

ECLI:NL:RVS:2019:1513

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	15-05-2019
Datum publicatie	15-05-2019
Zaaknummer	201800928/1/R3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 30 november 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Reconstructie N34 aansluiting Klijndijk" vastgesteld.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Milieurecht Totaal 2019/6979 ABkort 2019/291 JOM 2019/622

Uitspraak

201800928/1/R3.

Datum uitspraak: 15 mei 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te 't Haantje, gemeente Coevorden,
2. Stichting Veilig Emmen Noord, gevestigd te Klijndijk, gemeente Borger-Odoorn, en anderen (hierna: Stichting VEN en anderen),

appellanten,

en

de raad van de gemeente Borger-Odoorn,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 30 november 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Reconstructie N34 aansluiting Klijndijk" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en Stichting VEN en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1], Stichting VEN en anderen en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 februari 2019, waar Stichting VEN en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde] en mr. W.M. de Boer, advocaat te Groningen, en de raad, vertegenwoordigd door mr. W.S. Geelhoed, advocaat te Groningen, en H.G.J.C. Brink en J. Ymker, zijn verschenen. Ook is ter zitting de provincie Drenthe, vertegenwoordigd door M. Pasjes, verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. In Drenthe is inmiddels bijna de hele N34 een volwaardige ongelijkvloerse stroomweg, maar in de gemeente Borger-Odoorn bevinden zich nog de gelijkvloerse aansluitingen Emmen-Noord en Odoorn. De provincie Drenthe heeft besloten deze twee aansluitingen te vervangen door een ongelijkvloerse aansluiting op de Slenerweg te Klijndijk.
2. Met dit plan wordt voorzien in een juridisch-planologisch kader voor de aanleg van een ongelijkvloerse aansluiting op de N34 ter hoogte van de Slenerweg bij Klijndijk. Daarnaast wordt voorzien in de aanleg van een fietspad langs de Slenerweg en de aanleg van een parallelweg.
3. [appellant sub 1] woont op ongeveer 1,6 km afstand van het plangebied. Hij kan zich niet vinden in de aansluiting op de N34 ter plaatse van de Slenerweg.
4. Stichting VEN is gevestigd in Klijndijk. Zij komt samen met een aantal inwoners van Klijndijk, door wie het beroep mede is ingesteld, op tegen de keuze van de raad om de huidige aansluitingen op de N34 bij Emmen-Noord en Odoorn af te sluiten en te voorzien in een nieuwe aansluiting bij Klijndijk.

Intrekking

5. Ter zitting hebben Stichting VEN en anderen hun beroepsgrond over buisleidingen ingetrokken.

Ontvankelijkheid

[appellant sub 1]

6. De raad stelt zich op het standpunt dat er als gevolg van het bestemmingsplan geen gevolgen van enige betekenis te verwachten zijn op het perceel [locatie] van [appellant sub 1]. De raad wijst hiertoe op het rapport "Verkeerskundige effecten aansluiting Slenerweg" van 10 februari 2017 van Royal HaskoningDHV waaruit volgens hem volgt dat de verkeersintensiteit op het wegvak Het Haantje gelijk blijft wanneer de aansluiting Slenerweg wordt gerealiseerd. Gelet hierop kan [appellant sub 1] volgens de raad niet worden aangemerkt als belanghebbende bij het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan.

- 6.1. [appellant sub 1] betoogt dat hij belanghebbende is bij het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan omdat de aansluiting van de Slenerweg op de N34, die met het plan wordt mogelijk gemaakt, een zodanige ruimtelijke uitstraling heeft, dat de afstand tot het plangebied hem niet kan worden tegengeworpen. Daarnaast wijst hij erop dat het bestemmingsplan samenhangt met het bestemmingsplan "Reconstructie N34 afslag Odoorn Noord-Exloo".

Voorts betoogt [appellant sub 1] dat 't Haantje is meegenomen in de onderzoeken die aan het bestemmingsplan ten grondslag liggen. Dit duidt er volgens hem op dat het plan een ruimtelijke uitstraling heeft op het perceel [locatie].

Verder stelt [appellant sub 1] dat hij belanghebbende is bij het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan omdat de Slenerweg van groot belang is voor hem en zijn familie. Nu met het plan wordt voorzien in een ongelijkvloerse kruising op de Slenerweg, zullen [appellant sub 1] en zijn familie veel hinder ondervinden waarbij het met name gaat om verkeersonveiligheid, trillingen, geluidsoverlast en een sterke toename van de verkeersdrukke ter plaatse van het perceel [locatie]. Hierin is volgens [appellant sub 1] een voldoende geïndividualiseerd en rechtstreeks belang bij het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan gelegen.

- 6.2. Artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) luidt: "Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken."

Artikel 8:1 van die wet luidt: "Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter."

- 6.3. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, is het uitgangspunt dat degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit - zoals een bestemmingsplan of een vergunning - toestaat, in beginsel belanghebbende is bij dat besluit. Het criterium 'gevolgen van enige betekenis' dient als correctie op dit uitgangspunt. Gevolgen van enige betekenis ontbreken indien de gevolgen wel zijn vast te stellen, maar de gevolgen van de activiteit voor de woon-, leef-, of bedrijfssituatie van betrokkene dermate gering zijn dat een persoonlijk belang bij het besluit ontbreekt. Daarbij wordt acht geslagen op de factoren afstand tot, zicht op, planologische uitstraling van en milieugevolgen

(o.a. geur, geluid, licht, trilling, emissie, risico) van de activiteit die het besluit toestaat, waarbij die factoren zo nodig in onderlinge samenhang worden gezien. Ook aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen van belang zijn.

6.4. De Afdeling overweegt dat de afstand van ruim 1 km tussen het plangebied en het perceel van [appellant sub 1] zo groot is dat niet aannemelijk is dat hij feitelijke gevolgen kan ondervinden van het plan. Daarbij is van belang dat uit het door de raad aan het plan ten grondslag gelegde verkeersrapport van 10 februari 2017 volgt dat er geen gevolgen zijn voor de verkeersintensiteit ter plaatse van het perceel [locatie]. Ook is niet gebleken dat [appellant sub 1] zicht heeft op het plangebied.

Ook de omstandigheid dat het bestemmingsplan volgens [appellant sub 1] samenhangt met het bestemmingsplan "Reconstructie N34 afslag Odoorn Noord-Exloo" geeft geen aanleiding voor het oordeel dat hij als belanghebbende moet worden aangemerkt bij het bestreden besluit. Daartoe overweegt de Afdeling dat het beroep van [appellant sub 1] tegen het besluit tot vaststelling van dat plan bij uitspraak van 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:763, niet-ontvankelijk is verklaard, omdat hij geen belanghebbende was bij dat plan.

