



Onderwerp

Inpassingsplan Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland vernietigd

Kern mededeling:

Woensdag 11 december 2019 heeft de Raad van State uitspraak gedaan over het beroep van de IJsselmeervereniging tegen het op 19 juli 2017 door Provinciale Staten vastgestelde Provinciaal Inpassingsplan Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland (MSNF). De Raad van State heeft aangegeven dat de beoordeling van de natuureffecten voor stikstof in deze zaak leidt tot een gegrond beroep en vernietiging van het gehele inpassingsplan voor de MSNF.

Mededeling:

De IJsselmeervereniging heeft op 20 september 2017 beroep ingediend tegen het vastgestelde inpassingsplan op grond van de gebruikte buitendijkse ontwikkelruimte en de mogelijke impact die de MSNF heeft op het landschap en natuurwaarden.

Hoewel de Raad van State nagenoeg alle andere bezwaren van de IJsselmeervereniging tegen het plan ongegrond heeft verklaard, is de Raad van State van mening dat, door haar eerdere kaderstellende uitspraak van 29 mei 2019 over het omgaan met stikstof, de ecologische onderbouwing onder het hele plan is weggevallen. Het inpassingsplan kan daarmee niet in stand blijven, waardoor de aanleg van de haven nog niet kan worden gestart.

De vernietiging van het inpassingsplan betekent dat de provincie een heel nieuw plan zal moeten opstellen en de daarbij behorende procedures opnieuw worden doorlopen. De Raad van State heeft meer dan 2 jaar over de uitspraak gedaan. Hierdoor zijn gegevens en onderzoeken inmiddels ten dele verouderd. Er zal onder andere een nieuwe passende beoordeling moeten worden gemaakt. De verwachting is dat de uitspraak van de Raad van State zeker leidt tot een jaar extra vertraging voor de realisatie van de gewenste buitendijkse servicehaven.

Gedeputeerde Staten zullen de voorbereidingen treffen voor het opnieuw starten van de planologische procedure. Volgens de daarvoor geldende procedures zullen vervolgens stukken aan Provinciale Staten ter besluitvorming worden voorgelegd.

Bijlagen

Registratienummer

2528895

Datum

11 december 2019

Afdeling/Bureau

GE

Openbaarheid

Openbaar

Portefeuillehouder

Appelman, J.N.J.

Ter kennisname aan PS en
burgerleden



Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de WOB (ja/nee aangeven)
Persbericht RvS PIP MSNF vernietigd	2528837	Ja
Uitspraak RvS PIP MSNF vernietigd	2528835	ja

Ter inzage in de leeskamer

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

Uitspraak 201707646/1/R1

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:4192
Datum uitspraak	11 december 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 19 juli 2017 hebben provinciale staten van Flevoland het inpassingsplan "Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland" vastgesteld. Het plan voorziet in een nieuwe buitendijkse haven nabij Urk, genaamd MSNF. De haven beslaat het grondgebied van meerdere gemeenten. De IJsselmeervereniging richt zich in beroep tegen het plan. Zij betoogt onder meer dat het plan leidt tot een aantasting van de bergingsfunctie van het IJsselmeergebied, de landschappelijke waarden en de natuurwaarden.

Persbericht

Aanleg nieuwe buitendijkse haven bij Urk kan nu niet doorgaan

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft vandaag (11 december 2019) het inpassingsplan 'Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland' van de provincie Flevoland vernietigd.

Dat betekent dat de provincie op dit moment geen nieuwe buitendijkse haven bij Urk mag aanleggen.

Bezwaren IJsselmeervereniging

De IJsselmeervereniging had diverse bezwaren tegen het provinciale plan aangevoerd in een juridische procedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Zo zou het plan leiden tot een toename van stikstofuitstoot en zou dat de Natura 2000-gebieden 'Rottige Meenthe & Brandemeer', 'Weerribben' en 'De Wieden' aantasten.

Passende beoordeling voldoet niet

De zogenoemde passende beoordeling, de ecologische onderbouwing van het plan, voldoet niet aan de natuurwetgeving. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft dit beoordeeld door de

passende beoordeling te toetsen aan de criteria uit haar uitspraak van 29 mei 2019 over het Programma Aanpak Stikstof (PAS).

In de passende beoordeling voor dit plan is de provincie Flevoland er namelijk vanuit gegaan dat zich in de toekomst ontwikkelingen zullen voordoen die een positieve invloed kunnen hebben op de omvang van de stikstofneerslag in de Natura 2000-gebieden. Maar omdat het effect van deze ontwikkelingen op dit moment nog onzeker is, mogen die niet worden meegenomen in de passende beoordeling. Uit de PAS-uitspraak volgt namelijk dat *vooraf* duidelijk moet zijn dat die ontwikkelingen ook daadwerkelijk resultaat hebben.

Gevolg van de uitspraak

Hoewel de Afdeling bestuursrechtspraak nagenoeg alle andere bezwaren van de IJsselmeervereniging tegen het plan ongegrond heeft verklaard, raakt het bezwaar over de stikstofuitstoot het hele inpassingsplan. Daardoor is de ecologische onderbouwing onder het hele plan weggefallen en kan het niet in stand blijven. Het gevolg is dat de aanleg van een nieuwe haven op het grondgebied van de gemeenten Urk, Dronten en Noordoostpolder nu niet kan doorgaan. Provinciale staten van Flevoland zijn nu aan zet of zij een nieuw plan willen opstellen om de haven alsnog mogelijk te maken. Als zij dat willen, dan zal in elk geval een nieuwe passende beoordeling nodig zijn.

Uitspraak 201707646/1/R1

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:4192
Datum uitspraak	11 december 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 19 juli 2017 hebben provinciale staten van Flevoland het inpassingsplan "Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland" vastgesteld. Het plan voorziet in een nieuwe buitendijkse haven nabij Urk, genaamd MSNF. De haven beslaat het grondgebied van meerdere gemeenten. De IJsselmeervereniging richt zich in beroep tegen het plan. Zij betoogt onder meer dat het plan leidt tot een aantasting van de bergingsfunctie van het IJsselmeergebied, de landschappelijke waarden en de natuurwaarden.

Volledige tekst

201707646/1/R1.

Datum uitspraak: 11 december 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de IJsselmeervereniging, gevestigd te Edam, gemeente Edam-Volendam,

appellante,

en

provinciale staten van Flevoland,

verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 19 juli 2017 hebben provinciale staten het inpassingsplan "Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland" vastgesteld.

Bij besluit van 13 oktober 2016 heeft de minister van Infrastructuur en Milieu (thans: de

minister van Infrastructuur en Waterstaat) ontheffing verleend op grond van artikel 3.2 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: Barro), voor de aanleg van de Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland (hierna: MSNF).

Tegen het besluit van 19 juli 2017 tot vaststelling van het inpassingsplan heeft de IJsselmeervereniging beroep ingesteld.

Provinciale staten hebben een verweerschrift ingediend.

De IJsselmeervereniging en provinciale staten hebben nadere stukken ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld heeft de minister een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 maart 2018, waar de IJsselmeervereniging, vertegenwoordigd door [gemachtigde], en provinciale staten, vertegenwoordigd door R.T. Wilms, S.M. van der Vegt, J. van der Perk, drs. H.J. Zegers, mr. A.H. Tuitert en M. Kolen, zijn verschenen. Voorts zijn ter zitting als partij gehoord de minister van Infrastructuur en Waterstaat en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, beiden vertegenwoordigd door mr. H.A.J. Gierveld.

Na de zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend en provinciale staten schriftelijk een aantal vragen gesteld. Daarop hebben provinciale staten schriftelijk geantwoord. Daartoe in de gelegenheid gesteld, heeft de IJsselmeervereniging een reactie hierop gegeven. Nadien zijn door provinciale staten en de IJsselmeervereniging nadere stukken toegezonden.

