

**Onderwerp**

Uitspraak Raad van State m.b.t. bestemmingsplan uitbreiding Lelystad Airport

Registratienummer

2021327

Datum

18 januari 2017

Auteur

D. de Vries

Afdeling/Bureau

GE

Kern mededeling:

Gedeputeerde Staten heeft vandaag kennis genomen van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarbij de beroepen van een tweetal omwonenden en de Vogelbescherming niet-ontvankelijk/ongegronnd zijn verklaard.

Mededeling:

Lelystad Airport mag verder bouwen aan nieuwe luchthaven. Gedeputeerde Staten is verheugd met de uitspraak die duidelijkheid schept over de verdere ontwikkeling van Lelystad Airport tot vakantieluchthaven van Nederland. De reeds gestarte bouwwerkzaamheden bestaande uit de realisatie van de start- en landingsbaan, taxibanen, vliegtuig opstelplaatsen en parkeerplaatsen kunnen nu volgens plan worden voortgezet. Dit is positief nieuws voor de versterking van de ruimtelijk economische kracht van Flevoland.

Openbaarheid**Openbaar****Portefeuillehouder**

Lodders, J.

Ter kennisname aan PS en burgerleden**Bijlagen**

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de WOB (ja/nee aangeven)
Uitspraak RvS m.b.t. uitbreiding Lelystad Airport	2021338	Ja

Ter inzage in de leeskamer

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de WOB (ja/nee aangeven)
		Tot



Uitspraak 201600993/1/R6

Datum van uitspraak: woensdag 18 januari 2017
Tegen: de raad van de gemeente Lelystad
Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig
Rechtsgebied: Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen
Flevoland
ECLI: **ECLI:NL:RVS:2017:129**

Bij deze uitspraak is een [persbericht](#) uitgebracht.

201600993/1/R6.

Datum uitspraak: 18 januari 2017

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Lelystad,
2. de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels, gevestigd te Zeist,
3. [appellant sub 3], wonend te Lelystad,

en

de raad van de gemeente Lelystad,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 12 januari 2016 heeft de raad het bestemmingsplan "Lelystad -
Uitbreiding luchthaven" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], de Vereniging en [appellant sub 3] beroep
ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld hebben N.V. Luchthaven Lelystad en N.V.
Luchthaven Schiphol en de minister van Infrastructuur en Milieu een nadere
uiteenzetting gegeven.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht. [appellant sub 1], de Vereniging, [appellant sub 3], de raad, de minister, Luchthaven Lelystad en Luchthaven Schiphol, hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

De Vereniging, [appellant sub 1] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

Buiten bezwaar van partijen heeft de Vogelbescherming een stuk ter zitting ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 september 2016, waar [appellant sub 1], bijgestaan door mr. G.J.I.M. Seleen en mr. M.N. van Amersfoort, beiden advocaat te Leiden, de Vereniging, vertegenwoordigd door mr. A Doesburg, ing. A.K. Kuiper en drs. N.J. Beemster, [appellant sub 3], bijgestaan door mr. A.P.J. Timmermans, en de raad, vertegenwoordigd door mr. T. Tuenter en drs. J. Pet, beiden werkzaam bij de gemeente zijn verschenen. Voorts zijn ter zitting Luchthaven Lelystad en Luchthaven Schiphol, beide vertegenwoordigd door mr. J.R. Van Angeren en mr. R. Wingens, beiden advocaat te Amsterdam, P. van Ham, D. Hoekstra, drs. R. Lensink en ir. W.B. Haverdings, en de minister, vertegenwoordigd door mr. E. Koorwinder, mr. A.M. Jansen en ir. F.A.M.M. Paes, als partij gehoord.

Overwegingen

Het luchthavenbesluit Lelystad

1. Bij besluit van 12 maart 2015 heeft de Kroon een luchthavenbesluit voor de luchthaven Lelystad vastgesteld. Dit besluit is in werking getreden op 1 april 2015. In het luchthavenbesluit is onder meer de ruimtelijke indeling van de luchthaven vastgelegd, in het bijzonder de omvang en ligging van de start- en landingsbaan. Het luchthavenbesluit voorziet in een verlenging van de start- en landingsbaan van 1.250 m naar 2.700 m. De operationele lengte van de (verlengde) start- en landingsbaan bedraagt onderscheidenlijk 2.400 m en 2.100 m. Ook wordt de start- en landingsbaan verbreed van 30 m tot 45 m. Met het luchthavenbesluit wordt beoogd de groei van de luchthaven Lelystad te faciliteren. De luchthaven wordt na uitbreiding geschikt voor vliegverkeer met "narrow-body vliegtuigen" van het type Boeing 737 en Airbus A320, het zogenoemde "middelgroot luchtverkeer". Het doel is om (vanaf 2033) jaarlijks ongeveer 45.000 vliegtuigbewegingen op de luchthaven Lelystad af te handelen, inclusief de vluchten voor onderhoud van vliegtuigen op de luchthaven. In totaal wordt uitgegaan van 6,7 miljoen af te handelen passagiers op jaarbasis.

2. Tegen het luchthavenbesluit kon geen beroep worden ingesteld omdat de vaststelling van een luchthavenbesluit ex artikel 8.70, eerste lid, van de Wet luchtvaart voor de luchthaven Lelystad is geplaatst op de zogenoemde "negatieve lijst" van Bijlage I bij de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

Het plan

3. Het plan is vastgesteld naar aanleiding van het luchthavenbesluit. Het plan heeft betrekking op de gronden van de luchthaven aan de Arendweg en regelt de ruimtelijke indeling van het luchthaventerrein, zoals voorzien in het luchthavenbesluit. De vaststelling van het plan is een gevolg van de in artikel 8.8, derde lid, van de Wet

luchtvaart vastgelegde verplichting van de raad om binnen een jaar nadat het luchthavenbesluit in werking is getreden een bestemmingsplan vast te stellen, dat in overeenstemming is met het luchthavenbesluit. Deze bepaling, die betrekking heeft op de luchthaven Schiphol, is krachtens de schakelbepalingen van artikel 8.70, tweede lid en 8.47, tweede lid, van de Wet luchtvaart tevens van toepassing op een als zodanig aangewezen luchthaven van nationale betekenis, waaronder de luchthaven Lelystad.

4. Het plan voorziet in een start- en landingsbaan met een lengte van 2.700 m en een breedte van 45 m, overeenkomstig het luchthavenbesluit. Daartoe is aan de gronden ter plaatse van de geprojecteerde start- en landingsbaan de bestemming "Verkeer - luchthaven", met de aanduiding "specifieke vorm van verkeer - start- en landingsbaan" toegekend. Het plan maakt tevens de oprichting mogelijk van een nieuwe passagiersterminal op het luchthaventerrein. De planregeling voor de passagiersterminal vindt geen grondslag in het luchthavenbesluit. De beroepen zijn niet gericht tegen de passagiersterminal, zodat deze ontwikkeling verder niet aan de orde komt in de uitspraak.

De beroepen

5. [appellant sub 1] exploiteert een gemengd agrarisch bedrijf, dat bestaat uit een akkerbouw- en een pluimveehouderijtak, op het perceel [locatie 1], in de nabijheid van het plangebied. Een deel van zijn agrarische gronden ligt direct ten noordoosten van het plangebied, in het verlengde van de start- en landingsbaan. [appellant sub 1] komt op tegen de gevolgen van de naderingsverlichting van de start- en landingsbaan voor zijn bedrijfsvoering. De naderingsverlichting dient mede op zijn gronden te worden gerealiseerd.

[appellant sub 3] woont op het perceel [locatie 2], op een afstand van ongeveer 3 km tot de luchthaven. Op dit perceel en de omliggende gronden exploiteert [appellant sub 3] een akkerbouwbedrijf. Op het perceel [locatie 2] is de windturbine van [appellant sub 3] gesitueerd. Volgens [appellant sub 3] heeft de raad onvoldoende rekening gehouden met de ligging van zijn windturbine in het verlengde van de start- en landingsbaan. Het plan is volgens [appellant sub 3] niet in overeenstemming met de regels inzake de externe veiligheid.

Het beroep van de Vogelbescherming is gericht tegen de uitbreiding van de start- en landingsbaan. Volgens de Vogelbescherming leidt het plan tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van beschermde Natura 2000-gebieden in de wijde omgeving van de luchthaven, vanwege aanvaringen tussen vogels en het luchtverkeer en als gevolg van verstoring van extern foerageergebied van vogels. Ook betoogt de Vogelbescherming dat de uitvoering van het plan zal leiden tot overtreding van de verbodsbepalingen van de Flora- en faunawet, hetgeen volgens haar maakt dat het plan niet uitvoerbaar is.

Toegang tot de bestuursrechter

6. Artikel 3:15, eerste lid, van de Awb, luidt als volgt: "Belanghebbenden kunnen bij het bestuursorgaan naar keuze schriftelijk of mondeling hun zienswijze over het ontwerp naar voren brengen."

Artikel 6:13 luidt als volgt: "Geen beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 naar voren heeft gebracht, geen bezwaar heeft gemaakt of geen administratief beroep heeft ingesteld."

Artikel 8:1 luidt als volgt: "Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter."

Artikel 8:6, eerste lid, luidt als volgt: "Het beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank, tenzij een andere bestuursrechter bevoegd is ingevolge hoofdstuk 2 van de bij deze wet behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak dan wel ingevolge een ander wettelijk voorschrift."

Artikel 2 van Bijlage 2 (Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak) bij de Awb, luidt als volgt: "Tegen een besluit, genomen op grond van een in dit artikel genoemd voorschrift of anderszins in dit artikel omschreven, kan beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro):

a. een besluit omtrent vaststelling van een bestemmingsplan."

Artikel 3.8, onder a, van de Wro, luidt als volgt: "Op de voorbereiding van een bestemmingsplan is afdeling 3.4 van de Awb van toepassing, met dien verstande dat:

[...];

d. door een ieder zienswijzen omtrent het ontwerp bij de gemeenteraad naar voren kunnen worden gebracht;

[...]."

Artikel 8.1, derde lid, van de Wet luchtvaart, luidt als volgt: "Luchthavens van nationale betekenis zijn:

a. de luchthaven Lelystad,

[...]."

Artikel 8.10 luidt als volgt: "Voor zover het ontwerp van een bestemmingsplan zijn grondslag vindt in de uitvoering van het luchthavenindelingbesluit is artikel 3.8, eerste lid, onderdeel d, van de Wro niet van toepassing."

Artikel 8.47, eerste lid, luidt als volgt: "In het luchthavenbesluit worden ten behoeve van de ruimtelijke indeling van het gebied van en rond de luchthaven, het luchthavengebied en het beperkingengebied vastgesteld."

Artikel 8.47, tweede lid, luidt als volgt: "De artikelen 8.5, derde tot en met vijfde lid, 8.6, 8.7, eerste en derde lid, 8.8, 8.9, 8.10, 8.11 en 8.12, eerste tot en met vierde lid, zijn van overeenkomstige toepassing [...]."

Artikel 8.70, eerste lid, luidt als volgt: "Voor een luchthaven waarvan op grond van artikel 8.1, tweede lid, is bepaald dat deze van nationale betekenis is, wordt het luchthavenbesluit bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld."

Artikel 8.70, tweede lid, luidt als volgt: "De artikelen 8.43, tweede lid, 8.44, eerste, tweede, derde en vijfde lid, 8.45, 8.46 en 8.47, eerste en tweede lid, zijn van overeenkomstige toepassing [...]"

7. Tussen partijen is niet in geschil dat het plandeel voor de start- en landingsbaan in overeenstemming is met het luchthavenbesluit en dat in zoverre sprake is van "de uitvoering van het luchthavenbesluit". Partijen hebben evenwel verschillende standpunten ingenomen over de gevolgen van artikel 8.10 van de Wet luchtvaart voor het beroep bij de Afdeling, voor zover dat is gericht tegen het plandeel voor de start- en landingsbaan. De rechtsvraag waar de Afdeling over dient te oordelen is of bestuursrechtelijke rechtsbescherming open staat tegen dat plandeel. Voordat hieraan wordt toegekomen zal de Afdeling nader ingaan op de in de beroepsprocedure gerezen vraag naar de strekking van de beroepen van [appellant sub 3], [appellant sub 1] en de Vogelbescherming. Het staat niet bij voorbaat vast dat hetgeen appellanten in beroep hebben aangevoerd gerelateerd kan worden aan de gevolgen van de planregeling voor de start- en landingsbaan.

8. Het beroep van [appellant sub 3] heeft betrekking op de gevolgen van het gebruik van de start- en landingsbaan voor de fysieke veiligheid ter plaatse van zijn perceel. Volgens hem zijn de externe veiligheidsrisico's van het gebruik van de start- en landingsbaan niet deugdelijk onderzocht. De Afdeling is van oordeel dat, hoewel het plan geen betrekking heeft op de gronden van [appellant sub 3], de externe risicocontouren die zich mede uitstrekken over zijn gronden, een direct gevolg zijn van de situering van de start- en landingsbaan. Dit betekent derhalve dat deze beroepsgrond van [appellant sub 3] gericht is tegen het plandeel voor de start- en landingsbaan.

