan.
- Zet het stakeholdersplatform voort en de wetenschappelijke adviesraad.

Aanvullend noemt het managementplan:

- aanplant van aangelegde schuilrichels en stekelstruiken voor extra beschutting en kiem voor meer vegetatie;
- toevoegen van een groter stuk Kotterbos als beschuttingsgebied;
- herstructureren van bestaande bosgebieden (Kotterbos, Oostvaardersbos en Driehoek) om andere boomsoorten in te brengen en stekelstruiken;
- creëren extra plekken natuurlijke beschutting;
- verbreden bestaande onderdoorgang Kotterbos.

Het Staatsbosbeheer gebiedsmanagement blijft inzetten op een uitbreiding van de beschutting voor de grote grazers en op een vroegtijdig afschot van dieren die het risico lopen om in een toestand van langdurig lijden terecht te komen. Het lange termijn management zal in belangrijke

mate bepaald worden door het besluit om de Oostvaarderswissel wel of niet open te stellen. Er wordt voorts vanuit gegaan dat er in de toekomst een vorm van een verbinding met het Horsterwold gerealiseerd zal worden.

Monitoring

In het managementplan wordt voorts aangegeven wat zal worden gemonitord in het licht van zicht op realisatie van doelen van de Oostvaardersplassen. Er worden drie niveaus onderscheiden in de monitoring voor:

1. de beheerdoelen om in het beheer te kunnen (bij)sturen;
2. communicatie/acceptatie van beheermaatregelen in de maatschappij;
3. wetenschappelijk onderzoek en begrip van het ecosysteem/soorten.

Er wordt een relatie gelegd tussen monitoring en de managementdoelen.

1. Conditie grote grazers: effectiviteit en aanscherping van afschotprotocol, inzicht in wisselwerking grazers, voedsel en omgevingsomstandigheden.
2. Verspreiding grote grazers door het gebied en gebruik van beschuttingsmogelijkheden: uitvoering afschotprotocol en ontwikkeling beschuttingsarealen.
3. Impact op de vegetatie (inclusief nieuwe bosgebieden): kwaliteit beschutting, aandeel winterbiotop en ontwikkeling biodiversiteit.
4. Inplanten van de richels in de Oostvaardersplassen met stekelstruiken: optimaliseren beschuttingseffect en verhoging biodiversiteit.
5. Vogelmonitoring: handhaven van RIZA-tellingen, bereiken Natura 2000-doelen.
6. Watermanagement: bereiken Natura 2000-doelen en ontwikkelen biodiversiteit.
7. Communicatie: transparantie en draagvlak voor managementdoelen verhogen.

Verlenging van de werking van het Managementplan

Het Managementplan 2011-2015 is tot op heden telkens verlengd. Bij de verlenging eind 2016 is opgemerkt dat:

- het vroeg reactief beheer wordt voortgezet;
- de ICMO2 beschuttingsmaatregelen zijn ingevoerd;
- communicatie over het gebied wordt voortgezet;
- Staatsbosbeheer voort gaat met het betrekken van het publiek; zij is transparant over het beheer, overlegt met de omliggende gemeenten en biedt mogelijkheden voor educatie en onderzoek.⁸

3.5 Programma Nieuwe Natuur

In 2013 is provincie Flevoland gestart met het programma Nieuwe Natuur. De provincie heeft ondernemers, bewoners, terreinbeherende organisaties en gemeenten uit Flevoland gevraagd om met plannen voor de creatie van nieuwe natuur te komen. De verbinding tussen mens en natuur en natuur dicht bij de mensen waren daarbij belangrijke thema's.

Staatsbosbeheer heeft projectvoorstel voor vier gebieden, waaronder de Oostvaardersplassen, ingediend dat is gehonoreerd: Flevoland met een plus.⁹ De subtitel van het voorstel voor de Oostvaardersplassen luidt: Iedereen is welkom.

Met het Programma Nieuwe Natuur wil Staatsbosbeheer bijdragen aan de uitwerking van een deel van de opgaven rond het Oostvaardersplassengebied. De realisatie van nieuwe natuur is voorzien in de randen van het Oostvaardersplassengebied waarbij de compensatieopgave voor kiekendief een duurzame invulling krijgt en het gebied beter beleefbaar wordt voor de mens. De randzones worden verder ontwikkeld en uitgebreid. De zichtbaarheid en beleefbaarheid van het gebied

⁸ Staatsbosbeheer, Managementplan Oostvaardersplassen 2017, december 2016.

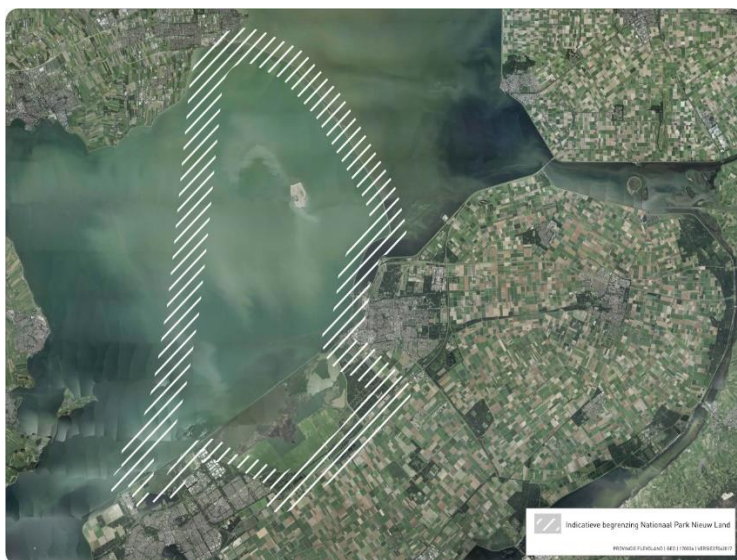
⁹ Staatsbosbeheer, Flevoland met een plus. Nadere uitwerking. z.j.



nemen toe door 'vensters' naar het Oostvaardersplassengebied. Het centrale gebied aan de Trekweg wordt de etalage van de Oostvaardersplassen. De kiekendiefcompensatie krijgt een definitieve plek in deze zone die foerageergebied voor de soort wordt. Het bosgebied Hollandse Hout bij Lelystad krijgt in het voorstel een kwaliteitsimpuls door de inrichting gevarieerder te maken. Zo ontstaat er een groot samenhangend gebied waar op een natuurlijke manier sprake is van zonering.

3.6 Nationaal Park Nieuw Land

Er is een Plan van aanpak opgesteld voor een Masterplan voor de realisatie van het Nationaal Park Nieuwland (NPNL).¹⁰ Het Rijk is verantwoordelijk voor de aanwijzing en begrenzing van Nationale Parken. De minister kan op verzoek van gedeputeerde Staten van een provincie een gebied aanwijzen (artikel 8.2 Wet natuurbescherming). In 2015 is een haalbaarheidsonderzoek voor het Nationaal Park Oostvaardersplassen gepubliceerd in opdracht van de provincie



Figuur 2 Globale begrenzing Nationaal Park Nieuw Land

Flevoland. In 2016 is de scope gewijzigd naar het Nationaal Park Nieuw Land (NPNL). Het NPNL bestaat uit Oostvaardersplassen, Lepelaarplassen, Marker Wadden en het Markermeer. Het Nationaal Park ontleent zijn bestaansrecht al grotendeels aan bestaande natuurgebieden en hun ontstaansgeschiedenis (Oostvaardersplassen en Lepelaarplassen). Voor een substantieel deel moet het nationaal park nog worden ontwikkeld en aangelegd.

Nabij en binnen de begrenzing van het nationaal park zullen komende decennia grote investeringen worden gedaan die substantieel zullen bijdragen aan het karakter en de kwaliteit van het nationaal park.

