

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

23 januari 2013, 201108042/1/R4, LJN BY9259
(mr. Scholten-Hinloopen, mr. Helder, mr. Van der Wiel)

Noot G.A.J.M. Hoevenaars

**Bestemmingsplan. Binnenvaarweg. M.e.r.-
beoordeling. Drempelwaarde. Vaarweg.
Laadvermogen. Waterweg.**

[Besluit m.e.r. Bijlage, D3.1]

Op 25 mei 2011 heeft de gemeenteraad van de gemeente Oldambt het bestemmingsplan "Noordelijke Vaarverbinding Oldambt" vastgesteld. Het plan voorziet in een juridisch-planologische regeling voor de aanleg van de Noordelijke Vaarverbinding en de verbreding van de Oudlandseweg te Oldambt. Appellanten betogen ten aanzien van m.e.r. dat een m.e.r.-beoordeling voor het plan had moeten worden gemaakt, omdat op grond van het plan een vaarweg kan worden gerealiseerd die kan worden bevaren door schepen met een laadvermogen van 900 ton of meer. Als het niet de bedoeling van de raad is geweest om de vaarweg geschikt te maken voor dit type schepen, dan had dit gebruik expliciet in het plan moeten worden uitgesloten.

Volgens de raad maakt het plan geen vaarverbinding mogelijk voor schepen met een laadvermogen van 900 ton. Gezien de afmetingen van schepen met een laadvermogen van 900 ton of meer, de aanwezigheid van sluizen en de bocht die de vaarverbinding maakt, kunnen deze schepen geen gebruik maken van de vaarverbinding. Ook stelt de raad dat de vaarverbinding geschikt wordt gemaakt voor een DM-klasse, omdat deze klasse aansluit bij de klasse waarvoor het Oldambtmeer geschikt is. Er is gekozen voor hogere bruggen dan noodzakelijk voor deze klasse met het oog op de toegankelijkheid voor onderhoudsvaartuigen van de provincie en het waterschap.

De Afdeling overweegt dat in de plantoelichting staat dat de nieuwe verbinding in oost-westelijke richting tot stand wordt gebracht door het graven van een nieuw stuk vaarweg direct ten noorden van Midwolda evenwijdig aan de Oudlandseweg. Het huidige Nieuwe Kanaal wordt geschikt gemaakt als vaarweg. Het Kanaal is nu te smal om boten te laten passeren en de vaardiepte is ontoereikend.

Het Nieuwe Kanaal zal volgens de plantoelichting worden opgevaardeerd tot 11 m breed en 1,6 m diep.

De appellante heeft de uiteenzetting van de raad over de technische onmogelijkheid de vaarverbinding breder en dieper te realiseren dan in de plantoelichting staat niet gemotiveerd bestreden. Ook heeft de appellante niet aannemelijk gemaakt dat de vaarweg bij de voorziene afmetingen en gezien de sluisen en de genoemde bocht wel kan worden bevaren door schepen met een laadvermogen van 900 ton of meer. Daarom hoefde volgens de Afdeling in de planregels niet te worden vastgelegd dat het gebruik van de vaarverbinding voor schepen met een laadvermogen van 900 ton of meer niet is toegestaan. Omdat de in categorie D3.1 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. genoemde drempelwaarde niet wordt overschreden, hoefde geen m.e.r.-beoordeling te worden gemaakt.

De betogen falen. De Afdeling verklaart het beroep deels gegrond en vernietigt een plandeel op een andere beroepsgrond.

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Emmeloord, gemeente Noordoostpolder,
2. [appellant sub 2], wonend te Nieuwolda, gemeente Oldambt,
3. [appellant sub 3a] en [appellant sub 3b], beiden wonend te Midwolda, gemeente Oldambt, appellanten, en de raad van de gemeente Oldambt, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 25 mei 2011 heeft de raad het bestemmingsplan "Noordelijke Vaarverbinding Oldambt" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3a] en [appellant sub 3b] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1], [appellant sub 3a] en [appellant sub 3b] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 september 2012, waar (...; red.).

Overwegingen

1. Het plan voorziet in een juridisch-planologische regeling voor de aanleg van de Noordelijke Vaarverbinding en de verbreding van de Oudlandse-

weg te Oldambt. De Noordelijke Vaarverbinding wordt gerealiseerd door een opwaardering van het Nieuwe Kanaal tussen Midwolda en Nieuwolda en door het verbinden van dit reeds bestaande Nieuwe Kanaal met het Winschoterdiep via het Oldambtmeer. Het plan beoogt tevens door middel van een wijzigingsbevoegdheid te voorzien in de realisatie van een robuuste verbindingzone.

De Noordelijke Vaarverbinding

Milieueffectrapportage

2. [appellant sub 1] en [appellant sub 3a] en [appellant sub 3b] betogen dat ten onrechte geen m.e.r.-beoordeling ten behoeve van het plan is gemaakt, nu het op grond van het plan mogelijk is een vaarweg te realiseren die kan worden bevaren door schepen met een laadvermogen van 900 ton of meer.

[appellant sub 1] voert aan dat weliswaar in de plantoelichting staat vermeld dat de vaarverbinding 11 m breed en 1,6 m diep zal worden, maar deze beperking is niet neergelegd in de planregels en aan de plantoelichting komt geen bindende betekenis toe. Daarnaast is het onduidelijk welke categorie motorbootvaarroute van toepassing is en kan uit de doorvaarthoogte van de onderscheidene bruggen de geschiktheid van de vaarverbinding voor schepen met een laadvermogen van 900 ton of meer worden afgeleid, aldus [appellant sub 1]. Indien het niet de bedoeling van de raad is geweest om de vaarweg geschikt te maken voor dit type schepen, dan had een zodanig gebruik expliciet in het plan moeten worden uitgesloten, aldus [appellant sub 1].