[appellant sub 1] heeft verder betoogd dat hij als belanghebbende bij het bestreden besluit moet worden aangemerkt omdat hij en zijn familie veelvuldig gebruik maken van de Slenerweg en de ongelijkvloerse kruising met de N34. Hierin ligt evenwel niet besloten dat [appellant sub 1] een voldoende geïndividualiseerd belang heeft bij het bestreden besluit, omdat dit belang zich onvoldoende onderscheidt van dat van vele andere personen die gebruik maken of kunnen maken van de Slenerweg en de ongelijkvloerse kruising met de N34.

De conclusie is dan ook dat [appellant sub 1] niet kan worden aangemerkt als belanghebbende bij het bestreden besluit als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, en dat hij derhalve daartegen geen beroep kan instellen.

6.5. Het beroep van [appellant sub 1] is niet-ontvankelijk.

Stichting VEN en anderen

7. De raad stelt zich op het standpunt dat niet is gebleken dat Stichting VEN feitelijke werkzaamheden verricht op grond waarvan geconcludeerd kan worden dat zij een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken algemeen of collectief belang in het bijzonder behartigt. Hiertoe wijst de raad erop dat de stichting tot op heden slechts rechtsmiddelen heeft aangewend in de onderhavige procedure maar dat er van overige activiteiten geen sprake is. Volgens de raad heeft de stichting geen voorlichting gegeven, is er geen onderzoek naar alternatieven gedaan en is er ook geen website of ander medium vindbaar waarmee belangstellenden geïnformeerd worden door de stichting.

Voor zover Stichting VEN en anderen hebben betoogd dat de voorloper van Stichting VEN - het actiecomité - wel feitelijke werkzaamheden heeft verricht, stelt de raad zich op het standpunt dat deze niet kunnen worden toegerekend aan Stichting VEN. Hiertoe is volgens de raad van belang dat de stichting zelf feitelijke werkzaamheden moet verrichten. Aangezien de Stichting VEN pas in april 2017 is opgericht, nadat het ontwerpbestemmingsplan ter inzage is gelegd, gelden de werkzaamheden van het actiecomité niet als werkzaamheden voor de stichting.

7.1. Stichting VEN en anderen betogen dat Stichting VEN als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Awb moet worden aangemerkt. Hiertoe stellen zij dat de stichting reeds vanaf 2013 - voorafgaand aan haar formele oprichting - probeert haar doelstelling te bereiken door het geven van voorlichting en informatie aan dorpsbewoners en andere betrokken stakeholders. Dit doet zij door bijeenkomsten te organiseren, enquêtes te houden, te flyeren, te mailen, persberichten te laten plaatsen in huis-aan-huisbladen en regionale kranten, politieke partijen te benaderen, in te spreken bij vergaderingen van de gemeenteraden en provinciale staten, overleg te voeren met beleidsamtenaren, overleg te voeren met plaatselijke handelsverenigingen (Borger-Odoorn en Emmermeer), overleg te voeren met wijkraad Emmen Noord, deel te nemen aan diverse werkgroepen en door met andere (actie)groepen onderzoek te doen naar verkeerseffecten. Bij al deze werkzaamheden draagt de stichting ook steeds initiatieven en alternatieven aan ter verbetering van het woon- en leefklimaat en de verkeersveiligheid in Klijndijk en omliggende dorpen.

Voorts betoogt de stichting dat zij onder andere deelneemt aan de werkgroep DTV, die zich

bezighoudt met het actualiseren van de Dorps Toekomstvisie 2010-2020, en de werkgroep Verkeer, die zich onder andere bezighoudt met het gemeentelijke verkeers- en vervoerplan (GVVP) van zowel Borger-Odoorn als Emmen. Mede in dit verband heeft de stichting frequent overleg dan wel bijeenkomsten met Dorpsbelang Klijndijk, Dorpsbelang Odoorn, Dorpsbelang Valthe, ondersteuningsgroep 't Haantje, werkgroep verkeer Exloo en wijkvereniging Emmermeer, waarbij zoveel mogelijk wordt gezocht naar samenwerking.

7.2. Artikel 1:2, derde lid, van de Awb luidt: "Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen."

7.3. Voor de vraag of een rechtspersoon belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, eerste en derde lid, van de Awb, is bepalend of de rechtspersoon krachtens zijn statutaire doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken algemeen of collectief belang in het bijzonder behartigt. Met artikel 1:2, derde lid, van de Awb heeft de wetgever blijkens de totstandkomingsgeschiedenis (Kamerstukken II 1988/1989, 21 221, nr. 3, blz. 32-35) veilig willen stellen dat verenigingen of stichtingen als belanghebbende kunnen opkomen, mits een algemeen of collectief belang dat zij zich statutair ten doel stellen te behartigen en waarvoor zij zich daadwerkelijk inzetten, bij het besluit rechtstreeks is betrokken.

7.4. Volgens artikel 2, eerste lid, van de statuten van Stichting VEN luidt de statutaire doelstelling van de stichting als volgt: "De Stichting heeft ten doel negatieve effecten en storende invloeden van de verkeersmobiliteit van de N34 en toegangswegen te beperken om en nabij, dan wel ter hoogte van het dorp Klijndijk en heeft als doel het bewerkstelligen van een veilige aansluiting op de N34. In deze heeft de stichting meer specifiek ten doel om de aansluiting van de N34 ter hoogte van Klijndijk op de Slenerweg te voorkomen en de aansluiting van de N34 Emmen-Noord te handhaven casu quo te bewerkstelligen in een veilige uitvoering, een en ander in de ruimste zin van het woord."

7.5. Naast het doel van de stichting is, om te bepalen of het belang van de stichting rechtstreeks betrokken is bij het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan, van belang of de stichting feitelijke werkzaamheden verricht met het oog op de behartiging van haar doelstellingen. Gebleken is dat de stichting diverse werkzaamheden verricht zoals het inspreken bij raadvergaderingen en het deelnemen aan diverse overleggen zowel binnen als buiten de gemeente Borger-Odoorn. Ook neemt de stichting deel aan de werkgroep Verkeer van Klijndijk en voert zij overleggen met diverse andere belangenverenigingen in Klijndijk en de directe omgeving daarvan. Gelet op het doel van de stichting zoals beschreven in de statuten, bezien in samenhang met de hiervoor beschreven feitelijke werkzaamheden die zij verricht en die betrekking hebben op het in de statuten beschreven beperkte werkgebied, is de Afdeling van oordeel dat het belang van Stichting VEN rechtstreeks bij het bestreden besluit is betrokken. De conclusie is dat het beroep ontvankelijk moet worden geacht voor zover het is ingesteld door Stichting VEN.

7.6. Het beroep is mede ingesteld door een aantal natuurlijke personen. Ten aanzien van [persoon A en anderen] overweegt de Afdeling dat het, gelet op de afstanden van hun woningen tot de plangrens van meer dan 250 m, niet aannemelijk is dat zij feitelijke gevolgen kunnen ondervinden van het bestemmingsplan. Daarnaast acht de Afdeling het van belang dat de raad zich op grond van verkeersintensiteitsonderzoek op het standpunt heeft gesteld dat de verkeersintensiteit ter plaatse van de woningen van [persoon A] en anderen zal afnemen. Verder hebben [persoon A] en anderen niet aannemelijk gemaakt dat er anderszins feitelijke gevolgen te verwachten zijn op hun percelen. De conclusie is dat zij niet kunnen worden aangemerkt als belanghebbenden in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb. Het beroep is niet-ontvankelijk, voor zover ingesteld door [persoon A] en anderen.