De Afdeling heeft vervolgens het onderzoek gesloten.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan voorziet in een nieuwe buitendijkse haven nabij Urk, genaamd MSNF. De haven beslaat het grondgebied van meerdere gemeenten. De IJsselmeervereniging richt zich in beroep tegen het plan. Zij betoogt onder meer dat het plan leidt tot een aantasting van de bergingsfunctie van het IJsselmeergebied, de landschappelijke waarden en de natuurwaarden.
2. De Afdeling heeft in de uitspraak van 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1603](#) (hierna: de PAS-uitspraak), geoordeeld dat bij de vaststelling van een bestemmingsplan niet kan worden verwezen naar de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 (hierna: het PAS). Deze uitspraak heeft ook gevolgen voor het inpassingsplan. Hierna wordt in de punten 20 en volgende overwogen dat dit in deze zaak leidt tot een gegrond beroep en een vernietiging van het plan. Omdat het beroep veel meer beroepsgronden heeft dan die over stikstof en deze beroepsgronden ter zitting zijn besproken, ziet de Afdeling aanleiding om daar in deze uitspraak ook een oordeel over te geven. Dit geeft duidelijkheid aan partijen voor het vervolg van de besluitvorming over dit gebied.
3. Bij de vaststelling van een inpassingsplan moeten provinciale staten bestemmingen aanwijzen en regels geven die zij uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig achten. Provinciale staten hebben daarbij beleidsruimte en moeten de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het inpassingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of provinciale staten zich in redelijkheid op het

standpunt hebben kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

4. De relevante wettelijke bepalingen en planregels die ten grondslag liggen aan de hierna volgende rechtsoverwegingen, zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak.

Intrekking

5. Ter zitting heeft de IJsselmeervereniging haar beroep ingetrokken voor zover het betreft de beroepsgrond dat de verkeerde versie van de AERIUS Calculator is gebruikt.

Ontheffing van het Barro

6. Aan het plan ligt een ontheffing van de minister van Infrastructuur en Milieu van het Barro ten grondslag. Voor zover van belang is op grond van artikel 2.12.2 van het Barro binnen het IJsselmeergebied per gemeente maximaal 5 ha aan landaanwinning en bebouwing toegestaan. De gemeenten Urk en Noordoostpolder stellen de aan hen toegewezen oppervlakte van tweemaal 5 ha gezamenlijk ter beschikking voor de realisatie van de MSNF. Om dat mogelijk te maken heeft de minister een ontheffing verleend op grond van artikel 3.2 van het Barro, voor de realisatie van een MSNF van maximaal 10 ha.

7. De IJsselmeervereniging betoogt dat de ontheffing van het Barro ten onrechte niet met het ontwerpplan ter inzage is gelegd. Daardoor is de IJsselmeervereniging niet in de gelegenheid geweest om in haar zienswijze hierop in te gaan.

7.1. Voor de beslissing op het beroep maakt de ontheffing van de minister op grond van artikel 8.3, vierde lid, van de Wet ruimtelijke ordening deel uit van het bestreden besluit.

7.2. Provinciale staten hebben erkend dat de ontheffing niet bij het ontwerpplan ter inzage lag, maar gelet op de vaststellingsdatum wel ter inzage had kunnen liggen. Nu de ontheffing ten grondslag heeft gelegen aan de besluitvorming en van belang is voor de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan, is de ontheffing naar het oordeel van de Afdeling een op het ontwerpplan betrekking hebbend stuk dat redelijkerwijs nodig was voor de beoordeling van het ontwerp als bedoeld in artikel 3:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). De Afdeling ziet evenwel aanleiding met toepassing van artikel 6:22 van de Awb dit gebrek te passeren. Daartoe wordt overwogen dat in de toelichting bij het ontwerpplan staat dat een ontheffing nodig is en op grond van welke motivering deze kan worden verleend. In de ontheffing zelf staat geen wezenlijk andere of meer omvattende motivering. Gelet hierop had de IJsselmeervereniging de ontheffing en de daaraan ten grondslag liggende motivering bij haar zienswijze kunnen betrekken. Verder is niet aannemelijk dat andere belanghebbenden zijn benadeeld, omdat aangenomen mag worden dat ook zij een zienswijze over het gebruik van de ontheffing naar voren hadden kunnen brengen.

8. De IJsselmeervereniging betoogt dat de ontheffing van het Barro ten onrechte is verleend omdat geen sprake is van bijzondere omstandigheden als bedoeld in artikel 3.2 van het Barro. De motivering en de noodzaak van de servicehaven schieten tekort en wegen niet op tegen het door het Barro beschermde nationale belang dat ligt in de bergingsfunctie van het IJsselmeergebied.

8.1. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de minister in redelijkheid de ontheffing kunnen verlenen. De minister heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de verwezenlijking van het provinciaal ruimtelijk beleid zonder een ontheffing van het Barro wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het

met artikel 2.12.1 van het Barro te dienen nationale belang.

In dit verband overweegt de Afdeling enerzijds dat in de motivering van de ontheffing van het Barro staat dat de aanleg van de MSNF van groot provinciaal belang is omdat de kaderuimte van de bestaande werkhaven van Urk een belemmering is om aan de marktvraag van steeds grotere jachten en werkschepen te kunnen blijven voldoen. De MSNF geeft een krachtige economische impuls aan de regio. Voorts dient, mede gelet op de relatief hoge werkloosheid in de regio, te worden voorkomen dat vitale bedrijven zich vanwege ruimtegebrek buiten de provincie gaan vestigen.

Anderzijds is in de motivering van de ontheffing vermeld dat het Barro tot doelstelling heeft het waterbergend vermogen van het gebied te beschermen door per gemeente slechts een beperkte uitbreidingsruimte van 5 ha voor bebouwing en landaanwinning te bieden. De gemeente Urk heeft met een bestuursovereenkomst van 1 september 2016 haar 5 ha reservering voor buitendijkse bebouwing en landaanwinning in formele zin beschikbaar gesteld aan de gemeente Noordoostpolder voor de ontwikkeling van de MSNF. Daarmee ziet de gemeente Urk af van (eigen) buitendijkse ontwikkelingen in de toekomst. Doordat beide gemeenten hun uitbreidingsruimte beschikbaar stellen, wordt het nationaal belang dat het Barro beoogt te beschermen niet aangetast. Er wordt immers niet meer waterbergend vermogen van het IJsselmeergebied aangetast dan de afzonderlijke uitbreidingsruimte van beide gemeenten bij elkaar.

Het betoog faalt.

9. De IJsselmeervereniging betoogt dat het plan in strijd met de ontheffing van het Barro meer dan 10 ha aan landaanwinning mogelijk maakt. Hierbij voert zij in de eerste plaats aan dat voor de grens vanaf waar de ontwikkelingsruimte gaat tellen, moet worden uitgegaan van de begrenzing van het IJsselmeergebied zoals dat is gedefinieerd in het Barro dan wel van de waterlijn op basis van het NAP. Hieruit volgt dat provinciale staten ten onrechte stellen dat de kernzone waterkering niet meetelt als gebruik van de ontwikkelingsruimte als bedoeld in artikel 2.12.2, tweede lid, onder f, van het Barro, aldus de IJsselmeervereniging.

9.1. Gelet op artikel 2.12.2, tweede lid, onder f, van het Barro, zoals opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak, gelezen in samenhang met de ontheffing, mag het plan in maximaal 10 ha aan nieuwe bebouwing of landaanwinning voorzien. Deze bepaling heeft ingevolge artikel 2.12.1 betrekking op het IJsselmeergebied.

