

Milieueffectrapportage

140

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

16 september 2015, nr. 201409243/1/R6,
ECLI:NL:RVS:2015:2926

(mr. Van Ettekoven, mr. Pans, mr. Van Heijningen)

Noot S.M. van Velsen

Milieueffectrapportage. Projectplan. Commissie Elverding. Elverding. Alternatieven. Alternatieveselectie. Alternatieventrechtering. Sluiskolk. Sluis.

[Wm art. 7.7, 7.23; Chw art. 1.11; Wro art. 3.30]

Ten behoeve van onder meer de bouw van een tweede sluiskolk te Eefde is op 20 mei 2014 een projectplan op grond van de Waterwet vastgesteld door de minister van Infrastructuur en Milieu. Voorts betreft het besluit het uitbreiden van voorhavens, wacht- en opstelplaatsen voor beroepsvaart en recreatievaart. De capaciteitsuitbreiding past voor een groot deel binnen het geldende plan "Buitengebied Lochem 2010." Voor het realiseren van een tweede sluiskolk is het noodzakelijk de primaire waterkering langs de noordoever te verleggen en een aantal woningen ten noorden van de bestaande sluis te slopen. Het slopen van deze woningen en het verleggen van de primaire waterkering passen niet in het geldende plan. Daarom is op 22 december 2014 het bestemmingsplan "Sluis Eefde" door de gemeenteraad van Lochem vastgesteld. Het bestemmingsplan maakt de bouw van een tweede sluiskolk en kleinschalige recreatie nabij de sluis mogelijk. Bij de voorbereiding van de bestreden besluiten is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. Voor het bestemmingsplan diende een milieueffectrapport voor plannen te worden gemaakt. Voor het projectplan op grond

van de Waterwet diende een m.e.r.-beoordeling voor besluiten te worden gemaakt. Het MER is in casu opgesteld met betrekking tot zowel een plan als een besluit.

De in beroep bestreden besluiten zijn gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt met toepassing van artikel 3.30, eerste lid, onder b, van de Wet ruimtelijke ordening. Op grond van artikel 1.1, eerste lid, aanhef en onder a, gelezen in samenhang met categorie 7.3 van bijlage 1, van de Crisis- en herstelwet (hierna: de Chw) is op een projectplan in de zin van artikel 5.4, eerste lid, van de Waterwet, de Chw van toepassing.

Appellanten keren zich allen nadrukkelijk tegen de locatiekeuze van de nieuwe sluis. Zij voeren onder meer aan dat de voorbereiding niet zorgvuldig is geweest en dat het MER niet voldoet.

Ten aanzien van de zogenoemde Elverding-procedure en het bieden van inspraak, overweegt de Afdeling bestuursrechtspraak dat deze geen deel uitmaken van de in de Waterwet geregelde procedure voor een projectplan en evenmin van de in de Wet ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening geregelde procedure voor een bestemmingsplan.

Ten aanzien van de m.e.r. concludeert de Afdeling dat voor zover het gecombineerde milieueffectrapport een milieueffectrapport voor besluiten is, uit artikel 1.11 van de Chw volgt dat daarop niet artikel 7.23, eerste lid, aanhef en onder b, van toepassing is. Nu wel onderzoek naar alternatieven is verricht, is op het milieueffectrapport in zoverre artikel 1.11, tweede lid, van de Chw van toepassing. Voor zover het MER een MER voor plannen is, is artikel 7.7, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wm van toepassing. De Afdeling hecht hierbij waarde aan het advies van de Commissie voor de m.e.r.

