

## Uitspraak 201409071/1/R6

Datum van uitspraak: woensdag 5 augustus 2015

Tegen: de minister van Infrastructuur en Milieu

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Tracé en wegverbreding

ECLI: ECLI:NL:RVS:2015:2510

Bij deze uitspraak is een persbericht uitgebracht.

201409071/1/R6.

Datum uitspraak: 5 augustus 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te [woonplaats],
2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats],
3. de onderlinge waarborgmaatschappij de stichting Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. en de stichting Stichting Natuur en Milieu, gevestigd te Nijmegen onderscheidenlijk Utrecht, (hierna MOB en de stichting),
4. Stadt Borkum (Duitsland), gemeente Krummhörn (Duitsland) en gemeente Jemgum (Duitsland) (hierna: Stadt Borkum en andere),

en

de minister van Infrastructuur en Milieu,  
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 29 september 2014 heeft de minister krachtens artikel 9, eerste lid, van de Tracéwet het tracébesluit "Tracébesluit Verruiming Vaarweg Eemshaven-Noordzee 2014" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellant sub 2], MOB en de stichting en Stadt Borkum en andere beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht.

MOB en de stichting en Stadt Borkum en andere hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

MOB en de stichting hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 mei 2015, waar een aantal partijen ter zitting is verschenen of zich heeft doen vertegenwoordigen. Ook de minister heeft zich doen vertegenwoordigen.

Overwegingen

## Het project

1. Het tracébesluit voorziet in een verruiming van de vaargeul van de hoofdvaarweg Eemshaven-Noordzee en de te onderhouden profielen, de wijze van verspreiding van baggerspecie en de te treffen maatregelen.

In het tracébesluit is een aanleg- en een onderhoudsprofiel vastgelegd, die door baggerwerk worden gerealiseerd onderscheidenlijk gehandhaafd. Voor het storten van het gebaggerde materiaal zijn vier verspreidingslocaties aangewezen.

## Ontvankelijkheid

2. Ingevolge artikel 8:1, gelezen in verbinding met artikel 8:6, eerste lid, en artikel 2 van bijlage 2, bij de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) kan een belanghebbende tegen een tracébesluit beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Ingevolge artikel 1:2 wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

3. De wetgever heeft deze eis gesteld om te voorkomen dat een ieder, in welke hoedanigheid ook, of een persoon met slechts een verwijderd of indirect belang als belanghebbende zou moeten worden beschouwd en beroep zou kunnen instellen. Om als belanghebbende in de zin van de Awb te kunnen worden aangemerkt, dient een natuurlijk persoon een voldoende objectief en actueel, eigen, persoonlijk belang te hebben dat hem in voldoende mate onderscheidt van anderen en dat rechtstreeks wordt geraakt door het bestreden besluit. Een louter subjectief gevoel van betrokkenheid bij een besluit, hoe sterk dat gevoel ook is, is daarvoor niet voldoende.

4. [appellant sub 1] woont op een afstand van 14 kilometer van het gebied waarop het tracébesluit betrekking heeft. Gelet op de verwachte gevolgen van het uitvoeren van het tracébesluit en de aard en omvang van de ruimtelijke ontwikkelingen die daardoor mogelijk worden gemaakt, is deze afstand te groot om een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang te kunnen aannemen. Voorts is niet gebleken van feiten of omstandigheden in verband waarmee moet worden geoordeeld dat ondanks deze afstand een objectief en persoonlijk belang van [appellant sub 1] rechtstreeks door het besluit wordt geraakt. De omstandigheid dat hij bezorgd is over mogelijk hogere stormvloed en de stijging van het water, is niet toereikend om te kunnen spreken van een bijzonder individueel belang dat hem onderscheidt van anderen die zich in deze omgeving begeven. Dat geldt evenzeer voor de omstandigheid dat hij vreest voor negatieve gevolgen voor het toerisme, waardoor hij volgens hem zijn plannen met betrekking tot de omvorming van zijn boerderij tot vakantiewoningen niet kan uitvoeren. Evenmin is een gevoel van betrokkenheid bij een besluit, onder meer omdat [appellant sub 1] fractievoorzitter van een politieke partij is, daarvoor voldoende.

De conclusie is dat [appellant sub 1] geen belanghebbende is bij het tracébesluit als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb en dat hij daarom niet in zijn beroep kan worden ontvangen.

## Procedureel

5. Het betoog van Stadt Borkum en andere richt zich tegen de in artikel 1.6, tweede lid, en artikel 1.6a van de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) voorgeschreven procedure voor het tracébesluit. Zij voeren aan dat uit het volkenrechtelijk gewoonterecht voortvloeit dat het Nederlands recht geen beperkingen mag aanbrengen in hun rechtsbeschermingsmogelijkheden.

5.1. Niet in geding is dat de Chw van toepassing is op het tracébesluit.

Ingevolge artikel 1.6, tweede lid, van de Chw is het beroep, in afwijking van artikel 6:6 van de Awb, niet-ontvankelijk indien niet is voldaan aan artikel 6:5, eerste lid, onderdeel d, van die wet.

In artikel 6:5, eerste lid, onderdeel d, van de Awb is, voor zover hier van belang, bepaald dat het beroepschrift de gronden van het beroep moet bevatten.

Ingevolge artikel 1.6a van de Chw kunnen na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen beroepsgronden meer worden aangevoerd.

5.2. Artikel 1.6, tweede lid, en artikel 1.6a van de Chw maken het voor Stadt Borkum en andere niet onmogelijk om beroep in te stellen. Reeds hierom faalt het betoog van de Stadt Borkum en andere dat het volkenrechtelijk gewoonterecht is geschonden. Zij zijn immers niet geschaad in hun rechtsbeschermingsmogelijkheden.

6. Niet betwist is dat het besluit overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb is voorbereid. Het betoog van Stadt Borkum en andere dat het online indienen van een zienswijze ingewikkeld was, geeft daarom geen grond voor vernietiging van het besluit. Het betoog faalt.

7. Dat niet op ieder argument ter ondersteuning van een zienswijze afzonderlijk is ingegaan, is op zichzelf geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit niet voldoende is gemotiveerd. In de Nota van Antwoord zijn de zienswijzen van Stadt Borkum en andere besproken. Niet is gebleken dat bepaalde bezwaren of argumenten niet in de overwegingen zijn betrokken. Het betoog van Stadt Borkum en andere dat hetgeen zij in de zienswijzenprocedure naar voren hebben gebracht niet is terug te vinden in de besluitvorming en motivering faalt daarom.

8. Gebreken in de kennisgeving, bekendmaking, mededeling of terinzagelegging van het vaststellingsbesluit kunnen niet leiden tot vernietiging omdat dergelijke onregelmatigheden dateren van na het bestreden tracébesluit. Deze gebreken kunnen onder omstandigheden leiden tot een geslaagd beroep op verschoonbare termijnoverschrijding. Het beroepschrift van Stad Borkum en andere is tijdig binnen gekomen. Het betoog van Stadt Borkum en andere dat de periode van de terinzagelegging een dag te kort was geeft daarom, wat daar verder ook van zij, geen grond voor vernietiging van het bestreden tracébesluit. Het betoog faalt.

9. De Afdeling begrijpt het betoog van MOB en de stichting naar aanleiding van het verhandelde ter zitting aldus dat zij betogen dat vanwege bij het tracébesluit gevoegde nieuwe bijlagen een nieuw ontwerp-tracébesluit ter inzage had moeten worden gelegd. MOB en de stichting voeren aan dat het milieueffectrapport (hierna: MER) tijdens de terinzagelegging van het ontwerp-tracébesluit, blijkens deze nieuwe stukken, onvolledig was, onder meer omdat eerst bij het vastgestelde tracébesluit in artikel 2, tweede lid, de methode dielepelen is voorgeschreven.

9.1. Volgens hoofdstuk III van het Tracébesluit zijn de wijzigingen ten opzichte van het ontwerp-tracébesluit actualiserende wijzigingen en wijzigingen als gevolg van inspraak. Zoals de Afdeling eerder heeft geoordeeld, bijvoorbeeld in haar uitspraak van 27 juli 2011, in zaak nr. 201007643/1/M2, verplicht afdeling 3.4 van de Awb noch enige andere rechtsregel of -beginsel de minister om opnieuw een ontwerp-tracébesluit ter inzage te leggen wanneer van het ontwerpbesluit wordt afgeweken. Voorts staat de Tracéwet noch de Awb dan wel enige andere rechtsregel of -beginsel er aan in de weg dat de minister een aanvullende motivering aan een tracébesluit ten grondslag legt. Niet gebleken is verder dat de in de Tracéwet, de Wet milieubeheer en Awb voorgeschreven procedures onjuist dan wel onvolledig zijn doorlopen.

Het betoog faalt.

Nut en noodzaak

10. Stadt Borkum en andere betogen dat de noodzaak voor het plan ontbreekt omdat er geen dwingende redenen zijn voor de vaarwegverruiming. Zij voeren daartoe aan dat de bedrijven in de Eemshaven geen gebruik maken van vervoer door schepen van het type Panamax Bulk en het type Qmax ten behoeve waarvan de vaarweg wordt verruimd. Voorts kan volgens Stadt Borkum en andere voor de aanvoer van kolen naar RWE gebruik worden gemaakt van kleinere vrachtschepen. Stadt Borkum en andere betogen verder dat in dit verband ten onrechte geen onderzoek is overgelegd naar de getij-afhankelijke wachttijden, de daaruit voortvloeiende schade en de daadwerkelijke diepgang van de schepen die de Eemshaven aandoen.

MOB en de stichting betogen dat nut en noodzaak niet voldoende zijn onderbouwd. MOB en de stichting voeren daartoe aan dat onzeker is of de uitbreiding van VOPAK zal plaatshebben, zodat door minder Panamax-schepen dan verwacht gebruik zal worden gemaakt van de Eemshaven. Voorts brengen zij naar voren dat met kleinere schepen of gelichterde Panamax-schepen lading kan worden aangevoerd. Daarnaast wijzen zij erop dat niet zeker is of een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 aan de kolencentrale van RWE in de Eemshaven zal kunnen worden verleend, zodat ook in zoverre niet zeker is dat

de verruiming nodig is. Volgens MOB en de stichting kan voorts worden volstaan met een enkelzijdige passeerstrook in plaats van de dubbele strook aan weerszijden van de middengeul waar het tracébesluit in voorziet.

11. De vaststelling van een tracébesluit vergt een belangenafweging, waarbij, naast ruimtelijke belangen, ook politieke en bestuurlijke inzichten een belangrijke rol spelen. Bij deze afweging heeft de minister beleidsvrijheid. De rechter heeft niet tot taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend, naar eigen inzicht vast te stellen. De rechter kan slechts concluderen dat de door de minister te maken belangenafweging in strijd is met artikel 3:4, tweede lid, van de Awb, wanneer de betrokken belangen zodanig onevenwichtig zijn afgewogen, dat de minister niet in redelijkheid tot zijn besluit heeft kunnen komen.