9.2. Het plan voorziet ter plaatse van de gronden tussen de buitenkruinlijn en de teen van de dijk in de bestemming "Bedrijventerrein" zonder een aanduiding voor een bouwvlak. De Afdeling verwijst naar de bijlage bij deze uitspraak voor artikel 3 van de planregels waarin de planregeling voor de bestemming "Bedrijventerrein" is neergelegd. De oppervlakte van deze gronden bedraagt ongeveer 4,5 ha. Feitelijk bestaan deze gronden uit de schuine helling van de dijk aan de waterzijde en de gronden onder water die tot het bestaande dijklichaam gerekend worden. De uitvoering van het plan vereist ophoging van in elk geval een gedeelte van deze gronden.

9.3. Provinciale staten hebben terecht de ophoging van de gronden tussen de buitenkruinlijn en de teen van de dijk niet aangemerkt als landaanwinning als bedoeld in artikel 2.12.2, eerste lid, van het Barro, zodat dit niet meetelt als gebruik van de ontwikkelingsruimte als bedoeld in artikel 2.12.2, tweede lid, onder f, van het Barro. In dit verband overweegt de Afdeling dat de gronden weliswaar behoren tot het IJsselmeergebied als bedoeld in artikel 2.12.1 van het Barro, maar dat de verbodsbepaling uit artikel 2.12.2, eerste lid, van het Barro betrekking heeft op de activiteit landaanwinning. Voorts maken deze gronden in de Legger

van het waterschap Zuiderzeeland deel uit van de kernzone waterkering. Hieruit volgt dat de ophoging van deze gronden een versteviging vormt van het bestaande dijklichaam. Dit is naar het oordeel van de Afdeling geen landaanwinning. In zoverre hebben provinciale staten met juistheid aangesloten bij het in de correspondentie tussen de provincie, het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (thans: Infrastructuur en Waterstaat) en Rijkwaterstaat ingenomen standpunt dat de ontwikkelingsruimte gaat tellen vanaf de aan de waterzijde lopende grens van de kernzone van de dijk. Het betoog faalt.

10. De IJsselmeervereniging betoogt dat het plan ook om een tweede reden in strijd met de ontheffing van het Barro meer dan 10 ha aan landaanwinning mogelijk maakt. Hierbij voert zij aan dat het bouwvlak aanzienlijk groter is dan 10 ha. Voorts geldt de maximale oppervlakte van 10 ha slechts voor gebouwen, zodat sprake zal zijn van een grotere oppervlakte aan landaanwinning, aldus de IJsselmeervereniging.

Voor het geval het plan slechts in 10 ha aan landaanwinning voorziet, betoogt de IJsselmeervereniging dat het plan in strijd met artikel 2.12.2, tweede lid, onder f, van het Barro mogelijk maakt dat de haven niet aansluit op de bestaande bebouwing.

10.1. Het plan voorziet in de bestemming "Bedrijventerrein". Het gedeelte van deze gronden dat buiten de kernzone waterkering ligt, bedraagt ongeveer 18 ha en is voorzien van een bouwvlak en de aanduiding "maximum vloeroppervlakte (m²): 100.000" (10 ha). De planregeling voor deze bestemming is neergelegd in artikel 3 van de planregels.

Ingevolge artikel 3, lid 3.5, onder b, mag de bruto-oppervlakte van de gronden die worden gebruikt als bedrijventerrein als bedoeld in lid 3.1 ter plaatse van de aanduiding "maximum oppervlakte (m²)" niet meer bedragen dan aangeduid, waarbij geldt dat overstroombare voorzieningen niet worden meegerekend.

10.2. Provinciale staten hebben beoogd om met artikel 3.5, onder b, van de planregels te regelen dat voor de uitvoering van het plan niet meer dan 10 ha hoeft te worden opgehoogd. Naar het oordeel van de Afdeling is echter onduidelijk welke betekenis toekomt aan artikel 3.5, onder b, omdat het artikel betrekking heeft op een aanduiding voor een maximale oppervlakte, maar de verbeelding voorziet in een aanduiding voor een maximale vloeroppervlakte. De term vloeroppervlakte heeft doorgaans slechts betrekking op de oppervlakte van gebouwen.

Ter zitting hebben provinciale staten zich op het standpunt gesteld dat de verbeelding per abuis voorziet in een aanduiding voor een maximale vloeroppervlakte. Dat had een aanduiding voor een maximale oppervlakte moeten zijn. Omdat provinciale staten zich in zoverre op een ander standpunt stellen dan zij in het bestreden besluit hebben gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

In zoverre slaagt het betoog.

10.3. In het hierna volgende zal de Afdeling de beroepsgrond omtrent de maximale oppervlakte van 10 ha beoordelen voor de situatie dat ter plaatse van het plandeel met de bestemming "Bedrijventerrein" met een aanduiding voor een bouwvlak de aanduiding "maximum oppervlakte (m²): 100.000" zou zijn opgenomen.

In deze situatie mag de bruto-oppervlakte van het bouwvlak dat wordt gebruikt als bedrijventerrein zoals bedoeld in lid 3.1 niet meer bedragen dan 10 ha. Voor de uitvoering van het plan is dan niet meer dan 10 ha aan landaanwinning als bedoeld in het Barro vereist.

Voor zover het bouwvlak groter is dan 10 ha, hebben provinciale staten toegelicht dat de archeologische verwachtingswaarde van de waterbodems hoog is, zodat enige flexibiliteit voor de precieze locatie van de haven gewenst is. De Afdeling acht deze afweging niet onredelijk.

Voorts houdt de eis uit artikel 2.12.2, tweede lid, onder f, van het Barro dat het plan moet aansluiten op bestaande bebouwing, niet in dat de stedelijke ontwikkeling volledig op aangrenzende percelen dient te zijn voorzien. Het begrip "aansluiten" in het Barro heeft niet de betekenis van "aangrenzend", wat ook de mogelijkheid biedt om een ontwikkeling op enige afstand van de bestaande bebouwing te realiseren.

Het betoog faalt in zoverre.

11. De IJsselmeervereniging betoogt dat het plan ook om een derde reden in strijd met de ontheffing van het Barro meer dan 10 ha aan landaanwinning mogelijk maakt. Hierbij voert zij aan dat de in het gebied met de aanduiding "specifieke vorm van water - golfbrekers" aan te leggen golfbrekers uit het oogpunt van de bergingsfunctie van het IJsselmeergebied meetellen als gebruik van de ontwikkelingsruimte als bedoeld in artikel 2.12.2, tweede lid, onder f, van het Barro. Daarbij voeren zij aan dat het Barro geen uitzondering voor waterveiligheidsopgaven kent, nu artikel 2.12.2, derde lid, van het Barro is beperkt tot overstroombare natuurvoorzieningen.

Voorts voert de IJsselmeervereniging aan dat het plan geen beperkingen stelt aan de hoogte van de golfbrekers. Zij acht de term "overstroombare" uit de planregels daardoor inhoudsloos.

Verder acht de IJsselmeervereniging, onder verwijzing naar een memorandum van HKV, de overeenkomst met het waterschap op dit punt in strijd met het plan.

11.1. Het plan voorziet ter plaatse van een strook grond met de bestemming "Water" in de aanduiding "specifieke vorm van water - golfbrekers". De Afdeling verwijst naar de bijlage bij deze uitspraak voor de hierop van toepassing zijnde planregeling in artikel 5, lid 5.2.2, van de planregels.

11.2. In het Besluit van 18 mei 2016 tot wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (grote rivieren, elektriciteitsvoorzieningen, ecologische hoofdstructuur, IJsselmeergebied en enige technische wijzigingen) staat:

"ARTIKEL I

[...]