8. Gelet op de afstanden van hun woningen tot het plangebied kunnen [vijf belanghebbenden] wel feitelijke gevolgen ondervinden van het plan. Het beroep is ontvankelijk, voor zover het is ingesteld door Stichting VEN, [vijf belanghebbenden] (hierna: Stichting VEN en anderen).

Goede procesorde

9. Op 24 januari 2018 zijn nadere stukken van Stichting VEN en anderen ingekomen. Deze stukken dienen enerzijds ter onderbouwing van eerdere gronden en bevatten anderzijds in bijlage 25 een uitgebreide reactie op het verweerschrift van de raad.

9.1. Ook na afloop van de beroepstermijn en indien die termijn is gegeven, na afloop van de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Awb, kunnen, gelet op artikel 8:58 van de Awb, nadere argumenten, nadere gegevens of nadere stukken, ter onderbouwing van een eerdere beroepsgrond worden ingediend, tenzij dat in strijd is met een goede procesorde. Dat is het geval, indien de nadere argumenten, nadere gegevens of nadere stukken verwijtbaar zodanig laat worden ingediend, dat de andere partijen worden belemmerd om daarop adequaat te reageren of de goede voortgang van de procedure daardoor anderszins wordt belemmerd.

9.2. Naar het oordeel van de Afdeling is de reactie op het verweerschrift die is vervat in bijlage 25 van de op 24 januari 2019 ingekomen stukken zo laat ingediend, dat, mede gelet op de omvang van die reactie, de raad daarop niet adequaat heeft kunnen reageren. Mede gelet op het feit dat de raad bij brief van 20 september 2018 reeds verweer heeft ingediend, valt niet in te zien waarom Stichting VEN en anderen zo lang hebben gewacht met het indienen van deze reactie. Gelet hierop ziet de Afdeling aanleiding om bijlage 25 van de op 24 januari 2019 ingekomen stukken, buiten beschouwing te laten.

Toetsingskader

10. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Stichting VEN en anderen

M.e.r.-plicht/m.e.r.-beoordelingsplicht

11. Stichting VEN en anderen betogen dat de reconstructie van de N34 ten onrechte is opgeknipt in meerdere besluiten. Hiertoe stellen zij dat de realisatie van de aansluiting Klijndijk, waarmee in dit plan wordt voorzien, onlosmakelijk samenhangt met andere ruimtelijke ontwikkelingen aan de N34. Deze ontwikkelingen tezamen zijn volgens Stichting VEN en anderen m.e.r.-plichtig. Hiertoe wijzen zij op een uitspraak van de Afdeling van 29 april 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:1333) en een uitspraak van 24 januari 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:224) waaruit volgens hen volgt dat als een activiteit is gefaseerd in verschillende besluiten, dit niet betekent dat geen sprake kan zijn van één activiteit die in zijn geheel moet worden getoetst aan de drempelwaarden van het Besluit milieueffectrapportage (hierna: het Besluit m.e.r.). In dit geval moet de aanleg van de ongelijkvloerse aansluiting nabij Klijndijk niet op zichzelf worden beschouwd, maar moet de aanleg daarvan in samenhang worden gezien met de andere maatregelen die zijn getroffen om de ontsluiting van het verkeer naar de kernen Klijndijk, Odoorn, Exloo, Valthe en Emmen mogelijk te maken. Het gaat daarbij volgens Stichting VEN en anderen om de verbreding van de Slenerweg, de verlegging van de Odoornweg, de opheffing van de aansluiting Odoorn Noord, de verdubbeling van de N34 tussen Slenerweg en Schaapstreek, de verdubbeling van de N34 tussen Emmen-West en de N381 en de reconstructie van de N34 ter hoogte van Ees/Exloo. Stichting VEN en anderen stellen dat al deze maatregelen tezamen een tracélengte van 21,1 km hebben, thans een grotere tracélengte dan de drempelwaarde, en dat er om die reden een m.e.r.-plicht geldt op grond van het Besluit m.e.r.

Subsidiar betogen Stichting VEN en anderen dat er ten onrechte geen aanmeldnotitie is gemaakt en ten onrechte geen m.e.r.-beoordelingsbesluit is genomen door de raad. Hiertoe wijzen zij erop dat op 7 juli 2017 het gewijzigde Besluit m.e.r. in werking is getreden als gevolg waarvan een nieuwe regeling tot stand is gekomen voor de vormvrije m.e.r.-beoordeling. Stichting VEN en anderen stellen dat het gewijzigde Besluit m.e.r. geldt voor alle lopende procedures waarin op 16 mei 2017 nog geen besluit is genomen. Dit is volgens hen het geval omdat de Wijzigingsrichtlijn m.e.r. sinds 16 mei 2017 directe werking heeft. Nu het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan van 30 november 2017 is, is ten onrechte geen m.e.r.-beoordelingsbesluit genomen door de raad. Als gevolg hiervan moet het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan worden vernietigd, aldus Stichting VEN en anderen.

11.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de realisatie van de aansluiting van de Slenerweg op de N34 moet worden beschouwd als een afzonderlijk project dat losstaat van andere werkzaamheden aan de N34. De aanpassingen aan de N34, die door Stichting VEN en anderen worden genoemd, zijn in de loop der jaren al uitgevoerd of zullen nog worden uitgevoerd en kunnen volgens de raad dan ook niet worden gekwalificeerd als onderdeel van één en dezelfde activiteit.

Voorts stelt de raad zich op het standpunt dat er in dit geval geen sprake is van een situatie zoals in de uitspraak van de Afdeling van 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1333, waarnaar Stichting VEN en anderen hebben verwezen. Volgens de raad is er bij de projecten die in dit geval aan de orde zijn geen sprake van twee opeenvolgende fases binnen hetzelfde plangebied, waardoor deze niet aangemerkt kunnen worden als één samenhangende activiteit. In dit geval zijn de verschillende plangebieden volgens de raad op ruime afstand van elkaar gelegen waardoor geen sprake kan zijn van één samenhangend traject. Gelet hierop vormen de genoemde activiteiten geen m.e.r.-plichtig tracé, aldus de raad.

Voorts stelt de raad zich op het standpunt dat er in het kader van de vaststelling van het bestemmingsplan onderzoeken zijn verricht aan de hand waarvan is beoordeeld of sprake is van eventuele belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu als gevolg van het plan. Op basis van de beschikbare informatie heeft de raad geoordeeld dat hiervan geen sprake is. Die beoordeling is reeds voor de inwerkingtreding van het gewijzigde Besluit m.e.r. verricht. Naar het oordeel van de raad kan deze toelichting gelden als een vormvrije m.e.r.-beoordeling, zoals die nu wordt vereist door het gewijzigde Besluit m.e.r.