Nationaal Park

Een gebied kan als nationaal park worden aangewezen als het goed te onderscheiden is van eerder aangewezen nationale parken en minstens een ecosysteem herbergt dat niet wezenlijk is aangetast door menselijk gebruik of het herbergt dier- en plantensoorten, geomorfologische locaties of habitats die een bijzondere waarde of een natuurlijk landschap van grote schoonheid omvatten. Een gebied wordt alleen maar aangewezen als het behoud van de wezenlijke kenmerken is verzekerd en het gebied is opengesteld voor bezoekers voor educatieve, culturele en recreatieve doeleinden.¹¹

Nederland kent verschillende nationale parken. Sinds de decentralisatie van het natuurbeleid in 2013 worden budget en organisatie van de nationale parken overgelaten aan de regio's. Dit leidt tot een grote diversiteit in organisatie en budget van de parken. De eigenaren, beheerders en andere betrokkenen van de parken zijn samen verantwoordelijk voor de bescherming en ontwikkeling van de kwaliteit van de natuur.

¹⁰ Plan van aanpak Masterplan Nationaal Park Nieuwland, 2017,

¹¹ Uit: A.A. Freriks, Advies juridisch kader initiatiefvoorstel 'Richtinggevende uitspraken Beleidskader beheer Oostvaardersplassen, 14 juni 2017 p. 13

Enkele kenmerken van nationale parken zijn de volgende.



Bescherming en ontwikkeling van natuur en landschap

Het beschermingsniveau van de parken wordt in Nederland bepaald door de geldende wet- en regelgeving voor het gebied (onder andere Vogel of Habitatrichtlijn). De status 'Nationaal Park' is te beschouwen als een honorering van een mooi en toegankelijk natuurgebied. De kwaliteit van een park heeft betrekking op: natuurbeheer en natuurontwikkeling, recreatie, voorlichting en educatie.

Natuurgerichte recreatie

Een belangrijk aspect van de nationale parken is toegankelijkheid voor publiek. Verschillende partijen zorgen samen voor activiteiten op het gebied van natuurgerichte recreatie en educatie. De parken kennen volop wandel- en fietspaden, kanoroutes, observatiehutten, uitkijkposten, bankjes, bewegwijzeringen, recreatiekaarten en informatiepanelen. Recreanten kunnen de Nationale Parken op eigen gelegenheid bezoeken, of deelnemen aan begeleide excursies.

Educatie en voorlichting

Educatie en voorlichting zijn belangrijke pijlers voor natuurbeleving, draagvlak en betrokkenheid bij de nationale parken en het Nederlandse natuurbeleid. De meeste parken hebben één of meer bezoekerscentra. In woord en beeld wordt daar informatie verstrekt over de natuurwaarden van het park. Daarnaast wordt informatie verstrekt via verschillende kanalen.

Onderzoek

Onderzoek is een belangrijk ondersteunend middel voor het beheer. Er wordt onderzoek gedaan naar de effecten van beheersmaatregelen, de ontwikkelingen in de populaties van planten en dieren, en de effecten van recreatie. Doel van het onderzoek is onder meer het optimaliseren van het beheer en het beperken van de schade aan de natuur door recreatie.

Masterplan

Het op te stellen Masterplan geeft het NPNL vorm en inhoud om de status van Nationaal Park aan te vragen. Het karakter van NPNL wordt omschreven als 'Hartelijke Avonturier'. De kernwaarden van dit karakter vormen de basis voor de marketingstrategie. NPNL heeft als ambitie een nationaal park van wereldklasse te worden. Hiervoor wordt een marketing- en communicatiestrategie ontwikkeld, die ingaat op de positionering, op de doelgroepen, belevenissen en de beleving in NPNL.

Voor de ontwikkeling van het nationaal park wordt gebruik gemaakt van de bouwstenen die voor het nationaal park Oostvaardersplassen al waren ontwikkeld en wordt gebruik gemaakt van inzichten uit het haalbaarheidsonderzoek.

Een van de uitkomsten van de haalbaarheidsstudie voor de Oostvaardersplassen is dat vooral de randgebieden van het Oostvaardersplassengebied potenties hebben voor toeristische ontwikkelingen. Om het aantal bezoekers fors te laten stijgen is een aanpak nodig gericht op opvang in deze randgebieden om zo voldoende capaciteit te hebben om de bezoekers de natuurkwaliteit te laten beleven, zonder dat deze daardoor wordt aangetast. Het gaat om de balans tussen beschermen en beleven.

Doel is vooral de beleving van de natuur binnen de Oostvaardersplassen naar buiten te trekken en bezoekers in de randzones al het gevoel te geven dat zij in de Oostvaardersplassen zijn geweest. In de Haalbaarheidsstudie zijn vier 'poorten' als entreegebied naar de Oostvaardersplassen voorgesteld: de Almeerse Poort, de Lelystadse Poort, de Landpoort en de

Waterpoort. Vooralsnog richt de uitwerking van de poorten zich op De Almeerse Poort en de Waterpoort, die de verbinding met de Marker Wadden kan leggen.



4 Ontwikkeling natuurwaarden in de Oostvaardersplassen



Om inzicht te krijgen in de realisatie van de natuurdoelen uit Natura 2000 en de overige natuurdoelen, worden de ontwikkelingen in het Oostvaardersplassengebied gemonitord en worden verschillende onderzoeken verricht.

Staatsbosbeheer brengt jaarlijks een rapportage bij. Voorts wordt maandelijks gemeld welke specifiek ingrepen zijn gedaan

de monitoring in de Oostvaardersplassen richt zich op:

- Natura 2000-doelen: kartering, broedvogels, niet broedvogels, kolonievogels.
- SNL¹² (Rivier- en moeraslandschap): vegetatieontwikkeling: kartering, structuur, broedvogels in randzone.
- Beheerplan: waterstanden, bodemhoogte, vegetatiestructuren en ontwikkelingen, ontwikkeling grote herbivoren (telling, aanwas en sterkte), terreingebruik grote herbivoren en ganzen, fysieke conditiescore van grote herbivoren.
- Overig: waterkwaliteit. Niet broedvogels in randzone en Knar/OV-dijk, roofvogels in randzone slaapplaatsen ganzen.

Daarnaast worden de randgebieden (Oostvaardersbos, Kotterbos, Oostvaardersveld, Hollandse Hout) gemonitord in relatie tot SNL (verschillende landschapstypen) en het beheerplan:

- bosontwikkeling;
- vegetatieontwikkeling;
- broedvogels en niet-broedvogels;
- telling grote herbivoren.

Ook bezoekersaantallen worden in kaart gebracht.

Jaarrapportage Staatsbosbeheer

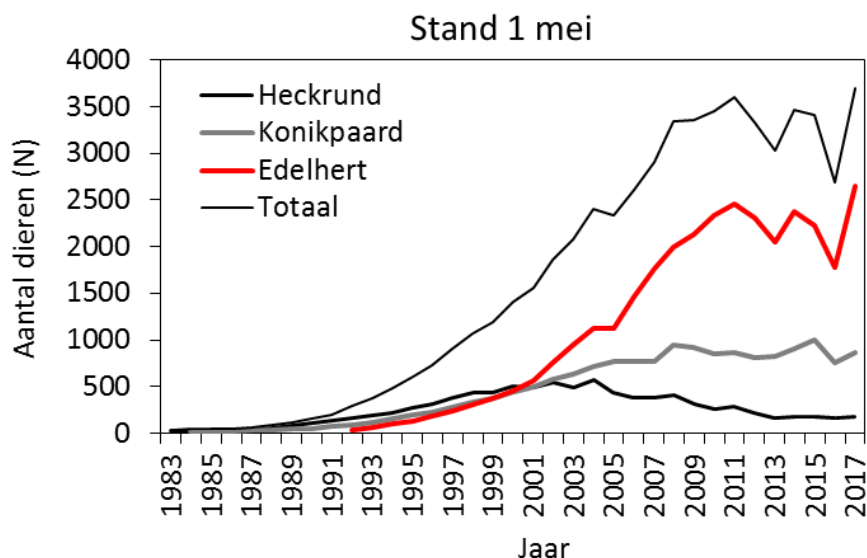
In de Jaarrapportage 2016-2017 doet Staatsbosbeheer verslag van de monitoring van vegetatie, vogels, grote herbivoren en recreatie in de Oostvaardersplassen.¹³

