



> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

Stichting Red de Veluwe  
t.a.v. de heer H.C. Brandsma



Datum **17 DEC. 2019**  
Betreft Wet natuurbescherming; beslissing op handhavingsverzoek over  
luchthaven Lelystad

## Besluit

Geachte heer Brandsma,

Bij brief van 4 juli 2019 en aanvullend bij brief van 3 oktober 2019, door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV) ontvangen op 5 juli 2019 respectievelijk op 7 oktober 2019, heeft de Stichting Red de Veluwe, namens 11 andere organisaties en personen, verzocht om handhavend op te treden tegen de exploitant van de luchthaven – de N.V. Luchthaven Lelystad (hierna: Lelystad Airport) – en drie andere organisaties – gemeente Lelystad (hierna: de gemeente), provincie Flevoland (hierna: de provincie) en Rijkswaterstaat (hierna: RWS) - omdat voor het project 'Uitbreiding van Lelystad Airport' respectievelijk de inregelperiode vanaf 7 november 2019 niet aan de vereisten van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) zou zijn voldaan.

Lelystad Airport heeft het voornemen om het aantal vliegbewegingen voor groot luchtverkeer (ook aangeduid als groot handelsverkeer) op de luchthaven Lelystad stapsgewijs uit te breiden naar maximaal 45.000 vliegbewegingen per jaar in 2033. Hiertoe moesten, als onderdeel van het project Uitbreiding Lelystad Airport, op de luchthaven zelf een aantal voorzieningen worden gerealiseerd waar onder het verlengen van de start- en landingsbaan, het verhogen van de verkeerstoren en de bouw van een nieuwe terminal. Op 12 maart 2015 is daarvoor een Luchthavenbesluit vastgesteld (Stb. 2015, 130). Van 11 januari 2019 tot en met 21 februari 2019 heeft de ontwerp Wijziging Luchthavenbesluit Lelystad ter inzage gelegen. Van de punten waarop het Luchthavenbesluit wordt gewijzigd, is de belangrijkste wijziging dat in het Luchthavenbesluit de grenswaarde op 45.000 vliegbewegingen per jaar voor (groot) handelsverkeer wordt vastgelegd.

Bij brief van 29 augustus 2019 (kenmerk: DGNVLG/ 19210491) heb ik de ontvangst van uw brief van 4 juli 2019 bevestigd en u laten weten een afschrift van uw handhavingsverzoek te hebben verzonden aan De Brauw, Blackstone Westbroek advocaten (hierna: De Brauw), die optreden namens Lelystad Airport. Tevens heb ik u op de hoogte gesteld dat de beslistermijn op uw handhavingsverzoek – 8 weken op grond van artikel 4:13, tweede lid, van de

**Directoraat-generaal Natuur,  
Visserij en Landelijk gebied**

**Bezoekadres**  
Bezuidenhoutseweg 73  
2594 AC Den Haag

**Postadres**  
Postbus 20401  
2500 EK Den Haag

**Overheidsidentificatienr**  
00000001003214369000  
T 070 379 8911 (algemeen)  
F 070 378 6100 (algemeen)  
[www.rijksoverheid.nl/Inv](http://www.rijksoverheid.nl/Inv)

**Behandeld door**  
drs. P.E.C. Kelderman  
T 070 888 3229  
[p.e.c.kelderman@minlnv.nl](mailto:p.e.c.kelderman@minlnv.nl)

**Ons kenmerk**  
DGNVLG / 19300459

**Uw kenmerk**

**Bijlage(n)**

**KvK-nummer**

**BSN**

**Relatienummer**

**Banknummer**

**IBAN**

**BIC**

Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) – met 10 weken zou worden verlengd tot 1 december 2019.

DGNVLG / 19300459

Bij brief van 18 oktober 2019 (kenmerk: DGNVLG/ 19245050) heb ik de ontvangst van uw brief van 3 oktober 2019 bevestigd en u bericht dat ik uw aanvullende handhavingsverzoek zou betrekken bij mijn thans voorliggende besluit op uw handhavingsverzoek van 4 juli 2019.

### **Verdere relevante brieven**

Ik heb De Brauw bij brief van 8 augustus 2019 (kenmerk: DGNVLG/ 19197203) om een schriftelijke reactie op uw handhavingsverzoek van 4 juli 2019 verzocht op grond van artikel 4:8, eerste lid, van de Awb en gevraagd in dat kader het antwoord op een tweetal vragen te betrekken. Deze vragen betroffen enerzijds de toestemmingsbesluiten voor de reeds uitgevoerde dan wel nog uit te voeren onderdelen van het project Uitbreiding Lelystad Airport en anderzijds de wijze waarop de stikstofdepositie hiervan berekend is. Bij brief van 30 augustus 2019 (kenmerk: M32703169) en bij brief van 13 september 2019 (kenmerk: M32777783) ontving ik de schriftelijke reactie van De Brauw. Bij brief van 4 november 2019 (kenmerk: M33429865) geeft De Brauw antwoord op een aantal vragen die aan haar bij mail van 21 oktober 2019 zijn gesteld naar aanleiding van de brief van 30 augustus 2019.

Verder heb ik bij brief van 12 september 2019 (kenmerk: DGNVLG/ 19215904, 19215891 en 19220716) de gemeente, de provincie en RWS om een reactie op uw handhavingsverzoek van 4 juli 2019 gevraagd op grond van artikel 3:2, van de Awb. Op 3 oktober 2019 ontving ik bij brief van 2 oktober 2019 (kenmerk: 2483752) de reactie van de provincie. De reactie van de gemeente welke door haar verstuurd is bij brief van 17 oktober 2019 (kenmerk: U19-115624), is op 21 oktober 2019 binnengekomen. Van RWS heb ik geen reactie ontvangen.

Ik heb het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: I&W) bij brief van 17 september 2019 (kenmerk: DGNVLG/ 19221858) op grond van artikel 3:2, van de Awb in de gelegenheid gesteld om een reactie op uw handhavingsverzoek van 4 juli 2019 te geven. Op 14 oktober 2019 ontving ik de bij brief van 9 oktober 2019 (kenmerk: BSK-2019-10313) verzonden reactie van I&W.

Bij brief van 2 oktober 2019 (kenmerk: DGNVLG/ 19233601) heb ik u op de hoogte gesteld van alle tot dan toe in dit dossier genomen stappen. Eenzelfde brief (kenmerk: DGNVLG/ 19234859, 19234881, 19234900, 19237203 en 19234840) heb ik op 3 oktober 2019 respectievelijk op 4 oktober 2019 verzonden aan de vijf hiervoor genoemde organisaties.

Bij brief van 24 oktober 2019 (kenmerk: DGNVLG/ 19249404, 19249412, 19249532, 19249536 en 19249543) heb ik uw aanvullend handhavingsverzoek van 3 oktober 2019 voor een reactie toegezonden aan De Brauw, de provincie, RWS, I&W en de gemeente. Op 4 november 2019 ontving ik bij brief van 1 november 2019 (kenmerk: M33421193/ 20712669) de reactie van De Brauw. Op 12 november 2019 heeft de provincie via de mail laten weten dat zij geen gebruik wenst te maken van de mogelijkheid om een reactie op de 3 oktober brief te geven. De reactie van I&W is bij brief van 18 november 2019 (kenmerk: BSK-

2019/ 245768) op 25 november 2019 binnengekomen. Van de gemeente en RWS is geen reactie ontvangen.

DGNVLG / 19300459

Voor de inhoud van de door de hiervoor genoemde organisaties gegeven reacties verwijs ik naar de betreffende paragraaf verderop in het voorliggende besluit.

### **Belanghebbenden**

Ik stel vast dat Stichting Red de Veluwe op grond van artikel 1:2, eerste lid, in samenhang met het derde lid, van de Awb in deze aangelegenheid als belanghebbende kan worden aangemerkt. Ook de 11 andere organisaties en personen namens wie u het handhavingsverzoek van 4 juli heeft ingediend, beschouw ik als belanghebbende. Verder zijn Lelystad Airport, de provincie, de gemeente, RWS en I&W door mij als (derde) belanghebbende aangemerkt en worden zij om die reden betrokken bij de afhandeling van uw bovengenoemde handhavingsverzoek.

### **Bevoegdheid**

De voorgenomen activiteit valt onder artikel 1.2 en 1.3, aanhef en sub a onder 4e, van het Besluit natuurbescherming, luidend: 'activiteiten ten aanzien van (...) de luchthaven Schiphol en overige burgerluchthavens van nationale betekenis als bedoeld in artikel 8.1, tweede lid van de Wet luchtvaart'. In artikel 8.1, derde lid, van de Wet luchtvaart is de luchthaven Lelystad aangewezen als luchthaven van nationale betekenis.

