



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Maritieme servicehaven Noordelijk Flevoland

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

23 december 2016 / projectnummer: 3115



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De provincie Flevoland stelt een inpassingsplan¹ (hierna PIP) op voor een nieuwe buitendijkse haven ten zuiden van Urk. Tussen de bestaande dijk en de nieuwe aanlegkade komt een havelterrein van maximaal 10 hectare waar zich bedrijven tot en met categorie 5.1 kunnen vestigen. Ter onderbouwing van de besluitvorming over het PIP wordt de procedure van de milieueffectrapportage doorlopen. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie'²) zich uit over de juistheid en de volledigheid van het milieueffectrapport (hierna MER).

In het MER worden op de voorkeurslocatie twee inrichtingsalternatieven onderzocht: een L-variant en een U-variant, beide met 10 hectare 'nieuw buitendijks land'. De voorkeurslocatie ten zuiden van Urk is bepaald op basis van een eerder onderzoek³. In het MER staat dat de geschiktheid van de ondergrond, in combinatie met de afstand tot aaneengesloten woonbebouwing⁴, doorslaggevend is geweest voor de locatiekeuze. De Commissie vindt deze keuze navolgbaar. Het MER voor de inrichtingsalternatieven is helder van structuur, goed leesbaar en voorzien van illustratief kaart- en beeldmateriaal.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER nog een aantal tekortkomingen. Zij acht het opheffen ervan essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over het PIP. Het gaat om de volgende tekortkomingen:

- De permanente en tijdelijke effecten op de visetende watervogels en de Kuifeend in het Natura 2000-gebied IJsselmeer zijn niet volledig beschreven. Daardoor is niet duidelijk of significante negatieve gevolgen voor het Natura 2000-gebied zijn uit te sluiten.
- Uit de natuurtoets blijkt dat aantasting van het leefgebied van de Meervleermuis niet wordt uitgesloten, en dat (indien in het broedseizoen gewerkt wordt) de effecten door de aanlegwerkzaamheden op de staat van instandhouding van de broedvogels niet zijn onderzocht. Daardoor is niet duidelijk of het voornemen past binnen de kaders van de Wet natuurbescherming⁵.
- Het MER biedt onvoldoende informatie om de risico's op onherstelbare schade op mogelijke cultuurhistorische waarden zoveel mogelijk te voorkomen omdat het bureauonderzoek voor archeologie niet voldoet aan de vereiste Kwaliteitsnorm voor de Nederlandse Archeologie.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en in hoofdstuk 3 geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.

¹ De provincie stelt een PIP op omdat het project het gemeentelijk belang overstijgt en in twee gemeenten is gelegen (de gemeente Noordoostpolder en de gemeente Dronten).

² De samenstelling en werkwijze van de werkgroep van de Commissie m.e.r. en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, via de link [3115](#) of door dit nummer op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

³ Milieueffectenonderzoek realisatie Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland, Tauw, 13 april 2015.

⁴ Als indicator voor de te verwachten invloed op het leefklimaat is de hindercontour van 1.000 meter behorende bij de VNG-categorie 5.3 bedrijven bepaald. De Commissie constateert dat het PIP maximaal bedrijven tot categorie 5.1 mogelijk maakt waardoor de hindercontour kleiner is. Feit blijft dat de voorkeurslocatie verder weg ligt van aaneengesloten woonbebouwing dan de andere twee onderzochte locaties.

⁵ Tot 1 januari 2017 geldt de Flora- en Faunawet. Deze wet gaat per 1 januari 2017 op in de Wet natuurbescherming.

2. Gesignaleerde tekortkomingen

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en doet zij aanbevelingen voor de op te stellen aanvulling. Deze aanbevelingen zijn opgenomen in een tekstkader. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming.

2.1 Natuur

2.1.1 Gebiedsbescherming/ Natura 2000-gebied IJsselmeer

Het plangebied ligt grotendeels in het Natura 2000-gebied IJsselmeer. Omdat significant negatieve gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van dit Natura 2000-gebied niet op voorhand zijn uit te sluiten is een Passende beoordeling (PB) opgesteld. De Commissie vindt deze van goede kwaliteit en onderschrijft de bevindingen, uitgezonderd de gevolgen voor twee soorten visetende watervogels (Fuut en Grote Zaagbek) en voor de Kuifeend.