2.1. De raad stelt dat het plan geen vaarverbinding mogelijk maakt voor schepen met een laadvermogen van 900 ton. De Noordelijke Vaarverbinding is namelijk onderdeel van een grotere vaarverbinding welke uitkomt op het Oldambtmeer. Volgens de raad is voornoemd meer 1,6 meter diep en wordt deze toegankelijk gemaakt door middel van sluisen. Voorts is aan de noordzijde van de vaarverbinding ruimte nodig voor het realiseren van waterstaatkundige werken binnen de bestemming "Waterstaat - Waterkering", waardoor het technisch niet mogelijk is de vaarverbinding breder dan 11 m te realiseren, aldus de raad. Gezien de afmetingen van schepen met een laadvermogen van 900 ton of meer, de aanwezigheid van sluisen en de bocht die de vaarverbinding maakt, kunnen voornoemde schepen volgens de raad geen gebruik maken van de vaarverbinding.

De raad stelt voorts dat de vaarverbinding geschikt wordt gemaakt voor een DM-klasse, omdat deze klasse aansluit bij de klasse waarvoor het Oldambtmeer geschikt is. Volgens de raad is gekozen voor hogere bruggen dan noodzakelijk voor deze klasse vanwege de toegankelijkheid voor de onderhoudsvaartuigen van de provincie en het waterschap.

2.2. Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer in samenhang bezien met artikel 2, tweede lid, van het Besluit milieueffectrapportage (hierna: het Besluit) worden als activiteiten ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of een milieueffectrapportage moet worden gemaakt, aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven.

In onderdeel D is in categorie 3.1, zoals dit luidde ten tijde van belang, in samenhang gelezen met de bepalingen van het Besluit, bepaald dat beoordeeld dient te worden of een milieueffectrapportage dient te worden gemaakt, in het kader van een bestemmingsplan dat voorziet in de aanleg, wijziging of uitbreiding van een binnenvaarweg in de gevallen waarin de binnenvaarweg kan worden bevaren door schepen met een laadvermogen van 900 ton of meer dan wel een oppervlakte van 25 hectare of meer heeft.

Ingevolge artikel 6, lid 6.1, onder a, van de planregels zijn de voor "Water" aangewezen gronden bestemd voor:

a. vaarwegen.

Ingevolge artikel 14, lid 14.1, zijn de voor "Waterstaat - Waterkering" aangewezen gronden, behalve voor de daar voorkomende bestemming(en), mede bestemd voor het waterbeheer en de waterkering.

2.3. In de plantoelichting staat dat de Noordelijke Vaarverbinding als volgt zal worden gerealiseerd. De nieuwe verbinding wordt in oost-westelijke richting tot stand gebracht door het graven van een nieuw stuk vaarweg direct ten noorden van Midwolda evenwijdig aan de Oudlandseweg. Het huidige Nieuwe Kanaal wordt geschikt gemaakt als vaarweg. Het Kanaal is momenteel te smal om boten te laten passeren en de vaardiepte is ontoereikend. Het Nieuwe Kanaal zal worden opgewaardeerd tot 11 m breed en 1,6 m diep, zo staat in de plantoelichting vermeld.

[appellant sub 1] heeft de uiteenzetting van de raad met betrekking tot de technische onmogelijkheid de vaarverbinding breder en dieper te reali-

seren dan staat vermeld in de plantoelichting niet gemotiveerd bestreden. Voorts heeft [appellant sub 1] niet aannemelijk gemaakt dat het uitgangspunt van de raad dat de vaarweg bij de voorziene afmetingen en gezien de sluisen en de genoemde bocht niet kan worden bevaren door schepen met een laadvermogen van 900 ton of meer, onjuist is. Gelet hierop ziet de Afdeling in hetgeen is aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat in de planregels diende te worden vastgelegd dat het gebruik van de vaarverbinding voor schepen met een laadvermogen van 900 ton of meer niet is toegestaan. Gelet op het voorgaande wordt de in categorie 3.1 van onderdeel D, van de bijlage bij het Besluit genoemde drempelwaarde niet overschreden en behoefde geen m.e.r.-beoordeling te worden gemaakt.

De betogen falen.

Nut en noodzaak

3. [appellant sub 1] betoogt dat nut en noodzaak van de Noordelijke Vaarverbinding onvoldoende zijn aangetoond, nu de ontwikkeling van het project de Blauwe Stad is gestagneerd vanwege de recessie. Volgens hem staat de ontwikkeling van de Noordelijke Vaarverbinding in directe relatie tot de Blauwe Stad. Uit de Beleidsvisie Recreatietoervaart Nederland 2008-2013 (hierna: BRTN), de Nota Ruimte en het derde Provinciaal Omgevingsplan van de provincie Groningen kan de noodzaak voor het aanleggen van de Noordelijke Vaarverbinding niet worden afgeleid, aldus [appellant sub 1]. [appellant sub 1] betwijfelt of de Noordelijke Vaarverbinding binnen de planperiode zal worden gerealiseerd. [appellant sub 1] voert aan dat een onderbouwing van de verwachting dat de toeristische sector gaat groeien, ontbreekt.