Op die basis, in samenhang met artikel 1.3, vijfde lid, van de Wnb, is de Minister van LNV bevoegd tot vergunningverlening op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb en derhalve ook bevoegd te besluiten op het onderhavige handhavingsverzoek.

### **Motivering handhavingsverzoeken Stichting Red de Veluwe**

U geeft in uw brief van 4 juli 2019 aan dat het project Uitbreiding Lelystad Airport in strijd is met artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb en verzoekt daarom om handhaving op grond van artikel 5:2, eerste lid onderdeel b, van de Awb en om preventieve handhaving op grond van artikel 5:7 van de Awb. Samengevat voert u het volgende aan:

1. U stelt dat dat het ten tijde van het vaststellen van het Luchthavenbesluit (12 maart 2015) reeds bekend was dat de exploitant van de luchthaven een natuurvergunning nodig heeft in verband met de emissie van stikstof. U constateert dat de daartoe benodigde passende beoordeling niet uitgevoerd c.q. een vergunning niet aangevraagd is.
2. U geeft aan dat de PAS-melding van 30 maart 2016 alleen betrekking had op stikstofdepositie van vliegverkeer van de luchthaven Lelystad, berekend tot een vlieghoogte van 900 meter. Volgens u had de PAS-melding in elk geval geen betrekking op de realisatie van luchthaveninfrastructuur en evenmin op de toename van wegverkeer.
3. U merkt op dat het Luchthavenbesluit, noch de bestemmingsplannen, noch de omgevingsvergunningen een passende beoordeling bevatten voor de bouw, aanleg en realisatie van de infrastructuur. U stelt dat in het kader van al deze plannen en vergunningen in strijd met de Wnb is gehandeld.

4. U vindt dat de exploitant van de luchthaven Lelystad alsnog een natuurvergunning zal moeten aanvragen gezien het arrest van het Europese Hof van Justitie d.d. 7 november 2018 en de uitspraak van de Raad van State d.d. 29 mei 2019. Naar uw oordeel is het zonder een natuurvergunning, gelet op artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb, niet toegestaan om de uitvoering van bouwwerken, de totstandkoming van andere installaties of werken en andere fysieke ingrepen in natuurlijk milieu of landschappen die behoren tot het project Lelystad Airport, voort te zetten of te beginnen.
5. U stelt dat voor zover onderdelen van het project Lelystad Airport nog niet zijn gerealiseerd, de verdere bouw, aanleg en realisatie onmiddellijk moeten worden stilgelegd. Ter voorkoming van verdere kennelijke schending van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb verzoekt u mij om de N.V. Luchthaven Lelystad een last onder dwangsom, houdende een onmiddellijk ingaand verbod tot verdere bouw, aanleg en realisatie van de nog lopende onderdelen van het project Lelystad Airport, op te leggen.
6. U vraagt mij om ook aan de gemeente, de provincie en Rijkswaterstaat een last onder dwangsom, inhoudende een onmiddellijk ingaand verbod tot verdere bouw, aanleg en realisatie, op te leggen voor de nog lopende onderdelen van het project Lelystad Airport, met inbegrip van de werkzaamheden voor het aanleggen van de Verbindingsweg N727 (2<sup>e</sup> deel Anthony Fokkerweg, aansluiting A6).
7. U spreekt uw grote zorgen uit over de opstelling van de Minister van I&W naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State d.d. 29 mei 2019, in het bijzonder voor wat betreft het vergunningentraject en de opening van de luchthaven Lelystad. U spreekt van een dreigende overtreding en vraagt mij om grenzen te trekken en Lelystad Airport duidelijk te maken dat zij de luchthaven niet in gebruik mag nemen voor het (groot) luchtverkeer zonder dat zij beschikt over een onherroepelijke natuurvergunning.
8. U acht de ingebruikname van de luchthaven voor groot luchtverkeer in strijd met de wettelijke verplichting van artikel 1.11, eerste lid, van de Wnb in samenhang met het bepaalde in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb. U verzoekt daarom om de exploitant van de luchthaven een preventieve last onder dwangsom op te leggen inhoudende een verbod om haar poorten als luchthaven van nationale betekenis als bedoeld in artikel 8.1 van de Wet luchtvaart te openen.
9. U stelt dat beide (handhavings-)verzoeken dienen te worden opgevat als een aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Awb. U meent dat mijn departement reeds beschikt over alle noodzakelijke gegevens en bescheiden die nodig zijn voor de beslissing op deze aanvraag. U bent bereid om mij alsnog de gegevens en bescheiden waarover ik niet beschik, te verstrekken.
10. U geeft aan dat de met uw brief meegezonden vijf screenschots uit AERIUS Monitor een overschrijding van de Kritische Depositie Waarden (hierna: KDW) laten zien in het Natura 2000-gebied Veluwe. Hieruit blijkt volgens u dat extra depositie als gevolg van te verwachten vliegbewegingen van en naar de luchthaven Lelystad significant negatieve effecten kunnen hebben voor de gehele Veluwe. U wijst erop dat soortgelijke situaties zich voordoen in een groot aantal met name door u genoemde Natura 2000-gebieden in Friesland, Drenthe en Gelderland.

In uw brief van 3 oktober 2019 geeft u aan dat de aanwijzing van de luchthaven Lelystad – met ingang van 7 november 2019 – als luchtverkeersgeleide luchthaven in strijd is met artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb en verzoekt daarom om handhaving tegen de in uw brief genoemde activiteiten. Samengevat komt uw standpunt hierop neer:

11. In de Kamerbrief van 5 september 2019 van de Minister van I&W leest u dat een voltallige verkeerleiding op de luchthaven wordt geïnstalleerd die met ingang van 7 november 2019 gaat oefenen met het begeleiden van vliegverkeer van Lelystad Airport over onder meer de B+ route. Hieruit leidt u af dat de door deze door u als omstreden aangeduide laagvliegroute vanaf 7 november 2019 in gebruik wordt genomen.
12. U leest uit diverse berichten en documenten dat de verlengde start- en landingsbaan die specifiek is aangelegd voor groot handelsverkeer, vanaf 7 november 2019 in gebruik wordt genomen.
13. U acht het gebruik van de verlengde start- en landingsbaan en het in gebruik nemen van de laagvliegroutes voor (oefen)vluchten in het kader van de opening van Lelystad Airport in strijd met het verbod van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb.
14. U meldt dat de in uw brief van 3 oktober 2019 opgesomde activiteiten en het gebruik van de laagvliegroute onder het handhavingsverzoek van 4 juli vallen. U verzoekt per ommegaande – uiterlijk vóór 18 oktober 2019 – te berichten dat tegen bedoelde activiteiten, waaronder de ingebruikname van de laagvliegroute, handhavend zal worden opgetreden.

### **Juridische beoordeling**

Ik zie mij door uw handhavingsverzoek voor de vraag gesteld of Lelystad Airport door het uitvoeren van werkzaamheden ten behoeve van uitbreiding van de luchthaven Lelystad en de in gebruik name van de luchthaven voor groot luchtverkeer alsmede de op 7 november 2019 gestarte inregelperiode handelt in strijd met artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb en er dientengevolge moet worden overgegaan tot onmiddellijke en/of preventieve handhaving.

Ingevolge artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb is het verboden om zonder vergunning projecten of andere handelingen te realiseren onderscheidenlijk te verrichten die de kwaliteit van habitats in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op soorten waarvoor het gebied is aangewezen.<sup>1</sup> Deze beoordeling dient plaats te vinden aan de hand van de voor de betreffende habitattypen of leefgebieden van kwalificerende soorten vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen.

Voor projecten die significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied kunnen hebben, volgt de vergunningplicht direct uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Deze eis is omgezet in de artikelen 2.7, tweede lid, en 2.8, eerste lid, van de Wnb. Voor dergelijke projecten dient eerst een passende beoordeling te worden uitgevoerd. Het bevoegd gezag verleent pas toestemming als uit die passende

---

<sup>1</sup> Op grond van het onderdeel C van de Spoedwet aanpak stikstof wijzigt artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb in die zin dat het daarin vervatte verbod alleen nog maar geldt voor projecten die afzonderlijk of in combinatie significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied. De Spoedwet moet nog door de Eerste Kamer aangenomen worden.

beoordeling de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zullen worden aangetast.

