

1. DE OPGAVE

1.1 Het project

Het project omvat de realisatie van een overslaghaven met een containerterminal en een 'nat' c.q. havengerelateerd industrieterrein ten noorden van Lelystad, op de locatie Flevokust. Voor een meer uitgebreide omschrijving van het project verwijzen wij graag naar de toelichting van het gemeentelijke bestemmingsplan dan wel het op te stellen provinciale inpassingsplan.

Voor de onderbouwing in het kader van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking (hier wordt later nader op ingegaan) is van belang dat het project in juridisch-planologische zin gesplitst zal worden in twee plannen; een gemeentelijk bestemmingsplan voor het binnendijs gelegen bedrijventerrein en een provinciaal inpassingsplan voor de buitendijs gelegen containerterminal. Er is voorgesteld een knip te leggen tussen de terminal en het industrieterrein, op de grens van de bestemmingen Verkeer en Groen. Deze rapportage behelst zowel de overslaghaven met containerterminal als het havengerelateerd industrieterrein.

Voor de verantwoording van de haalbaarheid van het project moet uitgegaan worden van de (al dan niet fictieve) situatie dat van alle mogelijkheden die het betreffende ruimtelijke plan biedt, gebruik gemaakt zal worden. Dit betekent dat ook de in de plannen opgenomen flexibiliteitsbepalingen (zoals afwijkings- en wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsverplichtingen) in de afweging en onderbouwing betrokken moeten worden. Deze onderbouwing omvat dan ook een juridische analyse van de mogelijkheden die de voorgestelde bestemmingsregeling biedt. Hiervoor is gebruik gemaakt van het gemeentelijke ontwerp-bestemmingsplan 'Flevokust' (d.d. 6 juni 2014). Volledigheidshalve vermelden wij hier dat ook de partiële herziening van de geluidszone Flevokust (6 juni 2014) beschouwd is, maar dat deze geen invloed heeft op de onderbouwing in het kader van de Ladder omdat deze op zichzelf geen nieuwe stedelijke ontwikkelingen behelst. Voor de buitendijkse haven is gebruik gemaakt van het inpassingsplan "Flevokust-Havenontwikkeling te Lelystad".

Bestemmingsregeling 'Lelystad - Flevokust'

In het bestemmingsplan 'Lelystad - Flevokust' is de bestemmingsregeling opgenomen voor zowel de terminal als voor het bedrijventerrein. Voor beide onderdelen is een gefaseerde regeling opgenomen, afhankelijk van de concrete behoefte. Voor de terminal is dit gedaan door 400 meter rechtstreeks mogelijk te maken en daarnaast nog eens 400 meter onder voorwaarden met een afwijkingsbevoegdheid. Hiervoor geldt dat dit een bevoegdheid is en dat hier dus niet verplicht gebruik van gemaakt hoeft te worden indien blijkt dat de behoefte op dat moment niet aanwezig is.

Het grootste deel van het bedrijventerrein heeft de bestemming 'Bedrijventerrein – Uit te werken'. Dat betekent dat er pas gebouwd mag worden op het moment dat er een meer gedetailleerd uitwerkingsplan is vastgesteld. Tot die tijd zijn de gebruiks- en bouwmogelijkheden van de betreffende gronden bevroren. In tegenstelling tot de eerder genoemde afwijkingsbevoegdheid is hier wel sprake van een uitwerkings

plicht. Dat betekent dat de realisatie van die ontwikkeling gefaseerd plaats kan vinden, maar dat de realisatie an sich wel vaststaat.

Uit jurisprudentie van de Raad van State blijkt dat de Ladder voor Duurzame Verstedelijking zowel voor wijzigings- en afwijkingsbevoegdheden als voor uitwerkingsverplichtingen toegepast moet worden, zowel bij vaststelling van het moederplan als bij toepassing van de bevoegdheid c.q. vaststelling van het uitwerkingsplan.¹

De gehele bestemmingsregeling is gericht op het realiseren van een volwaardig, hangeregerelateerd bedrijventerrein. Deze sterke relatie met de haven is ook verplicht gesteld in de regels. Voorts is de regeling vrij ruim ingestoken met zowel veel functionele (o.a. zowel lagere als hogere milieucategorieën toegestaan) als ruimtelijke mogelijkheden (hoge bouwhoogte en hoog bebouwingspercentage), zodat er volop mogelijkheden geboden worden om het gebied zo optimaal en duurzaam mogelijk in te vullen.

1.2 Ladder voor Duurzame Verstedelijking

Voor het bepalen van de behoefte aan het project Flevokust is de Ladder voor Duurzame Verstedelijking (hierna te noemen: de Ladder) doorlopen. Deze ladder bestaat uit drie treden en is bedoeld als hulpmiddel bij een zorgvuldige afweging van ruimtelijke en infrastructurele besluiten, zoals de voorgenomen aanleg van een nieuw bedrijventerrein. Het doorlopen van de Ladder heeft als doel het realiseren van een goede ruimtelijke ordening in de vorm van een acceptabel woon- en leefklimaat en een duurzaam ruimtegebruik. In oktober 2012 is artikel 3.1.6, lid 2 in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) opgenomen waarmee de Ladder een verplichte motiveringstoets is voor alle ruimtelijke besluiten die een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' mogelijk maken. In artikel 1.1.1, lid 1 sub i Bro is 'stedelijke ontwikkeling' als volgt gedefinieerd:

“Ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.”

Het onderhavige project Flevokust valt onder deze definitie. Daarom moet de Ladder doorlopen worden.

¹ O.a. ABRS 5 februari 2014, BR 2014/52, ABRS 26 februari 2014, BR 2014/54, ABRS 4 september 2014, ECLI:NL:RVS:2013:1038 en VzABRS 11 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:590.

De Ladder voor Duurzame Verstedelijking kent de volgende stappen:

1. Nagegaan wordt in hoeverre de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte.
2. Indien uit 1) blijkt dat er sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins.
3. Indien blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.

