

Postbus 55  
8200 AB Lelystad

Telefoon  
(0320)-265265  
Fax  
(0320)-265260  
E-mail  
provincie@Flevoland.nl  
Website  
www.flevoland.nl

Stichting Dierbaar Flevoland

Oudaen 8  
8219 AB LELYSTAD



Verzenddatum  
17-02-2022

Bijlagen  
2

Uw kenmerk

Ons kenmerk  
2846446

Onderwerp

Wijziging besluit op bezwaar Dierbaar Flevoland/ Fauna4life tegen  
vergunning vernattingsmaatregelen grazige deel Oostvaardersplassen

Geachte,

Bij besluit van 23 maart 2020 hebben Gedeputeerde Staten een vergunning op grond van artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming verleend aan Staatsbosbeheer, voor het uitvoeren van vernattingsmaatregelen en de aanleg van een inundatiegebied in het grazige deel van het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen (kenmerk 2566081). Op 1 mei 2020 heeft u, namens Stichting Dierbaar Flevoland en Stichting Fauna4Life, een bezwaarschrift tegen dat besluit ingediend. U heeft uw bezwaar op 14 mei 2020 aangevuld. Op 23 juni 2020 bent u door de onafhankelijke Commissie bezwaar en beroep provincie Flevoland (verder: commissie) gehoord. Bij besluit van 21 oktober 2020 hebben Gedeputeerde Staten uw bezwaar, conform het advies van de commissie, ongegrond verklaard. U heeft tegen dit besluit beroep ingesteld bij de Rechtbank Midden-Nederland, welk beroep op dit moment aanhangig is.

Op 14 juli 2021 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat overheden inspraak moeten bieden voordat zij beslissen op een aanvraag voor een natuurvergunning. Aan de verplichting tot het bieden van inspraak kan worden voldaan door de zogeheten uniforme openbare voorbereidingsprocedure van Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) toe te passen. Dat betekent concreet dat een ontwerpbesluit ter inzage wordt gelegd, waarover zienswijzen kunnen worden ingediend.

Wijziging besluit op bezwaar d.d. 21 oktober 2020

Gedeputeerde Staten stellen vast dat het besluit tot vergunningverlening van 23 maart 2020 niet overeenkomstig Afdeling 3.4 van de Awb is voorbereid. De voorbereiding van dat besluit heeft dus, achteraf gezien, een gebrek. Gedeputeerde Staten hebben de vergunning in hun besluit op bezwaar van 21 oktober 2020 ten onrechte in stand gelaten.

Het bovenstaande is voor Gedeputeerde Staten reden om het besluit op bezwaar van 21 oktober 2020 te wijzigen. In het besluit op bezwaar van 21 oktober 2020 is uw bezwaar ontvankelijk verklaard zijn uw bezwaren, mede op basis van het advies van de commissie, ongegrond verklaard. Ook nu is onze conclusie nog steeds dat uw bezwaar ontvankelijk is en de aangevoerde bezwaren ongegrond. Het thans door Gedeputeerde Staten zelf vastgestelde gebrek noopt er echter toe om het besluit op bezwaar van 21 oktober 2020 ambtshalve te wijzigen, in zoverre dat op de grondslag van uw bezwaar wordt besloten om het besluit van 23 maart 2020 tot vergunningverlening te herroepen. Dit betekent voor Staatsbosbeheer dat zij niet meer over een vergunning beschikt.

Met het herroepen van het besluit van 23 maart 2020 op de aanvraag van Staatsbosbeheer om een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming, komt de aanvraag weer open te liggen. Om een volledige beslissing op bezwaar te nemen, beslissen Gedeputeerde Staten opnieuw op de aanvraag. Gedeputeerde Staten besluiten de aangevraagde vergunning te weigeren, omdat geconcludeerd moet worden dat er geen vergunningplicht geldt op grond van artikel 2.7, van de Wet natuurbescherming. Dit nieuwe besluit op de aanvraag heeft overeenkomstig van Afdeling 3.4 van de Awb in ontwerp ter inzage gelegen.

Er is één zienswijze ontvangen, te weten uw zienswijze namens Stichting Dierbaar Flevoland en Stichting Fauna4Life. Uw zienswijze leidt niet tot een inhoudelijke aanpassing aan het besluit. Een reactie op uw zienswijze vindt u in bijlage 1 bij dit besluit.

De nadere motivering van dit besluit treft u hieronder aan, na de rechtsmiddelenclausule (onder het kopje "Beroep") en de ondertekening.

#### Beroep

Uw beroep tegen het besluit op bezwaar van 21 oktober 2020 is aanhangig bij de rechtbank. Op het hierboven beschreven besluit tot wijziging van dit besluit op bezwaar, is artikel 6:19 van de Awb van toepassing. Hieruit volgt dat uw beroep van rechtswege mede betrekking heeft op voorliggend besluit tot wijziging van het besluit op bezwaar.