DGNVLG / 19300459

Voor projecten die zeker geen significante negatieve gevolgen, maar wel schadelijke effecten kunnen hebben en voor 'andere handelingen' geldt een lichtere vergunningplicht, gebaseerd op het verslechteringsverbod van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn.<sup>2</sup>

Zowel de uitbreiding van de luchthaven Lelystad als het gebruik naar aanleiding van de uitbreiding moet op grond van jurisprudentie<sup>3</sup> worden aangemerkt als een project. In haar eerste uitspraak over de voor de vliegbasis Woensdrecht verleende Nb-wetververgunning (zie voetnoot 4) geeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) aan dat onder het projectbegrip moet worden verstaan het grondgebonden gebruik alsook het luchtgebonden gebruik na de herinrichting (van de vliegbasis).<sup>4</sup> De uitbreiding van de luchthaven Lelystad en het gebruik ervan kunnen niet onafhankelijk van elkaar worden gezien. Het verlengen van de start- en landingsbaan en het gebruik ervan door grotere type vliegtuigen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Blijkens jurisprudentie van het EU-Hof van Justitie en de Afdeling geldt een vrijstelling van de vergunningplicht voor projecten, waarvoor toestemming is verleend vóór de Europese referentiedatum.<sup>5</sup> De Europese referentiedatum is de datum waarop de verplichting van de passende beoordeling op grond van de Vogel- en Habitatrictlijn door Nederland had moeten worden toegepast:

- voor Natura 2000-gebieden die als speciale beschermingszones op grond van de Habitatrictlijn zijn aangewezen (Habitatrictlijngebieden) is de referentiedatum: de datum van plaatsing van het Natura 2000-gebied door de Europese Commissie op de lijst van gebieden van communautair belang bij haar beschikking van 7 december 2004;
- voor Natura 2000-gebieden die als speciale beschermingszones op grond van de Vogelrichtlijn zijn aangewezen (Vogelrichtlijngebieden) is de referentiedatum de datum van nationale aanwijzing van het betreffende Vogelrichtlijngebied (veelal 24 maart 2000), of als de aanwijzing dateert van vóór 10 juni 1994, is dat 10 juni 1994.

Uit het arrest in de zaak-Stadt Papenburg (zie voetnoot 5) volgt dat zolang er sprake is van werkzaamheden die, gelet op de aard ervan en de voorwaarden waaronder zij worden uitgevoerd, als één enkele verrichting kunnen worden beschouwd, zij kunnen worden aangemerkt als één en hetzelfde project in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn, waarop de vrijstelling van toepassing is.

<sup>2</sup> Deze lichte vergunningplicht op grond van het verslechteringsverbod vervalpt op het moment dat de Spoedwet aanpak stikstof in werking is getreden.

<sup>3</sup> ABRvS 28 februari 2008, zaaknr. 200801058/1 (E.ON centrale Maasvlakte) en ABRvS 12 december 2012, zaaknr. 201110584/1/A4 (vliegbasis Woensdrecht)

<sup>4</sup> Vgl. punt 5.5 in de uitspraak van 12 december 2012, zaaknr. 201110584/1/A4 (vliegbasis Woensdrecht)

<sup>5</sup> ABRvS 31 maart 2010, zaaknr. 200903784/1, HvJEG 23 maart 2006, zaaknr. C-209/04 (Commissie/Oostenrijk) en 14 januari 2010, zaaknr. C-226/08 (Stadt Papenburg)

In dezelfde jurisprudentie is bepaald dat ingeval toestemming is verleend voor een project vóór de Europese referentiedatum en er dus een vrijstelling geldt van de verplichtingen uit artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, de uitvoering van het project nog wel valt onder de beschermingsverplichting van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Deze verplichting is, zoals hiervoor aangegeven, in Nederland geïmplementeerd door middel van een lichtere vergunningplicht die echter vervalt op het moment van inwerkingtreding van de Spoedwet aanpak stikstof (zie voetnoot 2). Van deze lichtere vergunningplicht kan weer een vrijstelling gelden in het geval er sprake is van 'bestaand gebruik' als bedoeld in artikel 2.9, tweede lid onder a, van de Wnb (ongewijzigd gebruik sinds 31 maart 2010) en van 'bestaande rechten' op grond van in het verleden – vóór de Europese referentiedatum - verleende vergunningen c.q. gedane meldingen in het kader van de Hinderwet, de Wet milieubeheer of anderszins.<sup>6</sup>

Voor de toetsing van de herinrichtingsactiviteiten worden de volgende uitgangspunten gebruikt:

- een op de Europeesrechtelijke referentiedata vergund project hoeft niet alsnog passend te worden beoordeeld, zolang dit project wordt voortgezet.<sup>7</sup>
- in geval van wijziging of uitbreiding van een op de Europeesrechtelijke referentiedata bestaande situatie, waarvoor niet eerder een vergunning op grond van de Wnb is verleend en welke wijziging of uitbreiding als project met mogelijk significante negatieve gevolgen moet worden beschouwd, moet:
  - de wijziging/uitbreiding worden beoordeeld als project (waaronder alle onlosmakelijk met elkaar verbonden activiteiten);
  - voor het bepalen of de wijziging (significant) negatieve effecten veroorzaakt, dienen de effecten van de bestaande rechten in de beoordeling worden betrokken. De bestaande rechten zijn af te leiden uit de milieu- of watervergunde situatie op het moment van de referentiedata of indien daarna een vergunning met minder gebruiksrechten is verleend, van die situatie.<sup>8, 9</sup>

De luchthaven Lelystad bestaat officieel sinds 1973. Voor de exploitatie van de luchthaven is toestemming verleend via de milieuwetgeving. Het project 'Uitbreiding Lelystad Airport' voorziet in zowel uitbreiding van de luchthaven en het daaraan gekoppelde gewijzigde grondgebonden gebruik alsook in wijziging van het luchtgebonden gebruik van de luchthaven. Op die basis kan geen sprake zijn van ongewijzigde voortzetting van het bestaand gebruik van de luchthaven Lelystad als bedoeld in artikel 2.9, tweede lid onder a, van de Wnb. Een nadere analyse van de effecten van de uitbreiding zal dan moeten uitwijzen of het onderhavige project ook vergunningplichtig is op grond van artikel 2.7, tweede lid, van Wnb. In het onderstaande zal ik uitsluitend geven op dit punt. In dat verband zal ik ook betrekken mijn overwegingen over het huidige gebruik van de luchthaven Lelystad door klein luchtverkeer.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Zie verder mijn overwegingen bij punt 7 uit uw handnavingsverzoek.

<sup>7</sup> Zie o.a. HvJEU 14 januari 2010, C-226/08.

<sup>8</sup> ABRvS 13 november 2013, 201211640/1/R2.

<sup>9</sup> ABRvS 5 februari 2014, 201001848/1.

<sup>10</sup> Dit omvat recreatief vliegverkeer, lesverkeer en zakenvluchten.

### Inhoudelijke beoordeling

Ten behoeve van dit besluit heb ik bij de inhoudelijke beoordeling van uw handhavingsverzoek over het project 'Uitbreiding Lelystad Airport' de volgende informatiebronnen betrokken:

- het rechtsoordeel van de Staatssecretaris van Economische Zaken (hierna: EZ) op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 van 18 maart 2016 (kenmerk: DGAN-NB/ 16021704) over het project 'Uitbreiding van Lelystad Airport';
- de beslissing van de Staatssecretaris van EZ van 20 december 2016 (kenmerk: DGAN-NB/ 16171823) op het handhavingsverzoek van Vogelbescherming Nederland;
- de Kamerbrief van 2 juli 2019 (kenmerk: IenW/BSK-2019/ 144621) over de Nota van Antwoord ingediende zienswijze ontwerp-wijzigingsbesluit<sup>11</sup>;
- de Kamerbrief van 5 september 2019 (kenmerk: IenW/BSK-2019/ 194070) over diverse onderwerpen luchtvaart<sup>12</sup>;
- de Kamerbrief van 4 oktober 2019 (kenmerk: DGNVLG-NP/ 19226115) over aanpak van de stikstofproblematiek;
- de Kamerbrief van 15 oktober 2019 (kenmerk: IenW/BSK-2019/ 212929) betreffende beantwoording Kamervragen over de reactie van Provinciale Staten van Overijssel op de inregelperiode van Lelystad Airport;
- de Kamerbrief van 13 november (kenmerk: DGNVLG/ 19260351) over het Maatregelenpakket voor de stikstofproblematiek in de woningbouw- en infrastructuursector en voor de PFAS-problematiek;
- de door belanghebbenden verstrekte informatie in de door hen ingediende zienswijzen.

### Inhoud zienswijzen

Hieronder volgt een samenvatting van de zienswijzen die ik heb ontvangen naar aanleiding van uw handhavingsverzoek van 4 juli 2019 en/of uw aanvullend handhavingsverzoek van 3 oktober 2019.

