



Onderwerp

Uitspraak RvS MSNF Inpassingsplan

Kern mededeling:

Woensdag 21 september 2022 heeft de Raad van State uitspraak gedaan over het beroep van de IJsselmeervereniging tegen het in juni 2022 door Provinciale Staten vastgestelde Provinciaal Inpassingsplan Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland (MSNF).

Mededeling:

De Raad van State heeft in haar uitspraak besloten dat de Maritieme Servicehaven bij Urk er mag komen. Belangrijk punt voor de provincie in deze uitspraak is dat de motivering bij het onderdeel stikstof – de zogenaamde passende beoordeling – in stand is gebleven. Het eerdere inpassingsplan voor de servicehaven is door de Raad van State op het punt van stikstof in 2019 vernietigd.

Bijlagen

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de Woo (ja/nee aangeven)
Uitspraak Raad van State	3012736	Ja

Registratienummer

3012726

Datum

21 september 2022

Afdeling/Bureau

GE

Openbaarheid

Openbaar

Portefeuillehouder

Appelman, J.N.J.

Ter kennisname aan PS en
burgerleden

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:2752
Datum uitspraak	21 september 2022
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 30 juni 2021 hebben provinciale staten van Flevoland het inpassingsplan "Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland" vastgesteld. Het provinciaal inpassingsplan voorziet in een planologisch-juridisch kader voor de nieuwe buitendijkse haven bij Urk, genaamd de Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland (MSNF). De Afdeling heeft in de uitspraak van 11 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4192, het in 2017 vastgestelde besluit over de MSNF vernietigd. Naar aanleiding van die uitspraak van de Afdeling is het PIP en het milieueffectrapport aangepast en geactualiseerd. IJsselmeervereniging betoogt dat het nut en de noodzaak van de MSNF, waarin het plan voorziet, onvoldoende is gemotiveerd.

Volledige tekst

202105591/1/R1.

Datum uitspraak: 21 september 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

IJsselmeervereniging, gevestigd te Edam, gemeente Edam-Volendam,

appellante

en

provinciale staten van Flevoland,

verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 30 juni 2021 hebben provinciale staten het inpassingsplan "Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft IJsselmeervereniging beroep ingesteld.

Provinciale staten hebben een verweerschrift ingediend.

IJsselmeervereniging en provinciale staten hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 april 2022, waar IJsselmeervereniging, vertegenwoordigd door A. Wouda en M.W. Ter Steege, en provinciale staten, vertegenwoordigd door mr. H.J.M. Besselink, advocaat te Den Haag, H.J. Zegers, A.M. Mouissie, L.J.G. Koks, S.B.W. Hammink, R.T. Wilms, S.M. van der Vegt, L.H. Sakkers, M. Kolen, C. Schellingen, M.G. Hoksberg en A.H. Tuitert, de drie laatstgenoemden per videoverbinding, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Het provinciaal inpassingsplan (hierna: PIP) voorziet in een planologisch-juridisch kader voor de nieuwe buitendijkse haven bij Urk, genaamd de Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland (hierna: MSNF). De Afdeling heeft in de uitspraak van 11 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4192, het in 2017 vastgestelde besluit over de MSNF vernietigd. Naar aanleiding van die uitspraak van de Afdeling is het PIP en het milieueffectrapport (hierna: MER) aangepast en geactualiseerd.

Wettelijk kader

2. Relevante wettelijke bepalingen zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage is onderdeel van deze uitspraak.

Toetsingskader

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 op het standpunt hebben kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Beroep IJsselmeervereniging

Nut en noodzaak van de MSNF

4. IJsselmeervereniging betoogt dat het nut en de noodzaak van de MSNF, waarin het PIP voorziet, onvoldoende is gemotiveerd. Zij wijst er op dat het marktonderzoek, de quick scan marktmogelijkheden van Ecorys, inmiddels ruim vijf jaar oud is en dat bij het PIP geen rekening is gehouden met de ontwikkelingen nadien, zoals de gevolgen van klimaatverandering en de covid-pandemie. In de quick scan van Ecorys is volgens haar 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 landschap en de natuur van het IJsselmeergebied hadden provinciale staten niet tot de vaststelling van het PIP kunnen besluiten, aldus IJsselmeervereniging.

4.1. Provinciale staten hebben zich op het standpunt gesteld dat de wegtrekkende visserij de haven van Urk een nieuwe impuls heeft gegeven; de maritieme service sector kreeg alle ruimte voor ontwikkeling en dit heeft geleid tot een grote groei en opbouw van expertise van de bouw, reparatie en onderhoud van schepen. De huidige werkhaven heeft capaciteitsproblemen en er zijn te weinig mogelijkheden voor bedrijven om uit te breiden. Er is nauwelijks tot geen ruimte meer voor schepen om aan te leggen en om alle bedrijven te kunnen faciliteren. Om deze capaciteitsproblemen op te vangen is de ambitie om een nieuwe maritieme servicehaven ten zuiden van de kern van Urk te ontwikkelen waarvoor onderhavig inpassingsplan het planologisch-juridisch kader biedt.

De behoefte aan een nieuwe Maritieme Servicehaven die de mogelijkheid biedt tot uitbreiding van 'natte' activiteiten, waaronder scheepsbouw is volgens provinciale staten nog altijd actueel. Noordelijk Flevoland heeft van oudsher een krachtige economie, mede als gevolg van een sterk maritiem cluster rondom Urk en de visserijsector rondom het IJsselmeer. Tegelijkertijd is dit gebied hard getroffen door de "Brexite", het verbod op pulvisserij en de aanlandplicht en is er de noodzaak tot verduurzaming. Groei, verbreding en vernieuwing van het maritieme cluster rondom Urk zijn cruciaal om in de toekomst concurrentiekrachtig te blijven. Daarmee is een toekomstbestendig en duurzaam maritiem cluster een belangrijke pijler onder de welvaart op Urk en breder in Noordelijk Flevoland. Daarom hebben Rijk en regio (provincie Flevoland, gemeente Urk en Noordoostpolder) in 2019 de 'Regio Deal Noordelijk Flevoland' (zie bijlage) gesloten. Met de Regio Deal investeren Rijk en regio € 30 miljoen om een antwoord op deze uitdagingen te geven en zo het gebied krachtig en toekomstbestendig te maken door een impuls te geven op het snijvlak van economie, verduurzaming, innovatie, talentontwikkeling en fysieke leefomgeving. De ontwikkeling van de Servicehaven maakt onderdeel uit van deze afspraken om ook de noodzakelijke fysieke ruimte te bieden voor groei van het Maritieme Cluster op Urk. Dat hier grote behoefte aan is blijkt uit het feit dat de gehele Servicehaven direct na realisatie volledig is uitgegeven voor minimaal 80 jaar. Volgens provinciale staten is de sociaal-maatschappelijke noodzaak van de realisatie van de Servicehaven hiermee voldoende aangetoond.

4.2. In de uitspraak van 11 december 2019 heeft de Afdeling met betrekking tot de door de minister van Infrastructuur en Milieu (thans: de minister van Infrastructuur en Waterstaat) verleende ontheffing van 13 oktober 2016 op grond van artikel 3.2 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: Barro), voor de aanleg van de MSNF overwogen dat de minister zich op het standpunt heeft mogen stellen dat de verwezenlijking van het provinciaal ruimtelijk beleid zonder een ontheffing op grond 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 en daarbij het grote provinciale belang (kunnen voldoen aan marktvraag, voorkomen van wegtrekken van bedrijven, regionale impuls en dergelijke) bij de aanleg van de MSNF heeft betrokken.

Het door IJsselmeervereniging aangevoerde biedt onvoldoende grond voor een ander oordeel met betrekking tot het onderhavige PIP en het belang daarbij in de zin van nut en noodzaak van de MSNF. Dit geldt ook voor de stelling van IJsselmeer vereniging, dat mede vanwege de klimaatverandering een combinatie had moeten worden gezocht met andere geplande of inmiddels gerealiseerde havens, zoals bij Kampen en Lelystad. Uit de onderzoeken, de achtergrond bij de Regio Deal en de uitgifte van alle gronden zodra de

MSNG gereed is blijkt immers dat sprake is van een actueel regionaal belang, waarbij de klimaat- en milieuaspecten van de ontwikkeling separaat dienen te worden afgewogen. Dat zal hierna bij de daaraan gerelateerde gronden van de IJsselmeervereniging worden besproken.

Voor zover IJsselmeervereniging wijst op de covidpandemie volgt daaruit niet dat provinciale staten zich niet op het standpunt kunnen stellen dat er behoefte is aan de haven en daarmee nationale en provinciale belangen zijn gediend. Provinciale staten hebben zich op het standpunt gesteld dat uit jurisprudentie van de Afdeling, zoals bijvoorbeeld de uitspraak van 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1666 (onder 6.4), volgt dat gevolgen van een crisis pas kunnen en hoeven te worden meegenomen in een behoefte-onderzoek als de mogelijke structurele gevolgen voldoende duidelijk zijn. Provinciale staten hebben er op gewezen dat corona pas sinds maart 2020 speelt en de structurele gevolgen ten tijde van het vaststellen van het Inpassingsplan op 30 juni 2021 niet duidelijk waren. Gelet op het gegeven dat de planperiode zich uitstrekt over een periode van 10 jaar doen de mogelijke gevolgen van de coronacrisis niet af aan de conclusie uit het behoefteonderzoek, dat in het kader van het Inpassingsplan in 2020 is uitgevoerd. Tijdens de voorbereiding zijn bovendien, zoals hiervoor genoemd, al langdurige afspraken over de uitgifte van gronden gemaakt met toekomstige gebruikers voor het volledige haventerrein.

Het betoog slaagt niet.

Duurzaamheid

5. IJsselmeervereniging betoogt dat in het PIP maatregelen ontbreken 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. 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, aldus de IJsselmeervereniging.

5.1. Het door IJsselmeervereniging aangevoerde biedt geen grond voor het oordeel dat het PIP ten aanzien van het aspecten mitigatie van de klimaatverandering en duurzaamheid gebrekkig is.

Provinciale staten hebben zich op het standpunt gesteld dat in het PIP op zichzelf geen regels met betrekking tot duurzaamheid zijn opgenomen, omdat in een inpassingsplan alleen regels kunnen worden opgenomen met een ruimtelijke relevantie. Er is daarom volgens hen wettelijk gezien geen mogelijkheid voor het opnemen van milieueisen zoals maximale uitstoot van CO₂ en andere broeikasgassen. Een duurzame realisatie van de Servicehaven wordt gestimuleerd door de wijze van aanbesteding. Provinciale staten hebben er met betrekking tot het voorkomen van toename van de uitstoot van CO₂ (en equivalenten) op gewezen dat in het PIP voor de Servicehaven ten opzichte van het vorige plan het bunkerstation is geschrapt en de Servicehaven geen aansluiting op het aardgasnetwerk krijgt. Voor de warmtevoorziening wordt onderzocht welke duurzame oplossing het meest geschikt is in relatie tot de kansen die de omgeving biedt. Hierbij wordt onder andere gekeken naar restwarmte van visverwerkende bedrijven of warmte van het IJsselmeer. Daarbij verwijzen provinciale staten naar een rapport "Energievoorziening Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland" van Enodes van 1 september 2021. Provinciale staten hebben er verder op gewezen dat verduurzaming en innovatie een integraal onderdeel van de Regio Deal is. Afgesproken is dat partijen verkennen hoe het nieuwe bedrijventerrein zo duurzaam mogelijk gerealiseerd kan worden. In het kader van de klimaatdoelstellingen draagt het duurzame

bedrijventerrein bij aan het terugdringen van de CO₂-uitstoot van bedrijven. Daarnaast is er een provinciale subsidieregeling Innovatie Maritiem Cluster Urk. Deze regeling stimuleert verschillende markten of onderzoek gedreven duurzame en innovatieve projecten binnen thema's zoals Winnen op Zee, Smart Industry, Schone schepen en Slim & Veilig varen. Voorbeelden waar dit soort projecten zich op richten zijn CO₂-neutraal varen, scheepsautomatisering in combinatie met opleidingsplekken en een kennisuitwisselingsplatform. In het kader van klimaatverandering en buitendijkse veiligheid geldt dat bij het plan rekening is gehouden met het overstromingsrisico. In dat kader is in het Inpassingsplan in de planregels opgenomen dat 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) slechts mogen worden opgericht, indien:

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

Op basis hiervan wordt aan de norm van de kans op een overstroming van 1/3.000 voldaan. Deze norm is volgens het Besluit risico's zware ongevallen toegestaan. Voor de rest van de Servicehaven wordt uitgegaan van een aanleghoogte van ten minste NAP + 1,5 m. Dit wordt door provinciale staten acceptabel geacht. Het terrein blijft in geval van overstroming goed bereikbaar voor hulpdiensten, omdat de toekomstige ontsluitingsweg op NAP + 2,5 m ligt.

IJsselmeervereniging heeft niets aangevoerd ter weerlegging van hetgeen provinciale staten naar voren hebben gebracht met betrekking tot de mitigatie van de klimaatverandering en duurzaamheid, anders dan dat dit niet door middel van regels in het PIP is gewaarborgd. Provinciale staten hebben zich terecht op het standpunt gesteld dat voor wat betreft het overstromingsrisico planregels zijn opgenomen en voor het overige een wettelijke grondslag voor het opnemen van dergelijke regels ontbreekt.