Subsidiair wijst de raad op de uitspraak van de Afdeling van 26 september 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:3131), waarin werd geoordeeld dat een schending van artikel 7.19, eerste en tweede lid, van de Wet milieubeheer, kon worden gepasseerd met toepassing van artikel 6:22 van de Awb aangezien belanghebbenden als gevolg van dat gebrek niet waren benadeeld. In het kader van de vaststelling van dit plan is onderzoek gedaan naar de milieueffecten. Dat onderzoek moet volgens de raad worden aangemerkt als een vormvrije m.e.r.-beoordeling. Door het ontbreken van een formeel m.e.r.-beoordelingsbesluit zijn Stichting VEN en anderen dan ook niet benadeeld, aldus de raad.

11.2. De (wettelijke) bepalingen die ten grondslag liggen aan de hierna volgende overwegingen, zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

11.3. Wat betreft het primaire betoog van Stichting VEN en anderen dat voorafgaand aan de vaststelling van het plan de m.e.r.-procedure gevolgd had moeten worden, overweegt de Afdeling als volgt. Niet is in geschil dat het plan voorziet in de wijziging van een autoweg als bedoeld in categorie 1.1 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Daarnaast staat vast dat met de realisatie van de aansluiting van de Slenerweg op de N34, waarin met het plan voorzien wordt, de drempelwaarde niet wordt overschreden. Het betoog van Stichting VEN en anderen strekt er evenwel toe dat de raad één en dezelfde activiteit, als bedoeld in categorie 1.1 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r., ten onrechte heeft opgeknipt in meerdere procedures, zodat in die gevallen steeds niet wordt voldaan aan de drempelwaarde in die categorie.

Voordat op die vraag wordt ingegaan overweegt de Afdeling dat de conclusie dat de voornoemde drempelwaarde van het Besluit m.e.r. wordt overschreden er in dit geval niet toe kan leiden dat de activiteit waarin het bestemmingsplan voorziet, m.e.r.-plichtig is. Daartoe is van belang dat het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan, anders dan Stichting VEN en anderen hebben betoogd, niet kan worden aangemerkt als een plan als bedoeld in kolom 3 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Ingevolge artikel 7.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer en artikel 2, derde lid, van het Besluit m.e.r. moet een dergelijk plan immers een kader vormen voor een besluit dat m.e.r.-plichtig of m.e.r.-beoordelingsplichtig is. Daarvan is naar het oordeel van de Afdeling geen sprake, omdat het plan de aansluiting van de Slenerweg op de N34 bij recht mogelijk maakt. De conclusie dat de drempelwaarde wordt overschreden zou er in dit geval dan ook niet toe leiden dat de activiteit m.e.r.-plichtig is.

Het betoog van Stichting VEN en anderen leidt er in dit geval evenwel niet toe dat de drempelwaarde, als bedoeld in categorie 1.1 van onderdeel D bij de bijlage bij het Besluit m.e.r. wordt overschreden. Daartoe wordt overwogen dat de deelprojecten, die volgens Stichting VEN en anderen ten onrechte zijn losgeknipt van het plan, niet alle kunnen worden aangemerkt als de wijziging of

aanleg van een autoweg als bedoeld in die categorie. Zo gaat het bij een deel van de projecten waarop Stichting VEN en anderen hebben gewezen, om het aanleggen van parallelwegen, rotondes en fietspaden en het verbreden van de Slenerweg. Deze paden en wegen kunnen naar het oordeel van de Afdeling niet worden aangemerkt als autoweg als bedoeld onder 1 van onderdeel A van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Gelet hierop bestaat geen grond voor het oordeel dat deze activiteiten ten onrechte niet zijn betrokken bij de vraag of de drempelwaarde wordt overschreden.

Ten aanzien van de overige door Stichting VEN en anderen genoemde projecten bestaat naar het oordeel van de Afdeling evenmin aanleiding voor het oordeel dat deze ten onrechte niet zijn betrokken bij de vraag of de drempelwaarde wordt overschreden. Daartoe wordt overwogen dat enkele van die projecten, zoals de verdubbeling van de N34 tussen Emmen-West en de N381 en de reconstructie van de N34 ter hoogte van Ees/Exloo, ten tijde van het besteden besluit als gevolg van eerdere besluitvorming reeds ten uitvoer waren gebracht. Voor de verdubbeling van de N34 tussen Slenerweg en Schaapstreek geldt dat naar het oordeel van de Afdeling uit de door Stichting VEN en anderen ingediende stukken, te weten het rapport "Verbinding Groningen - Emmen, Quicksan MKBA" van Royal HaskoningDHV van 16 mei 2017 en de brief van gedeputeerde staten van Drenthe aan provinciale staten van Drenthe van 13 juni 2017, niet kan worden afgeleid dat het provinciebestuur ten tijde van het bestreden besluit al voornemens was om tot die verdubbeling over te gaan. Het vorenstaande leidt dan ook niet tot de conclusie dat de drempelwaarde van categorie 1.1 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. wordt overschreden, zodat de activiteit in zoverre niet onder artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer valt.

11.4. Wat betreft het subsidiaire betoog van Stichting VEN en anderen dat voorafgaand aan de vaststelling van het plan ten onrechte geen m.e.r.-beoordelingsbesluit als bedoeld in artikel 7.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer is genomen, overweegt de Afdeling als volgt. Het bestreden plan is vastgesteld op 30 november 2017. Op dat moment gold reeds het gewijzigde vijfde lid van artikel 2 van het Besluit milieueffectrapportage. Gelet op het bepaalde in de aanhef en onder b van dit artikellid diende de raad in dit geval, nu het plan ziet op een activiteit als bedoeld in categorie 1.1 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r., een beslissing als bedoeld in artikel 7.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer te nemen omtrent de vraag of bij de voorbereiding van het betrokken besluit voor de activiteit, vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die zij voor het milieu kan hebben, een milieueffectrapport moet worden gemaakt. De raad heeft een dergelijke beslissing niet genomen. Anders dan de raad heeft betoogd kan de vormvrije m.e.r.-beoordeling die is opgenomen in de plantoelichting, niet worden aangemerkt als een beslissing als bedoeld in artikel 7.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

11.5. De raad heeft zich, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3131, evenwel op het standpunt gesteld dat Stichting VEN en anderen door dit formele gebrek niet zijn benadeeld. Hiertoe heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat hij een vormvrije m.e.r.-beoordeling heeft laten uitvoeren. In hoofdstuk 5 van de plantoelichting is vervolgens inzichtelijk gemaakt dat er geen belangrijke nadelige gevolgen zijn voor de omgeving en het milieu. Verder hebben Stichting VEN en anderen desgevraagd geen redenen aangevoerd waarom hier volgens hen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu te verwachten zijn die er toe nopen dat er een milieueffectrapportage dient te worden opgesteld. Ook hebben Stichting VEN en anderen geen inhoudelijke beroepsgrond over de m.e.r.-beoordeling en het m.e.r.-beoordelingsbesluit naar voren gebracht. Naar het oordeel van de Afdeling kan de schending van artikel 7.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer dan ook worden gepasseerd met toepassing van artikel 6:22 van de Awb, omdat belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld.