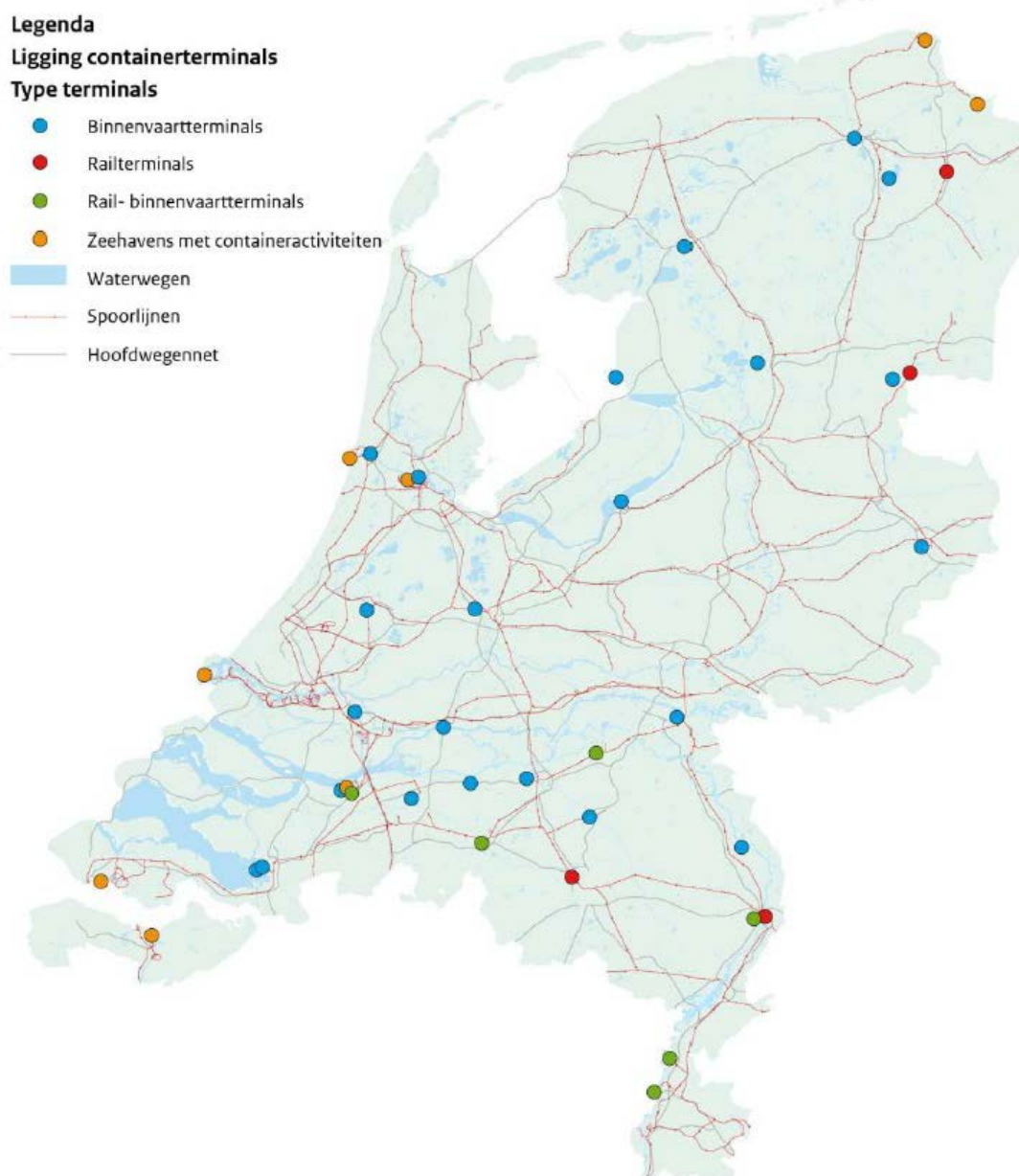
Belangrijk bij de invulling van de drie treden, is om te kijken naar zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve aspecten. Het gaat dus niet alleen over programma's of oppervlakten, maar ook over de mogelijkheden om bepaalde functies goed te kunnen laten functioneren.

De stappen die worden gevraagd, bewerkstelligen dat de wens om een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk te maken, nadrukkelijk wordt gemotiveerd en afgewogen met oog voor de ontwikkelingsbehoefte van een gebied, maar ook met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte en voor de ontwikkeling van de omgeving waarin het gebied ligt.

2. TREDE 1: REGIONALE BEHOEFTE

Er zijn in de loop der jaren diverse onderzoeken uitgevoerd naar de regionale positie van Flevokust. De belangrijkste studies worden in de paragrafen 2.1 en 2.2 toegelicht. In paragraaf 2.3 worden de studies in het perspectief van de situatie medio 2014 geplaatst.

Figuur 2.1: containerterminals (voor derden toegankelijk)

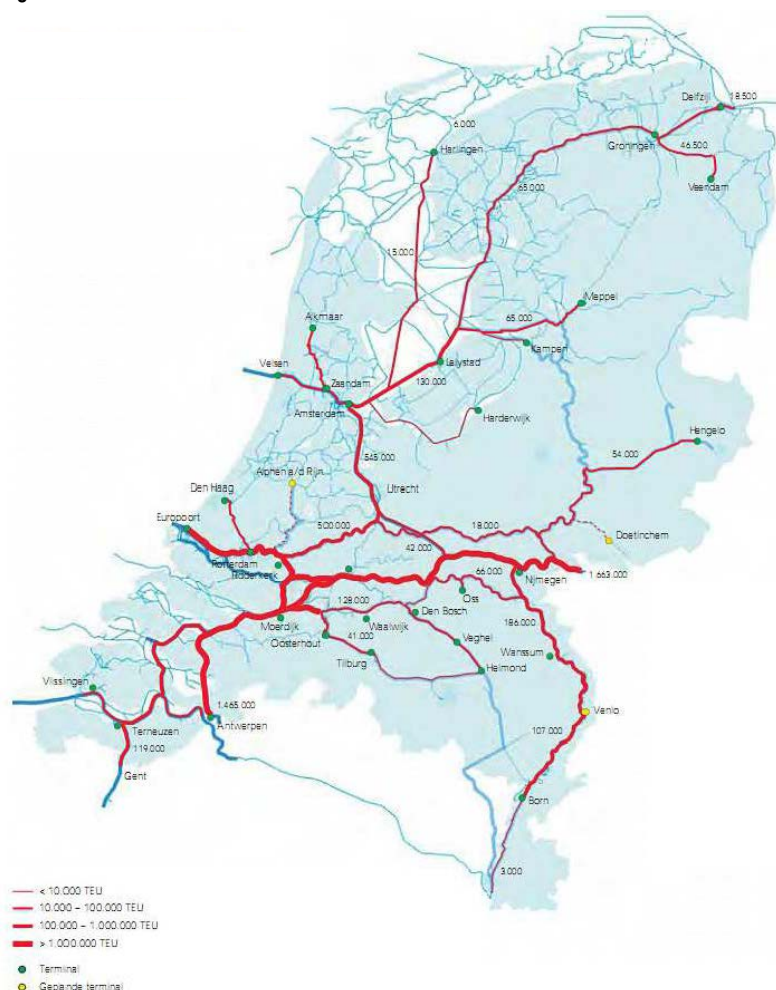


Bron: diverse studies

2.1 Nationaal niveau

Achterlandknooppunten maken deel uit van het zogeheten mainportnetwerk, het netwerk dat de mainports van Rotterdam en Amsterdam met het achterland verbindt. De beschikbaarheid van multimodale voorzieningen in zo'n knooppunt faciliteert het gebruik van binnenvaart en spoorvervoer in het vervoer tussen havens en achterland en draagt zo bij aan de bereikbaarheid van de mainports.

Figuur 2.2: containerstromen in 2008



Bron: Rijkswaterstaat

Voor de achterlandknooppunten zijn de belangrijkste ontwikkelingen de groei van de containeroverslag in de zeehavens en de noodzakelijke verschuiving in de vervoerwijze. De verwachting van het Havenbedrijf Rotterdam is dat de containeroverslag in Rotterdam zal toenemen van 10,8 miljoen TEU in 2008 naar maximaal 34,6 miljoen TEU in 2040, dat wil zeggen een verdriedubbeling. Voor de Tweede Maasvlakte geldt als doelstelling dat in 2035 maximaal 35% van de containers over de weg wordt vervoerd, 45% over water en 20% over het spoor. Als gevolg daarvan moet het vervoer

per spoor en binnenvaart verviervoudigen. Deze ontwikkeling is niet mogelijk zonder groei van de achterlandknooppunten².