De Brauw geeft in haar brief van 30 augustus 2019 aan dat de uitbreiding van de luchthaven Lelystad "zo goed als gerealiseerd" is. In dat licht verwijst zij naar een statusoverzicht van de gerealiseerde deelprojecten in bijlage 1 bij haar brief. Dit overzicht geeft aan dat het merendeel van de projecten op het moment dat het handhavingsverzoek werd ingediend, voor de volle 100% voltooid was en twee projecten voor 98% respectievelijk 75% gereed waren. Ter aanvulling op de in de brief van 30 augustus 2019 genoemde toestemmingsbesluiten<sup>13</sup> heeft De Brauw met haar brief van 4 november 2019 meegezonden een overzicht van de voor het project Uitbreiding Lelystad Airport afgegeven vergunningen<sup>14</sup>. Met de (verdere)

<sup>11</sup> Het ontwerp Wijziging Luchthavenbesluit Lelystad, versie 20-12-2018.

<sup>12</sup> Eén van die onderwerpen is de voorbereiding luchtverkeersdienstregeling Lelystad Airport.

<sup>13</sup> Dat zijn het Luchthavenbesluit van 12 maart 2015, het bestemmingsplan "Lelystad – uitbreiding luchthaven" van 12 januari 2016, de omgevingsvergunning van 19 juni 2017 (afgegeven voor verhoging van de verkeerstoren) en de op 16 april 2018 afgegeven ontheffing van de Verordening van de fysieke leefomgeving Flevoland afgegeven voor kabelwerkzaamheden nabij de ingang van de luchthaven.

<sup>14</sup> Het gaat, naast de al genoemde toestemmingsbesluiten, om vergunningen op grond van de Waterwet en de Keur van het Waterschap Zuiderzeeland, andere omgevingsvergunningen, ontgrondingsvergunningen en een melding op grond van de (voormalige) Boswet.



uitvoering van een tweetal deelprojecten zoals genoemd in de brief van 30 augustus 2019 is volgens De Brauw "nagenoeg geen stikstofdepositie"<sup>15</sup> gemoeid, onder toevoeging dat er geen (voor stikstofemissie) relevante bronnen zijn.

DGNVLG / 19300459

In haar brief van 13 oktober 2019 concludeert De Brauw dat het handhavingsverzoek strekkende een verbod tot een verdere bouw, aanleg en realisatie van het onderhavige project moet worden afgewezen, omdat zich in de nabijheid van de luchthaven geen stikstofgevoelige habitats bevinden. Naar de mening van De Brauw moet ook het verzoek tot preventieve handhaving worden afgewezen, omdat er geen sprake is van een "dreigende overtreding" aangezien de Minister van I&W uiteindelijk toestemming zal moeten verlenen voor de opening van de luchthaven Lelystad voor groot handelsverkeer en de exploitant van de luchthaven – Lelystad Airport – geen intentie heeft de luchthaven vóór dat moment in gebruik te nemen voor groot handelsverkeer.

In haar brief van 1 november 2019 concludeert De Brauw dat het handhavingsverzoek van Stichting Red de Veluwe over de vanaf 7 november 2019 lopende inregelperiode moet worden afgewezen, omdat er geen sprake is van ingebruikname van de reeds gerealiseerde uitbreiding van Lelystad voor de afhandeling van groot handelsverkeer vanaf deze datum.<sup>16</sup>

De provincie concludeert in haar brief van 2 oktober 2019 dat het project Verbindingsweg en Halve Aansluiting geen onderdeel uitmaakt van de ontwikkeling Lelystad Airport aangezien het genoemde project noodzakelijk is voor de autonome verkeersontwikkeling en daarom onafhankelijk is van de opening van Lelystad Airport. Ter onderbouwing hiervan zendt de provincie in de bijlage een uitsnede uit het Provinciaal Inpassingsplan (hierna: PIP) Verbindingsweg en Halve Aansluiting op de A6 mee. Hierin is aangegeven dat een meer robuuste aansluiting nodig is om knelpunten op de A6 in de spits in de huidige situatie (en met name in de toekomst) op te lossen. Daarom kan het project Verbindingsweg en Halve Aansluiting naar het oordeel van de provincie niet onder de reikwijdte van het onderhavige handhavingsverzoek vallen. Dit handhavingsverzoek, zo geeft de provincie aan, richt zich op de ontwikkeling van Lelystad Airport en de effecten van het vliegverkeer op de in het handhavingsverzoek bedoelde natuur. Hiertoe is volgens de provincie de Minister van LNV het bevoegde gezag. In relatie tot stikstof concludeert de provincie dat uit de passende beoordeling die specifiek is opgesteld voor het onherroepelijke, hiervoor genoemde PIP, volgt dat bij de verwezenlijking van het project Verbindingsweg en Halve Aansluiting geen stikstofdepositie plaatsvindt op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, omdat geen stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in de buurt van het project liggen en dus naar het oordeel van de provincie effecten door verzuring en vermisting als gevolg van stikstofemissies vanuit het verkeer uitgesloten kunnen worden.

De gemeente concludeert in haar brief van 17 oktober 2019 dat het bouwkundig realiseren van het project Luchthaven Lelystad "nagenoeg afgerond" is.<sup>17</sup> Volgens de gemeente zijn de door haar verleende omgevingsvergunningen onherroepelijk en uitgevoerd. Met haar brief van 17 oktober 2019 zendt zij bijlage 1: Overzicht van de verleende omgevingsvergunningen op grond van de Wet algemene

<sup>15</sup> Letterlijk citaat; zie onder punt 2.4 op blz. 4 van de brief van 30 augustus 2019.

<sup>16</sup> Hieruit leid ik af dat vanaf die datum niet mag worden gevlogen door groot luchtverkeer.

<sup>17</sup> Letterlijk citaat; zie blz. 2, eerste gedachtestreepje onder conclusie, van de brief van 17 oktober 2019.

bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) mee. Uit de eveneens meegezonden bijlage 2: Overzicht van de in procedure zijnde omgevingsvergunningen op grond van de Wabo blijkt dat – op het moment van verzending van de brief van 17 oktober 2019 – op twee aanvragen nog beslist moest worden. In beide gevallen betreft dit een aanvraag voor een interne verbouwing. Verder concludeert de gemeente dat voor de door haar afgegeven vergunningen geen AERIUS-berekeningen zijn uitgevoerd. Volgens de gemeente vielen de vergunningen in de toen geldende context in de categorie kleiner dan 0,05 mol/ha/j en waren de werkzaamheden daarmee niet meldings- of vergunningplichtig. Tot slot concludeert de gemeente dat zij niet het bevoegd gezag is om (preventief) op te treden in het kader van de Wet Natuurbeheer (lees: de Wnb). De gemeente geeft aan dat deze bevoegdheid voor handhaving in het kader van de Wet Natuurbeheer in combinatie met Wabo-vergunningen in het algemeen bij de provincie ligt.

I&W stelt in haar brief van 9 oktober 2019 dat zij geen grond ziet voor c.q. belang bij toezegging van uw handhavingsverzoek strekkende tot een verbod tot verdere bouw, aanleg en realisatie, omdat zich in de nabijheid van de luchthaven geen stikstofgevoelige habitats bevinden en het gegeven dat de bouw reeds afgerond is. I&W is verder van mening dat ook het verzoek tot het opleggen van een preventieve last onder dwangsom moet worden afgewezen, omdat er naar haar oordeel geen sprake is van een "dreigende overtreding". Tot slot geeft de brief van 9 oktober 2019 aan dat de Minister van I&W eind 2019 de Kamer duidelijkheid zal verstrekken over de (mogelijke) vervolgstappen in het proces van de passende beoordeling en de consequenties hiervan voor de datum van opening, waarbij de exploitant van de luchthaven naar mening van I&W zelf verantwoordelijk is voor de eventuele aanvraag van een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming.

In haar brief van 19 november 2019 geeft I&W aan dat in de inregelperiode uitsluitend met het bestaande kleine verkeer wordt gevlogen, de toegestane stikstofuitstoot van Lelystad Airport bepaald is door de totale omvang van het verkeer wat vergund is in het aanwijzingsbesluit van 2001<sup>18</sup> en de totale omvang van het toegestane (kleine) verkeer in 2001 (circa 150.000 vliegbewegingen, in de huidige omvang circa 100.000 vliegbewegingen). Verder verwijst I&W naar de in de Kamerbrieven van 4 oktober 2019<sup>19</sup> en 13 november 2019<sup>20</sup> aangekondigde regeling om de voor de luchthaven Lelystad gedane melding te legaliseren middels een collectieve regeling. In aansluiting daarop kondigt I&W aan dat separaat een projectspecifiek onderzoek is gestart voor een alternatieve vergunningaanvraag mocht de collectieve regeling vertraging oplopen.