Wet geluidhinder

12. Stichting VEN en anderen betogen dat de raad bij het vaststellen van het bestemmingsplan is uitgegaan van een verkeerde geluidszone. De Slenerweg heeft een geluidszone van 250 m die zich uitstrekt vanuit de as van de weg tot de volgende breedte aan weerszijden van de weg. Ingevolge artikel 75, derde lid, van de Wet geluidhinder (hierna: Wgh) loopt deze zone aan de uiteinde van de weg door over een afstand gelijk aan de breedte van de zone ter hoogte van het einde van de weg. De zone loopt door langs een lijn die is gelegen in het verlengde van de weg. Zij behoudt de breedte die zij had ter hoogte van het einde van de weg. Het voorgaande houdt volgens Stichting VEN

en anderen in dat vanaf het einde van de Slenerweg rekening gehouden had moeten worden met een geluidszone van 250 m in het verlengde van de Slenerweg richting Melkweg. Ten onrechte is echter van een veel kortere geluidszone uitgegaan aan het uiteinde van de Slenerweg. Omdat in het akoestische onderzoek van een te kleine geluidszone is uitgegaan, kan het bestreden besluit niet in stand blijven, aldus Stichting VEN en anderen.

12.1. Het betoog van Stichting VEN en anderen komt er op neer dat de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan is uitgegaan van een verkeerde geluidszone vanwege de reconstructie van een weg, als bedoeld in artikel 76, eerste lid, van de Wgh. Ingevolge artikel 74, eerste lid, van de Wgh geldt er voor een weg, bestaande uit een of twee rijstroken in stedelijk gebied, een geluidszone van 200 m. Voor buitenstedelijk gebied is die zone 250 m. De Slenerweg bestaat uit twee weggedelen, te weten één in buitenstedelijk gebied en één in binnenstedelijk gebied. Niet in geschil is dat het gedeelte van de Slenerweg waarop de door de raad beoogde reconstructie is voorzien, deel uitmaakt van buitenstedelijk gebied. Partijen zijn er evenwel over verdeeld of de omvang van de geluidszone moet worden bepaald met toepassing van het tweede lid of het derde lid van artikel 75 van de Wgh.

In het akoestische rapport "Reconstructie N34 Odoorn-Klijndijk" van Royal HaskoningDHV van 8 februari 2017 is in paragraaf 3.2 de omvang van de geluidszone voor de Slenerweg toegelicht. Hieruit blijkt dat deze omvang met toepassing van artikel 75, tweede lid, van de Wgh is bepaald. Dit heeft tot gevolg dat de geluidszone met een breedte van 250 m bij de aansluiting met het andere zonedeel nog over een afstand van ongeveer 83 m, te weten 1/3 van 250 m, doorloopt langs de as van de weg. Nu de Slenerweg bestaat uit een deel dat is gelegen in buitenstedelijk gebied en een deel dat is gelegen in stedelijk gebied, heeft de raad de omvang van de geluidszone terecht vastgesteld aan de hand van artikel 75, tweede lid, van de Wgh. Het bestreden besluit is in zoverre niet in strijd met artikel 76, eerste lid, van de Wgh.

Het betoog faalt.

Alternatieve aansluiting Emmen-Noord

13. Stichting VEN en anderen betogen dat de raad onvoldoende heeft gemotiveerd waarom niet is gekozen voor het aanpassen van de bestaande aansluiting op de N34 te Emmen-Noord in plaats van het aanleggen van een nieuwe ongelijkvloerse aansluiting ter hoogte van Klijndijk.

Verder betogen Stichting VEN en anderen dat in de verkeersonderzoeken die de raad aan het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan ten grondslag heeft gelegd, te veel de nadruk is gelegd op de variant waarin een aansluiting op de N34 ter hoogte van Klijndijk wordt gerealiseerd. Daarnaast staan er volgens Stichting VEN en anderen een aantal onjuistheden in de betreffende verkeersrapporten zodat de raad op basis daarvan niet een gedegen afweging heeft kunnen maken van de alternatieven.

Zo is het rapport "Verkeerseffecten aansluiting N34 Klijndijk/Emmen-Noord" van Royal HaskoningDHV van 12 november 2014 (hierna: het verkeersrapport 2014)" in strijd met artikel 3.1.1a van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro). Hiertoe voeren Stichting VEN en anderen aan dat het rapport meer dan drie jaar oud is en dat daarin geen rekening is gehouden met het verdubbelen van het aantal rijbanen op een gedeelte van de N34. Daarnaast is in het rapport "Verkeerskundige effecten aansluiting Slenerweg (BVA)" van Royal HaskoningDHV van 10 februari 2017 (hierna: het verkeersrapport 2017) uitgegaan van een andere verkeersintensiteit bij de autonome situatie dan in het verkeersrapport 2014.

Ten slotte betogen Stichting VEN en anderen dat ook uit de "Overeenkomst tot regeling van de overdracht in beheer en onderhoud van de rijkswegen N34 en N46 aan de provincies Groningen, Drenthe en Overijssel" van 1 december 2006 (hierna: de overeenkomst) voortvloeit dat de raad de keuze voor een ongelijkvloerse aansluiting bij Emmen-Noord, onvoldoende heeft meegewogen in zijn afweging. Hiertoe voeren zij aan dat uit de overeenkomst voortvloeit dat de aansluiting bij Emmen-Noord ongelijkvloers gemaakt moet worden. Nu de raad heeft gekozen voor een andere locatie voor de ongelijkvloerse aansluiting had hij het belang, dat in de overeenkomst wordt toegekend aan een aansluiting bij Emmen-Noord, moeten meewegen in zijn belangenafweging.

13.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het alternatief van de bestaande aansluiting te Emmen-Noord uitgebreid in de beoordeling is betrokken. De raad wijst hiertoe op het rapport "N34

traject Exloo-Emmen" van Grontmij van 17 november 2010 (hierna: het verkeersrapport 2010) en het verkeersrapport 2014. Met name in dat laatste rapport is naar aanleiding van reacties uit de omgeving een vergelijking gemaakt tussen de varianten Emmen-Noord en Klijndijk.

Voorts stelt de raad zich op het standpunt dat bij de Slenerweg reeds een viaduct voor een ongelijkvloerse kruising aanwezig is. Er is besloten om dat bestaande kunstwerk bij de reconstructie te gebruiken. Bij de keuze van het alternatief Emmen-Noord zou een geheel nieuw kunstwerk met op- en afritten moeten worden gerealiseerd.

Voor zover Stichting VEN en anderen hebben betoogd dat in het verkeersrapport 2017 van verkeerde uitgangspunten is uitgegaan stelt de raad zich op het standpunt dat dat niet het geval is.