9. Het beroep van [appellant sub 1] is gericht tegen de gevolgen van de naderingsverlichting, die onder andere geplaatst dient te worden op zijn gronden. Het betreft een ontwikkeling buiten het plangebied. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat de naderingsverlichting niet wordt geregeld in het plan, zodat hetgeen [appellant sub 1] in beroep heeft aangevoerd reeds daarom niet aan de orde kan komen. De Afdeling volgt dit standpunt van de raad niet. De naderingsverlichting betreft een voorziening die noodzakelijk is voor het gebruik van de start- en landingsbaan. De plaatsing van de naderingsverlichting hangt nauw samen met de situering van die baan, omdat de verlichting is geprojecteerd in het verlengde daarvan. De voorschriften en aanbevelingen voor de naderingsverlichting zijn vastgelegd in bijlage 14 bij het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart van 7 december 1944 (Trb. 1959, 45), (hierna: Verdrag van Chicago). Zonder deze voorziening kan het op grond van artikel 8a.2, eerste lid, van de Wet luchtvaart vereiste veiligheidscertificaat niet worden verleend, hetgeen tot gevolg heeft dat de planregeling voor de start- en landingsbaan niet uitvoerbaar is. De Afdeling is daarom van oordeel dat het beroep van [appellant sub 1] gericht is tegen het plandeel voor de start- en landingsbaan.

10. De Vogelbescherming komt in beroep onder meer op tegen de gevolgen van het beperkingengebied voor de realisatie van nieuwe vogelaantrekkende bestemmingen voor de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen. Dit betreft het gebied binnen een straal van 6 km van het luchthaventerrein. In het luchthavenbesluit is vastgelegd dat nieuwe vogelaantrekkende bestemmingen binnen het aangewezen (vogel)beperkingengebied niet zijn toegelaten. Hoewel het plan geen betrekking heeft op de gronden buiten het luchthaventerrein, is de Afdeling van oordeel dat de ligging van het vogelbeperkingengebied een direct gevolg is van de situering van de start- en landingsbaan. Ook deze beroepsgrond van de Vogelbescherming is dus gericht tegen het plandeel voor de start- en landingsbaan.

Artikel 8.10 van de Wet luchtvaart

11. De raad, de minister en de luchthavens Schiphol en Lelystad (in het navolgende zal alleen worden gerefereerd aan de raad) stellen zich op het standpunt dat de beroepen van appellanten niet ontvankelijk zijn. Uit artikel 8.10 van de Wet luchtvaart volgt volgens de raad dat tegen delen van het ontwerpbestemmingsplan, die de uitvoering van het luchthavenbesluit betreffen, geen zienswijze naar voren gebracht kan worden. De omstandigheid dat appellanten geen zienswijzen naar voren hebben kunnen brengen tegen het plandeel voor de start- en landingsbaan heeft, gelet op artikel 8:1 en artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb alsmede artikel 6:13 van de Awb, tot gevolg dat zij evenmin in beroep op kunnen komen tegen dit plandeel. Hoewel de tekst van artikel 8.10 van de Wet luchtvaart niet direct noopt tot een dergelijke interpretatie, is volgens de raad duidelijk dat dit het doel is geweest dat de wetgever met deze bepaling heeft nagestreefd. De raad doet in dit verband een beroep op de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 8.10, van de Wet luchtvaart, in het bijzonder op het wetgevingsproces van de totstandkoming van de Wet van 27 juni 2002 tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol (Stb. 2002, 374). Voor zover appellanten de (gevolgen van de) planregeling voor de start- en landingsbaan materieel wensen te bestrijden zijn zij daartoe aangewezen op de burgerlijke rechter. Appellanten kunnen bij de rechtbank een schorsing van of een verbod op de uitvoering van de planregeling vorderen, aldus de raad.

12. Appellanten staan een tekstuele uitleg van artikel 8.10 van de Wet luchtvaart voor. Volgens hen is de redactie van deze bepaling duidelijk, zodat geen aanleiding bestaat om voor de uitleg van deze bepaling belang toe te kennen aan de wetsgeschiedenis. Artikel 8.10 van de Wet luchtvaart doet niet meer dan het buiten werking stellen van de "bijzondere regel" van artikel 3.8, eerste lid en onder d, van de Wro, dat eenieder een zienswijze naar voren kan brengen tegen een ontwerp van een bestemmingsplan. De bepaling heeft dus tot gevolg dat bij de voorbereiding van een bestemmingsplan in zoverre de algemene regel geldt dat alleen belanghebbenden een zienswijze naar voren kunnen brengen tegen het ontwerp van een besluit. Een tekstuele uitleg van artikel 8.10 van de Wet luchtvaart leidt er volgens appellanten toe dat bij de voorbereiding van een bestemmingsplan, die (mede) de uitvoering van een luchthavenbesluit betreft, de kring van partijen die een zienswijze naar voren kunnen brengen beperkt blijft tot "belanghebbenden". Nu appellanten allen belanghebbende zijn bij het bestreden besluit en zij bovendien ook een zienswijze naar voren hebben gebracht tegen het ontwerpplan, kunnen zij de planregeling voor de start- en landingsbaan bestrijden in de procedure bij de Afdeling, aldus appellanten.

13. Het is naar het oordeel van de Afdeling juist dat indien uitsluitend betekenis wordt toegekend aan de tekst van artikel 8.10 van de Wet luchtvaart, deze bepaling alleen tot gevolg heeft dat de bijzondere regel van artikel 3.8, eerste lid en onder d, van de Wro, buiten werking wordt gesteld. Als gevolg daarvan wordt teruggevallen op de algemene regel van artikel 3:15, eerste lid, van de Awb, dat uitsluitend belanghebbenden gerechtigd zijn zienswijzen naar voren te brengen tegen het ontwerp van een bestemmingsplan. Hoewel de tekst van artikel 8.10 van de Wet luchtvaart in zoverre duidelijk is, ziet de Afdeling, gelet op hetgeen de raad daaromtrent heeft aangevoerd, aanleiding in te gaan op de totstandkomingsgeschiedenis van deze bepaling. Onderzocht moet worden of daaruit de conclusie dient te worden getrokken dat aan artikel 8.10 van de Wet luchtvaart de door de raad voorgestane betekenis dient te worden toegekend.

14. Zoals hiervoor is opgemerkt is artikel 8.10 van de Wet luchtvaart geïntroduceerd bij de Wet van 27 juni 2002 tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol, ook wel "de Schipholwet" genoemd. Deze wet had alleen betrekking op de luchthaven Schiphol. In het voorstel van wet (Kamerstukken II 2000/01, 27 603 nr. 2) was het huidige artikel 8.10 aanvankelijk genummerd als artikel 8.35. Van belang is dat deze bepaling in het wetsvoorstel een andere redactie kende, omdat ten tijde van het wetsvoorstel - en nadien ook ten tijde van de wet - de voorheen geldende Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) van kracht was. In artikel 8.35 van het wetsvoorstel was bepaald dat voor zover het ontwerp van een bestemmingsplan zijn grondslag vindt in de uitvoering van het luchthavenindelingsbesluit artikel 23, eerste lid, onder c, en artikel 27, eerste en tweede lid, van de WRO niet van toepassing zijn. De omstandigheid dat artikel 8.35 van de Wet luchtvaart de genoemde bepalingen van de WRO buiten werking stelde, had tot gevolg dat het niet mogelijk was een zienswijze naar voren te brengen tegen onderdelen van een bestemmingsplan die de uitvoering van het luchthavenbesluit betroffen en dat het evenmin mogelijk was in zoverre bedenkingen naar voren te brengen bij het college van gedeputeerde staten tegen het (vastgestelde) bestemmingsplan. Hieruit volgde dat onderdelen van een bestemmingsplan die de uitvoering van het luchthavenindelingsbesluit betroffen niet inhoudelijk aan de orde konden worden gesteld in de procedure tegen het bestemmingsplan, omdat - in het stelsel van de WRO - het recht om beroep in te stellen bij de Afdeling voorbehouden was aan belanghebbenden die tijdig bedenkingen naar voren hadden gebracht bij het college van gedeputeerde staten.

15. De keuze van de wetgever om niet te voorzien in een beroepsmogelijkheid tegen delen van het bestemmingsplan die de uitvoering van het luchthavenindelingsbesluit betroffen, was ingegeven door de wens om "dubbele beroepsprocedures" te voorkomen. Daartoe is van belang dat in artikel 8.34, eerste lid, van het wetsvoorstel was bepaald dat een belanghebbende tegen het luchthavenindelingsbesluit beroep kon instellen bij de Afdeling. De wetgever wenste te voorkomen dat onderdelen van het luchthavenindelingsbesluit in het kader van de procedure tegen het bestemmingsplan opnieuw onderwerp van rechterlijke toetsing zouden worden (Kamerstukken II, 2000/01, 27 603 nr. 3, pag. 14).

16. Naarmate het wetgevingsproces inzake de Schipholwet vorderde werd besloten tot een wijziging van het wetsvoorstel wat betreft de mogelijkheid van het instellen van

beroep tegen het luchthavenindelingsbesluit en overigens ook tegen het luchthavenverkeerbesluit (Kamerstukken II 2001/02, 27 603, nr. 61, pagina 3):

"[m]et deze nota van wijziging wordt de consequentie van de nogmaals door de Kamer geformuleerde wens van het primaat van de politiek gehonoreerd en wordt het beroep op de administratieve rechter uitgesloten. Dat heeft overigens niet tot gevolg dat het de burger onmogelijk is gemaakt om een rechterlijk oordeel over de besluiten te vragen, het is immers de burgerlijke rechter die in dit geval als «restrechter» op zal treden.

De hiermee samenhangende ingreep in het wetsvoorstel is als volgt vorm gegeven. Titel 8.7 van het wetsvoorstel is geschrapt (onderdeel A, onder c, van deze nota). Daarmee vervallen ook twee artikelen waarvan de inhoud in stand moet blijven (oud artikelen 8.35 en 8.36). De desbetreffende bepalingen zijn nu opgenomen in titel 8.2 als de nieuwe artikelen 8.9a [thans 8:10] en 8.9b (onderdeel A, onder a, van deze nota)."

17. Uit het hiervoor geciteerde deel van de Zesde nota van wijziging blijkt dat de wetgever ervoor heeft gekozen artikel 8.35 van de Wet luchtvaart in stand te laten, ook nadat het wetsvoorstel was gewijzigd in de zin dat beroep tegen het luchthavenindelingsbesluit voor de luchthaven Schiphol werd uitgesloten. De keuze om genoemde bepaling, die blijkens hiervoor is overwogen tot doel had "dubbele beroepsprocedures" te voorkomen, in stand te laten, wordt echter in de betreffende nota van wijziging niet gemotiveerd.

18. Met de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening is de redactie van artikel 8.10 gewijzigd naar de huidige tekst. In de door de wetgever gegeven toelichting staat dat de wijziging van de redactie van de bepaling van "technische aard" is (Kamerstukken II, 2006-07, 30 938, nr. 3, pag. 39).

19. Luchthavenbesluiten voor andere luchthavens van nationale betekenis zijn op de negatieve lijst van de Awb geplaatst bij de Wet van 18 december 2008, houdende wijziging van de Wet luchtvaart inzake vernieuwing van de regelgeving voor burgerluchthavens en militaire luchthavens en de decentralisatie van bevoegdheden voor burgerluchthavens naar het provinciaal bestuur (Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens). De wetgever heeft bij de motivering van zijn keuze om het zogenoemde Schiphol-regime of Schiphol-stelsel uit te breiden naar andere luchthavens van nationale betekenis vergelijkbare argumenten gehanteerd als bij de beslissing om het luchthavenindelingsbesluit voor de luchthaven Schiphol uit te zonderen van toetsing door de bestuursrechter (Kamerstukken II, 2005-06, 30 452, nr. 3, pag. 109). Bij deze wijziging van de Wet luchtvaart is de tekst van artikel 8.10 ongemoeid gelaten. In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt niet ingegaan op deze bepaling al dan niet in samenhang met de keuze om het luchthavenbesluit uit te zonderen van toetsing door de bestuursrechter.

20. De Afdeling overweegt dat een tekstuele uitleg van artikel 8.10 van de Wet luchtvaart de rechtszekerheid dient. De door verweerders voorgestane uitleg van deze bepaling - die in strijd is met de letterlijke tekst - leidt tot een verstrekkende uitzondering op de hoofdregel dat tegen bestemmingsplannen beroep open staat bij de Afdeling. Een uitleg die in overeenstemming is met de door de raad bepleite

bedoeling van de wetgever valt niet eenduidig af te leiden uit de wetsgeschiedenis van deze bepaling. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat artikel 8.35 van het voorstel van de Schipholwet tot doel had dubbele beroepsprocedures bij de bestuursrechter te voorkomen. De wetgever heeft in het voorstel van de Schipholwet in ieder geval aanvankelijk zeker niet beoogd dat noch tegen het luchthavenindelingsbesluit noch tegen het latere bestemmingsplan beroep bij de bestuursrechter zou openstaan. De motivering van artikel 8.35, die is gegeven in de Memorie van Toelichting bij de Schipholwet, is feitelijk achterhaald door de Zesde nota van wijziging, omdat daarin de keuze is gemaakt om ook geen beroep mogelijk te maken tegen het luchthavenindelingsbesluit bij de bestuursrechter, zonder dat die keuze echter werd onderbouwd. Ten aanzien van de verwijzing van de raad naar de omstandigheid dat in een aantal parlementaire stukken bij het wetsvoorstel van de Schipholwet, een beroep wordt gedaan op het "primaat van de politiek" (bijvoorbeeld Kamerstukken I, 2001/02, 27 603, nr. 88d, p 5), overweegt de Afdeling dat dit ziet op de motivering van het voorstel om beroep tegen het luchthaven(indelings)besluit als zodanig uit te sluiten, niettegenstaande de door de wetgever nadrukkelijk meegewogen omstandigheid dat niet alle onderdelen van het luchthaven(indelings)besluit het karakter hebben van een algemeen verbindend voorschrift. Deze passages hebben derhalve niet uitdrukkelijk betrekking op het uitsluiten van beroep tegen het bestemmingsplan ter uitvoering van het luchthaven(indelings)besluit. De raad stelt terecht dat de enkele omstandigheid dat artikel 8.35 in de Zesde nota van wijziging is gehandhaafd en dat vervolgens bij de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening met betrekking tot de redactie van artikel 8.10 van de Wet luchtvaart wordt gesproken van "een wijziging van technische aard", een indicatie kan zijn dat de wetgever met artikel 8.10 van de Wet luchtvaart, zoals deze bepaling thans luidt, heeft beoogd zowel het luchthaven(indelings)besluit als het ter uitvoering daarvan vastgestelde bestemmingsplan uit te sluiten van toetsing door de bestuursrechter. Dit is naar het oordeel van de Afdeling echter niet voldoende om artikel 8.10 van de Wet luchtvaart, zoals deze bepaling is gewijzigd met de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening uit te leggen overeenkomstig de oorspronkelijke tekst van die bepaling (artikel 8.35/8.10 bij de Schipholwet). Indien aangenomen moet worden dat de huidige tekst van artikel 8.10 van de Wet luchtvaart berust op een onjuiste aanpassing van de tekst bij de invoering van de Wro, dan had de wetgever deze omissie naar het oordeel van de Afdeling kunnen herstellen bij de wijziging van de Wet luchtvaart, waarbij het juridisch regime voor Schiphol werd uitgebreid naar de overige luchthavens van nationale betekenis. Dit is echter niet gebeurd. Gelet op het voorgaande biedt de wetsgeschiedenis onvoldoende grond voor de door de raad voorgestane uitleg. Het betoog van de raad faalt.

21. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat dat de beroepen van [appellant sub 3], [appellant sub 1], en de Vogelbescherming tegen de planregeling voor de start- en landingsbaan ontvankelijk zijn.

Het beroep van [appellant sub 1]

22. [appellant sub 1] betoogt dat de raad het gedeelte van zijn agrarische gronden waarop de naderingsverlichting voor de landingsbaan dient te worden gerealiseerd, had dienen te betrekken bij het plan.

22.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de naderingsverlichting op de gronden van [appellant sub 1] vergunningvrij kan worden opgericht. In zoverre is geen wijziging van het planologische regime van de gronden van [appellant sub 1] nodig.

22.2. Artikel 2, van Bijlage II, bij het Bor, luidt als volgt: "Een omgevingsvergunning voor activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a of c, van de wet is niet vereist, indien deze activiteiten betrekking hebben op:

18. een bouwwerk ten behoeve van een infrastructurele of openbare voorziening, voor zover het betreft:

b. een bouwwerk, geen gebouw zijnde, ten behoeve van het weren van voorwerpen die de veiligheid van het weg-, spoorweg-, water- of luchtverkeer in gevaar kunnen brengen, ten behoeve van de beveiliging van een weg, spoor- of waterweg of een spoorweg- of luchtvaartterrein, of ten behoeve van verkeersregeling, verkeersgeleiding, handhaving van de verkeersregels, wegaanduiding, het opladen van accu's van voertuigen, verlichting, tolheffing of het verschaffen van toegang tot het openbaar vervoer of openbaar vervoersgebouwen".

22.3. Het standpunt van de raad dat de naderingsverlichting ten behoeve van de start- en landingsbaan vergunningvrij kan worden opgericht is naar het oordeel van de Afdeling juist. De naderingsverlichting betreft een bouwwerk, geen gebouw zijnde, ten behoeve van een infrastructurele voorziening als genoemd in artikel 2 van Bijlage 2 bij het Bor. Dit heeft tot gevolg dat het planologische regime voor de gronden van [appellant sub 1] niet relevant is voor het daarop (kunnen) plaatsen van de naderingsverlichting. Omdat de raad in zoverre niets behoeft te wijzigen aan de planregeling voor de gronden van [appellant sub 1], behoefde hij deze gronden niet te betrekken bij het bestemmingsplan voor het uitbreiden van de start- en landingsbaan. Verder is van belang dat uit het deskundigenbericht volgt dat het totale verlies van bruikbaar agrarisch areaal vanwege de naderingsverlichting ongeveer 0,8 ha bedraagt, hetgeen overeenkomt met ongeveer 2 procent van het totale areaal aan landbouwgrond van [appellant sub 1]. Ook gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad de agrarische bestemming van de gronden van [appellant sub 1] in zoverre in redelijkheid niet heeft kunnen handhaven. Het betoog faalt.

23. [appellant sub 1] betoogt dat de plaatsing van de naderingsverlichting in het verlengde van de landingsbaan, leidt tot een ernstige beperking van de gebruiksmogelijkheden van zijn agrarische gronden. De raad heeft volgens hem ten onrechte geen onderzoek verricht naar de gevolgen van de naderingsverlichting voor zijn bedrijfsvoering. Zolang deze gevolgen niet inzichtelijk zijn gemaakt is [appellant sub 1] niet bereid mee te werken aan de plaatsing van de naderingsverlichting.

23.1. Volgens de raad is de plaatsing van de naderingsverlichting op de gronden van, onder andere, [appellant sub 1] noodzakelijk voor het functioneren van de luchthaven. Van de beoogde uitvoering van de naderingsverlichting is een ontwerp gemaakt, zodat in zoverre inzichtelijk is wat de gevolgen daarvan zullen zijn voor de bedrijfsvoering van [appellant sub 1]. De raad gaat er vanuit dat Luchthaven Lelystad en [appellant sub 1] overeenstemming zullen bereiken over de plaatsing van de naderingsverlichting, waarbij [appellant sub 1] gecompenseerd zal worden voor het

door hem te lijden nadeel. Luchthaven Lelystad heeft dit standpunt van de raad bevestigd en heeft gewezen op de omstandigheid dat zij [appellant sub 1] reeds een aanbod heeft gedaan voor een financiële tegemoetkoming. In geval partijen niet tot overeenstemming komen, kan op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht aan [appellant sub 1] een gedoogplicht worden opgelegd, aldus de raad.

23.2. Artikel 8a.1, eerste lid, van de Wet luchtvaart luidt als volgt: "Bij regeling van Onze Minister van Infrastructuur en Milieu kunnen regels worden gesteld omtrent de aanleg, de inrichting, de uitrusting en het gebruik van luchthavens met het oog op de orde en de veiligheid op die luchthavens. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen categorieën luchthavens en tussen vormen van luchtvaart die gebruik maken van luchthavens."

Artikel 8a.2, eerste lid, luidt als volgt: "Onze Minister van Infrastructuur en Milieu verleent of wijzigt op aanvraag van de exploitant een veiligheidscertificaat indien wordt voldaan aan de regels, bedoeld in artikel 8a.1, eerste lid, voor zover deze regels betrekking hebben op het luchtvaartgebied [...]."

Artikel 10 van de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen (hierna: Rvgt) luidt als volgt: "De exploitant draagt er zorg voor dat de aanleg, de inrichting, de uitrusting en het gebruik van een luchthaven voldoen aan de voorschriften en aanbevelingen van deel I (Aerodrome Design and Operations) van bijlage 14 bij het verdrag [lees: van Chicago], met uitzondering van de volgende onderdelen [...]."

23.3. Het betoog van [appellant sub 1] dient aldus te worden uitgelegd dat het plan niet uitvoerbaar is vanwege de eigendomssituatie, nu [appellant sub 1] niet bereid is toestemming te verlenen voor de realisatie van de naderingsverlichting op zijn gronden. Zonder naderingsverlichting kan het veiligheidscertificaat als bedoeld in artikel 8a.2, eerste lid, van de Wet luchtvaart, waartoe een luchthaven dient te beschikken, niet verleend worden. Het niet kunnen realiseren van de naderingsverlichting leidt er derhalve toe dat de start- en landingsbaan niet in gebruik kan worden genomen, zodat het plan in zoverre niet uitvoerbaar is.

23.4. Voor het oordeel van de bestuursrechter dat een privaatrechtelijke belemmering aan de uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan in de weg staat, is slechts aanleiding wanneer deze evident is. Luchthaven Lelystad heeft verklaard dat zij, indien geen privaatrechtelijke overeenstemming met [appellant sub 1] kan worden bereikt, de minister zal verzoeken een gedoogverplichting op te leggen tot het dulden van de naderingsverlichting. De Afdeling oordeelt dat gelet op de bevoegdheid tot het opleggen van een gedoogplicht op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht, de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat geen sprake is van een evidente privaatrechtelijke belemmering die de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. Het betoog faalt.

24. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellant sub 1] ongegrond.

Het beroep van [appellant sub 3]

25. [appellant sub 3] vreest voor een onveilige situatie op zijn perceel vanwege een mogelijke aanvaring tussen een vliegtuig en zijn windturbine. Hij betoogt dat het

externe risico vanwege het luchthavenverkeer ter plaatse van zijn perceel niet deugdelijk is onderzocht. Volgens hem is bij het berekenen van de 10-5 risicocontour geen rekening gehouden met de omstandigheid dat op zijn perceel, in de nabijheid van zijn woning, een windturbine is gesitueerd. De raad heeft volgens [appellant sub 3] ten onrechte geen onderzoek verricht naar de cumulatieve gevolgen van de windturbine en de start- en landingsbaan voor de ligging van de 10-5 contour, omdat ook een windturbine een risicovolle inrichting is. Verder is volgens [appellant sub 3] bij het verrichte onderzoek naar de externe veiligheid ten onrechte geen rekening gehouden met het zogeheten "domino-effect".

25.1. De raad stelt dat de risicocontouren voor het plaatsgebonden risico die in het luchthavenbesluit zijn opgenomen, gebaseerd zijn op onderzoek waarbij bij de bepaling van het externe risico vanwege de luchthaven is onderkend dat op het perceel van [appellant sub 3] een windturbine is gesitueerd. De aanwezigheid van bebouwing in de nabijheid van de luchthaven betreft echter geen relevant gegeven bij het berekenen van de externe veiligheidscontouren ten gevolge van het luchthavenverkeer. Uit het rapport "MER Lelystad Airport, deel 4B - deelonderzoek externe veiligheid (hierna: Rapport externe veiligheid)" dat ten grondslag is gelegd aan het luchthavenbesluit, volgt dat het perceel van [appellant sub 3] buiten de 10-5 risicocontour ligt, aldus de raad.

25.2. De Afdeling begrijpt het betoog van [appellant sub 3] aldus dat het bestemmingsplan niet vastgesteld had mogen worden nu het uitgaat van de risicocontouren zoals vastgesteld in het luchthavenbesluit, terwijl het onderzoek naar de ligging van de 10-5 risicocontour ondeugdelijk is, omdat daarbij geen rekening is gehouden met de windturbine op zijn perceel.

25.3. Artikel 3, vierde lid, van het Besluit burgerluchthavens luidt als volgt: "Bij ministeriële regeling worden regels gesteld omtrent:

b. het berekenen en bepalen van [...] de contouren voor het plaatsgebonden risico".

Artikel 9, eerste lid, luidt als volgt: "Het luchthavenbesluit bevat in ieder geval:

a. contouren ter aanduiding van het 10-5- en 10-6-plaatsgebonden risico".

Artikel 10, eerste lid, luidt als volgt: "In het gebied dat gelegen is op en binnen een 10-5-plaatsgebonden risicocontour:

a. worden woningen, niet zijnde bedrijfswoningen, en kwetsbare gebouwen aan hun bestemming onttrokken".

Artikel 1 van de Regeling burgerluchthavens luidt als volgt: "In deze regeling wordt verstaan onder:

10-5 en 10-6 plaatsgebonden risicocontouren: contouren ter aanduiding van de beperkingengebieden in verband met het externe-veiligheidsrisico vanwege het luchthavenluchtverkeer als bedoeld in artikel 9 van het Besluit burgerluchthavens."

Artikel 5, eerste lid, luidt als volgt: "De 10-5 en 10-6 plaatsgebonden risicocontouren en het totaal risicogewicht worden berekend en bepaald overeenkomstig het in bijlage 2 [Voorschrift voor de berekening en bepaling van de 10-5 en 10-6 plaatsgebonden risicocontouren en het Totaal risicogewicht voor overige burgerluchthavens] van deze regeling opgenomen voorschrift. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu in beheer zijnde lijst met standaardgegevens voor vliegtuigen en helikopters."

Voorschrift 2.2 van Bijlage 2, luidt als volgt: "Voor het uitvoeren van een risicoberekening zijn invoergegevens nodig, die het verloop van het startende en landende luchthavenluchtverkeer, de 'traffic', van een luchthaven specificeren. De benodigde gegevens zijn [...]:

- Luchthavengegevens;
- Routes voor vliegtuigen;
- Sectorverdeling voor helikopters;
- Gegevens luchthavenluchtverkeer;
- Meteotoeslag."

25.4. Uit de hiervoor weergegeven bepalingen van de Regeling burgerluchthavens volgt dat de methodiek voor het berekenen van de plaatsgebonden risicocontouren vanwege het luchthavenverkeer is vastgelegd in bijlage 2 (Voorschrift voor de berekening en bepaling van de 10-5 en 10-6 plaatsgebonden risicocontouren en het Totaal risicogewicht voor overige burgerluchthavens) bij deze regeling. De voorgeschreven rekenmethodiek is geïmplementeerd in het rekenprogramma "GEVERS" (Geïntegreerd EV-Rekensysteem). In paragraaf 4.1 van het Rapport externe veiligheid staat dat voor het berekenen van het plaatsgebonden risico vanwege de luchthaven gebruik is gemaakt van dit rekenprogramma.