- Vegetatie: structuur graslanden; hoogte en bedekking nemen af na toename tot 2015, onder meer door weersinvloeden en met name begrazing.
- In de broedvogelbevolking is sprake van een verandering. Er is sprake van sterke fluctuatie van jaar tot jaar en per saldo van een afname de laatste jaren.
- Landschappelijke ontwikkelingen in het moerasdeel zijn daarvoor verantwoordelijk: vermindering van het areaal niet begraasd moerasvegetatie in het gebied, toename van het areaal open water en afname van het areaal helder water.
- De niet-broedvogels laten over de jaren heen eveneens een fluctuerend beeld zien. Er is per saldo sprake van toename van de zilverreigers en van de brandgans en grauwe gans.
- Het aantal soorten broedvogels in de randzone neemt gestaag af over de jaren. Dit heeft vooral te maken, aldus de onderzoekers, met de afname van vegetatietype ruigte, riet, struweel en bomen en toename van kortgrazig grasland door begrazing.

De populaties grote herbivoren zijn na introductie in 1983 sterk gegroeid en stabiliseren zich de laatste jaren.

¹² Subsidieregeling Natuur en Landschap.

¹³ Staatsbosbeheer, P. Cornelissen e.a., Vegetatie, vogels, grote herbivoren en recreatie in de Oostvaardersplassen. Verslag van monitoring periode 1 mei 2016 t/m 30 april 2017, 29 mei 2017.



Figuur 3. Ontwikkeling aantallen grote herbivoren in Oostvaardersplassen per 1 mei 2017 (Bron: Staatsbosbeheer, Vegetatie, vogels, grote herbivoren en recreatie in de Oostvaardersplassen, Verslag monitoring 2016-2017, mei 2017, p. 25).

De sterfte onder grote herbivoren vindt vooral (90 %) plaats in de winterperiode. Sterfte vindt hoofdzakelijk plaats door afschot van dieren met een zwakke conditie. Voor het afschot is een afschotprotocol opgesteld waarin rages met afschotpercentages zijn vastgesteld.¹⁴ Oorzaken van sterfte en dus aanleiding voor afschot waren de afgelopen jaren voornamelijk (90 %) slechte conditie van de dieren. Onder een slechte conditie wordt hier verstaan een lage conditie score op basis van fysieke kenmerken of gedrag, zoals bij het afschotprotocol wordt gebruikt. Bij edelherten kwam daarnaast ataxie voor.¹⁵

In de jaarrapporten wordt ook vermeld welke recreatieve voorzieningen zijn aangelegd in het gebied. Afgelopen jaar waren dat:

- Verbetering van toegang van observatiepunten informatievoorzieningen, plaatsing zitvoorzieningen en onderhoud rond de bestaande voorzieningen. In Hollands Hout wordt een slenk aangelegd om het gebied aantrekkelijker te maken.
- Voorts wordt nagedacht over verbetering van de belevingswaarde van de entreegebieden: Almerepoort en Lelypoort.
- Maatregelen zijn erop gericht om de verwachte recreatieve druk vooral in de randgebieden te laten plaatsvinden en niet in de Oostvaardersplassen zelf.

De bezoekersaantallen zijn na een piek in 2013 en een daling daarna weer op het niveau van 2013: 170.000 bezoekers aan het buitencentrum Oostvaardersplassen.

Maandrapportages grote herbivoren

Staatsbosbeheer publiceert maandrapportages Oostvaardersplassen. In de rapportages wordt beschreven hoeveel dieren van welke soort erin het kader van het vroeg reactief beheer geschoten worden en hoeveel dieren een natuurlijke dood zijn gestorven. Ook worden de omgevingsconditie en eventuele bijzonderheden gerapporteerd. De omgevingsconditie betreft de beschikbaarheid van beschutting, hoeveelheid voedsel, temperatuur, neerslag en wind.

Staatsbosbeheer hanteert daarvoor een omgevingscore die wekelijks wordt bepaald:

¹⁴ Idem p. 26.

¹⁵ Ataxie is een onregelmatige en onhandige beweging van de ledematen en de romp, te wijten aan een stoornis van de fijne coördinatie van spierbewegingen.

hoe hoger de score, hoe gunstiger de omstandigheden voor de dieren zijn. De score loopt van maximaal 8 tot minimaal 2. De omgevingscore speelt een belangrijke rol bij de uitvoering van het vroeg reactief beheer.¹⁶



Sovon-onderzoek Grazige deel

Sovon heeft broedvogels van de buitenkaadse Oostvaardersplassen in beeld gebracht voor de periode 1997-2012.¹⁷ Het gaat hier om het grazige deel en randzones. In het rapport wordt geconstateerd dat over de periode werden 99 soorten als broedvogel in het gebied werden aangetroffen. Vrij veel soorten vertonen geen lineair aantalsverloop dat eenduidig kan worden gekwalificeerd als toe- of afname. Per saldo echter nam het aantal soorten over de onderzoeksperiode sterk af. Van meer dan de helft van de soorten die gedurende de vier jaren van onderzoek integraal werden onderzocht, werd het hoogste aantal geteld in 1997 – circa 91 soorten tegen 58 in 2012. Dat is een afname met een derde.

De onderzoeker constateert bij wijze van oorzaak voor de achteruitgang dat in 15 jaar tijd het gebied veranderde van een terrein gedomineerd door ruigtes en bosschages in een bijna geheel open gebied. Sturende factor was en is de invloed van de grote herbivoren, die ervoor zorgden dat bomen stierven, liggende takken en stammen werden vertrapt en grassen ten opzichte van alle andere plantensoorten werden gefaciliteerd. De maatregelen die sinds 1997 zijn genomen om vernatting te bevorderen door graven van poelen en plassen in het hele gebied en door opzetting van het waterpeil in de Waterlanden, hebben slechts een tijdelijke invloed gehad op stand van de broedvogels.¹⁸

Tot op heden ondervinden niet Vogelrichtlijnsoorten zoals Zwarte Kraai en Spreeuw en in mindere mate Kievit als broedvogel voorlopig kennelijk geen negatieve invloed door de begrazing.

De broedvogels in de buitenkaadse Oostvaardersplassen kwamen in 2012 voor een belangrijk deel voor op plekken die minder of niet bereikbaar zijn voor grote herbivoren – plekken waar bezoekers komen of die moeilijk toegankelijk zijn voor grote grazers en predatoren zoals vossen. Daarnaast is een behoorlijk aantal soorten afgenomen vanwege natuurlijke successie. Het gaat hier met name om grasland-, ruigte- en struweelsoorten en een deel van de rietsoorten. Deze ruimte zou zijn opgevuld door soorten van opgaand bos.

De onderzoeker voorziet dat bij voortgaande begrazing met als gevolg omvorming van ruigte, struweel en wilgenbos tot grazige open ruimtes, ertoe zal leiden dat open grasvlakte met een broedpopulatie ontstaat die bestaat uit enkele kieviten, kleine Karekieten en Meerkoeten (geen Vogelrichtlijnsoorten).¹⁹

Fitness Check

De *Fitness check nature* van de Europese commissie geeft inzicht in de ontwikkeling van de natuurwaarden die in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn benoemd op het niveau van de landen van Europa en Europa als geheel. In het rapport is geen specifieke informatie te vinden over de Oostvaardersplassen.²⁰

In het rapport wordt geconstateerd dat de staat van instandhouding van soorten en habitats nog zorgelijk is. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat deze nog slechter zou zijn zonder de Europese natuurrichtlijnen en de bescherming die in dat verband wordt gerealiseerd. In de Natura 2000-gebieden is de trend voor soortenbehoud beter dan daarbuiten.