Gedeputeerde Staten stellen dit besluit tot wijziging van het besluit op bezwaar onverwijld ter beschikking aan de Rechtbank Midden-Nederland.

Overige belanghebbenden kunnen tegen dit besluit beroep instellen bij de Rechtbank Midden-Nederland, Postbus 2035, 8203 AA Lelystad. De termijn voor het indienen van een beroepschrift bedraagt zes weken en vangt aan met ingang van de dag na die waarop het besluit bekend is gemaakt.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Flevoland,  
de secretaris, de voorzitter,

drs. D.J. Tijl

L. Verbeek

## Motivering besluit

Uw bezwaar tegen de vergunning die Gedeputeerde Staten op 23 maart 2020 op grond van artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming aan Staatsbosbeheer hebben verleend voor het uitvoeren van vernattingsmaatregelen en de aanleg van een inundatiegebied in het grazige deel van het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen, is door Gedeputeerde Staten op 21 oktober 2020 overeenkomstig het advies van de onafhankelijke commissie ongegrond verklaard. Na dat besluit heeft de Afdeling, in een andere zaak, geoordeeld dat overheden bij besluiten op de aanvraag omtrent een Wnb-vergunning inspraak moeten bieden. Dat is bij het besluit van 23 maart 2020 niet gebeurd. Achteraf moet worden vastgesteld dat dat besluit daarmee een gebrek vertoont. Gedeputeerde Staten hebben de vergunning in hun besluit op bezwaar van 21 oktober 2020 ten onrechte in stand gelaten. Om die reden wijzigen Gedeputeerde Staten het besluit op bezwaar, in zoverre dat op de grondslag van uw bezwaar wordt besloten om het besluit van 23 maart 2020 tot vergunningverlening te herroepen.

Met het herroepen van het besluit van 23 maart 2020 op de aanvraag van Staatsbosbeheer om een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming, komt de aanvraag weer open te liggen. Om een volledige beslissing op bezwaar te nemen, beslissen Gedeputeerde Staten opnieuw op de aanvraag. Gedeputeerde Staten besluiten de aangevraagde vergunning te weigeren, omdat geconcludeerde moet worden dat er geen vergunningplicht geldt op grond van artikel 2.7, van de Wet natuurbescherming. Gedeputeerde Staten motiveren dat als volgt.

### 1. Onderwerp van de aanvraag

Op 19 maart 2019 hebben wij van Staatsbosbeheer een aanvraag voor een vergunning op grond van de Wnb artikel 2.7 ontvangen voor het uitvoeren van een aantal vernattingsmaatregelen in het grazige deel van het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen.

De maatregelen zijn getoetst in een voortoets opgesteld door Movares. 'Grazig deel Oostvaardersplassen, vernatting en recreatie', datum 11 maart 2019 (verder: voortoets). Een aangepaste versie van deze voortoets met datum 25 juli 2019, is op 31 juli 2019 aan ons aangeboden. Daarnaast is op 25 februari 2020 een oplegnotitie door Staatsbosbeheer aangeleverd met aanvullende informatie en op 17 maart 2020 heeft Staatsbosbeheer nog een aanvullende e-mail gestuurd.

#### Aangevraagde vernattingsmaatregelen

De aangevraagde vernattingsmaatregelen behelzen de volgende werkzaamheden die hierna verder worden uitgewerkt:

1. Aanleg inundatiegebied in de Beemdlanden. Dit betreft een nieuwe slenk met begraasde en onbegraasde eilanden, rietland en nat grasland;
2. Vernatting in de Spoorzone. Dit betreft de aanleg van poelen.

#### Inundatiegebied Beemdlanden

In het noordelijk deel van de Beemdlanden is, op de grens met het moerasgebied, een inundatiegebied ontworpen (zie voortoets figuur 4.4). Inundatie is het verhogen van de gemiddelde grondwaterstanden zodat in de winterperiode (december-april) de graslanden onder water komen te staan, waarna het water langzaam daalt en in de zomer en herfst droog komt te liggen. Hierdoor ontstaan geschikte graslanden voor ganzen (met name ruiende ganzen in mei-juni en de migrerende ganzen in het najaar), slikvelden voor steltlopers, ondiep water met vis voor onder andere reigers, lepelaar en dodaars. Doel is om het gebied voor deze voor het Natura 2000-gebied aangewezen vogelsoorten te versterken. Het inundatiegebied is middels het aanleggen van een grondwal aangesloten op het peilgebied van de Waterlanden waardoor het gebied voor langere periodes nat blijft en enkel in de zomer droogvalt. De bestaande harde afscheiding met het

moerasgebied wordt hiermee verzacht door het aanleggen van een slenk (tevens onderdeel van de vismigratieroute) en begraasde en onbegraasde eilanden wat ruimte biedt voor de ontwikkeling van riet.