Ook overweegt de Afdeling dat de minister na afweging van alle betrokken belangen, gelet op de beperkte verschillen van beide alternatieven in milieu- en omgevingseffecten en het grote verschil in kosten, in het projectplan welbewust heeft gekozen voor de Noord variant. Er zijn geen aanknopingspunten te vinden voor het oordeel dat de minister dit niet in redelijkheid heeft kunnen doen. Ook de gemeenteraad mocht een dergelijke keuze maken. Voorop staat, zo overweegt de Afdeling, dat de raad bij de keuze van een bestemming een afweging dient te maken van alle belangen die betrokken zijn 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 m.e.r.-gerelateerde beroepsgronden worden ongegrond verklaard. Aangezien de gemeenteraad de effecten vanwege verkeer over de nieuwe brug op de verkeersveiligheid, de luchtkwaliteit en de geluidhinder niet inzichtelijk heeft gemaakt en evenmin de verkeersveiligheid van de aansluiting van de brug op de Kapperallee, de gevolgen van een hogere brug, dan wel de gevolgen van een mogelijke ophaalbrug voor hulpdiensten en het verkeer, inzichtelijk heeft gemaakt, is het bestemmingsplan in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb vastgesteld. De Afdeling doet een tussenuitspraak en stelt de gemeenteraad in de gelegenheid om dit gebrek te herstellen.

Uitspraak onderscheidenlijk tussenuitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1] en anderen, allen wonend te Eefde, gemeente Lochem, (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 1]),
 2. [appellant sub 2], wonend te Eefde, gemeente Lochem,
 3. [appellante sub 3A] en [appellante sub 3B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellante sub 3]), wonend te Eefde, gemeente Lochem,
 4. [appellant sub 4A] en [appellante sub 4B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 4]), wonend te Eefde, gemeente Lochem,
- en
1. de raad van de gemeente Lochem,
 2. de minister van Infrastructuur en Milieu, verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 22 september 2014, kenmerk 2013-00860, heeft de raad het bestemmingsplan "Sluis Eefde" vastgesteld.

Bij besluit van 20 mei 2014 heeft de minister van Infrastructuur en Milieu het projectplan Waterwet Waterstaatswerk, met nummer RWS 2014/23578, vastgesteld.

Bij besluit van 10 juni 2013 heeft de raad besloten voornoemde besluiten gecoördineerd voor te bereiden en bekend te maken, zoals bedoeld in artikel 3.30 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro).

[appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellante sub 3], en [appellant sub 4] hebben beroep ingesteld. (...)

Overwegingen

Algemeen

1. Het projectplan beschrijft de capaciteitsuitbreiding van de sluis in Eefde. Dit betreft onder meer de bouw van een tweede sluisolk die geschikt is voor klasse Va schepen met een afmeting van 125 m bij 12,5 m met een aflaaddiepte van 3,5 m. De nieuwe sluisolk komt aan de noordzijde van de bestaande kolk. Voorts betreft dit het uitbreiden van voorhavens, wacht- en opstelplaatsen voor beroepsvaart en recreatievaart, zowel aan de noordzijde als aan de zuidzijde van het kanaal. Het bestemmingsplan maakt de bouw van een tweede sluisolk en kleinschalige recreatie nabij de sluis mogelijk. De capaciteitsuitbreiding past voor een groot deel binnen het geldende plan "Buitengebied Lochem 2010". Voor het realiseren van een tweede sluisolk is het noodzakelijk de primaire waterkering langs de noordoever te verleggen en een aantal woningen ten noorden van de bestaande sluis te slopen. Het slopen van deze woningen en het verleggen van de primaire waterkering passen niet in het geldende plan. Daarom is het bestemmingsplan "Sluis Eefde" vastgesteld.

2. [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellante sub 3], en [appellant sub 4] wonen in Eefde. [appellante sub 3] en [appellant sub 1] wonen in de nabijheid van het plangebied. [appellant sub 2] en [appellant sub 4] wonen in het betreffende plangebied en hun woningen dienen te worden gesloopt om de bouw van een nieuwe sluis mogelijk te maken. Zij keren zich allen nadrukkelijk tegen de locatiekeuze van de nieuwe sluis.

3. De bestreden besluiten zijn gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt met toepassing van artikel 3.30, eerste lid, onder b, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). De besluiten zijn op 5 november 2014 bekend gemaakt.

Ingevolge artikel 8:6, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), gelezen in samenhang met artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb, is de Afdeling in eerste en enige aanleg bevoegd te oordelen over geschillen waarop artikel 3.30, eerste lid, onder b, van toepassing is.