25.5. In het deskundigenbericht wordt de rekenmethodiek als vastgelegd in bijlage 2 bij de Regeling burgerluchthavens nader toegelicht. Uit het deskundigenbericht volgt dat de rekenmethodiek is geobjectiveerd, in de zin dat bij het berekenen van de risicocontouren geen rekening wordt gehouden met de bebouwing in de nabijheid van de luchthaven in het concrete geval. In zoverre is de aanwezigheid van de windturbine op het perceel van [appellant sub 3] niet van invloed op de ligging van de 10-5 risicocontour van de luchthaven. Volgens de deskundige kan hoge bebouwing wel indirect de ligging van de contouren beïnvloeden. Dit is het geval indien de aanwezige (hoge) bebouwing aanleiding geeft om vliegroutes aan te passen. Zoals ook volgt uit de hiervoor weergegeven bepaling van bijlage 2, onder 2.2, van de Regeling burgerluchthavens, zijn de vliegroutes van invloed op de ligging van de risicocontouren. In het deskundigenbericht staat evenwel dat een eventuele aanpassing van de vliegroutes met grote waarschijnlijkheid niet of nauwelijks van invloed zal zijn op de ligging van de 10-5 contour. De reden daarvan is dat afwijkingen in het horizontale vlak op korte afstand in het verlengde van de start- en landingsbaan niet of nauwelijks mogelijk zijn: wat betreft het horizontale vlak is de koers van vliegtuigen bij het starten of landen voornamelijk, zo niet uitsluitend, afhankelijk van de fysieke

ligging van de baan. Pas op grotere afstand van de baan wordt de koers, afhankelijk van de te volgen vliegroute, gewijzigd. In dit verband wijst de deskundige op de omstandigheid dat uit het Rapport externe veiligheid volgt dat de ligging van de 10-5 risicocontour bij alle onderzochte routevarianten nagenoeg gelijk is.

25.6. Ten aanzien van het betoog van [appellant sub 3] dat zijn woning gelegen is binnen de risicocontour van de windturbine op zijn perceel, zodat de raad onderzoek had dienen te verrichten naar de gecumuleerde gevolgen voor de externe veiligheid van de windturbine en de luchthaven, overweegt de Afdeling als volgt. In het deskundigenbericht staat dat de woning van [appellant sub 3] weliswaar is gesitueerd binnen de 10-6 risicocontour van de windturbine, maar niet tevens binnen de 10-6 risicocontour van de luchthaven. Dat de woning van [appellant sub 3] niet gesitueerd is binnen de 10-6 risicocontour van de luchthaven volgt naar het oordeel van de Afdeling ook uit de kaart die gevoegd is als bijlage 2 bij het luchthavenbesluit. In het deskundigenbericht staat dat, nu de woning van [appellant sub 3], niet binnen de 10-6 contour van de luchthaven ligt, het "gecumuleerde risico" vanwege de twee risicobronnen niet hoger kan worden dan 10-6. [appellant sub 3] heeft deze conclusie uit het deskundigenbericht niet bestreden. De Afdeling ziet reeds hierom geen aanleiding voor het oordeel dat (nader) onderzoek verricht had dienen te worden naar cumulatie van externe risico's.

25.7. In het deskundigenbericht staat met betrekking tot het "domino-effect", waar [appellant sub 3] voor vreest, dat de kans dat het falen van de windturbine leidt tot een ongeluk met een vliegtuig uitermate gering is. Gelet daarop kan volgens de deskundige op voorhand worden gesteld dat het zogeheten domino effect niet van invloed is op de ligging op de 10-5 (en overigens ook 10-6) risicocontour.

25.8. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het onderzoek naar de 10-5 risicocontour vanwege de luchthaven ondeugdelijk is geweest, omdat geen rekening is gehouden met de windturbine op het perceel van [appellant sub 3]. Gelet daarop bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het luchthavenbesluit in strijd is met

artikel 10, eerste lid, onder a, van het Besluit burgerluchthavens, zodat de raad terecht bij de vaststelling van het plan deze contour tot uitgangspunt heeft genomen. Het betoog faalt.

26. Voor zover [appellant sub 3] betoogt dat het plan niet uitvoerbaar is, omdat vanwege de aanwezigheid van de windturbine op zijn perceel het krachtens artikel 8a.2, van de Wet luchtvaart noodzakelijke veiligheidscertificaat voor het in bedrijf nemen van de luchthaven niet kan worden verleend, overweegt de Afdeling als volgt. In het kader van de voorbereiding van het luchthavenbesluit is onderzoek verricht naar de gevolgen van de rondom de luchthaven gesitueerde obstakels, in het bijzonder windturbines, voor de vliegveiligheid. De resultaten van dit onderzoek zijn vastgelegd in het rapport "MER Lelystad Airport, deel 4I - Conflictanalyse beperkingengebieden (hierna: rapport Conflictanalyse)". In het rapport staat dat 42 van de 623 geanalyseerde windturbines, waaronder de windturbine op het perceel van [appellant sub 3] (ID: 146), "conflicteren" met de in de bijlagen bij Verdrag van Chicago ter zake geldende standaarden. Een conflict betekent volgens het rapport echter niet dat de aanwezigheid van een bouwwerk op een bepaalde locatie vanuit

veiligheidsoogpunt onacceptabel is. Wel dient in een dergelijk geval vervolgonderzoek plaats te vinden. Bij de voorbereiding van het luchthavenbesluit is nader onderzocht in hoeverre de aanwezige windturbines gevolgen hebben voor een veilige afwikkeling van het luchtverkeer. De resultaten van dit onderzoek zijn vastgelegd in het rapport "Site Survey ILS-en Lelystad Airport" van Luchtverkeersleiding Nederland van 25 september 2015 (hierna: "rapport Site Survey"). Uit dit rapport volgt dat de bestaande windturbines in de nabijheid van de luchthaven, waaronder de windturbine van [appellant sub 3], geen wezenlijke gevolgen hebben voor het functioneren van de communicatie- en navigatiesystemen alsmede van een goede werking van de zogeheten glijpaden. [appellant sub 3] heeft de resultaten van dit onderzoek niet inhoudelijk bestreden. Verweerders hebben verder toegelicht dat bij het vaststellen van de aan- en uitvliegroutes en de (overige) operationele instructies, rekening wordt gehouden met de bestaande bebouwing in de nabijheid van de luchthaven.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat bij voorbaat getwijfeld dient te worden over de uitvoerbaarheid van het plan, vanwege de gevolgen van de windturbine op het perceel van [appellant sub 3] voor de vliegveiligheid. Het betoog faalt.

27. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellant sub 3] ongegrond.

Het beroep van de Vogelbescherming

28. Op 1 januari 2017 is de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) in werking getreden en zijn de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) en Flora- en faunawet ingetrokken. Uit artikel 9.10 van de Wnb volgt dat dit geschil nu het plan is vastgesteld voor 1 januari 2017 moet worden beoordeeld aan de hand van het voor die datum geldende recht.

Gevolgen plan voor beschermde natuurgebieden

29. De Vogelbescherming betoogt dat het plan in strijd is met artikel 19j van de Nbw 1998, omdat niet is aangetoond dat de verlenging van de start- en landingsbaan - en de daarmee beoogde uitbreiding van het aantal vluchten met middelgroot luchtverkeer - niet leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van een aantal in de (wijde) omgeving van de luchthaven gelegen Natura 2000-gebieden, in het bijzonder de gebieden "Oostvaardersplassen", "Veluwerandmeren" en "Ketelmeer & Vossemeer". Volgens de Vogelbescherming volgt reeds uit het onderzoek dat verricht is in het kader van de m.e.r. - en dat ten grondslag is gelegd aan zowel het luchthavenbesluit als het plan - dat niet bij voorbaat kan worden uitgesloten dat de uitbreiding van de luchthaven significante negatieve gevolgen heeft voor beschermde vogelsoorten, vanwege aanvaringen tussen vogels en het luchtverkeer en vanwege verstoring van extern foerageergebied van vogels. De betrokken Natura 2000-gebieden zijn weliswaar niet gelegen in de directe omgeving van de luchthaven, maar de raad heeft onvoldoende rekening gehouden met de omstandigheid dat vogels ook buiten de beschermde natuurgebieden verblijven en foerageren. Wat betreft de directe sterfte vanwege aanvaringen is van belang dat een deel van de vogelmigraties tussen Natura 2000-gebieden en de foerageergebieden in de nabijheid van de luchthaven plaatsvindt in dezelfde luchtlagen, waarin ook het opstijgend en landend luchtverkeer zich

bevindt. De raad heeft onvoldoende onderzoek verricht naar de gevolgen van aanvaringen tussen vogels en het luchtverkeer en de betekenis daarvan voor de instandhoudingsdoelstellingen van de betrokken soorten, in het bijzonder de bruine en blauwe kiekendief. De rapporten die ten grondslag zijn gelegd aan het plan kunnen, gelet op hun beperkte opzet, niet worden aangemerkt als een "passende beoordeling", zoals vereist in het tweede lid van artikel 19j van de Nbw 1998. Voor een deugdelijke beoordeling van de gevolgen van het plan voor beschermde vogelsoorten is veldonderzoek vereist naar vogelbewegingen van en naar de foerageergebieden in de nabijheid van de luchthaven. Om een representatief beeld te krijgen dient dit onderzoek te worden verricht in verschillende jaargetijden en onder verschillende meteorologische omstandigheden. De omvang van de geschatte of berekende vogelsterfte vanwege aanvaringen dient vervolgens te worden gerelateerd aan de instandhoudingsdoelstellingen voor de desbetreffende soorten in de betrokken beschermde natuurgebieden. Alleen aan de hand van onderzoek op basis van een dergelijke methodiek kunnen conclusies worden getrokken over de vraag of het plan leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken beschermde natuurgebieden, aldus de Vogelbescherming.

29.1. De raad stelt zich primair op het standpunt dat het plan niet getoetst behoeft te worden aan artikel 19j van de Nbw 1998, omdat reeds het luchthavenbesluit de uitbreiding van de start- en landingsbaan mogelijk maakt. In geval wordt geoordeeld dat artikel 19j van de Nbw 1998 wel van toepassing is, volgt volgens de raad uit de in het kader van de m.e.r. verrichte onderzoeken dat het plan niet leidt tot significante negatieve gevolgen voor beschermde natuurgebieden. Wat betreft de gevolgen voor de Veluwerandmeren en het Ketelmeer & Vossemeer, verwijst de raad naar het rapport "Oriëntatiefase Natuurbeschermingswet uitbreiding Vliegveld Lelystad" van Bureau Waardenburg van 2 december 2015 (hierna: rapport Oriëntatiefase). Voor het onderzoek naar de gevolgen voor de Oostvaardersplassen is het rapport "Deel 4E: Beschermde natuurgebieden" van Bureau Waardenburg van 31 maart 2014 van belang. Uit dit rapport volgt volgens de raad dat het plan niet leidt tot significante negatieve gevolgen voor de Oostvaardersplassen. De raad stelt subsidiair dat, voor zover als gevolg van de verstoring van extern foerageergebied en de directe vogelsterfte vanwege aanvaringen, significante negatieve gevolgen voor beschermde natuurgebieden niet kunnen worden uitgesloten, een passende boordeling is gemaakt. Daaruit blijkt dat de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden niet worden aangetast. Het plan is niet in strijd met artikel 19j van de Nbw 1998, aldus de raad.

29.2. Artikel 19j, eerste lid, van Nbw 1998, luidt als volgt: "Een bestuursorgaan houdt bij het nemen van een besluit tot het vaststellen van een plan dat, gelet op de instandhoudingsdoelstelling [...] voor een Natura 2000-gebied, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in dat gebied kan verslechteren of een significant verstorend effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, ongeacht de beperkingen die terzake in het wettelijk voorschrift waarop het berust, zijn gesteld, rekening

a. met de gevolgen die het plan kan hebben voor het gebied, en

b. met het op grond van artikel 19a of artikel 19b voor dat gebied vastgestelde beheerplan voor zover dat betrekking heeft op de instandhoudingsdoelstelling [...]."

Het tweede lid luidt als volgt: "Voor plannen als bedoeld in het eerste lid, die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied maar die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, maakt het bestuursorgaan alvorens het plan vast te stellen een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling [...] van dat gebied."

Uit het derde lid, gelezen in samenhang met artikel 19g, volgt dat het plan alleen dan mag worden vastgesteld indien het bestuursorgaan uit de passende beoordeling de zekerheid heeft verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast.

29.3. Wat betreft het standpunt van de raad dat het plan niet getoetst behoeft te worden aan artikel 19j van de Nbw 1998, omdat niet het plan, maar het luchthavenbesluit de uitbreiding van de start- en landingsbaan mogelijk maakt, overweegt de Afdeling als volgt. Het bestreden besluit is een plan als bedoeld in artikel 19j van de Nbw 1998, zodat de raad bij het vaststellen van het plan rekening dient te houden met de gevolgen van het plan voor beschermde natuurgebieden. De beoogde verlenging van de start- en landingsbaan is niet mogelijk op grond van alleen het luchthavenbesluit. De omstandigheid dat ingevolge artikel 8.8, tweede lid, van de Wet luchtvaart, het luchthavenbesluit geldt als een voorbereidingsbesluit zo lang voor het gebied dat ligt binnen het luchthavengebied of het beperkingengebied geen bestemmingsplan is vastgesteld, maakt het voorgaande niet anders. Een voorbereidingsbesluit heeft tot doel ontwikkelingen tegen te gaan die afbreuk kunnen doen aan de "planologische borging" van het luchthavenbesluit. Het luchthavenbesluit vormt geen planologische titel voor het uitbreiden van de start- en landingsbaan.