#### Spoorzone

Ten noorden van het spoor bevindt zich de spoorzone (zie voortoets figuur 4.5). In de Spoorzone worden tussen de spoorlijn en de beheerweg vijf poelen aangelegd. Deze zone bestaat voornamelijk uit grazig gebied en ruigte.

## 2. Wettelijk kader Wet natuurbescherming

De werkzaamheden vinden plaats binnen de begrenzing van het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen. Het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen is op 23 december 2009 (kenmerk PDN/2009-078) definitief aangewezen als speciale beschermingszone in het kader van de Vogelrichtlijn voor de volgende soorten:

#### Broedvogels:

Dodaars, aalscholver, roerdomp, woudaap, kleine zilverreiger, grote zilverreiger, lepelaar, bruine kiekendief, blauwe kiekendief, porseleinhoen, blauwborst, snor, rietzanger en grote karekiet

#### Niet-broedvogels:

Grote zilverreiger, lepelaar, wilde zwaan, kolgans, grauwe gans, brandgans, bergeend, smient, krakeend, wintertaling, pijlstaart, slobbeend, tafeleend, kuifeend, nonnetje, zeearend, kluut, kempaan en grutto.

De werkzaamheden vinden plaats op het grondgebied van Flevoland. Gedeputeerde Staten van Flevoland zijn in overeenstemming met artikel 1.3 lid 1 van de Wet natuurbescherming bevoegd gezag.

Het is op basis van artikel 2.7, tweede lid, Wnb verboden zonder vergunning van Gedeputeerde Staten een project te realiseren dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Op grond van artikel 2.7, derde lid Wnb verlenen Gedeputeerde Staten een vergunning als bedoeld in het tweede lid uitsluitend indien is voldaan aan artikel 2.8.

## 3. Beleidsuitgangspunten Provincie Flevoland

#### Omgevingsverordening Flevoland

In de Omgevingsverordening Flevoland zijn door Provinciale Staten regels gesteld ter invulling van de taken die de Provincie Flevoland heeft voortvloeiende uit de Wnb.

#### Beleidskader beheer Oostvaardersplassen

Op 11 juli 2018 hebben Provinciale Staten besloten om het advies beheer Oostvaardersplassen van de commissie van Geel vast te stellen als Beleidskader beheer Oostvaardersplassen. De commissie Van Geel komt in haar rapport met een aantal adviezen voor het provinciaal beleid rond de Oostvaardersplassen:

1. Topprioriteit aan het realiseren van de Natura 2000 instandhoudingsdoelen.
2. Bevordering van het welzijn van de grote grazers in het gebied.

#### Beheerplan Natura 2000 Oostvaardersplassen

In oktober 2015 is het Natura 2000-beheerplan Oostvaardersplassen vastgesteld. De

Oostvaardersplassen beslaat circa 5.480 hectare. Het natuurgebied bestaat uit een moerasdeel (ongeveer 3.600 hectare) en een droger, grazig deel (ongeveer 1.880 hectare). De Oostvaardersplassen wordt begrensd door de Oostvaardersdijk, Knardijk, spoorlijn Almere-Lelystad (spoorloot) en de gemeentegrens van Almere. Het gebied is omrasterd. Binnen dit raster liggen ook het Oostvaardersbos en een deel van het Kotterbos, die echter niet tot het Natura 2000-gebied behoren. Het Natura 2000-beheerplan Oostvaardersplassen beschrijft wat nodig is om de instandhoudingsdoelen voor de Oostvaardersplassen te behouden en/of te bereiken.

Het Natura 2000-beheerplan wordt momenteel geactualiseerd. De procedure hiertoe is inmiddels gestart. In afwachting daarop is het huidige Natura 2000-beheerplan recent verlengd met een periode van maximaal 6 jaar. Zodra het nieuwe Natura 2000-beheerplan is vastgesteld, zal dit het huidige Natura 2000-beheerplan vervangen.

#### 4. Inhoudelijke beoordeling

##### Inleiding

Het is op basis van artikel 2.7, tweede lid, Wnb verboden zonder vergunning van Gedeputeerde Staten een project te realiseren dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Op grond van artikel 2.7, derde lid, Wnb verlenen Gedeputeerde Staten een vergunning als bedoeld in het tweede lid uitsluitend indien is voldaan aan artikel 2.8.

Vergunningplichtig zijn dus alleen projecten die:

- niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en;
- afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied.