Visetende watervogels (Fuut en Grote Zaagbek)

In de PB is aangegeven dat beide soorten voorkomen in het studiegebied, vooral in het open water⁶ waar de uit te baggeren vaarroutes worden gepland. Beide soorten zullen enige additieve verstoring ondervinden van scheepvaart van en naar de Servicehaven, en in mindere mate ook gevolgen kunnen ondervinden van ruimtebeslag en (tijdelijke) vertroebeling. De Grote Zaagbek bevindt zich rond en de Fuut onder de instandhoudingsdoelstelling. Geconcludeerd wordt dat significante gevolgen van het voornemen afzonderlijk en in cumulatie zijn uit te sluiten omdat er voldoende uitwijkmogelijkheden zijn en de voedselbeschikbaarheid, het grootste knelpunt, niet negatief wordt beïnvloed.⁷

De Commissie is van oordeel dat onvoldoende is gemotiveerd dat significant negatieve effecten zijn uit te sluiten. Gesteld wordt dat er bij verstoring ruimte genoeg is om uit te wijken naar andere locaties op het IJsselmeer. De Commissie volgt niet waarom dit 'uitwijken' geen negatieve gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen zou hebben. Telgebied 161 is voor deze soorten immers van meer dan gemiddeld belang, en verondersteld mag worden dat de specifieke omstandigheden zoals voedselbeschikbaarheid en rust deze concentraties (mede) verklaren. Het uitwijken naar andere gebieden kan leiden tot lagere winteroverleving door ongunstigere omstandigheden (meer concurrentie, meer energieverlies bij foerageren etc.). Daarbij is van belang dat ook andere projecten (zie bladzijde 71 van de PB) tot negatieve gevolgen kunnen leiden, waarbij visetende watervogels eveneens moeten uitwijken. De cumulatietoets is niet gedetailleerd genoeg om een goed kwantitatief beeld te krijgen van de cumulatieve effecten, waaronder de 'gestapelde' uitwijknoodzaak.⁸

⁶ Vogelellingen wijzen uit dat, afhankelijk van de winter, 2-15% van de Futen en 0-9% van de Grote Zaagbekken van het Natura 2000-gebied IJsselmeer in telgebied 161 voorkomen. In de PB wordt voor beide soorten een verstoringsafstand door scheepvaart van 300 meter genoemd.

⁷ Zie bladzijde 49-53 van de PB.

⁸ Ook rekening houdend met eerdere toetsingsadviezen over deze projecten. De Commissie onderschrijft de positieve effecten van de industriezandwinning op het IJsselmeer bijvoorbeeld niet.

Kuifeend

In de PB wordt aangegeven dat het voornemen leidt tot afname van (de kwaliteit van) foerageergebied door ruimtebeslag en door verstoring (zie bladzijde 37–40 van de PB). Geconcludeerd wordt dat er geen gevolgen voor de instandhoudingsdoelstelling zijn omdat a) weinig foerageergebied verloren gaat, b) de verstoring meevalt omdat vooral 's nachts naar voedsel wordt gezocht en er dan minder vaarbewegingen zijn, c) rond de strekdammen nieuw rustgebied en foerageergebied ontstaat, d) de belangrijkste rustgebieden buiten het studiegebied liggen.

De Commissie onderkent dat het voornemen kansen kan bieden zoals nieuwe rustplaatsen of nieuw voedselgebied. De PB geeft echter niet de zekerheid dat deze kansen opwegen tegen de nadelige effecten, waarbij knelt dat de instandhoudingsdoelstelling nu niet gehaald wordt. De Commissie is van mening dat nadere uitwerking nodig (en mogelijk) is om te onderbouwen dat significante gevolgen zijn uit te sluiten, ook rekening houdend met cumulatie. Daarbij denkt de Commissie aan het nader onderbouwen van de luwtecapaciteit die de L-variant kan bieden (rekening houdend met scheepvaart), de “extra maatregel luwtegebied” zoals genoemd op bladzijde 32 van de PB en het uitsluiten of reguleren van vaarbewegingen in de donkere uren (wanneer Kuifeenden en andere duikeenden naar voedsel zoeken).

