



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

College van Gedeputeerde Staten van de Provincie
Flevoland
Postbus 55
8200 AB Lelystad

**Directoraat-generaal
Bestuur, Ruimte en Wonen**
Directie Ruimtelijke Ordening

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Contactpersoon
J.W.N. Roos
M 06 - 50 17 41 30
josephine.roos@minbzk.nl

Kenmerk
2021-0000202629
Uw kenmerk
2684742

Datum

04 MEI 2021

Betreft

Barro-ontheffing Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland
(MSNF)

Geacht college,

Op 4 februari 2021 ontving ik uw aanvraag¹ voor een ontheffing van artikel 2.12.2, lid 1 en lid 2, onder f, onder 2, van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro).

Uw aanvraag betreft het voornemen om een provinciaal inpassingsplan (PIP) vast te stellen ten behoeve van de aanleg van de Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland (MSNF), met een oppervlakte van maximaal 13 hectare in het IJsselmeergebied aan de zuidkant van de gemeente Urk. Hiermee wordt de maximaal toegestane oppervlakte aan nieuwe bebouwing en landaanwinning van vijf hectare, zoals vastgelegd in bovengenoemde bepalingen van het Barro, overschreden. U vraagt daarom op grond van artikel 3.2 Barro ontheffing aan van deze regelgeving.

Hieronder volgt een weergave van de relevante voorgeschiedenis van uw aanvraag, de beoordeling van de aanvraag en het besluit.

Aanvraag

Bij besluit van 13 oktober 2016 is door de minister van Infrastructuur en Milieu een ontheffing² verleend ten behoeve van een PIP ter realisatie van de MSNF met een oppervlakte van maximaal 10 hectare in het IJsselmeergebied op het grondgebied van de gemeente Noordoostpolder. Uw aanvraag van destijds leidde tot de conclusie dat het nationaal belang dat het Barro beoogt te beschermen niet zou worden aangetast als gevolg van de verlening van de ontheffing, en dat toepassing van de regels van het Barro wegens bijzondere omstandigheden een onevenredige belemmering van het provinciaal belang zou betekenen.

Vervolgens is het PIP vastgesteld bij besluit van 19 juli 2017 en samen met het besluit tot verlening van de ontheffing onderwerp geweest van een beroepsprocedure bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (de

¹ Kenmerk: 2684742.

² Kenmerk: IENM/BSK-2016/212254.

Datum

Kenmerk
2021-0000202629

Afdeling).³ Dit heeft geleid tot vernietiging van het besluit tot vaststelling van het PIP vanwege de rechtsgevolgen van de zogeheten PAS-uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019.⁴ Het besluit tot verlening van de ontheffing kon volgens de Afdeling in stand blijven. Daartoe is onder meer overwogen dat de minister in redelijkheid heeft kunnen concluderen dat de aanleg van de MSNF van groot provinciaal belang is. Ook wordt volgens de Afdeling het nationaal belang dat het Barro beoogt te beschermen niet aangetast als gevolg van de aanleg van de MSNF, omdat door middel van een bestuursovereenkomst in formele zin is vastgelegd dat de gemeente Urk de uitbreidingsruimte van vijf hectare per gemeente, die aan haar is toegekend op basis van artikel 2.12.2, lid 2, onder f van het Barro, beschikbaar stelt ten behoeve van de MSNF.

Na de uitspraak van de Afdeling is de Provincie Flevoland gestart met de voorbereiding van een nieuw PIP ten behoeve van de MSNF. Dit is nagenoeg gelijk aan het vernietigde PIP, met als belangrijkste wijziging het schrappen van de mogelijkheid tot de aanleg van een bunkerstation om de stikstofuitstoot van het project terug te dringen. Daarnaast is gebleken dat in de aanvraag voor het vernietigde PIP het deel van de MSNF, dat bestaat uit in het water drijvende bouwwerken, ten onrechte niet was meegerekend bij de totale oppervlakte aan nieuwe bebouwing in het IJsselmeergebied. De beoogde gezamenlijke oppervlakte van de drijvende bouwwerken in het IJsselmeergebied omvat drie hectare, waardoor het totaal aantal benodigde hectares niet 10, maar 13 bedraagt.

Het voorgaande heeft u doen besluiten tot het indienen van een nieuwe aanvraag voor een ontheffing van de genoemde bepalingen uit het Barro ten behoeve van het nieuwe PIP, dat ziet op een MSNF met een omvang van maximaal 13 hectare in plaats van 10 hectare aan nieuwe bebouwing en landaanwinning in het IJsselmeergebied. Het beoogde gebied voor de ontwikkeling van de MSNF is als gevolg van een gemeentegrenswijziging niet langer gelegen op het grondgebied van de gemeente Noordoostpolder, maar op het grondgebied van de gemeente Urk.