##### Beoordeling vergunningplicht

Project dat direct verband houdt met c.q. nodig is voor beheer Natura 2000-gebied

Tot 1 januari 2020 gold op grond van het toenmalige artikel 2.7, derde lid onder b, van de Wnb ook voor projecten die direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied een vergunningplicht. Per 1 januari 2020 is die vergunningplicht vervallen. Zie de Memorie van Toelichting bij de Spoedwet aanpak stikstof. Kamerstukken II, 2019/20, 35 347, nr. 3, blz. 13. De aanleg van het inundatiegebied en de vernattingsmaatregelen in de Spoorzone zijn om deze reden niet meer vergunningplichtig. Deze maatregelen worden uitgevoerd ten behoeve van de aangewezen vogelsoorten in het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen, en houden daarom direct verband met, c.q. zijn nodig voor, het beheer van het gebied. De aanleg van het inundatiegebied heeft als doel het ontstaan van geschikte graslanden voor ganzen, slikvelden voor steltlopers en ondiep water met vis voor onder andere reigers, de lepelaar en dodaars. De vernattingsmaatregelen worden genomen ten behoeve van voedselvoorziening voor aangewezen broedvogelsoorten, namelijk de lepelaar, grote zilvereiger, kleine zilvereiger, roerdomp, dodaars en porseleinhoen. Dergelijke projecten zijn op grond van het nu geldende recht niet meer vergunningplichtig.

Project met mogelijk significante gevolgen

De tweede, afzonderlijke, reden waarom geen Wnb-vergunning meer nodig is, is dat de maatregelen geen significante gevolgen voor het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen hebben. Dit volgt uit de Voortoets die voor het project is gemaakt. Tot 1 januari 2020 was op grond van artikel 2.7 lid 2 van de Wnb ook een vergunning vereist wanneer significante gevolgen weliswaar uitgesloten waren, maar een verslechtering van de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten niet kon worden uitgesloten. Per 1 januari 2020 geldt echter op grond van artikel 2.7 lid 2

van de Wnb alleen nog maar een vergunningplicht indien het project significante gevolgen kan hebben. En dat is voor de maatregelen uitgesloten. Dit is onderstaand toegelicht.

#### Voortoets

In de voortoets is beschreven wat de mogelijke effecten van de voorgenomen handelingen zijn op de kwalificerende vogelsoorten van het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen. Hieronder zijn per voorgenomen maatregel de belangrijkste conclusies beschreven voor de aangewezen broedvogels en niet broedvogels die in de effectafstand van de ontwikkelingen voorkomen. Door de aanleg van poelen met en zonder eilanden en geïnundeerd grasland wordt een ecologische meerwaarde gecreëerd. Daarnaast leveren de maatregelen landschappelijk een meerwaarde op doordat de bestaande harde overgang van moeras via de kade naar het grasland wordt verzacht middels een hoogte gradiënt.

Projectuitgangspunten voor de uitvoering zijn:

- Alle inrichtingswerkzaamheden worden buiten de broedperiode uitgevoerd;
- Er vinden geen nachtelijke werkzaamheden plaats;
- Er wordt gebruik gemaakt van vaste werkwegen.

#### Aanleg inundatiegebied in de Beemlanden

Ter plaatse van het beoogde inundatiegebied in de Beemlanden is volgens de voortoets geen geschikt biotoop voor broedvogels aanwezig. Dit gebied bestaat uit droge ruigte. Er is geen sprake van verslechtering van leefgebied voor broedvogels door de vernattingsmaatregelen.

#### Eenden (m.u.v. smient)

De realisatie van de inundatievlakte in de Beemlanden, leidt tot een positief effect op foeragerende eenden soorten die voor het Natura 2000-gebied zijn aangewezen.

#### Ganzen, smient en wilde zwaan

De realisatie van de inundatievlakte gaat ten koste van droog grasland/ruigte. Dit betreft 55,2 ha. Hierdoor neemt het beschikbare begrazingsoppervlak voor grazende vogelsoorten kolgans, grauwe gans, brandgans, smient en wilde zwaan af. Een deel hiervan wordt open water, een deel nat grasland en een deel rietland. Plekken met ondiep water zijn nog steeds geschikt als foerageergebied voor bovengenoemde soorten maar diepere delen zonder grazige vegetatie bieden geen voedsel. Deze diepere delen kunnen echter wel een functie krijgen als belangrijk rustgebied voor genoemde soorten. Doel van de vernatting is deels het voorzien van nat grasland. Deze wordt aangelegd rondom de nieuwe poelen en in het inundatiegebied. Nat grasland en rietontwikkeling zijn onder andere gunstig als foerageergebied voor grauwe gans, smient en wilde zwaan. Voor grauwe gans en brandgans wordt het instandhoudingsdoel gehaald. Voor kolgans, smient en wilde zwaan wordt het beoogde seizoensgemiddelde (instandhoudingsdoel) niet gehaald. Het gebied heeft voor kolgans, grauwe gans, brandgans, wilde zwaan en smient met name een functie als foerageergebied en als slaapplek.