H

In artikel 2.12.2, derde lid, wordt na «overstroombare natuurontwikkeling» ingevoegd: en daarvoor benodigde beschermende waterstaatkundige constructies, projecten in het kader van dijk- of kustversterking."

11.3. In de Nota van toelichting bij dat besluit staat:

"Dit besluit voegt aan deze uitzondering een tweetal ontwikkelingen toe (artikel I, onderdeel H). Het uitgangspunt van titel 2.12 dat slechts beperkte ontwikkeling wordt toegestaan in het IJsselmeergebied, blijft daarbij ongewijzigd.

De eerste wijziging heeft betrekking op de ontwikkelingen gericht op overstroombare natuur.
[...]

De tweede wijziging betreft het toestaan in buitendijkse gebieden (dat wil zeggen in het hoofdwatersysteem) van maatregelen in het kader van dijk- of kustversterking, om te voldoen aan de eisen voor waterveiligheid op grond van de Waterwet. [...]"

11.4. Uit het vorenstaande volgt dat "projecten in het kader van dijk- of kustversterking" een op zichzelf staande uitzondering is, die afzonderlijk van overstroombare natuurontwikkeling kan worden toegepast.

Voorts hebben provinciale staten toegelicht dat de golfbrekers geen andere functie hebben dan het verminderen van de golfslag achter de golfbrekers en daarmee het verbeteren van de waterveiligheid in de haven en de polder achter de golfbrekers. Gelet hierop hebben provinciale staten zich terecht op het standpunt gesteld dat de golfbrekers ingevolge artikel 2.12.2, derde lid, van het Barro zijn uitgezonderd van het verbod uit het eerste lid. Daaruit volgt dat de oppervlakte van de golfbrekers niet meetelt als gebruik van de ontwikkelingsruimte als bedoeld in artikel 2.12.2, tweede lid, onder f, van het Barro.

Gelet op het vorenstaande is het begrip "overstroombare" uit artikel 2.12.2, derde lid, van het Barro niet van toepassing op projecten in het kader van dijk- of kustversterking. Hetgeen is aangevoerd over de hoogte van de golfbrekers behoeft daarom geen bespreking.

Voor zover het betoog betrekking heeft op de bestuursovereenkomst overweegt de Afdeling dat de onderhavige procedure daar niet op is gericht.

Het betoog faalt.

Landschappelijke inpassing

12. De IJsselmeervereniging betoogt dat het plan gelet op de bouwhoogte en de breedte van de bebouwing leidt tot een aantasting van de openheid van het IJsselmeergebied en het karakteristieke silhouet van Urk.

12.1. Het plan voorziet met de bestemming "Bedrijventerrein" in de haven. Voor een gedeelte van ongeveer 1480 m bij 120 m voorziet het plan in een bouwvlak.

Gelet op artikel 3, lid 3.2 van de planregels voorziet het plan ter plaatse van het bouwvlak in gebouwen van 24 m hoog, een bebouwingspercentage van 75, kranen en scheepsliften van 45 m hoog en tanks en silo's van 35 m hoog. Met toepassing van lid 3.3 kan het college van burgemeester en wethouders onder de daar genoemde omstandigheden afwijken van de bouwregels en gebouwen van 30 m hoog toestaan.

12.2. In de plantoelichting staat dat in het kader van de planvorming voor de servicehaven een landschapsanalyse is uitgevoerd. Hiermee is bepaald welk effect het plan op hoofdlijnen heeft op het landschap en de cultuurhistorie. De resultaten hiervan zijn neergelegd in het rapport landschapsanalyse. In de plantoelichting is hierover verder vermeld dat het plangebied weliswaar aansluitend aan de bebouwing van Urk, maar ook op enige afstand van Urk ligt. Het plangebied ligt op geruime zichtafstand van de historische bebouwing die kenmerkend is door de verhoogde ligging op de keileembult. Gelet op de ligging parallel aan de bestaande dijk blijven de zichtlijnen vanaf de Ketelbrug naar Urk behouden. Het contrast in het landschap, tussen de kleinschaligheid van het historische eiland en de kern van Urk en de openheid en grootse maat van zowel het polderlandschap als het waterlandschap blijven eveneens behouden. Voorts zorgt de onderlinge afstand tussen de gebouwen van 15 m voor doorzichten tussen de gebouwen, aldus de plantoelichting.

12.3. Vast staat dat de voorziene bebouwing, ondanks de ligging parallel aan de bestaande

dijk, zichtbaar zal zijn vanaf het IJsselmeer, vanuit het achtergelegen landschap en vanaf de Ketelbrug. Provinciale staten achten dit echter, gelet ook op het economisch belang dat met het plan is gediend, aanvaardbaar. Onder verwijzing naar het in overweging 3 weergegeven toetsingskader, ziet de Afdeling in wat de IJsselmeervereniging heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten zich niet in redelijkheid op dit standpunt hebben kunnen stellen.

Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het plan volgens het advies van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en het rapport landschapsanalyse niet leidt tot een onaanvaardbare aantasting van het landschap en de cultuurhistorie. Voorts is het achterliggende gebied in de Ontwikkelingsvisie 2030 van Urk en de Structuurvisie Urk 2035+ aangewezen als zoekrichting voor stedelijk gebied dan wel uitbreiding van het bedrijventerrein Zwolsehoek.

Voorts hebben provinciale staten de voorziene bouwhoogte en de breedte van de bebouwing, mede gelet op de aard van de ontwikkeling, in redelijkheid passend bij de omgeving en de bestaande bouwhoogte van 12 m ter plaatse van het bedrijventerrein Zwolsehoek kunnen achten. Hierbij wordt overwogen dat het plan bij recht in een bouwhoogte voor gebouwen van 24 m voorziet. Slechts onder de voorwaarden uit artikel 3, lid 3.3, van de planregels, waarbij de gevolgen voor de landschappelijke inpassing moeten worden betrokken, kan daarvan met een omgevingsvergunning worden afgeweken voor een bouwhoogte van 30 m.

Wat betreft het aantal doorkijken, die worden gevormd door de open ruimte tussen individuele gebouwen, overweegt de Afdeling als volgt. Ingevolge artikel 3, lid 3.2.1, aanhef en onder d, van de planregels geldt voor het bouwen van gebouwen dat de afstand van gebouwen tot de zijdelingse bouwperceelgrens ten minste 7,5 m moet bedragen. Dit brengt met zich dat tussen individuele gebouwen een afstand van 15 m moet worden aangehouden. Voor zover de IJsselmeervereniging betoogt dat het plan ten onrechte geen minimum stelt aan het aantal bouwpercelen, en daarmee aan het aantal doorkijken, overweegt de Afdeling dat het college van burgemeester en wethouders ingevolge artikel 3, lid 3.4, zo nodig op dit punt nadere eisen kan stellen ten behoeve van het straat- en bebouwingsbeeld en de landschappelijke inpassing.

Het betoog faalt.

Ladder voor duurzame verstedelijking

13. De IJsselmeervereniging betoogt in het kader van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro dat onvoldoende is aangetoond dat behoefte bestaat aan de MSNF. Daarbij voert zij aan dat de behoefte van een te kleine regio is onderzocht en dat het onderzoek "Ontwikkeling Maritieme Servicehaven Urk; Toets op de Ladder voor duurzame verstedelijking" van 3 juni 2016, uitgevoerd door Stec Groep (hierna: het Stec-rapport) innerlijk tegenstrijdig is wat betreft de gevolgen voor de bestaande haven. Voorts betoogt de IJsselmeervereniging dat onvoldoende is gezien in hoeverre het plan binnen bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd.