29.4. De onderzoeken naar de gevolgen van het plan voor beschermde natuurgebieden, die verricht zijn in het kader van de m.e.r. zijn ook ten grondslag gelegd aan het plan, met dien verstande dat naar aanleiding van het door de Vogelbescherming ingebrachte tegenrapport, de raad een aanvullend rapport van Bureau Waardenburg heeft overgelegd. Dit rapport, dat bedoeld is als een aanvulling op het rapport "Beschermde natuurgebieden", gaat nader in op de externe gevolgen van de uitbreiding van de luchthaven voor de vogelsoorten waarvoor krachtens het aanwijzingsbesluit voor "Oostvaardersplassen" instandhoudingsdoelstellingen gelden.

29.5. De Afdeling zal in het navolgende beoordelen of de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het plan niet leidt tot significante negatieve gevolgen voor beschermde natuurgebieden en, indien dit niet vast is komen te staan, of aan het plan een passende beoordeling ten grondslag is gelegd waaruit volgt dat de uitbreiding niet leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden.

Veluwerandmeren en Ketelmeer & Vossemeer

30. De afstand tussen de luchthaven en de Natura 2000-gebieden "Veluwerandmeren" en "Ketelmeer & Vossemeer" bedraagt onderscheidenlijk ongeveer 10 km en 20 km.

31. In het kader van de m.e.r. is onderzoek verricht naar de verstoringseffecten van de uitbreiding van de start- en landingsbaan voor onder meer de Natura 2000-gebieden "Veluwerandmeren" en "Ketelmeer & Vossemeer". De resultaten van dit onderzoek zijn vastgelegd in het rapport "Oriëntatiefase" In dit rapport wordt geconcludeerd dat significante gevolgen voor deze twee natuurgebieden kunnen worden uitgesloten.

31.1. De Vogelbescherming heeft in het kader van de beroepsprocedure een tegenrapport overgelegd. Dit betreft het rapport "Review van de beoordeling van effecten van de uitbreiding Lelystad Airport op vogels" van 6 juni 2016 van Altenburg & Wymenga. Dit rapport betreft een beoordeling van de (ecologische) rapporten die verricht zijn in het kader van de m.e.r. en die ten grondslag zijn gelegd aan het luchthavenbesluit en het plan. In het rapport van Altenburg & Wymenga staat dat onderschreven wordt dat verstoring door vliegverkeer geen negatieve effecten heeft op de instandhoudingsdoelen van de Lepelaarsplassen, Veluwerandmeren, Markermeer- en IJmeer, Ketelmeer & Vossemeer en de Veluwe. Dit is volgens het rapport in de onderzoeken voldoende onderbouwd, of blijkt ook op basis van recente literatuur.

31.2. Gelet op de inhoud van het beroepschrift van de Vogelbescherming, het door haar ingebrachte tegenrapport van Altenburg & Wymenga van 6 juni 2016, alsook op de afstand tussen de luchthaven en de twee genoemde Natura 2000-gebieden in relatie tot de vlieghoogte boven deze gebieden, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het plan geen significante negatieve gevolgen heeft voor de "Veluwerandmeren" en het "Ketelmeer & Vossemeer". Het betoog faalt.

Oostvaardersplassen

32. De afstand tussen de Oostvaardersplassen en de luchthaven bedraagt ongeveer 6 km. De Oostvaardersplassen zijn ter uitvoering van de Vogelrichtlijn (PB 2010 L 20) onder andere aangewezen als speciale beschermingszone voor de vogelsoorten bruine kiekendief, blauwe kiekendief, lepelaar, aalscholver, grote zilverreiger, wilde zwaan, grauwe gans, brandgans en kolgans.

33. Blijkens het aanwijzingsbesluit voor de Oostvaardersplassen geldt voor de bruine kiekendief als doelstelling behoud van de omvang en kwaliteit van het leefgebied met een draagkracht voor een populatie van ten minste 40 paren. Gezien de landelijk gunstige staat van instandhouding is behoud voldoende. Het gebied heeft voldoende draagkracht voor een sleutelpopulatie, aldus het aanwijzingsbesluit.

Voor de blauwe kiekendief geldt als doelstelling uitbreiding van de omvang en/of verbetering van de kwaliteit van het leefgebied met een draagkracht voor een populatie van ten minste 4 paren. Het gebied levert onvoldoende draagkracht voor een sleutelpopulatie, aldus het aanwijzingsbesluit.

In het aanwijzingsbesluit is voor de aalscholver als doel vastgelegd behoud van omvang en kwaliteit van het leefgebied als bijdrage aan de draagkracht voor de populatie van het IJsselmeergebied van ten minste 8000 paren. De regionale doelstelling van het IJsselmeergebied heeft betrekking op de volgende gebieden: IJsselmeer, Markermeer & IJmeer, Oostvaardersplassen en Lepelaarplassen. De

populatie is alleen op regionaal niveau gedefinieerd vanwege het sterk wisselende voorkomen per gebied. Gezien de landelijk gunstige staat van instandhouding is behoud voldoende. Het gebied heeft voldoende draagkracht voor een sleutelpopulatie, aldus het aanwijzingsbesluit.

Voor de lepelaar als broedvogel geldt blijkens het aanwijzingsbesluit als doelstelling behoud van de omvang en kwaliteit van het leefgebied met een draagkracht voor een populatie van ten minste 160 paren. Gezien de landelijk gunstige staat van instandhouding is behoud voldoende. Het gebied heeft volgens het aanwijzingsbesluit voldoende draagkracht voor een sleutelpopulatie.

Voor de grote zilverreiger als broedvogel geldt blijkens het aanwijzingsbesluit als doelstelling behoud van de omvang en kwaliteit van het leefgebied met een draagkracht voor een populatie van ten minste 40 paren. Gezien de landelijk gunstige staat van instandhouding, gebaseerd op de voortvarende ontwikkeling van de populatie in recente jaren, is behoud voldoende. Het gebied heeft voldoende draagkracht voor een sleutelpopulatie, aldus het aanwijzingsbesluit.

Aanvaringen en verstoring extern foerageergebied

34. In het door de Vogelbescherming overgelegde rapport van Altenburg & Wymenga van 6 juni 2016 staat dat het in het kader van de m.e.r. uitgevoerde onderzoek niet voldoende is om significante negatieve effecten voor de Oostvaardersplassen op voorhand uit te kunnen sluiten. Nader onderzoek in de vorm van een passende beoordeling is nodig om te bepalen of als gevolg van de externe werking significante effecten op kunnen treden op de bruine kiekendief, blauwe kiekendief, grote zilverreiger en lepelaar als broedvogel, en wilde zwaan, kolgans, grauwe gans en grote zilverreiger als niet-broedvogel in de Oostvaardersplassen.

35. In het kader van de m.e.r is onderzoek verricht naar de gevolgen van vogelmigraties binnen een straal van ongeveer 30 km vanaf de luchthaven voor de vliegveiligheid. De resultaten van dit onderzoek zijn vastgelegd in het rapport "Vogels en vliegveiligheid" van Bureau Waardenburg van 31 maart 2014. In dit rapport staat dat de directe omgeving van de luchthaven Lelystad vooral uit landbouwgebied met een regulier agrarisch gebruik bestaat. Op grotere afstand liggen verschillende Natura 2000-gebieden. Deze gebieden herbergen grote aantallen vogels en zij vervullen een functie als broedgebied, pleisterplaats tijdens de trek en/of overwinteringsgebied. Verschillende soorten brengen een deel van de dagcyclus in het agrarisch gebied buiten de natuurgebieden door. Voorts kan doortrek van vogels leiden tot grootschalige bewegingen in het luchtruim buiten deze natuurgebieden. De dagelijkse vliegbewegingen van en naar deze natuurgebieden en de bewegingen tijdens de trek in voor- en najaar kunnen risico's opleveren voor het vliegverkeer. In het rapport staat verder dat zowel tijdens als buiten het broedseizoen grote aantallen watervogels gebruik maken van natuurgebieden in een ruime omgeving van luchthaven Lelystad. Een deel van deze vogels foerageert overdag en/of 's nachts buiten de natuurgebieden. Het gros van deze vliegbewegingen speelt zich naar schatting af op hoogtes tot 300 m. Vooral vogelbewegingen binnen 5 km van de luchthaven zijn relevant omdat tot die afstand ook groot verkeer lager dan 300 m vliegt. De risicovolste verplaatsingen zijn die van aalscholvers omdat die relatief dicht langs de luchthaven Lelystad vliegen. Gezien de ligging van de foerageergebieden passeren ganzen naar verwachting vooral

op 4 tot 6 km afstand van de luchthaven. De andere verplaatsingen zijn minder relevant omdat ze plaatsvinden gedurende de nacht, beneden 150 m hoogte plaatsvinden (smient en wilde eend) of omdat het om kleine aantallen vogels gaat, aldus het rapport "Vogels en vliegveiligheid".

35.1. In paragraaf 3 van het rapport "Vogels en vliegveiligheid" is een beoordeling gemaakt van de vliegpatronen van een groot aantal vogelsoorten van en naar Natura 2000-gebieden in de wijde omgeving van de luchthaven. De beoordeling bevestigt het standpunt van de Vogelbescherming dat niet bij voorbaat kan worden uitgesloten dat de uitbreiding van de luchthaven leidt tot aanvaringslachtoffers onder vogelsoorten, waarvoor krachtens het aanwijzingsbesluit voor de Oostvaardersplassen een instandhoudingsdoelstelling geldt. De gevolgen van aanvaringen voor de natuurlijke kenmerken van de Oostvaardersplassen zijn in het rapport "Vogels en vliegveiligheid", dat is opgesteld vanuit het perspectief van de vliegveiligheid, niet gekwantificeerd en in verband gebracht met de instandhoudingsdoelstellingen voor de Oostvaardersplassen. Op basis van de gegevens van dit rapport kan daarom naar het oordeel van de Afdeling niet worden vastgesteld dat significante negatieve effecten als gevolg van aanvaringen op voorhand zijn uitgesloten.

35.2. De raad heeft, wat betreft de gevolgen van het plan voor de Oostvaardersplassen, in het bijzonder gewezen op het rapport "Beschermd natuurgebieden". In paragraaf 6.2 van dit rapport worden de gevolgen van de uitbreiding van de luchthaven voor onder meer de Oostvaardersplassen toegelicht. Bij deze beoordeling is een vergelijking gemaakt van de bestaande legale situatie zoals vastgelegd in het "Aanwijzingsbesluit luchthaven Lelystad (2001)" met de gevolgen van de situatie overeenkomstig het luchthavenbesluit. In het rapport staat dat bij voorbaat kan worden uitgesloten dat het plan leidt tot significante negatieve gevolgen voor de "Oostvaardersplassen" vanwege directe verstoringseffecten (licht en geluid). Deze conclusie ziet op de effecten op het gebied als zodanig en berust op de omstandigheid dat, indien wordt uitgegaan van de beoogde routevariant B+, er niet wordt gevlogen boven de Oostvaardersplassen.

35.3. De raad heeft voor de externe gevolgen van het plan voor de Oostvaardersplassen gewezen op bijlage 3 bij het rapport "Beschermd natuurgebieden". In bijlage 3 staat dat aan de hand van uitgangspunten, die nader zijn toegelicht in het rapport en de bijlage, een passende beoordeling is gemaakt van de gevolgen van het plan voor de betrokken Natura 2000-gebieden. Als uitgangspunt geldt volgens het rapport dat vliegverkeer dat lager vliegt dan 3000 ft (ongeveer 915 m) versturende effecten kan hebben. Boven de 3.000 ft zijn dergelijke effecten nagenoeg uitgesloten en boven de 3.500 ft zijn negatieve gevolgen met zekerheid uit te sluiten. De bijlage bevat een beschrijving van de Natura 2000-gebieden in de wijde omgeving van de luchthaven, een inventarisatie van de vogelsoorten waarvoor instandhoudingsdoelstellingen gelden en een beschrijving van hun vlieg- en foeragegedrag.

35.4. Met betrekking tot de bruine en blauwe kiekendief staat in genoemde bijlage 3 dat de vogels uit de Oostvaardersplassen ook buiten het moerasgebied foerageren. De luchthaven maakt echter geen deel uit van het reguliere foeragegebied. De bezochte foerageergebieden liggen dicht bij het moerasgebied (ten noorden van de A6). De uitbreiding van de luchthaven zal niet leiden tot meer verstoring in veel bezochte

foerageergebieden. De kans dat een kiekendief slachtoffer wordt van een aanvaring met een vliegtuig wordt dan ook als nihil geschat. De soort jaagt op één of enkele meters boven de grond en kan alleen in de zeer directe nabijheid van de baan slachtoffer worden. Gezien het ontbreken van foeragerende kiekendieven vanuit de Oostvaardersplassen op deze afstand, is de kans hierop minimaal, aldus bijlage 3 bij het rapport "Beschermd natuurgebieden".

Wat betreft de gevolgen voor de overige vogelsoorten wordt in het rapport "Beschermd natuurgebieden" een vergelijkbaar standpunt ingenomen als met betrekking tot de kiekendieven. Volgens het rapport zijn de foerageergebieden van de diverse vogelsoorten gesitueerd binnen de Oostvaardersplassen zelf alsook in de (directe) nabijheid daarvan en in ieder geval niet in de nabijheid van de vliegroute. Het luchtverkeer boven de Oostvaardersplassen en de direct omliggende gebieden vindt plaats op hoogten waar de vogels niet of nauwelijks komen. Hoewel volgens het rapport niet is uitgesloten dat incidenteel sprake kan zijn van aanvaringen tussen vogels en vliegtuigen, zal het aantal slachtoffers gering zijn, zodat de instandhoudingsdoelstellingen van de betrokken vogelsoorten niet in geding komen.