4. Ingevolge artikel 1.1, eerste lid, aanhef en onder a, gelezen in samenhang met categorie 7.3 van bijlage 1, van de Crisis- en herstelwet (hierna: de Chw) is op een projectplan in de zin van artikel 5.4, eerste lid, van de Waterwet, de Chw van toepassing.

Procedurele aspecten

(...)

9. [appellant sub 1] en [appellant sub 4] stellen dat de procedure in het voortraject voor wat betreft de keuze van de minister voor de voorkeursvariant niet goed is gevolgd, omdat zij daarbij te weinig inspraak hebben gehad. [appellant sub 1], [appellante sub 3] en [appellant sub 4] stellen in dat verband dat de zogenoemde Elverding procedure niet goed is gevolgd. Volgens [appellant sub 1] is ten onrechte geen planstudie aan de voorkeursbeslissing van de minister ten grondslag gelegd. Volgens [appellant sub 4] heeft geen trechtering plaatsgevonden bij aanvang van het project; evenmin is het draagvlak van de bewoners onderzocht.

9.1. De minister stelt zich op het standpunt dat de adviezen van de commissie Elverding, van april 2008, zijn gevolgd. Op grond van deze adviezen verschuift het zwaartepunt van een project van de planuitwerkingsfase naar de verkenningsfase. Dit houdt in dat al in de verkenningsfase een trechtering van de verschillende varianten plaatsvindt. Tijdens de verkenningsfase zijn overeenkomstig de Code Publieksparticipatie omgevingspartijen betrokken. Voorts zijn middelen ingezet als klankbordgroep-bijeenkomsten, informatieavonden, keukentafelgesprekken en schriftelijke communicatie met omwonenden. Deze verkenningsfase is afgesloten met een voorkeursbesluit van de minister.

9.2. De Afdeling overweegt dat de zogenoemde Elverding-procedure en het bieden van inspraak geen deel uitmaken van de in de Waterwet geregelde procedure voor een projectplan en evenmin van de in de Wet ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening geregelde procedure voor een bestemmingsplan. Dat volgens [appellant sub 1] en [appellant sub 4] vooraf onvoldoende inspraak is geboden of overleg is gevoerd over de keuze van de voorkeursvariant, dan wel dat de Elverding-procedure niet goed is gevolgd kan als zodanig geen gevolgen hebben voor de rechtmatigheid van de totstandkoming van het projectplan en het bestemmingsplan.

(...)

11. [appellante sub 3] stelt dat een aantal rapporten met betrekking tot de locatieafweging niet met de vastgestelde plannen ter inzage is gelegd. Hij wijst daarbij op een locatiestudie, de "locatieafweging extra sluiskolk Eefde, Verruiming Twentekanaalen fase 2 - capaciteitsuitbreiding Sluis Eefde", van 13 april 2011, de onderbouwing van het voorkeursalternatief, de Verruiming Twentekana-

len fase 2 - capaciteitsuitbreiding Sluis Eefde, Definitief, van 25 mei 2011, een aanvullende analyse vergelijking Noord met Midden-Noord en het definitieve rapport van juli 2012 met betrekking tot cultuurhistorie. Hij voert aan dat hij hierdoor onvoldoende relatie kon leggen tussen het concept rapport cultuurhistorie en de analyse van monumentale waarden in het aanvullende milieueffectrapport.

11.1. Deze beroepsgrond heeft betrekking op een mogelijke onregelmatigheid van na de datum van het bestreden besluit en kan reeds om die reden de rechtmatigheid van het besluit niet aantasten. Deze mogelijke onregelmatigheid kan geen grond vormen voor de vernietiging van het bestreden besluit.

Milieueffectrapportage

12. Bij de voorbereiding van de bestreden besluiten is een milieueffectrapport opgesteld. Voor het bestemmingsplan diende een milieueffectrapport voor plannen te worden gemaakt. Voor het projectplan op grond van de Waterwet diende een m.e.r.-beoordeling voor besluiten te worden gemaakt. Het milieueffectrapport is daarmee opgesteld met betrekking tot zowel een plan als een besluit.