13.1. Met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is beoogd vanuit een oogpunt van ruimtelijke ordening ongewenste leegstand te vermijden en zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren. Deze bepaling is geen blauwdruk voor een optimale ruimtelijke inpassing van alle nieuwe ontwikkelingen, maar bewerkstelligt dat de wens om in een nieuwe stedelijke ontwikkeling te voorzien aan de hand van het toetsingskader van dit artikellid nadrukkelijk in de plantoelichting wordt gemotiveerd en afgewogen met oog voor de ontwikkelingsbehoefte

van een gebied en met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte en de ontwikkeling van de omgeving waarin het gebied ligt. Deze bepaling schrijft geen vooraf bepaald resultaat voor, omdat het optimale resultaat moet worden beoordeeld door het bevoegd gezag dat de regionale en lokale omstandigheden kent en de verantwoordelijkheid draagt voor de ruimtelijke afweging met betrekking tot die ontwikkeling.

13.2. Vast staat dat de bij het plan voorziene nieuwbouw gelet op de aard en omvang ervan een nieuwe stedelijke ontwikkeling is.

13.3. Aan het plan is onder meer het Stec-rapport ten grondslag gelegd. Daarin is vermeld dat de van oudsher grote visserijsector in de haven van Urk sterk in omvang is afgenomen. Sindsdien wordt de haven grotendeels voor recreatie gebruikt. Daarnaast is een groei ontstaan in overige maritieme segmenten, zoals de baggersector, de binnenvaart en maritieme dienstverlening. Op Urk zijn inmiddels meerdere bedrijven met een maritiem serviceprofiel en ondersteunende bedrijven gevestigd. Deze bedrijven vormen een cluster met een sterke onderlinge synergie. Voor deze sectoren heeft de haven capaciteitsproblemen. Er is nauwelijks tot geen ruimte meer om de in omvang toenemende schepen aan te leggen en er zijn weinig uitbreidingsmogelijkheden voor bedrijven.

Gelet op het vorenstaande is het onderzoek in het Stec-rapport in eerste instantie gericht op de behoefte binnen de gemeenten Urk en Noordoostpolder. Daarvoor is een behoefte van 10 tot 16 ha aan maritieme dienstverlening berekend. Dit betreft de ruimtebehoefte bovenop het huidige uitgegeven areaal, zodat het plan in zoverre niet concurreert met de bestaande haven.

Voorts is in het Stec-rapport bezien of in de behoefte kan worden voorzien met de bestaande uitbreidingsruimte binnen een grotere regio. Vermeld is dat de haven Flevokust in Lelystad op dit moment ongeveer 9 ha ruimte biedt voor havengerelateerde activiteiten, waar de doelgroepen van de MSNF onder vallen. Verwacht wordt echter dat deze ruimte ingevuld zal worden door de overige vraag uit de maritieme sector, zoals de vraag vanuit het op- en overslagsegment en de visserij, een gebruik dat in het plan is uitgesloten. Dat neemt niet weg dat de verwachting is dat een deel van de bedrijven uit de omgeving Urk interesse zal hebben voor vestiging in Lelystad. Dat aantal wordt ingeschat op 20 tot 25 procent. Daarmee komt de te verwachten behoefte voor de MSNF uit op 9 tot 12 ha.

Voorts ligt volgens het Stec-rapport de vestiging van maritieme dienstverlening in de havens van Dronten, Kampen, Lemmer en Harlingen minder voor de hand, omdat de MSNF zich van deze havens onderscheidt door zich specifiek te richten op het behouden en versterken van de bestaande cluster aan maritieme dienstverlening en scheepsbouw rondom de bestaande haven van Urk.

Verder is in het Stec-rapport vermeld dat de behoefte niet is op te vangen binnen bestaand stedelijk gebied, vanwege de vraag naar kaderuimte, de benodigde vaardiepte en de bereikbaarheid voor grotere schepen. Het is daarom niet reëel om te verwachten dat binnen bestaand stedelijk gebied bedrijventerrein kan worden vrijgemaakt om de doelgroepen van de MSNF te faciliteren.

In het aangevoerde bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het Stec-rapport gebreken of leemten in kennis bevat die moeten leiden tot het oordeel dat provinciale staten zich daar bij de vaststelling van het plan niet in redelijkheid op hebben kunnen baseren. Het betoog faalt.

14. De IJsselmeervereniging betoogt in het kader van de ladder voor duurzame

verstedelijking dat de ontsluiting over de weg en openbaar vervoer tekort schiet.

14.1. De tot 1 juli 2017 in artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder c, van het Bro opgenomen eis voor de motivering van de ontsluiting is per die datum, dus net voor de vaststelling van het inpassingsplan, komen te vervallen. Voor het overige heeft de IJsselmeervereniging niet nader onderbouwd waarom de aansluiting op de Domineesweg niet toereikend is. Het betoog faalt.

Natura 2000: vogels en vissen

15. Het plangebied ligt in het Natura 2000-gebied "IJsselmeer". Dat gebied is geheel aangewezen als Vogelrichtlijngebied voor onder meer de kuifeend, de wilde eend, de fuut en de grote zaagbek. Een deel van het Natura 2000-gebied "IJsselmeer", gelegen ter hoogte van de Friese IJsselmeerkust op ongeveer 36 kilometer van het plangebied, is tevens aangewezen ter uitvoering van de Habitatrichtlijn voor onder meer de rivierdonderpad.

15.1. De IJsselmeervereniging betoogt dat bij de beoordeling van de gevolgen voor vogels in het Natura 2000-gebied "IJsselmeer" ten onrechte alleen naar de staat van instandhouding is gekeken. De negatieve trend in de populatieontwikkeling en de verbeterdoelstelling zijn daar ten onrechte niet bij betrokken. De IJsselmeervereniging gaat in dit verband in op de zwarte stern, de fuut, de grote zaagbek, de kuifeend en de wilde eend. Voorts is volgens de IJsselmeervereniging ten onrechte een belangrijk gewicht toegekend aan de mogelijkheid dat vogels kunnen uitwijken. Verder is ten onrechte geen rekening gehouden met cumulatie van verschillende vormen van effecten, zoals verstoring, vertroebeling en ruimtebeslag. Ook zijn de effecten van de aanleg en het gebruik van de haven ten onrechte niet gezamenlijk beschouwd.

15.2. Provinciale staten stellen dat zij op basis van de passende beoordeling "PIP en MER Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland", opgesteld door Antea Group, van 31 augustus 2016, de zekerheid hebben verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied "IJsselmeer" niet zal aantasten.

15.3. In de passende beoordeling van 31 augustus 2016, uitgevoerd door Antea Group, staat dat de zwarte stern zich in zo lage aantallen in de omgeving van het plangebied bevindt dat geconcludeerd kan worden dat het plangebied voor deze soort niet van belang is.

Voor de fuut, de grote zaagbek, de kuifeend en de wilde eend zijn de gevolgen van het plan in de passende beoordeling aan de hand van een ecologische analyse beoordeeld. Anders dan de IJsselmeervereniging stelt, zijn daarbij tevens in voorkomende gevallen de negatieve trend in de populatieontwikkeling en de verbeterdoelstelling betrokken. Voorts omvat de motivering weliswaar het argument dat vogels kunnen uitwijken, maar dit gaat steeds vergezeld van argumenten waarom het plangebied kwalitatief van betrekkelijk geringe waarde is voor de genoemde soorten. Voorts wordt de negatieve trend in voorkomende gevallen niet veroorzaakt door omstandigheden die door het plan worden versterkt. Verder is, anders dan de IJsselmeervereniging stelt, in hoofdstuk 5 van de passende beoordeling onder het kopje "Conclusie" de cumulatie van verschillende vormen van effecten gezien.

