

Raad van State
Afdeling bestuursrechtspraak
Postbus 20019
2500 EA DEN HAAG

20210825

Onderwerp:
Beroep provinciaal inpassingsplan Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland 2021

Geachte Staatsraden,

Namens de IJsselmeervereniging¹ stel ik beroep in tegen het provinciaal inpassingsplan voor de Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland 2021 (hierna het plan). Dit plan is door Provinciale Staten van Flevoland (PS) gewijzigd vastgesteld op 30 juni 2021 en bekend gemaakt door publicatie in het Provinciaal blad van 21 juli 2021 (prb2021 nr. 6085). Het is de IJsselmeervereniging bekend, dat de Crisis- en herstelwet (Chw) op dit besluit van toepassing is. Hoewel met deze bekendmaking en terinzagelegging gedurende de periode van 16 juli tot en met 26 augustus 2021 en een bekendmaking vijf dagen na aanvang van de periode van terinzagelegging formeel aan de wettelijke vereisten is voldaan is een dergelijke handelwijze tijdens de vakantieperiode afkeurenswaardig. Dit plan is een herziening van een eerder plan voor deze haven. Dit eerdere plan is, na beroep door de IJsselmeervereniging, door uw afdeling vernietigd op 11 december 2019².

De gronden van dit beroep zijn de volgende.

1. Nut en noodzaak

De IJsselmeervereniging betwijfelt nog steeds het nut en de noodzaak van deze haven. Inmiddels is het marktonderzoek (quick scan marktmogelijkheden door Ecosys, bijlage 2) inmiddels ruim vijf jaren oud en is bij het plan geen rekening gehouden met de ontwikkelingen nadien, zoals bijvoorbeeld de gevolgen van klimaatverandering en de pandemie van sars-cov-2. In de quick scan is uitgegaan van een te beperkt gebied om tot een oplossing te komen van het – eventuele – gebrek aan ruimte in de huidige haven van Urk. Combinaties met andere geplande of inmiddels gerealiseerde havens (zoals de haven bij Lelystad of Kampen) zijn niet onderzocht. De opzet van dit plan leidt tot een toename van de uitstoot van CO₂ (en equivalenten), terwijl het verminderen van die uitstoot juist geboden is en ook nationaal beleid is. In het plan ontbreken maatregelen om die toename te voorkomen en juist te zorgen voor vermindering. Vanwege de beperkte noodzaak in relatie tot de negatieve gevolgen van deze haven voor het

¹ De statuten en een uittreksel van de inschrijving bij de Kamer van Koophandel en de machtiging zijn bij deze brief gevoegd.

² Uitspraak van 11 december 2019, zaaknummer 201707646, ECLI:NL:RVS:2019:4192.

landschap en de natuur van het IJsselmeergebied had PS niet tot deze vaststelling kunnen besluiten.

2. Nationale omgevingsvisie

De Nationale omgevingsvisie (NOVI) is vastgesteld op 11 september 2020. Tot de invoering van de Omgevingswet is de NOVI een structuurvisie op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Door vaststelling door de minister is deze structuurvisie ook in werking getreden omdat de Wro geen nadere besluitvorming vereist voor de inwerkingtreding van een structuurvisie. In de toelichting bij het plan en in de Nota van beantwoording op het ontwerpplan is er ten onrechte van uit gegaan dat het NOVI nog niet in werking is getreden of nog niet in uitvoering zou zijn (zie artikel 2.3 van de Wro), waardoor een volledige toetsing aan dit rijksbeleid achterwege is gebleven. Zo voldoet het plan niet aan de eisen ten aanzien van multifunctionaliteit, duurzaamheid en toekomstbestendigheid van het landelijk gebied.

Toetsing aan de Rijksstructuurvisie infrastructuur en ruimtelijke kwaliteit (SVIR) heeft wel plaatsgevonden, maar is achterhaald aangezien de SVIR is vervallen door de invoering van de NOVI.