De raad stelt dat artikel 3.1.1a van het Bro er niet aan in de weg staat dat onderzoeksgegevens die ouder zijn dan twee jaar worden gebruikt. Het is volgens de raad aan Stichting VEN en anderen om aannemelijk te maken dat de verkeersgegevens zodanig zijn verouderd, dan wel dat zich na de totstandkoming van het rapport zodanige ontwikkelingen hebben voorgedaan, dat het onderzoek niet aan het besluit ten grondslag kon worden gelegd. Daarbij verwijst de raad naar de uitspraken van de Afdeling van 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1075, en 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2315.

Daarnaast stelt de raad zich op het standpunt dat in de verschillende verkeersrapporten steeds is uitgegaan van de meest actuele uitgangspunten, hetgeen ook verklaart dat de verkeersintensiteiten in die rapporten verschillen.

Ook stelt de raad zich op het standpunt dat de aansluiting op de Slenerweg bij Klijndijk in overeenstemming is met artikel 4, derde lid, van de overeenkomst, omdat daaruit volgt dat de huidige aansluiting bij Emmen-Noord als knelpunt wordt aangeduid. Die aansluiting wordt opgeheven met het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan. Tevens wordt met dit plan voorzien in een ongelijkvloerse kruising met de N34 die een bijdrage levert aan een veilige verkeersafwikkeling. Volgens de raad valt dan ook niet in te zien dat dit plan in strijd is met de overeenkomst.

13.2. De raad dient bij de keuze van een bestemming een afweging te maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsruimte. De voor- en nadelen van alternatieven dienen in die afweging te worden meegenomen.

13.3. Voor zover Stichting VEN en anderen hebben betoogd dat bij het verkeersrapport 2014 is uitgegaan van verouderde gegevens waardoor het plan in strijd is met artikel 3.1.1a van het Bro, overweegt de Afdeling dat door Stichting VEN en anderen onvoldoende aannemelijk is gemaakt dat dat het geval is. Ook anderszins is niet gebleken dat in dat verkeersrapport, of in de voorgaande rapporten, is uitgegaan van verouderde gegevens of uitgangspunten. Daartoe is van belang dat de verkeersrapporten die door de raad aan het plan ten grondslag zijn gelegd, steeds geactualiseerd zijn aan de hand van een verkeersmodel van de gemeente Emmen. Daarin zijn modelberekeningen uitgevoerd voor het jaar 2030. Daarnaast is in de verkeersrapporten steeds uitgegaan van nieuwe uitgangspunten waaronder de maximum snelheid op de Slenerweg en de aan te leggen parallelweg. Niet valt in te zien dat de raad het besluit tot vaststelling van het plan niet op het verkeersrapport 2017 en de voorgaande rapporten heeft kunnen baseren.

Voor zover Stichting VEN en anderen hebben betoogd dat de gehanteerde verkeersintensiteit in de verschillende verkeersrapporten verschillen, overweegt de Afdeling dat de raad heeft gesteld dat in de verschillende verkeersrapporten steeds is uitgegaan van een geactualiseerd verkeersmodel en dat dit verklaart waarom de verkeersintensiteiten in de rapporten onderling verschillen. De Afdeling komt die verklaring aannemelijk voor. Dit betoog kan op zichzelf dan ook niet leiden tot de conclusie dat in de verkeersrapporten is uitgegaan van verkeerde uitgangspunten.

Voor zover Stichting VEN en anderen hebben gewezen op de overeenkomst, overweegt de Afdeling allereerst dat het niet gaat om een overeenkomst waarbij de gemeente partij is. Voorts kan uit die overeenkomst worden afgeleid dat de provincie zich heeft verbonden tot het investeren in de verkeersveiligheids- en bereikbaarheidsknelpunten, waaronder het ongelijkvloers maken van de aansluiting Emmen-Noord. Daarbij is in de overeenkomst aangegeven dat dit mogelijk bij Klijndijk zal worden gerealiseerd. Gelet hierop valt niet in te zien waarom die overeenkomst in de weg zou staan aan de keuze van de raad voor een aansluiting bij Klijndijk.

De Afdeling overweegt dat in het verkeersrapport 2017 de situatie is onderzocht waarin de

aansluiting van de Slenerweg op de N34 wordt gerealiseerd met een parallelweg die wordt aangesloten op de Odoorneweg. Ook is daarbij uitgegaan van een maximumsnelheid van 60 km per uur voor de Slenerweg. Uit dat rapport volgt verder dat de etmaalintensiteit voor motorvoertuigen voor de tracés Hoofdweg - Wanstraat en Melkweg - Zijtak af zal nemen met 390 respectievelijk 350 verkeersbewegingen per etmaal.

Nu onder meer uit het verkeersrapport 2017 volgt dat de verkeersintensiteit zal afnemen ter plaatse van de woningen van [vijf belanghebbenden], de raad heeft aangegeven dat hij mede van belang heeft geacht dat er ter plaatse van de Slenerweg reeds een kunstwerk ligt dat kan worden gebruikt bij de realisatie van een ongelijkvloerse kruising met de N34 en een aansluiting ter hoogte van Klijndijk mede gelet op het bestaande kunstwerk beter inpasbaar is in het landschap, is de Afdeling van oordeel dat de raad in redelijkheid heeft kunnen kiezen voor de variant van een aansluiting van de Slenerweg bij Klijndijk op de N34. Niet valt in te zien dat de raad daarbij is uitgegaan van verkeerde uitgangspunten die nopen tot de conclusie dat de raad het alternatief van een aansluiting bij Emmen-Noord onvoldoende in zijn afweging heeft betrokken. Het betoog faalt.

Belemmering recreatieve verbinding

14. Stichting VEN en anderen voeren aan dat de raad het belang van de Slenerweg als recreatieve verbinding voor fietsers en ruiters onvoldoende heeft meegewogen bij het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan. Daartoe betogen zij dat de huidige verkeersluwe Slenerweg voorziet in een knooppuntensysteem voor fietsers, wandelaars en ruiters dat wordt genoemd in diverse recreatieplannen. Stichting VEN en anderen wijzen op een rapport van Grontmij van 29 februari 2012 waarin volgens hen de Slenerweg als knelpunt wordt gesignaleerd en als wensroute wordt aangegeven tussen de gebieden Sleenerzand, Valtherbos en de Hondsrug. In het projectplan van Grontmij van 1 mei 2015 wordt een wandelnetwerk Drenthe gepresenteerd met de Slenerweg als belangrijke verbindingsweg tussen de genoemde natuurgebieden.

Verder betogen Stichting VEN en anderen dat de realisatie van een ongelijkvloerse aansluiting op de N34 zou betekenen dat de paardenbedrijven die zijn gelegen aan de Slenerweg, geen gebruik meer zouden kunnen maken van het viaduct over de N34. Hiertoe stellen zij dat ruiters de N34 door de berm zouden moeten oversteken, hetgeen gelet op de toename in gemotoriseerd verkeer onwenselijk zou zijn.