12. In de toelichting op het tracébesluit staat dat de vaarweg Eemshaven-Noordzee behoort tot het hoofdvaarwegennet van Nederland en de bondswaterwegen van Duitsland. In de huidige situatie is de vaarweg bevaarbaar voor schepen met een diepgang van 10,67 meter en dan alleen tijdens hoogwater. Het beleid van het Rijk en de provincie Groningen is gericht op een goede zeezijdige bereikbaarheid van de Eemshaven en op de ontwikkeling van de Eemshaven met energiegerelateerde bedrijvigheid, waaronder windindustrie. Voor die bedrijven is het nodig de Eemshaven bereikbaar te maken voor Panamax-schepen met een diepgang van 14 meter, zo staat in de toelichting. De minister heeft voorts onder verwijzing naar de Maatschappelijke kosten-batenanalyse verruiming vaarweg Eemshaven-Noordzee van Buck Consultants International van 12 september 2014 (hierna: MKBA), een brief van Groningen Seaports van 8 juni 2011 en het MER toegelicht dat, hoewel het doorgaan van projecten nog niet in alle gevallen zeker is, de vestiging van bedrijven in de energiesector een ontwikkeling is die nadrukkelijk wordt gestimuleerd door het Rijk en de provincie. De minister heeft ter zitting in dit verband naar voren gebracht dat de verdieping van de vaarweg derhalve niet enkel is bedoeld voor de schepen die VOPAK en de centrale van RWE aandoen. Uit de MKBA volgt voorts dat de investeringen in de verruiming van de vaarweg ook bij tegenvallende ontwikkelingen maatschappelijk rendabel zijn. Daarnaast dient rekening te worden gehouden met het passeren van de schepen die de Eemshaven aandoen door autoschepen die van en naar de haven van Emden varen en een grotere snelheid hebben. De minister heeft toegelicht dat aan weerszijden van de vaargeul daartoe met name uit een oogpunt van veiligheid is voorzien in passeerstroken van 225 meter breed.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in de betogen van MOB en de stichting en Stadt Borkum en andere over nut en noodzaak geen grond voor het oordeel dat de minister niet in redelijkheid heeft kunnen kiezen voor verruiming van de vaargeul van de hoofdvaarweg Eemshaven-Noordzee met een passeerstrook aan weerszijden van de vaargeul.

De betogen falen.

#### Verkeersbewegingen

13. MOB en de stichting betogen dat het aantal van 117 schepen, waar in het MER en in de onderzoeken wat de aspecten onder- en bovenwatergeluid, luchtkwaliteit, stikstofdepositie en veiligheid betreft vanuit is gegaan, is onderschat. Zij voeren aan dat ten gevolge van nog nieuw te vestigen bedrijven meer verkeersbewegingen zullen kunnen ontstaan. Daarbij wijzen zij erop dat de haven van Delfzijl door de verruiming van de vaarweg ook door Panamax-schepen is te bereiken. Bovendien is geen maximum gesteld aan het aantal verkeersbewegingen.

14. In het MER staat dat op basis van historische trends en groeiverwachtingen van Groningen Seaports door Royal Haskoning een inschatting is gemaakt van de autonome groei van de scheepvaart. Daarbij zijn een scenario voor lage en een scenario voor hoge groei gebruikt. Bij de inschatting is uitgegaan van hoge groei. Voorts is daarbij niet betrokken de afname van het aantal kleinere vrachtschepen dat wordt verwacht omdat met de grotere Panamaxschepen zal worden gevaren. Er is derhalve uitgegaan van een worst-case scenario. In het MER is verder toegelicht van welke voor de onderzoeken naar onderwatergeluid, luchtkwaliteit en stikstofdepositie en geluid benodigde scheepsgelateerde gegevens gebruik is gemaakt. Voorts heeft de minister ter zitting naar voren gebracht dat Delfzijl niet bereikbaar is voor Panamax-schepen zodat daarvan geen aanvullende verkeersaantrekkende werking zal uitgaan.

Het betoog van MOB en de stichting geeft gelet op het voorgaande geen grond voor de conclusie dat het berekende en in de onderzoeken toegepaste aantal verkeersbewegingen is onderschat. Het geeft daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de minister zich bij de vaststelling van het tracébesluit niet heeft mogen baseren op de onderzoeken die zijn verricht naar onder- en bovenwatergeluid, luchtkwaliteit, stikstofdepositie en veiligheid.

Het betoog faalt.

Natura 2000

Algemeen

15. Het tracé van de te verruimen vaarweg ligt deels in het Natura 2000-gebied Waddenzee, waar het estuarium van de Eems-Dollard deel van uit maakt, en nabij de Natura 2000-gebieden Noordzeekustzone en Duinen Schiermonnikoog. Voorts ligt het tracé deels in het Duitse Natura 2000-gebied Niedersächsisches Wattenmeer und Angrenzendes Küstenmeer en nabij de Duitse Natura 2000-gebieden Nationalpark Niedersächsisches Wattenmeer, Hund und Paapsand en Unterems und Außenems. Het gebied Niedersächsisches Wattenmeer und Angrenzendes Küstenmeer is Vogelschutzgebiet en overlapt deels de andere Duitse Natura 2000-gebieden, die Flora-Fauna-Habitat-Gebieten zijn.

16. Ingevolge artikel 13, zevende lid, van de Tracéwet, gelezen in verbinding met artikel 19j, eerste tot en met derde lid, en 19g, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998, kort weergegeven en voor zover hier van belang, maakt de minister voor een tracébesluit dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied alvorens het tracébesluit vast te stellen, een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling en stelt hij het tracébesluit slechts vast indien hij zich op grond van de passende beoordeling ervan heeft verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast.

17. Wat de gevolgen voor de Duitse Natura 2000-gebieden betreft, dient de minister te beoordelen of het tracébesluit in overeenstemming is met artikel 6, derde lid, van de richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en wilde flora en fauna (Habitatrichtlijn).

Ingevolge die bepaling wordt voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een dergelijk gebied, een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

18. De handelingen waarop het tracébesluit betrekking heeft, kunnen de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de Natura 2000-gebieden verslechteren of kunnen een significant verstorend effect hebben op de soorten waarvoor een gebied is aangewezen. Gelet daarop is een passende beoordeling als bedoeld in artikel 19j, tweede lid, van de Nbw 1998 gemaakt, waarin de effecten op de instandhoudingsdoelstellingen als gevolg van de verruiming van de vaarweg zijn beschreven. In het MER zijn de milieueffecten van het gekozen voorkeursalternatief onderzocht. Voorts is in de Aanvulling Milieueffectrapport en Passende beoordeling nader ingegaan op de effecten van de vaarwegverruiming. In verband met het MER en de passende beoordeling is een aantal onderzoeken verricht waarvan de resultaten zijn neergelegd in een aantal rapporten en memo's.

Modellering baggerspecieverspreiding

19. MOB en de stichting betogen dat voor het bepalen van de gevolgen van de vaarwegverruiming door het verspreiden van zand en slib ten onrechte enkel het model Delft 3D is toegepast. Volgens hen hadden verschillende modeluitkomsten met elkaar vergeleken moeten worden, waarbij naast numerieke modellen ook gebruik had moeten worden gemaakt van statistische en analytische modellen waarbij de beschikbare kennis die uit veldwaarnemingen is voortgekomen, had moeten worden betrokken.

20. Naar de effecten van verspreiding van bagger is onderzoek verricht waarvan de resultaten zijn neergelegd in het rapport Hydromorfologie Eems-Dollard Estuarium van 3 december 2013, de Memo notitie specieverbreiding Eemshaven van 5 november 2013 en de memo Gevoeligheidsanalyse effecten baggerspecieverbreiding van 8 november 2013. In de Aanvulling Milieueffectrapport en Passende beoordeling van 29 augustus 2014 is voorts nader ingegaan op de effecten van het verspreiden van baggerspecie. In de Memo Effecten dieplepelen op troebelheid en primaire productie van 5 september 2014 zijn voorts de effecten van de methode dieplepelen onderzocht. Verder is een monitoringsstudie verricht waarvan de resultaten zijn neergelegd in het rapport Statistische analyse van zwevend-stofgehalte door verspreiding baggerspecie Eemshaven van 16 oktober 2013.

21. In het rapport Hydromorfologie Eems-Dollard Estuarium is gebruik gemaakt van een numeriek model van Delft3D, waarmee stromingsprocessen en sedimentatieprocessen kunnen worden gesimuleerd. De minister heeft toegelicht dat de toegepaste modellen proceskennis bevatten over stroming, golven en sedimenttransport die in een wiskundige formulering zijn vevat. Daarbij is gebruik gemaakt van de processen waarvan wetenschappelijk bekend is dat die van invloed kunnen zijn op de hydromorfologische toestand van de Eems. De modellen zijn voorts gevalideerd met beschikbare metingen.

Volgens de minister bevatten de door MOB en de stichting bedoelde analytische modellen vereenvoudigingen ten opzichte van de toegepaste modellen. Het gebruik van statistiek geeft volgens de minister voorts nog eenvoudiger voorspelmodellen.

22. In het deskundigenbericht staat dat het gebruikelijk is om numerieke modellen toe te passen bij complexe sedimentatieprocessen, eventueel aangevuld met een analytisch model. De toepassingsscope van numerieke modellen is volgens het deskundigenbericht breder dan die van analytische modellen. Volgens het deskundigenbericht is het voorts gebruikelijk om voor estuaria met behulp van Delft3D-software de situatie te simuleren en te vergelijken met meetgegevens, zoals in dit geval is gedaan. Aan de hand van monitoring wordt het model vervolgens bijgestuurd. De toekomstige situatie kan daarmee ook worden voorspeld. Daarnaast staat in het deskundigenbericht dat naast een numeriek model gebruik kan worden gemaakt van statistisch-analytische modellen, zoals toegepast in het hiervoor genoemde rapport Statistische analyse van zwevend-stofgehalte door verspreiding baggerspecie Eemshaven.

De Afdeling ziet geen aanleiding het deskundigenbericht in zoverre voor onjuist te houden.

23. In de Aanvulling Milieueffectrapport en Passende beoordeling staat dat experts zijn geraadpleegd die een audit hebben uitgevoerd op het ten behoeve van het rapport Hydromorfologie Eems-Dollard Estuarium verrichte hydromorfologisch onderzoek, inclusief aannames, modellering en conclusies. Ten gevolge daarvan zijn gevoeligheidsanalyses uitgevoerd, met twee verschillende modellen. De resultaten daarvan zijn neergelegd in de memo Gevoeligheidsanalyse effecten baggerspecieverbreiding van Arcadis van 8 november 2013 en de memo Notitie specieverbreiding Eemshaven van 5 november 2013. Volgens de auditcommissie is de slibverspreiding met deze nadere gevoeligheidsanalyses voldoende duidelijk in kaart gebracht om conclusies te kunnen trekken over de vertroebeling.