Voor zover de IJsselmeervereniging betoogt dat de effecten van de aanleg en het gebruik van de haven niet gezamenlijk zijn beschouwd, overweegt de Afdeling dat in de passende beoordeling de gevolgen voor de vogelsoorten tijdens de aanlegfase en de gebruiksfase zijn beschouwd en in samenhang zijn beoordeeld.

Het betoog faalt.

16. De IJsselmeervereniging betoogt dat bij de beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied "IJsselmeer" ten onrechte niet is gekeken naar de gevolgen voor de rivierdonderpad (H1163). Dat de rivierdonderpad alleen is aangewezen voor de Habitatrichtlijngebiedsdelen van het IJsselmeer is een misvatting. De rivierdonderpad is een soort van bijlage II van de Habitatrichtlijn en het gehele IJsselmeer is aangewezen voor deze soort met een behoudoelstelling, aldus de IJsselmeervereniging.

16.1. De Afdeling stelt vast dat in het aanwijzingsbesluit alleen voor het deel van het Natura 2000-gebied "IJsselmeer" dat (mede) ter uitvoering van de Habitatrichtlijn is aangewezen een instandhoudingsdoelstelling voor de rivierdonderpad is opgenomen. Voor het deel van het Natura 2000-gebied "IJsselmeer" dat uitsluitend is aangewezen ter uitvoering van de Vogelrichtlijn, geldt geen instandhoudingsdoelstelling voor de rivierdonderpad. In de passende beoordeling staat dat het deel van het Natura 2000-gebied dat ter uitvoering van de Habitatrichtlijn is aangewezen op grote afstand en ruim buiten het invloedsgebied van de geplande servicehaven ligt, zodat effecten op deze soort zijn uitgesloten. De IJsselmeervereniging heeft dit niet bestreden. Gelet hierop faalt het betoog.

17. De IJsselmeervereniging betoogt dat ten onrechte geen rekening is gehouden met cumulatie van de gevolgen van het plan met het ruimtebeslag van andere relevante projecten in of nabij het Natura 2000-gebied "IJsselmeer". In dit verband wijst zij op de versterking van de Houtribdijk, de "vismigratierivier" in de Afsluitdijk, de effecten van de industriehaven Flevokust, het versterken van de Afsluitdijk, de stand wantvisserij, het windpark Noordoostpolder en de sluis Kornwerderzand.

17.1. Anders dan de IJsselmeervereniging stelt, is in paragraaf 5.6.3 van de passende beoordeling rekening gehouden met de cumulatieve effecten van onder meer de versterking van de Houtribdijk, de vismigratierivier in de Afsluitdijk, de effecten van de industriehaven Flevokust en het versterken van de Afsluitdijk.

Over de stand-wantvisserij hebben provinciale staten overwogen dat de vergunning als bedoeld in de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) van 6 juli 2017 een continuering is van de activiteit op grond van de vergunningen van 1 juli 2014 en 18 maart 2016. Daarom zijn de gevolgen van de stand-wantvisserij al bij de vogeltellingen en de al dan niet negatieve trend van de populatieontwikkeling betrokken. Dit betekent dat in de passende beoordeling rekening is gehouden met de stand wantvisserij.

Wat betreft de verbreding van de sluis Kornwerderzand hebben provinciale staten toegelicht dat de daar aanwezige vogels al gewend zijn aan de bestaande menselijke activiteiten en dat eventuele tijdelijke effecten kunnen worden voorkomen door het zorgvuldig kiezen van de uitvoeringswijze en -periode. De IJsselmeervereniging heeft dit onvoldoende bestreden.

Het betoog faalt.

18. Gelet op het vorenstaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de passende beoordeling van 31 augustus 2016 van Antea Group, voor zover daarin de gevolgen van het plan voor vogels en vissen in het Natura 2000-gebied "IJsselmeer" zijn beoordeeld, gebreken of leemten in kennis bevat die moeten leiden tot het oordeel dat provinciale staten zich daar bij de vaststelling van het plan niet in redelijkheid op hebben kunnen baseren. Daarom hebben provinciale staten zich terecht op het standpunt gesteld dat het plan niet leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied "IJsselmeer".

Natura 2000: stikstofdepositie

19. De IJsselmeervereniging voert aan dat in de passende beoordeling van 31 augustus 2016 van Antea Group voor de beoordeling van de effecten van stikstofdepositie ten onrechte wordt verwezen naar de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt. De passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt voldoet volgens de IJsselmeervereniging niet aan artikel 6 van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EG).

19.1. Provinciale staten stellen dat uit de passende beoordeling van 31 augustus 2016 van Antea Group volgt dat de aanleg van de haven zal leiden tot een toename van stikstofdepositie in onder meer de Natura 2000-gebieden "Rottige Meenthe & Brandemeer", "Weerribben" en "De Wieden". De gevolgen van de toename van stikstofdepositie op stikstofgevoelige habitats in deze gebieden is in de passende beoordeling niet onderzocht. Voor de beoordeling van de gevolgen van de toename van stikstofdepositie is verwezen naar de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt.

Volgens provinciale staten liggen de Natura 2000-gebieden waar stikstofgevoelige natuurwaarden voorkomen buiten het statutaire werkgebied van de IJsselmeervereniging. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan vernietiging van het plan wegens eventuele strijd met artikel 2.8 van de Wnb, omdat de IJsselmeervereniging zich hiermee beroept op normen die niet strekken tot bescherming van haar statutaire belangen.

19.2. In artikel 8:69a van de Awb staat: "De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."

19.3. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant.

19.4. De bepalingen in de Wnb over de beoordeling van plannen die gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied (artikel 2.7, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 2.8) strekken ter bescherming van het behoud van de natuurwaarden in deze gebieden.

19.5. In de statuten staat dat de IJsselmeervereniging zich ten doel stelt het behoud en de verbetering van het IJsselmeergebied in de ruimste zin, zodat dit gebied zijn waarde behoudt voor wat betreft onder meer het landschap, de natuur, het milieu, de cultuurhistorie, de waterhuishouding en de recreatie. Onder het IJsselmeergebied is begrepen het IJsselmeer, IJmeer, Markermeer, Gouwzee en de Randmeren en ruime omgeving daarvan.

19.6. Tot de randmeren als bedoeld in de doelstelling behoren het Zwarte Meer, het Kadoelermeer en het Vollenhovermeer. De hiervoor genoemde Natura 2000-gebieden liggen in de ruime omgeving daarvan. De hier in geding zijnde normen hebben kennelijk de strekking de belangen waar de IJsselmeervereniging voor opkomt te beschermen, zodat artikel 8:69a van de Awb er niet aan in de weg staat dat het besluit om de aangevoerde redenen wordt vernietigd.

19.7. De Afdeling heeft in de PAS-uitspraak geoordeeld dat met de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt niet de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken

van Natura 2000-gebieden die in het PAS zijn opgenomen niet zullen worden aangetast. De conclusie in die uitspraak betekent in dit geval, waarin in de passende beoordeling voor het inpassingsplan voor het aspect stikstof is verwezen naar de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt, dat daaruit evenmin de zekerheid is verkregen dat het inpassingsplan de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet zal aantasten. Provinciale staten konden bij de vaststelling van het inpassingsplan niet verwijzen naar de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het PAS. Dit leidt tot de conclusie dat het inpassingsplan is vastgesteld in strijd met artikel 2.8, derde lid, van de Wnb. Het betoog slaagt.