3. Landschap

Het landschap van het IJsselmeer(gebied) wordt door dit plan onaanvaardbaar aangetast. De landschapsanalyse is verouderd (2016). In de toelichting op het plan (vanaf pagina 98) is slechts een beperkte analyse van de landschapseffecten opgenomen. De hoogte van de bebouwing (inclusief alle afwijkingmogelijkheden³) kan oplopen tot 33 m. Voor kranen en dergelijke kan de hoogte oplopen tot bijna 50 m. Dit is een hoogte ten opzichte van het peil van het plan, dat nog eens enkele meters boven het waterpeil ligt. Deze hoogte geldt ook voor de bebouwingen op het water. Ook in verhouding tot de hoogte van de oude bebouwing van Urk en de mogelijke bebouwing achter de dijk is dat fors. De hoogte van de vuurtoren van Urk is slechts ca. 18,5 m boven het waterpeil. Dat de perceelbreedte beperkt is tot 200 m (volgens de toelichting, zie pagina 98 en 107, dit ontbreekt in de regels) lost die mogelijke massaliteit onvoldoende op. Bij zicht vanaf de Ketelbrug en vanaf het water richting de Noordoostpolder zal dit plan sterk overheersen. Ook het dijktracé zal door de massale bouw mogelijkheden ervoor niet meer herkenbaar zijn. De schetsen die in de toelichting zijn opgenomen laten onvoldoende zien wat de relatie is van dit plan met de bebouwing van het voormalige eiland Urk.

4. Natuur

4.1. Natuurnetwerk Nederland

Ten onrechte gaat het plan er van uit, dat het IJsselmeer geen deel uitmaakt van het Natuurnetwerk Nederland (zie pagina 73 en 76 van de toelichting). Mede daardoor ontbreekt ook een toetsing in het plan aan de wezenlijke kenmerken en waarden van dat netwerk.

4.2. Natura 2000

Houting

Sinds een aantal jaren komt de houting weer voor in het IJsselmeer. De houting is niet aangewezen voor het IJsselmeer, maar dat is een nalatigheid. In de PB is ten onrechte geen aandacht beschonken aan de houting, een vissoort die opgenomen is in bijlage IV van de Habitatrichtlijn.

Vogels

Voor vogels met een staat van instandhouding beneden het doel, een herstelopgave en in sommige gevallen ook nog met een negatieve trend, is ten onrechte aangenomen, dat significante effecten zijn uitgesloten. Het gaat dan vooral om de fuut, het nonnetje, de grote zaagbek,

³ De verwijzing in artikel 4., onder a. naar artikel 4.2.3 onder b is niet juist. Vermoedelijk had dit een verwijzing naar artikel 4.2.3 onder c moeten zijn.

dwergmeeuw en zwarte stern. Ook van de kuifeend, visdief, wilde eend en krakeend is niet zeker dat de effecten niet significant kunnen zijn.

Bij de toets van de cumulatie is dit terecht per soort en instandhoudingsdoel bekeken. Dat is echter ten onrechte beperkt tot de soorten kuifeend, fuut, grote zaagbek en dwergmeeuw. Bij de cumulatietoets is ook uitgegaan van onjuiste gegevens van de projecten, zoals het meerekenen van een stilstandvoorziening bij windpark Fryslân (in de PB wordt dit ten onrechte windpark Friesland genoemd). Die stilstandvoorziening is daar niet voorgeschreven in de vergunning, waardoor de effecten zeker niet nihil zijn zoals aangenomen in de cumulatietoets.

Bij de cumulatietoets ontbreekt windpark Nij Hiddum Houw geheel. Windpark Blauw en de vergunning voor beroepsvisserij worden wel genoemd, maar ten onrechte niet in de cumulatietoets meegenomen.

Meervleermuis

In de passende beoordeling (PB, blz. 39) is uitgegaan van een scherm dat het licht volledig afdekt door een toegang met overlap ter mitigatie van de effecten op de meervleermuis. In het plan is een scherm opgenomen met maximaal 20 onderbrekingen, die ieder 12 m breed kunnen zijn. Worst case betekent dit in totaal 240 m aan openingen. Dat is ongeveer een kwart van de totale lengte van de haven. Beperking van het licht tot 1,1 lux zoals in de PB is opgenomen wordt zo niet gerealiseerd. Daarmee biedt het plan niet de zekerheid dat significante effecten zijn uitgesloten op de meervleermuis, zoals gesteld in de PB.