24. Gelet op het deskundigenbericht en de Aanvulling Milieueffectrapport en Passende beoordeling ziet de Afdeling in het betoog van MOB en de stichting geen grond voor de conclusie dat de minister zich bij het vaststellen van het tracébesluit niet op de onderzoeken heeft mogen baseren voor zover daarbij gebruik is gemaakt van de bestreden modellen. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat modellen noodzakelijkerwijs een abstractie van de werkelijkheid weergeven. Voorts zijn de conclusies in de rapporten aan een nader onderzoek onderworpen, waarbij een auditcommissie is betrokken. De omstandigheid dat verschillende modellen kunnen worden toegepast, waarmee verschillende uitkomsten kunnen worden verkregen, betekent daarom niet dat niet van de conclusies in de betrokken rapporten en memo's kan worden uitgegaan.

Het betoog van MOB en de stichting faalt.

#### Primaire productie en hydromorfologie

25. MOB en de stichting betogen dat de vertroebeling toeneemt ten gevolge van de aanleg en het onderhoud van de vaargeul, vooral bij de verspreiding van keileem, klei en veen op verspreidingslocatie P1 in de aanlegfase, hetgeen gevolgen heeft voor de primaire productie. Volgens hen is niet onderbouwd waarom een geringe afname van de primaire productie geen aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden tot gevolg heeft. Zij voeren daartoe aan dat het deel van het estuarium waar de vaargeulverruiming zal plaatsvinden in slechte ecologische staat verkeert, terwijl dat gedeelte van het estuarium van groot belang is voor de primaire productie van het hele estuarium. Volgens hen is de afname van de primaire productie voorts onderschat. Zij wijzen er op dat de gevolgen voor de lange termijn niet in beschouwing zijn genomen, dat de mate van slibmobilisatie door erosie en grotere stroomsnelheden is onderschat en dat geen rekening is gehouden met de effecten van bestaande baggerwerkzaamheden en de mogelijke gevolgen voor de geulen. Zij vrezen voorts dat door de baggerwerkzaamheden kwik, dat in zand en klei is opgeslagen, zal worden verspreid.

Stadt Borkum en andere betogen dat onvoldoende onderzoek is gedaan naar de effecten van het gebruik van de verspreidingslocaties P1, P0 en P3 tezamen met het gebruik van de bestaande verspreidingslocaties. Ook is volgens hen onvoldoende onderzoek gedaan naar de gevolgen van de verspreiding door stroming. Zij vrezen voor verslibbing van de kust en dat ten gevolge van de methode dieplepelen grote brokken en hompen vrij zullen komen. Met de methode dieplepelen kunnen volgens hen significante gevolgen niet worden voorkomen. Zij brengen voorts naar voren dat zich door de toename van vertroebeling strijd voordoet met de Kaderrichtlijn Water (Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid; PB L 327, hierna: KRW).

26. Voor het storten van het gebaggerde materiaal zijn in het tracébesluit vier verspreidingslocaties aangewezen die zijn aangeduid als P0, P1, P3 en P4.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van het tracébesluit bestaat baggerspecie in de aanlegfase uit de bodemsoorten zand en keileem, klei en veen. Baggerspecie in de onderhoudsfase bestaat voornamelijk uit zand.

Ingevolge het tweede lid wordt voor het baggeren van keileem, klei en veen in de aanlegfase uitsluitend de methode dieplepelen toegepast, of een andere methode waarbij de consistentie van gegraven klei, keileem en veen behouden blijft.

Ingevolge het vierde lid wordt baggerspecie verspreid op de verspreidingslocaties P0, P3 en P4 in de Noordzeekustzone en P1 in het Eems-Dollardgebied.

Ingevolge het vijfde lid wordt op locatie P1 in de aanlegfase keileem, klei en veen en zand verspreid.

Ingevolge het zesde lid wordt op de locaties P0, P3 en P4 in de aanlegfase naar verwachting zand verspreid en wordt geen keileem, klei en veen verspreid.

Ingevolge het zevende lid wordt verspreidingslocatie P3, zowel in de aanleg- als onderhoudsfase, alleen gebruikt als op de andere 2 locaties voor de Noordzeekust (P0 en P4) om welke reden dan ook geen baggerspecie verspreid kan worden.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, wordt op locatie P1 zowel in de aanleg- als de onderhoudsfase in de periode van 1 juni tot en met 31 augustus geen baggerspecie verspreid.

27. In de passende beoordeling staat dat door het verspreiden van de baggerspecie de slibfractie van het sediment het water vertroebelt. vertroebeling door verspreiding kan effecten hebben op de primaire productie, de eerste stap in de voedselketen waarbij anorganisch materiaal wordt omgezet in organisch materiaal door fotosynthese. Daardoor kan vertroebeling gevolgen hebben voor habitattypen en -soorten en daarmee voor

instandhoudingsdoelstellingen van de betrokken Natura 2000-gebieden. De mate van vertroebeling is volgens de passende beoordeling afhankelijk van de baggermethode, de hoeveelheid slib die wordt verspreid, het opwervend vermogen van de stroming, de frequentie waarmee wordt verspreid en de verspreidingsduur.

28. In het rapport Hydromorfologie Eems-Dollard Estuarium zijn de resultaten van het onderzoek naar, onder meer, de toename in daggemiddelde slibconcentratie, de troebelheid, ten gevolge van het verspreiden van zand, dat bestaat uit slibarme specie, neergelegd. Volgens dat rapport leidt dat tot een kleine verspreidingspluim en een maximale toename in slibconcentraties in het bovenste deel van de waterkolom van 2-5 mg/l direct na de verspreiding, hetgeen overeenkomt met enkele procenten van de achtergrondconcentratie. Een dag na de verspreiding zijn de extra concentraties in de pluim afgenomen tot minder dan 2 mg/l. Uit voormeld rapport volgt dat dit geen invloed zal hebben op de primaire productie. De betogen van MOB en de stichting en Stadt Borkum en andere geven geen aanleiding voor de conclusie dat deze conclusie onjuist is. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de minister heeft toegelicht dat zand met 2% slib reeds aanwezig was en is in de waterkolom terwijl het in beweging is in het estuarium in het morfodynamische gebied van de vaarweg, zodat geen slib wordt toegevoegd. De uitspraak van de Afdeling van 16 april 2014, in zaak nr. [201304647/1/R4](#), waar MOB en de stichting in dit verband naar verwijzen ter onderbouwing van hun betoog dat iedere toename van het slibgehalte zal leiden tot een verslechtering van de ecologische situatie, leidt de Afdeling niet tot een ander oordeel, reeds omdat in die zaak niet de gevolgen van de toename van slibarm zand voor de primaire productie ten gevolge van baggerwerkzaamheden aan de orde waren, maar de gevolgen van een toename van stikstofdepositie door de verplaatsing van een agrarisch bedrijf.

29. Over het verspreiden van slibrijke specie, dat bestaat uit klei, keileem en veen, dat ingevolge artikel 2, vijfde en zesde lid, van het tracébesluit enkel op verspreidingslocatie P1 zal plaatsvinden, staat in de passende beoordeling dat het effect van vertroebeling niet reikt tot in het Natura 2000-gebied Noordzeekustzone en het Duitse Natura 2000-gebied Unterems und Außenems, zodat er in zoverre geen significante gevolgen zijn te verwachten. In het Natura 2000-gebied Waddenzee en de Duitse Natura 2000-gebieden Niedersächsisches Wattenmeer en Hund und Paapsand neemt de vertroebeling na beëindiging van de verspreiding volgens de passende beoordeling nog gedurende maximaal drie weken toe ten opzichte van de achtergrondconcentratie. Wanneer buiten het primaire productieproces gecutterd of gehopperd klei, keileem en veen verspreid wordt op verspreidingslocatie P1, zijn eventuele effecten wat vertroebeling betreft volgens de passende beoordeling beperkt en kunnen gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen worden uitgesloten. In de Aanvulling Milieueffectrapport en Passende beoordeling staat voorts dat het onwaarschijnlijk is dat de effecten groter zullen zijn dan waar in de passende beoordeling vanuit is gegaan. Daarbij is in aanmerking genomen dat gevoeligheidsanalyses zijn uitgevoerd en dat is uitgegaan van een worst-case scenario. Volgens dat scenario zal het materiaal tijdens de verruiming zodanig wordt gebaggerd en verspreid dat het aanwezige fijne sediment volledig in de waterkolom in suspensie wordt gebracht. Voorts is de vaarweg extra ruim geschematiseerd, is een hoger baggervolume en is kleiïg zand als klei betrokken, waardoor van meer fijn slib is uitgegaan dan daadwerkelijk aanwezig is.

29.1. In de passende beoordeling is nog uitgegaan van de methode van hopperen en cutteren en een verbod van het verspreiden van gecutterd of gehopperd klei en keileem op de verspreidingslocatie P1 gedurende de periode van 16 februari tot en met 31 oktober. In artikel 2, tweede lid, van het tracébesluit is bepaald dat voor het baggeren van keileem, klei en veen in de aanlegfase uitsluitend de methode dieplepelen wordt toegepast, of een andere methode waarbij de consistentie van het gegraven keileem, klei en veen behouden blijft. Volgens de memo Effecten dieplepelen op troebelheid en primaire productie van 5 september 2014 is de hoeveelheid gegraven klei, keileem en veen die bij dieplepelen in suspensie komt veel kleiner dan de hoeveelheid bij hopperen of cutteren. In deze memo staat dat het effect van de remming van de primaire productie daardoor zeer klein is in verhouding tot natuurlijke factoren als temperatuur, waardoor significante effecten zijn uitgesloten.

In het deskundigenbericht is vervolgens de afname van de primaire productie in kilogrammen berekend aan de hand van de oppervlakte van de pluim en de oppervlakten van de gebieden met een slibconcentratie tussen 1,0-2,0 mg/l en 0,0-1,0 mg/l. Volgens die berekening is de gemiddelde reductie van de primaire productie 0,83% ten opzichte van de totale oppervlakte van het buiten- en het middengebied in een worst-



case scenario. Volgens het deskundigenbericht is het gelet op dit geringe percentage niet te verwachten dat, indien de methode dieplepelen wordt toegepast, zich significant negatieve effecten voor de primaire productie zullen voordoen.

29.2. De Afdeling ziet in het betoog van MOB en de stichting en Stadt Borkum en andere geen aanleiding om het deskundigenbericht in zoverre voor onjuist te houden. De omstandigheid dat in het deskundigenbericht een hogere reductie van de primaire productie is berekend dan in de memo Effecten dieplepelen op troebelheid en primaire productie, betekent daarom niet dat in zoverre niet van de bevindingen in de passende beoordeling en de Aanvulling Milieueffectrapport en Passende beoordeling kan worden uitgegaan. Voorts is, anders dan MOB en de stichting en Stadt Borkum en andere betogen, rekening gehouden met de cumulatieve effecten van bestaand onderhoud en het onderhoud van de verruimde vaargeul. De hydromorfologische berekeningen zijn uitgevoerd voor de aanlegfase omdat daarin het meeste en ook het fijnste sediment wordt gebaggerd en verspreid. In de onderhoudsfase zal alleen slibarm zand worden verspreid, ten gevolge waarvan volgens het rapport Hydromorfologie Eems-Dollard Estuarium geen gevolgen voor de primaire productie zullen optreden, zoals onder 28 is overwogen. Gevolgen voor de lange termijn zullen daarom volgens de minister evenmin optreden, hetgeen de Afdeling niet onaannemelijk voorkomt. Het betoog van MOB en de stichting dat de gevolgen voor de lange termijn niet in beschouwing zijn genomen, slaagt daarom niet.