Het Sweco-rapport

20. Na het bestreden besluit hebben provinciale staten voor het aspect stikstof een nieuwe passende beoordeling laten uitvoeren. Die is neergelegd in het rapport "Ecologische analyse effecten stikstofdepositie Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland op Natura 2000" van 19 december 2017, uitgevoerd door Sweco (hierna: het Sweco-rapport). In het Sweco-rapport staat dat de aanleg en het gebruik van de MSNF leidt tot geringe toenames van stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuurwaarden in verschillende Natura 2000-gebieden. Deze depositietoenames leiden volgens het Sweco-rapport, ook daar waar sprake is van een overschrijding van de kritische depositiewaarde, niet tot een aantasting van de natuurwaarden in die gebieden. Het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen wordt ondanks de geringe toename aan stikstofdepositie nog steeds mogelijk geacht.

Provinciale staten hebben de Afdeling verzocht te bezien of het Sweco-rapport aanleiding geeft de rechtsgevolgen van het bestreden besluit met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb in stand te laten.

21. De IJsselmeervereniging betoogt dat in het Sweco-rapport bij de beoordeling van de gevolgen van de toename van stikstofdepositie rekening is gehouden met de autonome daling van stikstofdepositie in de toekomst. In de eerste plaats gaat het Sweco-rapport gelet op de gebiedsanalyses uit van de verwachting dat de achtergronddepositie zal dalen. In de tweede plaats zijn de (cumulatieve) effecten beoordeeld door uit te gaan van het "Basisscenario (autonome ontwikkeling)". In dat scenario zijn de effecten van vaststaand beleid meegenomen, waaronder de afname van stikstofemissie als gevolg van veronderstelde aanpassingen aan stallen en in het verkeer. Die daling is echter onzeker en heeft zich in ieder geval de laatste 2,5 jaar niet voorgedaan, aldus de IJsselmeervereniging.

21.1. Provinciale staten hebben in de brief van 20 december 2017 toegelicht dat bij de beoordeling van de effecten van het voorgenomen plan steeds mede is gekeken naar de totale depositie in relatie tot de kritische depositiewaarde, inclusief projecten die zijn verleend, maar nog niet zijn uitgevoerd. In de totale depositie wordt rekening gehouden met vaststaand en voorgenomen beleid dat het RIVM ook hanteert bij het opstellen van de GCN-/GDN-kaarten, maar dan zonder PAS-maatregelen. In hun brief van 1 mei 2018 voegen zij daaraan toe dat in het Sweco-rapport is uitgegaan van het "basisscenario met vaststaand beleid" dat het RIVM hanteert bij het berekenen van de totale depositie. Hierin zijn alle (al dan niet op grond van het PAS) vergunde/gemelde maar nog niet uitgevoerde projecten of plannen die een stikstofdepositie tot gevolg hebben als "vaststaand en voorgenomen beleid" meegenomen. Voor toekomstige jaren neemt het RIVM voor de GDN-kaarten alle autonome ontwikkelingen mee en in de toekomst naar verwachting vergunbare projecten op basis van een hoog groeiscenario, aldus provinciale staten.

21.2. In de analyse van het gebied "Rottige Meenthe & Brandemeer" uit het Sweco-rapport

staat bij de beoordeling van de gevolgen van de toename van stikstofdepositie voor het leefgebied van de grote vuurvliinder, dat momenteel 8% daarvan overbelast is, maar dat deze overbelasting in 2020 is afgenomen tot 1% en in 2030 tot 0%. De Afdeling leidt hier uit af dat in de beoordeling van het planeffect (mede) rekening is gehouden met een autonome daling.

21.3. De Afdeling overweegt dat uit de overwegingen 11.6 en 11.9 van de PAS-uitspraak volgt dat de verwachte voordelen van autonome ontwikkelingen in de passende beoordeling kunnen worden betrokken bij het bepalen van de staat van instandhouding van de natuurwaarden, mits de verwachte voordelen ten tijde van die beoordeling vaststaan. In overweging 18 van de PAS-uitspraak zijn de uitgangspunten opgenomen voor de beoordeling of verwachte voordelen van - onder meer - autonome ontwikkelingen vaststaan.

21.4. De autonome ontwikkelingen gaan in dit geval over de afname van de achtergronddepositie van stikstof. De aard van de ontwikkelingen brengt gezien de uitgangspunten 9a en 9b die in overweging 18 van de PAS-uitspraak zijn opgenomen mee, dat deze ontwikkelingen niet in de passende beoordeling kunnen worden betrokken als nog niet is uitgewerkt hoe de voordelen (in dit geval de emissiedaling) tot stand zullen worden gebracht of het niveau van wetenschappelijke kennis het niet mogelijk maakt dat de voordelen met zekerheid in kaart worden gebracht of gekwantificeerd.

21.5. De autonome daling van de achtergronddepositie die in het Sweco-rapport is betrokken, is ontleend aan de zogenoemde GDN-kaarten die worden samengesteld door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Uit overweging 23.2 van de PAS-uitspraak volgt dat in deze kaarten de verwachte stikstofdepositiedaling is verwerkt als gevolg van vaststaand en voorgenomen beleid. In overweging 23.6 oordeelde de Afdeling dat met de verwachte voordelen van voorgenomen beleid geen rekening kan worden gehouden, omdat ten tijde van de passende beoordeling nog niet is uitgewerkt hoe de voordelen daarvan tot stand zullen worden gebracht (uitgangspunt 9a).

21.6. Uit het voorgaande volgt dat de verwachte voordelen van de autonome daling van de achtergronddepositie die ontleend was aan de GDN-kaarten, ten tijde van de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt niet vaststonden. Provinciale staten hebben niet gemotiveerd waarom de verwachte voordelen van de autonome afname van de achtergronddepositie waarvan in het Sweco-rapport is uitgegaan en die tevens ontleend is aan de GDN-kaarten, ten tijde van deze passende beoordeling wel vaststonden.

Het betoog slaagt.

21.7. Alleen al om deze reden is met het Sweco-rapport niet de zekerheid verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden niet zal aantasten. Het betoog slaagt.

Gelet hierop behoeven de overige beroepsgronden over stikstofdepositie geen bespreking.

Conclusie

22. Gelet op het overwogene onder 10.2 en 21.7 ziet de Afdeling in wat de IJsselmeervereniging heeft aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb en artikel 2.8 van de Wnb. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit moet worden vernietigd.

De Afdeling ziet geen aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb de rechtsgevolgen van het inpassingsplan in stand te laten.

23. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Bro, ziet de

Afdeling aanleiding provinciale staten op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

24. Provinciale staten dienen op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van provinciale staten van Flevoland van 19 juli 2017 tot vaststelling van het inpassingsplan "Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland";

III. veroordeelt provinciale staten van Flevoland tot vergoeding van bij de IJsselmeervereniging in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.335,95 (zegge: dertienhonderdvijfendertig euro en vijfennegentig cent), waarvan € 1.280,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IV. gelast dat provinciale staten van Flevoland aan de IJsselmeervereniging het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 333,00 (zegge: driehonderddrieëndertig euro) vergoedt;

V. draagt provinciale staten van Flevoland op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat onderdeel II. van de beslissing wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Aldus vastgesteld door mr. J.A. Hagen, voorzitter, en mr. J. Kramer en mr. D.A. Verburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.S.S. Hupkes, griffier.

w.g. Hagen w.g. Hupkes
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 11 december 2019

635.

BIJLAGE

Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro)

Artikel 2.12.1. (begripsomschrijvingen)

1. In deze titel en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

IJsselmeergebied: gebied waarvan de geometrische plaatsbepaling is vastgelegd in het GML-bestand bij dit besluit en is verbeeld op kaart 6; nieuwe bebouwing: het oprichten van bouwwerken, anders dan het vervangen van bouwwerken door bouwwerken van gelijke omvang.