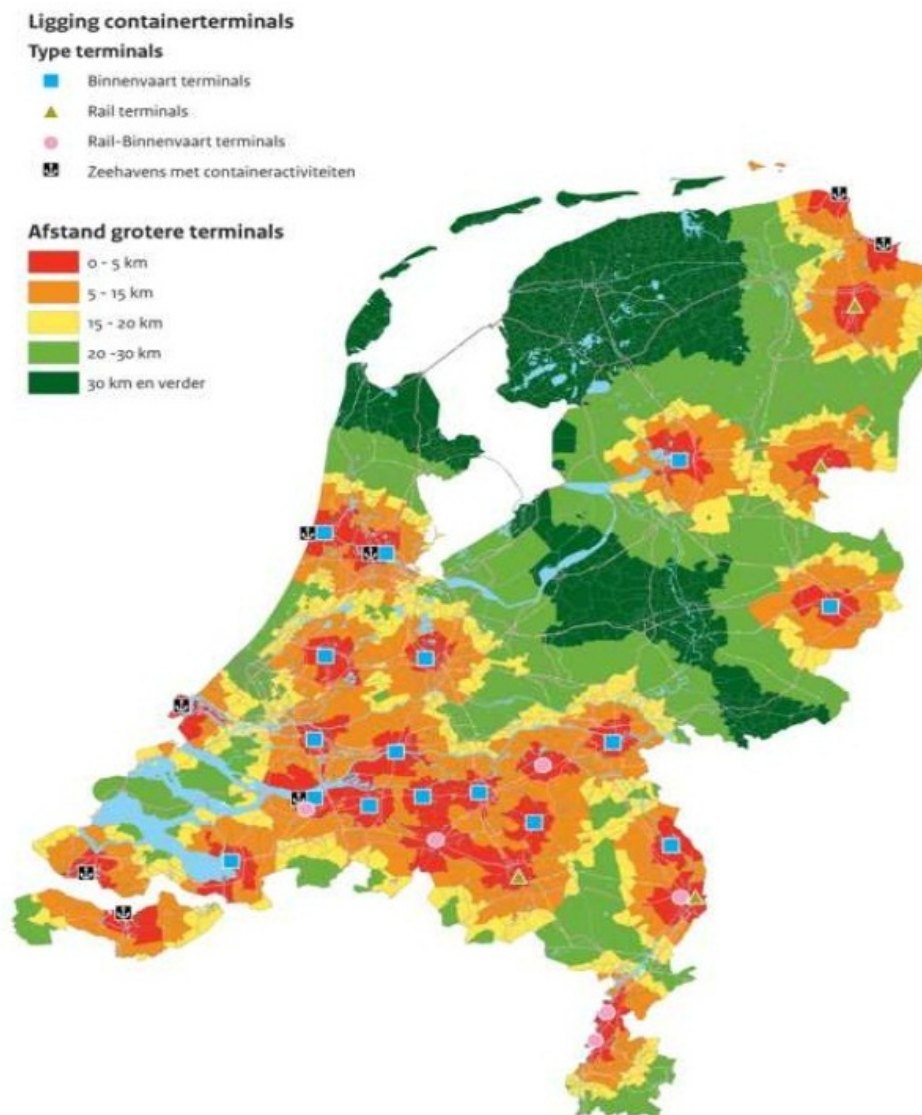
De organisatie van het achterlandvervoer verandert. Door samenwerking ontstaan nieuwe concepten (extended gate, container transferia) waarbij de achterlandknooppunten meer als toegangspoorten voor de zeehaven fungeren. Hierbij wordt vooral gebruik gemaakt van binnenvaart als vervoerwijze, en in het geval van Venlo ook van spoorvervoer. De terminals in deze concepten onderscheiden zich van de andere, omdat zij een bovenregionale functie hebben voor het containervervoer³. Verschillende studies hebben onderzocht of er nog locaties zijn, waar terminalvoorzieningen ontbreken. De witte vlekken uit deze studies betreffen:

- Vaarwegennetwerk: Ecorys (2010) noemt als mogelijke nieuwe locaties: Flevo-land (Almere of Lelystad), langs de Waal (Haarlem, Druten of Tiel) en Kanaal Gent -Terneuzen.
- Spoor netwerk: Hofstra (2010) constateert ten aanzien van spoorvervoer de volgende witte vlekken: Twente, Utrecht, Arnhem-Nijmegen en Tiel-Geldermalsen.

Figuur 2.3: concurrentie van grote terminals

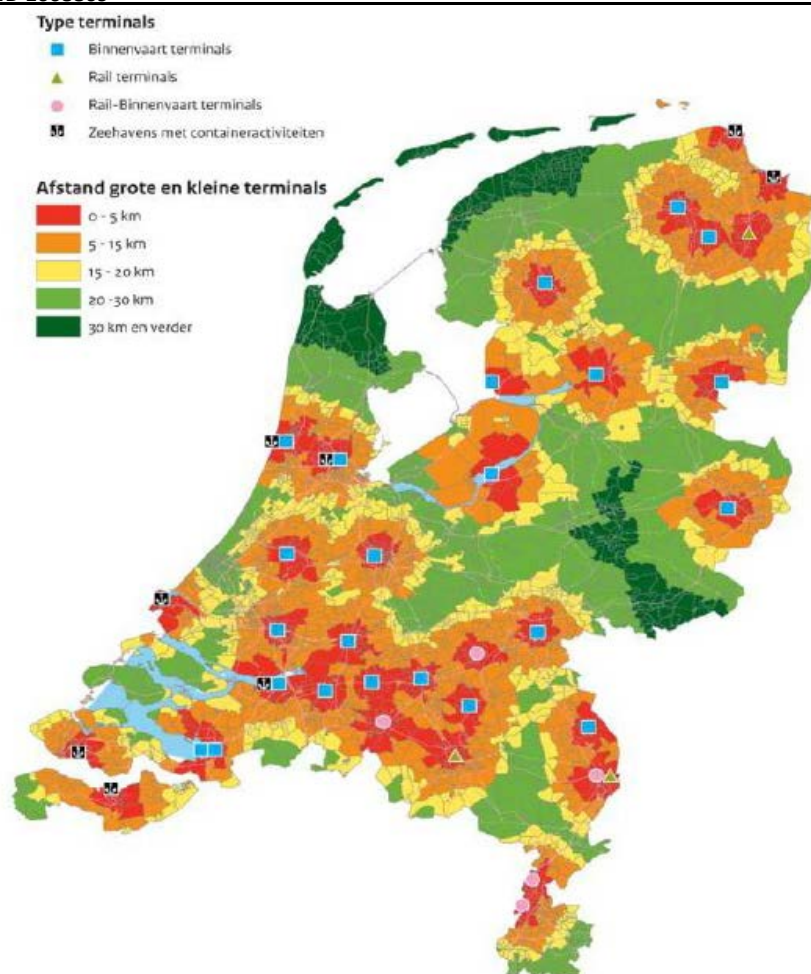
² Ministerie I&M, Multimodale Achterlandknooppunten, juli 2012

³ KiM / Ministerie I&M, Multimodale Achterlandknooppunten, juli 2012



Bron: KiM / Ministerie I&M

Figuur 2.4: concurrentie van alle terminals



Bron: KiM / Ministerie I&M

Figuur 2.3 geeft aan dat Lelystad niet gelegen is in het verzorgingsgebied van een grote container terminal. Ook wanneer de kleinere terminals worden meegenomen laat figuur 2.4 een 'witte vlek' zien bij Lelystad. De oranje en gele gebieden geven aan waar een terminal in Lelystad zal concurreren met andere terminals. Voor agro stromen is Lelystad als locatie echter in het voordeel vanwege rij-afstand, waarbij moet worden opgemerkt dat Urk als nabije locatie zich niet zal richten op de overslag van containers. Ten opzichte van de terminal in Harderwijk heeft Lelystad een concurrentievoordeel dankzij de ligging aan de doorgaande route.

2.2 Gebiedsniveau

In 2008 heeft TNO in samenwerking met de Erasmus Universiteit positief geadviseerd over de haalbaarheid. Flevokust is een sterke locatie met intermodale ontsluiting en voldoende terreinoppervlak, wat zowel voor vestiging van het container als het industriële segment passende randvoorwaarden biedt. De binnenvaartroute van de Randstad naar Noord-Nederland via het IJsselmeer en de aan- en afvoer over de A6 met aansluiting op het bedrijventerrein zijn hiervoor zeer geschikt. De ligging van Lely-

stad als het eerste knooppunt tussen de Randstad en Noordoost Nederland (Leeuwarden / Groningen) is strategisch sterk.