Mitigerende maatregel

In de PB (pagina 32) is de mitigerende maatregel opgenomen bestaande uit een ondiepte aan de havenzijde van de dammen. In het plan is deze mitigerende maatregel niet terug te vinden.

Stikstof

De berekeningen van de stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuurgebieden vertoont een aantal tekortkomingen. De basis voor deze berekeningen is de notitie van Sweco (gedateerd 22 februari 2021), die als bijlage 1 is toegevoegd aan bijlage 8).

De emissies tijdens de aanlegfase zijn onderschat door een te laag volume voor de dammen, een te laag soortelijk gewicht en volume voor de steenstortingen, onvoldoende detaillering van de aanleg (hoe zit het bijvoorbeeld met de damwanden en laswerk?).

De bouwfase is niet worst-case berekend omdat niet is uitgegaan van de maximale mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt aan bouwvolume. Zo is er bij de bouw geen rekening gehouden met de (maximale) bouwhoogtes en zijn er meer m² bebouwbaar dan is aangenomen. Ook ontbreken de emissies voor de bouw van kranen en dergelijke.

De emissies in de gebruiksfase zijn onderschat. Er is gebruik gemaakt van een gemiddelde over alle Nederlandse industrieterreinen, terwijl hier een haventerrein wordt ontworpen voor zeer specifieke branches (waaronder scheepsbouw), met een hogere emissie dan gemiddeld. De hoeveelheid verkeer tijdens de gebruiksfase in niet worst-case en dus een onderschatting (overigens ontbreekt een onderbouwing van deze cijfers).

Geen rekening is gehouden met een mogelijke overlap tussen de inrichtingsfase, bouwfase en gebruiksfase.

Het verkeer op 5 km afstand is geïsoleerd berekend. Bij een berekening in samenhang met de overige emissies kan dit wel een effect opleveren in Aerius-calculator, zodat dit integraal had moeten worden berekend.

Bij de cumulatieve effecten ontbreken relevante vergunningen. Bijvoorbeeld windpark Blauw, waarvan de aanleg zal overlappen met de aanleg of het gebruik van het plan (de depositie van windpark Blauw kan 0,1 mol/ha per jaar bedragen). Niet is nagegaan of er ook andere oudere vergunningen zijn die nog niet zijn gerealiseerd, niet in de achtergrond zijn verwerkt of ontbreken in Aerius.

Ondanks bovengenoemde onderschattingen en ontbrekende emissies is de berekende depositie

meer dan 0,00 mol/ha op relevante overbelaste habitat en leefgebieden van soorten. Daardoor zijn significante effecten niet uitgesloten. Immers, het plan levert een extra bijdrage aan de depositie die – in samenhang met alle andere bestaande deposities – achteruitgang veroorzaken van habitat en leefgebieden van soorten ook al is het effect van het geïsoleerde project niet meetbaar of zichtbaar. Immers, alle kleine beetjes samen veroorzaken die achteruitgang en het plan levert daar een bijdrage aan. De redenering dat dit niet kan leiden tot significante effecten omdat het niet meetbaar of zichtbaar is, gaat mank.

4.3. Soortenbescherming

De mitigatie voor vliegroutes, migratieroutes en foerageergebied van vleermuizen is niet toereikend. In het plan is opgenomen, dat het plaatsen van verlichting niet is toegestaan als dit leidt tot wezenlijke verstoring. De plaatsing van een onderdeel verlichting zal in eerste instantie geïsoleerd bezien niet meteen leiden tot wezenlijke verstoring maar in het plan is niet gewaarborgd, dat alle gerealiseerde verlichting in zijn totaliteit niet zal leiden tot wezenlijke verstoring. Deze bepaling is daardoor ook in strijd met de rechtszekerheid.