¹⁶ Staatsbosbeheer, Maanrapportage Grote herbivoren Oostvaardersplassen winter 2016-2017. December 2016, januari, februari, maart, april 2017.

¹⁷ Sovon, W. van Maanen, broedvogels van de buitenkaadse Oostvaardersplassen in 1997-2012, rapport 2013/30

¹⁸ Idem. p. 27 en 28.

¹⁹ Idem p. 120.

²⁰ Commission staff working document. Fitnesscheck, of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives), Brussels, 16.12.2016

Het positieve effect van de Natura 2000 bescherming wordt beperkt door vertraging in realisatie van de gebieden. Door minder bescherming buiten de gebieden, in de verbindingen tussen gebieden, staat het effect van het Natura 2000 netwerk onder druk.

In het onderzoek is berekend dat de baten van het natuurbeheer van gebieden (onder meer door de levering van zogenaamde ecosysteemdiensten zoals opslag CO₂, bestuiving gewassen, verbetering waterkwaliteit en voorkomen van overstromingen) de kosten overtreft. Tegelijkertijd signaleert de commissie dat dit niet breed wordt onderkend.



Geconcludeerd wordt dat de Vogeldoelen uit de richtlijnen overeind blijven en moeten blijven en dat ook aan de soorten en typen in de bijlagen van de richtlijnen moeilijk wijzigingen kunnen worden aangebracht. *"The evaluation has shown that the Directives remain highly relevant for the conservation and sustainable use of species and habitats of EU conservation concern, for the environment, people and the economy, and as an essential component of EU Biodiversity Policy."*²¹

²¹ Idem. p. 96.

5 Juridisch kader

In dit hoofdstuk zetten wij de relevante wet- en regelgeving op een rij en geven wij inzicht in overige juridische aspecten rond het beheer van de Oostvaardersplassen. In dit hoofdstuk is onder meer geput uit een juridisch advies van mevrouw mr. A.A. Freriks over het initiatiefvoorstel voor het beleidskader.²²

5.1 Europees kader

Op Europees niveau is de Vogelrichtlijn van toepassing op het Oostvaardersplassengebied. In Europees verband is het Europa2000 netwerk ingesteld en hebben de landen zich verplicht tot het realiseren van instandhoudingsdoelstellingen en het opstellen van beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden. Het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen is dus een Europese (resultaats)verplichting.

Het gebied kent geen habitattypen die beschermd worden in het kader van de Europese Habitatrichtlijn.

5.2 Nationale wet- en regelgeving

De volgende wettelijke regelingen zijn van belang voor het juridisch kader:

- Wet natuurbescherming (per 1 januari 2017).
- Wet Dieren.
- Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer.
- Provinciewet.
- Wet op de ruimtelijke ordening.
- Waterwet.

Wet natuurbescherming 2015

De vogel- en Habitatrichtlijnen zijn in Nederland uitgewerkt in de Natuurbeschermingswet die per 1 januari 2017 is opgegaan in de Wet natuurbescherming (Wnb). De Wnb kent verbodsbepalingen voor handelingen die effect hebben op soorten. De bepalingen zijn niet van toepassing op handelingen ter uitvoering van maatregelen die in Natura 2000 beheerplannen zijn opgenomen en die zich richten op bescherming en instandhouding van soorten. De Wet natuurbescherming regelt (vanwege het dwingende karakter van de Europese richtlijnen) uitputtend de toetsingskaders voor vrijstellingen en ontheffingen van de verbodsbepalingen.

Op grond van de wet heeft de staatssecretaris een aanwijzingsbesluit genomen, waarin te beschermen soorten uit de Vogelrichtlijn (zie bijlage) worden aangewezen voor het gebied. Het aanwijzingsbesluit strekt zich niet uit tot de grote grazers. Zij worden wel gezien als belangrijk onderdeel van het natuurlijk systeem en leveren een belangrijke bijdrage aan de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen. De doelen voor grote grazers zijn ondergeschikt aan de instandhoudingsdoelstellingen voor de aangewezen soorten.

Wet Dieren 2011

De wet Dieren regelt de zorgplicht voor hulpbehoevende gehouden en niet gehouden (wilde) dieren (artikel 2.1 lid 6). Een ieder heeft die zorgplicht: burgers, overheden en beherende organisaties.

In een uitspraak van het Hof is bepaald dat uitgezette grote grazers in het Oostvaarderplassegebied niet zonder meer als 'anders gehouden' (wilde) dieren kunnen worden

²² In dit hoofdstuk is onder meer geput uit: A.A. Freriks, Advies juridisch kader initiatiefvoorstel Richtinggevende uitspraken beleidskader beheer Oostvaardersplassen. 14 juni 2017.

aangemerkt (artikel 2.1 lid 7). Met vroeg reactief beheer en de wijze van bijvoeren ten aanzien van grote grazers heeft Staatsbosbeheer aan zijn zorgplicht voldaan.²³



Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer

Op grond van artikel 3 is Staatsbosbeheer belast met het beheer van bij haar in eigendom zijnde gebieden en de soorten in die gebieden. De in deze gebieden aanwezige waarden moeten in het algemeen belang duurzaam in stand worden gehouden. Dit moet gebeuren in overeenstemming met het ten aanzien van de instandhouding en ontwikkeling van de voornoemde waarden door de minister van EZ geformuleerde beleid.

Provinciewet

Op grond van de provinciewet komt Provinciale Staten een autonoom verordenende bevoegdheid toe. Hierbij mag geen strijd zijn met hogere regelgeving en er mag geen sprake van zijn dat een hogere regeling het onderwerp uitputtend heeft beoogd te regelen.

Wet ruimtelijke ordening

De wet ruimtelijke ordening geeft provincie en gemeenten de mogelijkheid om inrichting van gebieden ruimtelijk te regelen. Overheden kunnen onder meer inpassingsbesluiten en verordeningen vaststellen. De regelingsbevoegdheid betreft ruimtelijke inrichting en ontwikkeling en niet beheer.

5.3 Bescherming en bevoegdheden

Hieronder geven we aan wat door de wet en regelgeving wordt beschermd en welke bevoegdheden de verschillende organen toekomen.

Bescherming

De Wet natuurbescherming (Wnb) regelt de bescherming van de soorten in het kader van de Vogelrichtlijn: de 31 soorten die voor de Oostvaardersplassen zijn aangewezen (zie bijlage). De bescherming van deze soorten is prioritair ten opzichte van andere soorten die niet Europees zijn aangewezen.

De Wnb regelt de bescherming van het edelhert als een zogenaamde 'andere soort'. De soort wordt niet op grond van Europees recht beschermd, maar de nationale wetgever heeft, aanvullend op het Europese regime, gekozen voor bescherming van het edelhert. Het is verboden om het edelhert opzettelijk te doden of te vangen. Ook worden vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van deze dieren beschermd (artikel 3.10 Wnb). Voor populatiebeheer van het edelhert hebben Gedeputeerde Staten van Flevoland beleidsregels opgesteld.

Wnb regelt niet specifiek de bescherming van heckrunderen en konikpaarden. Wel is er voor deze en andere soorten een zorgplicht opgenomen (artikel 1.11. Wnb): *Een ieder neemt voldoende zorg in acht voor Natura 2000-gebieden, bijzondere nationale natuurgebieden en voor in het wild levende dieren en planten en hun directe leefomgeving.*

De Wet dieren regelt dat een ieder een hulpbehoevend dier zorg verleent. Deze bepaling is niet alleen van toepassing op gehouden dieren, maar ook op andere dan gehouden dieren (artikel 2.1 lid 7 Wet Dieren).