## Beoordeling argumenten

### Ad 1

#### Beoordeling

Met betrekking tot stikstof stelt het rechtsoordeel (kenmerk: DGAN-NB/16021704) over het project 'Uitbreiding van Lelystad Airport' dat op 18 maart 2016 op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nb-wet) is

<sup>18</sup> Zie verder mijn overwegingen bij punt 7 van uw handhavingsverzoek.

<sup>19</sup> Brief met kenmerk DGNVLG-NP/ 19226115 over aanpak van de stikstofproblematiek

<sup>20</sup> Brief met kenmerk DGNVLG/ 19260351 over het maatregelenpakket voor de stikstofproblematiek in de woningbouw- en de infrastructuursector en voor de PFAS-problematiek.

afgegeven door de toenmalige Staatssecretaris van EZ, vast dat de door het project veroorzaakte stikstofdepositie ten gevolge van het toekomstige (toegenomen) aantal vliegbewegingen blijkens de aangeleverde AERIUS-berekening onder de toen nog geldende drempelwaarde van 1 mol N/ha/j bleef (en dus ook op dit punt niet vergunningplichtig was gezien de aanmerking als prioritair project<sup>21</sup> en de reservering van ontwikkelingsruimte in segment 1 van het Programma Aanpak Stikstof (hierna: PAS)). Hieruit volgt dat het niet nodig was om voor het project 'Uitbreiding van Lelystad Airport' een Nb-wetvergunning aan te vragen en, ter onderbouwing van de aanvraag, een passende beoordeling op te (laten) stellen.

#### Conclusie

Uw aanname dat ten tijde van het Luchthavenbesluit van 12 maart 2015 een Nb-wetvergunning nodig was voor de emissie van stikstof, is niet juist.

#### Ad 2

##### Beoordeling

In het kader van het voor het Luchthavenbesluit Lelystad van 12 maart 2015 opgestelde Milieu Effect Rapport (hierna: MER) Lelystad Airport van 16 oktober 2014 zijn stikstofberekeningen gedaan. Deze berekeningen hebben geen betrekking op de bouwwerkzaamheden. Dit lijkt een logisch gevolg van de constatering in het MER dat de fysieke uitbreiding van de luchthaven gezien de ligging van de luchthaven op grote afstand (veelal op meer dan 10 kilometer) van Natura 2000-gebieden geen gevolgen heeft in de zin van verlies aan leefgebied, areaal of ruimtebeslag van deze gebieden. In aanvulling daarop stel ik vast dat de meest nabijgelegen Natura 2000-gebieden – dat zijn Oostvaardersplassen, Lepelaarsplassen en Markermeer & IJmeer – niet stikstofgevoelig zijn.

Voor de stikstofdepositie van het toegenomen gebruik van de luchthaven zijn wel berekeningen uitgevoerd. Blijkens het op 2 juni 2014 vastgestelde Addendum 3: Stikstofdepositie bij het MER leidt uitbreiding van het aantal vliegbewegingen tot een additionele toename van stikstofdepositie van maximaal 1 mol/ha/j in de directe omgeving van de luchthaven en tot maximaal 0,4 mol/ha/j op de noordelijke rand van de Veluwe. De berekeningen zijn uitgevoerd met behulp van OPS. Zowel het Luchthavenbesluit Lelystad als het MER Lelystad Airport zijn vastgesteld vóór de inwerkingtreding van het PAS.

Ook in de AERIUS-berekeningen die zijn meegezonden ten behoeve van de PAS-melding van 30 maart 2016, zijn de effecten van de werkzaamheden in het kader van wat u noemt de luchtvaartinfrastructuur niet meegenomen. De berekeningen waarbij gerekend is vanaf 3000 voet (900 meter), geven alleen aan het verschil aan tussen situatie 1 (het bestaande aantal vliegbewegingen) en situatie 2 (het toekomstige aantal vliegbewegingen). Uw constatering op dit punt is derhalve juist.

Blijkens deelrapport 1 van het MER Lelystad Airport van 16 oktober 2014 is de additionele stikstofdepositie die voortkomt uit de toename van het wegverkeer als gevolg van de voorgenomen activiteit, zeer beperkt van omvang. Volgens het MER leidt deze (geringe) hoeveelheid, zowel in en direct rond Flevoland als in (Natura 2000-)gebieden op ruimere afstand, nergens tot verandering in depositie die tot effecten (lees: significant negatieve gevolgen) leidt. Dit sluit aan bij de door mij

<sup>21</sup> Via bijlage 1 bij de Regeling natuurbescherming dat een lijst van prioritaire projecten bevatte.

ontvangen zienswijzen van De Brauw en I&W, in het bijzonder de daarin opgenomen opmerking dat zich in de directe omgeving geen stikstofgevoelige habitats bevinden. Dat laatste komt mij logisch voor aangezien het dichtstbijzijnde Natura 2000-gebied – de Oostvaardersplassen – zich op circa 8 kilometer van de luchthaven bevindt en dit Natura 2000-gebied onder het voormalige PAS niet als PAS-gebied is aangemerkt. Ik onderschrijf dan ook de conclusie van de Brauw en I&W.

In aanvulling daarop is relevant - De Brauw wijst mij daarop - de Kamerbrief van 27 maart 2019 over beantwoording van Kamervragen over de stikstofdepositie bij luchthaven Lelystad, in het bijzonder het door de Minister van I&W mede namens de Minister van LNV gegeven antwoord op vraag 4. Daarin is aangegeven dat het wegverkeer van en naar de luchthaven alleen een bijdrage van maximaal 0,02 mol/ha/j heeft op de Veluwe. Volgens het hiervoor genoemde Addendum 3: stikstofdepositie bij het MER uit 2014 leidt de toename van het wegverkeer tot een extra depositie van minder dan 0,05 mol/ha/j. Hieruit volgt dat er voor de toename van het wegverkeer stikstofberekeningen zijn uitgevoerd. De toename van het wegverkeer is echter niet meegenomen in de berekeningen voor de PAS-melding uit 2016. Ook op dit punt is uw constatering juist.

Omdat het PAS gezien de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019 niet meer bestaat zal een nieuwe berekening van de door het toegenomen wegverkeer veroorzaakte stikstofdepositie met behulp van de dan voorliggende versie van AERIUS-Calculator uitgevoerd moeten worden. De ecologische beoordeling van de aldus berekende stikstofdepositie van de verkeersaantrekkende werking als gevolg van het toegenomen aantal vliegbewegingen van en naar de luchthaven Lelystad moet nadrukkelijk worden meegenomen in het vervolgtraject na de uitspraak van 29 mei 2019. Zie verder mijn overwegingen naar aanleiding van de punten 4 en 10.

#### Conclusie

Uw constatering is juist dat in de PAS-melding noch de stikstofdepositie in relatie tot de luchtvaartinfrastructuur noch de stikstofdepositie ten gevolge van de toename van het wegverkeer meegenomen zijn.

#### Ad 3

##### Beoordeling

In het kader van het ten behoeve van het Luchthavenbesluit Lelystad opgestelde MER Lelystad Airport uit 2014 zijn de mogelijke gevolgen van het project 'Uitbreiding Lelystad Airport op Natura 2000-gebieden wel degelijk onderzocht. Het bij het MER behorende deelrapport 4 E Deelonderzoek Beschermde Natuurgebieden kan als een passende beoordeling worden beschouwd. Hiermee wordt voldaan aan de verplichting om ook in het kader van plannen zoals in dit geval een MER een toetsing aan de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn uit te voeren. Ter aanvulling wijs ik erop dat in het kader van vergunningverlening enkel passende beoordelingen op projecten worden getoetst.

Ook ten behoeve van het bestemmingsplan "Lelystad – uitbreiding luchthaven" is een passende beoordeling opgesteld. Tegen het bestemmingsplan is beroep ingesteld. Ten aanzien van hetgeen Vogelbescherming Nederland (één van de indieners van een beroepschrift tegen het bestemmingsplan) over de passende beoordeling heeft opgemerkt 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.<sup>22</sup> Eenzelfde conclusie trekt de Afdeling met betrekking tot de effectbeoordeling voor andere vogels in de Oostvaardersplassen.<sup>23</sup> Naar het oordeel van de Afdeling is het (bestemmings-)plan niet vastgesteld in strijd met artikel 19j van de Nb-wet 1998.<sup>24</sup>

Uit de door mij ontvangen zienswijze van de provincie blijkt dat toetsing aan de Europese richtlijnen ook heeft plaatsgevonden ten behoeve van het PIP Verbindingsweg en Halve Aansluiting op de A6 voor het gelijknamige project. In haar zienswijze geeft de provincie aan de stikstofbeoordeling onderdeel uitmaakt van de totale beoordeling van het hiervoor genoemde project. Zie verder mijn overwegingen bij punt 6.