Het betoog slaagt niet.

Nationale Omgevingsvisie

6. IJsselmeervereniging betoogt dat in de toelichting bij het PIP en in de Nota van beantwoording op het ontwerpplan er ten onrechte van uit is gegaan dat de Nationale Omgevingsvisie nog niet in werking is getreden of nog niet in uitvoering zou zijn, waardoor een volledige toetsing aan dit rijksbeleid achterwege is gebleven. De Nationale Omgevingsvisie is vastgesteld op 11 september 2020. Tot de invoering van de Omgevingswet is de Nationale Omgevingsvisie een structuurvisie op grond van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: 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. Het PIP voldoet niet aan de eisen van de Nationale Omgevingsvisie 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 Nationale Omgevingsvisie, aldus IJsselmeervereniging.

6.1. Provinciale staten hebben uiteengezet dat de Nationale Omgevingsvisie is beschouwd in paragraaf 3.1.1 van de toelichting van het PIP. Ten tijde van het vaststellen van het PIP was de Nationale Omgevingsvisie nog niet in werking getreden, daarom is volgens provinciale staten ook aan de SVIR getoetst. Inmiddels is de Nationale Omgevingsvisie van kracht. Deze geldt nu als structuurvisie in de zin van de Wro. Zodra de Omgevingswet van kracht wordt,

geldt het als omgevingsvisie in de zin van de Omgevingswet. Het gaat echter volgens provinciale staten te ver om het PIP te 'toetsen' aan de Nationale Omgevingsvisie. De Nationale Omgevingsvisie is namelijk zelfbindend voor degene die het heeft vastgesteld: het Rijk. Andere overheden moeten wel rekening houden met de Nationale Omgevingsvisie. Dat houdt in dat in de toelichting moet worden aangegeven hoe met de - voor de Servicehaven - relevante onderdelen van de Nationale Omgevingsvisie rekening is gehouden. In de toelichting van het PIP is daar invulling aan gegeven.

IJsselmeervereniging heeft zich, in reactie hierop, op het standpunt gesteld, onder verwijzing naar de brief van 11 september 2021 van de minister van Binnenlandse Zaken (BZK, mede namens de andere betrokken ministers en staatssecretarissen aan de Staten-Generaal, dat de Nationale Omgevingsvisie eerder is vastgesteld en in uitvoering genomen dan de datum van 30 juni 2021, waarop het PIP is vastgesteld. Het deel van de toelichting bij het PIP dat gaat over de SVIR is volgens IJsselmeervereniging dus niet relevant. IJsselmeervereniging gaat echter niet inhoudelijk in op hetgeen in de toelichting is vermeld over de, voor de MSNF relevante onderdelen van de, Nationale Omgevingsvisie en hoe daar rekening mee is gehouden. Het door IJsselmeervereniging aangevoerde biedt dan ook, daargelaten het antwoord op de vraag wanneer de Nationale Omgevingsvisie exact is vastgesteld en in werking is getreden, geen grond voor het oordeel dat het PIP daarmee in strijd is.

Het betoog slaagt niet.

Landschappelijke inpassing

7. IJsselmeervereniging betoogt dat het landschap van het IJsselmeergebied door dit plan onaanvaardbaar wordt aangetast. De landschapsanalyse is verouderd, nu deze dateert uit 2016. In de toelichting op het plan is slechts een beperkte analyse van de landschapseffecten opgenomen. De hoogte van de bebouwing inclusief alle afwijkingsmogelijkheden 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 circa 18,5 m boven het waterpeil. Dat de perceelbreedte beperkt is tot 200 m lost die mogelijke massaliteit onvoldoende op. Bovendien is de maximale perceelbreedte alleen vermeld op pagina's 98 en 107 van de toelichting en ontbreekt dit maximum in de regels. 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, aldus IJsselmeervereniging.

7.1. Provinciale staten hebben zich op het standpunt gesteld dat van een onaanvaardbare aantasting van de landschappelijke waarden van het IJsselmeergebied geen sprake is. Kenmerkend is de openheid en grootschaligheid van het wateroppervlak van het IJsselmeer. Door de MSNF parallel aan de bestaande dijk te realiseren wordt deze openheid geborgd en worden bestaande zichtlijnen vanaf de Ketelbrug over het IJsselmeer en op het voormalig eiland Urk niet doorbroken. De Landschapsanalyse is uitgevoerd in 2016. In die tijd was er nog geen sprake van een bestemmingsplan voor de realisatie van het binnendijkse bedrijventerrein Port of Urk. In de Landschapsanalyse is daarom uitgegaan van de ervaring en beleving van het polderlandschap van de Noordoostpolder, dat nog vrijwel leeg is van bebouwing. Op basis daarvan is de ervaring van de weidse ruimte in het halfopen polderlandschap met verre zichtlijnen en boerenerven als groene eilanden als kernkwaliteit

benoemd. Uitgangspunt voor een goede landschappelijke inpassing van de Servicehaven was (onder meer) het behoud van doorzichten naar de polder en naar het IJsselmeer. Op basis van die landschapsanalyse zijn er planregels opgenomen in het Inpassingsplan voor wat betreft:

- de maximale hoogte van bebouwing;
- een minimale afstand tussen gebouwen ten opzichte van de zijdelingse perceelsgrens (ten minste 7,5 m). In die 7,5 m zone is ook buitenopslag niet toegestaan. Dit is geborgd in artikel 4.5 sub a onder 5;
- daarnaast is in voorliggend Inpassingsplan een maximale breedte van bouwpercelen (200 m) opgenomen (artikel 4.5 sub b), om de doorzichten te borgen. De maximale breedte van een perceel is daarmee in tegenstelling tot wat IJsselmeervereniging stelt, wel degelijk geborgd in de planregels, aldus provinciale staten.

Nu recent het bestemmingsplan voor Port of Urk onherroepelijk is geworden, wordt op het terrein ten oosten van de Servicehaven het halfopen polder landschap getransformeerd naar een bedrijventerrein waar bedrijfsgebouwen van 20 tot 25 m hoog zijn toegestaan. Vanwege deze verandering van het achterliggende landschap van de Servicehaven zijn er in de planregels afwijkmogelijkheden opgenomen die het mogelijk maken een kortere afstand tot de zijdelingse perceelsgrens aan te houden of een breder bouwperceel toe te staan. In het kader van die afwijkmogelijkheid (via een binnenplanse omgevingsvergunning) dient te worden gemotiveerd dat dit landschappelijk inpasbaar is. Provinciale staten merken hierbij op dat bij recht de maximale bouwhoogte van gebouwen op het haventerrein en gebouwen en overkappingen in of op het water 24 m en van kranen en scheepsliften 45 m bedraagt. Slechts onder de voorwaarde dat er geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de landschappelijke inpassing en de gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden, kan met een omgevingsvergunning van de maximale bouwhoogte voor gebouwen en overkappingen worden afgeweken tot een hoogte van maximaal 30 m.

Provinciale staten hebben zich voorts op het standpunt gesteld dat in de toelichting van het PIP in paragraaf 5.10 is getoetst aan de zogenaamde '10 Gouden Regels voor Omgevingskwaliteit' die als handreiking dienen voor ruimtelijke ingrepen in het IJsselmeergebied. Uit de toets volgt dat de 10 gouden regels zijn meegenomen in de uitgevoerde Landschapsanalyse. Om zo min mogelijk invloed op het aanzicht vanaf de Ketelbrug richting Urk te hebben, is op basis van de Landschapsanalyse bij het MER ervoor gekozen om de MSNF parallel aan de dijk te realiseren. Er wordt rekening gehouden met de zichtlijnen over het IJsselmeer en het historisch silhouet van het voormalig eiland Urk wordt gerespecteerd. Het historisch dijktracé blijft ook onaantast. Uit de visualisaties van de Landschapsanalyse blijkt dat de MSNF vanaf de Ketelbrug past in de maat en schaal van het landschap. Vanaf Urk is de MSNF alleen zichtbaar vanaf de uitkijktoren op de strekdam.

De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed is voorts om advies gevraagd over de concept Landschapsanalyse. Zij geven in hun advies aan dat het initiatief op geruime zichtafstand ligt van de historische bebouwing die kenmerkend is door de verhoogde ligging op de keileembult.

7.2. In de uitspraak van 11 december 2019 heeft de Afdeling met betrekking tot de vorige versie van het PIP overwogen dat het betoog van IJsselmeervereniging dat het PIP, gelet op de bouwhoogte en de breedte van de bebouwing, leidt tot een (onaanvaardbare) aantasting van de openheid van het IJsselmeergebied en het karakteristieke silhouet van Urk niet slaagt. Het door IJsselmeervereniging in deze procedure aangevoerde biedt geen grond voor een

ander oordeel over de landschappelijke inpasbaarheid dan in de uitspraak van 11 december 2019. Daartoe overweegt de Afdeling als volgt.

Het onderhavige PIP is qua bouwmogelijkheden vergelijkbaar met de vorige versie en biedt niet meer directe bouwmogelijkheden. Provinciale staten hebben er met betrekking tot de bouwhoogte op gewezen dat slechts onder de voorwaarde dat er geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de landschappelijke inpassing en de gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden, met een omgevingsvergunning van de maximale bouwhoogte voor gebouwen en overkappingen kan worden afgeweken tot een hoogte van maximaal 30 m. Bij het verlenen van omgevingsvergunning vindt dus een nadere toets met betrekking tot de landschappelijke inpassing plaats. Wat betreft de breedte van een bouwperceel heeft de Afdeling in de uitspraak van 11 december 2019 over de in de eerdere versie van het PIP voorziene breedte van de bebouwing, die groter was dan die in het voorliggende PIP, geoordeeld dat provinciale staten deze, mede gelet op de aard van de ontwikkeling, passend bij de omgeving en de bestaande bouwhoogte van 12 m ter plaatse van het bedrijventerrein Zwolsehoek hebben kunnen achten. Het door IJsselmeervereniging aangevoerde biedt geen grond voor een ander oordeel met betrekking tot het PIP dat nu voorligt.

Voor zover IJsselmeervereniging betwist dat is getoetst aan de 10 gouden regels is dit feitelijk onjuist, nu in de toelichting van het PIP op alle 10 gouden regels afzonderlijk is ingegaan en het PIP daarmee niet in strijd is geacht. Haar stelling dat het PIP in strijd is met regel 3 "respecteer de opeenvolging van baaien en kapen" en regel 4 "Koester het verschil tussen strak en grillig" is voorts niet nader onderbouwd.

Het betoog slaagt niet.

Natuurnetwerk Nederland

8. IJsselmeervereniging betoogt dat het PIP er ten onrechte van uitgaat dat het IJsselmeer geen deel uitmaakt van het Natuurnetwerk Nederland (hierna: NNN). Mede daardoor ontbreekt ook een toetsing in het plan aan de wezenlijke kenmerken en waarden van dat netwerk.

8.1. Provinciale staten hebben uiteengezet dat in het Barro de aanwijzing van het NNN is geregeld, evenals het instellen van een planologisch beschermingsregime voor deze gebieden. De wateren genoemd in artikel 2.10.1, tweede lid, van het Barro, waaronder het IJsselmeer, vallen volgens provinciale staten niet onder het bereik van titel 2.10. Provincies hoeven deze wateren niet aan te wijzen als NNN, maar ze maken ingevolge de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) wel onderdeel uit van het NNN. Op deze wateren is het planologische beschermingsregime uit het Barro echter niet van toepassing, zo is vermeld in de memorie van toelichting op het Barro. De betreffende wateren vallen onder de werking van de Habitatrichtlijn en/of de Vogelrichtlijn en zijn grotendeels aangewezen als Natura 2000-gebied. Het IJsselmeer is als Natura 2000-gebied aangewezen in het kader van zowel de Habitatrichtlijn als de Vogelrichtlijn. Het beschermingsregime uit de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) ten aanzien van gebiedsbescherming is onverkort op dit gebied van toepassing. In dat kader is reeds getoetst of sprake kan zijn van een significante aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied. Uit de passende beoordeling en de Passende Beoordeling Stikstof blijkt dat een significante aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied niet aan de orde is, aldus provinciale staten.

IJsselmeervereniging betwist niet dat het planologische beschermingsregime uit het Barro niet van toepassing is op onder meer het IJsselmeer. Het IJsselmeer is als Natura 2000-gebied aangewezen in het kader van zowel de Habitatrichtlijn als de Vogelrichtlijn en valt

onder de werking daarvan. Hier zijn provinciale staten in het besluit van 30 juni 2021 op ingegaan en daartegen zijn afzonderlijke gronden door IJsselmeervereniging aangevoerd die hierna zullen worden besproken. IJsselmeervereniging heeft niet onderbouwd in welk opzicht de motivering van provinciale staten gebrekkig is met betrekking tot het NNN. Er is dan ook geen grond voor het oordeel dat het PIP met betrekking tot het NNN in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Het betoog slaagt niet.