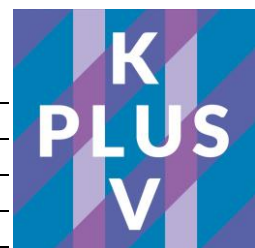
Bevoegdheden

Onderstaand schema dat aanvulling heeft op het schema dat mr. Freriks²⁴ heeft opgesteld, geeft de bevoegdheden met de betrokken stakeholders: Rijk, provincie, gemeenten, waterschap en

²³ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, uitspraak 11 april 2017, zaaknummer 200.195.797

²⁴ A.A. Freriks, op cit.

Staatsbosbeheer. Bij de provincie is onderscheid gemaakt tussen bevoegdheden van Provinciale Staten (PS) en van Gedeputeerde Staten (GS).



Rijksoverheid		
Natura 2000	Aanwijzing gebieden	
Nationaal Park	Aanwijzing en begrenzing	
Provincie	Provinciale Staten	Gedeputeerde Staten
Natura 2000 Art. in Wnb.	Vrijstelling opnemen in verordening voor bepaalde categorieën projecten of handelingen mits is aangetoond dat deze geen significant negatieve effecten op instandhoudingsdoelen teweeg kunnen brengen c.q. voldoen aan ADC-criteria.	- Instandhoudingsmaatregelen - Passende maatregelen - Overige uitvoeringsmaatregelen Natura 2000 (bijv. afsluiting) - Uitvoering beheerplan - Vergunningverlening/ ontheffingsverlening binnen wettelijke criteria omschreven in Wnb.
Overkoepelende natuur	Natuurvisie met strategische hoofdlijnen natuurbeleid; niet bindend. art. 1.7 Wnb.	Actieve en passieve natuur (soorten) bescherming. art. 1.12 Wnb. Verantwoordelijk voor de totstandkoming en instandhouding van een samenhangend ecologisch netwerk (natuurnetwerk).
	Vaststelling faunabeheerplan.	
Natuurnetwerk Nederland	Aanwijzen gebieden en regime bij verordening (implementatie via ruimtelijk spoor, hoofdzakelijk gemeente). Eventueel inpassingsplan Wro mits aanwezigheid provinciale belangen en in het kader van goede ruimtelijke ordening.	Uitwerken wezenlijke kenmerken en waarden.
Soortenbescherming	Vrijstelling inbreuk beschermde soorten binnen limitatief omschreven gronden in Wnb.	- Ontheffing inbreuk beschermde soorten binnen limitatief omschreven gronden in Wnb. - Ontheffing/opdracht populatiebeheer binnen limitatief omschreven gronden in Wnb. - Ontheffing op grond van vastgestelde provinciale beleidsregels.
Zorgplicht	Algemene opdracht om in besluitvorming rekening te houden met natuurbelangen. Geen specifieke bevoegdheid.	Algemene opdracht om in besluitvorming rekening te houden met natuurbelangen. Geen specifieke bevoegdheid.
Dierenwelzijn Wet Dieren	Geen autonome bevoegdheid.	
Beheer grote grazers		Verantwoordelijkheid op basis van overeenkomst met het Rijk voor beleid en toezicht.
Bijvoeren		Ontheffing verbod bijvoeren binnen limitatief omschreven gronden Wnb art. 3.32.

Natuur- en landschapsbeheer	Verordening SNL.	Vaststellen Natuurbeheerplan en subsidiëring.
Nationaal Park	Eventueel inpassingsplan Wro mits aanwezigheid provinciale belangen en in het kader van goede ruimtelijke ordening. Eventueel autonome verordening om budget en organisatie te regelen.	Verzoek tot aanwijzing indienen bij minister.
Ruimtelijke regels	Opstellen verordening Ruimte (of: Fysieke leefomgeving).	
	Vaststellen Inpassingsplan in verband met provinciaal of bovengemeentelijk belang (geen beheer).	
Provinciewet	Maken van regels in provinciale verordeningen van onderwerpen waarin door wet en regelgeving is voorzien mits niet in strijd met hogere regelgeving	
Staatsbosbeheer		
Wet verzelfstandiging SBB	Beheer van de bij haar in eigendom zijnde gebieden.	
Natura 2000	Uitvoering beheerplan Natura 2000	
Zorgplicht Wet dieren	Zorg verlenen aan hulpbehoevend dier (gehouden en andere dan gehouden dieren).	
Gemeenten		
Ruimtelijke regels	Vaststellen beheersverordening voor gebied waar geen ruimtelijke ontwikkelingen (van betekenis) zijn voorzien.	
Waterschap		
Waterbeheer	Vaststellen van Waterpeilbesluiten.	

Tabel 1. Bevoegdheden. (Bron: o.a. A.A. Freriks, 2017, pp. 19 e.v.)

5.4 Beleids- en afwegingsruimte voor provinciale organen

Provinciale Staten zijn in het kader van de Wnb belast met het opstellen van een visie vanuit het natuurspoor. Deze visie kan deel uitmaken van de omgevingsvisie, en daarbij kunnen ook andere aspecten dan natuur worden beschreven (milieu, recreatie, economische ontwikkeling, etc.). Een natuurvisie is een strategisch document en heeft geen directe doorwerking in het beleid voor de concrete uitvoering van bevoegdheden.

De Natura 2000 instandhoudingsdoelstellingen vormen een dwingend kader. De beleidsruimte voor Gedeputeerde Staten is er in gelegen te bepalen op welke wijze de doelen worden gerealiseerd. De Europese richtlijnen verplichten tot resultaat en niet tot de maatregelen daarvoor. De beheermaatregelen behoren tot de beleidsruimte van de provincie.

Activiteiten, zowel economische, infrastructurele als natuurbeheermaatregelen dienen te worden getoetst op hun effecten voor de instandhoudingsdoelstellingen. De beleidsruimte is daardoor beperkt.

Bij de toets van handelingen dient onderzocht te worden of er:

(A) minder schadelijke alternatieve mogelijkheden zijn voor de handeling, zo niet er

(D) dwingende redenen zijn van groot openbaar belang voor de handeling, en dient (C) gezocht te worden naar compensatiemogelijkheden voor de schadelijke effecten van de handeling (ADC-toets).
Behalve naar de instandhoudingsdoelstellingen dient ook gekeken te worden naar effecten op andere beschermde soorten (zoals in elk geval het edelhert).

Nationale wet en regelgeving zoals de Wnb en de Wet Dieren bieden de provincie ten aanzien van bijvoorbeeld economische activiteiten of populatiebeheer, meer afwegingsruimte dan de Europese regelgeving.

Verschillende beschermingskaders kunnen naast elkaar bestaan, moeten wel met elkaar in overeenstemming worden gebracht. Daarbij gaat Europese regelgeving boven nationale en die gaat boven provinciale of gemeentelijke.

Ten aanzien van het beheer van grote grazers hebben Gedeputeerde Staten zich in de overeenkomst met de staatssecretaris van EZ uit 2016 vastgelegd en verbonden aan de aanbevelingen van het Beheeradviescommissie en de adviezen van ICMO2. Een 'review' van de ontwikkeling van de populaties zou aanleiding kunnen geven tot aanpassing van het beleid en het beheer.²⁵

5.5 Juridische mogelijkheden voor toekomstig beleid

Mr. Freriks heeft in het juridisch advies nog een aantal overwegingen meegegeven in het kader van de opstelling van een beleidskader voor beheer Oostvaardersplassen.²⁶

Voor zover de omvang en leefwijze van de grote grazers de realisering van de Natura 2000-doelen niet negatief beïnvloedt, is het beheer van de populaties in evenwicht met de naleving van de Europese verplichtingen. Indien zou blijken dat de instandhoudingdoelen in het gebied in gevaar komen, dan betekent dit dat moet worden gezien welke maatregelen mogelijk en haalbaar zijn. Het sturen op de omvang van de populaties grote grazers kan daarvan een onderdeel zijn.