3.1. Volgens de raad is jarenlang gezocht naar een mogelijkheid om met name aan de noordzijde van het Oldambtmeer een verbinding te realiseren die aansluit op de bestaande vaarroute, nu het voor de ontwikkeling van de vaarrecreatie van belang is dat meerdere verbindingen worden gerealiseerd. De raad stelt dat de Noordelijke Vaarverbinding de vaarrecreatieve mogelijkheden van het Oldambtmeer vergroot, waardoor meer economische activiteiten zich zullen ontplooiën. Deze vaarverbinding kan in de toekomst onderdeel uitmaken van het zogenaamde Rondje Groningen waardoor een volledig circuit ontstaat met aansluiting op het zogenaamde Damster vaarcircuit en het circuit van de Stad Groningen. De noodzaak

van de vaarverbinding is onderkend door de opname ervan in de door het rijk opgestelde BRTN en het derde Provinciaal Omgevingsplan van de provincie Groningen, aldus de raad.

De raad stelt dat het plan en het project de Blauwe Stad afzonderlijke projecten betreffen die wat betreft financiële uitvoerbaarheid niet verbonden zijn. Stagnatie en andere ontwikkelingen met betrekking tot de Blauwe Stad hebben dan ook geen directe gevolgen voor de realisatie van de Noordelijke Vaarverbinding, aldus de raad. De raad stelt voorts dat het door Ecorys opgestelde rapport "Effectmeting noordelijke vaarverbinding Blauwe Stad" van april 2009 (hierna: het Ecorys rapport) voldoende onderbouwing geeft voor de groei van de toeristische sector.

3.2. In hoofdstuk 3 van de plantoelichting wordt het beleidskader geschetst. In de BRTN is een lijst van fysieke nautische knelpunten opgenomen. De noordelijke ontsluiting van het Oldambtmeer richting het Termunterzijldiep is één van die knelpunten. Binnen de basiskwaliteit Water, natuur en landschap van de Nota Ruimte is opgenomen dat provincies en gemeenten de BRTN vertalen in hun plannen. Tevens wordt in de Nota Ruimte erkend dat door de groei en samenstelling van de bevolking en het toenemende belang van vrijetijdsbesteding er aanpassingen van het huidige toeristisch-recreatieve aanbod zijn gewenst. Er wordt met name aandacht besteed aan de meer landelijke vormen van toerisme en recreatie die in de groene ruimte buiten steden te vinden zijn. Binnen het derde Provinciaal Omgevingsplan 2009-2013 is, conform de Nota Ruimte en het BRTN, een zoekgebied opgenomen voor de vaarverbinding, waarbinnen het thans liggende tracé past. De vaarverbinding is tevens opgenomen als speerpunt in het Dorpsontwikkelingsplan voor Midwolda/ Oostwold uit 2006. Hierin wordt onder andere aangegeven dat Winschoten bijzondere kansen heeft zich te versterken op het snijvlak van historie, cultuur en watersport (knooppunt van waterwegen), maar dat het niveau daarvan wel zal moeten worden opgekrikt om nieuw publiek te trekken en vast te houden. Door de snelle ontwikkeling van nieuwe ecologische kwaliteiten wordt de natuuridentiteit van de gemeente versterkt, waardoor er meer kansen ontstaan voor economische activiteiten in de gemeente, aldus het Dorpsontwikkelingsplan. De raad heeft ter zitting in aanvulling op het voorgaande toegelicht dat de Noordelijke Vaarverbinding tot doel heeft het

Oldambtmeer van twee kanten bereikbaar te maken en daarmee los staat van de verkoop van woningen in het project Blauwe Stad.

In het Ecorys rapport wordt geconcludeerd dat het belangrijkste effect van de realisatie van de vaarverbinding het leveren van een bijdrage aan de versterking van de lokale en regionale economie is. Uitgedrukt in bestedingen gaat het om een jaarlijkse impuls van ongeveer 3,5 miljoen euro. De hiermee samenhangende werkgelegenheid wordt geraamd op 35 fte's. Via de economische impuls draagt de vaarverbinding ook bij aan de leefbaarheid en vitaliteit van de omliggende kernen. Daarnaast kan de vaarverbinding een functie vervullen bij het terugdringen van wateroverlast in het gebied, aldus het Ecorys rapport.

3.3. [appellant sub 1] heeft zijn betoog dat de onderbouwing van de groei van de toeristische sector onvoldoende is niet nader onderbouwd. Er is dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het Ecorys rapport zodanige gebreken dan wel leemten in kennis bevat dat de raad hierop niet mocht vertrouwen bij het vaststellen van het plan. Hetgeen [appellant sub 1] heeft aangevoerd geeft voorts geen redenen om te twijfelen aan de juistheid van het standpunt van de raad dat de ontwikkeling van de Noordelijke Vaarverbinding losstaat van het project Blauwe Stad.

Gelet op het voorgaande, in het bijzonder het Ecorys rapport, is naar het oordeel van de Afdeling het nut en de noodzaak van de vaarverbinding, gelegen in de ontwikkeling van vaarrecreatieve mogelijkheden en de ontplooiing van economische activiteiten, voldoende aangetoond.

Het betoog faalt.

Luchtkwaliteit

4. [appellant sub 1] en [appellant sub 3a] en [appellant sub 3b] betogen dat ten onrechte niet is gekeken naar de stikstofdepositie als gevolg van gemotoriseerde pleziervaart. [appellant sub 1] vreest voor negatieve gevolgen voor de luchtkwaliteit als gevolg van de realisatie van de Noordelijke Vaarverbinding. Volgens hem is de plantoelichting op dit punt onduidelijk en blijkt hieruit dat sprake is van een overschrijding van de grenswaarden door een toename van de vaarbewegingen.

4.1. In de plantoelichting staat dat uit onderzoek is gebleken dat slechts bij hoge verkeersintensiteiten in grotere stedelijke gebieden overschrijdingen van de grenswaarden ten aanzien van luchtkwaliteit voorkomen. Voorts is in de plantoelichting vermeld dat de achtergrondwaarden voor stikstof-

dioxide en zwevende deeltjes (PM10) in 2011 onderscheidenlijk 10,6 µg/m³ en 20,5 µg/m³ bedroegen. In de plantoelichting is er verder van uitgegaan dat de vanwege de voorziene vaarweg te verwachten toename van het aantal vaarbewegingen niet dermate hoog is dat de geldende grenswaarden van 40 µg/m³ voor zowel stikstofdioxide als zwevende deeltjes (PM10) zullen worden overschreden.