Strijd Barro en ontheffing

9. IJsselmeervereniging betoogt dat de dammen, anders dan provinciale staten stellen, geen onderdeel uitmaken van de primaire waterkering, de Zuidermeerdijk, waardoor die dammen niet voldoen aan de uitzondering van artikel 2.12, derde lid, van het Barro. Aangezien die dammen evenmin overstroombare natuur zijn doordat de hoogte van de dammen 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 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. IJsselmeervereniging betoogt verder dat de Zuidermeerdijk een primaire waterkering is, waarop zowel artikel 5.4 als artikel 5.5 tot en met 5.14 (projectprocedure voor waterstaatswerken) van de Waterwet van toepassing zijn en dat voor wijziging van een primaire waterkering een projectplan is vereist en dat, anders dan provinciale staten menen, niet kan met aanpassing van de leggers.

9.1. Provinciale staten hebben gewezen op de bestuursovereenkomst van 19 juli 2017. Onder andere uit de overwegingen onder punt q blijkt dat het waterschap bij besluit van 11 juli 2017 de intentie heeft uitgesproken de ter plaatse aanwezige golfbrekers aan te wijzen als onderdeel van de primaire kering. De afspraken hierover zijn verder uitgewerkt in artikel 6 van deze bestuursovereenkomst. In artikel 6, sub 4, is vastgelegd dat Rijkswaterstaat en het Waterschap na oplevering van de Servicehaven de leggers aanpassen op de nieuwe situatie. Provinciale staten hebben zich op het standpunt kunnen stellen dat daarmee de golfbrekers voldoen aan de uitzonderingscriteria van het Barro, als bedoeld in artikel 2.12, derde lid, en de oppervlakte van de golfbrekers niet hoeft te worden meegenomen bij het bepalen van de oppervlakte van landaanwinning.

Anders dan IJsselmeervereniging betoogt is, ingevolge artikel 5.4 zesde lid, van de Waterwet voorts geen projectplan nodig voor de wijziging van de Zuidermeerdijk.

Het betoog slaagt niet.

Oppervlakte steigers, dokken en scheepsliften

10. IJsselmeervereniging betoogt dat artikel 7.2.2 van de planregels onduidelijk is. Zij wijst er op dat met de ontheffing van het Barro voor maximaal 3 ha steigers, dokken en scheepsliften kunnen worden gerealiseerd. Artikel 7.2.2 van de regels geeft de mogelijkheid om die te bouwen met ieder een maximale lengte van 60 m aan de westelijke kade. Onduidelijk is volgens IJsselmeervereniging echter 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 iets zuidelijker dan zuidwest. De regels maken daardoor onvoldoende duidelijk wat met de

westelijke kade wordt bedoeld en zijn multi-interpretabel.

10.1. Provinciale staten hebben toegelicht dat in artikel 7.2.2. sub c, d en e, van de planregels is bepaald dat scheepsliften, steigers en dokken uitsluitend aan de westelijke kade mogen worden gerealiseerd. Op basis van de geprojecteerde ligging van de haven is de term "westelijke kade" volgens hen duidelijk, namelijk de lange kade met west-zuidwestelijke oriëntatie die richting het IJsselmeer is gekeerd. De korte zijden van de haven betreffen de noordelijke kade en de zuidelijke kade en kunnen niet als westelijke kade worden uitgelegd, aldus provinciale staten.

Voor het oordeel dat in plaats van de westelijke kade in artikel 7.2.2, sub c, d en e zuidwestelijke kade had moeten worden opgenomen omdat dit duidelijker is, zoals IJsselmeervereniging betoogt, bestaat geen grond. Het door IJsselmeervereniging aangevoerde biedt, mede gelet op de toelichting van provinciale staten in hoger beroep en ter zitting, geen grond voor het oordeel dat artikel 7.2.2, onder c, d en e, van de planregels onduidelijk en in strijd met het beginsel van rechtszekerheid is.

Het betoog slaagt niet.

MER

11. IJsselmeervereniging betoogt dat, nu inmiddels het bestemmingsplan "Port of Urk" is vastgesteld, op dit moment alleen de daaruit volgende 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 ten onrechte 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 hadden provinciale staten voor deze locatie moeten kiezen. In ieder geval blijkt uit de motivering onvoldoende waarom locatie C de voorkeur heeft gekregen.

11.1. Provinciale staten hebben in beroep aangegeven dat het standpunt van IJsselmeervereniging dat alleen de situatie in het bestemmingsplan "Port of Urk" nog van belang is, juist is. Het bestemmingsplan en het PIP voor de Servicehaven waren gelijktijdig in procedure gebracht waardoor het onduidelijk was welk plan als eerste vastgesteld zou worden. Op advies van de Commissie m.e.r. over reikwijdte en detailniveau van het te actualiseren milieueffectrapport d.d. 9 juli 2020 is, omdat beide projecten aan elkaar grenzen en besluitvorming parallel plaatsvond, in het MER zowel het scenario met als het scenario zonder realisatie van Port of Urk onderzocht om ook de cumulatieve effecten van beide projecten in beeld te kunnen brengen. Voor zover IJsselmeervereniging van mening is dat net als in het MER uit 2016 de onderzochte alternatieven voor deze haven te beperkt onderzocht zijn, hebben provinciale staten zich op het standpunt gesteld dat alleen locaties in de nabijheid van Urk zijn onderzocht omdat het merendeels Urker bedrijven zijn die op deze locatie hun bedrijfsactiviteiten verder willen uitbouwen. Daarbij is tevens aansluiting gezocht bij het maritieme cluster op Urk om optimaal gebruik te kunnen maken van de kansen van de locatie en de ligging grenzend aan het in ontwikkeling zijnde binnendijkse bedrijventerrein Port of Urk, dat ruimte biedt aan de autonome groei van onder meer het visserijcluster en het maritieme cluster. Locatie C heeft ten opzichte van de situatie in 2016 nu nog meer de voorkeur, omdat ter hoogte van deze locatie binnendijks door de gemeente Urk het bedrijventerrein Port of Urk wordt ontwikkeld. Dit bedrijventerrein biedt ruimte voor bedrijven in de maritieme sector en heeft een duidelijke synergie met de Servicehaven. Ook kan de

ontsluiting van de Servicehaven over het binnendijkse bedrijventerrein plaatsvinden. Daarmee sluit deze locatie uitstekend aan op het binnendijkse bedrijventerrein Port of Urk, zowel qua infrastructuur als programma, aldus provinciale staten. IJsselmeervereniging heeft niets ter weerlegging van het voorgaande aangevoerd.

Het door IJsselmeervereniging aangevoerde biedt geen grond voor het oordeel dat het MER ten aanzien van de relatie met het bestemmingsplan "Port of Urk" dan wel de gekozen locatie onvoldoende is gemotiveerd.

Het betoog slaagt niet.

Natura 2000

12. Uit artikel 2.8 van de Wnb, in samenhang gelezen met artikel 2.7 van de Wnb, volgt dat een passende beoordeling moet worden gemaakt als een plan of een project significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.

13. 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, de grote zaagbek, het nonnetje, de dwergmeeuw, de zwarte stern, de visdief, de wilde eend en de kraakeend en is tevens aangewezen ter uitvoering van de Habitatrichtlijn voor onder meer de meervleermuis.

14. Provinciale staten hebben zich op het standpunt gesteld dat met de door Antea Group opgestelde passende beoordeling "PIP en MER Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland" van 23 februari 2021 en de door Sweco opgestelde passende beoordeling "stikstofdepositie Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland (MSNF) op Natura 2000-gebieden" van 23 februari 2021 de zekerheid is verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied "IJsselmeer" en de andere Natura 2000-gebieden die in de passende beoordeling zijn betrokken niet zal aantasten.

Natura 2000: stikstofdepositie

15. In de passende beoordeling van Sweco van 23 februari 2021 zijn de gevolgen van het project voor stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden in de volgende Natura 2000-gebieden berekend: Weerribben, De Wieden, Rottige Meenthe & Brandemeer, Rijntakken, Drents-Friese Wold & Leggelderveld, Holtingerveld, Veluwe, Zwarte Meer, Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht, Dwingelderveld, Olde Maten & Veerslootslanden, Wijnjeterper Schar, Fochteloërveen, Alde Feanen, Bakkeveense Duinen, Van Oordt's Mersken, Mantingerzand, Norgerholt, Vecht- en Beneden-Reggegebied, Mantingerbos, Witterveld, Drentsche Aa-gebied, Elperstroomgebied en Drouwenerzand.

De berekeningen zijn uitgevoerd voor de aanleg- en gebruiksfase van het project. Bij de beoordeling van de vraag of een toename van de stikstofdepositie leidt tot significante effecten en in het verlengde daarvan tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden, is per habitatype gekeken naar de omvang van de toename, de kritische depositiewaarde (hierna: KDW), de instandhoudingsdoelen, het aanwezige areaal en de kwaliteit daarvan en de specifieke milieukenmerken.

In de passende beoordeling is geconcludeerd dat het voorgenomen plan voor de aanleg en het gebruik van de MSNF niet leidt tot een zodanige toename aan stikstofdepositie dat hierdoor sprake is van significante gevolgen voor de kwaliteit van kwalificerende habitattypen en/of leefgebieden van soorten waarvoor Natura 2000-gebieden zijn aangewezen. Voor een

deel van de habitattypen en/of leefgebieden van soorten geldt dat de KDW niet wordt overschreden door de achtergronddepositie. Voor een ander deel van de habitattypen en/of leefgebieden van soorten geldt dat uit de meest recente gebiedsanalyses blijkt dat de kwaliteit van de betreffende habitattypen en/of leefgebieden van soorten goed is, ondanks een overschrijding van de KDW. Stikstofdepositie vormt daardoor geen knelpunt voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen. Voor een aantal habitattypen en leefgebieden binnen de in voorliggende passende beoordeling besproken Natura 2000-gebieden geldt dat de KDW wordt overschreden, de kwaliteit momenteel niet goed is en stikstofdepositie in beginsel een knelpunt vormt voor de kwaliteit van het betreffende habitatype en/of leefgebied. Ten aanzien van deze habitattypen en leefgebieden is gekeken of het berekende projecteffect zodanig groot is dat hierdoor merkbare significante gevolgen voor de kwaliteit van het betreffende habitatype of kwalificerende soort(en) binnen een leefgebied kan hebben. Uit de ecologische analyse blijkt dat dit niet het geval is. Het berekende maximale projecteffect is volgens de passende beoordeling verwaarloosbaar (maximaal 0,02 N/ha/jr). Ecologisch gezien zijn er geen aantoonbare verschillen in de kwaliteit van de betreffende habitattypen. Er is in de betreffende Natura 2000-gebieden geen sprake van zodanige omstandigheden dat een verwaarloosbare toename aan stikstofdepositie in de range van 0-0,02 mol N/ha/jr alsnog zou kunnen leiden tot in ecologische zin aantoonbare significante gevolgen voor de kwaliteit van het habitatype en/of leefgebied. Het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van de betreffende habitattypen en leefgebieden van soorten wordt, ondanks de verwaarloosbare toename aan stikstofdepositie, nog steeds mogelijk geacht. In de passende beoordeling is geconcludeerd dat het voorgenomen plan, ook in combinatie met andere projecten, niet zal leiden tot significante gevolgen voor de kwaliteit van habitattypen en/of kwalificerende soorten van leefgebieden binnen de in voorliggende passende beoordeling besproken Natura 2000-gebieden.

16. IJsselmeervereniging betoogt dat de berekeningen van de stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuurgebieden in de notitie van Sweco van 23 februari 2021 tekortkomingen vertonen en verwijst ter onderbouwing daarvan onder meer naar het rapport van AT-KB/Buro Bakker "Second Opinion Toetsingen Maritieme Servicehaven Urk" van 13 januari 2022, waarin de passende beoordeling en de natuuronderzoeken zijn beoordeeld.

De emissies tijdens de aanlegfase zijn volgens IJsselmeervereniging onderschat door een te laag volume voor de dammen, een te laag soortelijk gewicht en volume voor de steenstortingen en onvoldoende detaillering van de aanleg. 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 haven terrein wordt ontworpen voor zeer specifieke branches (waaronder scheepsbouw), met een hogere emissie dan gemiddeld. De hoeveelheid verkeer tijdens de gebruiksfase is niet worst-case en dus een onderschatting (overigens ontbreekt een onderbouwing van deze cijfers).

IJsselmeervereniging voert verder aan dat geen rekening is gehouden met een mogelijke overlap tussen de inrichtingsfase, bouwfase en gebruiksfase.

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

Bij de cumulatieve effecten ontbreken verder relevante vergunningen, zoals bijvoorbeeld die voor 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 Aeries.

De effectbeoordeling stikstofdepositie kenmerkt zich verder als zeer generiek en de niet nader gemotiveerde conclusie dat het projecteffect zeer klein is en om die reden niet significant is. Dit gaat voorbij aan de gebiedsspecifieke kenmerken

IJsselmeervereniging voert verder aan dat ondanks bovengenoemde onderschattingen, ontbrekende emissies en onjuiste uitgangspunten, de door Sweco berekende depositie meer dan 0,00 mol/ha is op relevante overbelaste habitat en leefgebieden van soorten waar de KDW reeds wordt overschreden. In het rapport van Buro Bakker is specifiek ingegaan op habitattypen H7140B en H4010B in Natura 2000-gebied Weerribben en het habitatype H9120 in Natura 2000-gebied Mantingerbos. Gelet op voorgaande omstandigheden 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. Volgens IJsselmeervereniging veroorzaken alle kleine beetjes samen 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, aldus IJsselmeervereniging.