14.1. De raad stelt zich op het standpunt dat er voor fietsers en voetgangers een fietspad gerealiseerd zal worden zodat geen onveilige verkeerssituatie zal ontstaan voor deze verkeersdeelnemers als gevolg van de ongelijkvloerse aansluiting op de N34. Daarnaast stelt de raad dat er gezien de verkeersintensiteit op de op- en afritten naar de N34 voldoende gelegenheid zal zijn om fiets- en wandelverkeer een veilige oversteek te bieden.

Volgens de raad wordt de Slenerweg in het rapport van Grontmij van 29 februari 2012 niet als een knelpunt gesignaleerd en evenmin als wensroute aangegeven.

Voorts merkt de raad op dat de stelling van Stichting VEN en anderen, dat de Slenerweg de enige mogelijkheid is om vanaf Emmen tot de rotonde bij Gieten de N34 over te steken, onjuist is. In het door Stichting VEN en anderen aangehaalde projectplan van Grontmij van 2015 wordt een wandelnetwerk gepresenteerd waaruit blijkt dat de Slenerweg slechts één van de vele mogelijkheden is om de N34 over te steken.

14.2. Stichting VEN en anderen hebben aangevoerd dat de raad het belang van de Slenerweg als recreatief knooppunt onvoldoende heeft afgewogen in zijn belangenafweging. Evenwel is niet gebleken dat de Slenerweg in het rapport van Grontmij van 29 februari 2012 als een knelpunt wordt gesignaleerd of als wensroute wordt aangegeven. Verder kan naar het oordeel van de Afdeling uit de kaarten bij het projectplan van Grontmij van 2015 niet worden afgeleid dat de Slenerweg de enige mogelijkheid is voor wandelaars om de gebieden Sleenerzand, Valtherbos en de Hondsrug te bereiken.

Ten behoeve van wandelaars en fietsers wordt een fietspad gerealiseerd, zodat deze verkeersdeelnemers veilig de N34 kunnen oversteken. Niet valt in te zien dat de raad het belang van de Slenerweg als recreatief knooppunt onvoldoende heeft meegewogen in zijn belangenafweging. Ook aan hetgeen is aangevoerd over de mogelijkheid voor ruiters om de N34 via de Slenerweg over te

steken heeft de raad in redelijkheid geen doorslaggevende betekenis hoeven toekennen. Het betoog faalt.

Economische uitvoerbaarheid

15. Stichting VEN en anderen betogen dat het bestemmingsplan economisch niet uitvoerbaar is. Daartoe voeren zij aan dat uit de plantoelichting niet kan worden afgeleid hoe het plan zal worden bekostigd, alleen dat die kosten door de provincie zullen worden gedragen.

Ook zullen er ten behoeve van de aansluiting op de N34 bij Klijndijk delen van 14 percelen moeten worden verworven. Door de raad is evenwel niet inzichtelijk gemaakt hoe dat wordt bekostigd.

Verder merken Stichting VEN en anderen op dat de beslissing van provinciale staten om tot onteigening over te gaan prematuur is. Daartoe betogen zij dat er een aantoonbaar algemeen belang dient te zijn om tot onteigening over te kunnen gaan en daarnaast mag er geen andere manier zijn waarop het belang kan worden gerealiseerd. Nu er volgens Stichting VEN en anderen een beter alternatief is ter hoogte van Emmen-Noord, is onteigening niet noodzakelijk.

Voorts betogen Stichting VEN en anderen dat er nooit een concreet schriftelijk bod is gedaan gericht op het verwerven van de specifieke percelen. Gelet hierop is volgens Stichting VEN en anderen in strijd met de Onteigeningswet gehandeld, hetgeen volgens hen in de weg staat aan de economische uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan.

15.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de kosten voor het project gedragen zullen worden door de provincie. De kosten voor het opstellen van het bestemmingsplan en de bijbehorende onderzoeken worden gedragen door de gemeente Borger-Odoorn. Verder wijst de raad op een stuk van provinciale staten waaruit volgens hem volgt dat de kosten voor onteigening onder het projectbudget van de provincie vallen. Daarnaast zijn door middel van het Investeringsprogramma Verkeer en Vervoer middelen gereserveerd voor de aanleg van de wegen.

Voor zover De Vries-Kijk in de Vegte en anderen zich hebben uitgelaten over de gevolgde procedure van onteigening, merkt de raad op dat de onteigeningsprocedure buiten het bestek van de procedure tegen het onderhavige bestemmingsplan valt.

15.2. In het kader van een beroep tegen een bestemmingsplan kan een betoog dat ziet op de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder ook de financiële uitvoerbaarheid is begrepen, slechts leiden tot vernietiging van het bestreden besluit indien en voor zover het aangevoerde leidt tot de conclusie dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan niet kan worden uitgevoerd binnen de planperiode van in beginsel tien jaar.

15.3. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat de provincie, de initiatiefnemer van het project, de kosten zal dragen voor het ten uitvoer brengen van het bestemmingsplan. Daartoe wordt onder meer gewezen op het stuk van provinciale staten met nummer 2017_815, waaruit blijkt dat de kosten voor verwerving van de betreffende gronden onder het projectbudget van de provincie vallen. Gelet hierop valt niet in te zien dat de raad op voorhand had moeten inzien dat het bestemmingsplan niet uitvoerbaar is.

Voor zover Stichting VEN en anderen hebben betoogd dat de onteigeningsprocedure op bepaalde punten niet goed doorlopen is, wijst de Afdeling erop dat daarvoor een aparte procedure bestaat en dat de rechtmatigheid daarvan niet ter beoordeling staat in de bestemmingsplanprocedure. Nu op voorhand niet is gebleken dat de kosten voor onteigening in de weg kunnen staan aan de uitvoerbaarheid van het plan, heeft de raad het plan in redelijkheid kunnen vaststellen. Het betoog faalt.

Conclusie

16. Gelet op het vorenstaande is het beroep van Stichting VEN en anderen, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

Proceskosten

17. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep van [appellant sub 1] en het beroep van de Stichting Veilig Emmen Noord en anderen, voor zover ingesteld door [persoon A en anderen], niet-ontvankelijk;
- II. verklaart het beroep van Stichting Veilig Emmen Noord en anderen voor het overige ongegrond. Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van R.I.Y. Lap, griffier.

w.g. Uylenburg w.g. Lap

lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 15 mei 2019

BIJLAGE

Artikel 7.2 van de Wet milieubeheer

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden de activiteiten aangewezen:
 - a. die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu;
 - b. ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.
2. Terzake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, worden bij de maatregel de categorieën van plannen aangewezen bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Een plan wordt slechts aangewezen indien het plan het kader vormt voor een besluit als bedoeld in het derde of vierde lid. Een plan vormt in elk geval het kader voor een zodanig besluit indien in dat plan:
 - a. een locatie of een tracé wordt aangewezen voor die activiteiten, of
 - b. een of meerdere locaties of tracés voor die activiteiten worden overwogen.
3. Terzake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder a, worden de categorieën van besluiten aangewezen bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt.
4. Terzake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder b, worden de categorieën van besluiten aangewezen in het kader waarvan het bevoegd gezag krachtens de artikelen 7.17 of 7.19 moet beoordelen of die activiteiten de in dat onderdeel bedoelde gevolgen hebben, en indien dat het geval is, bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

[...]