Op pagina 97 van bijlage 3 bij het rapport "Beschermd natuurgebieden" is een tabel opgenomen, met daarin een weergave van de conclusies van de beoordeling van de gevolgen van het plan voor de vogelsoorten waarvoor ingevolge het aanwijzingsbesluit voor de Oostvaardersplassen instandhoudingsdoelstellingen gelden. Uit deze tabel volgt dat significante negatieve gevolgen niet zijn uitgesloten voor de bruine en blauwe kiekendief, aalscholver, wilde zwaan, grauwe gans, kolgans en brandgans. Dit wordt toeschreven aan de externe werking van de ontwikkeling, voornamelijk aan de gevolgen van verstoring van extern foerageergebied en pleisterplaatsen buiten het Natura 2000-gebied. Voor genoemde soorten geldt echter volgens de tabel dat het instandhoudingsdoel niet onder druk komt te staan en dat het plan derhalve in zoverre niet leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Oostvaardersplassen. Uit de tabel volgt verder dat het plan niet leidt tot significante negatieve gevolgen voor de lepelaar en de grote zilverreiger.

35.5. De Afdeling volgt de raad in zijn standpunt dat het rapport "Beschermd natuurgebieden", gelet ook in het bijzonder op bijlage 3 bij dit rapport, kan worden aangemerkt als een passende beoordeling als bedoeld in artikel 19j, tweede lid, van de Nbw 1998. In het navolgende zal de Afdeling de deugdelijkheid van de verrichte passende beoordeling beoordelen. In dit verband is van belang dat de raad in reactie op het door de Vogelbescherming ingebrachte tegenrapport van Altenburg & Wymenga van 6 juni 2016, een aanvullend rapport heeft ingebracht. Dit betreft het rapport "Lelystad Airport: repliek op de review door Altenburg & Wymenga van de toetsen Nbw 1998" van Bureau Waardenburg van 16 augustus 2016. De Vogelbescherming heeft vervolgens, als reactie op dit aanvullende rapport van de raad, het rapport "Reactie op de repliek van Bureau Waardenburg met betrekking tot Lelystad Airport" van Altenburg & Wymenga van 1 september 2016 overgelegd. De twee door de raad ingediende rapporten van Bureau Waardenburg zullen worden beoordeeld aan de hand van hetgeen daartegen is ingebracht in de door de Vogelbescherming overgelegde tegenrapporten van Altenburg & Wymenga.

35.6. In de rapporten van Altenburg & Wymenga van 6 juni 2016 en 1 september 2016 wordt het standpunt ingenomen dat het foerageergedrag van de vogelsoorten uit

de Oostvaardersplassen, in het bijzonder de blauwe en bruine kiekendief, onvoldoende nauwkeurig is onderzocht. Volgens de rapporten volgt uit beschikbare publicaties dat kiekendieven tot een afstand van 8 km van hun broedgebied in de Oostvaardersplassen foerageren. Geconcludeerd wordt dat een substantieel deel van de mannelijke kiekendieven op meer dan 5 km van de nestlocatie foerageert, hetgeen zich vooral voordoet in zeer muizenrijke jaren, omdat dan het voedselaanbod op de agrarische gronden buiten de Oostvaardersplassen relatief hoog is. In het rapport van Altenburg & Wymenga van 1 september 2016 staat dat de conclusies met betrekking tot de vlieghoogten van de kiekendieven onvoldoende zijn onderbouwd. Het vaststellen van de vlieghoogte aan de hand van enkel een visuele waarneming kan tot gevolg hebben dat relatief hoog vliegende vogels niet worden opgemerkt. In het rapport van Altenburg & Wymenga van 6 juni 2016 wordt toegelicht dat kiekendieven bij het jagen op muizen vliegen op geringe hoogte van ongeveer 5 m en ongeveer op een hoogte van 50 m bij het jagen op andere vogels. Het terugvliegen met prooi naar de nestlocatie is onder meer afhankelijk van de beschikbare thermiek en vindt onder omstandigheden plaats op een hoogte van 300 m tot 500 m. Verder wordt in het rapport van Altenburg & Wymenga van 6 juni 2016 erop gewezen dat kiekendieven slechts één prooi per voedselvlucht kunnen dragen. Tijdens het broedseizoen is sprake van een groot aantal voedselvluchten, hetgeen de kans op aanvaringen aanmerkelijk vergroot. Wat betreft de beoordeling van de gevolgen van aanvaringen heeft de Vogelbescherming toegelicht dat ook een beperkte sterfte van kiekendieven kan leiden tot significante negatieve gevolgen voor de populatie. In dit verband wordt toegelicht dat mannelijke broedvogels in de regel polygaam zijn. De sterfte van een of een aantal (mannelijke) bruine kiekendieven in het broedseizoen kan leiden tot het verlies van meerdere nesten, omdat in het bijzonder de mannelijke vogels zorgen voor de voedselvoorziening. In de rapporten van Bureau Waardenburg wordt volgens de Vogelbescherming hieraan geen aandacht besteed.

35.7. In het rapport van Bureau Waardenburg van 16 augustus 2016 staat dat in de onderzoeken die ten grondslag zijn gelegd aan het MER is onderkend dat een gering deel van de broedvogels uit de Oostvaardersplassen foerageert in het landbouwgebied ten zuiden van het Natura 2000-gebied. De voor de broedvogels meest relevante foerageergebieden liggen echter niet op of rond het vliegveld of onder de vliegroute B+, maar dichterbij de Oostvaardersplassen. Bij westenwind komt het luchtverkeer binnen vanuit het noordoosten. Het verkeer komt in dat geval dus niet boven het landbouwgebied ten zuiden van de Oostvaardersplassen. Het uitgaande verkeer stijgt na de start in zuidwestelijke richting snel tot 3.000 ft (1 km), draait zuid- en vervolgens oostwaarts en blijft tot Zeewolde op deze hoogte. Daarna stijgt het door tot 6.000 ft (2 km) bij Elburg. Hieruit volgt volgens het rapport dat al het uitgaande luchtverkeer in het landbouwgebied ten zuiden van de Oostvaardersplassen vanaf de Lepelaartocht hoger dan 600 m vliegt. Op deze hoogtes vinden geen dagelijkse vliegbewegingen van lokale vogels plaats. Aanvaringen van lokale vogels met het uitgaande vliegverkeer zijn daarmee uitgesloten. Dit beeld is gezien de verdeling van windrichtingen in Nederland (gegevens KNMI) valide voor 60 procent van de dagen. In de overige 40 procent van de gevallen, bij oostenwind, stijgt het verkeer in oostelijke richting en komt het vanuit het westen binnen. Dan daalt het binnenkomend verkeer boven het landbouwgebied ten zuiden van de Oostvaardersplassen van 600 m in het westen (op 11 km van de kop van de baan) tot ruim 300 m in het oosten (Lage Vaart). De hoogste verplaatsingen van lokale vogels kunnen in theorie dan de baan van een vliegtuig kruisen. Gezien de statistieken van vliegtuigmaatschappijen is een

aanvaring tussen 600 m en 300 m uitzondering, zodat in dat geval van een incident kan worden gesproken, aldus het rapport van Bureau Waardenburg van 16 augustus 2016.

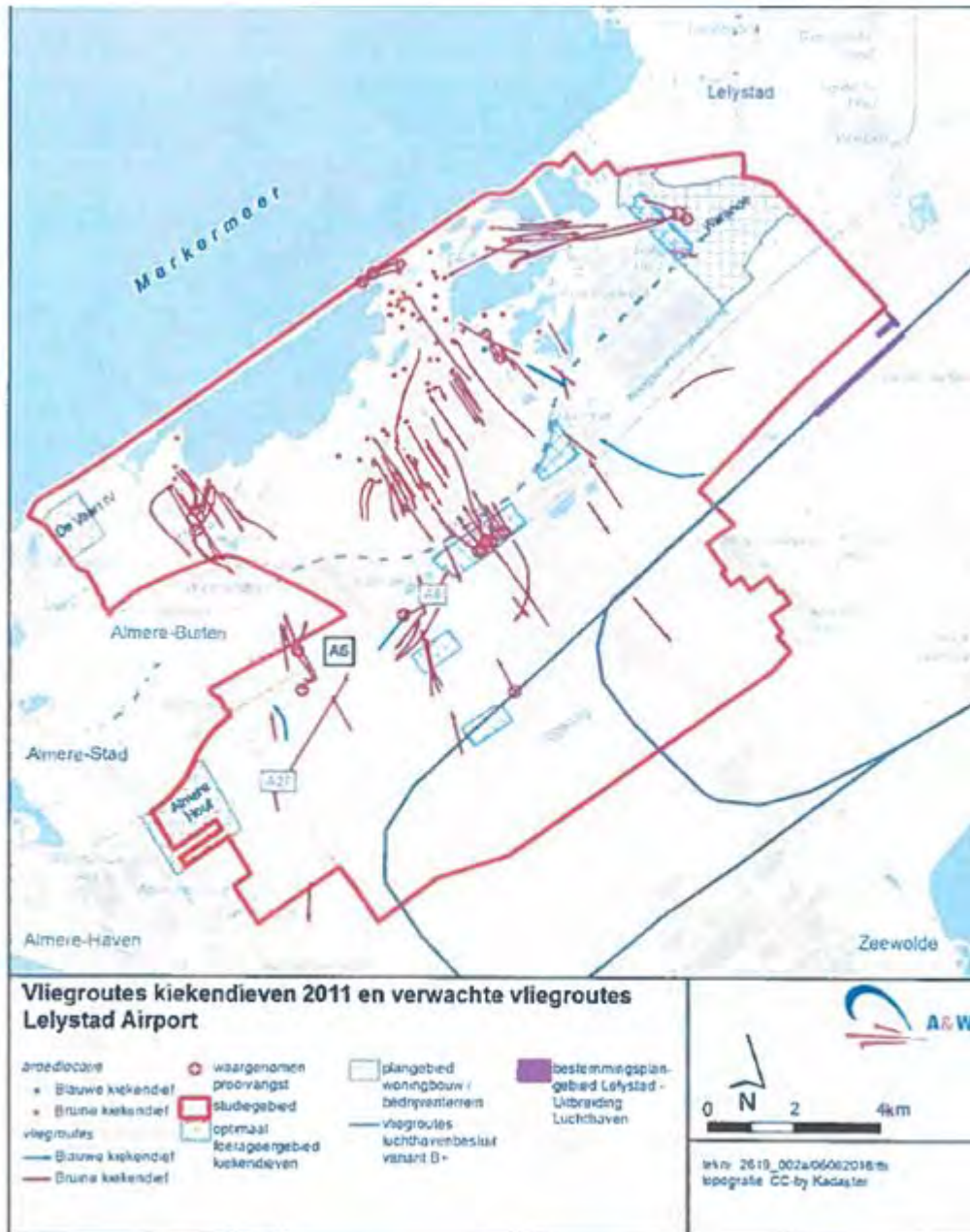
35.8. De Vogelbescherming en de raad hebben, zoals hiervoor toegelicht, afwijkende standpunten ingenomen inzake de vlieghoogten van foeragerende vogels. De Vogelbescherming stelt, in het bijzonder in relatie tot de kiekendieven, dat bij het terugvliegen met prooi, afhankelijk van de thermiek, ook op hoogten tussen de 300 en 500 m wordt gevlogen. De raad stelt dat slechts incidenteel boven een hoogte van 300 m wordt gevlogen.

De vlieghoogten van het luchtverkeer in relatie tot de afstand van de start- en landingsbaan bij vliegroute B+, zoals beschreven in het rapport "Vogels en vliegveiligheid" en het rapport van Bureau Waardenburg van 16 augustus 2016, zijn door de Vogelbescherming niet bestreden. Op basis daarvan stelt de Afdeling vast dat niet in geschil is dat op een afstand waar het luchtverkeer een hoogte heeft van meer dan 600 m geen risico bestaat op aanvaringen. Dit is bij westenwind ten zuiden van de luchthaven boven het landbouwgebied op een afstand van ongeveer 7 km van de start- en landingsbaan. Bij oostenwind is de afstand waarop tot een hoogte van 600 m luchtverkeer kan plaatsvinden ten zuiden van de luchthaven maximaal 11 km van de kop van de start- en landingsbaan. De Afdeling verwijst in dit verband tevens naar paragraaf 3.3 van het rapport "Vogels en vliegveiligheid", waarin staat dat vliegtuigen op 18 km van de kop van de baan zich bevinden op een hoogte van ongeveer 1000 m en dat de zij vanaf 6 km voor de kop beneden een hoogte van 300 m hoogte glijden.

In beide hiervoor genoemde gevallen - bij starten en landen derhalve - geldt dat ook binnen de "risicoafstand" tot de start- en landingsbaan sprake is van een glijdende schaal, waarbij het risico op aanvaringen en verstoring afneemt naarmate de afstand tot de start- en landingsbaan groter wordt.