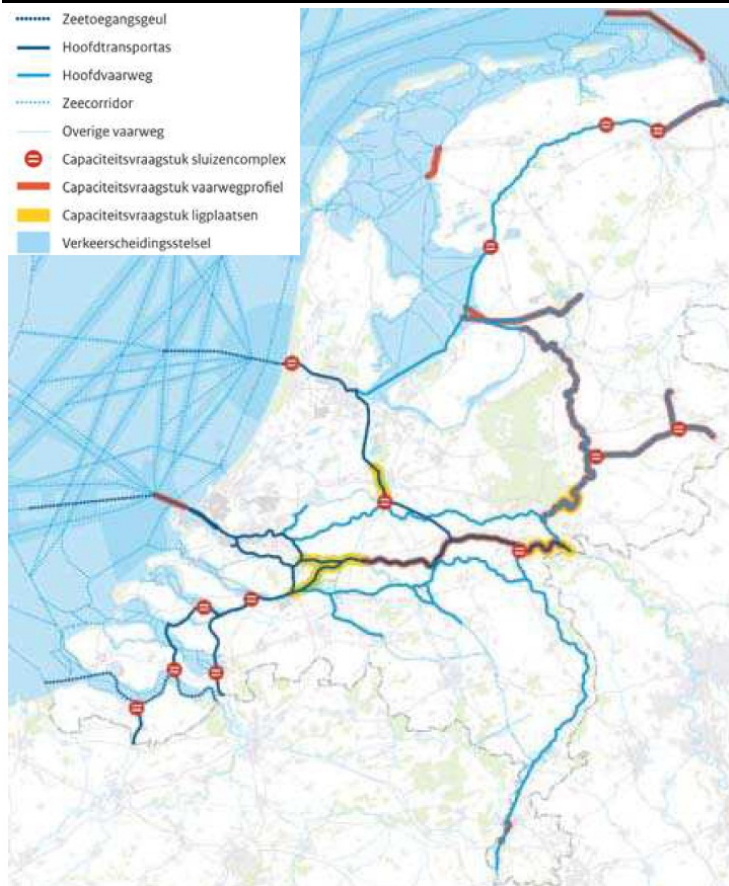
Het ontbreken van een goede ontsluiting naar het noordoosten is een beperking, waardoor Lelystad tot op heden nog niet optimaal heeft kunnen profiteren van de strategische ligging. Het leggen van die verbinding is voor Flevokust, maar ook het breder economisch perspectief van Lelystad en de regio, een kans.

In het rapport wordt ook de meerwaarde van de combinatie van de binnenhaven en het bedrijventerrein nadrukkelijk benoemd. De nabije vestigingsmogelijkheden, indirecte economische effecten op bijvoorbeeld de arbeidsmarkt, de unieke “natte” vestigingsmogelijkheden en positieve invloed op de exploitatie zijn hier voorbeelden van.

Als kanttekening wordt gesteld dat de bestaande economische structuur op voorhand niet direct voldoende potentieel biedt voor de ontwikkeling van de terminal. In grootschalige gebiedsontwikkelingen en zeker in het haven- en logistieke segment, is de wederkerigheid tussen investering en effect bijna standaard aan de orde. De ontwikkeling van de terminal zal een aantrekkingskracht hebben op gebruikers, zeker in een gebied dat economisch en ruimtelijk nog volop doorontwikkelmogelijkheden heeft⁴. Daarom is in de bestemmingsregeling ook een fasering opgenomen, zodat goed ingespeeld kan worden op de concrete behoefte op een zeker moment.

Figuur 2.5: Nederlandse vaarwegen

⁴ TNO en Erasmus, Flevokust: logistiek vliegwiel voor Lelystad, april 2008



Bron: KiM / Ministerie I&M

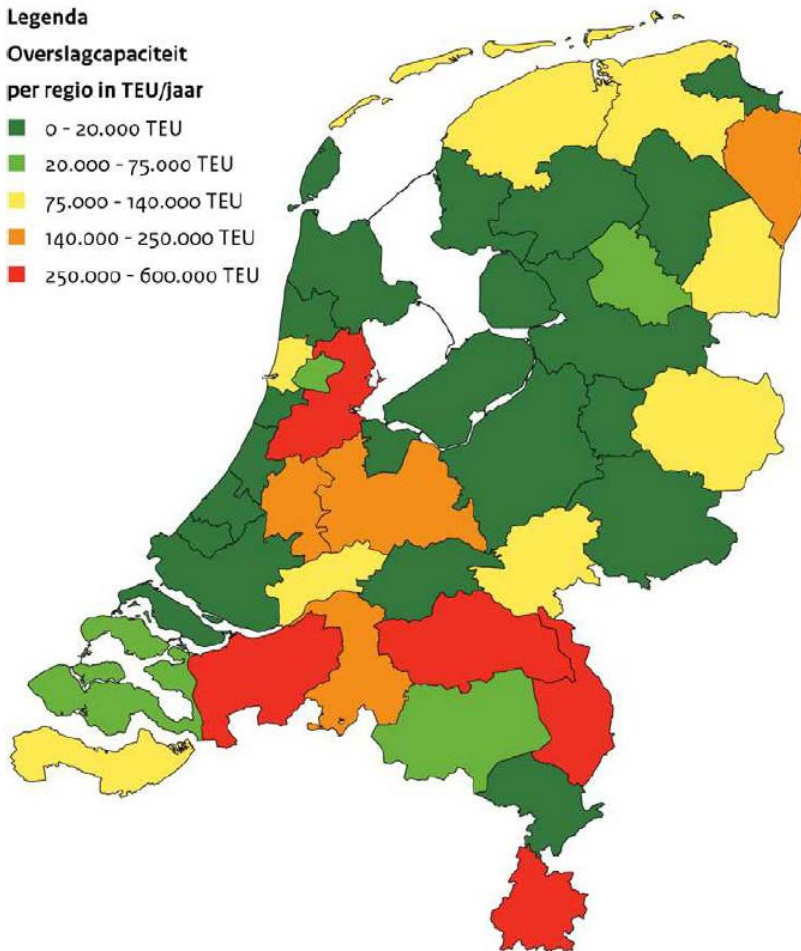
Ook de second opinion van BCI uit 2013 is positief⁵. De ontwikkeling past binnen het mainport beleid dat baat heeft bij sterke en veelzijdige achterlandverbindingen. De regio is aangeduid als een 'witte vlek' in het containernetwerk (KIM, 2012) en ook de haven van Amsterdam is bereid om actief mee te helpen de geplande ontwikkelingen verder te brengen. In het 'Circle Lines' concept is Lelystad een prima halteplaats (op- en afstappunt voor gecontaineriseerde goederen). Het project sluit aan bij de regionale strategie richting een inland logistiek knooppunt met multimodale ontsluitingen via weg (A6), water (Flevokust), spoor (Hanzelijn) en lucht (Lelystad Airport).

Figuur 2.6: overslagcapaciteit inland terminals

⁵ BCI, second opinion haalbaarheidsonderzoek en ondernemingsplan Flevokust, 2013.

Legenda**Overslagcapaciteit
per regio in TEU/jaar**

- 0 - 20.000 TEU
- 20.000 - 75.000 TEU
- 75.000 - 140.000 TEU
- 140.000 - 250.000 TEU
- 250.000 - 600.000 TEU



Bron: Delares, bewerking KIM / Ministerie I&M

De interesse in het gebruik van de terminal is onderzocht en aangetoond, met als kanttekening dat te verwachten volumes nog niet bekend zijn. Ten tijde van het publiceren van het rapport waren 27 bedrijven geïnteresseerd om goederen via Flevo-kust te vervoeren. Negen daarvan hebben een intentieverklaring met de terminal exploitant ondertekend om de landingsvolumes via de terminal te vervoeren. Daarmee is een kleine 10.000 containers op jaarbasis gemoeid.