13. Ingevolge artikel 7.7, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer dient een milieueffectrapport dat betrekking heeft op een plan en beschrijving van de voorgenomen activiteit, alsmede van de alternatieven daarvoor, die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen, en de motivering van de keuze voor de in beschouwing genomen alternatieven te bevatten. Ingevolge artikel 7.23, eerste lid, aanhef en onder b, dient een milieueffectrapport dat betrekking heeft op een besluit en beschrijving van de voorgenomen activiteit en van de wijze waarop zij zal worden uitgevoerd, alsmede van de alternatieven daarvoor, die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen, en de motivering van de keuze voor de in beschouwing genomen alternatieven te bevatten.

14. Ingevolge artikel 1.11, eerste lid, van de Chw is, indien op grond van artikel 7.2 van de Wet milieubeheer een milieueffectrapport wordt opgesteld ten behoeve van een besluit:

a. artikel 7.23 van die wet voor zover dat regels stelt over alternatieven voor de voorgenomen activiteit, niet van toepassing;

b. artikel 7.32, vijfde lid, van die wet niet van toepassing.

Ingevolge het tweede lid bevat het milieueffectrapport een schets van de voornaamste alternatieven die zijn onderzocht en van de mogelijke gevolgen voor het milieu daarvan, met een motivering van de keuze voor de in beschouwing genomen alternatieven, indien door degene die de betreffende activiteit wil ondernemen, ten behoeve van de voorbereiding van het besluit waarvoor op grond van artikel 7.2 van de Wet milieubeheer een milieueffectrapport wordt gemaakt, onderzoek is verricht naar de gevolgen voor het milieu die alternatieven van de voorgenoemde activiteit kunnen hebben.

15. Voor zover het gecombineerde milieueffectrapport een milieueffectrapport voor besluiten is, volgt uit artikel 1.11 van de Chw dat daarop niet artikel 7.23, eerste lid, aanhef en onder b, van toepassing is. Nu wel onderzoek naar alternatieven is verricht, is op het milieueffectrapport in zoverre artikel 1.11, tweede lid, van de Chw van toepassing. Voor zover het milieueffectrapport een milieueffectrapport voor plannen is, is artikel 7.7, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer van toepassing.

16. [appellant sub 1] en [appellant sub 4] stellen dat in het milieueffectrapport van een onjuist aantal incidenten is uitgegaan. Zij wijzen daarbij op het verschil tussen de gegevens in het milieueffectrapport en de verleende ontheffing van de Flora en faunawet.

[appellante sub 3] stelt dat het milieueffectrapport niet aan de bestreden besluiten ten grondslag had mogen worden gelegd, omdat essentiële informatie ontbreekt en het rapport op ondeugdelijk onderzoek en een onjuiste waardering van effecten is gebaseerd. Hij voert in dat kader aan dat in het milieueffectrapport ten onrechte de hinder tijdens de uitvoeringswerkzaamheden als gevolg van het bouwverkeer niet is onderzocht. Volgens hem hadden de effecten van het bouwverkeer op de geluidhinder, de verkeersveiligheid en de luchtkwaliteit moeten worden onderzocht.

[appellante sub 3] wijst er in dat verband op dat de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: de Commissie) op deze punten kritiek naar voren heeft gebracht. Door deze tekortkomingen biedt het milieueffectrapport niet de juiste informatie voor de beoordeling van de milieueffecten van het project en het vergelijken van de alternatieven Noord en Midden-Noord, aldus [appellante sub 3].

16.1. Verweerders stellen zich op het standpunt dat naar aanleiding van het advies van de Commissie in de aanvulling op het milieueffectrapport aandacht is besteed aan de effecten gedurende de aanlegfase. Voor beide alternatieven is een inschatting gemaakt van de effecten van de bouwwerkzaamheden op de omgeving. Volgens verweerders duurt de bouwtijd bij de variant Midden-Noord naar verwachting langer dan bij de variant Noord. Verweerders wijzen daartoe op hoofdstuk 7 van de aanvulling op het milieueffectrapport. Onder verwijzing naar bijlage 6 en 11 bij de toelichting op het bestemmingsplan stellen verweerders zich op het standpunt dat de effecten op de geluidhinder en de luchtkwaliteit niet zodanig zijn dat niet aan de wettelijke vereisten kan worden voldaan. Voorts stellen verweerders dat het verschil in gegevens tussen het milieueffectrapport en de verleende ontheffing op grond van de Flora en faunawet voortkomt uit de verschillende toetsingskaders.