#### Conclusie

Uw opmerking over de ontbrekende passende beoordeling bij het Luchthavenbesluit van 12 maart 2015 en bij andere plannen of vergunningen is onjuist.

#### Ad 4

##### Beoordeling

Volgens het onder punt 1 al vermelde op 18 maart 2016 door de toenmalige Staatssecretaris van EZ afgegeven rechtsoordeel is het project Uitbreiding Lelystad Airport als niet vergunningplichtig op grond van de Nb-wet 1998 (thans: Wnb) aangemerkt waar het gaat om het gebruik van de luchthaven. De reden hiervoor was dat significant negatieve effecten ten gevolge van het toegenomen aantal vliegbewegingen op habitattypen, habitatsoorten en vogels (zowel broedvogels als niet-broedvogels) in relatie tot de Natura 2000-gebieden Oostvaardersplassen, Ketelmeer & Vossemeer en Veluwerandmeren op basis van de bevindingen in de voortoets<sup>25</sup> met zekerheid konden worden uitgesloten. Deze conclusie en de conclusie in de beslissing van 20 december 2016 (kenmerk: DGAN-NB/ 16171823) op het handhavingsverzoek van Vogelbescherming Nederland over de luchthaven Lelystad is bevestigd in de uitspraak van de Afdeling van 18 januari 2017 over het bestemmingsplan "Lelystad – uitbreiding luchthaven" waarnaar ik onder punt 3 al verwees. De mogelijke gevolgen van de grondgebonden herinrichting van de luchthaven Lelystad waren in de hierboven genoemde, door bureau Waardenburg opgestelde voortoets op voorhand al uitgesloten en zijn daarom in het rechtsoordeel buiten beschouwing gelaten.

#### Conclusie

Uw vaststelling dat Lelystad Airport niet beschikt over een natuurvergunning voor de uitvoering van bouwwerken en andere fysieke ingrepen in het natuurlijk milieu, is juist. Op basis van de ten tijde van het Luchthavenbesluit geldende inzichten

<sup>22</sup> Vgl. punt 40.3 in de uitspraak van 18 januari 2017 over het bestemmingsplan "Lelystad – uitbreiding Lelystad" (ECLI:NL:RVS:2017:129).

<sup>23</sup> Vgl. de punten 37, 38 en 39.3 in de hiervoor aangehaalde uitspraak van de Afdeling.

<sup>24</sup> Zie punt 42 van de uitspraak van 18 januari 2017 over het betreffende bestemmingsplan. Via het genoemde artikel was de zogenaamde plantoets, uit te voeren door het betreffende bevoegd gezag (in deze: de gemeente Lelystad), geregeld.

<sup>25</sup> Het rapport 'Oriëntatiefase Natuurbeschermingswet uitbreiding Vliegveld Lelystad' van bureau Waardenburg.

was het project Uitbreiding Lelystad Airport niet vergunningplichtig waar het de realisatie van de grondgebonden uitbreiding van de luchthaven Lelystad betrof. Ook voor de voorgenomen uitbreiding van het luchtgebonden gebruik van de luchthaven lag conform het rechtsoordeel uit 2016 geen vergunningplicht voor.

Ad 5

Beoordeling

Zowel De Brauw als I&W concluderen dat het handhavingsverzoek strekkende een verbod tot een verdere bouw, aanleg en realisatie van het onderhavige project moet worden afgewezen. Beide onderbouwen dit door het feit dat zich in de nabijheid van de luchthaven geen stikstofgevoelige habitats bevinden en het gegeven dat de bouw reeds afgerond is. Het eerste argument is in lijn met hetgeen ik onder punt 2 heb overwogen. Handhaving hoeft dan ook niet plaats te vinden, omdat er immers geen sprake is van een overtreding van het verbod van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb. Met betrekking tot het tweede argument geldt dat De Brauw in haar brief van 30 augustus 2019 heeft gewezen dat de werkzaamheden voor veel projectonderdelen voor de volle 100% gerealiseerd zijn en de uitvoering van een tweetal andere deelprojecten op het moment van verzending van de brief voor 75% (deelproject ICT netwerken en voorzieningen) respectievelijk voor 98% (deelproject Verkeersleiding systemen) voltooid was, en waarvoor onherroepelijke besluiten (een omgevingsvergunning op grond van de Wabo van 19 juni 2017 respectievelijk een ontheffing van de provinciale Verordening voor de fysieke leefomgeving van 16 april 2018) afgegeven waren. Ook van de nog niet afgeronde werkzaamheden is aangegeven dat deze geen stikstofdepositie op stikstofgevoelige habitats veroorzaken. Ook dit acht ik geen argument om een handhavingstraject te starten. Er is dan ook geen reden om een last onder dwangsom op te leggen (of anderszins te handhaven).

Conclusie

Ik zie geen aanleiding om over te gaan tot onmiddellijke handhaving in de vorm van het opleggen van een last onder dwangsom op grond van artikel 5:2 van de Awb.

Ad 6

Beoordeling

De gemeente geeft in haar zienswijze van 17 oktober 2019 aan dat het bouwkundig realiseren van het project Luchthaven Lelystad nagenoeg afgerond is. Voor de onderdelen van het project waarvoor zij toestemming heeft verleend (dit betreft, naast het al genoemde bestemmingsplan, toestemming op grond van de Wabo), zijn blijkens de zienswijze van de gemeente onherroepelijke (Wabo-) vergunningen verleend. Handhaving in het kader van de Wabo is derhalve naar de mening van de gemeente niet aan de orde. De gemeente voert aan dat de bevoegdheid voor handhaving in het kader van de Wet Natuurbeheer (lees: Wnb) in combinatie met Wabo-vergunningen in het algemeen bij de provincie ligt. Dat is juist waar de gemeente verwijst naar de hoofdregel van de Wnb op grond waarvan de provincie het bevoegde gezag is voor vergunningverlening en, in afgeleide daarvan, voor handhaving van de naleving van de door haar verleende vergunningen.

De provincie wijst er in haar zienswijze van 2 oktober 2019 op dat het project Verbindingsweg en Halve Aansluiting op de A6 wordt uitgevoerd onder haar

verantwoordelijkheid en niet onder de coördinatieregeling van het Rijk rond Lelystad Airport valt. Dat laatste wordt bevestigd in de zienswijze van I&W. Hieruit volgt volgens de provincie dat de Minister van LNV niet het bevoegde gezag voor het hiervoor genoemde project is en valt het project naar het oordeel van de provincie daarmee buiten de reikwijdte van het onderhavige handhavingsverzoek. Bovendien heeft het project Verbindingsweg en Halve Aansluiting volgens de provincie een bredere doelstelling, waaronder ontlasting van aansluiting 10 A6 Lelystad Centrum, en is de extra aansluiting (aansluiting 9) noodzakelijk om de autonome verkeersontwikkeling te kunnen verwerken. Ik kan mij vinden in het standpunt van de provincie.

Op basis van de door beide overheden ingebrachte argumenten bevestig ik dat handhaving van de door de gemeente respectievelijk de provincie genomen besluiten niet onder mijn bevoegdheid valt. Dientengevolge is het ook niet aan mij om aan de gemeente en/of de provincie een last onder dwangsom op te leggen. Datzelfde geldt voor het opleggen van een last onder dwangsom aan RWS. Ook dit ligt niet voor de hand temeer daar het door haar te realiseren project Verbreding A6 Almere Oostvaarders – Lelystad Centrum, net als het provinciale project Verbindingsweg en Halve Aansluiting, een bredere doelstelling heeft en niet alleen gekoppeld is aan (de bereikbaarheid van) de luchthaven Lelystad.

#### Conclusie

Ik zie evenmin aanleiding om aan de gemeente, de provincie en RWS een last onder dwangsom op te leggen.