Bruine en blauwe kiekendief

36. In het door de Vogelbescherming overgelegde rapport van Altenburg & Wymenga van 6 juni 2016 zijn kaarten opgenomen, waarop de nestlocaties van blauwe en bruine kiekendieven in de Oostvaardersplassen zijn weergegeven. Tevens zijn op de kaarten de waargenomen foerageerroutes grafisch weergegeven. De kaarten zijn afkomstig uit publicaties en hebben betrekking op de jaren 2010, 2011, 2012 en 2014. De kaarten uit 2010 en 2011 zijn het meest illustratief, omdat deze betrekking hebben op zowel de bruine als de blauwe kiekendief. Ook is het onderzochte "studiegebied" op deze kaarten groter dan op de kaarten uit 2012 en 2014. De meest recente kaart uit 2014 ziet alleen op de bruine kiekendief - omdat er in dat jaar geen waarnemingen zijn geweest van broedende blauwe kiekendieven - en heeft alleen betrekking op het noordoostelijke deel van de Oostvaardersplassen. Met het oog op de bespreking van het betoog van de Vogelbescherming dat de aan het plan ten grondslag gelegde passende beoordeling niet deugdelijk is, wordt hierna de kaart uit 2011 weergegeven. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de overige in het rapport van Altenburg & Wymenga van 6 juni 2016 opgenomen kaarten een vergelijkbaar beeld laten zien als de kaart uit 2011, wat betreft de foerageerbewegingen van de blauwe en bruine kiekendief.



Figuur 3.3. Vliegbewegingen van mannetjes Bruine kiekendieven tussen het broedgebied in de moeraszone van de Oostvaardersplassen en het foerageergebied in de omgeving buiten de Oostvaardersplassen in 2011. Bron: Beemster et al. 2011.

36.1. Op de hiervoor weergegeven kaart is het plangebied in paarse kleur weergegeven (in het oosten), alsook de vliegroute B+ van het startende en landende luchtverkeer. Uit deze kaart en de overige drie kaarten uit het rapport van Altenburg & Wymenga van 6 juni 2016, volgt dat het overgrote deel van de vliegbewegingen van foeragerende bruine en blauwe kiekendieven plaatsvindt binnen de Oostvaardersplassen zelf en in de nabijheid daarvan. In een beperkt aantal gevallen is sprake van waarnemingen van kiekendieven die de vliegroute, binnen een afstand van ongeveer 11 km in het verlengde van de start- en landingsbaan, naderen of passeren. In zoverre volgt de Afdeling het rapport van Bureau Waardenburg van 16 augustus 2016, waarin staat dat in het rapport van Altenburg & Wymenga van 6 juni 2016 meer

dan honderd waarnemingen van vliegende kiekendieven ten zuiden van de Oostvaardersplassen zijn ingetekend en dat slechts in een aantal gevallen sprake is van vliegroutes op en afstand van meer dan 5 km tot de meest nabije broedplaats in de Oostvaardersplassen.

36.2. Op grond van het voorgaande komt de Afdeling tot het oordeel dat hetgeen de Vogelbescherming heeft aangevoerd geen aanleiding geeft voor het oordeel dat het onderzoek naar de foerageerbewegingen van de bruine en blauwe kiekendief zodanige leemten in kennis vertoont dat de raad deze niet ten grondslag heeft kunnen leggen aan het plan. In het navolgende zal nader worden ingegaan op de externe gevolgen van de uitbreiding van de luchthaven voor de instandhoudingsdoelstellingen voor de bruine en blauwe kiekendief.

37. Ten aanzien van de gevolgen voor de populatie bruine kiekendieven in de Oostvaardersplassen overweegt de Afdeling als volgt. In het rapport van Bureau Waardenburg van 16 augustus 2016 staat dat in de periode 2009-2014 jaarlijks sprake was van ongeveer 60 broedparen bruine kiekendieven in de Oostvaardersplassen. Voor het gebied geldt als instandhoudingsdoel het behoud van een populatie van 40 paren. Volgens de raad volgt hieruit dat ook bij een incidentele sterfte van een of een aantal vogels per jaar, het instandhoudingsdoel niet in gevaar komt. Dit standpunt van de raad is naar het oordeel van de Afdeling juist, gelet op hetgeen hiervoor is geoordeeld over het risico op aanvaringen. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het plan niet leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Oostvaardersplassen vanwege de externe gevolgen voor de bruine kiekendief.

38. Tussen partijen is niet in geschil dat de blauwe kiekendief niet (langer) broedt in de Oostvaardersplassen. In het rapport van Bureau Waardenburg van 16 juli 2016 staat dat de blauwe kiekendief reeds drie jaar afwezig is als broedvogel. Dit standpunt wordt bevestigd in het rapport van Altenburg & Wymenga van 1 september 2016, met de kanttekening dat er wel waarnemingen zijn geweest van niet-broedende vogels. Voor de blauwe kiekendief geldt een verbeterdoelstelling waarbij een populatieomvang van vier broedparen wordt nagestreefd. In het rapport van Altenburg & Wymenga van 6 juni 2016 zijn kaarten opgenomen waarop de nestlocaties en de vliegroutes zijn weergegeven van de blauwe kiekendief in de jaren 2010, 2011 en 2012, toen deze soort nog wel broedde in de Oostvaardersplassen. Uit deze kaarten kan worden afgeleid dat nagenoeg alle waargenomen vliegroutes van de blauwe kiekendief beperkt zijn tot de begrenzing van het Natura 2000-gebied en de direct aangrenzende gronden, op ruime afstand tot de start- en landingsbaan en vliegroute B+. In één geval, zoals te zien is op de hiervoor in de uitspraak weergegeven kaart van de situatie in 2011, is een vliegroute van de blauwe kiekendief weergegeven op een afstand van ongeveer 1 km tot de vliegroute B+. De Vogelbescherming heeft in het algemeen gesteld dat het onderzoek van Bureau Waardenburg naar de vliegroutes van de blauwe kiekendief onvolledig is geweest, maar zij heeft geen concrete gegevens overgelegd waaruit volgt dat er waarnemingen zijn geweest van de blauwe kiekendief binnen het hiervoor toegelichte "risicogebied". De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat geen sprake zal zijn van sterfte van deze vogels vanwege aanvaringen.

Lepelaar, grote zilverreiger en aalscholver

39. Met betrekking tot de lepelaar staat in het rapport van Bureau Waardenburg van 16 augustus 2016 dat deze soort voornamelijk foerageert in de Oostvaardersplassen zelf, de Lepelaarsplassen en in Noord-Holland. Incidenteel wordt voedsel gezocht in wateren in Flevoland. In het rapport staat verder dat in 2015 een vierdaagse registratie van vliegbewegingen is verricht tussen de Oostvaardersplassen en het landbouwgebied, waarbij geen lepelaars zijn waargenomen. Gelet op de omstandigheid dat de lepelaar niet of in beperkte mate foerageert in de nabijheid van de vliegroute, wordt geconcludeerd dat geen sprake zal zijn van significante negatieve effecten voor deze soort. De uitgangspunten van Bureau Waardenburg over het feitelijke foerageergedrag van de lepelaar verschillen naar het oordeel van de Afdeling niet wezenlijk van hetgeen de Vogelbescherming ten grondslag heeft gelegd aan haar betoog inzake de gevolgen van de uitbreiding van de luchthaven voor de lepelaar. Zo staat in het door de Vogelbescherming overgeleverde rapport van Altenburg & Wymenga van 6 juni 2016 dat lepelaars in kleine aantallen foerageren in sloten in het landelijk gebied en dat, hoewel sprake kan zijn van aanvaringen en verstoringseffecten, het risico daarop gering lijkt, gelet op de beperkte aantallen. Verder staat in het rapport van Altenburg & Wymenga van 6 juni 2016 dat een belangrijk deel van de lepelaars dat in de Oostvaardersplassen broedt, foerageert in Zaanstreek-Waterland.

39.1. In het rapport van Altenburg & Wymenga van 6 juni 2016 staat dat de grote zilverreiger, vooral in muizenrijke jaren, foerageert in het landelijk gebied rondom de Oostvaardersplassen. Het gaat volgens het rapport om maximaal enkele tientallen vogels. In reactie hierop staat in het rapport van Bureau Waardenburg van 16 augustus 2016 dat de grote zilverreiger sinds het eind van de jaren negentig jaarlijks broedt in de Oostvaardersplassen, waarbij het aantal broedparen gestaag toeneemt. Thans ligt de kolonievomvang ruimschoots hoger dan het beoogde doel. Een zeer klein deel van de adulten foerageert in het broedseizoen ten zuiden van het beschermde gebied, in het landbouwgebied. Volgens het rapport heeft een vierdaagse registratie van de vliegbewegingen in 2015 een tiental bewegingen opgeleverd. Op een aantal van thans 400 adulten die enkele malen per dag voedsel aanbrengen voor hun jongen is dit een zeer beperkt deel. In jaren met grote dichtheid aan muizen kunnen grote zilverreigers in grote aantallen in graslanden verschijnen. Dergelijke jaren komen evenwel weinig voor en bovendien geldt in dat geval dat het voedselaanbod vrij groot is, zodat bij eventuele verstoring voldoende alternatieven voorhanden zijn, aldus het rapport van Bureau Waardenburg van 16 augustus 2016.

39.2. Over de aalscholver staat in het rapport van Bureau Waardenburg van 16 augustus 2016 dat de Oostvaardersplassen een grote kolonie herbergt van ongeveer 2.500 paren. Vanuit de Oostvaardersplassen gaan de meeste vogels naar het Markermeer en het IJsselmeer om te foerageren. Een klein deel benut locaties in Flevoland en de randmeren. Bij harde wind neemt het doorzicht in het Markermeer af en benutten de vogels mogelijkheden elders, onder meer in de randmeren. Verder wordt in het rapport het standpunt ingenomen dat vanwege een afname van het laagvliegend verkeer, de verstoring van deze soort juist minder zal worden. Gelet hierop zijn significante negatieve effecten voor de aalscholver uit te sluiten, aldus het rapport van Bureau Waardenburg van 16 augustus 2016.

39.3. Uit het rapport van Altenburg & Wymenga van 1 september 2016 volgt dat de Vogelbescherming zich op het standpunt heeft gesteld dat nader onderzoek

noodzakelijk is naar het foerageergedrag van lepelaars, aalscholvers en grote zilverreigers, waarbij in het bijzonder rekening wordt gehouden met de dynamiek in de Oostvaardersplassen. Zij betoogt dat een wijziging van biotische en abiotische factoren kan leiden tot een wijziging van het foerageergedrag. Dit theoretische standpunt heeft de Vogelbescherming evenwel niet geconcretiseerd. Zij heeft niet nader toegelicht waarom een eventuele wijziging van de dynamiek binnen de Oostvaardersplassen leidt tot een (wezenlijk) ander foerageergedrag van de lepelaar. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat significante negatieve gevolgen voor de lepelaar, grote zilverreiger en aalscholver zijn uitgesloten.

Overige vogelsoorten

40. Wat betreft de externe gevolgen van het plan voor de wilde zwaan, brandgans, grauwe gans en kolgans overweegt de Afdeling als volgt. Voor de vier genoemde soorten geldt blijkens het aanwijzingsbesluit voor de Oostvaardersplassen als doelstelling behoud van de omvang en kwaliteit van het leefgebied met een draagkracht voor een populatie van onderscheidenlijk (ten minste) 20, 1.800, 4.200 en 600 paren.

40.1. De Vogelbescherming heeft gesteld dat in de onderzoeken die ten grondslag zijn gelegd aan de m.e.r. het aantal ganzen dat in de Oostvaardersplassen slaapt ruimschoots is onderschat. Volgens de Vogelbescherming bedraagt het aantal overnachtende vogels ongeveer 68.000. In het rapport van Bureau Waardenburg van 16 augustus 2016 staat dat thans meer ganzen in de Oostvaardersplassen slapen dan het aantal van 10.000 waarvan uit is gegaan in het kader van de m.e.r. Volgens het rapport verblijft het grootste deel van deze vogels (meer dan 90 procent) overdag evenwel in Noord-Holland. Het aantal ganzen dat in de Oostvaardersplassen slaapt en ook overdag ter plaatse verblijft bedraagt volgens het rapport ongeveer 10.000. De Afdeling overweegt dat voor het antwoord op de vraag of het plan leidt tot een wezenlijke aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Oostvaardersplassen uitsluitend van belang is of het plan gevolgen heeft voor de vogels die een relatie hebben met de Oostvaardersplassen. Het gaat in het bijzonder om de vraag of het plan afbreuk doet aan de in het aanwijzingsbesluit opgenomen instandhoudingsdoelstellingen voor de onderscheidenlijke ganzensoorten. De gevolgen voor de ganzensoorten die geen relatie hebben met de Oostvaardersplassen zijn in zoverre niet van belang. Dat meer ganzen in de Oostvaardersplassen overnachten dan waarvan in de m.e.r. is uitgegaan, kan daarom niet tot een andere conclusie van de passende beoordeling leiden.

40.2. Niet in geschil is dat verstoringseffecten alleen aan de orde zijn op gronden die op een hoogte van minder dan 3000 ft (ongeveer 915 m) worden overvlogen. Uit de rapporten van Bureau Waardenburg kan worden afgeleid dat een betrekkelijk gering deel van de populatie van de hier aan de orde zijnde vogelsoorten foerageert in het landbouwgebied ten zuiden van de Oostvaardersplassen. Verstoringseffecten doen zich volgens de rapporten van Bureau Waardenburg alleen voor binnen een gering deel van het beschikbare foerageergebied ten zuiden van de Oostvaardersplassen. De vogels die verstoord raken door het overvliegende luchtverkeer hebben voldoende alternatieven om uit te wijken binnen het landbouwgebied zelf of elders. Op grond hiervan wordt in de rapporten van Bureau Waardenburg geconcludeerd dat

significante negatieve gevolgen vanwege verstoring van extern foerageergebied weliswaar niet zijn uit te sluiten, maar dat een aantasting van de wezenlijke kenmerken van de Oostvaardersplassen in zoverre niet aan de orde is. De Vogelbescherming heeft niet nader toegelicht waarom een mogelijke verstoring van een gering deel van het externe foerageergebied afbreuk doet aan de instandhoudingsdoelstellingen voor genoemde vogelsoorten.