16.2. De Commissie heeft op 2 september 2013 een voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport uitgebracht. De Commissie concludeerde daarin een aantal (essentiële) tekortkomingen. Zo waren in het milieueffectrapport de maximale milieugevolgen van het project en de milieueffecten gedurende de aanlegfase niet in beeld gebracht. Voorts was volgens de Commissie de afweging die in het voortraject is gemaakt tussen de locaties Noord en Midden-Noord op niet-transparante wijze en deels op grond van onjuiste argumenten gemaakt, waardoor het lijkt dat een alternatief met aanzienlijk minder milieugevolgen ten onrechte buiten beeld is gebleven. Naar aanleiding van dit advies is een aanvulling op het milieueffectrapport gemaakt. Op 19 november 2013 heeft de Commissie een toetsingsadvies over deze aanvulling uitgebracht. Daarin heeft de Commissie geconstateerd dat de tekortkomingen in de aanvulling op het milieueffectrapport zijn hersteld.

Hetgeen [appellante sub 3], [appellant sub 1] en [appellant sub 4] hebben aangevoerd geeft geen aanleiding voor het oordeel dat het milieueffectrapport en de aanvulling op het milieueffectrapport zodanige tekortkomingen bevatten dat verweerders zich bij het nemen van de bestreden besluiten niet op de daarin neergelegde informatie over de milieugevolgen van het project hadden mogen baseren.

Het projectplan

17. Ingevolge artikel 5.4, eerste lid, van de Waterwet geschiedt de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk door of vanwege de beheerder overeenkomstig een daartoe door hem vast te stellen projectplan. Met de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk wordt gelijkgesteld de uitvoering van een werk tot beïnvloeding van een grondwaterlichaam.

Ingevolge het tweede lid, voor zover van belang, bevat het plan ten minste een beschrijving van het betrokken werk en de wijze waarop dat zal worden uitgevoerd, alsmede een beschrijving van de te treffen voorzieningen, gericht op het ongedaan maken of beperken van de nadelige gevolgen van de uitvoering van het werk.

18. De Afdeling merkt op dat de rechter zich bij de toetsing van het projectplan terughoudend dient op te stellen. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 26 februari 2014 in zaak nr. 201308019/1/A4) is het aan het bevoegd gezag om alle verschillende bij het projectplan betrokken belangen tegen elkaar af te wegen en dient de rechter zich bij de toetsing van dat plan te beperken tot de vraag of het bevoegd gezag in redelijkheid tot de vaststelling van het projectplan heeft kunnen komen.

Nut en noodzaak

19. [appellant sub 2] en [appellant sub 4] betwisten het nut en de noodzaak van de verbreding van de sluis. Volgens hen is het economisch belang van de verbreding van de sluis onvoldoende inzichtelijk gemaakt en is ten onrechte niet berekend wat de verbreding zal opleveren in verhouding tot de reeds gemaakte en te maken kosten. Voorts stelt [appellant sub 4] dat economische argumenten - zoals de vrees van de gemeente voor economische schade - het nut en de noodzaak evenmin billijken.

19.1. De minister stelt zich op het standpunt dat de capaciteitsuitbreiding van de sluis tot een vermindering van de wachttijden zal leiden. De totale baten zijn geraamd op 89,8 miljoen euro en er is volgens de minister sprake van een positieve kosten/batenratio van 1,18. De noodzaak van de uitbreiding is macro-economisch onderbouwd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en door de minister toegelicht in de brief aan de Tweede Kamer van 27 februari 2012, waarin de voorkeursbeslissing voor de uitbreiding bekend is gemaakt. De realisatie van de tweede sluis kolk zal blijken de kosten-batenanalyse ook voor Lochem tot een

grote gekapitaliseerde opbrengst van om en nabij de 20 miljoen euro leiden. Het is daarom voor Lochem en Oost-Nederland van groot economisch belang dat de tweede sluis kolk er spoedig komt, aldus de minister.