#### Ad 7

##### Beoordeling

De uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019 over het PAS betekent ook naar mijn mening dat er voor het project Uitbreiding Lelystad Airport geen toestemming vanuit de natuurwetgeving (lees: de Wnb) is verleend, omdat met vorenbedoelde uitspraak de voor de luchthaven Lelystad gedane PAS-melding niet langer rechtsgeldig is. In mijn brief van 4 oktober 2019 aan de Tweede Kamer kenmerk: DGNVLG-NP/ 19226115) heb ik aangekondigd dat de meldingen voor projecten die feitelijk gerealiseerd zijn, met een generieke maatregel zullen worden gelegaliseerd. Vertaald naar de situatie op de luchthaven Lelystad stel ik vast dat de in het kader van het project Uitbreiding Lelystad Airport uitgevoerde deelprojecten waar het gaat om inrichtingen en gebouwen, specifiek de verlengde en verbrede start- en landingsbaan, de nieuwe rijbanen en de nieuwe platformen, de verhoogde verkeersstoren, de nieuwe passagiersterminal en uitbreiding van de parkeerterreinen, als feitelijk gerealiseerd kunnen worden beschouwd en deze vervolgens via een generieke maatregel zouden kunnen worden gelegaliseerd. Aan de uitvoering van de hiervoor genoemde generieke maatregel wordt met voorrang gewerkt. Over de termijn waarop deze maatregel wordt genomen, kan op dit moment nog geen uitsluitsel worden gegeven. Bezien vanuit de door I&W gewenste duidelijkheid richting Lelystad Airport en omwille van de rechtszekerheid acht ik het een goede zaak dat Lelystad Airport blijkens de aanvullende zienswijze van I&W van 18 november 2019 de opstelling van een passende beoordeling ter voorbereiding van een vergunningaanvraag inmiddels ter hand heeft genomen voor het project Uitbreiding Lelystad Airport. Op basis van de bestaande jurisprudentie waarnaar ik eerder in deze beslissing heb verwezen, moet onder een project worden verstaan de inrichting – zijnde de luchthaven Lelystad - en de

exploitatie van de inrichting, specifiek: het gebruik van de luchthaven na de herinrichting. In het licht van hetgeen I&W in haar zienswijze van 19 november 2019 opmerkt over het bestaande gebruik van het klein luchtverkeer moet in het kader van de beoordeling van het project ook nadrukkelijk worden betrokken de vraag in hoeverre zich vanaf de Europese referentiedatum al dan niet een wijziging heeft voorgedaan in de bestaande rechten zoals die zijn vastgelegd in het door I&W aangehaalde aanwijzingsbesluit van 9 november 2001.<sup>26</sup> In het licht van het eerder in deze beslissing beschreven toetsingskader ben ik nadrukkelijk van mening dat het, omwille van de volledigheid en om het geheel minder kwetsbaar te maken, aanbeveling verdient om in de vergunningaanvraag voor het project Uitbreiding Lelystad Airport ook de reeds gerealiseerde projectonderdelen mee te nemen en deze via een Wnb-vergunning alsnog te legaliseren, omdat zij nu eenmaal onlosmakelijk onderdeel zijn van het hetzelfde project. Het buiten de aanvraag houden van één of meer projectonderdelen zou het geheel meer kwetsbaar maken.

Pas op het moment dat de luchthaven Lelystad wordt opengesteld voor groot luchtverkeer – en dat speelt nu nog niet<sup>27</sup> (hiervoor moet blijkens de zienswijzen van De Brauw en I&W nog een (politiek) besluit op grond van de Wet luchtvaart worden genomen) – dient Lelystad Airport te beschikken over een toestemmingsbesluit vanuit de natuurwetgeving, hetzij via de generieke legalisatie van de PAS-melding hetzij via een vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb. In de Wnb-vergunning kan dan worden vastgelegd dat er een melding is gedaan, dat er beleid is waarmee die melding wordt gelegaliseerd, en met welke maatregel dat gebeurt.

#### Conclusie

Uw constatering dat de luchthaven Lelystad niet zonder toestemming vanuit de natuurwetgeving kan worden opengesteld als nationale luchthaven, is juist.

#### Ad 8

##### Beoordeling

In antwoord op punt 7 heb ik reeds vermeld dat openstelling van de luchthaven Lelystad voor groot luchtverkeer op korte termijn niet zal plaatsvinden. Specifiek naar aanleiding van dit onderdeel van uw handhavingsverzoek van 4 juli 2019 hebben zowel De Brauw in haar zienswijze van 13 september 2019 als I&W in haar zienswijze van 9 oktober 2019 geconcludeerd dat het verzoek tot het opleggen van een preventieve last onder dwangsom moet worden afgewezen, omdat naar hun oordeel, in tegenstelling tot hetgeen u beweert, geen sprake is van een "dreigende overtreding". De Brauw doet dat onder verwijzing naar de inhoud van artikel 5:7 van de Awb, luidend: "Een herstelsanctie kan worden

<sup>26</sup> Het aanwijzingsbesluit van de Minister van Verkeer en Waterstaat als bedoeld in artikel 27 juncto artikel 24 van de Wet luchtvaart, houdende wijzigingen van het besluit van 23 april 1991, gewijzigd bij besluit van 9 december 1999, waarmee het luchtvaartterrein Lelystad is aangewezen, alsmede de vaststelling van de Kegeluïdzone. Aanwijzingen van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ex artikel 26 van de Luchtvaartwet juncto artikel 37 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening inzake de geluidzones rond het luchtvaartterrein Lelystad behorende bij het aanwijzingsbesluit voor Lelystad ex artikel 27 juncto artikel 24 van de Luchtvaartwet.

<sup>27</sup> De Minister van I&W merkt in de Kamerbrief van 2 juli 2019 (kenmerk: IenW/BSK-2019/ 144621) op dat opening van de luchthaven Lelystad in april 2020 niet langer haalbaar is.



opgelegd zodra het gevaar voor de overtreding klaarblijkelijk dreigt". Van een dergelijke dreiging is ook naar mijn mening geen sprake. Verder verwijst de Brauw naar de vaste jurisprudentie<sup>28</sup> op grond waarvan alleen sprake is van dreigende overtreding "als de overtreding met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zal plaatsvinden als niet preventief wordt gehandhaafd".<sup>29</sup> Ook op dit punt stel ik vast dat dat aan deze voorwaarde in relatie tot openstelling van de luchthaven Lelystad voor groot luchtverkeer niet wordt voldaan. Met andere woorden, er hoeft niet handhavend te worden opgetreden jegens Lelystad Airport omdat de zekerheid is verkregen dat de opening van de luchthaven voor groot luchtverkeer – en daarmee overtreding van de Wnb – niet op korte termijn zal plaatsvinden.

#### Conclusie

Ik zie geen aanleiding tot het opleggen van een last onder dwangsom op grond van artikel 5:7 van de Awb.

#### Ad 9

##### Beoordeling

In mijn bij brief van 29 augustus 2019 (kenmerk: DGNVLG/ 19210491) verzonden ontvangstbevestiging van uw brief van 4 juli 2019 heb ik uw daarin vervatte handhavingsverzoek als een aanvraag conform artikel 1:3 van de Awb beschouwd waarop in beginsel op grond van artikel 4:13, tweede lid van de Awb binnen een termijn van acht weken een beslissing moet worden genomen. In mijn brief van 29 augustus 2019 heb ik u tevens mededeling van verlenging van de beslistermijn gedaan. Ook uw aanvullend handhavingsverzoek van 3 oktober 2019 beschouw ik als een aanvraag op grond van artikel 1:3 van de Awb.

Verder heb ik kennisgenomen van uw aanbod om alsnog de gegevens en bescheiden te verstrekken waarover ik niet beschik. Ik heb daar geen gebruik van gemaakt. U kunt daaruit afleiden dat ik over alle noodzakelijke informatie beschik die nodig zijn voor een beslissing op uw aanvraag.

#### Conclusie

Uw opvatting dat uw beide handhavingsverzoeken dienen te worden opgevat als een aanvraag in de zin van artikel 1:3 van de Awb, is correct.

#### Ad 10

##### Beoordeling

U constateert dat de in de bijlage bij uw brief van 4 juli 2019 meegezonden vijf screenshots uit AERIUS Monitor een overschrijding van de KDW in de (gehele) Veluwe laten zien. Dat is op zich geen vreemde constatering aangezien onder het voormalige PAS de drempelwaarde voor dit Natura 2000-gebied voor niet-prioritaire projecten is verlaagd van 1 mol N/ha/j naar 0,05 mol N/ha/j en de voor de Veluwe uitgevoerde berekeningen in AERIUS Calculator aangaven dat er voor dit Natura 2000-gebied onvoldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar was voor niet-prioritaire projecten vanwege de overschrijding van de KDW op meerdere

---

<sup>28</sup> De Brauw verwijst in voetnoot 5 bij haar brief van 13 september 2019 naar 4 uitspraken van de Afdeling uit 2019 en 2019.

<sup>29</sup> Zie blz. 4 van de brief van de Brauw van 13 september 2019.

hexagonalen en in relatie tot meerdere natuurlijke habitats en/of habitats van soorten. In die zin is uw constatering correct.

DGNVLG / 19300459

In hoeverre de extra (stikstof-)depositie als gevolg van de verwachte, lees: toegenomen aantal, vliegbewegingen van en naar de luchthaven Lelystad leidt tot overschrijding van de KDW – en daarmee tot significant negatieve effecten – in een groot aantal Natura 2000-gebieden in Friesland en Drenthe alsmede in het tweede door u genoemde Natura 2000-gebied in Gelderland (Landgoederen Brummen) zal moeten blijken uit de nog uit te voeren berekeningen in de meest recente versie van AERIUS Calculator. Ik acht uw conclusie op dit punt te stellig.