4.2. Gelet op het vermelde in de plantoelichting mist het betoog van [appellant sub 1] dat hieruit blijkt dat sprake is van een overschrijding van de grenswaarden feitelijke grondslag. Voorts hebben [appellant sub 1] en [appellant sub 3a] en [appellant sub 3b] niet aannemelijk gemaakt dat de raad er niet van heeft kunnen uitgaan dat de geldende grenswaarden voor stikstofdioxide en zwevende deeltjes (PM10) niet vanwege de in het plan voorziene ontwikkeling zullen worden overschreden.

De betogen falen.

Uitzicht

5. [appellant sub 3a] en [appellant sub 3b] betogen dat door de realisatie van de Noordelijke Vaarverbinding het uitzicht en de omgeving van de huurders van de gastenverblijven achter hun boerderij aan de [locatie] te Midwolda worden aangetast en dat zij daardoor worden belemmerd in hun bedrijfsvoering.

5.1. Volgens de raad zal de unieke waarde van de bebouwing en het bijbehorende terrein niet teniet worden gedaan door de ontwikkeling van de Noordelijke Vaarverbinding, nu de cultuurhistorische waarde niet wordt bepaald door het uitzicht. Voorts is er een behoorlijke bossingel aanwezig aan de achterzijde van het perceel, waardoor het achterliggende landschap niet beleefbaar is en een situering nabij het water juist een opwaardering van het uitzicht betekent, aldus de raad.

5.2. In de plantoelichting staat dat de verbreding van het Nieuwe Kanaal geen nadelige gevolgen heeft voor de beleving van het rechthoekige, grootschalige, open landschap. Doordat de kaden slechts maximaal 1 meter worden opgehoogd, ontstaat er geen doorsnijding van het grootschalig open landschap. Obstakels tot maximaal 1,50 meter vormen geen probleem, omdat dit onder ooghoogte is. Het zicht op het open landschap blijft daardoor gehandhaafd. De nieuw aan te leggen vaarverbinding wordt langs de bestaande Oudlandseweg gesitueerd. Langs de weg staat een (dubbele) bomenrij. Vanuit het open landschap

valt deze in het zicht, gevolgd door de dorpsbebouwing van Midwolda. De nieuwe vaarverbinding sluit derhalve aan bij de bestaande structuren. De bomenrij wordt verplaatst ten behoeve van de aanleg van de vaarverbinding. Bij de herplant zal rekening worden gehouden met bestaande en wenselijke doorzichten vanuit het dorp, aldus de plantoelichting. De raad heeft verder ter zitting toegelicht dat het landschap ter plaatse varieert in hoogte en dat de aanwezige dijk met maximaal 1 m zal worden verhoogd.

5.3. Niet kan worden uitgesloten dat het uitzicht van [appellant sub 3a] en [appellant sub 3b] verandert. Gelet op hetgeen de raad ter zake van de beleving van het landschap en de landschappelijke inpassing heeft betrokken in zijn belangenafweging omtrent de vaststelling van het plan, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid een groter gewicht heeft kunnen toekennen aan de belangen die zijn gemeoid met de realisering van het plan dan aan het belang van [appellant sub 3a] en [appellant sub 3b] om hun huidige uitzicht en omgeving te behouden.

Het betoog faalt.

Financiële uitvoerbaarheid

6. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat de financiële uitvoerbaarheid ten aanzien van de Noordelijke Vaarverbinding van het plan niet inzichtelijk is gemaakt doordat ieder inzicht in de onderscheidene kostencomponenten ontbreekt. [appellant sub 2] voert aan dat niet duidelijk is welk bedrag de toegezegde subsidies omvatten en in hoeverre aan deze subsidies termijnen zijn gekoppeld. Volgens [appellant sub 1] is onduidelijk hoe de kosten worden verdeeld en of de desbetreffende gelden daadwerkelijk zijn gereserveerd, gelet op het feit dat de subsidie alleen een toezegging betreft. [appellant sub 1] betoogt voorts dat de raad heeft miskend dat de financiering van de vaarverbinding mede afhankelijk is van het project Blauwe Stad en onvoldoende rekening heeft gehouden met de economische crisis.

6.1. De raad stelt dat in de plantoelichting de financiële uitvoerbaarheid is beschreven. Volgens hem is in zoverre voldaan aan de eisen van de Wro. De raad ziet geen reden om te twijfelen aan de financiële uitvoerbaarheid van de vaarverbinding. De raad verwijst in dit verband naar het besluit van de raad van de gemeente Scheemda van 27 mei 2009 en de subsidiebeschikking van het Samenwerkingsverband Noord-Nederland. De

raad heeft uiteengezet dat de gemeente de verantwoordelijkheid draagt voor het realiseren van de vaarverbinding en dat voornoemde subsidiebeschikking definitief is. De raad stelt voorts dat er geen financieringsrelatie bestaat met het project Blauwe Stad.

6.2. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 15 februari 2012, zaak nr. 201008192/1/T1/R1, kan in het kader van een beroep tegen een bestemmingsplan een betoog dat ziet op de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder ook de financieel-economische 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.