De minister heeft voorts toegelicht dat het effect van de bestaande baggerwerkzaamheden niet expliciet in de beoordeling is betrokken, maar wel is verwerkt in de achtergrondconcentratie. De achtergrondconcentratie is gesimuleerd en daarmee zijn de effecten van de vaarwegverruiming vergeleken. Tevens zijn in de passende beoordeling de cumulatieve effecten van andere projecten uitdrukkelijk in aanmerking genomen. De betogen slagen in zoverre evenmin.

30. In de passende beoordeling staat dat de veranderingen in stroomsnelheid ten gevolge van de vaarwegverruiming maximaal 5% zijn. Volgens de passende beoordeling is het uit te sluiten dat dit gevolgen heeft voor de instandhoudingdoelstellingen omdat de verandering plaatsvindt in een dynamisch milieu met sterk wisselende stroomsnelheden en -richtingen ten gevolge van eb en vloed. De betogen van MOB en de stichting en Stadt Borkum en andere geven geen aanleiding voor de conclusie dat deze bevindingen niet juist zijn. De betogen falen in zoverre.

31. In het MER staat verder dat op de locaties P0, P3 en P4, waar zand wordt verspreid, de sedimenteigenschappen niet zullen veranderen omdat deze verspreidingslocaties zelf al zandig zijn. Op locatie P1 zal slibrijk klei, keileem en veen worden verspreid. Het slib zal volgens het MER van deze locaties in meer of mindere mate door de stroming worden meegenomen, afhankelijk van de bagger- en verspreidingsmethode, en aanslibben in gebieden waar golven en stroming er minder vat op hebben. In het algemeen zijn dit gebieden die reeds slibrijk zijn zodat ook hier de sedimenteigenschappen niet wezenlijk zullen veranderen, aldus het MER. In de passende beoordeling staat dat daarvan geen negatieve gevolgen zijn te verwachten. MOB en de stichting en Stadt Borkum en andere hebben dit niet gemotiveerd bestreden. Er is daarom geen aanleiding voor de conclusie dat de bevindingen in de passende beoordeling in zoverre onjuist zijn. De betogen slagen in zoverre niet.

In het MER en de passende beoordeling is daarbij nog uitgegaan van de methode van hopperen en cutteren. Uit de memo Effecten dieplepelen op troebelheid en primaire productie volgt, zoals hiervoor overwogen, dat bij het baggeren van klei, keileem en veen met de methode dieplepelen, die in artikel 2, tweede lid, van het tracébesluit is voorgeschreven, minder baggerspecie in suspensie komt dan bij cutteren en hopperen. Daardoor is volgens het deskundigenbericht voorts geen verslibbing van de kust te verwachten. Er is geen aanleiding het deskundigenbericht in zoverre voor onjuist te houden. Stadt Borkum en andere hebben voorts niet aannemelijk gemaakt dat ten gevolge van de methode dieplepelen grote brokken en hompen zich zullen verspreiden over een groot oppervlak, waardoor significante gevolgen niet zijn uitgesloten. Het betoog van Stadt Borkum en andere faalt in zoverre ook.

Uit het rapport Hydromorfologie Eems-Dollard Estuarium volgt voorts dat de verruiming geen gevolgen heeft voor de stabiliteit van het geulenstelsel. MOB en de stichting hebben dit niet gemotiveerd bestreden. Voorts hebben MOB en de stichting niet aannemelijk gemaakt dat zich ten gevolge van de werking van erosie significante effecten zullen voordoen. Het betoog van MOB en de stichting slaagt in zoverre evenmin.

32. De Afdeling begrijpt het betoog van Stadt Borkum en andere over de KRW naar aanleiding van het verhandelde ter zitting aldus dat het tracébesluit in strijd is met artikel 4, eerste lid, onderdeel a, sub i, van de KRW.

Ingevolge die bepaling leggen de lidstaten de nodige maatregelen ten uitvoer ter voorkoming van achteruitgang van de toestand van alle oppervlaktelichamen.

32.1. In het MER is ingegaan op de gevolgen van het tracébesluit voor de waterkwaliteit en de waterbodempkwaliteit van de waterlichamen Eems-Dollard en Eems-Dollardkust in het kader van de KRW. Volgens het MER zijn de effecten daarop neutraal. Stadt Borkum en andere hebben dit niet gemotiveerd bestreden. Uit hetgeen hiervoor is overwogen volgt voorts dat er geen aanleiding is om de bevindingen in de passende beoordeling en de Aanvulling Milieueffectrapport en Passende beoordeling dat door de vertroebeling door de verspreiding van baggerspecie geen significante gevolgen zullen optreden, onjuist te achten. Voor zover Stadt Borkum en andere betogen dat niet is ingegaan op de gevolgen voor de kwaliteit van het oppervlaktewater in Duits gebied overweegt de Afdeling dat het betoog geen grond geeft voor de conclusie dat de minister zich niet op het standpunt heeft mogen stellen dat, omdat er geen gevolgen zullen optreden voor Nederlands gebied, die effecten ook niet zullen optreden voor Duits gebied. De Afdeling ziet gelet op het voorgaande geen aanleiding om prejudiciële vragen te stellen, zoals door Stadt Borkum en andere verzocht, nu niet is gebleken dat zich een achteruitgang van de waterlichamen Eems-Dollard en Eems-Dollardkust of enig ander waterlichaam voordoet. Uit het arrest van 1 juli 2015 van het Hof van Justitie van de Europese Unie, in zaak C-461/13, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, ECLI:EU:C:2015:433 ([www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)), vloeit voort dat alleen bij een dergelijke achteruitgang artikel 4, eerste lid, onderdeel a, sub i, van de KRW is geschonden.

Voor zover Stadt Borkum en andere vrezen voor negatieve gevolgen voor de kwaliteit van het zwemwater door remobilisatie, overweegt de Afdeling dat hun betoog geen grond geeft voor de conclusie dat de minister zich onder verwijzing naar het rapport Hydromorfologie Eems-Dollard Estuarium niet op het standpunt heeft mogen stellen dat de verspreiding van baggerspecie en remobilisatie geen invloed heeft op de kwaliteit van het zwemwater.

Het betoog van Stadt Borkum en andere faalt in zoverre.

32.2. In het MER is voorts de kwaliteit van het te baggeren en te verspreiden materiaal beschreven. Uit verkennend waterbodemonderzoek is gebleken dat zowel de te baggeren sedimentlaag als de achterblijvende waterbodem vrij verspreidbaar zijn. Er zijn geen metalen, PAK's, PCB's, TBT of TFT in verhoogde concentraties aangetroffen. De betogen van MOB en de stichting en Stadt Borkum en andere geven geen aanleiding voor het oordeel dat de minister zich niet daarop heeft mogen baseren. Dat, naar Stadt Borkum en andere naar voren hebben gebracht, in het estuarium waarden voorkomen die hoger zijn dan de milieukwaliteitseisen van OSPAR, doet daar niet aan af. Voorts zal bij het verspreiden van baggerspecie moeten worden voldaan aan het Besluit bodempkwaliteit.

De betogen van MOB en de stichting en Stadt Borkum en andere falen in zoverre.

33. Er bestaat gelet op het voorgaande geen grond voor het oordeel dat de conclusies in de passende beoordeling en de Aanvulling Milieueffectrapport en Passende beoordeling dat er geen significante gevolgen voor de primaire productie zullen optreden, die in de weg staan aan het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen, onjuist zijn.

Zeegras

34. MOB en de stichting en Stadt Borkum en andere betogen dat de vertroebeling die zal optreden significante gevolgen heeft voor zeegras en daarmee voor diersoorten. Stadt Borkum en andere wijzen in dit verband op de gevolgen voor het zeegras in het gebied Borkum en daarmee voor de rotgans en de smient. Voorts zijn volgens Stadt Borkum en andere de gevolgen voor zeegras in het gebied Randzel en de gevolgen voor dwergzeegras niet in beschouwing genomen.

35. Niet in geding is dat een verhoogde vertroebeling gevolgen kan hebben voor zeegras. Groot zeegras en klein zeegras behoren tot het habitattypen slik- en zandplaten, dat voorkomt in het Natura 2000-gebied Waddenzee en in het Duitse Natura 2000-gebied Nationalpark Niedersächsisches Wattenmeer. Ook komt zeegras voor in het Duitse Natura 2000-gebied Hund und Paapsand. Het eiland Borkum en het gebied Randzel, waar Stadt Borkum en andere op wijzen, maken deel uit van het Natura 2000-gebied Nationalpark Niedersächsisches Wattenmeer. Anders dan Stadt Borkum en andere betogen zijn de effecten voor zowel klein zeegras als groot zeegras evenals het gebied Randzel in de beoordeling betrokken. Ter zitting heeft de minister toegelicht dat de effecten voor groot zeegras bepalend zijn geweest omdat groot zeegras anders dan klein zeegras permanent onder water blijft, waardoor het meer gevolgen ondervindt van vertroebeling.

De vertroebeling ten gevolge van het verspreiden van klei, keileem en veen op verspreidingslocatie P1 zal toenemen. In de passende beoordeling staat dat, indien buiten het groeiseizoen van het zeegras geen klei, keileem en veen wordt verspreid, zich geen significante gevolgen voor zeegras zullen voordoen. Daarbij is nog uitgegaan van de baggertechniek cutteren en hopperen in een worst-case scenario in plaats van de in artikel 2, tweede lid, van het tracébesluit voorgeschreven methode dieplepelen. Ten gevolge van deze methode zal volgens de memo Effecten dieplepelen op troebelheid en primaire productie de pluim waarbinnen vertroebeling plaatsvindt en de concentraties zwevend materiaal kleiner zijn dan met de methode van cutteren en hopperen, zoals onder 29.1 reeds is overwogen. Volgens het deskundigenbericht zijn, gezien de gemodelleerde pluimen van vertroebeling, de in artikel 4, eerste lid, van het tracébesluit voorgeschreven beperking van het gebruik van verspreidingslocatie P1 gedurende de groeiperiode en de in artikel 2, tweede lid, voorgeschreven methode dieplepelen, geen significante gevolgen te verwachten voor de zeegrasvelden in de Nederlandse en de Duitse Natura 2000-gebieden. De betogen van MOB en de stichting en Stadt Borkum en andere geven geen aanleiding het deskundigenbericht in zoverre voor onjuist te houden. Er bestaat daarom evenmin grond voor de conclusie dat het besluit daardoor zal leiden tot significante effecten voor de rotgans en de smient of andere diersoorten.

De betogen van MOB en de stichting en Stadt Borkum en andere falen.