Op basis van dit beschikbare volume heeft een terminal exploitant zich via een overeenkomst met de provincie gecommitteerd aan de exploitatie van de terminal⁶. Het basisvolume van agro producten maakt deze eerste start mogelijk. Een onderzoek van EVO en Stig Consult in december 2013 heeft inzichtelijk gemaakt dat er een potentie is in de regio tot 50.000 containers op jaarbasis die nu nog over de weg worden vervoerd. In april 2014 is door Ecorys een nieuwe prognose opgesteld, die op korte termijn in een overslag van 10.000 containers voorziet en op middellange termijn 30.000 containers. Daarmee wordt in de huidige doorzichten het hoge scenario

⁶ De overeenkomst bevat enkele ontbindende voorwaarden, voor het geval de exploitant niet tot uitvoering van de terminal over zou kunnen gaan

voor 2020 al bijna volledig gehaald. Zie onderstaand kader voor een uitgebreidere analyse.

Kader: prognose overslag Ecorys

Om een beter gevoel te krijgen voor een realistische prognose is vanuit de markt de potentie onderbouwd. Binnen de Provincie Flevoland zijn actief bedrijven benaderd. Circa tien bedrijven heeft al de intentie om van een terminal gebruik te maken en dit ook schriftelijk bevestigd. De intentieverklaringen zijn al goed voor bijna 10 duizend volle containers (TEU) en dus een overslag van bijna 20.000 TEU (vol en leeg). De intentie gaat over de ladingvolumes en betreft afspraken tussen verladers en de terminalexploitant.

Daarnaast zijn er nog meer dan 20 bedrijven die ook interesse heeft in toekomstig gebruik van de terminal. Met de overige concrete interesse er bij bedraagt de potentie vanuit de markt al bijna 60.000 TEU (vol en leeg). Dit is al bijna de volledige invulling van de verwachte overslag vanuit Flevoland in 2020 in het hoge scenario.

Bovenop deze potentiële overslag van bestaande bedrijven komt nog de overslag voor bedrijven die zich in de toekomst op Flevokust gaan vestigen en voor additionele containerstromen zullen zorgen. Een vestigingseis voor deze bedrijven is tenslotte havengerelateerde bedrijvigheid. Daarnaast onderschrijft de studie Toegevoegde waarde Netwerk Greenports en Mainports de potentie van verdere containerisatie van agri-producten als uien, pootaardappelen en consumptieaardappelen. Voor Flevoland is in deze studie een volume van meer dan 7.000 exportcontainers per jaar geraamd, die potentieel per binnenvaart kunnen worden vervoerd. Voor de terminal komt dit neer op een overslag van 14.000 TEU. Een deel hiervan (ongeveer 5.000 TEU containers) zit al bij de intentieverklaringen, de rest hiervan is extra potentiële lading voor de terminal.

De rol van Flevokust als draaischijf (of opvangcentrum) voor vervoer van containers van en naar Noord Nederland heeft ook veel potentie. De containerstromen naar Noord Nederland lopen al deels via de binnenvaart en dit volume zal in de toekomst toenemen. Maar om de modal split afspraken voor Maasvlakte 2 te halen zal het aandeel binnenvaart nog flink moeten groeien. Dit kan alleen als gebruik wordt gemaakt van nieuwe concepten, zoals containertransferia. Lelystad is door de ligging in Nederland, op een dag varen van Rotterdam en aan diep vaarwater uitermate geschikt om te dienen als draaischijf voor noord Nederland.

Containers worden in de toekomst in duwbakken hoogfrequent tussen de mainports en Lelystad vervoerd over water en verder over de weg naar de bestemming in Noord Nederland en vice-versa. Deze duwbakken zijn te groot om de andere havens in Noord Nederland aan te doen. Om deze potentie te realiseren moeten nadere afspraken met Haven Rotterdam en de zeehaventerminals worden gemaakt. Als die samenwerking tot stand komt, volgen de containerstromen ook.

Kortom, de kans dat de overslag op Flevokust dicht bij het hoge scenario uitkomt, is groot door de sterke basis (o.b.v. intentieverklaringen), de grote potentie voor het toekomstig vervoer van agri-producten (o.a. uien) in containers en de potentie van de draaischijffunctie, ondersteund door samenwerking met (zeehaventerminals in) Haven Rotterdam.

Bron: Ecorys, Update onderbouwing overslag en vermeden vrachtbewegingen door Flevokust, april 2014

Kader: concurrentie Meppel en Kampen

De terminals in Meppel en Kampen liggen het dichtst bij de locatie Flevokust op de route tussen de Randstad en Noord-Nederland.

- MCS Meppel kent een terreinoppervlakte van 22.025 m², een kadellengte van 140 meter en geen spoorontsluiting. De terminal kan CEMT klasse 5 aan. Er vinden 85.800 handlings per jaar plaats met behulp van een kraan, reachstacker en een empty stacker. Vijf maal per week is er een verbinding met Rotterdam, dat op 15 uur vaartijd ligt. Er zijn uitgebreide services en faciliteiten aanwezig. Meppel richt zich met name op Noord-Nederland.
- ROC Kampen kent een terreinoppervlakte van 15.000 m², een kadellengte van 100 meter en geen spoorontsluiting. De terminal kan CEMT klasse 5 aan. Er vinden 18.000 handlings per jaar plaats met

behulp van een tweetal reachstackers. Drie maal per week is er een verbinding met Rotterdam, dat op 14 uur vaartijd ligt. Er zijn beperkte services en faciliteiten aanwezig. Kampen richt zich met name op Noordwest Overijssel.

De terminals zullen elkaar niet of nauwelijks beconcurreren. Meppel kan waarschijnlijk profiteren van Lelystad, omdat hier dezelfde operator actief is als in Lelystad (schaalvoordelen, gezamenlijke faciliteiten, gedeelde contracten).

Positief voor Flevokust is de gunstige ligging aan de A6, het hoofdvaarwegennet en de mogelijkheid in de toekomst de spoormodaliteit toe te voegen. Figuur 2.7 toont ook de drukkere route voor containervervoer langs Lelystad dan langs Meppel en Kampen.

Indien de afvalverwerking via Flevokust gaat verlopen, zou dit een effect op de kleinere terminal van Harderwijk hebben.

Bronnen: inlandlinks.eu, TNO: nut en noodzaak Flevokust en teamanalyse TNO + Erasmus

De uitgifte van de kadekavels wordt ook positief ingeschat. Dit gezien de gunstige concurrentiepositie t.o.v. de bovenregionale concurrentie vanuit Meppel (Oevers-D), Kampen (2^e Zuiderzeehaven) en Almelo (XL Businesspark Twente). De inschatting wordt ondersteund door de gunstige ligging, de overeenkomst met exploitant CTU, intentieovereenkomsten over ladingen met gebruikers en de ervaringen bij de Zuiderzeehaven in Kampen.

Voor de behoefte aan de ontwikkeling van het niet-watergebonden bedrijventerrein is het rapport voorzichtiger. In de Plabeka ramingen komt een duidelijk tekort aan bedrijventerreinen met een hoge milieucategorie naar voren. BCI plaatst hier echter kanttekeningen bij. In de ramingen is uitgegaan van het gunstige economische scenario "Global Gateway" waaruit een vraag geprognosticeerd is voor Lelystad/Almere van 95 ha netto (milieucategorie 3-6). Indien uitgegaan wordt van het referentiescenario "Transatlantic Market" resulteert een halvering van de vraag (MRA breed) en mocht de Schaalsprong Almere niet (volledig) worden gerealiseerd dan is het effect voor de regio Almere/Lelystad nog groter. Voor de regio geldt dus geen tekort aan hogere milieucategorie terreinen, zodat de vulling van milieucategorie 5 terreinen in grote mate afhankelijk is van in hoeverre het lukt om bedrijvigheid van buiten de eigen regio, naar de regio toe te trekken.