De afloopdatum van de bestuursovereenkomst (d.d. 1 september 2016), waarin zowel de gemeente Urk als de gemeente Noordoostpolder hebben vastgelegd de aan hen in het Barro toegekende uitbreidingsruimte van vijf hectare per gemeente beschikbaar te stellen voor de aanleg van de MSNF, is verlengd van 31 december 2018 naar 31 december 2022. Het college van burgemeester en wethouders van gemeente Noordoostpolder heeft hiermee bij brief van 8 januari 2018 ingestemd. Daarnaast is op 2 februari 2022 een bestuursovereenkomst gesloten tussen de provincie Flevoland en de gemeente Lelystad, waarin is vastgelegd dat ook de gemeente Lelystad drie hectare van de 150 hectare aan haar toegekende uitbreidingsruimte (artikel 2.12.2, lid 2, onder c, Barro) beschikbaar stelt voor de MSNF.

³ ABRvS 11 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4192.

⁴ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

Datum

Kenmerk
2021-0000202629

Beoordeling

Wettelijk kader

Artikel 2.12.2, lid 1, Barro, in samenhang met artikel 1.1, lid 2, aanhef en onder b en artikel 2.12.1, lid 1 en lid 2, Barro, verbiedt dat in een inpassingsplan nieuwe bebouwing of landaanwinning mogelijk wordt gemaakt op gronden binnen het IJsselmeergebied (aangeduid in bijlage 6 bij het Barro). In artikel 2.12.2, lid 2, Barro is een aantal uitzonderingsmogelijkheden opgenomen, waarbij per gemeente is bepaald welke maximumoppervlakte aan nieuwe bebouwing of landaanwinning is toegestaan en onder welke voorwaarden. Voor de gemeenten Urk en Noordoostpolder geldt op basis van artikel 2.12.2, lid 2, sub f, onder 2 Barro dat vijf hectare per gemeente aan nieuwe bebouwing of landaanwinning in het IJsselmeergebied is toegestaan ten behoeve van andere bestemmingen dan natuurontwikkeling, aansluitend op de bestaande bebouwing. Voor de gemeente Lelystad geldt op basis van artikel 2.12.2, lid 2, sub c, Barro dat 150 hectare aan nieuwe bebouwing of landaanwinning in het IJsselmeergebied is toegestaan ten behoeve van woondoeleinden, daaraan gerelateerde activiteiten en een overslaghaven. Deze regels zijn in het Barro opgenomen met het oog op de bescherming van de natuur en het waterbergend vermogen van het IJsselmeergebied.⁵

Ingevolge artikel 4.3a Wet ruimtelijke ordening (Wro) in samenhang met artikel 3.2 Barro kan op aanvraag van gedeputeerde staten ontheffing verleend worden van de bepalingen uit hoofdstuk 2 van het Barro indien de verwezenlijking van het provinciaal ruimtelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met die bepalingen te dienen nationale belangen.

Relatie tot vorige aanvraag om ontheffing

De beoordeling van de onderhavige aanvraag wordt uitgevoerd aan de hand van de huidige feiten en omstandigheden. Aangezien de vorige ontheffing volgens de Afdeling in redelijkheid is verleend, wordt bij de beoordeling meegewogen in hoeverre gewijzigde omstandigheden aanleiding geven tot een ander oordeel dan bij de verlening van de ontheffing in 2016.

Toepassing wettelijk kader

Voor een verlening van een ontheffing komen gevallen in aanmerking waarin een onverkorte toepassing van de genoemde bepalingen uit het Barro zou leiden tot gevolgen die verwezenlijking van het provinciaal ruimtelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig belemmeren in verhouding tot het met het Barro te dienen nationale belang; in dit geval de bescherming van de natuur en het waterbergend vermogen van het IJsselmeergebied.

In uw onderbouwing bij de aanvraag heeft u gemotiveerd aangegeven waarom aan de vereisten voor verlening van een ontheffing wordt voldaan. U stelt dat sprake is van bijzondere omstandigheden en dat de ontwikkeling van de MSNF van provinciaal belang is, vanwege de krachtige en noodzakelijke economische

⁵ Nota van toelichting bij het Besluit van 18 mei 2016 tot wijziging van het Barro, *Stb.* 2016, 202, p. 16.