De voor het gebied geformuleerde Natura 2000-doelstellingen en het beschermingsregime voor dieren plantensoorten - voor zover het gaat om soorten die op grond van de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (en internationale verdragen) moeten worden beschermd. Zij zijn leidend voor de ontwikkelingsmogelijkheden van de Oostvaardersplassen. De ambities voor de ontwikkeling van een Nationaal Park en voornemens tot verdere openstelling van het gebied moeten dan ook allereerst in dat licht worden beoordeeld.

De afspraken uit de overeenkomst tussen de staatssecretaris en GS over dierenwelzijn en beheer moeten worden nagekomen. De beleidsruimte voor Gedeputeerde Staten is vooralsnog beperkt door de in de overeenkomst opgenomen afspraken, en zou mogelijk kunnen wijzigen op basis van de resultaten van de review. Er zal moeten worden gezien of binnen de met het Rijk gemaakte afspraken thans ruimte bestaat om het gebied verder open te stellen en wandel- en fietsroutes te realiseren.

Wijziging van de gebiedsgrootte voor grote grazers en/of beleid ten aanzien van grote grazers kunnen hun aanleiding vinden in een review van het gevoerde beheer en de resultaten ervan.

Uitbreiding van de Luchthaven Lelystad is een activiteit die moet worden beoordeeld binnen de Europese kaders. Dat betekent dat de vraag of en in hoeverre de Luchthaven

²⁵ Staatssecretaris Economische Zaken en Gedeputeerde Staten Flevoland, Overeenkomst Dierenwelzijn in de Oostvaardersplassen, december 2016.

²⁶ A.A. Freriks, 2017 *op cit.*

Lelystad kan worden uitgebreid (o.a.) afhankelijk is van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen. Indien de instandhoudingsdoelstellingen dat vereisen, kan het noodzakelijk zijn bij een eventuele uitbreiding maatregelen te treffen die mogelijke gevolgen voor de instandhoudingsdoelstelling mitigeren. Alleen als de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied dit toelaten, kan vervolgens bij het beheer van het gebied rekening worden gehouden met een eventuele uitbreiding van de luchthaven Lelystad.



6 Ontwikkelingen in de omgeving



Uit het Beheerplan Natura 2000 voor de Oostvaardersplassen komt naar voren dat er geen bestaande menselijke activiteiten zijn die een significant negatief effect hebben op de natuur van de Oostvaardersplassen.

Relevant landgebruik in de omgeving van de Oostvaardersplassen is:

- Landbouwkundig gebruik.
- Ontwikkeling van bossen.
- Stedelijke bebouwing in Almere en Lelystad.
- Plaatsing windturbines.
- De rijksweg A67 en de toenemende verkeersintensiteit daarop.
- Overige wegen.
- Spoorlijn Almere-Lelystad.
- De 380-kV-hoogspanningslijn Diemen-Ens.
- Vliegveld Lelystad.

Te verwachten ontwikkelingen zijn:

- doorontwikkeling van de bebouwing van Almere en Lelystad;
- toename verkeersintensiteit A6;
- ontwikkeling in de frequentie van het treinverkeer op de lijn Almere-Lelystad;
- in gebruik name van de luchthaven Lelystad.

In dit hoofdstuk noemen wij ook de ontwikkelingen in de nabij gelegen wateren: Markermeer en het IJsselmeergebied.

Ontwikkeling Almere

De Noordvleugel van de Randstad is één van de belangrijkste motoren van de Nederlandse economie. De partners in de Noordvleugel hebben samen met het Rijk vier majeure verstedelijkingsopgaven benoemd, waaronder het Rijk-regioprogramma Amsterdam Almere Markermeer (RRAAM). De RRAAM-opgave is uitgewerkt in de structuurvisie Amsterdam Almere Markermeer. Een van de daarin beoogde ontwikkelingen is de groei van Almere. Het toekomstperspectief is daarbij een westelijk georiënteerde stad met circa 60.000 nieuwe woningen en een forse groei van het aantal arbeidsplaatsen waar het prettig wonen, werken en recreëren is. Deze laatste opgave wordt onder de noemer Almere 2.0 door het Rijk, de provincie Flevoland en de gemeente Almere op dit moment tot uitvoering gebracht. Daarbij moet duidelijk worden hoe met name Almere-Buiten-oost zich ontwikkelt.

Masterplan Almere 2.0

Voor de uitvoering van Almere 2.0 heeft de gemeente Almere een Lange Termijn Investeringsstrategie Almere vastgesteld en is een Fonds Verstedelijking Almere beschikbaar. Om het in de Structuurvisie Amsterdam Almere Markermeer geschetste toekomstperspectief en de langetermijnstrategie te bewerkstelligen, wordt binnen Almere 2.0 de komende jaren gewerkt langs een vijftal programmalijnen:

1. versterken hart van de stad;
2. versterken leer- en werkomgeving;
3. energy on upcycling;
4. versterken verblijfsplekken, cultuur, recreatie en toerisme;
5. vernieuwend wonen.

Versterken verblijfsplekken, cultuur, recreatie en toerisme

In het kader van Programmalijn 4 worden drie verblijfsplekken onderscheiden. Een daarvan is het Nationaal Park Nieuw Land – Oostvaardersplassen. In het programma wordt signaleerd dat er mogelijkheden zijn om de Oostvaarderplassen verder recreatief te ontwikkelen en er wordt een aanvraag voorbereid voor de status van Nationaal Park voor de Oostvaardersplassen. De status van nationaal park kan leiden tot grotere (inter)nationale bekendheid, meer bezoekers, meer recreatieve voorzieningen zoals horeca, hotels en natuurgerichte recreatieve activiteiten en extra werkgelegenheid.



Bouwstenen

Er zijn vijf bouwstenen voor Nationaal Park Nieuw Land voor de periode 2017 – 2021:

- Status Nationaal Park verkrijgen
 - De strategie is om met planvorming, marketing en gerichte investeringen in te zetten op het verkrijgen van de status van Nationaal Park nieuwe stijl.
- Almeerse Poort aanleggen door versterken van het landschap en recreatieve inrichting
 - Er wordt niet gewacht met het verbeteren van de recreatieve infrastructuur op de status Nationaal Park, omdat er nu onvoldoende capaciteit is om een groeiende groep bezoekers aan te kunnen. De ontwikkeling van de ‘Almeerse poort’ van het Nationaal Park wordt geen fysieke poort in de letterlijke zin, maar vormt een ontvangstgebied met faciliteiten en activiteiten afgewisseld met karakteristieke Oostvaardersplassen natuur, zoals die in het kerngebied te vinden is.
- Goede voorzieningen voor de bezoekers en ruimte voor private initiatieven
 - Versterken van het landschap en recreatieve inrichting (het kernproduct)
 - Oostvaarderbos: versterking van Oostvaardersplassenbeleving in het gehele gebied in combinatie met een belevenissencircuit tussen de toegangen bij het natuurbelevingscentrum en Buitenvaart en een boardwalk langs de Oostvaardersplassen.
 - Natuur- en recreatiezone langs de Oostvaardersdijk naar Lepelaarplassen completeren.
 - Mogelijk maken van verblijfsaccommodatie: lodges, kamperen e.d. in bijvoorbeeld Kotterbos, Buitenvaart en de zone langs de Oostvaardersdijk.
- Bereikbaarheid verbeteren
 - Aanleg van een rotonde bij de bestaande afslag van de Buitenring naar het natuurbelevingscentrum door aanleg van een rotonde.
- Programmering van activiteiten, gastheerschap en marketing.