In de plantoelichting staat dat uit het Ecorys rapport blijkt, dat de kosten voor het aanleggen van de vaarverbinding zijn geraamd op ongeveer 10 miljoen euro. In het Ecorys rapport is een overzicht gegeven van de kosten en in de plantoelichting staat vermeld hoe de kosten worden gedekt. De kosten worden gedragen door de gemeente Oldambt, het Waterschap Hunze en Aa's, de provincie Groningen en door subsidies. De kosten voor de realisatie van de vaarverbinding worden gedeeltelijk gedekt door de door het Samenwerkingsverband Noord-Nederland toegezegde OP/EFRO-subsidie en rijkscofinanciering. De overige kosten zullen tussen de provincie Groningen (robuuste verbindingzone), gemeente Oldambt (vaarweg) en het Waterschap Hunze en Aa's (oeveren en kaden) worden verdeeld naar rato van belang, aldus de plantoelichting.

In bijlage 3 van de subsidiebeschikking van het Samenwerkingsverband Noord-Nederland van 9 april 2010 staat de financieringsopzet van de Noordelijke Vaarverbinding. Hierin is de verdeling van de kosten weergegeven tussen de provincie Groningen, de gemeente Scheemda, het Waterschap Hunze en Aa's en de subsidie/rijkscofinanciering. De raad heeft ter zitting toegelicht dat voornoemde beschikking van 9 april 2010 een wijziging van de eerder afgegeven subsidiebeschikking betreft op basis waarvan het zeker is dat de subsidie daadwerkelijk zal worden verstrekt. [appellant sub 1] heeft naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat de raad niet heeft mogen uitgaan van de toekenning van voornoemde subsidie.

Voorts blijkt uit het raadsbesluit van 27 mei 2009 dat de raad van de gemeente Scheemda, waarvan de gemeente Oldambt de rechtsopvolger is, gelden heeft gereserveerd voor de realisatie van de Noordelijke Vaarverbinding. In hetgeen [appellant sub 1] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat van voornoemde reservering mag worden uitgegaan.

6.3. Naar het oordeel van de Afdeling biedt de plantoelichting en de nadere toelichting ter zitting door de raad in samenhang bezien met het Ecorys rapport voldoende inzicht in de financiële uitvoerbaarheid van het plan. Gelet hierop heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat voldoende inzichtelijk is hoe de Noordelijke Vaarverbinding zal worden gefinancierd en hoe de kosten zullen worden verdeeld. Gelet hierop en hetgeen in 6.2 is overwogen ziet de Afdeling in hetgeen [appellant sub 2] en [appellant sub 1] betogen geen aanleiding voor het oordeel dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan niet kan worden uitgevoerd binnen de planperiode.

De betogen falen.

Alternatieven

7. [appellant sub 3a] en [appellant sub 3b] betogen dat de raad ten onrechte voorbij is gegaan aan de alternatieve route voor het tracé van de vaarverbinding, namelijk het Midwolderbostracé. Volgens [appellant sub 3a] en [appellant sub 3b] leidt voornoemd tracé niet tot aantasting van de belangen van omwonenden, is het tracé goedkoper en blijft het authentieke karakter van het Groningse landschap behouden. Volgens [appellant sub 1] zijn er goedkopere alternatieven voorhanden en is onduidelijk waarom nu juist voor dit tracé is gekozen en niet voor een andere variant.

7.1. De raad stelt dat verschillende onderzoeken zijn verricht naar een tracé voor de Noordelijke Vaarverbinding, waarbij twee tracés overbleven: één aan de westzijde van het meer door het Midwolder Bos en één aan de noordzijde vanaf de zogenaamde haven van Midwolda. Vanuit het perspectief van beleving en kwaliteit van de route alsmede vanuit kansrijke perspectieven voor de verdere integrale gebiedsontwikkeling is de keus gemaakt voor het tracé vanaf de haven, het zogeheten Oudlandsewegtracé, aldus de raad. De raad verwijst voorts naar het besluit van provinciale

staten van Groningen van 23 september 2009 waarbij is gekozen voor het Oudlandsewegtracé. Bovendien is het tracé door het Midwolder Bos volgens de raad per saldo duurder.

7.2. De Afdeling overweegt dat de raad bij de keuze van de bestemming een afweging dient te maken van alle belangen die zijn betrokken bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsvrijheid. De voor- en nadelen van alternatieven dienen in die afweging te worden meegenomen. De raad heeft ter zitting toegelicht dat in 2008 is gekozen voor het onderhavige tracé waarbij de voor- en nadelen van het Midwolderbostracé en het nu voorliggende Oudlandsewegtracé zijn afgewogen. Daarbij heeft de raad afgewogen dat het Oudlandsewegtracé minder kosten met zich brengt, meer draagvlak heeft en de infrastructuur van de bestaande jachthaven kan worden benut waardoor het dorp Nieuwolda een economische impuls krijgt. Voorts heeft de raad betrokken dat het Midwolderbostracé de Ecologische Hoofdstructuur zou doorsnijden en de afstand tot de bestaande voorzieningen groter zou zijn.

Gelet op het voorgaande heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling de voor- en nadelen van beide tracés bij de afweging van de belangen betrokken en hierbij in redelijkheid de voorkeur kunnen geven aan het Oudlandsewegtracé.

De betogen falen.

Bruggen

8. [appellant sub 1] betoogt dat het plan ten onrechte geen inzicht biedt in de situering en het aantal van de aan te leggen bruggen waardoor onduidelijkheid bestaat ten aanzien van de bereikbaarheid van zijn percelen.

8.1. Ingevolge artikel 5, lid 5.1, onder b, van de planregels, zijn de voor "Verkeer" aangewezen gronden bestemd voor bruggen en kunstwerken. Ingevolge artikel 6, lid 6.1, onder c, zijn de voor "Water" aangewezen gronden bestemd voor bruggen, dammen en andere kunstwerken.