Sterns, eider en fint

36. MOB en de stichting betogen dat de vertroebeling die zal optreden zal leiden tot een verslechtering van de staat van instandhouding van de fint en van vogels, waaronder sterns. Stadt Borkum en andere betogen dat de vertroebeling ter plaatse van de verspreidingslocatie P3 gevolgen heeft voor op zicht jagende vogels. MOB en de stichting en Stadt Borkum en andere brengen verder naar voren dat de periode waarin geen baggerspecie verspreid mag worden niet toereikend is om verstoring van de ruiperiode van de eider te voorkomen. MOB en de stichting wijzen in dit verband voorts op gevolgen voor de staat van instandhouding van het visdiefje en de noordse stern.

37. In de passende beoordeling zijn de effecten van vertroebeling beschreven voor zichtjagende vogels, waaronder de grote stern, visdief, noordse stern en dwergstern, die voorkomen in de Natura 2000-gebieden Waddenzee, Noordzeekustzone en Niedersächsisches Wattenmeer und Angrenzendes Küstenmeer. Daarin staat dat de effecten van vertroebeling niet reiken tot het Natura 2000-gebied Noordzeekustzone, zodat zich in zoverre geen significante gevolgen zullen voordoen. In de Natura 2000-gebieden Waddenzee en Niedersächsisches Wattenmeer und Angrenzendes Küstenmeer hebben de visdief en de noordse stern broedplaatsen nabij het gebied waar werkzaamheden ten gevolge van het tracébesluit zullen plaatsvinden. Deze soorten hebben tijdens het foerageren een reikwijdte van ongeveer 10 kilometer. Ten gevolge van de in artikel 4, eerste lid, van het tracébesluit opgenomen beperking van de periode van verspreiding zal echter tijdens het grootste gedeelte van de gevoelige broedperiode geen verstoring door vertroebeling plaatsvinden. Volgens de passende beoordeling zullen de werkzaamheden daarom niet leiden tot significante effecten op de staat van instandhouding van deze soorten, waarbij in aanmerking is genomen dat er voldoende ongestoord water over blijft voor de zichtjagende vogelsoorten om te foerageren. MOB en de stichting hebben de passende beoordeling in zoverre niet gemotiveerd bestreden.

In de Aanvulling Milieueffectrapport en Passende beoordeling is voorts ingegaan op de effecten van het gebruik van verspreidingslocatie P3 voor op zee foeragerende sterns tijdens de broedperiode. Deze locatie wordt ingevolge artikel 2, zevende lid, van het tracébesluit alleen gebruikt als op P0 en P4 geen baggerspecie verspreid kan worden. Daarnaast mag daar ingevolge het zesde lid alleen zand worden verspreid, waardoor

de vertroebeling ter plaatse beperkt is, hetgeen uit het rapport Hydromorfologie Eems-Dollard Estuarium volgt, zoals onder 28 overwogen. Voorts hebben volgens de Aanvulling Milieueffectrapport en Passende beoordeling de meeste vissoorten zich aangepast aan de dynamische omstandigheden van de zee, waardoor de voedselbeschikbaarheid voor de vogels niet zal veranderen. Dat blijkt ook uit monitoring van de effecten van een onderwatersuppletie voor de kust van Texel, zo staat daarin. De geringe vertroebeling ter plaatse heeft daarom volgens de Aanvulling Milieueffectrapport en Passende beoordeling ook in zoverre geen gevolgen voor het voedselaanbod van zichtjagers zoals sterns. Dit wordt in het deskundigenbericht bevestigd. Er is geen aanleiding het deskundigenbericht in zoverre niet te volgen.

Uit de passende beoordeling volgt verder dat zich geen negatieve effecten voor de fint zullen voordoen. MOB en de stichting hebben de bevindingen in de passende beoordeling in zoverre niet gemotiveerd bestreden.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de conclusies in de passende beoordeling en de Aanvulling Milieueffectrapport en Passende beoordeling in zoverre onjuist zijn.

De betogen van MOB en de stichting en Stadt Borkum en andere falen.

38. In de passende beoordeling zijn voorts de gevolgen voor vogelsoorten ten gevolge van verstoring door geluid, silhouetwerking en licht beschreven. Daarin staat dat de broedgebieden in de Natura 2000-gebieden Waddenzee, Noordzeekustzone en Niedersächsisches Wattenmeer und Angrenzendes Küstenmeer zich niet binnen de verstoringcontour bevinden, zodat verstoring door geluid, silhouetwerking en licht zich in zoverre niet zal voordoen. MOB en de stichting en Stadt Borkum en andere hebben de bevindingen in de passende beoordeling in zoverre niet gemotiveerd bestreden.

Volgens de passende beoordeling kunnen door de werkzaamheden tijdens de aanleg- en de gebruiksfase van de vaargeul de grote stern, visdief, noordse stern, dwergstern en eider die foerageren op open water in het Natura 2000-gebied Niedersächsisches Wattenmeer und Angrenzendes Küstenmeer wel worden verstoord door geluid, silhouetwerking en licht. Voor deze soorten zijn echter voldoende uitwijkmogelijkheden voorhanden, zodat geen significante effecten aan de orde zijn. MOB en de stichting en Stadt Borkum en andere hebben de bevindingen in zoverre evenmin gemotiveerd bestreden.

In het Natura 2000-gebied Niedersächsisches Wattenmeer und Angrenzendes Küstenmeer bevindt zich in of nabij de verstoringcontour van 1.500 meter van verspreidingslocatie P1 een ruillocatie van de eider. De ruiperiode van de eider is volgens de passende beoordeling van juni tot in september. Het verspreidingsverbod dat in artikel 4, eerste lid, van het tracébesluit is opgenomen voor verspreidingslocatie P1, ziet op de periode van 1 juni tot en met 31 augustus. Dat betekent dat gedurende een gedeelte van de ruiperiode van de eider in september gebruik kan worden gemaakt van verspreidingslocatie P1, waardoor verstoring van deze soort niet is uitgesloten. De minister heeft niet aannemelijk gemaakt dat de in artikel 4, eerste lid, van het tracébesluit opgenomen periode niettemin toereikend is om significante gevolgen te voorkomen. De omstandigheid dat, zoals de minister ter zitting naar voren heeft gebracht, in dat verband in het kader van de Flora- en faunawet maatregelen zullen worden getroffen, maakt dat niet anders. De minister heeft zich daarom in zoverre niet op het standpunt mogen stellen dat het tracébesluit niet leidt tot significante effecten voor de ruiende eider. Het tracébesluit is in zoverre in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid vastgesteld. De betogen van MOB en de stichting en Stadt Borkum en andere slagen in zoverre.

## Monitoring

39. MOB en de stichting betogen verder dat niet is uitgesloten dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden worden aangetast, omdat de hoeveelheden te verspreiden baggermateriaal per verspreidingslocatie niet zijn begrensd en evenmin is voorzien in een rapportageverplichting.

Stadt Borkum en andere betogen dat negatieve gevolgen niet met monitoring kunnen worden voorkomen.

40. In artikel 2, derde lid, van het tracébesluit is bepaald dat de verwachte te verspreiden hoeveelheid baggerspecie in de aanlegfase 5,27 miljoen m<sup>3</sup> zand en 1,26 miljoen m<sup>3</sup> keileem, klei en veen is. De verwachte te verspreiden hoeveelheid baggerspecie in de onderhoudsfase is gemiddeld 1,5 miljoen m<sup>3</sup> zand per jaar.

Ingevolge het vijfde lid wordt op locatie P1 in de aanlegfase naar verwachting 1,26 miljoen m<sup>3</sup> keileem, klei en veen en 1,7 miljoen m<sup>3</sup> zand verspreid.

Ingevolge het zesde lid wordt op de locaties P0, P3 en P4 in de aanlegfase naar verwachting in totaal 3,57 miljoen m<sup>3</sup> zand verspreid en wordt geen keileem, klei en veen verspreid.

Ingevolge het zevende lid wordt verspreidingslocatie P3, zowel in de aanleg- als in de onderhoudsfase, alleen gebruikt als op de andere 2 locaties voor de Noordzeekust (P0 en P4) om welke reden dan ook geen baggerspecie verspreid kan worden.

Ingevolge artikel 7 zal de minister, conform artikel 7.39 van de Wet milieubeheer, een evaluatie uitvoeren naar de feitelijke milieugevolgen. De evaluatie richt zich op de in het MER en de in het kader van het vast te stellen tracébesluit voorspelde milieugevolgen. Het evaluatieonderzoek zal zijn gericht op het meten/berekend waarnemen van de werkelijk optredende effecten en mogelijk aanvullende maatregelen. In de evaluatie wordt ook nagegaan of aan de verplichting tot natuurmitigatie is voldaan. De termijn waarover de evaluatie zich uitstrekt vangt aan vanaf het moment dat met de werkzaamheden wordt gestart en loopt tot tien jaar daarna. Voordat met de werkzaamheden wordt aangevangen, wordt een nulmeting uitgevoerd, die als referentiekader fungeert voor de evaluatie, voor zover deze referentie niet is beschreven in het MER of in rapporten van onderzoeken die ten grondslag liggen aan dit tracébesluit.

41. Volgens het MER is de hoeveelheid te baggeren materiaal het resultaat van de huidige bodemligging, het gekozen tracé en het gewenste profiel. Daarbij is rekening gehouden met het baggeren van een extra diepte van 0,5 m.

In het verweerschrift is toegelicht dat de te baggeren volumes per sedimentsoort zijn berekend waarbij is uitgegaan van de werkelijke bodems van verschillende jaren en de dimensies van de vaarweg. Voor een realistische bovengrens van het baggervolume in de aanlegfase is uitgegaan van het gemiddelde van die jaren plus twee maal de standaarddeviatie. Het volume dat is gehanteerd voor de berekeningen is daardoor volgens het verweerschrift groter dan het werkelijk te baggeren volume. Het te storten volume komt daar niet boven. Voorts is per verspreidingslocatie een maximale verspreidingscapaciteit berekend. Volgens de minister zal via het evaluatieprogramma, dat in artikel 7 van het tracébesluit is voorgeschreven en in de toelichting is gepreciseerd, de maximale capaciteit van de verspreidingslocatie niet worden overschreden. Daarbij wijst de minister erop dat als uit de monitoring blijkt dat de maximale capaciteit van een verspreidingslocatie is bereikt, de verspreiding op die locatie zal worden stopgezet.

42. In het deskundigenbericht staat dat de berekende verspreidingscapaciteit voldoende is. Volgens het deskundigenbericht is de hoeveelheid te verspreiden capaciteit nauwkeurig te bepalen, maar geschiedt het baggeren niet met dezelfde nauwkeurigheid. Het is vanwege de dynamiek van het estuarium niet mogelijk om een normering op te nemen. Tijdens de voorgeschreven monitoring kunnen de hoeveelheden te verspreiden baggerspecie wel worden bepaald, waarvan in artikel 2 van het tracébesluit de verwachte hoeveelheden zijn opgenomen. Er is geen aanleiding het deskundigenbericht in zoverre voor onjuist te achten.