Datum

Kenmerk
2021-0000202629

impuls die de haven aan de regio zal geven. Daarnaast is volgens u geen sprake van aantasting van de belangen die het Barro in het onderhavige geval beoogt te beschermen, omdat per saldo niet meer bebouwing in het IJsselmeergebied plaatsvindt dan reeds in het Barro is toegestaan waardoor de bescherming van de natuur en het waterbergend vermogen van het IJsselmeergebied niet zullen worden aangetast als gevolg van de aanleg van de MSNF. In overeenstemming met de minister van Infrastructuur en Waterstaat en op basis van mijn beoordeling van uw onderbouwing ben ik tot het oordeel gekomen dat de ontheffing kan worden verleend. Daarbij heb ik de volgende overwegingen betrokken.

De aanleg van de MSNF is van groot belang voor de verwezenlijking van het provinciaal ruimtelijk beleid, omdat dit de gelegenheid biedt tot verbreding en versterking van de economie van de regio, minder afhankelijkheid van de visserij en visverwerkende industrie en het behoud van vitale bedrijven en werkgelegenheid. Het belang van de doorgang van de ontwikkeling van de MSNF vindt verdere onderbouwing in het feit dat deze is opgenomen als punt van focus in de Regio Deal Noordelijk Flevoland, die is gesloten tussen het Rijk, de provincie Flevoland, de gemeente Urk en de gemeente Noordoostpolder.⁶

Bovendien zou verwezenlijking van het provinciaal ruimtelijk beleid onevenredig worden belemmerd in verhouding tot de in deze situatie te dienen nationale belangen op basis van de in dit geval relevante bepalingen. Het nationale belang van de bescherming van de natuur en het waterbergend vermogen van het IJsselmeergebied, zal door de aanleg van de MSNF feitelijk niet meer worden aangetast dan het Barro via de aan de verschillende gemeenten toegekende hectares voor landaanwinning c.q. bebouwing mogelijk maakt.

Ten tijde van de totstandkoming van het Barro is geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat – los van een gemeentelijke herindeling – gemeenten afspraken met elkaar zouden willen maken over de beschikbaarstelling of uitruil van onbenutte bebouwingsruimte ten behoeve van een groter, gezamenlijk belang, zoals voorgesteld door de gemeenten Urk, Noordoostpolder en Lelystad voor een PIP. In twee verschillende bestuursovereenkomsten is vastgelegd dat zowel de gemeente Noordoostpolder als de gemeente Lelystad nu en in de toekomst afzien van het benutten van respectievelijk vijf en drie nog beschikbare hectare van de aan hen in het Barro toegekende uitbreidingsruimte. Dit met het doel om de ruimte in formele zin beschikbaar te stellen voor de MSNF op het grondgebied van de gemeente Urk. Opgeteld met de aan de gemeente Urk toegekende en nog onbenutte uitbreidingsruimte van vijf hectare, is in totaal 13 hectare beschikbaar voor de ontwikkeling van de MSNF. Hiermee wordt de volgens het Barro toegestane totaaloppervlakte aan uitbreidingsruimte van de drie betrokken gemeenten gezamenlijk niet overschreden.

Dit oordeel vindt steun in de reeds hiervoor aangehaalde uitspraak van de Afdeling over de ontheffing uit 2016 voor de MSNF.⁷ Hierin werd bevestigd dat het

⁶Zie Kamerstukken II 2019/20, 29697, nr. 69.

⁷ ABRvS 11 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4192.

Datum

Kenmerk
2021-0000202629

feit dat een gemeente haar oppervlakte aan reservering voor buitendijkse bebouwing en landaanwinning in formele zin beschikbaar stelt aan een andere gemeente, ervoor zorgt dat het nationaal belang dat het Barro beoogt te beschermen niet wordt aangetast.⁸ De Afdeling oordeelde in dit verband dat er immers niet meer waterbergend vermogen van het IJsselmeergebied aangetast wordt dan de afzonderlijke uitbreidingsruimte van beide gemeenten bij elkaar.

Daarnaast zal ik bezien of en hoe de per gemeente in de bestuursovereenkomsten vastgelegde afspraken over de exclusieve beschikbaarstelling van uitbreidingsruimte voor de MSNF per gemeente, kunnen worden verankerd in het Barro of het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).⁹ Dit zal ik meenemen bij de eerstvolgende herziening van het Barro of het Bkl.