16.1. Provinciale staten hebben het rapport van AT-KB/Buro Bakker van 13 januari 2022 voorgelegd aan Sweco, die daarop heeft gereageerd in het rapport van 4 februari 2022.

16.2. Het door IJsselmeervereniging aangevoerde biedt naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende grond voor het oordeel dat 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 en onvoldoende detaillering van de aanleg. Daarbij neemt de Afdeling het volgende in aanmerking.

Provinciale staten hebben gewezen op de omstandigheid dat voor de aanlegfase en bouwphase sinds 1 juli 2021 conform artikel 2.9a van de Wnb en artikel 2.5 Besluit natuurbescherming de vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht (onderdeel van de Wet stikstof reductie en natuurherstel) geldt. Voorts is er op gewezen dat een initiatiefnemer conform artikel 7.19a van het Besluit bouwwerken leefomgeving ook de verplichting heeft om de stikstofemissie van de bouw- en infrawerkzaamheden te beperken. De partiële vrijstelling ligt evenwel niet aan het bestreden besluit tot vaststelling van het PIP ten grondslag. Volledigheidshalve zijn provinciale staten ook ingegaan op de stikstofeffecten van de aanlegfase en bouwphase. De Afdeling zal dat standpunt van provinciale staten beoordelen, nu de partiële vrijstelling voor de aanleg en bouw niet aan het bestreden besluit ten grondslag ligt. Provinciale staten hebben toegelicht dat het volume voor de golfbreker is bepaald op basis van de lengte van de golfbreker (=1.345 m) maal het oppervlak van de doorsnede (143,5 m²). Hierbij is rekening gehouden met een lengte die langer is dan de geplande kade en een volwaardige golfbreker en niet met een minimale variant of een drijvende golfbreker. Provinciale staten heeft zich in het verweerschrift met verwijzing naar meerdere bronnen op het standpunt gesteld dat het gekozen soortelijk gewicht voor stortsteen en zand juist zijn gekozen. Voor het stortsteen is uitgegaan van het kental van los gestorte stortsteen. Dit omdat het niet om massieve blokken steen gaat, maar om brokken

steen. In één kuub stortsteen zit daardoor veel lucht. IJsselmeervereniging heeft het voorgaande niet voldoende concreet weerlegd.

Voor zover IJsselmeervereniging stelt dat de bouwfase niet worst-case is berekend, omdat niet is uitgegaan van de maximale mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt aan bouwvolume (hoogtes en m2) en de emissies voor de bouw van kranen en dergelijke ontbreken, geldt dat provinciale staten bij het bepalen van de emissies van de mobiele werktuigen voor de bouwfase niet is uitgegaan van het bouwvolume, maar van het oppervlak netto uitgeefbaar terrein. In hetgeen IJsselmeervereniging heeft aangevoerd blijkt niet dat dit uitgangspunt onjuist is. Uit bijlage 1 van de Passende Beoordeling stikstofdepositie MSNF op Natura 2000-gebieden blijkt voorts dat de emissies van mobiele kranen en hoogwerkers (en andere mobiele werktuigen) ook zijn meegenomen. Hierbij is uitgegaan van een inzet van 5.280 uur mobiele kranen en 5.280 uur voor hoogwerkers. Aangezien wordt uitgegaan van een totale bouwduur van 330 dagen, is de inzet voor beide werktuigen afzonderlijk 16 uur per dag. Dit is een niet onrealistisch uitgangspunt. Voor de bouwfase is uitgegaan van een bouwtijd van 330 dagen, terwijl in werkelijkheid een jaar zo'n 220 werkdagen bevat. Toch is voor de bouwfase gerekend alsof alle werkzaamheden binnen één jaar worden uitgevoerd en is met 10% onvoorziene emissies gemodelleerd. Dit betekent dat voor de bouwfase een realistische inschatting is gemaakt, waarbij waar mogelijk worst case uitgangspunten zijn gehanteerd (Stage-klassen, één uitvoeringsjaar, 10% onvoorzien). IJsselmeervereniging heeft het voorgaande niet voldoende concreet weerlegd.

Er is voorts geen grond voor het oordeel dat door provinciale staten ten onrechte geen rekening is gehouden met een mogelijke overlap tussen de inrichtingsfase, bouwfase en gebruiksfase. Provinciale staten hebben toegelicht waarom bij de berekeningen is uitgegaan van een gescheiden aanlegfase en bouwfase. Bij projecten als deze is het volgens provinciale staten gebruikelijk (en waarschijnlijk ook wenselijk) om pas aan te vangen met de bouwwerkzaamheden als het terrein volledig bouwrijp is opgeleverd, dat wil zeggen dat de nutsvoorzieningen zijn aangelegd en de bouwkeuzes via de weg bereikbaar zijn. Voorts is voldoende rekening gehouden met een eventuele overlap nu zowel voor de aanlegfase als de bouwfase worst case scenario's zijn berekend waarbij de hoogst mogelijke depositie in een periode van 12 aaneengesloten maanden is berekend. Bij de uitvoer van de aanlegfase van het project zal in het eerste jaar vooral de nadruk op het uitbaggeren van de vaargeulen liggen en zal naar verloop van tijd de nadruk bij de mobiele werktuigen komen te liggen. In dit stadium is volgens provinciale staten echter nog niet in te schatten hoe deze verdeling er exact uit gaat zien. Om deze reden zijn de emissies van de mobiele werktuigen en het verkeer verdeeld over de drie jaren van uitvoer. Een periode van 3 jaar is volgens provinciale staten een realistische inschatting van deze werkzaamheden, ook gezien het feit dat de aangevoerde grond tijd nodig heeft om zich te zetten, voordat hier werkzaamheden op kunnen plaatsvinden. Provinciale staten hebben er op gewezen dat daarentegen het uitbaggeren van de vaargeul niet is verdeeld over de 3 jaren, maar de volledige emissie van het uitbaggeren van de vaargeul in de berekening voor de aanlegfase is meegenomen (overschatting). In de berekening voor de aanlegfase wordt dus gerekend met alle baggerwerkzaamheden en 1/3 van de overige werkzaamheden. Er is daarmee volgens provinciale staten voor aanlegfase worst case gerekend doordat in de gekozen benadering wordt gerekend voor een periode van 12 aaneengesloten maanden met de hoogste stikstofemissie. De bouwfase zal ook over een lange periode wordt uitgevoerd. Door de bouwfase in één jaar te stoppen en uit te rekenen is hiervoor ook gekozen voor een benadering waarbij gerekend wordt voor een periode van 12 aaneengesloten maanden met de hoogste stikstofemissie, aldus provinciale staten. De Afdeling heeft geen reden om aan te nemen dat hetgeen door provinciale staten naar voren is gebracht niet juist is. Zij neemt

daarbij in aanmerking dat de IJsselmeervereniging het voorgaande niet of onvoldoende concreet heeft weersproken.

Voor zover IJsselmeervereniging betoogt dat de beoordeling van de depositie op Natura 2000-gebieden onvoldoende specifiek is, onder meer door het ontbreken van recente gegevens en veldonderzoek, hebben provinciale staten aangegeven dat uitgegaan wordt van de meest recente beschikbare gegevens over de habitattypen uit de monitoring in het kader van de Subsidiestelsel Natuur en Landschap (hierna: SNL-monitoring) en er geen reden is specifieke vegetatiekarteringen uit te voeren. IJsselmeervereniging heeft ook niet aannemelijk gemaakt dat en zo ja, welke veranderingen hebben plaatsgevonden die maken dat de gebruikte gegevens uit de SNL-monitoring niet meer actueel zijn en/of specifieke vegetatiekarteringen noodzakelijk zijn.

Bij de berekening van de emissie van het bedrijventerrein is uitgegaan van gegevens van het CBS en het CBS-kengetal voor nijverheid waarin de meeste activiteiten die mogelijk worden gemaakt op het bedrijventerrein zijn verdisconteerd. Het door IJsselmeervereniging aangevoerde biedt geen grond voor het oordeel dat niet van dit kengetal uitgegaan had mogen worden. Provinciale staten hebben toegelicht dat uit de Staat van Bedrijfsactiviteiten zoals deze is bijgevoegd bij de planregels, blijkt dat er naast scheepsbouwbedrijven ook bedrijven voor de vervaardiging van producten van metaal en vervaardiging van machines en apparaten worden mogelijk gemaakt. Voor deze verschillende branches zijn geen specifieke kentallen beschikbaar. Om deze reden is er voor gekozen om uit te gaan van de door het CBS gepubliceerde cijfers van 2015 met betrekking tot emissies van bedrijvigheid en het totale oppervlak aan bedrijventerrein in Nederland. Dit levert een gemiddelde emissie per hectare bedrijventerrein op. In dit gemiddelde cijfer zijn echter de chemiesector en de ijzer- en staalindustrie verantwoordelijk voor 43,94% van de emissies NO_x en 30,82% van de emissies NH₃. Het overgrote deel van de bedrijventerreinen in Nederland bestaat uit bedrijventerreinen waar deze sectoren helemaal niet voorkomen. De gehanteerde emissiefactor voor NO_x en NH₃ is dan ook een overschatting. Dit geldt ook voor de Servicehaven. Ook op dit bedrijventerrein wordt geen chemie en ijzer- en staalindustrie toegestaan. Verder geldt dat de Servicehaven geen aansluiting op het aardgasnetwerk krijgt. Dit betekent dat bedrijven die zich vestigen op het terrein niet vanzelfsprekend voor hun bedrijfsprocessen gebruik kunnen maken van aardgas. Dit heeft een gunstig effect op de emissies NO_x en NH₃ van bedrijven. Dit effect is niet meegenomen in het gehanteerde kental. Uitgaan van een gemiddelde nijverheid sluit daarmee goed aan bij de activiteiten die worden toegestaan. IJsselmeervereniging heeft het voorgaande niet, of onvoldoende concreet weerlegd.

Provinciale staten hebben verder de berekening van de emissie van de beroepsvaart in de gebruiksfase voldoende onderbouwd. Bij deze berekening mochten provinciale staten uitgaan van 0% belading en de aannahme van een gemiddelde ligtijd met een draaiende motor van 1 uur. Het plan voorziet immers in een maritieme servicehaven, waarbij de schepen de haven aandoen, omdat er reparatie of onderhoud moet plaatsvinden. De schepen hebben dan geen lading aan boord. De haven wordt verder aangedaan voor reparatie. Zodra de boot is afgemeerd, zal de motor worden uitgeschakeld en wordt gebruik gemaakt van walstroom. Er is geen reden om aan te nemen dat dat niet het geval zal zijn. Dat het in incidentele gevallen mogelijk anders zal zijn doet niet af aan het voorgaande uitgangspunt.

Voor zover IJsselmeervereniging betoogt dat de emissie als gevolg van het wegverkeer op 5 km afstand niet juist is berekend, hebben provinciale staten erkend dat de berekening van de stikstofdepositie op meer dan 5 kilometer afstand van het wegverkeer in de realisatiefase en gebruiksfase, gelet op de uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2021

(ECLI:NL:RVS:2021:105) tekortkomingen kent. Op het moment van schrijven van de stikstofdepositierapportage was er nog geen werkwijze of handreiking, ontwikkeld hoe het wegverkeer buiten 5km in beeld moet worden gebracht. Provinciale staten hebben aangegeven dat om recht te doen aan deze uitspraak voor het wegverkeer met de ten tijde van het opstellen van de stikstofdepositierapportage ten behoeve van het besluit tot vaststelling van het PIP beschikbare kennis een stikstofberekening is uitgevoerd op rekenpunten op net geen 5 km van het plangebied. Uit deze berekening blijkt dat er op 5 km geen bijdrage van het wegverkeer groter is dan 0,00 mol/ha/jaar. Nadien zijn de berekeningen met behulp van AERIUS 2021 nogmaals uitgevoerd. Uit deze berekeningen blijkt dat de maximale depositie in de gebieden hetzelfde blijft. De IJsselmeervereniging heeft deze berekeningen onvoldoende concreet weerlegd. Naar het oordeel van de Afdeling kan, gelet op deze berekeningen, het gebrek worden gepasseerd met toepassing van artikel 6:22 van de Awb, omdat aannemelijk is dat IJsselmeervereniging of andere belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld.

Voor zover door IJsselmeervereniging is gewezen op het onderscheid tussen tijdelijke en permanente depositie dat volgens haar ten onrechte niet is gemaakt, hebben provinciale staten uiteengezet dat de stikstofdepositie van zowel de aanlegfase als de gebruiksfase is berekend. Het maximale projecteffect in een van beide fasen zijn als maatgevend genomen voor de passende beoordeling en beoordeeld als zijnde permanente effecten. Er kan dus geen sprake zijn van een onderschatting van het effect vanwege het beschouwen van tijdelijke effecten. In de gehele passende beoordeling is nergens het argument van tijdelijkheid gebruikt om significante gevolgen uit te sluiten. In de passende beoordeling zijn de knelpuntenanalyses uit de Gebiedsanalyses en Natura 2000-beheerplannen meegenomen. Daarbij is gekeken naar de langdurige effecten van stikstofdepositie op de kwaliteit en trends in oppervlakte en kwaliteit van de habitattypen. Stikstofdepositie uit het verleden kan inderdaad via accumulatie in de bodem nog zijn weerslag hebben op de huidige kwaliteit van habitattypen. Daar is rekening mee gehouden, zowel in de passende beoordeling van Sweco als in de Gebiedsanalyses. Het door IJsselmeervereniging aangevoerde biedt onvoldoende concrete aanknopingspunten ter weerlegging van het standpunt van provinciale staten.