De komst van het nationaal park zal er in elk geval toe leiden dat de openstelling en toegankelijkheid van het gebied worden uitgebreid.

Verbreding Rijksweg A6

De verbreding van de A6 tussen Almere Havendreef en Almere Buiten-Oost is onderdeel van het programma Schiphol-Amsterdam-Almere (SAA). Om de bereikbaarheid van de noordelijke Randstad te verbeteren, breidt Rijkswaterstaat het wegennet tussen Schiphol, Amsterdam en Almere uit. Deze uitbreiding raakt aan de Oostvaardersplassen.

De aansluiting van de toegangsweg van de Luchthaven van Lelystad op de A6 is gesitueerd bij en ligt op 5 km van de Oostvaardersplassen. De aansluiting heeft geen schadelijke effecten voor de instandhoudingsdoelen van de Oostvaardersplassen.

Lelystad Airport

Om de economische functie van Schiphol te behouden en te versterken, is afgesproken om Lelystad Airport in de periode tot circa 2043 selectief te ontwikkelen. De ontwikkeling van Lelystad Airport voorziet in een gefaseerde bouw van de benodigde infrastructuur en faciliteiten.

Het Ondernemingsplan dat door Schiphol Group en Lelystad Airport is opgesteld voorziet in een gefaseerde groei in tranches. Na openstelling zal de luchthaven in een eerste fase groeien tot 10.000 vliegtuigbewegingen. De groei van Lelystad is afhankelijk van de groei van Schiphol. Na een tijdje kan Lelystad verder groeien naar 25.000 vliegtuigbewegingen in 2033 en 45.000 vliegtuigbewegingen in 2043.

Met de geplande uitbreiding zal Lelystad Airport ook meer ruimte kunnen bieden aan vliegtuigonderhoudsbedrijven en zakenvluchten. De afgelopen jaren hebben al enkele grote onderhoudsbedrijven zich op Lelystad Airport gevestigd.



Op 31 maart 2015 heeft de staatssecretaris van I&M het Luchthavenbesluit afgegeven en kon er worden begonnen met de realisatie van de vakantieluchthaven in 2018.²⁷ In december 2016 heeft de Luchtverkeersleiding Nederland aangegeven niet tijdig verkeersleiding te kunnen leveren. Om deze reden is de opening met een jaar opgeschoven. In januari 2017 heeft de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State een beroep van omwonenden en de vogelbescherming ongegrond verklaard en kon worden doorgegaan met ontwikkeling, aanleg en bouw. Lelystad Airport opent in april 2019 de vernieuwde luchthaven voor vakantievluchten binnen Europa en gebieden rondom de Middellandse Zee.

De afstand tussen de Oostvaardersplassen en de luchthaven bedraagt ongeveer 6 km.

Milieueffectrapportage

In paragraaf 6.8 (van hoofdstuk 6 Milieueffecten) van het Milieueffectrapport (het MER) van Lelystad Airport wordt ingegaan op de effecten van de uitbreiding van de luchthaven voor de natuur in de omgeving van het vliegveld.²⁸

In de milieueffectrapportage zijn vier varianten onderzocht: A, A+, B en B+. Het verschil met routevariant (A en) A+ is dat in variant B de vertrekkroute over de Oostvaardersplassen voor bestemmingen in het noordwesten/noorden/noordoosten vervangen wordt door een zogenaamde 'linksom-linksom' route. Het rapport resulteert niet in een voorkeursvariant.

In de omgeving van Lelystad Airport liggen verschillende Natura 2000-gebieden (Natuurbeschermingswet 1998), waaronder de Oostvaardersplassen. Lelystad Airport ligt volgens het MER-rapport op ruime afstand van Natura 2000-gebieden en Beschermde Natuurmonumenten. De fysieke uitbreiding van de luchthaven heeft derhalve geen gevolgen in de zin van verlies aan leefgebied, areaal of ruimtebeslag van deze gebieden, aldus het rapport.²⁹

Verstoring

Op grond van afwegingen uit bestaande referentiekaders blijven de effecten van het voornemen Lelystad Airport op natuur beperkt tot (mogelijke) verstoring van fauna waarvoor N2000 instandhoudingsdoelstellingen zijn geformuleerd als gevolg van beweging (visueel) en geluid (auditief) of een combinatie daarvan.

Door de locatie van de passage en de soortensamenstelling van de vogelpopulaties in de Natura 2000-gebieden en de vlieghoogte leidt dit als gevolg van verstoring niet tot significant negatieve effecten op aantallen vogels in die beschermde gebieden. Het blijkt dat alleen de route die dwars over de Oostvaardersplassen is geprojecteerd (variant A en A+) en vliegtuigen langdurig op 3.000 ft vlieghoogte fixeert, een kans op verstoring geven die mogelijk significant is. Als deze route gekozen wordt, moet daar nog een passende beoordeling op gemaakt worden.

²⁷ Luchthavenbesluit Lelystad is vastgesteld op 12 maart 2015, is gepubliceerd op 31 maart 2015 en in werking is getreden op 1 april 2015.

²⁸ Adecs Airinfra, Hoofdrapport – MilieuEffectRapport, Lelystad Airport, maart 2014.

²⁹ Idem. p. 58.

Stikstofdepositie

Natura 2000-gebieden in en direct rond de Flevopolders herbergen habitattypen met een kritische depositiewaarde die lager is dan de huidige en toekomstige achtergronddepositie. Hier heeft de additionele depositie van het vliegverkeer geen effecten waardoor structuur en samenstelling van habitattypen veranderen. Maar toch zijn negatieve effecten niet uitgesloten waardoor instandhoudingsdoelstellingen in het geding kunnen komen.

De additionele depositie die voortkomt uit de toename van het wegverkeer als gevolg van de voorgenomen activiteit, is zeer beperkt van omvang. Deze hoeveelheid leidt zowel in en direct rond Flevoland als in gebieden op ruimere afstand, nergens tot een verandering in depositie die vervolgens tot effecten leidt.

Geluidhinder

In deze gebieden geldt als richtwaarde, een maximale geluidsbelasting door een bron buiten het gebied van 35 dB(A) gemiddeld per uur en gerekend op 50 m van de grens van het gebied. Als gevolg van het voornemen zal de geluidsbelasting op de Oostvaardersplassen (alleen variant A en A+), het Horsterwold en Roggebotzand (beide alle varianten) toenemen tot boven de grenswaarde.

Luchthavenbesluit Lelystad

In de toelichting op het luchthavenbesluit Lelystad³⁰ wordt ook ingegaan op de effecten voor de natuur.³¹ Er staat in dat dat indien aan- en uitvliegroutes over de Oostvaardersplassen lopen (routesets A en A+), er sprake kan zijn van een significant negatief effect op dit Natura 2000-gebied, in het bijzonder op een aantal kwetsbare vogels. De instandhoudingdoelen van de daar levende kwetsbare soorten zouden dan kunnen worden aangetast door verstoring. Ook wordt de positie van de Oostvaardersplassen als door de Provincie Flevoland aangewezen stiltegebied aangetast: de richtwaarde voor dit stiltegebied zal worden overschreden. Er zal geen sprake zijn van achteruitgang van het natuurschoon (ongereptheid en natuurlijkheid), zoals dit is gedefinieerd in de aanwijzing als beschermd natuurmonument. In de routesets B en B+ is er geen effect op de Oostvaardersplassen, omdat er in deze routesets geen vliegverkeer over dit gebied is voorzien.