19.2. Ingevolge artikel 2.1, van de Waterwet, is de toepassing van de wet gericht op:

- a) voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met
- b) bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en
- c) vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.

19.3. In het projectplan is vermeld dat de capaciteitsuitbreiding sluis Eefde onderdeel uitmaakt van de tweede fase van het project Verruiming Twentekanal. In het milieueffectrapport staat op p. 8 dat Sluis Eefde in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) en onderliggende Nota Mobiliteit is opgenomen als knelpunt, omdat de gemiddelde wachttijd de norm van 30 minuten al sinds 2001 overschrijdt. Als de capaciteit niet wordt vergroot zal de wachttijd in de toekomst sterk toenemen door een groeiende scheepvaartintensiteit. Voorts kan de grote hoeveelheid wachtende schepen bij Sluis Eefde leiden tot onveilige situaties in de voorhavens van de sluis. Door de grote hoeveelheid wachtende schepen, waaronder schepen met een gevaarlijke lading en de recreatievaart, is er een grotere kans op aanvaringen. Een capaciteitsuitbreiding zal de doorstroming verbeteren en het aantal wachtende schepen reduceren. Een tweede sluis biedt voorts de mogelijkheid om beroepsvaart en recreatievaart te scheiden. Daarmee draagt het project bij aan zowel de nautische als de externe veiligheid. Een ander aandachtspunt is dat de situatie met één sluis kolk kwetsbaar is, zoals bleek toen op 3 januari 2012 één van de hefdeuren naar beneden viel en sluis Eefde gedurende ruim een maand volledig gestremd was. Wanneer de sluis kolk vanwege geplande of onvoorziene omstandigheden buiten gebruik is, is er geen verbinding meer mogelijk tussen de IJssel en de Twentekanal. Een aanhoudende stremming leidt tot grote schade voor de transportondernemingen en de bedrijven langs het kanaal. Een extra sluis kolk biedt een toekomstvast oplossing voor de wachttijdenproblematiek, onder meer omdat daarmee in twee richtingen tegelijk kan worden geschut en bij calamiteiten altijd een kolk vrij is, aldus de minister.

19.4. De minister heeft naar het oordeel van de Afdeling aannemelijk gemaakt dat de geschetste problemen zich in het verleden hebben voorgedaan en zich - zonder een tweede sluiscolk - ook in de toekomst zouden kunnen voordoen. De minister heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het voor de vermindering van de wachttijden bij Sluis Eefde en de gevolgen daarvan voor onder meer de doorstroming, de vaarveiligheid en de economische belangen noodzakelijk is om de sluis uit te breiden met een extra sluiscolk.

Locatiekeuze en alternatieven

20. [appellant sub 1], [appellante sub 3] en [appellant sub 4] stellen dat het projectplan ten onrechte niet voorziet in de zogenoemde Midden-Noord variant, terwijl de Midden-Noord variant meer voordelen en derhalve minder bezwaren heeft ten opzichte van de gekozen Noord variant. Zo hoeft in de Midden-Noord variant onder meer de bedieningstoren niet te worden vervangen, is geen nieuw gemaal nodig, zijn de effecten op het milieu en de omgevingsaspecten gunstiger, hoeft de roekenkolonie niet te worden verplaatst, behoeven de woningen van [appellant sub 2] en [appellant sub 4] niet te worden geamoveerd en behoeft geen nieuw bestemmingsplan te worden vastgesteld. Volgens hen is de Midden-Noord variant niet voldoende uitgewerkt en is ten onrechte alleen het kostenaspect doorslaggevend geweest voor de keuze van de Noord variant.