Echter worden in de huidige situatie nadere eisen aan bedrijfsvestiging gesteld en dienen bedrijven havengeboden of havengerelateerd te zijn. Daarmee wordt het terrein specifiek in de markt gepositioneerd dan de hiervoor benoemde terreinen met een hoge milieucategorie. Flevokust onderscheidt zich namelijk in dit opzicht van de overige milieucategorie 5 bedrijventerreinen in de regio met de nabijheid van een haven met containerterminal. Tegelijkertijd lijkt de beschikbaarheid van eigen kadekavels (belangrijke pré voor veel bedrijven met grote hoeveelheden aan-/afvoer van bulk transport) in eerste instantie beperkt. In de gekozen profilering zijn er niet of nauwelijks concurrerende locaties die dezelfde vestigingsmogelijkheden als Flevokust kunnen bieden.

Voor niet direct watergebonden bedrijven geldt een sterke concurrentie met overige terreinen in de regio. Daarom is ervoor gekozen om ook in de regels dit onderscheid

te bevestigen door alleen havengebonden en havengerelateerde bedrijvigheid toe te staan.

Figuur 2.7: aantal scheepspassages containervervoer (in TEU in 2007 en 2010)



Bron: RWS-DVS 2011

2.3 Marktpotentie

Huidige stand van de terreinen

Als de pro's en contra's uit de eerdere studies worden afgezet tegen de huidige stand van zaken op de markt voor bedrijfsmatig vastgoed, dan kunnen de volgende accenten worden gezet:

1. Een gecombineerde ontwikkeling van terminal en bedrijventerrein biedt de meest optimale vestigings- en economische randvoorwaarden. De aanwezigheid van de terminal zal een aantrekkende werking hebben op bedrijven die direct of indirect verbonden zijn met de binnenvaart.
Zonder bedrijventerrein zullen de te realiseren volumes minder groot zijn, of zich minder snel ontwikkelen. Zonder terminal heeft het bedrijventerrein nau-

- welijks een onderscheidende functie ten opzichte van andere terreinen in de regio.
2. De (kade)kavels zijn gewild vanwege de strategische ligging van de terminal. De ligging ten opzichte van de Randstad en Noord-Nederland is het voornaamste selling-point.
 3. Het bedrijventerrein heeft unieke omgevings- en locatiekwaliteiten die op terreinen in de omgeving niet voorhanden zijn (zie ook ad. 3 concurrentiepositie nieuwe regionale bedrijventerreinen).
 4. Het bedrijventerrein is geschikt voor bedrijven in de milieucategorie 3 tot en 5. Door de mogelijkheid om grote kavels af te nemen en om tot een hoogte van 40 meter te bouwen is het terrein zeer aantrekkelijk voor grote logistieke dienstverleners. De congestievrije locatie midden in Nederland draagt hier verder aan bij⁷.

Ad.3. Concurrentiepositie nieuwe regionale bedrijventerreinen

Op basis van de Plabeka berekeningen is er voor terreinen met een 'gemengd plus-typing' op de lange termijn (na 2020) een tekort aan ruimte. Flevokust is om die reden als groeigebied aangemerkt, als specifieke uitbreidingslocatie om de economische ontwikkeling van de regio te stimuleren⁸. BCI constateert terecht dat bij een minder voorspoedige economische groei het tekort omslaat in een overschot en het bedrijventerrein bij Flevokust met forse concurrentie vanuit de regio krijgt te kampen. Gezien de unieke ligging van het terrein, de directe relatie met de terminal en de segmentering van te vestigen bedrijven, wordt de constatering van BCI weerlegd. Er is geen ander terrein met een vergelijkbare profilering als Flevokust.

Tabel 2.1: terreinen met uitgeefbare ruimte, hoge milieucategorie en nabijheid water

Gemeente	Bedrijventerrein	Bruto	Netto	Uitgeefbaar	Max HC	Opmerking
Almere	De Vaart I - II - III	203,3	144,5	0,8	4	
Almere	De Vaart IV	117,0	82,9	59,4	5	
Almere	Stichtse Kant	215,7	101,0	87,2	4	
Zeewolde	Trekkersveld I - II	160,2	94,0	5,8	5	
Zeewolde	Trekkersveld III	67,1	52,0	24,7	4	
Noordoostpolder	De Munt II Fase I	24,0	14,0	9,9	4	Geen kade
Noordoostpolder	De Munt II Fase II	47,8	31,0	15,2	4	Geen kade
Urk	Zwolschoek Fase IV	20,8	16,6	2,9	4	
Urk	Zwolschoek Fase V	28,1	16,3	12,3	4	
Dronten	Business-Zone Delta	99,7	60,7	5,9	4	Geen kade
Dronten	Tarpan	30,8	18,0	6,2	4	Geen kade
Dronten	Poort van Dronten	108,0	77,5	77,5	5	Geen kade
Dronten	Oldebroekerweg	20,1	13,8	2,5	4	
Dronten	Uitbreiding Oldebroekerweg	15,6	11,0	11,0	4	
Lelystad	Larserpoort 123	65,9	46,9	10,3	5	Geen kade
Lelystad	Luchthaven	202,1	34,0	17,5	4	Geen kade
Lelystad	Flevopoort	182,9	84,4	59,1	4	Geen kade
Lelystad	Noordersluis	192,2	139,8	13,4	4	
Lelystad	Airport Garden City	527,1	205,0	205,0	4	Geen kade
Lelystad	Oostervaart Oost	31,0	21,3	10,4	4	

Bron: Ibis 2014 + bewerking BRO

⁷ Ecorys, Update onderbouwing overslag en verminderd vrachtbewegingen door Flevokust, april 2014

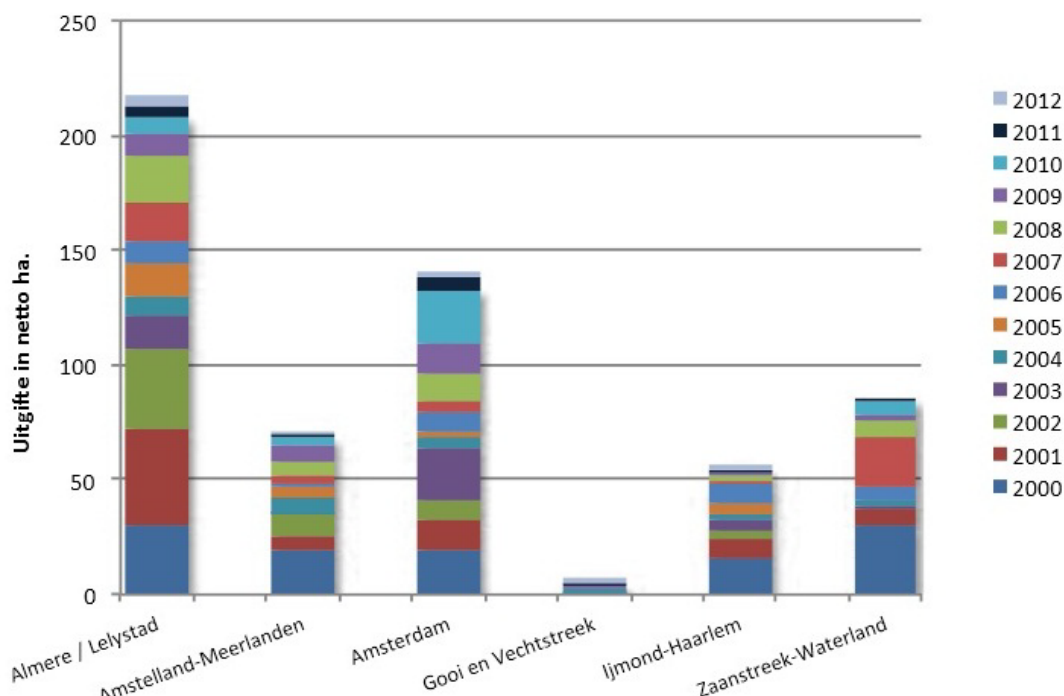
⁸ Plabeka, Resultaat werklijn Programmering Plabeka, september 2012