8.2. De raad heeft ter zitting toegelicht dat in ieder geval twee bruggen zullen worden gerealiseerd om de doorgaande verkeersroutes veilig te stellen. Ten behoeve hiervan is de bestemming "Verkeer" toegekend binnen de vaarverbinding. Daarnaast is in het plan enige flexibiliteit ingebouwd om in overleg met de ter plaatse aanwezige agrariërs met behulp van een derde brug de kavels aan de overzijde van vaarverbinding bereikbaar te maken.

Niet in geschil is dat het plan het mogelijk maakt om bruggen te realiseren ten behoeve van de ontsluiting van de percelen van [appellant sub 1]. Gelet hierop en de toelichting van de raad ter zitting, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad bij de vaststelling van het plan onvoldoende rekening heeft gehouden met de belangen van [appellant sub 1] ten aanzien van de bereikbaarheid van zijn gronden. De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat door de raad rekening is gehouden met eventuele omrij schade en de raad hieraan in redelijkheid geen doorslaggevend gewicht behoeft toe te kennen. Het betoog faalt.

Steigers

9. [appellant sub 1] vreest voor ernstige overlast in de vorm van geluidhinder en rondslingerend afval als gevolg van de aanleg van boten door passanten, doordat het aantal steigers in de planregels niet is gelimiteerd en deze overal kunnen worden aangelegd.

9.1. Ingevolge artikel 6, lid 6.1, onder e, zijn de voor "Water" aangewezen gronden bestemd voor waterstaatkundige werken in de vorm van steigers.

9.2. De raad heeft ter zitting verklaard niet langs de gehele vaarverbinding steigers aan te willen leggen, maar dat hij het wel nodig acht om flexibiliteit in te bouwen om te bekijken waar deze nodig zijn voor het aanleggen van vaartuigen door passanten. De raad heeft voorts toegelicht dat steigers alleen op de kade worden aangelegd aan de zuidzijde van de vaarverbinding en dat de gemeente eigenaar van de gronden wordt waar de steigers zullen worden gerealiseerd.

De Afdeling ziet in hetgeen [appellant sub 1] heeft aangevoerd, mede gelet op de verklaring van de raad ter zitting als grondeigenaar, geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid een groter gewicht heeft kunnen toekennen aan het inbouwen van enige flexibiliteit ten aanzien van de realisatie van de steigers dan aan de vrees van [appellant sub 1] voor overlast als gevolg van het verwezenlijken van de desbetreffende steigers. Het betoog faalt.

Verkeer en geluid

10. [appellant sub 3a] en [appellant sub 3b] vrezen voor een toename van de verkeersdruk en geluidsoverlast als gevolg van de verbreding van de Oudlandseweg.

[appellant sub 1] betoogt dat - samengevat weergegeven - onvoldoende onderzoek is verricht naar de geluidbelasting als gevolg van het plan. Volgens

[appellant sub 1] had de eventuele cumulatie met andere geluidbronnen zoals het geluid als gevolg van het scheepvaartverkeer volgens de Wet tot Wijziging van de Wet pleziervaartuigen (hierna: de Wet pleziervaartuigen) betrokken moeten worden.

10.1. De raad stelt zich op het standpunt dat niet behoeft te worden gevreesd voor onaanvaardbare geluidhinder ter plaatse van de woningen langs de Oudlandseweg en de vaarverbinding en dat een goed woon- en leefklimaat ter plaatse kan worden gewaarborgd. Daartoe voert de raad aan dat weliswaar overdag meer doorgaand verkeer zal rijden als gevolg van de verbreding van de Oudlandseweg, maar dat door het aanpassen van de maximumsnelheid op de desbetreffende weg van 80 km/uur naar 60 km/uur, de geluidbelasting ter plaatse met 3,2 dB zal afnemen.

De raad stelt voorts dat hoewel voor scheepslawaai in Nederland geen grenswaarden gelden, de geluidemissie van binnenvaartschepen in relatie met de afstand van geluidgevoelige objecten tot de vaarverbinding is bekeken. Hieruit blijkt volgens de raad dat geen sprake zal zijn van onaanvaardbare toename van geluidhinder als gevolg van de vaarverbinding.

10.2. Door WNP Raadgevende ingenieurs is een berekening gemaakt van de geluidbelasting van het verkeer op de Oudlandseweg op basis van de verwachte toename. Als basis is hiervoor het rapport van Royal Haskoning 'Verkenning opwaardering Oudlandseweg' van 28 november 2007 gebruikt. Uit voornoemde berekening blijkt dat de te verwachten toename van de verkeersintensiteit over de periode 2000 tot 2020 ongeveer 17% bedraagt. Echter, onder meer door aanpassing van de maximum rijsnelheid op de Oudlandseweg van 80 km/uur naar 60 km/uur, zal de geluidbelasting op de omgeving vanwege de Oudlandseweg afnemen met ten minste 3,2 dB. De raad heeft ter zitting toegelicht dat reeds een verkeersbesluit is genomen om de maximale rijsnelheid op de Oudlandseweg tot 60 km/h terug te brengen.

[appellant sub 1] en [appellant sub 3a] en [appellant sub 3b] hebben niet aannemelijk gemaakt dat de door WNP Raadgevende ingenieurs gemaakte berekening zodanige gebreken dan wel leemten in kennis bevat dat de raad niet in redelijkheid hiervan heeft mogen uitgaan. Gelet op de, door [appellant sub 3a] en [appellant sub 3b] en [appellant sub 1] niet bestreden, berekende afname van de geluidbelasting heeft de raad zich naar het

oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan niet zal leiden tot onaanvaardbare geluidhinder als gevolg van de verbreding van de Oudlandseweg.

De betogen falen.