De Commissie adviseert in aanvulling op het MER beter te onderbouwen dat het voornemen afzonderlijk en in cumulatie geen gevolgen heeft voor de instandhoudingsdoelstellingen van Fuut, Grote Zaagbek en Kuifeend. Hierbij kunnen mitigerende maatregelen worden betrokken.

2.1.2 Soortenbescherming

Meervleermuis

In het plangebied en de omgeving komt de Meervleermuis voor. Deze soort is op grond van de (op 1 januari 2017 in werking tredende) Wet natuurbescherming⁹ streng beschermd. De Meervleermuis is met name zeer gevoelig voor licht. Uit de Natuurtoets blijkt dat aantasting van het leefgebied van de Meervleermuis niet wordt uitgesloten. In de Natuurtoets staat dat nader onderzoek zal worden gedaan om duidelijk te krijgen of ruimtebeslag op het leefgebied en lichtuitstraling negatieve effecten zullen hebben op de vleermuizen. Dit onderzoek was tijdens de toets van het MER door de Commissie nog niet beschikbaar.

Uit de stukken blijkt dus dat de effecten op de Meervleermuis mogelijk kunnen leiden tot overtreding van verbodsbepalingen uit de Wet natuurbescherming. Gezien de strikte bescherming van de Meervleermuis vindt de Commissie het essentieel dat voor de vaststelling van het PIP al aannemelijk wordt gemaakt het voornemen uitvoerbaar is binnen de kaders van de Wet natuurbescherming, eventueel door het toepassen van mitigerende maatregelen die effecten verminderen of voorkomen

Tijdelijke effecten op broedvogels

Het plangebied en de omgeving, voornamelijk de oever en slootkanten, zijn geschikt voor broedvogels. De Wet natuurbescherming staat bewuste verstoring van nesten van vogels niet

⁹ Tot 1 januari 2017 geldt de Flora- en Faunawet. Deze wet gaat per 1 januari 2017 op in de Wet natuurbescherming.

toe. Aangegeven wordt dat het plangebied vóór het broedseizoen ongeschikt gemaakt wordt voor broedvogels indien het niet mogelijk is om buiten het broedseizoen om te werken. In het MER is niet aangegeven wat de effecten zijn op de staat van instandhouding van de vogelsoorten waarvan leefgebied verdwijnt. Het is daardoor onduidelijk of met het voornemen de verbodsbepalingen uit de Wet natuurbescherming worden overtreden.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER aan te geven wat de effecten zijn op de staat van instandhouding van de Meervleermuis en (indien in het broedseizoen wordt gewerkt) broedvogels. Maak vervolgens aannemelijk dat door het voornemen geen verbodsbepalingen uit de Wet natuurbescherming worden overtreden. Beschrijf eventueel maatregelen om effecten te verminderen of te voorkomen.

2.2 Archeologie

In het IJsselmeer ten zuidwesten van Urk en het aangrenzende huidige landgebied van de Noordoostpolder ligt veel erfgoed in de bodem verscholen. Dit blijkt onder ander uit het feit dat Urk in het Omgevingsplan Flevoland 2006 grotendeels is aangewezen als Provinciaal Archeologisch en Aardkundig Kerngebied (PArK).¹⁰ Verschillende periodes van onze geschiedenis zijn in het plangebied voor de Servicehaven terug te vinden, zowel in de ondiepe waterbodem van het IJsselmeer als in de voormalige landbodem dieper onder de huidige waterbodem. De maritieme geschiedenis weerspiegelt zich in nautisch vondstmateriaal in de ondiepe waterbodem (en de bodem van het voormalige zeegebied van de Noordoostpolder). In verschillende diepere bodemlagen zijn resten van nederzettingen te verwachten uit de Late Oude Steentijd/Midden-Steentijd en de Nieuwe Steentijd. Bij de Nieuwe Steentijd gaat het om sporen van de (inter)nationaal bekende Swifterbantcultuur.