#### Conclusie

Uw vaststelling dat er sprake is van overschrijding van de KDW op de Veluwe, is in beginsel juist. Uw aanname dat extra stikstofdepositie als gevolg van te verwachten vliegbewegingen van en naar Lelystad Airport zal leiden tot significant negatieve gevolgen voor een groot aantal Natura 2000-gebieden, acht ik voorbarig.

#### Ad 11

##### Beoordeling

De Brauw geeft in haar aanvullende zienswijze van 1 november 2019 aan dat het gaat om een gering aandeel bestaand (klein) verkeer dat nu op instrumenten vliegt op hoogtes die over het algemeen lager liggen dan de minimum ontwerphoogtes op de aansluitroutes, en gebruik gaat maken van de B+ routes en de aansluitroutes. Ik stel vast dat dit in lijn is met het in de Kamerbrief van 15 oktober 2019 gegeven antwoord op Kamervraag 2.

Ook I&W wijst er in haar aanvullende zienswijze van 18 november 2019 op dat de lokale aan- en uitvliegroutes (de B+ routes) en de routes die deze verbinden met het hogere luchtruim (de aansluitroutes) in de inregelperiode gebruikt zullen worden door het huidige verkeer, zijnde het bestaande kleine verkeer.

Uit beide zienswijzen leid ik af dat de inregelperiode niet inhoudt dat de B+ routes en de aanvliegroutes vanaf 7 november 2019 in gebruik zijn genomen door het groot luchtverkeer.

#### Conclusie

Uw stelling dat vanaf 7 november 2019 de door u bestreden laagvliegroute in gebruik is genomen, is onjuist.

#### Ad 12

##### Beoordeling

In haar aanvullende zienswijze van 1 november 2019 benadrukt De Brauw dat het begin van de inregelperiode op 7 november 2019 betekent dat vanaf die datum luchtverkeersleiders starten met het begeleiden van het bestaande kleine luchtverkeer, en het dus niet gaat om het handelsverkeer waarvoor de uitbreiding van Lelystad Airport bestemd is. Ik stel vast dat de inhoud van de zienswijze ook op dit punt in lijn is met de inhoud van de Kamerbrief van 15 oktober 2019 in antwoord op de Kamervragen 3 en 4.

I&W herhaalt in haar aanvullende zienswijze van 18 november 2019 in dezelfde bewoordingen hetgeen ook door De Brauw is opgemerkt over de inregelperiode in relatie tot het bestaande kleine verkeer. Hieraan voegt I&W toe dat het

handelsverkeer waarvoor de uitbreiding van Lelystad Airport bedoeld is, vanaf 7 november (2019) nog geen gebruik van de luchthaven kan maken omdat dit verkeer middels een ministeriële regeling is uitgesloten en deze uitsluiting pas na afronding van het besluitvormingsproces zal worden opgeheven. Verder wijst I&W erop dat het gebruik van de verlengde start- en landingsbaan reeds met het Luchthavenbesluit uit 2015 mogelijk is gemaakt.

Uit beide hiervoor aangehaalde zienswijze leid ik af dat de inregelperiode vanaf 7 november 2019 geenszins betekent dat de verlengde start- en landingsbaan ook door het groot luchtverkeer al in gebruik is genomen.

#### Conclusie

Uw vaststelling dat met ingang van 7 november 2019 de verlengde start- en landingsbaan in gebruik is genomen, is juist en onjuist waar u dit koppelt aan de opening van de Lelystad Airport als luchthaven voor het (groot) handelsverkeer vanaf die datum.

#### Ad 13

##### Beoordeling

Uit hetgeen ik heb overwogen in relatie tot de punten 11 en 12 uit uw handhavingsverzoek, vloeit voort dat de start van de inregelperiode op 7 november 2019 geenszins een wijziging inhoudt van het huidige, voor die datum bekende gebruik van de luchthaven Lelystad door klein verkeer. In dat verband stelt I&W in haar aanvullende zienswijze van 18 november 2019 dat het gebruik van de ontworpen routes door het huidige verkeer geen effect zal hebben op de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden, omdat het bestaande kleine verkeer op dit moment ook al in hetzelfde gebied vliegt, de toegestane stikstofuitstoot van Lelystad Airport bepaald is door de omvang van het verkeer dat vergund is in het aanwijzingsbesluit uit 2001 en de huidige omvang van het kleine verkeer circa 100.000 vliegbewegingen (per jaar) is, terwijl de totale omvang van het toegestane vliegverkeer in 2001 blijkens de door I&W verstrekte gegevens circa 150.000 vliegbewegingen (per jaar) bedroeg.

Los daarvan dat het uiteindelijke oordeel over het bestaand gebruik van de luchthaven Lelystad nog moet worden gegeven in de voor het project Uitbreiding Lelystad Airport te verlenen toestemming op grond van de Wnb, stel ik mede naar aanleiding van de hiervoor aangehaalde zienswijze van I&W vast dat de inregelperiode niet leidt tot andere gevolgen voor Natura 2000-gebieden en er derhalve geen sprake is van overtreding van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb.

#### Conclusie

Uw stelling dat het gebruik van de verlengde start- en landingsbaan en het in gebruik nemen van de laagvliegroutes in strijd is met het verbod van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb, deel ik niet.

#### Ad 14

##### Beoordeling

Uit mijn overwegingen naar aanleiding van de punten 12 en 13 uit uw handhavingsverzoek volgt dat er ook voor wat betreft de inregelperiode geen urgentie is om (preventief) handhavend op te treden omdat niet wordt voldaan aan de in artikel 5:7 van de Awb opgenomen voorwaarde voor handhaving en het

door mij gestelde ten aanzien van punt 8 van het handhavingsverzoek ook hier van toepassing is.

DGNVLG / 19300459

#### Conclusie

Ik zie geen aanleiding om handhavend op te treden tegen de in uw brief van 3 oktober 2019 genoemde activiteiten in het kader van de zogenoemde inregelperiode van de luchthaven Lelystad.

#### Besluit

Gelet op de bovenstaande overwegingen en mijn oordelen aangaande de door u in uw handhavingsverzoek genoemde argumenten, wijs ik uw verzoek af om op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb handhavend op te treden tegen de uitbreiding van Lelystad Airport, noch onmiddellijk in relatie tot nog te realiseren onderdelen van het project noch preventief in relatie tot de ingebruikname van de luchthaven Lelystad door groot luchtverkeer en de op 7 november 2019 gestarte inregelperiode.

Waar het gaat om de bescherming van de betrokken Natura 2000-gebieden en de aangewezen habitattypen en/of soorten ben ik van mening dat de luchthaven Lelystad zonder een nog door mij te verlenen toestemming – hetzij via een generieke maatregel hetzij via een Wnb-vergunning – niet in gebruik kan worden genomen voor groot luchtverkeer. Op dit punt ken ik uw handhavingsverzoek toe. Ik zal de exploitant van de luchthaven Lelystad een vergunningplicht op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb aanzeggen. De vergunningplicht vervalt indien er wel gebruik wordt gemaakt van de generieke maatregel.

#### Kennisgeving

Conform artikel 3:41, eerste lid, van de Awb wordt dit besluit bekendgemaakt door toezending aan de Stichting Red de Veluwe en aan belanghebbende partijen, te weten De Brauw, provincie Flevoland, gemeente Lelystad, RWS en I&W.

Hoogachtend,

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
namens deze,



Lyda den Hartog MSc

MT-lid van het Directoraat-generaal Natuur, Visserij en Landelijk gebied

**Bezwaar**

Tegen dit besluit staat op grond van de Algemene wet bestuursrecht voor een belanghebbende de mogelijkheid open een bezwaarschrift in te dienen. Een bezwaarschrift moet binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit worden ingediend bij:

DGNVLG / 19300459

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit  
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland  
afdeling Juridische Zaken  
Postbus 40219  
8004 DE Zwolle

Het bezwaarschrift dient te zijn ondertekend en moet ten minste de volgende elementen bevatten:

- a) de naam en het adres van de indiener;
- b) de dagtekening;
- c) een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar gericht is, en
- d) de gronden van bezwaar.

Het is raadzaam een kopie van dit besluit bij het bezwaarschrift te voegen.

**Publicatie**

Op grond van artikel 8 van de Wet openbaarheid van bestuur zal het Ministerie van LNV onderhavig besluit openbaar maken. De besluiten op grond van de Wnb, waaronder onderhavige, zullen, onder anonimisering van de persoonsgegevens, geplaatst worden op <https://puc.overheid.nl/natuurvergunningen>.