10.3. Ten aanzien van het betoog van [appellant sub 1] dat het geluid als gevolg van het scheepvaartverkeer had moeten worden betrokken, overweegt de Afdeling als volgt. De Wet pleziervaartuigen voorziet in uitlaat- en geluidemissienormen voor pleziervaartuigen en uitbreiding van de werkingsfeer van die wet tot voortstuwingsmotoren van pleziervaartuigen en waterscooters. Het gaat derhalve om technische eisen waar de motoren van pleziervaartuigen aan moeten voldoen. In de plantoelichting is ervan uit gegaan dat gezien het feit dat het gaat om een recreatieve vaarverbinding en er geen geluidgevoelige objecten binnen 25 meter afstand van de vaarverbinding zijn gesitueerd, de geluidbelasting als gevolg van het realiseren van de vaarverbinding verantwoord kan worden geacht.

[appellant sub 1] heeft niet aannemelijk gemaakt dat, nu er geen geluidgevoelige objecten binnen 25 m van de vaarverbinding zijn gesitueerd en het met name gaat om rustig voorbijvarende kleine boten, toch moet worden gevreesd voor een onaanvaardbare toename van de geluidbelasting als gevolg van de voorziene ontwikkelingen in het plan.

Het betoog faalt.

Dwarsprofielen

11. [appellant sub 1] betoogt dat door het niet opnemen van dwarsprofielen voor de aansluiting van de Gereweg op de Oudlandseweg, het plan onvoldoende concreet is en daarmee in strijd met de rechtszekerheid.

11.1. De raad stelt dat de wijzigingsbevoegdheid een voldoende kader biedt voor de aansluiting van de Gereweg op de Oudlandseweg.

11.2. Ingevolge artikel 3.3.1, eerste lid, onder b, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro), geeft, voor zover de uitvoering van de Wet geluidhinder zulks vereist, het bestemmingsplan aan:

b. de functie van de voornaamste wegen, alsmede het dwarsprofiel of het aantal rijstroken daarvan dan wel de as van de weg waarmee gerekend is, bedoeld in artikel 74 van de Wet geluidhinder.

Ingevolge artikel 3, lid 3.5, onder b, van de planregels kan het bevoegd gezag het plan wijzigen door:

b. ter plaatse van de aanduiding "wro-wijzigingsgebied 2" de bestemming te wijzigen in de bestemming "Verkeer", met dien verstande dat:

- de verkeerssituatie in de omgeving daartoe noodzaak;

- wordt voldaan aan het gestelde in de relevante dubbelbestemmingen.

Ingevolge artikel 5, lid 5.1, onder a en d, zijn de voor "Verkeer" aangewezen gronden bestemd voor:

a. wegen, straten en hierbij behorende bermen. met dien verstande dat:

d. van de in de bestemming begrepen wegen het aantal rijstroken ten hoogste twee mag bedragen, dan wel het bestaande aantal indien dit meer is.

11.3. De in artikel 3.5, onder b, van de planregels opgenomen wijzigingsbevoegdheid is opgenomen om de bestemming "Agrarisch" ter plaatse van de aanduiding "wro-wijzigingsgebied 2" te kunnen wijzigen in de bestemming "Verkeer". In de plan-toelichting staat dat deze wijzigingsbevoegdheid is opgenomen om de Oudlandseweg door te trekken en aan te sluiten op de Gereweg.

Nu het plan overeenkomstig artikel 3.3.1, eerste lid, onder b, van het Bro het aantal rijstroken aangeeft dat de weg ten hoogste mag bedragen, bestaat naar het oordeel van de Afdeling dan ook geen verplichting om dwarsprofielen op te nemen in het plan.

Het betoog faalt.

Overige beroepsgronden [appellant sub 1]

12. Voor zover [appellant sub 1] zich in het beroepschrift beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van de zienswijze, overweegt de Afdeling als volgt. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op de zienswijze. [appellant sub 1] heeft in het beroepschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

Conclusie plandelen Noordelijke Vaarverbinding en Oudlandseweg

13. In hetgeen [appellant sub 1], [appellant sub 3a] en [appellant sub 3b] en [appellant sub 2] hebben aangevoerd met betrekking tot de plandelen die voorzien in de aanleg van de Noordelijke Vaarverbinding en de verbreding van de Oudlandseweg ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

De beroepen zijn ongegrond.

De wijzigingsbevoegdheid "wro-zone-wijzigingsgebied 1"

14. [appellant sub 2] betoogt dat ten onrechte een wijzigingsbevoegdheid is opgenomen ten behoeve van de realisatie van de robuuste verbindingzone, nu een garantie ten aanzien van de financiële uitvoerbaarheid hiervoor ontbreekt. Volgens [appellant sub 2] heeft de raad ten onrechte niet gezien in hoeverre hetgeen met de wijzigingsbevoegdheid mogelijk wordt gemaakt ook daadwerkelijk kan worden verwezenlijkt.

14.1. De raad stelt dat het ten tijde van de vaststelling van het plan onduidelijk was of de robuuste verbindingzone als onderdeel van de Ecologische Hoofdstructuur daadwerkelijk zou worden gerealiseerd. Voor het geval dat het rijk het standpunt inneemt dat voornoemde verbindingzone dient te worden verwezenlijkt, is de wijzigingsbevoegdheid in het plan opgenomen, aldus de raad. De bedoelde wijzigingsbevoegdheid is neergelegd in artikel 3.5 onder a van de planregels. De bevoegdheid strekt ertoe het bevoegd gezag de bevoegdheid te verschaffen het plan te wijzigen door ter plaatse van de aanduiding 'wro-zone-wijzigingsgebied 1' de bestemming te wijzigen in de bestemming 'Natuur' en/of 'Water', met dien verstande dat wordt voldaan aan het gestelde in de relevante dubbelbestemmingen.