#### Kolgans

Tijdens de aanwijzing van het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen waren er hoge aantallen kolanganzen in het gebied aanwezig. Deze aantallen zijn daarna niet meer gehaald (als foerageergebied) door de toename van de brandgans, het droger worden van de rietlanden en de ongunstige vegetatieontwikkeling op de natte graslanden. De toename van het areaal droog grasland in het gebied heeft niet geleid tot een toename van het aantal kolanganzen. Een afname door de aanleg van het inundatiegebied heeft dan ook geen invloed op de aantallen dieren. Voor de functie rustgebied wordt het doel ruim gehaald. De vernattingsmaatregelen leiden tot een kwaliteitsverbetering van nat grasland voor de kolangans. Negatieve effecten op de kolangans als gevolg van de afname droog grasland door vernattingsmaatregelen zijn niet aan de orde.

#### Grauwe gans

De grauwe gans haalt het instandhoudingsdoel in de Oostvaardersplassen (4200 vogels) ([www.SOVON.nl](http://www.SOVON.nl)). Het oppervlakte droog grasland is in de Oostvaardersplassen toegenomen, dit is uitgebreid ten aanzien van de aanwijzing (van 600 ha in 2000 naar 1100 ha in 2016). Uit de voortoets komt naar voren dat het seizoensgemiddelde van de grauwe gans in deze periode stabiel is gebleven. Het areaal droog grasland is voor de grauwe gans dan ook niet de bepalende factor in de trend van de aantallen dieren. De afname van dit areaal (opp. 55,2 ha) door de aanleg van het inundatiegebied geeft dan ook geen verslechtering van het leefgebied voor grauwe gans. Er is geen sprake van verslechtering van het leefgebied van de grauwe gans.

#### Brandgans

De brandgans foerageert op de droge graslanden, de soort haalt het instandhoudingsdoel in de Oostvaardersplassen ruim. De afname van het areaal droog grasland door de aanleg van het inundatiegebied heeft, volgens de voortoets, een negatief effect op de brandgans. Er is daarom sprake van een verslechtering van het leefgebied. In het Natura 2000 beheerplan van de Oostvaardersplassen is aangegeven dat het oppervlakte grasland niet beperkend is voor het gestelde doel. Na uitvoering van de maatregelen blijft er dan ook voldoende grasland over om het doel te halen. Er is dan ook geen sprake van een significante verslechtering.

#### Wilde zwaan

De meeste wilde zwanen zitten in het moerasdeel van de Oostvaardersplassen, de soort foerageert op wortelstokken van riet en lisdodde. In de Oostvaardersplassen is er een sterk dalende trend, de grootste veranderingen zijn in het moerasgebied. Uit de voortoets komt naar voren dat in het grazige deel de aantallen zwanen vrij constant zijn. Dit komt door het aanwezige korte grasland in dit deel van de Oostvaardersplassen. De soort wordt ook regelmatig gezien in sloten, greppels en poelen in het grazige deel. De combinatie van open water en de grazige conditie is dan ook geen aantasting van de conditie van de soort. Negatieve effecten op de wilde zwaan als gevolg van de afname droog grasland door vernattingsmaatregelen zijn niet aan de orde.

#### Smient

De vernatting heeft voor de smient een positief effect, de soort heeft namelijk een voorkeur voor vochtig grasland en voor grasland in de nabijheid van groter open water. Het oppervlakte van het grasland neemt af maar de kwaliteit van het grasland neemt toe. Door de aanleg van het inundatiegebied wordt de aantrekkelijkheid van het grasland voor de soort vergroot. Het instandhoudingsdoel van de smient wordt niet gehaald in de Oostvaardersplassen. Volgens het Natura 2000-beheerplan komt dit door de hoge aantallen ten tijden van aanwijzing, de voorkeur van de soort voor grasland met een hoog vochtgehalte en de voorkeur voor grasland in de nabijheid van groot open water. Door de aanleg van het inundatiegebied komt er meer vochtig grasland en open water. Hierdoor worden er geen negatieve effecten verwacht van de aantallen op de smient als gevolg van de afname droog grasland voor vernattingsmaatregelen. Verstoring van de smient treedt niet op, doordat de werkzaamheden buiten de periode worden uitgevoerd dat de smient aanwezig is in de Oostvaardersplassen.

#### Zeearend

De voorgenomen vernattingsmaatregelen leiden tot meer nat foerageergebied voor de zeearend. Een eventuele afname van ganzen leidt niet tot gebrek aan voedsel gezien de aanwezigheid van een overvloed aan voedsel en voldoende alternatieven. Negatieve effecten op de zeearend als gevolg van de afname droog grasland door vernattingsmaatregelen zijn niet aan de orde.

#### Kluut, kemphaan en grutto

Kluut, kemphaan en grutto profiteren van de aanleg van het inundatiegebied. Negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen zijn uitgesloten.