Sinds een aantal jaren komt de houting in grote aantallen weer voor in het IJsselmeer. De houting is beschermd op grond van artikel 3.5 en 3.6 van de Wnb. In de natuurtoets is geen aandacht aan de houting geschonken

5. Zuidermeerdijk

De provincie stelt, dat de dammen in het plan deel uitmaken van de primaire dijk. Deze stelling blijkt niet uit afspraken met of besluitvorming door het Waterschap Zuiderzeeland. Wijzigingen van de primaire dijk zijn alleen mogelijk door besluitvorming van het Waterschap. Door het ontbreken hiervan zijn de dammen geen onderdeel van de primaire waterkering, waardoor die dammen eveneens niet voldoen aan de uitzondering van artikel 2.12, lid 3 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro). Aangezien die dammen evenmin overstroombare natuur zijn (de hoogte van de dammen zal dusdanig zijn, dat die nimmer tot overstroming zullen leiden) is de oppervlakte van deze dammen ten onrechte niet meegenomen bij het bepalen van de oppervlakte van de landaanwinning ten behoeve van het plan. De ontheffing van de minister van Infrastructuur en waterstaat (bijlage 24) gaat niet verder dan 13 ha. Nu in het plan zonder de oppervlakte van de dammen uitgegaan is van 13 ha en met inbegrip van de dammen dus meer dan 13 ha is het plan vastgesteld in strijd met het Barro en de ontheffing.

6. Duurzaamheid

Klimaatverandering bedreigt ook het IJsselmeergebied, zeker als daarbij ook de zeespiegelstijging in ogenschouw wordt genomen. Het tegengaan van die klimaatverandering is daardoor ruimtelijk zeer relevant. De IJsselmeervereniging mist in het plan maatregelen die bijdragen aan de mitigatie van de klimaatverandering, zoals het terugdringen van de uitstoot van CO₂ en andere stoffen die de werking als broeikas vergroten.

7. Steigers, dokken en scheepsliften

Met de ontheffing van het Barro kunnen voor maximaal 3 ha steigers, dokken en scheepsliften worden gerealiseerd. Artikel 7.2.2 van de regels geeft de mogelijkheid om die te bouwen met ieder voor een maximale lengte van 60 m aan de westelijke kade.

Onduidelijk is wat er met 'westelijke kade' wordt bedoeld aangezien de ene kade noordwestelijk ligt en de andere kade zuidwestelijk. Immers, de Zuidermeerdijk, waaraan het plan een landaanwinning en bouwvlak evenwijdig veronderstelt, ligt nagenoeg in een richting noordwest-zuidoost. De richting van de lange zijde van de ontworpen kade is een haartje zuidelijker dan zuidwest. De regels zijn daardoor onvoldoende duidelijk wat met de westelijke kade wordt bedoeld en multi-interpretabel.

8. Milieueffectrapport

In bijlage 23 is het milieueffectrapport (mer) opgenomen als actualisatie van het mer uit 2016.

Inmiddels is het bestemmingsplan 'Port of Urk' vastgesteld, zodat op dit moment alleen die situatie in het mer van belang is.

Net als het mer uit 2016 zijn de onderzochte alternatieven voor deze haven te beperkt onderzocht: er is alleen gekeken naar alternatieven in de onmiddellijke nabijheid van Urk. Uit het mer blijkt, dat locatie B – dichtbij Urk en in combinatie met de bestaande havens – als geheel beter uitpakt dan locatie C en in ieder geval ten aanzien van natuurwaarden gunstiger is. Nu er minder zware industrie wordt toegelaten dan in het eerdere plan zijn de nadelen van locatie B nog geringer. Op basis van het geactualiseerde mer had PS voor deze locatie moeten kiezen. In ieder geval blijkt uit de motivering onvoldoende waarom locatie C de voorkeur heeft gekregen.

De IJsselmeervereniging behoudt zich het recht voor om dit beroep nader te onderbouwen. Zij verzoekt u om het beroep gegrond te verklaren en te besluiten tot een vergoeding van de proceskosten van dit beroep.

Hoogachtend,

w.g.

Auke Wouda
vof Mamores