14.2. In het Ecorys rapport staat dat ongeveer 21,7 miljoen euro benodigd is voor de realisatie van de robuuste verbindingzone. In de plantoelichting wordt niet ingegaan op de financiële uitvoerbaarheid van de wijzigingsbevoegdheid. De raad heeft ter zitting toegelicht dat geen zicht bestaat op dekking van voornoemd bedrag.

Gelet op het voorgaande slaagt de beroepsgrond van [appellant sub 2] dat geen inzicht is geboden in de financiële uitvoerbaarheid van het desbetreffende plandeel. De Afdeling ziet dan ook aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. Het beroep van [appellant sub 2] is in zoverre gegrond. Het bestreden besluit dient, voor zover daarbij de aanduiding "wro-zone-wijzigingsgebied 1" is vastgesteld en voor zover het betreft de wijzigingsbevoegdheid van artikel 3.5, onder a, van de planregels, wegens strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht te worden vernietigd.

De overige beroepsgronden gericht tegen de wijzigingsbevoegdheid behoeven gelet op het voorgaande geen bespreking.

Proceskosten

15. De raad dient ten aanzien van [appellant sub 2] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Ten aanzien van [appellant sub 1] en [appellant sub 3a] en [appellant sub 3b] bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 2] gedeeltelijk gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Oldambt van 25 mei 2011, voor zover daarbij de aanduiding "wro-zone-wijzigingsgebied 1" is vastgesteld en voor zover het betreft de wijzigingsbevoegdheid van artikel 3.5, onder a, van de planregels;

III. verklaart de beroepen van [appellant sub 1] en [appellant sub 3a] en [appellant sub 3b] en het beroep van [appellant sub 2] voor het overige ongegrond;
(red.)

NOOT

Vaak wordt gezocht naar mogelijkheden om de omvang van een plan of project in te perken zodat geen m.e.r. hoeft te worden gedaan. Als zogenoemde drempelwaarden namelijk niet worden overschreden, dan hoeft geen m.e.r. (C-drempelwaarde) of geen formele m.e.r.-beoordeling (D-drempelwaarde) te worden gedaan. In dit geval wordt gewezen op de technische onmogelijkheid om een drempelwaarde te overschrijden. Een eerder voorbeeld hiervan is de uitspraak over de WKK-installatie te Heerenveen (ABRvS 11 mei 2011, 201002669/1/M1). In die zaak heeft de Afdeling aangegeven dat voor de vraag of een m.e.r.-beoordeling moet worden gedaan de capaciteit die met de installatie maximaal kan worden gerealiseerd bepalend is. Daarbij moet worden uitgegaan van de technische mogelijkheden en beperkingen van de installatie zoals die uit de aanvraag volgen (zie bijvoorbeeld ook ABRvS 10 november 2010, nr.

200910067). De WKK-installatie ging uit van een maximale droge stofbelasting van 3,7 kg/m³/dag. Onbetwist was dat bij een hogere droge stofbelasting de capaciteit wordt verhoogd. Bij een belasting van 3,8 kg/m³/dag werd de aangevraagde capaciteit boven de 100 ton per dag overschreden. Omdat niet was gewaarborgd dat de verwerkingscapaciteit van de inrichting onder de drempelwaarde blijft, bestond een m.e.r.-beoordelingsplicht.

De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelt in de onderhavige uitspraak dat als het technisch niet mogelijk is voor schepen van een bepaalde omvang om de vaarweg te bevaren, dit gegeven planologisch niet hoeft te worden uitgesloten. Maar zoals de uitspraak over de WKK-installatie wel aangeeft, moet er niet te snel van worden uitgegaan dat de drempelwaarde met betrekking tot de capaciteit feitelijk niet kan worden overschreden.

Waar de uitspraak geheel aan voorbij gaat is het volgende. Sinds de Hof-veroordeling (HvJ 15 oktober 2009, C-255/08, Commissie tegen Nederland, «JM» 2010/23, m. nt. Van Velsen) en vervolgens de wijziging van artikel 2, vijfde lid, van het Besluit m.e.r. per 1 april 2011 (*Stb.* 2011, 102) geldt dat elke m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteit (van Europese oorsprong), ongeacht de omvang, relevant is. Onder de D-drempelwaarde moet namelijk in een vormvrije m.e.r.-beoordeling worden gekeken of, gelet op de criteria van bijlage III van de M.e.r.-richtlijn, toch een MER moet worden gemaakt.

Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak hoefde in dit geval geen m.e.r.-beoordeling te worden gedaan, omdat de D-drempelwaarde niet wordt overschreden. De aanleg of wijziging van een waterweg is echter een project dat is opgenomen in bijlage II van de M.e.r.-richtlijn (categorie 10,f en 13). Dat betekent dat het niet voldoende is om uitsluitend te beoordelen of de capaciteit boven de drempelwaarde komt. Ook had moeten worden gekeken of onder de drempelwaarde, gelet op andere factoren van bijlage III van de M.e.r.-richtlijn (zoals de ligging van het project of de kenmerken van het effect), toch een MER had moeten worden gemaakt. Dat de Afdeling hier opvallenderwijs aan voorbij gaat, kan liggen aan de beperkte beroepsgrond van appellant. Immers, appellant verbindt de grond ten aanzien van m.e.r.-beoordeling aan de mogelijkheid dat de vaarweg kan worden bevaren door schepen

met een laadvermogen van 900 ton of meer. Maar juist vanwege de bovengenoemde Hofveroordeling en daaropvolgende reparatie had het naar mijn idee in de rede gelegen om de beroepsgrond niet te beperkt te interpreteren.

G.A.J.M. Hoevenaars