### Aanleg poelen in de Spoorzone

Uit de voortoets komt naar voren dat ter plaatse van de beoogde vernattingsmaatregelen in de Spoorzone in de huidige situatie geen geschikt biotoop aanwezig is voor broedvogels waarvoor het Natura 2000-gebied is aangewezen. Er is geen sprake van verslechtering van leefgebied voor deze soorten. De Spoorzone is altijd een gebied met ruigte en vlierstruweel geweest (ook bij aanwijzing van het gebied). Door de hoge graasdruk in het gebied wordt het gebied nu ook door ganzen gebruikt, die hoger gras prefereren (de grauwe gans). Op termijn wordt het gebied mogelijk geschikt voor de kolgans en brandgans. De grauwe gans haalt het instandhoudingsdoel in de Oostvaardersplassen (4200 vogels) ([www.SOVON.nl](http://www.SOVON.nl)). De spoorzone was bij de aanwijzing geen foerageergebied voor grasetende watervogels. Het oppervlakte droog grasland is in de Oostvaardersplassen toegenomen, dit is uitgebreid ten aanzien van de aanwijzing (van 600 ha in 2000 naar 1100 ha in 2016). Uit de voortoets komt naar voren dat het seizoensgemiddelde van de grauwe gans in deze periode stabiel is gebleven. Het areaal droog grasland is voor de grauwe gans dan ook niet de bepalende factor in de trend van de aantallen dieren. De afname van dit areaal (8 hectare) door de aanleg van de poelen geeft dan ook geen verslechtering van het leefgebied voor grauwe gans. Voor overige niet-broedvogels (smient, wilde zwaan, grote zilverreiger, lepelaar, bergeend, krakeend, wintertaling, pijlstaart, slobbeend, tafeleend, kuifeend, nonnetje, zearend, kluut, kemphaan, grutto) is het gebied niet geschikt als leefgebied.

### Stikstof

Er is een stikstofberekening uitgevoerd met het rekenmodel AERIUS Calculator. Uit deze berekening volgt dat er geen sprake is van een toename aan stikstofdepositie op daarvoor gevoelige Natura 2000-gebieden met slikstofgevoelige habitattypen. Significante gevolgen als gevolg van stikstofdepositie kunnen op voorhand met zekerheid worden uitgesloten.

### Cumulatie

Door de voorgenomen vernattingsmaatregelen treden er effecten op de brandgans op (verslechtering van leefgebied). Dit zijn zeker geen significante effecten. In de voortoets is beoordeeld of cumulatie kan optreden met de ontwikkelingen van Oostvaardersplassen Almere fase 1 (voorheen Almeerse Poort Oostvaardersplassen), de aanleg van beschutting in de Oostvaardersplassen, de aanleg vangweide en vangkraal (reeds uitgevoerd), de moerasreset, de reset van de grote grazers en de ontwikkeling van kiekendieffoerageergebied in de randzone Oostvaardersplassen.

De vernattingsmaatregelen zoals opgenomen in de voortoets, de beschuttingsmaatregelen, de reset van de grote grazers en de ontwikkelingen in Almeerse Poort kunnen leiden tot effecten op het areaal en kwaliteit van het foerageergebied van brandgans. Aangezien de aantallen brandganzen met de intensivering van de begrazing zijn toegenomen lijken deze hiervan te hebben geprofiteerd, deels door verbetering van de kwaliteit van het leefgebied (korter gras) en deels door uitbreiding van het graslandareaal. In dit kader kan als gevolg van een combinatie van een afname van het graslandareaal door de vernattings- en beschuttingsmaatregelen en de afname van de kwaliteit van een deel van het resterende grasland een beperkte afname van het aantal brandganzen niet worden uitgesloten. Het huidige aantal brandganzen in het gebied ligt echter ruim boven het doelaantal zoals opgenomen in het instandhoudingsdoel (>2,5x). De draagkracht van het gebied blijft ruim voldoende om het doelaantal zoals opgenomen in het instandhoudingsdoel te kunnen halen. Ook als gevolg van cumulatie van effecten met andere relevante projecten kunnen significante gevolgen voor de brandgans worden uitgesloten.

## 5. Conclusie

Het voorgenomen project, dat ziet op vernattingsmaatregelen en de aanleg van een inundatiegebied in de Oostvaardersplassen, betreft een project dat direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen. Bovendien blijkt uit de



voortoets die voor het project is opgesteld dat het voorgenomen project afzonderlijk noch in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Hierdoor ontbreekt de grondslag en noodzaak voor een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming. De aanvraag wordt derhalve geweigerd. Dit is een zogenaamde 'positieve weigering'.