Voor zover IJsselmeervereniging verder stelt dat bij de cumulatieve effecten relevante vergunningen ontbreken, zoals Windplan Blauw of mogelijk andere oudere vergunningen die nog niet zijn gerealiseerd, niet in de achtergrond zijn verwerkt of ontbreken in AERIUS, hebben provinciale staten toegelicht dat in de passende beoordeling een cumulatiehoofdstuk is opgenomen waarin een cumulatieve beoordeling heeft plaatsgevonden met projecten waarvoor reeds een natuurvergunning is verleend maar die nog niet (volledig) zijn uitgevoerd en die een (ruimtelijke) overlap hebben met het effect door de Servicehaven. Ten aanzien van het project Windplan Blauw, waarvan IJsselmeervereniging betoogt dat deze ten onrechte niet is meegenomen in de cumulatietoets, geldt het volgende. In 2018 is er een natuurvergunning verleend voor Windplan Blauw. Daarbij zijn de effecten op kwalificerende vogelsoorten (aanvaringsslachtoffers) beoordeeld. De berekende stikstofdepositie voor de aanlegwerkzaamheden kwam niet boven de toen geldende drempelwaarden voor stikstof uit. Volgens provinciale staten is mede gelet daarop geen sprake van een significant cumulatief effect in combinatie met Windpark Blauw. Het door IJsselmeervereniging aangevoerde biedt onvoldoende concrete aanknopingspunten voor het oordeel dat provinciale staten zich niet op dit standpunt hebben kunnen stellen.

Uit het voorgaande volgt dat de door IJsselmeervereniging geuite twijfel over de wijze van berekenen van de mogelijke stikstofdepositie, mede gelet op de door provinciale staten in beroep gegeven nadere toelichting en reactie van Sweco van 4 februari 2022 op het door

IJsselmeervereniging in beroep overgelegde rapport van AT-KB/Buro Bakker, naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende is geconcretiseerd. Het betoog slaagt niet.

16.3. Voor zover IJsselmeervereniging betoogt dat significante effecten, ook indien wordt uitgegaan van de berekeningen door Sweco, niet kunnen worden uitgesloten en zij in dat kader verwijst naar het rapport van AT-KB/Buro Bakker "Second Opinion Toetsingen Maritieme Servicehaven Urk" van 13 januari 2022, waarin dit aan de hand van twee voorbeelden, het Natura 2000-gebied de Weerribben met de habitattypen veenmosrietlanden (H7140B) en vochtige heiden (H4010B) en het Natura 2000-gebied Mantingerbos met het habitatype Beuken- eikenbossen met hultst (H91120), uiteen is gezet, wordt als volgt overwogen.

Uit de passende beoordeling en de nadere toelichting van provinciale staten blijkt dat voor habitattypen H7140B en H4010B in Natura 2000-gebied Weerribben en habitatype H9120 in Natura 2000-gebied Mantingerbos sprake is van de overschrijding van de KDW en dat de realisatie van MSNF tot een stikstofdepositie van maximaal 0,023 mol N/ha/jr leidt.

Provinciale staten hebben zich in reactie op het rapport van AT-KB/Buro Bakker van 13 januari 2022 op het standpunt gesteld dat, anders dan IJsselmeervereniging betoogt, niet iedere extra stikstofdepositietoename, hoe klein dan ook, ervoor zorgt dat de omstandigheden zich in een ongunstige richting ontwikkelen, meer in het bijzonder voor H7140B en H4010B in Natura 2000-gebied Weerribben en habitatype H9120 in Natura 2000-gebied Mantingerbos. Zij verwijzen in dat kader naar het nadere rapport van Sweco van 4 februari 2022. Het doet er volgens Sweco, anders dan IJsselmeervereniging betoogt, wel degelijk toe hoe groot een toename aan stikstofdepositie is. Een toename aan stikstofdepositie is op zichzelf volgens Sweco geen ecologisch effect, ook niet als de KDW wordt overschreden. Ecologische effecten gaan over aantasting van de kwaliteit van een habitatype of afname van oppervlakte. Bij uitbreiding of verbeterdoelen moet daarnaast beoordeeld worden of de omstandigheden zodanig veranderen door toename aan stikstofdepositie dat die deze doelen in de weg kunnen staan, aldus Sweco. Het gaat in alle gevallen om concreet waarneembare veranderingen zoals verandering van de soortensamenstelling van de vegetatie, biomassa (structuur), zuurgraad van de bodem of stikstofbeschikbaarheid in de bodem. Sweco heeft er op gewezen dat hun ecologen voor alle habitattypen en stikstofgevoelige leefgebieden waarop enige toename aan depositie kan plaatsvinden zorgvuldig hebben nagelopen of sprake kan zijn van omstandigheden waarin het project met een tijdelijke of permante toename van slechts enkele honderdsten van molen N/ha/jr zelfstandig tot ecologische effecten, laat staan significante gevolgen kunnen leiden. Zij kwamen tot de conclusie dat dit niet het geval was en significante gevolgen door de zeer geringe toename aan stikstofdepositie in de aanleg- en gebruiksfase van MSNF zijn uit te sluiten. In het nadere rapport van Sweco van 4 februari 2022 is opnieuw specifiek ingegaan op de habitattypen Vochtige heiden (H4010B) en Overgangs- en trilvenen, veenmosrietlanden (H7140B) in het Natura 2000-gebied Weerribben en habitatype H9120 in Natura 2000-gebied Mantingerbos. Voorts is in dit kader verwezen naar de uitspraak van de Afdeling van 4 maart 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:682). In de notitie van 4 februari 2022 wordt met betrekking tot de habitattypen H7140B en H4010B in Natura 2000-gebied Weerribben en habitatype H9120 in Natura 2000-gebied Mantingerbos opnieuw geconcludeerd dat het project geen significant negatieve gevolgen zal hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen (uitbreiding oppervlak, behoud kwaliteit) van deze gebieden.

Het door IJsselmeervereniging aangevoerde biedt geen grond voor het oordeel dat provinciale staten zich bij hun besluitvorming niet op het voorgaande hebben kunnen baseren. In de passende beoordeling zijn de effecten van het project geanalyseerd en de

gevolgen van de toename van de stikstofdepositie voor alle betrokken natuurgebieden beoordeeld. Er is onder meer beschreven wat de kritische depositiewaarden zijn, wat het aanwezige areaal is en wat de omvang van de toename is. Vervolgens is beoordeeld of deze bijdrage van invloed is op de kwaliteit van de habitattypen. Voor de genoemde natuurgebieden is in de passende beoordeling geconcludeerd dat de berekende stikstofdepositie geen significant negatieve gevolgen heeft voor de Natura 2000-gebieden en instandhoudingsdoelen. Gelet op artikel 2.8 van de Wnb is in die beoordeling terecht rekening gehouden met de instandhoudingsdoelen van de Natura 2000-gebieden. In het rapport van Sweco van 4 februari 2022 wordt voorgaande conclusie bevestigd met betrekking tot de door IJsselmeervereniging in hoger beroep genoemde habitattypen. IJsselmeervereniging heeft deze conclusies in de notitie van 4 februari 2022 niet met een tegenrapport bestreden.

16.4. Uit het voorgaande volgt dat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de passende beoordeling van 23 februari 2021 van Sweco gebreken of leemten in kennis bevat die moeten leiden tot het oordeel dat provinciale staten zich daar bij de vaststelling van het plan niet op hebben kunnen baseren. Daarom hebben provinciale staten zich terecht op het standpunt gesteld dat het plan ook in zoverre niet leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied "IJsselmeer".

Het betoog slaagt niet.

Natura 2000: vissen, vogels en vleermuizen

17. In de door Antea Group opgestelde passende beoordeling "PIP en MER Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland" van 23 februari 2021 is geconcludeerd dat er met zekerheid geen sprake is van een significant negatief effect op het Natura 2000-gebied IJsselmeer door de bouw, de aanwezigheid en het gebruik van de MSNF.

Gezien het huidige gedrag van de rustende, ruiende, foeragerende watervogels in het zuidelijk deel van het IJsselmeer leidt de aanleg en het gebruik van geplande Servicehaven niet tot een wezenlijk ander gedrag van de aanwezige watervogels zodat de populatieomvang niet in het geding is. Deze conclusie is gebaseerd op de volgende overwegingen:

- de enige mogelijke storingsfactoren zijn ruimtebeslag, verstoring (geluid, optische verstoring en trillingen), vertroebeling (tijdelijk en lokaal) en stikstofdepositie;
- het plangebied is ongeschikt als leefgebied voor een groot aantal soorten;
- van de soorten die voorkomen komen er enkele in zeer lage aantallen voor en andere soorten komen in aantallen voor die hoger zijn dan de instandhoudingsdoelstelling waarbij het plan de instandhoudingsdoelstelling niet in gevaar brengt;
- de behouddoelstelling voor omvang en kwaliteit en populatie voor de meervleermuis wordt niet belemmerd, omdat maatregelen genomen worden om het cumulatieve verstorend effect (van het) reeds aanwezige windpark, MSNF en Port of Urk) te beperken zodat de migratieroute tussen zomer- en winterverblijven, belangrijk voor de populatie meervleermuizen dat foerageert in het IJsselmeer, in stand blijft;
- de behouddoelstelling voor omvang en kwaliteit voor kuifeend, brilduiker, tafeleend, meerkoet, wilde eend, aalscholver en visdief wordt niet belemmerd door de geringe omvang van het plangebied en van het verstoord gebied, het behoud van de rust in de belangrijkste (rui)gebieden en het positieve effect van de strekdammen op de foerageer- en rustfunctie;
- de uitbreidingsdoelstelling voor omvang en kwaliteit voor de fuut, nonnetje, grote zaagbek

en dwergmeeuw wordt niet belemmerd door de geringe omvang van het plangebied, het behoud van de rust in de belangrijkste (rui)gebieden en het positieve effect van de strekdammen op de foerageerfunctie;
- het cumulatieonderzoek leidt niet tot het ontstaan van significant negatieve effecten."

18. IJsselmeervereniging betoogt dat in de passende beoordeling ten onrechte geen aandacht is besteed aan de houting, een vissoort die opgenomen is in bijlage IV van de Habitatrichtlijn. Volgens haar komt de houting sinds enkele jaren weer voor in het IJsselmeer en is het Natura 2000-gebied IJsselmeer ten onrechte niet aangewezen voor de houting.

IJsselmeervereniging betoogt voorts dat voor vogels met een staat van instandhouding beneden het doel, een herstelopgave en in sommige gevallen ook nog met een negatieve trend, ten onrechte is aangenomen dat significante effecten zijn uitgesloten. Het gaat dan vooral om de aalscholver, de brilduiker, de fuut, het nonnetje, de grote zaagbek, de dwergmeeuw en de zwarte stern. Ook van de kuifeend, de visdief, de wilde eend en de 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. Belangrijke oorzaak is de onderschatting van de geluidsbelasting tijdens de aanlegfase, zoals opgenomen in de passende beoordeling. Volgens IJsselmeervereniging is de maximale invloedssfeer van de geluidsbelasting in de aanlegfase onvoldoende onderzocht zodat significante effecten daardoor op niet-broedvogels niet zijn uitgesloten. Door de maximale verstoringscontouren, zoals berekend door Peutz (verwezen wordt naar de bijlage bij het rapport van AT-KB/Buro Bakker) zijn significante effecten door verstoring van de soorten aalscholver, brilduiker, fuut, grote zaagbek en nonnetje niet uitgesloten. Ook de effecten van het ruimtebeslag en daarmee het verdwijnen van foerageergebied is onvoldoende in kaart gebracht, met name met betrekking tot de fuut. Met betrekking tot het baggeren voert IJsselmeervereniging voorts aan dat onvoldoende is onderzocht wat de invloedssfeer en de impact is van de baggerwerkzaamheden. Er kan een sterke vertroebeling optreden die mogelijk significante effecten kan hebben op de draagkracht van het IJsselmeer voor schelpdieren en viseters. Evenmin is aandacht geschonken aan het onderhoud van de haven en de vaargeulen in de toekomst.

De IJsselmeervereniging kan zich verder vinden in de stelling, dat in een passende beoordeling alleen projecten en plannen hoeven te worden meegenomen die op dezelfde soorten effect hebben als de haven. Zoals hiervoor al is aangegeven en ook blijkt uit de second opinion, zijn niet alleen de soorten kuifeend, fuut en grote zaagbek daarin van belang omdat er (mogelijk significante) effecten zijn op deze soorten als gevolg van de aanleg en het gebruik van de haven maar ook de soorten aalscholver, brilduiker en nonnetje. Deze soorten horen dus ook deel uit te maken van de cumulatietoets. Door dit na te laten is die toets onvolledig en kunnen de negatieve effecten in cumulatie met andere projecten en plannen ernstiger zijn.