Voor het MER is een archeologisch bureauonderzoek uitgevoerd om te inventariseren welke soort archeologische resten aangetroffen kunnen worden. De Commissie constateert dat dit onderzoek niet is uitgevoerd conform de geldende Kwaliteitsnorm voor de Nederlandse Archeologie (KNA Waterbodems/ KNA Landbodems). Zo is bijvoorbeeld geen scheiding aangebracht tussen het bureauonderzoek dat zich specifiek richt op ondiepe waterbodems (KNA Waterbodems) en op diep gelegen waterbodems (voormalige landbodems). Hieronder wordt toegelicht waarom dat belangrijk is.

In de ondiepe waterbodems zijn vooral maritieme vondsten te verwachten, denk hierbij aan scheepswrakken en vliegtuigwrakken. Voor de ondiepe waterbodems dient de maritiem archeoloog in te gaan op de gespecificeerde maritieme verwachting in een nader te definiëren (ook voormalig) maritiem onderzoeksgebied rond het plangebied. Ook de waardering van scheepswrakken kan niet anders dan door een dergelijke functionaris worden uitgevoerd (indien al mogelijk op basis van een bureauonderzoek/eerste inspectie onder water).

¹⁰ Het PArK-gebied strekt zich niet buitendijks op het grondgebied van de gemeente Dronten, maar de archeologische waarden lopen in feite in westelijke richting door. Ook het PArK-rapport en de rapporten m.b.t. de Archeologische Beleidskarten van de gemeenten Urk en Noordoostpolder bevatten veel informatie en verwijzingen naar relevant geo-archeologische bronnenmateriaal. Ook de DINO-boringen in het plan- en onderzoeksgebied vormen uiteraard een specifieke bron van informatie.

De te verwachten archeologische sporen en vondsten onder de ondiepe waterbodem bevinden zich ook weer op verschillende niveaus. Bij voorkeur worden deze bewoningsniveaus behandeld conform het protocol Landbodems. In ieder geval dient een voldoende gespecificeerd verwachtings(lagen)model te worden opgesteld waarbij systematisch wordt ingegaan op (geëxtrapoleerde) specifieke geo-archeologische data.¹¹ Hierbij moet worden ingegaan op kennislacunes. In het op te stellen advies voor vervolgonderzoek moet worden ingegaan op methoden/technieken om deze lacunes op te heffen.

In het licht van het hiervoor gestelde bevat het bureauonderzoek te weinig informatie om de risico's op onherstelbare schade op mogelijke cultuurhistorische waarden zoveel mogelijk te kunnen voorkomen. Ook worden mitigerende maatregelen in het kader van het vervolgonderzoek onvoldoende nauwkeurig beschreven om schade te voorkomen.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER voorafgaand aan het besluit over het PIP het bureauonderzoek aan te passen zodat het onderzoek voldoet aan de Kwaliteitsnorm voor de Nederlandse Archeologie (KNA Waterbodems/Landbodems). Dit om de risico's op onherstelbare schade op mogelijke cultuurhistorische waarden zoveel mogelijk te voorkomen. Breng aan de hand daarvan criteria voor het vervolgonderzoek in beeld van de aanleg van de Servicehaven.

De Commissie adviseert bij grote voorkeur het veldonderzoek voorafgaand aan de aanbesteding uit te voeren, om zo de risico's voor de archeologie maar ook voor het project zelf in beeld te brengen.

Aangezien het initiatief valt in de periode waarin de nieuwe Erfgoedwet (1 juli 2016) van kracht is geworden (KNA 4.0 /en certificering van archeologiebedrijven) verdient het aanbeveling in te gaan op de gewijzigde regelgeving.

3. Aandachtspunten voor het vervolgtraject

De Commissie wil met onderstaande aanbeveling een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming. De opmerkingen in dit hoofdstuk heeft geen betrekking op essentiële tekortkomingen.