Bijlage 1 bij dit besluit: reactie zienswijze Stichting Dierbaar Flevoland en Stichting Fauna4Life

Bijlage 2 bij dit besluit: advies Commissie bezwaar en beroep provincie Flevoland

Bijlage 1: Reactie op de zienswijze van Stichting Dierbaar Flevoland en Stichting Fauna4Life omtrent het ontwerpbesluit van Gedeputeerde Staten van 1 december 2021 inzake de vernattingsmaatregelen en aanleg inundatiegebied in de Oostvaardersplassen

Volgens insprekers is er wel degelijk sprake van een vergunningplicht. Zij stellen dat op grond van de beschrijving van de gevraagde handelingen significante gevolgen niet kunnen worden uitgesloten.

De maatregelen waarop de aanvraag ziet, houden direct verband met c.q. zijn nodig voor het beheer van het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen. De vraag of sprake kan zijn van significante gevolgen is daarom niet aan de orde. Dat volgt uit artikel 2.7, lid 1, van de Wnb. Overigens is er getoetst of de maatregelen significante gevolgen kunnen hebben voor het Natura 2000-gebied. Dat blijkt niet het geval. Onder het kopje "Beoordeling vergunningplicht" van de (ontwerp)vergunning is dat uitgebreid toegelicht.

Insprekers stellen dat ten aanzien van de soorten uit het aanwijzingsbesluit van 23 december 2009, de verplichting geldt deze soorten in een gunstige staat van instandhouding te behouden of herstellen, wat inhoudt dat hun habitat door instandhoudingsmaatregelen stabiel blijft of toeneemt. In het geval hun habitat is toegenomen door het toepassen van die instandhoudingsmaatregelen, mag die verbeterde staat volgens insprekers niet worden aangetast door handelingen die geen deel uitmaken van het beheer. Dat betekent volgens insprekers dat de toename van het areaal droog grazig gebied tot 1.100 ha niet significant mag worden aangetast door vernatting van 55,2 ha en ook niet in combinatie met de maatregel als het verkleinen van dat areaal droog grazig met 300 ha door het aanplanten van struiken en bomen. Volgens insprekers is alleen al de afname van de 1.100 ha droog grazig gebied met 55,2 ha een significante aantasting van de instandhoudingsdoelen.

De maatregelen waarop de aanvraag ziet, houden direct verband met c.q. zijn nodig voor het beheer van het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen. De vraag of, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen, sprake kan zijn van significante gevolgen voor het Natura 2000-gebied is daarom niet aan de orde. Dat volgt uit artikel 2.7, lid 1, van de Wnb. Overigens is de stelling onjuist dat voor kwalificerende vogelsoorten het areaal leefgebied per definitie niet mag worden verkleind. Waar het om gaat is dat er voldoende leefgebied aanwezig is om aan de instandhoudingsdoelstellingen voor de kwalificerende vogelsoorten te voldoen. Het inundatiegebied in de Beemdlanden heeft een ruimtebeslag van 55,2 hectare op droog grasland/ruigten. Dit is expliciet betrokken in de toetsing van de maatregelen. Verwezen wordt naar de tekst onder het kopje "Aanleg inundatiegebied in de Beemdlanden" in de (ontwerp)vergunning. Geconcludeerd is dat deze afname niet leidt tot significante gevolgen voor de kwalificerende vogelsoorten. Waar insprekers spreken over het verkleinen van het areaal droog grazig gebied met 300 hectare door het aanplanten van struiken en bomen, doelen zij op de beschuttingsmaatregelen in het gebied. Hiervoor heeft Staatsbosbeheer reeds een onherroepelijke omgevingsvergunning.

Insprekers stellen dat maatregelen uitsluitend kunnen worden beschouwd als handelingen die verband houden met of nodig zijn voor het beheer van het gebied als ze in het Natura 2000-beheerplan zijn beschreven. De beschreven vernattingsmaatregelen zijn niet vermeld in dit Natura

2000-beheerplan en moeten volgens insprekers alleen al op die grond als vergunningplichtig worden beschouwd.

De aanleg van het inundatiegebied heeft o.a. als doel het ontstaan van geschikte graslanden voor ganzen, slikvelden voor steltlopers en ondiep water met vis voor onder andere reigers, de lepelaar en dodaars. De vernattingsmaatregelen in de Spoorzone komen ten goede aan de voedselvoorziening voor aangewezen broedvogelsoorten, namelijk de lepelaar, grote zilverreiger, kleine zilverreiger, roerdomp, dodaars en porseleinhoen. Dit zijn allemaal kwalificerende vogelsoorten van het Natura 2000-gebied. De aanleg van het inundatiegebied en de vernattingsmaatregelen in de Spoorzone worden uitgevoerd ten behoeve van de aangewezen vogelsoorten in het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen. Het is dus een feit dat de maatregelen direct verband met, c.q. zijn nodig voor, het beheer van het gebied. Dat de maatregelen als zodanig niet in het beheerplan zijn vermeld, doet aan dat feit niet af (zie ook Rb. Zeeland-West-Brabant 5 januari 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:22, r.o. 5.3).