40.3. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het plan niet leidt tot een aantasting van de wezenlijke kenmerken van de Oostvaardersplassen vanwege de gevolgen voor de wilde zwaan, brandgans, grauwe gans en kolgans.

Gevolgen beperkingengebied voor instandhoudingsdoelstellingen

41. De Vogelbescherming betoogt dat de raad ten onrechte geen onderzoek heeft verricht naar de gevolgen van het beperkingengebied met betrekking tot vogelaantrekkende bestemmingen voor de Oostvaardersplassen. Volgens de Vogelbescherming is in het luchthavenbesluit vastgelegd dat vanwege de uitbreiding van de start- en landingsbaan binnen een straal van 6 km rondom de luchthaven geen nieuwe vogelaantrekkende bestemmingen zijn toegelaten. In het aanwijzingsbesluit voor de Oostvaardersplassen is voor de blauwe kiekendief een verbeterdoelstelling vastgelegd. Om deze doelstelling te behalen is het volgens het beheerplan voor de Oostvaardersplassen noodzakelijk de draagkracht van het gebied te vergroten door het realiseren van externe foerageergebieden. Het beperkingengebied kan ertoe leiden dat de in het beheerplan opgenomen maatregelen niet kunnen worden uitgevoerd, aldus de Vogelbescherming.

41.1. Artikel 12 van het luchthavenbesluit luidt als volgt:

1. Het gebied met beperkingen ten aanzien van vogelaantrekkende bestemmingen en grondgebruik is aangegeven op de kaart in bijlage 7.

2. Op de gronden gelegen binnen dit gebied is een bestemming of een grondgebruik binnen de volgende categorieën niet toegestaan:

[...];

d. natuurgebied of vogelgebied;

e. moerasgebied of oppervlaktewater of een combinatie daarvan groter dan 3 hectare dan wel waarvan het totaal van de opgesplitste delen groter is dan 3 hectare.

3. Het tweede lid geldt niet voor zover de bestemming of het grondgebruik rechtmatig was op de dag vóór het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit.

41.2. Op de als bijlage 7 bij het luchthavenbesluit gevoegde kaart is het vogelbeperkingengebied als bedoeld in artikel 12, eerste lid, grafisch weergegeven. Het betreft de gronden binnen een straal van 6 km van de luchthaven.

41.3. In de toelichting bij artikel 12 van het luchthavenbesluit staat dat op de luchthaven Lelystad de (hoofd)start- en landingsbaan zal worden uitgerust met elektronische hulpmiddelen ten dienste van het opstijgen of landen door luchtvaartuigen. Om die reden is in dit besluit overeenkomstig artikel 9, aanhef en onderdeel h, van het Besluit burgerluchthavens een gebied vastgesteld van 6 kilometer rondom het luchthavengebied waarin nieuwe gevallen van gebruik of bestemming die een sterke vogelaantrekkende werking hebben, worden verboden. Aanvaringen tussen luchtvaartuigen en vogels vormen immers een reëel gevaar voor de luchtvaart. Dit geldt met name in de buurt van luchthavens die worden gebruikt door snelle luchtvaartuigen, zoals straalvliegtuigen. Vogels hebben bij dit soort vliegtuigen weinig tijd om uit te wijken. Het vogelaanvaringsgevaar wordt daarbij versterkt door de aanwezigheid van gebieden met een sterke vogelconcentratie in de nabijheid van de luchthaven. Van de in artikel 12 opgenomen vormen van grondgebruik en bestemmingen, zoals bijvoorbeeld viskwekerijen met extramurale bassins, kan in redelijkheid worden aangenomen dat deze - door te dienen als locatie met voedselaanbod, rustplaats of slaapplek - grote vogelconcentraties kunnen aantrekken. Het toevoegen van zaken of activiteiten die een sterke aantrekkingskracht op vogels hebben kan de situatie op en rond de luchthaven verslechteren. Daarom bepaalt artikel 12, tweede lid, dat nieuwe gevallen van gebruik of bestemming binnen deze categorieën niet zijn toegestaan. Een uitzondering op deze regel is mogelijk als overeenkomstig artikel 8.9, derde lid, van de Wet luchtvaart hiervoor een verklaring van geen bezwaar is verleend. Bij de afweging omtrent de afgifte van een verklaring van geen bezwaar wordt betrokken of door de vogelaantrekkende functie of bestemming het risico voor het luchtverkeer toeneemt. Een reeds bestaand gebruik of een bestemming binnen de genoemde categorieën is, overeenkomstig artikel 12, derde lid, toegestaan indien het gebruik of die bestemming rechtmatig was vóór het moment van inwerkingtreding van dit luchthavenbesluit, aldus de toelichting.

41.4. Ingevolge artikel 19a, eerste lid, van de Nbw 1998 stelt het college van gedeputeerde staten, na overleg met de eigenaars, gebruikers en andere belanghebbenden, voor een op grond van artikel 10a, eerste lid, aangewezen gebied of een op grond van artikel 12, derde lid, voorlopig aangewezen gebied een beheerplan vast waarin met inachtneming van de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen bedoeld in artikel 10a, derde lid, wordt beschreven welke instandhoudingsmaatregelen getroffen dienen te worden en op welke wijze.

41.5. De Staatssecretaris van Economische Zaken heeft bij besluit van 14 oktober 2015 het beheerplan "Natura 2000-beheerplan Oostvaardersplassen (78)" vastgesteld. Het beheerplan is per 14 oktober 2015 in werking getreden voor een periode van zes jaar.

41.6. In het beheerplan voor de Oostvaardersplassen alsook in het bijbehorende bijlagendocument, wordt ingegaan op de noodzakelijke en gewenste maatregelen buiten de Oostvaardersplassen voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor onder meer de bruine en blauwe kiekendief (onder andere op de pagina's 63 en 64 en pagina 115 van het beheerplan). Uit het beheerplan volgt dat de realisering van nieuw foerageergebied, bijvoorbeeld door akkerrandbeheer, aanleg van akkerreservaten met verschillende soorten graan en het nalaten van muizenbestrijding buiten de Oostvaardersplassen, noodzakelijk kan zijn voor de voor de Oostvaardersplassen kwalificerende vogelsoorten. Niet in geschil is

dat binnen het beperkingengebied de realisatie van nieuw foerageergebied in beginsel niet mogelijk is. Wel is in artikel 8.9, derde lid, van de Wet luchtvaart voorzien in de mogelijkheid om af te wijken van de "verboden" die een gevolg zijn van het beperkingengebied.

41.7. De Afdeling is van oordeel dat het beperkingengebied, gelet op het beheerplan, een belemmering kan opleveren voor het behalen van de instandhoudingsdoelstelling voor zover dit een verbeterdoelstelling is. In het hier aan de orde zijnde geval geldt alleen voor de blauwe kiekendief een verbeterdoelstelling. De Vogelbescherming heeft evenwel niet toegelicht dat uit het beheerplan of anderszins volgt dat juist de gronden gelegen in het beperkingengebied noodzakelijk zijn voor het realiseren van nieuw foerageergebied voor de blauwe kiekendief. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat significante negatieve gevolgen voor de Oostvaardersplassen vanwege het beperkingengebied met betrekking tot vogelaantrekkende bestemmingen, zijn uitgesloten.

Conclusie Nbw 1998

42. Uit het voorgaande volgt dat de Afdeling in hetgeen de Vogelbescherming heeft aangevoerd geen aanleiding ziet voor het oordeel dat de uitbreiding van de luchthaven leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Oostvaardersplassen. Het plan is in zoverre niet vastgesteld in strijd met artikel 19j, van de Nbw 1998.

Uitvoerbaarheid plan Flora- en faunawet

43. De Vogelbescherming betoogt dat het plan niet uitvoerbaar is vanwege de verbodsbepalingen van de Flora- en faunawet. Volgens de Vogelbescherming is niet onderzocht welke gevolgen de noodzakelijke vogelwerende maatregelen op en in de nabijheid van de luchthaven zullen hebben voor beschermde vogelsoorten. Voor zover onderzoek is verricht naar de gevolgen van het plan in relatie tot de Flora- en faunawet is dit beperkt tot de gevolgen van de feitelijke aanleg van de start- en landingsbaan, aldus de Vogelbescherming.

43.1. Volgens de raad staat de Flora- en faunawet niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg. Weliswaar dienen met het oog op de vliegveiligheid vogelwerende maatregelen te worden getroffen, maar deze zullen beperkt blijven tot het gebied van het luchthaventerrein zelf en eventueel de gronden in de directe nabijheid daarvan. De raad wijst er verder op dat aan de Luchthaven Lelystad reeds een ontheffing is verleend van de verbodsbepalingen van de Flora- en faunawet voor het verjagen van vogels op het terrein van de luchthaven. Voor zover vanwege de uitbreiding van de luchthaven deze ontheffing dient te worden gewijzigd (of verlengd), bestaat geen aanleiding om bij voorbaat in twijfel te trekken dat een dergelijk besluit zal worden genomen, aldus de raad.

43.2. Artikel 10, van de Flora- en faunawet, luidt als volgt: "Het is verboden dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, opzettelijk te verontrusten."

Artikel 68, eerste lid, luidt als volgt: "Wanneer er geen andere bevredigende oplossing bestaat en indien geen afbreuk wordt gedaan aan een gunstige staat van instandhouding van de soort, kunnen gedeputeerde staten, voor zover niet bij of

krachtens enig ander artikel van deze wet vrijstelling is of kan worden verleend, ten aanzien van beschermde inheemse diersoorten, het Faunafonds gehoord, ontheffing verlenen van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 9 tot en met 15 [...]

b. in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer."

43.3. De vragen of voor de uitvoering van het bestemmingsplan een vrijstelling geldt dan wel een ontheffing op grond van de Flora- en faunawet nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van de Flora- en faunawet. Dat doet er niet aan af dat de raad het plan niet heeft kunnen vaststellen, indien en voor zover hij op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de Flora- en faunawet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

43.4. In het rapport van Bureau Waardenburg van 16 augustus 2016 staat dat het borgen van de vliegveiligheid op een vliegveld begint met een adequate inrichting en bijbehorend beheer. Hiermee wordt het voorkomen van grotere soorten en/of grotere groepen vogels zo veel als mogelijk beperkt. Op de luchthaven Lelystad wordt over een aanzienlijke oppervlakte zogenaamd "lang gras" toegepast. Dit is in Nederland een beproefde methode om grote concentraties van risicosoorten te voorkomen. De keerzijde hiervan is dat lang gras rijk kan zijn aan muizen en soorten als de buizerd en de blauwe reiger aantrekt. Omdat het verschijnen van vogels op een vliegveld niet is te voorkomen, zijn naast beheer en inrichting ook maatregelen noodzakelijk om risicovolle situaties te kunnen aanpakken. Verjagen door middel van geluid, alarmpistool, of anderszins, wordt in deze context op iedere luchthaven toegepast. Hiermee kan de kans op een aanvaring tussen vliegtuig en vogel bij start en landing worden gereduceerd. Waar het gaat om verjaging van vogelsoorten op een vliegveld gaat het vooral om soorten die algemeen in Nederland en Flevoland voorkomen, zoals meeuwen, kieviten, spreuwen, duiven en kraaiachtigen. Voor alle soorten op en rond het vliegveld geldt dat het vliegveld slechts een zeer kleine oppervlakte van het totale aanbod aan leefgebied in Flevoland bestrijkt. Gericht verjagen zal daarmee een verwaarloosbaar effect hebben op aantallen van een bepaalde soort in Flevoland: er is immers een groot aanbod aan alternatieven. De gunstige staat van instandhouding van een soort komt hiermee op geen enkele wijze in het geding, aldus het rapport van Bureau Waardenburg van 16 augustus 2016.

43.5. Bij besluit, verzonden op 14 oktober 2015, gewijzigd bij besluit van 13 juli 2016, heeft het college van gedeputeerde staten aan de Luchthaven Lelystad ontheffing verleend van het bepaalde in artikel 10 van de Flora- en faunawet, voor het opzettelijk verontrusten (verjagen) van grote groepen vogels en individuele zwaardere vogels met behulp van het seinpistool en/of een "handheld-laser" in het belang van de veiligheid van het vliegverkeer. Blijkens de ontheffing heeft deze betrekking op de gronden van het luchtvaartterrein. De ontheffing is verleend ter borging van de veiligheid van het luchtverkeer en is geldig tot 1 januari 2018.

43.6. Gelet op de hiervoor weergegeven toelichting uit het rapport van Bureau Waardenburg van 16 augustus 2016 over de aard van de noodzakelijke vogelwerende maatregelen, alsook de omstandigheid dat de luchthaven Lelystad reeds beschikt over een ontheffing voor het verjagen van vogels, bestaat geen aanleiding om bij voorbaat in twijfel te trekken dat een toekomstige aanvraag om ontheffing van de

verbodsbepalingen van de Flora- en faunawet zal worden verleend. Gelet op het doel waar de ontheffing voor zal worden aangevraagd, namelijk de veiligheid van het luchtverkeer, is het niet aannemelijk dat een ontheffing in het geheel niet kan worden verleend. In dit verband is van belang dat aan een te verlenen ontheffing andere en indien noodzakelijk strengere voorschriften kunnen worden verbonden. Op grond van het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de Flora- en faunawet niet op voorhand aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. Het betoog faalt.

Conclusie

44. Het beroep van de Vogelbescherming is ongegrond.

Proceskosten

45. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. E.A. Minderhoud en mr. J.W. van de Gronden, leden, in tegenwoordigheid van mr. D. Milosavljević, griffier.

w.g. Uylenburg w.g. Milosavljević
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 18 januari 2017

739.