43. Gelet op het voorgaande is er geen aanleiding voor de conclusie dat de minister in het tracébesluit had moeten voorzien in een normering voor de te baggeren hoeveelheden. Voorts is niet aannemelijk gemaakt dat het in artikel 7 voorgeschreven evaluatieprogramma niet toereikend zal zijn om eventuele effecten tijdig te onderkennen. Het opnemen van een streefwaarde, zoals door MOB en de stichting bepleit, wat daar verder van zij, heeft de minister daarom evenmin nodig hoeven achten.

De betogen falen.

Stikstofdepositie

44. MOB en de stichting hebben hun betoog dat bij het berekenen van de depositie van stikstof ten onrechte geen rekening is gehouden met de emissies ten gevolge van baggerwerkzaamheden tijdens het onderhoud van de vaarweg ter zitting ingetrokken.

45. MOB en de stichting betogen dat significante effecten ten gevolge van de vaarwegverruiming door stikstofdepositie niet zijn uitgesloten. Zij voeren daartoe aan dat de kritische depositiewaarde wordt overschreden. Volgens hen is de in artikel 5 van het tracébesluit voorgeschreven maatregel, die voorschrijft dat eenmalig wordt geplagd en struweel wordt verwijderd, niet toereikend om aantasting van de kwaliteit van habitattypen te voorkomen. Zij betogen in dit verband dat op niet-geplagde locaties in ieder geval een verslechtering door de toename van de stikstofdepositie plaatsvindt. Voorts brengen zij naar voren dat niet geborgd is dat deze maatregel tijdig wordt uitgevoerd. Daarnaast betogen zij dat de maatregel niet een mitigerende maar een compenserende maatregel is, zodat de zogenoemde ADC-procedure ten onrechte niet is gevolgd.

45.1. De minister stelt zich op het standpunt dat uit de passende beoordeling en de Aanvulling Milieueffectrapport en Passende beoordeling volgt dat significante effecten ten gevolge van stikstofdepositie zijn uitgesloten. Er zijn daarom volgens de minister geen maatregelen nodig om de gevolgen van de vaarwegverruiming te voorkomen dan wel te beperken. De in artikel 5 van het tracébesluit voorgeschreven maatregel is een daarvan los staande maatregel, aldus de minister.

45.2. Omdat voor een aantal duinhabitattypen de kritische depositiewaarden worden overschreden, zijn de effecten van de stikstofdepositie door de vaarwegverruiming onderzocht en passend beoordeeld. Het gaat om de stikstofgevoelige duinhabitattypen, die deels binnen het Natura 2000-gebied Waddenzee en grotendeels binnen het Natura 2000-gebied Duinen Schiermonnikoog liggen.

Uit de passende beoordeling volgt dat de stikstofdepositie ten gevolge van de vaarwegverruiming op de duinhabitattypen 0,5 mol N/ha/jaar is. In de Aanvulling Milieueffectrapport en Passende beoordeling is de stikstofdepositie opnieuw gemodelleerd. Ook daaruit volgt dat het projecteffect 0,5 mol N/ha/jaar is.

In de Aanvulling Milieueffectrapport en Passende beoordeling is nader ingegaan op de factoren die van belang zijn voor het duinecosysteem, de duinhabitats, welke rol stikstof daarin speelt en hoe deze rol samenhangt met andere factoren. Aangegeven is dat, indien de buffercapaciteit van de bodem op orde is en van nature voldoende wordt aangevuld, door de toename van stikstofdepositie als gevolg van de vaarwegverruiming geen verzuring door stikstofdepositie optreedt. In grote delen van Schiermonnikoog zijn volgens de Aanvulling Milieueffectrapport en Passende beoordeling de omstandigheden gunstig voor de instandhouding van de duinhabitattypen, omdat de bodem kalkrijk is, dynamische processen de ruimte hebben en de hydrologie op orde is. Daardoor heeft stikstofdepositie geen invloed op de kwaliteit en het areaal van deze habitattypen. Enkel in het centrale deel van Schiermonnikoog waren de omstandigheden voorheen minder gunstig. Dankzij beheermaatregelen, bestaande uit maaibeheer, begrazing, stimuleren van verstuing, uitbreiding van beweiding, plaggen en het lokaal verwijderen van bomen en struiken, zijn ook daar gunstige omstandigheden gerealiseerd die aan instandhouding van de duinhabitattypen zullen bijdragen. Die maatregelen hebben volgens de Aanvulling Milieueffectrapport en Passende beoordeling voorts voorzien in de afvoer van een substantiële hoeveelheid stikstof en verder zal ruim 50% van de gedeponeerde stikstof via regenwater uitspoelen naar dieper grondwater. De staat van instandhouding zal verder worden verbeterd door het voortzetten van de duinherstelmaatregelen.

Volgens de Aanvulling Milieueffectrapport en Passende beoordeling is de toename van de stikstofdepositie ten gevolge van de vaarwegverruiming gelet op de gunstige omstandigheden fysiologisch niet van betekenis in die zin dat er geen verschillen in stikstofbenutting en groeisnelheid door tot uitdrukking zullen komen. Significante effecten op de stikstofgevoelige duinhabitattypen zullen zich daarom niet voordoen en evenmin zal vertraging in het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen optreden.

45.3. De in de Aanvulling Milieueffectrapport en Passende beoordeling vermelde maatregelen die voor de duinhabitats worden getroffen zijn instandhoudings- en beheermaatregelen die in de Aanvulling Milieueffectrapport en Passende beoordeling tot de verwachte feitelijke ontwikkeling in het gebied worden gerekend. Deze maatregelen zijn niet in het tracébesluit opgenomen en houden geen verband met eventuele schadelijke gevolgen van de vaarwegverruiming. De Afdeling heeft in onder meer de uitspraak van 10 december 2014, in zaak nrs. [201110075/4/R4](#) en [201201853/3/R4](#), overwogen dat dergelijke maatregelen als feitelijke ontwikkeling in de passende beoordeling kunnen worden betrokken, indien met een voldoende mate van zekerheid vaststaat dat deze maatregelen daadwerkelijk zullen worden uitgevoerd. Nu MOB en de

stichting niet hebben gesteld dat de maatregelen niet aan dit vereiste voldoen, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de maatregelen niet in de Aanvulling Milieueffectrapport en Passende beoordeling mochten worden betrokken.

De in artikel 5 van het tracébesluit voorgeschreven maatregel is evenmin een maatregel waarmee wordt beoogd eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit het project voortvloeien te voorkomen of te verminderen. Deze maatregel is niet betrokken in de passende beoordeling en de Aanvulling Milieueffectrapport en Passende beoordeling. Het betoog daarover slaagt daarom niet.

45.4. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 27 december 2012, in zaak nr. [201200294/1/A4](#), betekent overschrijding van de kritische depositiewaarde niet op zichzelf al dat een aantasting van de kwaliteit van een habitatype plaatsvindt, maar uitsluitend dat de mogelijkheid van een aantasting niet zonder meer afwezig is. Het betoog dat zich significante effecten zullen voordoen omdat zich plaatselijk een overschrijding van de kritische depositiewaarde voordoet, is daarom niet voldoende voor de conclusie dat ten gevolge van de vaarwegverruiming een aantasting van de kwaliteit van de duinhabitattypen zal optreden.

MOB en de stichting hebben de bevindingen in de passende beoordeling en de Aanvulling Milieueffectrapport en Passende beoordeling voor het overige niet gemotiveerd bestreden.

45.5. Het betoog van MOB en de stichting geeft gelet op het voorgaande geen aanleiding voor het oordeel dat de minister uit de passende beoordeling en de Aanvulling Milieueffectrapport en Passende beoordeling niet de vereiste zekerheid heeft kunnen verkrijgen dat de stikstofdepositie ten gevolge van het tracébesluit de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden Waddenzee en Duinen Schiermonnikoog niet zal aantasten.

Het betoog van MOB en de stichting faalt.

46. Stadt Borkum en andere betogen dat het habitatype Grijze Duinen op Borkum niet verder door stikstof mag worden belast.

46.1. In de passende beoordeling is voor de beoordeling van de gevolgen van stikstofdepositie op de Duitse Natura 2000-gebieden aangesloten bij de door het Kieler Institut für Landschaftsökologie ontwikkelde beoordelingsmethode. Volgens die methode worden effecten alleen in beschouwing genomen indien de depositie door het project meer dan 7,14 mol N/ha/jaar is. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 24 april 2014, in zaak nr. [201304768/1/R2](#)), overwogen dat het gebruik van deze methode in Duitsland gangbaar is. De Afdeling overwoog dat de verweerders in die zaak er in beginsel vanuit hebben mogen gaan dat die methode voor de beoordeling van de gevolgen van de toename van stikstofdepositie in een aantal Duitse Natura 2000-gebieden, waaronder het Nationalpark Niedersächsisches Wattenmeer, Unterems und Außenems en Hund und Paapsand, in overeenstemming is met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. De Afdeling ziet in het betoog van Stadt Borkum en andere geen aanleiding voor een ander oordeel in de thans voorliggende zaak, waarin dezelfde Natura 2000-gebieden aan de orde zijn. Er bestaat daarom geen grond voor de conclusie dat de minister er niet vanuit heeft mogen gaan dat deze methode kan worden toegepast voor de beoordeling van de gevolgen van de toename van de stikstofdepositie in de Duitse Natura 2000-gebieden ten gevolge van het tracébesluit.

46.2. Omdat de bijdrage van de vaarwegverruiming aan de stikstofdepositie op de Duitse Natura 2000-gebieden maximaal 0,5 mol N/ha/jaar is, kunnen volgens de Duitse beoordelingssystematiek de effecten van stikstof op de Duitse Natura 2000-gebieden verder buiten beschouwing blijven. Gelet daarop is er geen aanleiding voor het oordeel dat niet de zekerheid is verkregen dat de toename van de stikstofdepositie als gevolg van het tracébesluit de natuurlijke kenmerken van de Duitse Natura 2000-gebieden niet zal aantasten.

Het betoog van Stadt Borkum en andere faalt.

Conclusie Natura 2000

47. Gelet op het voorgaande heeft de minister zich op grond van de passende beoordeling en de Aanvulling Milieueffectrapport en Passende beoordeling op het standpunt mogen stellen dat de natuurlijke kenmerken van de betrokken Nederlandse en Duitse Natura 2000-gebieden niet door het tracébesluit zullen worden aangetast, behoudens voor zover in de in artikel 4, eerste lid, van het tracébesluit opgenomen periode geen rekening is gehouden met de ruiperiode van de eider. Er is daarom voorts geen aanleiding voor de conclusie dat de minister zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de Duitse regelgeving in zoverre niet in de weg staat aan de uitvoerbaarheid van het tracébesluit. De door Stadt Borkum en andere gestelde omstandigheid dat verspreidingslocatie P4 is gesitueerd in gebied dat volgens Duitsland tot Duits gebied behoort en volgens Nederland tot Nederlands territorium, maakt dat niet anders. De betogen van Stadt Borkum en andere en MOB en de stichting die ertoe strekken dat geen gebruik kan worden gemaakt van de verspreidingslocaties P0 en P4, omdat daarvoor niet op grond van Duitse regelgeving medewerking aan is verleend, slagen daarom niet.

48. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb, zelf in de zaak te voorzien door de periode van 1 juni tot en met 31 augustus in artikel 4, eerste lid, van het tracébesluit te wijzigen in 1 juni tot en met 30 september. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat niet aannemelijk is dat derden daardoor in hun belangen worden geschaad. De Afdeling zal bepalen dat de uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

#### Visserij en toerisme

49. [appellant sub 2] betoogt dat de baggerwerkzaamheden gevolgen hebben voor de uitoefening van zijn beroep als garnalenvisser. Hij vreest dat zijn visgebied wordt verkleind en dat hij veen in zijn netten vangt.

Stadt Borkum en andere betogen dat de baggerwerkzaamheden onaanvaardbare gevolgen hebben voor de Duitse visserij en het toerisme door een toename van de stroomsnelheid, door het gebruik van verspreidingslocatie P3, de verslechtering van kwaliteit van het water en de luchtkwaliteit. Daarnaast zal volgens hen het ferryverkeer negatieve gevolgen ondervinden. Zij brengen in dit verband naar voren dat aan grotere schepen voorrang dient te worden gegeven, waardoor de dienstregeling niet kan worden nagekomen.

50. In het MER is ingegaan op de gevolgen van het tracébesluit voor de visserij. Daarin staat dat zich een tijdelijk effect op de visserij zal voordoen vanwege het gebruik van de verspreidingslocaties. In de aanlegfase kan zowel in de vaarweg als bij de verspreidingslocaties niet worden gevist.

50.1. Volgens het deskundigenbericht vist [appellant sub 2] voornamelijk langs de geulen nabij verspreidingslocatie P1. Verspreidingslocatie P1 is volgens het MER een diepe put, waarin niet wordt gevist. Het lossen van keileem, klei en veen dat ingevolge artikel 2, vierde, vijfde en zesde lid, van het tracébesluit alleen op verspreidingslocatie P1 zal worden verspreid, zal daarom volgens het MER naar verwachting geen blijvende gevolgen hebben voor de visserij, hetgeen in het deskundigenbericht wordt bevestigd. In het deskundigenbericht staat voorts dat door de in artikel 2, tweede lid, van het tracébesluit voorgeschreven methode dieplepelen garnalen geen hinder van vertroebeling zullen ondervinden. Het betoog van [appellant sub 2] geeft geen aanleiding om het deskundigenbericht in zoverre niet te volgen. Volgens het deskundigenbericht kunnen ten gevolge van het dieplepelen echter wel grote brokken klei, veen een keileem en rolhout in visnetten terecht komen, waar [appellant sub 2] hinder van kan ondervinden.

50.2. Verspreidingslocatie P3 mag ingevolge artikel 2, zevende lid, van het tracébesluit enkel worden gebruikt als op de locaties P0 en P4 niet kan worden verspreid. Ingevolge het zesde lid wordt op deze locaties geen keileem, klei en veen verspreid, maar zand. Volgens het deskundigenbericht is het, omdat ter plaatse enkel zand mag worden gestort, niet waarschijnlijk dat door het verspreiden een afkittende afdekkende laag op de zeebodem ter plaatse van verspreidingslocatie P3 zal ontstaan. In zoverre zijn daarom volgens het deskundigenbericht geen gevolgen voor de visserij te verwachten. In het MER en de passende beoordeling staat voorts dat tijdens het verspreiden van zand, dat plaatsvindt tijdens de aanleg en tijdens onderhoud, de vissen kunnen worden verwond of gedood en dat visseneieren kunnen worden bedolven. Volgens het deskundigenbericht is het echter waarschijnlijk dat garnalen en vissen zich zullen verplaatsen naar locaties waar geen baggerwerkzaamheden plaatsvinden, alwaar een toename van de populatie zou kunnen plaatsvinden, en dat bovendien de vis- en garnalenpopulatie zich zal herstellen na afronding van de werkzaamheden. Er is geen aanleiding het deskundigenbericht in zoverre voor onjuist te houden.



50.3. In het MER staat dat het gebied waar de verandering in stroomsnelheden plaatsvindt klein is, hetgeen in het deskundigenbericht wordt bevestigd. Stadt Borkum en andere hebben niet aannemelijk gemaakt dat daarvan effecten voor de visserij zijn te verwachten, zodat hun betoog in zoverre faalt.

50.4. De betogen van [appellant sub 2] en Stadt Borkum en anderen geven gelet op het voorgaande geen grond voor het oordeel dat de minister bij de afweging van de betrokken belangen aan de belangen van [appellant sub 2] en Stadt Borkum en andere in zoverre een groter gewicht had moeten toekennen dan aan de belangen die met de realisering van het tracébesluit zijn gemoeid. De vissers kunnen, indien zij menen schade te lijden of te zullen lijden ten gevolge van het plan, een beroep doen op de in artikel 8 van het tracébesluit opgenomen schaderegeling. Niet aannemelijk is dat de omvang van die schade zodanig zal zijn dat de minister bij de vaststelling van het tracébesluit daaraan bij de afweging van de betrokken belangen een doorslaggevend gewicht had moeten toekennen.

De betogen falen in zoverre.

51. Ingevolge artikel 5.16, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet milieubeheer maken bestuursorganen bij de uitoefening van een in het tweede lid bedoelde bevoegdheid of toepassing van een daar bedoeld wettelijk voorschrift, welke uitoefening of toepassing gevolgen kan hebben voor de luchtkwaliteit, gebruik van een of meer van de volgende gronden en maken daarbij aannemelijk dat een uitoefening of toepassing, rekening houdend met de effecten op de luchtkwaliteit van onlosmakelijk met die uitoefening of toepassing samenhangende maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit, niet in betekenende mate bijdraagt aan de concentratie in de buitenlucht van een stof waarvoor in bijlage 2 een grenswaarde is opgenomen.

Ingevolge het tweede lid zijn de in het eerste lid bedoelde bevoegdheden of wettelijke voorschriften, de bevoegdheden en wettelijke voorschriften bedoeld in onder meer artikel 9, eerste lid, van de Tracéwet.

Ingevolge het vierde lid kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld omtrent het in betekenende mate bijdragen als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder c, waaronder begrepen het aanwijzen van categorieën van gevallen die in ieder geval al dan niet in betekenende mate bijdragen in de daar bedoelde zin.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van het Besluit niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen) draagt, met ingang van het tijdstip dat een programma als bedoeld in artikel 5.12, eerste lid, van de Wm voor de eerste maal is vastgesteld, de uitoefening van een of meer bevoegdheden of de toepassing van een of meer wettelijke voorschriften niet in betekenende mate bij indien aannemelijk is gemaakt dat, als gevolg van die uitoefening of toepassing, de toename van de concentraties in de buitenlucht van zowel zwevende deeltjes (PM10) als stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>) niet de 3%-grens overschrijdt.

51.1. In het MER is aan de hand van onderzoeksgegevens geconcludeerd dat het project niet in betekenende mate bijdraagt aan de luchtverontreiniging als bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, onder c, van de Wet milieubeheer. Stadt Borkum en andere hebben niet aannemelijk gemaakt dat het onderzoek naar de luchtkwaliteit zodanige gebreken of leemten in kennis bevat dat de minister zich daarop niet heeft mogen baseren bij zijn standpunt dat zich in zoverre geen onaanvaardbare gevolgen voor het toerisme voor doen.

Het betoog van Stadt Borkum en andere faalt in zoverre.

52. Voorts zijn in het MER de effecten van de verruiming voor de nautische vlotheid onderzocht. Daarin staat dat de veerdiensten volgens schema kunnen varen omdat de betrokken beheerder de mogelijkheid heeft om met de aankomst en vertrektijd van Panamaxschepen te schuiven. De minister heeft toegelicht dat alleen in de bochten van de vaarweg een beperking kan ontstaan voor het inhalen en tegemoet komen van geulgebonden schepen. Het betoog van Stadt Borkum en andere geeft geen grond voor de conclusie dat de minister zich niet op het standpunt heeft mogen stellen dat zich in zoverre geen onaanvaardbare gevolgen voor de veerdiensten zullen voordoen. Het betoog faalt.

53. Gelet op het voorgaande geeft het betoog van Stadt Borkum en andere geen grond voor het oordeel dat de minister na afweging van de betrokken belangen het besluit vanwege de gevolgen voor het toerisme niet heeft mogen vaststellen. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat zij niet aannemelijk hebben gemaakt

dat zich ten gevolge van het verspreiden van zand en klei, keileem en veen, ondanks de in het tracébesluit opgenomen voorschriften, in dit verband onaanvaardbare gevolgen voor de kwaliteit van het water zullen voordoen.

Het betoog van Stadt Borkum en andere faalt.

#### Veiligheid

54. MOB en de stichting betogen dat in het onderzoek naar de veiligheid ten onrechte geen rekening is gehouden met de aanvoer van LNG en andere milieugevaarlijke stoffen en evenmin met de extra risico's ten gevolge van werkzaamheden voor het onderhoud van de vaargeul. Voorts is volgens hen geen onderzoek verricht naar de gevolgen van een ongeval met een met olie gevuld Panamax-schip voor de Natura 2000-gebieden. Volgens MOB en de stichting heeft de minister het tracébesluit niet mogen vaststellen omdat nog geen toelatingsbeleid voor schepen en nog geen calamiteitenplan was vastgesteld.

Stadt Borkum en andere betogen dat de incidentele ligplaats waar het tracébesluit in voorziet het gevaar van averij en daarmee van een groot scheepsongeluk niet uitsluit.

55. In artikel 3, eerste lid, van het tracébesluit is bepaald dat voorafgaand aan de ingebruikname van de verruimde vaarweg tezamen met het Duitse bevoegd gezag het huidige systeem van scheepvaartbegeleiding (Vessel Traffic System - VTS) wordt ontwikkeld tot een verkeersmanagementsysteem (Vessel Traffic Management - VTM), waarin in ieder geval de volgende onderwerpen zijn opgenomen:

- toelatingsbeleid
- loodsassistentie
- (verplichte) sleepassistentie.

Ingevolge het tweede lid wordt de verruimde vaarweg niet eerder vrijgegeven, dan nadat

- het VTS is ontwikkeld tot het VTM zoals beschreven onder punt 1
- de betoning aan de nieuwe situatie is aangepast
- er een calamiteitenplan is vastgesteld.

56. In de toelichting van het tracébesluit staat dat een belangrijk instrument om de veilige en vlotte afhandeling van de scheepvaart op de Eems te kunnen garanderen het verkeersmanagementsysteem Vessel Traffic Management (VTM) is. Het daarin op te nemen toelatingsbeleid ondersteunt volgens de toelichting de veilige en vlotte doorvaart van de schepen. De toelatingseisen worden in overleg tussen de nautische beheerders van de vaargeul bepaald. Uit artikel 3, tweede lid, van het tracébesluit volgt dat de verruimde vaarweg pas in gebruik mag worden genomen na de ontwikkeling van het verkeersmanagementsysteem en de vaststelling van een calamiteitenplan. De Afdeling ziet daarom in het betoog van MOB en de stichting geen grond voor het oordeel dat dit systeem en dit plan eerder dan bij de ingebruikname van de verruimde vaargeul moeten zijn ontwikkeld. Het betoog faalt.