3.1 Exacte dimensionering en wijze van uitvoering

De exacte dimensionering en wijze van uitvoering wordt overgelaten aan de markt. Het PIP geeft alleen de ruimtelijke kaders aan waarbinnen de uitvoering moet plaatsvinden. In het MER staan de maximale mogelijkheden van het PIP goed beschreven. Binnen deze maximale mogelijkheden kan er in de toekomst nog een aantal keuzes gemaakt gaan worden die mede bepalend zijn voor de omvang van de uiteindelijke milieueffecten. Het betreft onder meer de

¹¹ Dit is relevant omdat het advies voor de volgende stap in het archeologisch proces (Inventariserende Veldonderzoek) gebaseerd zal moeten zijn op een dergelijk Bureauonderzoek. Het verdient dan ook aanbeveling het Bureauonderzoek te laten toetsen door het bevoegde gezag.

wijze van uitvoering van het haventerrein (onder andere hoogteligging tussen +1,55m en +2,25m NAP), de aanleg en uitvoeringswijze van de golfbreker, de diepte van de vaargeulen en de herkomst van de noodzakelijke bouwmaterialen (aanleg terrein en golfbreker). Aanvullende duurzaamheidsmaatregelen voor het ontwerp, aanleg van golfbreker en bedrijventerrein en de toekomstige exploitatie van het bedrijventerrein worden eveneens aan de markt overgelaten. Hiermee blijven een aantal milieueffecten, zowel risico's als kansen, letterlijk boven de markt hangen.

- De Commissie beveelt aan de milieuinzichten uit het MER een prominente plek te geven in de toekomstige aanbesteding van de haven, zodat kansen voor een duurzame aanleg optimaal zijn.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: Gedeputeerde Staten Flevoland

Bevoegd gezag: Provinciale Staten Flevoland

Besluit: vaststellen van een provinciaal inpassingsplan

Categorie Besluit m.e.r.: gecombineerde plan-/besluit-MER vanwege categorie C 4, D11.3, D 29.2 en een Passende beoordeling

Activiteit: Aanleg nieuwe buitendijkse haven met een bedrijventerrein van maximaal 10 hectare voor het (ver)bouwen van grotere jachten en werkschepen.

Procedurele gegevens:

Adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 24 februari 2016

Advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 8 juni 2016

Aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 27 oktober 2016

Toetsingsadvies uitgebracht: 23 december 2016

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

dhr. dr. R.M. van Heeringen

dhr. ir. H. Otte

mw. drs. J.G.M. van Rhijn (voorzitter)

mw. drs. J.P. Siedsma (secretaris)

dhr. ing. R.L. Vogel

dhr. drs. F. Wijnants

dhr. drs. G. de Zoeten

Werkwijze Commissie bij toetsing:

Tijdens de toetsing gaat de Commissie na of het MER voldoende juiste informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen in het besluit. De Commissie gaat bij het toetsen uit van de wettelijke eisen voor de inhoud van een MER, zoals aangegeven in artikel 7.7 dan wel 7.23 van de Wet milieubeheer, en van eventuele documenten over de reikwijdte en het detailniveau van het MER. Indien informatie ontbreekt, onvolledig of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij dit een essentiële tekortkoming vindt. Daarvan is sprake als aanvullende informatie in de ogen van de Commissie kan leiden tot andere afwegingen. In die gevallen adviseert de Commissie de ontbrekende informatie alsnog beschikbaar te stellen, vóór het besluit wordt genomen. Opmerkingen over niet-essentiële tekortkomingen in het MER worden in het toetsingsadvies opgenomen voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. De Commissie richt zich in het advies dus op hoofdzaken die van belang zijn voor de besluitvorming en gaat niet in op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang. Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie: <http://www.commissiemer.nl/advisering/watbiedtdecommissie>

Betrokken documenten:

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiener.nl projectnummer [3115](#) in te vullen in het zoekvak.

De Commissie heeft geen zienswijzen of adviezen via bevoegd gezag ontvangen.

Bezoekadres

A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

Postadres

Postbus 2345
3500 GH Utrecht

t 030-2347666

e mer@eia.nl

w commissiemer.nl