Insprekers geven aan dat de realisatie van de inundatievlakte ten koste gaat van 55,2 ha droog grasland/ruigte. Volgens insprekers heeft dat effect op de grote grazers en daarmee indirect op de kwalificerende vogelsoorten. Insprekers stellen dat er geen aantasting mag plaatsvinden van niet kwalificerende habitats of soorten als daardoor de staat van instandhouding van wel kwalificerende soorten nadelig wordt beïnvloed. Zowel het in stand houden van de oppervlakte en de kwaliteit van het grazige gebied als het in stand houden van de populatie grote grazers zelf, moeten volgens insprekers worden beschouwd als instandhoudingsdoelstellingen in dit gebied. Beperking van dit gebied is dan ook een aantasting van de instandhoudingsdoelstellingen.

De maatregelen waarop de aanvraag ziet, houden direct verband met c.q. zijn nodig voor het beheer van het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen. De vraag of sprake kan zijn van significante gevolgen, c.q. aantasting van de instandhoudingsdoelstellingen, is daarom niet aan de orde. Dat volgt uit artikel 2.7, lid 2, van de Wnb.

Overigens zijn significante effecten niet aan de orde. Het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen is geen Habitatrichtlijngebied. Het droog grasland is geen aangewezen habitattypen voor het Natura 2000-gebied en de grote grazers geen aangewezen soorten. Er is dus ook geen instandhoudingsdoelstelling voor het grazige gebied of de populatie grote grazers. Ruimtebeslag op het grazige gebied kan daarom niet als aantasting van de instandhoudingsdoelstellingen worden aangemerkt. Het droog grasland is wel foerageergebied voor enkele aangewezen vogelsoorten met een instandhoudingsdoelstelling voor het Natura 2000-gebied. Er is onderzocht of het ruimtebeslag van 55,2 hectare op droog grasland/ruigten gevolgen kan hebben voor het halen van de instandhoudingsdoelstellingen van de aangewezen vogelsoorten. Verwezen wordt naar de tekst onder het kopje "Aanleg inundatiegebied in de Beemlanden" in de (ontwerp)vergunning. Geconcludeerd is dat deze afname niet leidt tot significante gevolgen voor de kwalificerende vogelsoorten.

Insprekers stellen dat als door het uitvoeren van instandhoudingsmaatregelen de situatie is verbeterd ofwel de aantallen van de aangewezen soorten zijn toegenomen of de omvang/kwaliteit van een gebied is toegenomen ten opzichte van de instandhoudingsdoelstellingen in het aanwijzingsbesluit, de verbeterde situatie als uitgangspunt moet worden genomen bij de beoordeling van een plan of project. Daar komt volgens insprekers bij dat in de tekst zelf wordt gesteld dat gevolgen voor de habitats van een aantal aangewezen vogelsoorten, zoals de

brandgans, niet zijn uit te sluiten. Op grond van het voorzorgsbeginsel mogen maatregelen als de voornoemde vernatting daarom niet worden uitgevoerd.

Bij de toetsing of significante gevolgen uitgesloten kunnen worden, gaat het om de gevolgen van het project op de instandhoudingsdoelstellingen van de aangewezen soorten, zoals opgenomen in het aanwijzingsbesluit. Dat betekent dat als een bepaalde broedvogelsoort qua broedparen ver boven het instandhoudingsdoel uit het aanwijzingsbesluit zit, pas sprake is van een significant gevolg zodra het in het instandhoudingsdoel geformuleerde doelaantal niet meer kan worden gehaald. Dit volgt duidelijk uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU (HvJ 7 september 2004, ECLI:EU:C:2004:482, o. 47) en van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (o.a. AbRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:105, r.o. 56.3). Uit de ecologische toetsing blijkt dat de maatregelen geen invloed hebben op de aantallen van de aangewezen soort, met uitzondering van de brandgans. De brandgans zit ruimschoots boven zijn instandhoudingsdoelstelling. Ook met het project blijft het leefgebied van de soort voldoende draagkrachtig voor het halen van de instandhoudingsdoelstelling. Er is dus geen reden om de maatregelen niet te nemen, ook niet uit een oogpunt van voorzorg.

Insprekers stellen ook in verband met cumulatie dat wordt aangegeven dat het leefgebied voor de brandgans verslechtert, maar dat dit geen significante effecten zou betreffen. Volgens insprekers wordt er ook hierbij ten onrechte vanuit gegaan dat er geen sprake is van significante effecten, zolang de aantallen uit het aanwijzingsbesluit nog maar worden gehaald.

Verwezen wordt naar de voorgaande reactie.

#### Conclusie

De zienswijze van insprekers geeft geen aanleiding om het ontwerpbesluit aan te passen.