Of de gevolgen van projecten kunnen worden geacht in de omgeving te zijn verdisconteerd hangt ervan af of de projecten helemaal zijn afgerond en inmiddels voldoende tijd is verstreken, zodat die effecten niet alleen in de omgeving zijn verdisconteerd maar ook verwerkt zijn in de passende beoordeling. Zo konden de effecten van Windpark Fryslân nog niet in de passende beoordeling worden meegenomen als zijnde in de omgeving verwerkt, omdat dit windpark pas na afronden van de passende beoordeling verder is aangelegd en in werking is gesteld. Dit windpark heeft ook, als niet significant beoordeelde, effecten op de genoemde niet-broedvogels. De effecten van dit windpark dienen dus in zijn geheel deel uit

te maken van de cumulatieve beoordeling volgens IJsselmeervereniging. De aanleg en het gebruik van het natte deel van Windpark Blauw, zoals bekend worden voor dit windpark in het IJsselmeer twee rijen van ieder twaalf molens gerealiseerd tussen Lelystad en de Ketelbrug, dienen dus ook geheel in de cumulatieve beoordeling te worden betrokken. Naar de laatste inzichten zal dit natte deel van het windpark pas na de zomer 2023 gereed zijn en overlapt de aanleg en het gebruik dus met de aanleg van de haven. Dat er voor de fuut mitigerende voorzieningen zullen worden getroffen betekent niet dat na die mitigatie alle effecten teniet zullen zijn gedaan. Deze (rest)effecten zullen dus ook bij de cumulatieve effecten moeten worden beoordeeld net zo goed als de, niet-significante, effecten op de andere genoemde niet-broedvogels. Bij de cumulatietoets is ook uitgegaan van onjuiste gegevens van de projecten, zoals het meerekenen van een stilstandvoorziening bij windpark Fryslân (in de passende beoordeling 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.

Voorts is niet uitgesloten dat er significante effecten zijn op de meervleermuis, zoals gesteld in de passende beoordeling. Het onderzoek naar de meervleermuis is volgens IJsselmeervereniging niet volgens het vleermuisprotocol uitgevoerd, zodat het voorkomen en de verspreiding van verblijfplaatsen onvoldoende bekend zijn en alternatieve foerageergebieden en vliegroutes gemist kunnen zijn. De lichtgevoeligheid is onderschat, waardoor ook de regels in het PIP om de functionaliteit van de vlieg- en migratieroute te waarborgen onvoldoende zijn. Ook is onvoldoende rekening gehouden met de cumulatieve effecten met het binnendijkse bedrijventerrein 'Port of Urk'. IJsselmeervereniging wijst er verder op dat in de passende beoordeling (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. Dit betekent in het slechtste geval 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 passende beoordeling is opgenomen, wordt zo niet gerealiseerd.

IJsselmeervereniging betoogt voorts dat in de passende beoordeling de mitigerende maatregel is opgenomen bestaande uit een ondiepte aan de havenzijde van de dammen. In het plan is deze mitigerende maatregel niet terug te vinden. Voor zover in de passende beoordeling wel rekening is gehouden met een luwtegebied ten noorden van de noordelijke dam voert IJsselmeervereniging aan dat, gezien de ligging van dit gebied (de noordelijke dam zal vrijwel zuidwest-noordoost komen te liggen), bij de heersende windrichtingen in Nederland van west en zuidwest niet of nauwelijks sprake is van een luw gebied. Er zal daar op de hoek met de heersende windrichtingen en windkracht een stevige golf staan. Nu dit nauwelijks als luwtegebied kan worden aangemerkt is er ten onrechte vanuit gegaan, dat dit voordelen biedt voor niet-broedvogels.

18.1. Naar het oordeel van de Afdeling biedt het door IJsselmeervereniging aangevoerde onvoldoende concrete aanknopingspunten voor het oordeel dat provinciale staten zich niet op het standpunt mochten stellen dat de passende beoordeling voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Daarbij neemt de Afdeling het volgende in aanmerking.

Provinciale staten hebben zich op het standpunt gesteld dat de passende beoordeling op de door IJsselmeervereniging genoemde punten aan de daaraan te stellen eisen voldoet en hebben in reactie op het door IJsselmeervereniging aangevoerde, in aanvulling op de passende beoordeling, verwezen naar de notitie van Antea Group van 4 februari 2022 en de notitie van Ecogroen van 3 februari 2022.

Provinciale staten hebben zich terecht op het standpunt gesteld dat de houting geen kwalificerende habitatsoort voor het Natura 2000-gebied IJsselmeergebied is en dus niet van belang is voor de toetsing of de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied kunnen worden aangetast.

Provinciale staten hebben zich met betrekking tot de door IJsselmeervereniging genoemde vogelsoorten op het standpunt gesteld dat bij de beoordeling van de significantie van de effecten van het plan is getoetst aan de instandhoudingsdoelstellingen van het betreffende Natura 2000-gebied. Er is onderzocht of de activiteit leidt tot vermindering van de omvang en/of van de kwaliteit van de leefgebieden van de aangewezen vogelsoorten. De instandhoudingsdoelstellingen zijn gericht op de omvang en kwaliteit van leefgebieden voor populaties vogels, gekoppeld aan geformuleerde doelaantallen uitgedrukt in aantallen broedparen (broedvogels) of seizoensgemiddelde/-maxima (niet-broedvogels). De benodigde oppervlakte en kwaliteit van het leefgebied worden dus gekwantificeerd door de draagkracht voor vogels. In de passende beoordeling is het effect op oppervlakte en kwaliteit van het leefgebied van aangewezen broedvogels en niet- broedvogelsoorten getoetst. Daarbij is gekeken naar ruimtebeslag, vertroebeling en verstoring. Per soort is vervolgens aangegeven of er significante effecten kunnen optreden. De conclusie is dat er wel enig effect kan optreden, maar dat dit met zekerheid geen significante gevolgen voor het Natura 2000-gebied heeft. Het gebied behoudt de draagkracht voor de broedparen en/of seizoensgemiddelde/-maxima waarvoor het is aangewezen. Dit geldt volgens provinciale staten ook voor de soorten waarbij de staat van instandhouding nog beneden het doel is, er een herstelopgave geldt of die een negatieve trend laten zien. Dit komt onder andere doordat het maar om een klein gebied gaat, het plangebied geen onderdeel uitmaakt van de belangrijkste gebieden van de soorten en de verstoring beperkt is doordat er in principe niet 's nachts wordt gevaren en vaarroutes al snel aansluiten op bestaande vaarroutes. Daarnaast kan de haven ook een positief effect hebben op soorten doordat er luwe gebieden ontstaan door de aanleg van de strekdam die als rustgebied gebruikt kunnen worden en doordat de voedselbeschikbaarheid toeneemt (zie Passende beoordeling), aldus provinciale staten. Het biovolume mosselen is groter op de strekdammen dan op de IJsselmeerbodem dat verloren gaat. Door de aan te leggen vaargeulen ontstaat bovendien een gunstiger situatie voor vissen.

Voor zover IJsselmeervereniging betoogt dat de maximale invloedssfeer van de geluidsbelasting in de aanlegfase onvoldoende is onderzocht, zodat significante effecten daardoor op niet-broedvogels niet zijn uitgesloten en is gewezen op de maximale verstoringcontouren die zouden moeten worden gehanteerd, hebben provinciale toegelicht dat de verstoringafstanden in de passende beoordeling zijn gebaseerd op een onderzoek van Bureau Waardenburg waarvan de bevindingen zijn neergelegd in het rapport "Krijgsveld, K.L., et al (2009): "Verstoringsgevoeligheid van vogels - Update literatuurstudie naar de reacties van vogels op recreatie". Dit rapport geeft een overzicht van alle (inter)nationaal gepubliceerde studies naar verstoring van in totaal 250 soorten vogels door recreatie. Hoewel de verstoringafstanden gebaseerd zijn op in dit kader niet relevante verstoring (helikopters, wind- of kitesurfers,) betreft dit een voor vogels meer verstorende vorm van verstoring dan de hier aan de orde zijnde beroepsscheepvaart. Deze verstoringafstanden zijn gehanteerd in de passende beoordeling. De gehanteerde verstoringafstanden kunnen beschouwd worden als de best beschikbare wetenschappelijke kennis, en worst case vanuit het voorzorgsprincipe, aldus provinciale staten. Het door IJsselmeervereniging aangevoerde biedt geen grond voor het oordeel dat provinciale staten niet van deze afstanden uit hebben mogen gaan. Provinciale staten hebben er verder op gewezen dat de verstoring in de

aanlegfase tijdelijk is, en de potentieel verstoorde soorten na verloop van tijd terugkeren en er voldoende uitwijkmogelijkheden voorhanden zijn op basis van storingsafstanden in relatie tot de omvang van het IJsselmeer en de ligging van de andere versturende projecten. Voor zover door IJsselmeervereniging is gewezen op de gevolgen van het baggeren qua vertroebeling hebben provinciale staten zich verder op het standpunt mogen stellen dat sprake kan zijn van een tijdelijk gering negatief effect, maar dit zeker geen significant gevolg is. Provinciale staten hebben toegelicht dat bij de aanleg van de haven vertroebeling kan optreden door de werkzaamheden in de waterbodem die tot opwerveling van sediment leiden. De vertroebeling is lokaal (beperkt tot de locatie van de werkzaamheden) en tijdelijk, aangezien geen sprake is van relevante stroming, met uitzondering van windstuwing. De vertroebeling is afhankelijk van de werkwijze die bij de graafwerkzaamheden wordt toegepast en de korrelgrootte van het materiaal. De werkwijze die wordt toegepast is vergelijkbaar in vorm en vertroebeling zoals bij baggeren van havens, sluizen, vaargeulen en toegangseuilen jachthavens. Die activiteiten in het IJsselmeer zijn in het beheerplan N2000 IJsselmeer beoordeeld en vrijgesteld van de vergunningplicht zonder specifieke voorwaarden. De fractie die in het oppervlaktewater komt, is vrij zandig materiaal dat relatief snel bezinkt (in vergelijking met bijvoorbeeld leemig materiaal). vertroebeling is daardoor lokaal binnen het door de werkzaamheden en gebruik verstoord gebied. De voedselbeschikbaarheid van duikenden die op de mosselen foerageren en visetende watervogels wordt niet noemenswaardig beïnvloed, mede aangezien vogels de locaties met werkzaamheden zullen mijden omdat ze afstand zullen houden tot de werkzaamheden en in alternatieve gebieden in het IJsselmeer zullen foerageren vanwege de verstoring van de aanlegwerkzaamheden op zichzelf. Verslechtering van de omvang en kwaliteit van het foerageergebied door vertroebeling in het IJsselmeer is daardoor niet aan de orde. De vertroebeling in de aanlegfase in het IJsselmeer vormt geen belemmering voor de instandhoudingdoelen door de beperkte uitstraling als gevolg van winmethode en eigenschappen van de fractie (bezinkt relatief snel). Er is geen sprake van blijvend negatieve effecten op de beschikbaarheid van voedsel als gevolg van verminderd doorzicht of afdekking van mossels in de ruimere omgeving. Vergelijkbare activiteiten (zoals baggeren van geulen) zijn bovendien enkele tientallen jaren aanwezig en heeft de ontwikkeling van de natuurwaarden in het IJsselmeer niet verhinderd.

Ten aanzien van het ruimtebeslag als gevolg van het plan hebben provinciale staten zich voorts op het standpunt mogen stellen dat het effect van het ruimtebeslag beperkt is. Provinciale staten hebben er op gewezen dat in het Beheerplan Natura 2000 een toetsingskader is opgenomen dat initiatiefnemers van nieuwe windparken, hoogspanningslijnen en andere hoge obstakels in en grenzend aan het IJsselmeergebied handvatten biedt in het kader van de Wnb-vergunningverlening. In dit toetsingskader wordt aangegeven waar gebiedsdelen liggen waar instandhoudingsdoelstellingen knelpunten kunnen ondervinden van nieuwe obstakels en extra aandacht behoeven van het bevoegd gezag wanneer een vergunningaanvraag voor 'obstakels' wordt ingediend. In het beheerplan is een kaart opgenomen waarop is te zien welke dijktrajecten/ kustzones van belang zijn als ecologische trekroute voor verschillende soortgroepen (connectiviteit). Ter plekke van de MSNF betreft dat alleen zone die weinig van belang is voor vogels die binnendijs op akkers en graslanden foerageren. Voor meervleermuis, piscivore vogelsoorten en benthivore en/of herbivore watervogels is het dijktraject niet van belang.

18.2. Het door de IJsselmeervereniging aangevoerde biedt voorts onvoldoende grond voor het oordeel dat de cumulatietoets onvolledig is geweest en niet juist is uitgevoerd.

Voor zover IJsselmeervereniging stelt dat de cumulatietoets ten onrechte beperkt is tot de

soorten kuifeend, fuut, grote zaagbek en dwergmeeuw en er is uitgegaan van onjuiste gegevens bij windpark Fryslân, door het meerekenen van een stilstandvoorziening bij windpark Fryslân, terwijl deze niet is voorgeschreven in de vergunning en dat daarnaast windpark Nij Hiddum Houw ontbreekt en Windpark Blauw en de vergunning voor beroepsvisserij ten onrechte niet in de cumulatietoets zijn meegenomen, hebben provinciale staten het volgende aangevoerd.