Artikel 7.16 van de Wet milieubeheer

1. Indien degene die een activiteit wil ondernemen, aangewezen krachtens artikel 7.2, eerste lid, onder b, voornemens is een verzoek in te dienen tot het nemen van een besluit als bedoeld in het vierde lid van dat artikel, deelt hij dat voornemen schriftelijk mee aan het bevoegd gezag.
2. Bij de mededeling, bedoeld in het eerste lid, wordt in ieder geval de volgende informatie verstrekt:
 - a. een beschrijving van de activiteit, met in het bijzonder:
 - 1°. een beschrijving van de fysieke kenmerken van de gehele activiteit en, voor zover relevant, van sloopwerken;
 - 2°. een beschrijving van de locatie van de activiteit, met bijzondere aandacht voor de kwetsbaarheid van het milieu in de gebieden waarop de activiteit van invloed kan zijn;
 - b. een beschrijving van de waarschijnlijk belangrijke gevolgen die de activiteit voor het milieu kan hebben;
 - c. een beschrijving, voor zover er informatie over deze gevolgen beschikbaar is, van de waarschijnlijk belangrijke gevolgen die de activiteit voor het milieu kan hebben ten gevolge van:
 - 1°. indien van toepassing, de verwachte residuen en emissies en de productie van afvalstoffen;
 - 2°. het gebruik van natuurlijke hulpbronnen, met name bodem, land, water en biodiversiteit.

[...]

Artikel 7.17 van de Wet milieubeheer

1. Behoudens in het geval dat toepassing is gegeven aan artikel 7.16, vijfde lid, neemt het bevoegd gezag uiterlijk zes weken na de datum van ontvangst een beslissing omtrent de vraag of bij de voorbereiding van het betrokken besluit voor de activiteit, vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die zij voor het milieu kan hebben, een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

[..]

Artikel 2 van het Besluit milieueffectrapportage

1. Als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder a, van de wet worden aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel C van de bijlage is omschreven, met uitzondering van activiteiten die uitsluitend of hoofdzakelijk dienen voor het ontwikkelen en beproeven van nieuwe methoden of producten en die niet langer dan twee jaar worden gebruikt.

2. Als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de wet worden aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven, alsmede activiteiten die in onderdeel C van de bijlage zijn omschreven en die uitsluitend of hoofdzakelijk dienen voor het ontwikkelen en beproeven van nieuwe methoden of producten en die niet langer dan twee jaar worden gebruikt.

Indien een activiteit behoort tot een categorie van activiteiten die zowel in onderdeel C als in onderdeel D van de bijlage omschreven is en zij tevens voldoet aan de in de daarbij aangegeven categorieën van gevallen genoemde criteria, behoort zij tot de in onderdeel C omschreven categorie van activiteiten.

3. Als categorieën van plannen als bedoeld in artikel 7.2, tweede lid, van de wet, worden aangewezen de categorieën die in kolom 3 van onderdeel C onderscheidenlijk onderdeel D van de bijlage zijn omschreven, voor zover die plannen een kader vormen voor een besluit dat behoort tot een categorie die is aangewezen op grond van het vierde lid, en voor zover die plannen niet zijn aangewezen als categorieën van besluiten als bedoeld in dat lid.

4. Als categorieën van besluiten als bedoeld in artikel 7.2, derde en vierde lid, van de wet, worden aangewezen de categorieën die in kolom 4 van onderdeel C onderscheidenlijk onderdeel D van de bijlage zijn omschreven.

5. Voor zover in de bijlage, onderdeel C, bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven, geldt de verplichting tot het maken van een milieueffectrapport in zodanige gevallen. Voor zover in de bijlage, onderdeel D, bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven, geldt:

a. de verplichting tot het toepassen van de artikelen 7.16 tot en met 7.19 en 7.20a van de wet in zodanige gevallen, en

b. de verplichting tot het toepassen van de artikelen 7.16, 7.17, eerste tot en met vierde lid, 7.18, 7.19, eerste en tweede lid, en 7.20a van de wet in overige gevallen, uitgezonderd de gevallen, bedoeld in de categorieën D 49.1, D 49.2 en D 49.3 van de bijlage bij dit besluit.

In onderdeel A, onder 1, van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage is bepaald dat in die bijlage onder autoweg wordt verstaan:

a. een voor autoverkeer bestemde weg die alleen toegankelijk is via knooppunten of door verkeerslichten geregelde kruispunten en waarop het is verboden te stoppen en te parkeren, of

b. een weg als bedoeld in artikel 1, onder d, van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990.

In categorie 1.1 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage is als activiteit aangewezen:

"de wijziging of uitbreiding van een autosnelweg of autoweg".

In die categorie zijn als gevallen aangewezen:

"in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een weg met een tracélengte van 5 kilometer of meer".

Artikel 6:22 van de Algemene wet bestuursrecht

Een besluit waartegen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, kan, ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, door het orgaan dat op het bezwaar of beroep beslist in stand worden gelaten indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld.

Artikel 74 van de Wet geluidhinder

1. Een weg heeft een zone die zich uitstrekt vanaf de as van de weg tot de volgende breedte aan weerszijden van de weg:

a. in stedelijk gebied:

1°. voor een weg, bestaande uit een of twee rijstroken of een of twee sporen: 200 meter;

[...]

b. in buitenstedelijk gebied:

1°. voor een weg, bestaande uit een of twee rijstroken of een of twee sporen: 250 meter;

[...]

Artikel 75 van de Wet geluidhinder

[...]

2. Indien zich langs een weg een zone bevindt die bestaat uit delen met een onderling verschillende breedte, geldt voor de aansluiting van de verschillende zonedelen dat het breedste zonedeel over een afstand gelijk aan een derde van de breedte van dat zonedeel, gemeten vanaf het punt van versmalling van de zonebreedte, nog langs de weg doorloopt en met een loodlijn aansluit op de smalste zone.

3. Aan de uiteinden van een weg loopt de zone door over een afstand gelijk aan de breedte van de zone ter hoogte van het einde van de weg. De zone loopt door langs een lijn die is gelegen in het verlengde van de weg. Zij behoudt de breedte die zij had ter hoogte van het einde van de weg.

Artikel 76 van de Wet geluidhinder

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan of van een wijzigings- of uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, van de Wet ruimtelijke ordening dat geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op gronden, behorende tot een zone als bedoeld in artikel 74, worden ter zake van de geluidsbelasting, vanwege de weg waarlangs die zone ligt, van de gevel van woningen, van andere geluidsgevoelige gebouwen en van geluidsgevoelige terreinen binnen die zone de waarden in acht genomen, die ingevolge artikel 82 en 100 als de ten hoogste toelaatbare worden aangemerkt.

[...]