Indien er sprake zou zijn van een regulier bedrijventerrein voor grootschalige bedrijven met een hogere milieucategorie, dan zou de redenatie van BCI te volgen zijn. Echter vanwege de directe relatie met de terminal is het terrein niet te vergelijken met enig ander terrein in de regio. Geen enkel ander terrein ligt zo dicht tegen kade-faciliteiten, laat staan een terminal. Ten slotte ligt geen enkel terrein zo dicht bij een doorgaande vaarroute als het bedrijventerrein Flevokust. Diverse terreinen die nabij een kade liggen, hebben niet de beschikking over de kade en bijbehorende faciliteiten, omdat de kade in privaat gebruik is. Daarmee zijn het eigenlijk standaard bedrijventerreinen (ook wel reguliere gemengd plus terreinen genoemd).

Voorgaande aspecten zorgen voor een unieke vestigingslocatie in Flevoland, die niet vergelijkbaar zijn met andere terreinen. Daar komt bij dat alleen bedrijven zich mogen vestigen, die een directe relatie met de terminal hebben. Daarmee is er niet of nauwelijks sprake van enige concurrentie met andere terreinen in de regio.

Aan het voorgaande is toe te voegen dat de regio Almere-Lelystad sinds 2000 sterker presteert met de uitgifte van bedrijfsgrond en het aantrekken van bedrijven dan alle andere regio's in de Metropoolregio Amsterdam. In dertien jaar is er zo'n 220 ha uitgegeven. De regio Amsterdam volgt op afstand met een uitgifte van circa 140 ha. Dit toont de aantrekkelijke vestigingscondities in de regio; overigens mede ingegeven door de beschikbaarheid aan nieuw uitgeefbare kavel.

Figuur 2.8: uitgifte bedrijventerreinen 2000 - 2012



Bron: Plabeka Monitor 2012

Daarnaast lieten ook de gerealiseerde transacties (afname bedrijfsruimte op de bestaande markt) een positief beeld zien in Almere-Lelystad. Deze daalden vooral sterk in Amstelland-Meerlanden, terwijl Almere-Lelystad en Gooi en Vechtstreek een ster-

ke stijging lieten zien. Het grootste transactievolume vond plaats in Amsterdam (135.000 m²)⁹.

2.4 Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat:

- Flevokust een strategisch sterke ligging kent in een omgeving waar geen terminal of goede overslaglocatie is te vinden.
- Het economisch potentieel is vanwege de sterke ligging langs de hoofdvaarroute naar het noorden en het ontbreken van een terminal in de omgeving aanzienlijk;
- Naast de expertrapporten tonen het contract tussen provincie en de exploitant en de intentieovereenkomsten tussen verladers en gebruikers voor ladingvolumes met de exploitant concreet de potentie en marktbelangstelling voor Flevokust aan.
- Op basis van de intentie van ladingen vanuit bedrijven die op dit moment in beeld zijn, kan de terminal financieel-economisch al renderen. De interesse en het gebruik zal naar verwachting aanzienlijk groeien als de realisatie dichterbij komt / als de terminal in operatie is;
- Het bedrijventerrein onderscheidt zich duidelijk van andere terreinen in de regio vanwege de directe aansluiting op de terminal en de aantrekkelijke faciliteiten die hier zijn geleden. Er is geen ander terrein in de omgeving dat over dezelfde vestigingskwaliteiten kan beschikken;

Met het voorgaande is de regionale behoefte aangetoond en is voldaan aan trede 1 van de Ladder.

⁹ Plabeka, Monitor 2012

3. TREDE 2: OPVANG IN BESTAAND STEDELIJK GEBIED

De regionale behoefte is in de vorige trede in beeld gebracht. De mogelijkheden om deze behoefte in bestaand stedelijk gebied op te vangen, staat in trede 2 centraal.

3.1 Terminal

In de regio is nog geen terminal aanwezig. Inpassing van een terminal vraagt om een forse oppervlakte van circa 5 ha met een aaneengesloten kade van minimaal 400 meter. Uiteraard dient de locatie aan het water te liggen, ruimte te bieden voor milieu-activiteiten, zeer goed ontsloten te zijn en aan een doorgaande vaarroute liggen. De bedrijventerreinen die nabij water liggen, waar nog ruimte beschikbaar is en waar hogere milieu categorieën mogelijk zijn, hebben niet de mogelijkheden en kwaliteiten waarover de Flevokust wel beschikt. Deze terreinen zijn in tabel 2.1 gepresenteerd. Diverse terreinen liggen niet direct aan het water, hebben geen of slechts een beperkte toegang tot de kade, zijn niet optimaal ontsloten op het regionale wegen en vaar netwerk of kennen beperkingen ten aanzien van mogelijke milieucategorieën.

3.2 Bedrijventerrein

Het bedrijventerrein dat aansluitend aan de terminal / binnenhaven wordt ontwikkeld, voorziet in de opvang van bedrijven die een directe of indirecte relatie met de terminal hebben. De directe nabijheid van de terminal is een belangrijk "asset" om bedrijven aan te trekken. Andere terreinen in Lelystad kunnen niet de directe aansluiting op de terminal bieden.

Tabel 3.1: terreinen met uitgiftemogelijkheden in Lelystad

Terreinnaam	Bruto	Netto	Uitgegeven	Uitgeefbaar	Max MC	Water	Vergelijkbaar
Gildenhof	13,3	8,0	8,0	0,0	3	Nee	
Larserpoort	65,9	46,9	36,6	10,3	5	Nee	
Luchthaven	202,1	34,0	16,5	17,5	4	Nee	
Oostervaart	159,6	104,4	104,4	0,0	4	Ja	0,0
Ketelmeerstraat	4,9	3,0	3,0	0,0	3	Nee	
Noordersluis	192,2	139,8	126,4	13,4	4	Ja	13,4
Middendreef	3,5	2,0	2,0	0,0	3	Nee	
Merwede	4,8	4,7	3,4	1,4	3	Nee	
Airport Garden City	527,1	205,0	0,0	205,0	4	Nee	
Flevopoort	182,9	84,4	25,3	59,1	4	Ja	59,1
Oostervaart Oost	31,0	21,3	10,9	10,4	4	Nee	
Bio Science park Noord	19,6	12,0	0,0	12,0	X	Nee	
Bio Science park Zuid	25,0	20,0	0,0	20,0	X	Nee	
MC Lelystad	3,1	3,0	2,8	0,2	X	Nee	
Palazzo Zuiderpoort	7,9	3,8	3,8	0,0	X	Nee	
Batavia Stad	35,1	10,2	5,3	5,0	1	Nee	
Totaal	1696,2	852,6	355,1	497,5			202,4

Bron: Ibis 2014 + bewerking BRO

In Lelystad is nog een behoorlijke terreinuitgifte mogelijk. De terreinen hebben echter afwijkende kwaliteiten dan het terrein Flevokust. Dat onderscheid wordt ook door vertaald naar de vestigingsmogelijkheden op Flevokust, zodat er geen sprake kan zijn van concurrentie met de reeds geplande ontwikkelingen.