In een cumulatietoets worden alleen projecten meegenomen die op (een van) dezelfde soorten effect heeft als de Servicehaven en waarvoor reeds een natuurvergunning is verleend en waarbij het project nog niet (volledig) is uitgevoerd. Onzekere toekomstige gebeurtenissen kunnen bij de beoordeling van cumulatieve effecten buiten beschouwing blijven. Dat betekent dat met andere projecten waarvoor een natuurvergunning is vereist maar die nog niet is verleend geen rekening hoeft te worden gehouden. Ditzelfde geldt voor andere projecten waarvoor een natuurvergunning is verleend en die ook reeds zijn uitgevoerd, dan wel bestaande activiteiten waarvoor geen natuurvergunning benodigd is. Provinciale staten hebben in dit kader verwezen naar de uitspraak van de Afdeling van 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1312. Voor die laatste projecten geldt dat 'de gevolgen van die activiteiten in de meeste gevallen kunnen worden geacht in de omgeving te zijn verdisconteerd en derhalve in beginsel niet meer afzonderlijk in de beoordeling van de cumulatieve effecten hoeven te worden betrokken'. Projecten die al zijn uitgevoerd en die zich in de exploitatiefase bevinden zoals door IJsselmeervereniging genoemde windparken en visserij met staande netten in het IJsselmeer, Markermeer en IJmeer hoeven dus niet bij de cumulatietoets te worden betrokken volgens provinciale staten. IJsselmeervereniging heeft het voorgaande onvoldoende concreet weerlegd.

Provinciale staten hebben er voorts op gewezen dat de stilstandvoorziening bij windpark Fryslân betrekking heeft op zwarte stern en visdief. Voor de zwarte stern treden er als gevolg van de Servicehaven volgens provinciale staten geen negatieve effecten op. Deze soort hoeft volgens hen dan ook niet te worden meegenomen in de cumulatietoets. Voor de visdief treedt er als gevolg van de Servicehaven volgens provinciale staten wel een negatief effect op, maar het heeft geen effect op broedgebieden. Het plangebied heeft geen functie als broedgebied. De beschikbaarheid van broedbiotoop is bepalend voor de aantallen visdieven in eerste instantie. In tweede instantie voedselaanbod. Foeragerend is deze soort niet gevoelig. Het plangebied van de Servicehaven is bovendien geen essentieel foerageergebied. De visdief komt over het gehele IJsselmeer voor. De grote concentraties liggen buiten het invloedsgebied van de Servicehaven. Er worden volgens provinciale staten dan ook geen cumulatieve effecten verwacht. Het door IJsselmeervereniging aangevoerde biedt onvoldoende concrete aanknopingspunten ter weerlegging van dit standpunt.

Provinciale staten hebben er verder op gewezen dat voor het windpark Nij Hiddum op 18 juli 2018 de vergunning op grond van de Wnb is verleend. Het project bevindt zich op het moment in de realisatiefase. De opbouw van de windmolens vindt plaats in de periode oktober 2021 - augustus 2022 (www.nijhiddumhouw.nl). In de passende beoordeling ten behoeve van de beoordeling van de effecten van het project Nij Hiddum op Natura 2000-gebieden (Witteveen+Bos, Windpark Nij Hiddum-Houw, passende beoordeling, 21 augustus 2017), waaronder is het Natura 2000-gebied IJsselmeer, is opgenomen dat vrijwel alle vogelsoorten waarvoor het IJsselmeer als Natura 2000-gebied is aangewezen, geen relatie hebben met het plangebied van Nij Hiddum. Soorten waarvoor het Natura 2000-gebied IJsselmeer is aangewezen die geregeld in of over het plangebied van Nij Hiddum worden vastgesteld zijn: kleine zwaan, kolgans, grauwe gans, brandgans en smient. Voor deze soorten treden er als gevolg van de aanleg en gebruik van de Servicehaven geen negatieve

effecten op. Deze soorten hoeven dan ook niet meegenomen te worden in de cumulatieve berekening. In de passende beoordeling van Nij Hiddum wordt naast de bovenstaande ganzen en eend ook nog de wilde eend genoemd. Het gaat hierbij om dieren die overdag op het IJsselmeer rusten en 's-nacht foerageren in het zuidelijke deel van het plangebied van Nij Hiddum. Als gevolg van het windpark Nij Hiddum is er sprake van een toename van sterfte van enkele individuen. Dit moet volgens provinciale staten worden beschouwd als incidentele sterfte. Het zal niet leiden tot effecten op aantallen in het Natura 2000-gebied IJsselmeer. Het feit dat het doel voor de wilde eend op het moment niet wordt gehaald moet gezocht worden ofwel in het aanbod geschikt voedsel in het IJsselmeer, ofwel in de populatieontwikkeling van de wilde eend in Nederland. Enkele slachtoffers onder wilde eenden die vanuit het IJsselmeer foerageren ter hoogte van Nij Hiddum hebben geen invloed op deze trend en aantallen, aldus provinciale staten. Zoals aangegeven in de passende beoordeling ten behoeve van de MSNF is het plangebied maar van beperkte waarde als foerageergebied door het ontbreken van waterplanten en de diepte van het plangebied. De waardevolle gebieden liggen ruim buiten het plangebied. Bovendien kunnen de aan te leggen strekdammen juiste een positief effect hebben op de kwaliteit van het foerageergebied. Negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstelling van de wilde eend als gevolg van cumulatie met het project Nij Hiddum is dan ook niet aan de orde volgens provinciale staten. IJsselmeervereniging heeft het voorgaande onvoldoende concreet weerlegd. Provinciale staten hebben er verder op gewezen dat ten behoeve van het windpark Blauw in 2018 een vergunning op grond van de Wnb is afgegeven. Het windpark wordt momenteel gerealiseerd. De planning is dat het volledige windpark Blauw in 2023 operationeel is (www.windplanblauw.nl). Ten behoeve van het windpark Blauw is een passende beoordeling uitgevoerd (Verbeek, R.G. & HAM. Prinsen, 2018. Passende beoordeling Windpark Blauw, provincie Flevoland. Toetsing in het kader van de Wet natuurbescherming. Rapportnr. 17-152, Bureau Waardenburg, Culemborg). In de passende beoordeling ten behoeve van het windpark Blauw is opgenomen dat voor de soorten waarvoor het Natura 2000-gebied IJsselmeer is aangewezen, de effecten verwaarloosbaar klein zijn. Alleen voor de fuut zijn de effecten als gevolg van het windpark Blauw mogelijk significant negatief. Om deze effecten te voorkomen worden in het kader van windpark Blauw maatregelen getroffen, zoals instellen van een rustgebied met foerageermogelijkheden voor deze soort binnen het plangebied van Windplan Blauw. Hierdoor kunnen effecten als gevolg van het plan worden uitgesloten. Negatieve effecten door cumulatie met de MSNF treden dan ook niet op, aldus provinciale staten. Het door IJsselmeervereniging aangevoerde biedt onvoldoende concrete aanknopingspunten ter weerlegging van dit standpunt.

18.3. IJsselmeervereniging heeft voorts onvoldoende concreet weerlegd dat, zoals provinciale staten stellen, uitgesloten is dat er significante effecten zijn op de meervleermuis.

Met betrekking tot hetgeen IJsselmeervereniging over de meervleermuis heeft aangevoerd, hebben provinciale staten aangegeven dat de lichtafschermende voorziening, zoals voorgeschreven in de planregels, primair is bedoeld om de vlieg- en migratieroute van vleermuizen langs het dijklichaam van overmatige verlichting te vrijwaren. Het gaat dus om het blokkeren van licht vanaf de landzijde van de Servicehaven, richting het dijklichaam. De lichtafschermende voorziening is dus niet bedoeld om licht af te schermen dat op het wateroppervlak in de haven valt, of het omringende wateroppervlak van het IJsselmeer. Door het beperken van lichtbronnen in de donkere corridor (het gebied tussen de lichtafschermende voorziening en de dijk) én het beperken van lichtuitstraling vanuit de Servicehaven wordt bereikt dat vleermuizen (inclusief de meervleermuis) over of langs de dijk de haven kunnen passeren. Provinciale staten hebben er verder op gewezen dat om

significante effecten op de meervleermuis te voorkomen in artikel 4.5, sub a, onder 7, en artikel 6.4, sub b, van de planregels is vastgelegd dat het plaatsen van verlichting op gronden en/of aan bouwwerken waardoor de aanwezige migratieroute, vliegroute en het aanwezige foerageergebied van vleermuizen wezenlijk worden verstoord strijdig is met respectievelijk de bestemming Bedrijventerrein en de bestemming Verkeer. Aanvullend is in artikel 14.3 van de Regels vastgelegd dat gebruik van gronden en bouwwerken overeenkomstig de bestemming slechts is toegestaan, indien tussen het buitendijkse haventerrein en de dijk een lichtafschermende voorziening is gerealiseerd en in stand wordt gehouden van minimaal 4 m hoog. Provinciale staten hebben opgemerkt dat er onderbrekingen in deze afscherming noodzakelijk zijn ten behoeve van de bereikbaarheid van de bedrijfspercelen. Hiervoor is vastgelegd in de planregels dat per perceel maximaal twee onderbrekingen zijn toegestaan, waarbij geldt dat de maximale lengte van de onderbrekingen per perceel niet meer mag bedragen dan 20 m. De maximale lengte van een onderbreking wordt bepaald door de volgende formule: (de breedte bedrijfsperceel (ms) / 50 X 6), waarbij per onderbreking een maximum geldt van 12 m. Deze regeling is opgenomen conform het gestelde in het rapport "Effectbeoordeling vleermuizen havenontwikkeling MSNF, Urk (Ecogroen, 30 april 2021)" Ecologisch adviesbureau Ecogroen heeft geconcludeerd dat bij deze inrichting niet te verwachten is dat de onderbrekingen de kwaliteit van de donkere corridor wezenlijk benadelen. De passerende vleermuizen zijn allemaal van sterk vliegende soorten die geen moeite hebben met het overbruggen van dergelijke kleine openingen in geleidende structuren.

Provinciale staten wijzen er voorts op dat in artikel 14.3 met een voorwaardelijke verplichting is geregeld dat het gebruik van gronden en bouwwerken overeenkomstig het inpassingsplan slechts toegestaan is, indien op de gronden met de bestemming Verkeer geen nieuwe verlichting wordt gerealiseerd, met uitzondering van:

- a. dynamische straatverlichting in de weg met vleermuisvriendelijke lichtkleuren die weer uitschakelt nadat voertuigen gepasseerd zijn;
- b. lage lichtbronnen die alleen heel lokaal de grond beschijnen;
- c. wegdekreflectoren.

Op basis van de opgenomen regels in het PIP heeft Ecogroen geconcludeerd dat voor de vaststelling van het PIP de genoemde planregels voldoende waarborg vormen om significante effecten op de meervleermuis te voorkomen. Ecogroen heeft er op gewezen dat bij de aanvragen van de benodigde vergunningen wordt getoetst aan de planregels en zal moeten worden aangetoond dat aan de planregels wordt voldaan, met andere woorden, dat de aanwezige migratieroute, vliegroute en het aanwezige foerageergebied van vleermuizen niet wezenlijk worden verstoord.

Voor zover IJsselmeervereniging aanvoert dat de mitigerende maatregel bestaande uit ondiepte aan de havenzijde (onderaan pagina 32 van de passende beoordeling) van de dammen ten onrechte niet is opgenomen in het PIP, wijzen provinciale staten op blz. 33 van de passende beoordeling. Ten noorden van de noordelijke strekdam kan over de lengte van de strekdam de oeverzone nog verondiept worden door het opbrengen van een zandlaag. Hier kan natuurontwikkeling nagestreefd worden. Er ontstaat een ondiepwaterzone met een positief effect op waterplanten en vissen. In de passende beoordeling is echter toegelicht dat over deze uitwerking nog geen besluit is genomen, dit vormt een onderdeel van de verdere uitwerking van het plan. In de passende beoordeling is daarom alleen rekening gehouden met de positieve effecten van de strekdammen en het luwe gebied ten noorden van de

noordelijke strekdam, niet met de verondieping. Provinciale staten hebben er op gewezen dat bij de aanbesteding van de aanleg van de haven het creëren van ecologische meerwaarde als EMVI (Economisch Meest Voordelige Inschrijving)-criteria wordt meegenomen, zodat gebiedseigen soorten zich kunnen ontwikkelen.

In reactie op het rapport van AT-KN/Buro Bakker heeft Antea Group onder meer opgemerkt dat de kustlijn langs het plangebied van MSNF Urk weinig van belang is voor de connectiviteit van dijktrajecten en kustzones voor onder meer de meervleermuis in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen voor deze soort. Desondanks worden voor de meervleermuis in het PIP en ontwerp van de MSNF de nodige maatregelen genomen om mogelijke effecten op de soort in de seizoensmigratie te beperken en te voorkomen. Significante effecten op de seizoensmigratie van de meervleermuis langs de Zuidermeerdijk kunnen worden uitgesloten volgens Antea Group.