Verstoring van beschermde soorten door klein luchtverkeer en helikopters zal afnemen vanwege de vermindering van de omvang van dit vliegverkeer in het voornemen. Verstoring van beschermde soorten door groot luchtverkeer aan de randen van de Flevopolder en in de aangrenzende Natura 2000-gebieden zal niet plaatsvinden, omdat – ongeacht de routeset – dit luchtverkeer deze gebieden op minimaal 3.000 voet (circa 1.000 meter) of hoger overvliegt. Aldus zal in deze gebieden geen sprake zijn van significant negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen voor de aanwezige soorten (waaronder vogels). De depositie van deze stikstofoxiden leidt tot een maximale toename van minder dan 1 mol stikstof per hectare per jaar. De toename van depositie als gevolg van de uitbreiding van het vliegveld leidt in de Natura 2000-gebieden in en direct rond Flevoland niet tot negatieve effecten op soorten en habitattypen.

Voor het lagere luchtruim (tot 6000 voet) is afgesproken dat dat routeset B+ wordt aangehouden: geen routes over het Oostvaarderplasseengebied.³²

Uitspraak Raad van State

Op 18 januari 2017 heeft de Raad van State uitspraak gedaan over beroep dat was onder meer aange tekend door Vogelbescherming Nederland tegen het besluit van de gemeenteraad van

³⁰ Besluit van 12 maart 2015 tot vaststelling van een luchthavenbesluit voor de luchthaven Lelystad.

³¹ Paragraaf 5.6 van de toelichting op het Koninklijk Besluit van 12 maart 2015.

³² Brief staatssecretaris I&M, Voortgang routes luchthaven Lelystad, 26 juni 2017.

Lelystad over het bestemmingsplan inzake de uitbreiding van de Luchthaven.³³ Op verschillende onderdelen komt het beroep van Vogelbescherming er op neer dat de raad mede op basis van de milieueffectrapportage zich onvoldoende rekenschap zou hebben gegeven van effecten van de uitbreiding op de instandhoudingsdoelstellingen. Onder meer nader onderzoek in de vorm van een passende beoordeling is volgens het beroep nodig om te bepalen of als gevolg van de externe werking significante effecten op kunnen treden. Het beroep wordt door de Raad van State ongegrond verklaard.³⁴



Markermeer en Markerwadden

Het markermeer maakt onderdeel uit van het IJsselmeergebied en van het Natura 2000-beheerplan voor het IJsselmeergebied. Een recente ontwikkeling zijn de aanleg van de Markerwadden.

De Marker Wadden liggen in het noordoosten van het Markermeer. Er ontstaat een eilandengroep van ongeveer 1.000 ha, inclusief het onderwaterlandschap. Dwars op het eiland komt een twee kilometer lange slibgeul, die zal gaan werken als slibvanger voor het meer. De slib in de geul wordt gebruikt voor onderzoek, zodat we in de toekomst dit slib kunnen gebruiken voor de aanleg van de natuurarchipel.

Er is een jachthaven voor zeilboten voorzien, een wandelpad met uitkijktorens en een recreatiestrand. Er worden verschillende soorten vogelsoorten op de wadden verwacht, zoals onder meer de grutto en de wintertaling (Natura 2000-soorten voor de Oostvaardersplassen). Deze vogels zijn op gerealiseerde gronden al gesignaleerd.

Natura 2000 IJsselmeergebieden

De IJsselmeergebieden waarvoor een Natura 2000-beheerplan is opgesteld, omvatten het IJsselmeer, Markermeer & IJmeer, Ketelmeer & Vossemeer, Zwarte Meer, Veluwerandmeren en het Eemmeer & Gooimeer.

De Vogelsoorten overlappen in sterke mate met die voor de Oostvaardersplassen. Daarnaast zijn habitattypen aangewezen die ook passen bij de maatregelen die in het beheerplan voor de Oostvaardersplassen zijn voorzien.

Het gaat om 12 broedvogelsoorten; voor 8 daarvan zijn voor de Oostvaardersplassen ook instandhoudingsdoelen geformuleerd. Verder gaat het om 34 niet-broedvogels en voor 16 ervan zijn voor de Oostvaardersplassen ook instandhoudingsdoelen geformuleerd.

³³ Gemeenteraad van Lelystad, Besluit bestemmingsplan "Lelystad - Uitbreiding luchthaven", 12 januari 2016.

³⁴ Raad van State, Uitspraak 201600993/1/R6, 18 januari 2017.

Bijlage 1 Vogelsoorten

Voor de volgende vogelsoorten zijn in het kader van Natura 2000 instandhoudingsdoelstellingen voor het Oostvaardersplassengebied geformuleerd.



Broedvogels	Niet-Broedvogels
Aalscholver	Bergeend
Blauwborst	Brandgans
Blauwe kiekendief	Grauwe gans
Bruine kiekendief	Grote Zilverreiger
Dodaars	Grutto
Grote Karekiet	Kemphaan
Grote Zilverreiger	Kluut
Kleine Zilverreiger	Kolgans
Lepelaar	Krakeend
Porseleinhoen	Kuifeend
Rietzanger	Lepelaar
Roerdomp	Nonnetje
Snor	Pijlstaart
Woudaapje	Slobeend
	Smient
	Tafeleend
	Wilde zwaan
	Wintertaling
	Zeearend

Onze contactgegevens

KplusV

Vestiging Arnhem

Postbus 60055
6800 JB Arnhem
Westervoortsedijk 73
6827 AV Arnhem
T +31 (0)26 355 13 55

Vestiging Amsterdam

Postbus 74744
1070 BS Amsterdam
Science Park 402
1098 XH Amsterdam
T +31 (0)20 669 90 66

E info@kplusv.nl

I www.kplusv.nl



Thema's



Over KplusV

Wie we zijn

Wie betrokken is, wordt betrokken. Dat zien we bij KplusV elke dag. Opdrachtgevers en initiators weten ons te vinden. Voor gedegen adviezen. Voor onze kennis van zowel de publieke sector als het bedrijfsleven. Voor onze ervaring met innovatieve projecten. En voor onze ondernemersmentaliteit. Vaak nemen we zelf het initiatief om partijen bij elkaar te brengen. Want we houden van aanjagen en van resultaat.

Wat we doen

We verbinden mensen en mogelijkheden. Daar zijn we goed in. We laten publieke organisaties en bedrijven excelleren, zodat ze het beste uit zichzelf en elkaar halen. Verbinden als middel, niet als doel. Met als gevolg slimme oplossingen die betekenisvol zijn voor maatschappij en opdrachtgevers. Je vindt ons overal waar mogelijkheden en ambities bij elkaar komen. Bij de publieke sector die voor maatschappelijke uitdagingen staat. Bij ondernemingen met strategische en operationele vraagstukken. Bij organisaties in transitie.

Hoe we verbinden

In ieder geval altijd informeel en collegiaal. Maar met een enorme drive om projecten te laten slagen. Met inspirerende initiatieven en goede ideeën. Als adviseur, kwartiermaker, programmamanager of gids... Zolang het maar slaagt. We denken, durven en doen. Die houding maakt ons tot een modern, no nonsens kennisbedrijf. Flexibel, innovatief en resultaat-gedreven. Aantoonbaar.

En waarom we dat doen

Onze kracht schuilt in onze aanpak: een stevige mix van bedenken, verbinden en doen. Partijen en middelen succesvol bij elkaar brengen. Liefst in een publiek-privaat ecosysteem. Omdat dat mogelijkheden biedt om structureel en langdurig waarde te creëren die je niet alleen kunt bereiken. Wij werken er al sinds 1984 mee. En onze ambitie is daarin marktleider te blijven. Want zo leveren en ervaren we elke dag de toegevoegde waarde ervan. Bij onze projecten, bij onze opdrachtgevers, in de samenleving en bij onszelf... KplusV initieert, adviseert, verbindt en realiseert. Nu en in de toekomst.