57. Bij het MER is het rapport Nautische veiligheid Eems zonder en met verruiming vaarweg Eemshaven-Noordzee van Marin van 18 november 2013 gevoegd. Voorts is in de Aanvulling Milieueffectrapport en Passende beoordeling ingegaan op de gevolgen van een eventuele tweezijdige stranding van een Panamax-bulkcarrier. De conclusie van Marin is dat de kans op een milieucalamiteit kleiner wordt, omdat de vaarweg ruimer is en er minder maatgevende schepen zullen varen. Volgens Marin is de kans op een tweezijdige stranding van een maatgevend schip nul. In de Aanvulling Milieueffectrapport en Passende beoordeling is nader toegelicht waarom die kans nul is. De vaarweg is dieper en breder. Bovendien mogen tijafhankelijke schepen alleen rond hoog water binnen varen. Vanaf boei 30 zullen inkomende schepen door aangekoppelde sleepboten worden begeleid, omdat de vaargeul daar minder breed en diep is. Een beschouwing over het effect van een calamiteit van een tweezijdige stranding is daarom niet noodzakelijk geacht. Marin heeft nog

aangegeven dat, indien zich een tweezijdige stranding van een brandstoftanker zou voordoen, de kans op een explosie verwaarloosbaar is, omdat benzine en diesel zich zal verspreiden en voorts snel zal verdampen. De minister heeft voorts ter zitting toegelicht dat de grote schepen dubbelwandig zijn uitgevoerd.

57.1. MOB en de stichting en Stadt Borkum hebben met hun betogen niet aannemelijk gemaakt dat het rapport van Marin in zoverre zodanige gebreken dan wel leemten in kennis bevat dat de minister zich daar niet op heeft mogen baseren. Er bestaat daarom geen grond voor het oordeel dat de minister het tracébesluit niet vanwege de gevolgen voor de Natura 2000-gebieden heeft mogen vaststellen. De betogen van MOB en de stichting en Stadt Borkum en andere geven voorts geen grond voor de conclusie dat de minister het tracébesluit vanwege het aspect veiligheid niet heeft mogen vaststellen. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in het deskundigenbericht is bevestigd dat het veiligheidsrisico bij baggeronderhoud niet anders is dan tijdens de aanlegfase, zodat het betoog van MOB en de stichting dat geen rekening is gehouden met gevolgen gedurende het onderhoud niet slaagt. Voorts is niet aannemelijk gemaakt dat artikel 1, vijfde lid, van het tracébesluit waarin een keerplaats en een incidentele ligplaats worden voorgeschreven, en artikel 2, tweede lid, waarin is bepaald dat een verkeersmanagementsysteem zal worden ontwikkeld en een calamiteitenplan dient te worden vastgesteld, voordat de vaargeul in gebruik wordt genomen, niet toereikend zijn om onaanvaardbare gevolgen in verband met de veiligheid te voorkomen.

De betogen falen.

#### Alternatieven

58. MOB en de stichting brengen naar voren dat onvoldoende alternatieven voor de verdieping en verbreding van de geul, de keerplaats en verspreidingslocaties in aanmerking zijn genomen. Zij betogen dat verspreidingslocatie P1 vanwege de verspreiding van klei, keileem en veen dient te worden heroverwogen. Volgens hen had voorts moeten worden overwogen bagger op land te brengen of buiten het bereik van sterke stromingen te storten. Daarnaast brengen zij naar voren dat alternatieven voor een beperkte verdieping in aanmerking hadden moeten worden genomen.

Stadt Borkum en andere betogen dat klei, keileem en veen niet via het water zouden moeten worden verspreid, maar op land dienen te worden gebracht.

59. Bij het maken van de belangenafweging bij het vaststellen van een tracébesluit, waarbij ook de voor- en nadelen van alternatieven dienen te worden betrokken, heeft de minister beleidsvrijheid. Dat betekent dat wat betreft de beweerde onrechtmatigheid van de keuze van de minister voor de in het tracébesluit voorziene wijziging van de infrastructuur, het onvoldoende is dat wordt gewezen op andere mogelijke aanvaardbare oplossingen, maar dat aannemelijk moet worden gemaakt dat de keuze van de minister redelijke gronden ontbeert.

60. De betogen van MOB en de stichting en Stadt Borkum en andere geven geen grond voor de conclusie dat de minister niet in redelijkheid tot de vaarwegverruiming heeft kunnen besluiten.

In het MER zijn verschillende varianten in verspreidingsstrategie onderzocht. Voorts is het nuttig toepassen van gebaggerd materiaal op land en elders in het systeem onderzocht en in een bijlage van het MER beschreven. Daarin staat dat er geen realistische alternatieven zijn voor de toepassing van slibarme en slibrijke specie. Verwezen is naar rijksbeleid dat is gericht op het behoud van de zandvoorraad ten opzichte van de stijgende zeespiegel. Al het sediment dat wordt onttrokken dient daarom in het systeem te worden teruggebracht. Verder volgt uit hetgeen hiervoor onder het kopje Natura 2000 is overwogen wat de verspreiding van baggerspecie op verspreidingslocatie P1 betreft dat de minister zich op het standpunt heeft mogen stellen dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet door het tracébesluit worden aangetast, behoudens voor zover daarbij geen rekening is gehouden met de ruiperiode van de eider. De minister heeft daarnaast toegelicht dat een alternatief voor de keerplaats niet voorhanden is. De gekozen locatie is bepaald aan de hand van grenzen van het Niedersächsisches Wattenmeer, de ligging van de vaarwegen, het Duitse kabeltracé en de plaatselijke bodemsanering, waarvoor een minimum aan baggerwerk nodig is. Een verschuiving van de keerplaats zoals door MOB en de stichting bepleit, leidt volgens de minister tot meer baggerwerk op de keileemrug, hetgeen de Afdeling niet onaannemelijk voorkomt. De betogen falen in zoverre.

Ten slotte volgt uit hetgeen onder het kopje Nut en noodzaak is overwogen, dat de minister in redelijkheid heeft kunnen kiezen voor verruiming van de vaarweg, onder meer om de Eemshaven bereikbaar te maken voor schepen met een diepgang van 10,67 meter. Het betoog van MOB en de stichting dat alternatieven voor een beperkte verdieping in aanmerking hadden moeten worden genomen, slaagt daarom evenmin.

### Conclusie

61. Het beroep van [appellant sub 1] is niet-ontvankelijk. In hetgeen MOB en de stichting en Stadt Borkum en andere hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het tracébesluit, voor zover het de in artikel 4, eerste lid, van het tracébesluit opgenomen periode van 1 juni tot en met 31 augustus betreft, is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb. De beroepen van MOB en de stichting en Stadt Borkum en andere zijn gegrond. Het tracébesluit dient in zoverre te worden vernietigd. Het beroep van [appellant sub 2] is ongegrond.

62. Nu het niet aannemelijk is dat derdebelanghebbenden daardoor in hun belangen zouden kunnen worden geschaad, ziet de Afdeling, zoals onder 48 overwogen, aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb, zelf in de zaak te voorzien door de periode in artikel 4, eerste lid, van het tracébesluit te wijzigen in 1 juni tot en met 30 september. De Afdeling zal bepalen dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

### Proceskosten

63. De minister dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

MOB en de stichting hebben verzocht om vergoeding van opgestelde deskundigenrapporten. Voor het opstellen van een deskundigenrapport wordt een forfaitair bedrag van € 75,00 per uur gehanteerd. Volgens de bij het proceskostenformulier overgelegde specificatie heeft E.M. Korevaar 16 uur besteed aan de voor deze zaak opgestelde memo van 28 april 2015. De Afdeling ziet echter, nu deze memo slechts uit een beperkt aantal pagina's bestaat, geen reden om ervan uit te gaan dat voor het opstellen daarvan redelijkerwijs dat aantal uren nodig was. De Afdeling zal wat dit rapport betreft uitgaan van 4 uur. De overige in de specificatie door E.M. Korevaar opgegeven kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking. Voor zover MOB en de stichting hebben verzocht om vergoeding van de kosten voor het opstellen van een deskundigenrapport door H.M. Schuttelaars, is niet gebleken van een rapport dat met het oog op de behandeling van de zaak door deze deskundige is opgesteld, zodat deze kosten reeds daarom niet voor vergoeding in aanmerking komen. Voor zover ter zitting door MOB en de stichting is verklaard dat H.M. Schuttelaars een bijdrage heeft geleverd aan de overgelegde deskundigenrapporten die met het oog op de behandeling van de zaak zijn opgesteld, is daarvan niet door een specificatie gebleken. Het aantal uren dat volgens het ingediende proceskostenformulier is gemaakt voor het opstellen van deskundigenrapporten door V.N. de Jonge is evenmin gespecificeerd. De daarvoor gemaakt kosten komen daarom evenmin voor vergoeding in aanmerking.

### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 1] niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep van de onderlinge waarborgmaatschappij de stichting Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. en de stichting Stichting Natuur en Milieu gegrond;

III. verklaart het beroep van Stadt Borkum (Duitsland), gemeente Krummhörn (Duitsland) en gemeente Jemgum (Duitsland) gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de minister van Infrastructuur en Milieu van 29 september 2014, voor zover daarbij het de in artikel 4, eerste lid, opgenomen periode van 1 juni tot en met 31 augustus betreft;

V. bepaalt dat de in artikel 4, eerste lid, opgenomen periode wordt gewijzigd in 1 juni tot en met 30 september;

VI. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

VII. verklaart het beroep van [appellant sub 2] ongegrond;

VIII. veroordeelt de minister van Infrastructuur en Milieu tot vergoeding van bij de onderlinge waarborgmaatschappij de stichting Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. en de stichting Stichting Natuur en Milieu in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 511,37 (zegge: vijfhonderdelf euro en zevenendertig cent), met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;

veroordeelt de minister van Infrastructuur en Milieu tot vergoeding van bij Stadt Borkum (Duitsland), gemeente Krummhörn (Duitsland) en gemeente Jemgum (Duitsland) in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.648,99 (zegge: zestienhonderdachtenveertig euro en negenennegentig cent), waarvan € 1.225,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;

IX. gelast dat de minister van Infrastructuur en Milieu aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van € 328,00 (zegge: driehonderdachtentwintig euro) voor de onderlinge waarborgmaatschappij de stichting Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. en de stichting Stichting Natuur en Milieu, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander, en ten bedrage van € 328,00 (zegge: driehonderdachtentwintig euro) voor Stadt Borkum (Duitsland), gemeente Krummhörn (Duitsland) en gemeente Jemgum (Duitsland), met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander.

Aldus vastgesteld door mr. Th.C. van Sloten, voorzitter, en mr. R.J.J.M. Pans en mr. J.W. van de Gronden, leden, in tegenwoordigheid van mr. M. Duursma, griffier.

w.g. Van Sloten w.g. Duursma  
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 5 augustus 2015

378.