In de reactie van Ecogroen op het rapport van AT-KB/Buro Bakker wordt geconcludeerd dat het vleermuisonderzoek, anders dan het rapport veronderstelt, wel is uitgevoerd conform de eisen van het Vleermuisprotocol dan wel dat er onderbouwd van is afgeweken met als doel het onderzoek te verbeteren. Er hebben volgens Ecogroen veel meer veldbezoeken plaatsgevonden dan conform het Vleermuisprotocol is vereist voor de in het plangebied aanwezige functies (foerageergebied en vlieg- en migratieroute) en dit geeft een voldoende actueel en dekkend beeld over de betekenis van het plangebied voor vleermuizen om als basis te kunnen dienen voor de effectbeoordeling. De lichtgevoeligheid van de meervleermuis in foerageergebied en op vlieg- en migratieroutes wordt in de natuurtoets onderkend. De grenswaarde voor lichtbelasting van 0,1 lux die door AT-KB/Buro Bakker wordt aangevoerd is geen specifiek voor de meervleermuis vastgestelde grenswaarde. In het voorgenoemde plan worden bewezen effectieve maatregelen genomen om lichtverstoring op de meervleermuis te beperken en daarmee het plangebied functioneel te houden voor de meervleermuis. Er treedt geen cumulatie van negatieve effecten op met de ontwikkeling van het binnendijkse bedrijventerrein. Beide initiatieven zorgen voor adequate lichtafscherming. Door adequate mitigatie blijft de functionaliteit van de leefomgeving van meervleermuizen gehandhaafd en is geen sprake van een (indirecte) aantasting van de functionaliteit van buiten het plangebied gelegen verblijfplaatsen van vleermuizen. Er treedt zodoende geen afbreuk aan de staat van instandhouding op.

Provinciale staten hebben zich, gelet op het voorgaande, op het standpunt kunnen stellen dat de meervleermuis niet aan de vaststelling van het PIP in de weg staat.

18.4. Uit het voorgaande volgt dat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de passende beoordeling van 23 februari 2021 van Antea Group, voor zover daarin de gevolgen van het plan voor vissen, vogels en vleermuizen 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 op hebben kunnen baseren. Daarom hebben provinciale staten zich terecht op het standpunt gesteld dat het plan ook in zoverre niet leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied "IJsselmeer".

Het betoog slaagt niet.

Soortenbescherming

19. IJsselmeervereniging betoogt dat de mitigatie voor vliegroutes, migratieroutes en foerageergebied van vleermuizen niet toereikend is. 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. Volgens IJsselmeervereniging wordt de lichtgevoeligheid van vleermuizen voorts onderschat en is de lichtwerende voorziening onvoldoende om de staat van instandhouding van de betrokken vleermuissoorten te waarborgen. 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 ten onrechte geen aandacht aan de houting geschonken, aldus de IJsselmeervereniging.

19.1. De vragen of voor de uitvoering van het inpassingsplan een vrijstelling dan wel een ontheffing op grond van het soortenbeschermingsregime in de Wnb nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van de Wnb. Dat doet er niet aan af dat provinciale staten het plan niet hebben kunnen vaststellen indien en voor zover zij op voorhand in redelijkheid hebben moeten inzien dat het soortenbeschermingsregime in de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

19.2. Provinciale staten hebben zich op het standpunt gesteld dat de soortenbescherming geen belemmering vormt voor de uitvoering van dit plan vanwege de in het PIP voorgeschreven mitigerende maatregelen en de opgenomen gebruiksverboden.

19.3. Provinciale staten hebben met betrekking tot de meervleermuis verwezen naar het rapport 'Effectbeoordeling vleermuizen havenontwikkeling MSNF, Urk (Ecogroen, 30 april 2021) waaruit blijkt dat door het voorschrijven van een lichtafschermende voorziening en het beperken van lichtbronnen in de donkere corridor tussen de Servicehaven en de dijk wordt bereikt dat vleermuizen een donkere route kunnen kiezen. Daardoor blijven vlieg- en migratieroutes functioneel en worden er geen verbodsartikelen overtreden. Er kan daarnaast ook licht uitstralen op het water buiten de haven, waar meervleermuizen foerageren. Van de lokaal aanwezige vleermuissoorten is dit de enige die een lage lichttolerantie heeft. Door een lichtplan op te stellen kan al voorafgaand aan de realisatie worden gemodelleerd hoeveel lichtuitstraling zal plaatsvinden. Het gaat om lage aantallen meervleermuizen en er is veel uitwijkmogelijkheid (kilometers IJsselmeeroever en vele vierkante kilometers aan oppervlakte). Daarnaast zijn er veel mogelijkheden voor mitigatie: er kan gebruik worden gemaakt van vleermuisvriendelijke lichtkleuren, afschermende armaturen en strategische positionering van lichtpunten. Er is daarom geen reden om aan te nemen dat wezenlijke lichthinder bij meervleermuizen niet te voorkomen is. Daarmee hoeft dit ook de vaststelling van het PIP niet in de weg te staan.

Het door IJsselmeervereniging aangevoerde biedt onvoldoende aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid en volledigheid van de bevindingen en conclusies van de natuurtoets inzake de uit te voeren werkzaamheden en het oordeel dat de mitigatie voor vliegroutes, migratieroutes en foerageergebied van vleermuizen niet toereikend is. Verwezen wordt naar hetgeen hiervoor onder 18.3 is overwogen met betrekking tot de mitigerende maatregelen. Er is geen grond voor het oordeel dat de planregel dat het plaatsen van verlichting niet is toegestaan als dit leidt tot wezenlijke verstoring in strijd is met de rechtszekerheid. Voor zover IJsselmeervereniging betoogt dat de lichtgevoeligheid van vleermuizen is onderschat is dit niet nader onderbouwd. Ook de stelling dat de lichtafschermende voorziening onvoldoende is om de staat van instandhouding van de betrokken vleermuissoorten te waarborgen is onvoldoende concreet onderbouwd.

19.4. Voor zover IJsselmeervereniging wijst op de houting en stelt dat daaraan ten onrechte geen aandacht is geschonken, hebben provinciale staten zich in het verweerschrift van 30

september 2021 op het standpunt gesteld dat de houting een beschermde soort is die in het IJsselmeer voorkomt (KRW Jaarrapportage 2017, Snepen gesnapt en houting terug) en dat door IJsselmeervereniging terecht is opgemerkt dat in de natuurtoets aandacht besteed had moeten worden aan de soort. Vervolgens is dat in het verweerschrift alsnog gedaan. Opgemerkt is dat in het IJsselmeer, het hele jaar door, houtingen van verschillende leeftijdsklassen worden aangetroffen (Wintermans G.J.M, 2014. Kennisdocument Houting. WEB-rapport 14-02 Wintermans Ecologenbureau, Finsterwolde). De grootste aantallen worden bij de Afsluitdijk aangetroffen. De laagste aantallen in het Markermeer. Het plangebied voor de Servicehaven is daarmee niet het belangrijkste gebied voor de houting in het IJsselmeer. Onderzoek heeft aangetoond dat een belangrijk deel van de volwassen houtingpopulatie in de paaiperiode november-december van het IJsselmeer naar de IJssel optrekt en na de paai weer terugkeert in het IJsselmeer. Het plangebied voor de Servicehaven is dan ook onderdeel van het leefgebied van de houting, maar geen paaigebied. Door de aanleg van de Servicehaven wordt er leefgebied van de soort vernietigd en kan er verstoring optreden van de houting door o.a. geluid. Provinciale staten stellen dat de Servicehaven echter ten opzichte van het IJsselmeer maar een beperkt oppervlakte heeft. Het IJsselmeergebied (excl. Markermeergebied) heeft een oppervlakte van 1133 km² (Bron: Natura 2000 Beheerplan IJsselmeergebied 2017-2023), de Servicehaven is 13 ha in totaal, zijnde 0,01% van het IJsselmeergebied. Er blijft voldoende foerageergebied aanwezig volgens provinciale staten.

Verder is opgemerkt dat voor windpark Fryslân onderzoek is gedaan naar de effecten van onderwatergeluid op onder andere de houting. De berekeningen voor Windpark Fryslân geven een indicatie van de orde van grootte van de afstanden tot de heipaal waarop het onderwatergeluid kan leiden tot fysiologische effecten bij vissen. Het optreden van een effect op vissen is afhankelijk van de soort vis. Onderwatergeluid is een geluidsdruk niveau en bijbehorende frequentie en heeft een groter effect op soorten met een gesloten zwemblaas, zoals baars en pos, dan op soorten met een open zwemblaas, zoals spiering.

Geluidsdrumniveaus hebben een grotere impact op een gesloten zwemblaas omdat de drukopbouw minder goed weg kan dan bij een open zwemblaas. De houting heeft een open zwemblaas. Zones van geluidsbeïnvloeding worden onderscheiden, lopend van een zone waarbij het geluid wordt gehoord, maar waarin het dier niet reageert tot aan een zone waarin ernstige fysieke schade of dood optreedt. Daartussen liggen zones van gedragsbeïnvloeding, waarin het dier van het geluid wegzwemt of erdoor wordt aangetrokken en een zone waarbij een tijdelijke of permanente verhoging van de gehoordrempel optreedt. Daarnaast kan voor sommige dieren maskering een rol spelen. Dit is de situatie waarin het niet-natuurlijke geluid een vergelijkbaar frequentiebereik en een vergelijkbare geluidsterkte heeft als de door de dieren zelf of hun prooi of predatoren geproduceerde geluiden. Uit het onderzoek voor Windpark Fryslân volgt dat tot sterfte leidende schade hoogstens op zeer korte afstand van de heilocatie kan plaats vinden. De kans dat een individuele vis meerdere uren achter elkaar op enkele tientallen meters van de werklocatie verblijft is verwaarloosbaar. De vissen kunnen ten alle tijden uitwijken naar andere delen in het IJsselmeer waar geen activiteiten zijn met vergelijkbare geluidsniveaus. Hierdoor is de gunstige staat van instandhouding van de soorten niet in het geding volgens provinciale staten.

IJsselmeervereniging heeft hetgeen door provinciale staten met betrekking tot de houting naar voren is gebracht in het verweerschrift onvoldoende concreet weerlegd.

Het besluit van 30 juni 2021 dient, gelet op het voorgaande, te worden vernietigd, nu provinciale staten eerst in het verweerschrift het standpunt met betrekking tot de houting hebben gemotiveerd en het bestreden besluit in zoverre een motiveringsgebrek heeft. Uit

een oogpunt van definitieve geschilbeslechting zal de Afdeling de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit, met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb, in stand laten, nu dat gebrek, zoals uit het voorgaande volgt, in het verweerschrift is hersteld.

19.5. Uit het voorgaande volgt dat provinciale staten zich op het standpunt hebben kunnen stellen dat de Wnb op voorhand niet aan de uitvoerbaarheid van het inpassingsplan in de weg staat.

20. Het beroep is gegrond. Het besluit van 30 juni 2021 wordt vernietigd, gelet op hetgeen onder 19.4 is overwogen. Uit een oogpunt van definitieve geschilbeslechting laat de Afdeling de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand.

21. Provinciale staten moeten de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van 30 juni 2021, kenmerk 2768368;

III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven;

IV. veroordeelt provinciale staten van Flevoland tot vergoeding van bij IJsselmeervereniging in verband met de behandeling van beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.716,10, waarvan € 1.518,00 is toe geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat provinciale staten van Flevoland aan IJsselmeervereniging het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 360,00 voor de behandeling van beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. A. ten Veen en mr. M. Soffers, leden, in tegenwoordigheid van mr. M. Kos, griffier.

w.g. Polak
voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 21 september 2022

580

BIJLAGE

Besluit algemene regels ruimtelijke ordening

Artikel 2.11 luidt:

"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 luidt:

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.

[..]

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."

Waterwet

Artikel 5.4, eerste lid, luidt:

"De aanleg of wijziging van een waterstaatswerk door of vanwege de beheerder geschiedt overeenkomstig een daartoe door hem vast te stellen projectplan. Met de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk wordt gelijkgesteld de uitvoering van een werk tot beïnvloeding van een grondwaterlichaam"

Het zesde lid luidt:

"Het eerste lid is niet van toepassing, indien ten aanzien van een in dat lid bedoeld werk de Tracéwet of de Spoedwet wegverbreding van toepassing is, of indien ten aanzien van dat werk toepassing wordt gegeven aan afdeling 3.5 van de Wet ruimtelijke ordening."

Wet natuurbescherming

Artikel 2.7 luidt:

"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;

2. Het is verboden zonder vergunning van gedeputeerde staten een project te realiseren dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.

3. Gedeputeerde staten verlenen een vergunning als bedoeld in het tweede lid uitsluitend indien is voldaan aan artikel 2.8.

4. Het verbod, bedoeld in het tweede lid, is niet van toepassing op projecten ten aanzien waarvan bij of krachtens enige wettelijke bepaling een besluit is vereist, indien bij of krachtens die wet is bepaald dat dat besluit uitsluitend wordt vastgesteld indien is voldaan aan artikel 2.8."

Artikel 2.8, derde lid, luidt:

"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."