2. Deze titel is van toepassing op gronden binnen het IJsselmeergebied.

Artikel 2.12.2. (geen nieuwe bebouwing en landaanwinning in bestemmingsplan)

1. Een bestemmingsplan bevat geen bestemmingen die ten opzichte van het ten tijde van inwerkingtreding van deze titel geldende bestemmingsplan nieuwe bebouwing of landaanwinning mogelijk maken. Indien op het tijdstip van inwerkingtreding van deze titel geen bestemmingsplan geldt, maakt een bestemmingsplan geen nieuwe bebouwing of landaanwinning mogelijk.

2. Het eerste lid geldt niet voor nieuwe bebouwing of landaanwinning, die na 22 december 2009 in een bestemmingsplan zijn of worden mogelijk gemaakt met een totale oppervlakte per gemeente van ten hoogste:

[...]

f. 5 hectare voor niet in dit lid genoemde gemeenten ten behoeve van:

1°. natuurontwikkeling;

2°. andere bestemmingen dan natuurontwikkeling, aansluitend op de bestaande bebouwing.

3. Het eerste lid is niet van toepassing op overstroombare natuurontwikkeling en daarvoor benodigde beschermende waterstaatkundige constructies, projecten in het kader van dijk- of kustversterking en projecten van nationaal belang met betrekking tot windenergie.

Artikel 3.2 (ontheffingsbevoegdheid)

1. Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister die het aangaat, kan op aanvraag van burgemeester en wethouders of van gedeputeerde staten ontheffing verlenen van de bepalingen van hoofdstuk 2, indien de verwezenlijking van het gemeentelijk onderscheidenlijk provinciaal ruimtelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met die bepalingen te dienen nationale belangen.

Besluit ruimtelijke ordening

Artikel 1.1.1 van het Bro

In dit besluit en de hierop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

[...]

h. bestaand stedelijk gebied: bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur;

i. stedelijke ontwikkeling: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.

Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro

2. De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.

Wet natuurbescherming

Artikel 2.7

1. Een bestuursorgaan stelt een plan dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, uitsluitend vast indien is voldaan aan artikel 2.8, met uitzondering van het negende lid.

Artikel 2.8

1. Voor een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, of een project als bedoeld in artikel 2.7, derde lid, onderdeel a, maakt het bestuursorgaan, onderscheidenlijk de aanvrager van de vergunning, een passende beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied.

[...]

3. Het bestuursorgaan stelt het plan uitsluitend vast, en gedeputeerde staten verlenen voor het project, bedoeld in het eerste lid, uitsluitend een vergunning, indien uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan, onderscheidenlijk het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.

Inpassingsplan "Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland"

Artikel 1 Begrippen

1.24 golfbreker: een langs de kust of de oever gebouwde constructie om de kracht van golven en stroom te weerstaan of te absorberen om daarmee de wal tegen afkalving te beschermen en/of rustig water te verkrijgen;

Artikel 3 Bedrijventerrein

3.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Bedrijventerrein' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. bedrijvigheid in de categorieën 3.1 tot en met 5.1 van de bij deze regels als bijlage behorende Staat van bedrijfsactiviteiten, en ook;
- b. scheepsbouw en refit (modernisering en herinrichting, nieuwbouw, afbouw, reparatie en onderhoud);
- c. maritieme servicebedrijven, zoals speciaal transport over water, onderwaterwerken, bestrijding milieuvervuiling op water, onderwaterreparatie en bergingswerkzaamheden;
- d. innovatie en productontwikkeling (constructie, engineering en projectmanagement) ten behoeve van werkschepen, high end markt van jachten, binnenvaartschepen en vissersschepen;
- e. een kade voor het laden en lossen van grondstoffen, onderdelen en (half)fabricaten, uitsluitend ten behoeve van maritieme service bedrijven, zoals genoemd onder artikel 3.1 lid a tot en met d;
- f. afmeergelegenheden;
- g. gegraven dokken;
- h. een schuilhaven;

i. een bunkerstation, met als voorwaarde dat de 10-6 plaatsgebonden risicocontour binnen de inrichting dan wel op gronden met de bestemming 'Verkeer' of 'Water' is gelegen, alsmede een verantwoording van het groepsrisico is uitgevoerd;

j. complementaire horeca;

met de daarbij behorende:

k. wegen, straten en paden;

l. parkeervoorzieningen;

m. erven en terreinen;

n. kaden;

o. water;

p. voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding;

q. bedrijfsgebouwen;

r. bouwwerken, geen gebouwen zijnde, waaronder kranen en scheepsliften;

s. nutsvoorzieningen.

3.2 Bouwregels

3.2.1 Gebouwen

Voor het bouwen van gebouwen gelden de volgende regels:

a. gebouwen dienen binnen het bouwvlak te worden gebouwd;

b. de bouwhoogte van een gebouw bedraagt ten hoogste 24 m;

c. het bebouwingspercentage van een bouwperceel bedraagt ten hoogste 75%;

d. de afstand van gebouwen tot de zijdelingse bouwperceelsgrens dient ten minste 7,5 meter te bedragen.

3.3 Afwijken van de bouwregels

Mits geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de landschappelijke inpassingen en de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden, kan met een omgevingsvergunning worden afgeweken van:

a. het bepaalde in lid 3.2.1 onder b in die zin dat de bouwhoogte van een gebouw wordt vergroot tot ten hoogste 30 meter.

3.5 Specifieke gebruiksregels

b. De bruto oppervlakte van de gronden die worden gebruikt als bedrijventerrein zoals bedoeld in lid 3.1 mag ter plaatse van de aanduiding 'maximum oppervlakte (m²)' niet meer bedragen dan aangeduid, waarbij geldt dat overstroombare voorzieningen niet worden meegerekend;

c. Bedrijven die bij overstroming, wegens de aard van de aanwezige stoffen, milieuschade kunnen veroorzaken, zoals inrichtingen vallend onder het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO) mogen slechts worden opgericht, indien:

1. de begane grondvloer wordt gebouwd op een peil van minimaal 2,25 meter +NAP, dan wel;
2. wanneer een hiermee vergelijkbare bescherming tegen overstroming wordt bewerkstelligd.

Artikel 5 Water

5.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Water' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. water, waarbij de bescherming van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied IJsselmeer en het voorkómen van aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied, zoals nader omschreven in het aanwijzingsbesluit van het Natura 2000-gebied IJsselmeer leidend is;

b. vaarwegen;

(...)

g. maximaal 2 vaargeulen;

h. drijvende dokken, waarbij de afstand tot de kade van het bedrijventerrein niet meer mag bedragen dan 10 meter;

i. overstroombare voorzieningen om schepen te water te laten en uit het water te halen, aansluitend op het Bedrijventerrein;

met de daarbij behorende:

j. bouwwerken, geen gebouwen zijnde, waaronder overstroombare golfbrekers, afmeerplaatsen en keerwanden.

5.2 Bouwregels

5.2.1 Gebouwen

Op of in deze gronden mogen geen gebouwen worden gebouwd.

5.2.2 Bouwwerken, geen gebouwen zijnde

Voor het bouwen van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, gelden de volgende regels:

a. golfbrekers mogen uitsluitend worden gebouwd ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van water - golfbreker', waarbij geldt dat er sprake moet zijn van overstroombare golfbrekers;

b. de lengte van een golfbreker bedraagt ten minste 500 m;

c. de breedte van een golfbreker bedraagt ten minste 2 m;

d. de bouwhoogte van overige bouwwerken, geen gebouwen zijnde, bedraagt ten hoogste 3 m;