Het feit dat naast de gemeenten Urk en Noordoostpolder, anders dan bij de voorgaande ontheffing, ook de gemeente Lelystad een deel van haar uitbreidingsruimte beschikbaar heeft gesteld ten behoeve van de MSNF, leidt evenmin tot het oordeel dat het nationaal belang dat het Barro in dit geval beoogt te beschermen wordt aangetast. Hoewel in het Barro 150 hectare aan potentiële uitbreidingsruimte is toegekend aan de gemeente Lelystad ten behoeve van woondoeleinden, daaraan gerelateerde activiteiten en een overslaghaven, is in de aanvraag en de bestuursovereenkomst tussen de provincie Flevoland en de gemeente Lelystad aangegeven dat het afstaan van de mogelijkheid tot benutting van drie van de 150 hectare aan uitbreidingsruimte voor de MSNF niet in de weg staat aan de verwezenlijking van het ruimtelijk beleid van de gemeente Lelystad op het gebied van woondoeleinden, daaraan gerelateerde activiteiten en een overslaghaven. Sterker nog, op basis van de aanvraag en de bestuursovereenkomst kan worden geconcludeerd dat de MSNF valt te beschouwen als een aanvulling op de recent in Lelystad gerealiseerde op- en overslaghaven Flevokust Haven. Ook om die reden is geen sprake van strijdigheid met het Barro in materiële zin.

Tot slot wordt voldaan aan het vereiste uit artikel 2.12.2, lid 2, sub f, onder 2 Barro, dat de nieuwe bebouwing dient aan te sluiten op bestaande bebouwing. De MSNF zal aansluiten op het bestaande bedrijventerrein Zwolsehoek en de bestaande infrastructuur van de gemeente Urk. Hierover heeft de Afdeling, in haar uitspraak uit 2016 over de ontheffing voor de MSNF,¹⁰ overigens geoordeeld dat het begrip "aansluiten" in het Barro niet de betekenis van "aangrenzend" heeft. Dit biedt ook de mogelijkheid om een ontwikkeling op enige afstand van de bestaande bebouwing te realiseren.

Conclusie

Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat er bijzondere omstandigheden aanwezig zijn en dat het nationale belang van bescherming van de natuur en het waterbergend vermogen van het IJsselmeergebied niet zal worden geschaad als

⁸ ABRvS 11 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4192, r.o. 8.1.

⁹ Dit in verband met het feit dat het Barro met inwerkingtreding van de Omgevingswet, beoogd op 1 januari 2022, zal komen te vervallen en zal worden vervangen door het Bkl.

¹⁰ ABRvS 11 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4192.

Datum

Kenmerk
2021-0000202629

gevolg van de ontwikkeling van de MSNF. Bovendien zou toepassing van de regels van het Barro ertoe kunnen leiden dat de realisatie van de MSNF geen doorgang kan vinden, hetgeen een onevenredige belemmering van de verwezenlijking van het provinciaal ruimtelijk beleid zou betekenen. Ik concludeer aldus dat uw aanvraag voldoet aan het gestelde in artikel 4.3a Wro in samenhang met artikel 3.2 Barro.

Besluit

Op basis van artikel 4.3a Wro in samenhang met artikel 3.2 Barro verleen ik op uw aanvraag in overeenstemming met de minister van Infrastructuur en Waterstaat ontheffing van artikel 2.12.2, lid 1 en lid 2, onder f, onder 2, Barro. Deze ontheffing verleen ik u voor het PIP dat de ontwikkeling van de MSNF met een omvang van maximaal 13 ha mogelijk maakt in het door u aangegeven gebied in het IJsselmeergebied in de gemeente Urk.

Informatie over de mogelijkheden tot het instellen van rechtsmiddelen tegen bovenstaand besluit is opgenomen op de achterzijde van deze pagina.

Hoogachtend,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren



Datum

Kenmerk
2021-0000202629

Beroepsmogelijkheid

Voor nadere informatie over dit besluit kunt u contact opnemen met de hierboven genoemde contactpersoon.

Dit besluit is een ontheffing als bedoeld in art. 4.3a Wro. Hiertegen staat rechtstreeks beroep open bij de bestuursrechter, zonder de mogelijkheid om voorafgaand bezwaar te maken (artikel 7:1, eerste lid, onderdeel g, van de Algemene wet bestuursrecht).

Een beroep tegen een ontheffing kan pas worden ingesteld na vaststelling van het besluit waarvoor de ontheffing is verleend. Het besluit tot ontheffingverlening en het besluit waarvoor de ontheffing is verleend worden voor de mogelijkheid van beroep aangemerkt als één besluit (de zogenoemde "geconcentreerde rechtsbescherming"), vastgesteld door Provinciale Staten (artikel 8.3, vierde lid, Wro).

Hieruit volgt dat op dit moment geen rechtsmiddelen open staan tegen het besluit tot verlening van de ontheffing, maar dat rechtsmiddelen tegen de ontheffing kunnen worden aangewend bij het besluit waarop de ontheffing betrekking heeft. Dat is in dit geval het besluit tot vaststelling van het PIP inzake de MSNF. Het beroep kan enkel ingediend worden bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.