In de uitgifte van Flevokust wordt alleen ruimte geboden aan bedrijven die niet kunnen worden gevestigd op andere reeds beschikbare bedrijventerreinen in de buurt. Het natte karakter, de afstand tot de terminal in combinatie met de noodzaak van een hoge milieucategorie en/of de mogelijkheid van grote bouwhoogtes zijn daarbij de onderscheidende elementen. Er worden dus niet meer kavels ontwikkeld dan de markt concreet vraagt.

Leegstand

Met de uitgiftestrategie voor Flevokust wordt voorkomen dat het bedrijventerrein concurreert met andere terreinen in de gemeente. Aanvullend is er in de Structuurvisie Locatiebeleid Lelystad 2013-2025 aandacht voor de het voorkomen en tegengaan van overaanbod en leegstand. Hiervoor worden de volgende maatregelen genomen:

- Regionaal afstemmen, monitoren en waar nodig de programmering aan te passen;
- Gebruik maken van de Leegstandswet en onderzoek te doen naar het instellen van een fonds ter bevordering van herontwikkeling van leegstand;
- Preventief in zetten op de beperking van de herstructureringsopgave door het faciliteren van parkmanagement en het permanent monitoren van de kwaliteit van de werklocaties met kwaliteitskaarten, zodat tijdig ingegrepen kan worden en de opgave beperkt blijft;
- Indien herstructurering aan de orde is de aanpak in eerste instantie aan de markt over te laten en waar mogelijk initiatieven tot herstructurering van uit de markt te faciliteren in combinatie met het inwinnen van advies bij het Projectbureau Herstructurering Bedrijventerreinen van de MRA.

3.3 Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat:

- De terminal / binnenhaven vanwege de specifieke benodigde omgevings- en locatiekwaliteiten niet in bestaand stedelijk gebied of op bestaande bedrijventerreinen kan worden opgevangen;
- De directe aansluiting van het bedrijventerrein op de terminal / binnenhaven zorgt voor een onderscheidend vestigingsprofiel, dat niet op andere of bestaande locaties kan worden gerealiseerd;
- De profilering van Flevokust onderscheidt zich van de bestaande bedrijventerreinen en vormt hier een aanvulling op. Hierdoor is er van concurrentie met de bestaande of nog uit te geven terreinen in beginsel geen sprake;
- Daarmee voldaan wordt aan trede 2 van de ladder.

4. TREDE 3: PASSENDE ONTSLUITING

In het Provinciale Omgevingsplan Flevoland (2006) werden drie zoeklocaties voor een multimodaal overslagcentrum aangeduid. De locatie Flevokust is de enige locatie waar naast weg en water ook een spoorontsluiting te realiseren is. De locatie Flevokust ligt direct naast de A6 bij de afslag Lelystad-Noord en langs de hoofdvaarroute tussen de Randstad en Noord-Nederland. De multimodale ontsluitingsmogelijkheden en strategische ligging langs hoofdverkeersroutes bieden de kaders voor een optimale bereikbaarheid.

Als onderdeel van de m.e.r.-procedure zijn in 2008 diverse alternatieven en een variantenvergelijking opgesteld. Voor zes varianten zijn de pro's en contra's in beeld gebracht. Door middel van onderlinge ranking zijn de varianten geclassificeerd. Provinciale Staten hebben gekozen om variant 4 uit te werken als enige ontwerp voor de ontwikkeling Flevokust¹⁰.

4.1 Toelichting uit MER Flevokust

In het plan MER¹¹ zijn ten aanzien van verkeer en ontsluiting de volgende bevindingen van belang:

- Flevokust verbindt water- en wegverkeer met elkaar. Het terrein ligt op korte afstand van de Vaarweg Amsterdam-Lemmer (VAL) en dichtbij de A6 en de N302. Daarmee is deze plek zeer geschikt om een multimodaal overslagterrein te realiseren. Daarnaast ligt het terrein op korte afstand van de Hanzelijn. Een directe verbinding hiermee is in eerste instantie niet voorzien, maar behoort tot de mogelijkheden;
- De doelstelling van Flevokust is mede gericht op het verminderen van de congestie in de Randstad (Programma Beter Benutten). De aanleg van de haven draagt hieraan bij door het aantal vrachtautobewegingen te verminderen (zie ook Tabel 5.12). Het betreft in de situatie met een volledig functionerende haven een vermindering van ruim 98.000 vrachtauto's per jaar. Daarmee wordt dan ook een verbetering voor de situatie in de Randstad gecreëerd. Het doelbereik van het programma wordt hiermee in ieder geval dichterbij gebracht;
- De capaciteit van de wegen zijn in de plansituatie overal voldoende (onder 0,8). Daarmee zijn geen problemen op wegvakniveau te verwachten;
- De verkeersstructuur op het industrieterrein zelf is in deze situatie niet onderzocht. De verkeersstructuur wordt in het bestemmingsplan niet vastgelegd. Als uitgangspunt wordt daarom gehanteerd dat in het plansituatie de verkeersstructuur op het industrieterrein voldoende robuust wordt gerealiseerd om het

¹⁰ Zie voor complete variantenvergelijking: MER – Deel 1, Antea Group, 2014d

¹¹ Plan- & project MER – Deel 2 Ontwikkeling Flevokust: Antea Group, 2014

verkeer af te kunnen wikkelen. Dit geldt zowel voor de wegen als voor de kruispunten;

- De verkeersafwikkeling op de toekomstige rotonde Houtribweg – Forellentocht vraagt bij een situatie in 2025 met volledige ontwikkeling van de haven en het industrieterrein aandacht. De verzadigingsgraad op de noordelijke tak van de rotonde is hoger dan 80%. Door de Binnenhavenweg te voorzien van een extra rechtsaffer naar de Houtribweg zal de verzadigingsgraad met 62% in de avondspits onder de maatgevende 80% blijven. Voor de ochtendspits zal de verzadigingsgraad dan 49% zijn. Het kruispunt ligt buiten het plangebied. Daarmee kan de realisatie van de extra rechtsaffer niet gegarandeerd worden in het plan;
- Verwacht wordt dat de haven van Flevokust dagelijks gemiddeld 3 schepen zal laden en lossen. Dit betekent een maximaal aantal van 1.095 schepen per jaar. Ten opzichte van het totale aantal van 30.000 passages betekent dit een toename van ruim 7% van het aantal scheepvaartbewegingen (uitgaande van twee passages per schip). Er is voldoende ruimte op de bestaande vaarroutes om deze toename van de beroepsscheepvaart te kunnen verwerken. Het vaarrecreatieverkeer volgt de vaarroutes niet zozeer en zwemt meer uit over het IJsselmeer. Daarmee is effect op dit verkeer niet te verwachten;
- Voor de verdere toekomst zijn berekeningen uitgevoerd voor een situatie met 115 ha haven- en industrieterrein. Deze situatie leidde niet tot knelpunten in de I/C-verhoudingen voor wegvakken en kruispunten. Dit betekent dat een eventuele verdere groei van het terrein in de toekomst doorgezet kan worden. Het aantal scheepvaartbewegingen zal bij een verdere groei van het terrein eveneens toenemen. Vooralsnog wordt hierdoor geen knelpunt verwacht voor het scheepvaartverkeer op de VAL-route.

4.2 Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat:

- Flevokust de meest gunstige locatie betreft voor de ontwikkeling van de terminal / binnenhaven en het bedrijventerrein en dat variant 4 in de variantenstudie als meest gewenste variant is gekozen;
- Er behoudens de rotonde Houtribweg – Forellentocht zowel over weg als water geen verkeerskundige aandachtspunten of potentiële knelpunten zijn te verwachten binnen de ontwikkeling;
- Dat daarmee ook voldaan wordt aan de randvoorwaarden zoals gesteld bij trede drie van de Ladder.