Voorts stellen [appellant sub 1], [appellante sub 3] en [appellant sub 4] dat geen goede vergelijking is gemaakt tussen de kosten van de Midden-Noord variant en de Noord variant waarin het projectplan voorziet. Onder verwijzing naar het rapport Gemaal Eefde, Capaciteitsvergroting van het oude gemaal, van BuNova Development B.V., van april 2011, opgesteld in opdracht van Rijkswaterstaat, stellen [appellant sub 1] en [appellant sub 4] dat de Midden-Noord variant uiteindelijk goedkoper is dan de gekozen voorkeursvariant, omdat de benodigde pompcapaciteit in het huidige pompgebouw gerealiseerd kan worden. Tegen beperkte kosten - 4,5 miljoen euro - kan een pompcapaciteit van 16 m³/s gerealiseerd worden en door het bijplaatsen van 1 pomp kan de wenselijke maar niet noodzakelijk geachte capaciteit van 22 m³/s worden gerealiseerd. De minister heeft echter geweigerd het gesprek hierover te voeren, aldus [appellant sub 1] en [appellant sub 4].

De minister stelt volgens hen ten onrechte dat de pompcapaciteit dient te voldoen aan het minimumvereiste van 27m³/s uit het Waterakkoord 2012. [appellant sub 4] stelt in zijn reactie op het verweerschrift dat het Waterakkoord 2012 aangeeft dat een dergelijke waterbehoefte in theorie kan ontstaan bij bepaalde klimaatscenario's, dat een verhoging naar 22 m³ eventueel wenselijk is, maar dat de feitelijke behoefte van 16 m³/s in het huidige pompgebouw kan worden gerealiseerd. Dat is volgens [appellant sub 4] al 3 m³/s meer dan op dit moment benodigd is.

Voorts stellen [appellant sub 1] en [appellant sub 4] dat bij het bepalen van de kosten voor de Noord variant rekening had moeten worden gehouden met schade aan onderkelderde woningen als gevolg van de stijging van het grondwaterpeil tijdens de bouw, en andere financiële tegenvallers. Verder stelt [appellant sub 4] dat andere schade als gevolg van de voorkeursvariant, zoals uit te keren nadeelcompensatie, ook in de berekening had moeten worden betrokken. [appellant sub 2] stelt in dat verband dat de stelling dat vanwege hogere kosten voor de Midden-Noord variant de kosten/batenratio minder gunstig zal uitvallen dan voor de Noord variant niet nader is onderbouwd. [appellant sub 1] stelt dat door de gekozen voorkeursvariant onderhoudskosten hoger zullen uitvallen, omdat Va schepen fors zullen moeten manoeuvreren met gebruik van de boegschroef, waardoor damwandmateriaal snel en ernstig kan beschadigen.

[appellant sub 1] en [appellant sub 4] stellen in hun reactie op het verweerschrift dat de minister een aantal kosten heeft geschrapt om binnen de voor de Noord variant geraamde kosten van 69 miljoen euro te blijven. Het gaat volgens hen om 13 miljoen euro aan geschrapte of voor de Noord variant noodzakelijke extra kosten. Zij stellen voorts dat blijkens het verweerschrift het bedieningsgebouw weliswaar behouden blijft, maar dat er forse meerkosten en een onveiligere situatie zullen ontstaan door de bediening op afstand. Zij weerspreken voorts de stelling van de minister dat bediening op afstand een vereiste is op basis van de Landelijke Bruggen en Sluizen Standaard. [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellante sub 3] en [appellant sub 4] stellen dat de minister zijn besluit met betrekking tot de voorkeursvariant had moeten baseren op ruimtelijke aspecten.

21. De minister stelt zich op het standpunt dat er een uitgebreid bestuurlijk besluitvormingsproces is voorafgegaan aan het bij besluit van 20 mei 2014 vastgestelde projectplan. De locatiekeuze op zichzelf maakt volgens de minister geen deel uit van dat besluit.

De minister stelt dat in het aanvullende milieueffectrapport in hoofdstuk 8 een analyse is uitgevoerd van kostenposten die potentieel onderscheidend zijn voor beide locaties. Die posten zijn beoordeeld als 'geen significant verschil' of 'significant duurder' als het verschil groter is dan 0,5 miljoen euro (inclusief opslagen en btw). Concrete cijfers kunnen in de analyse niet worden verstrekt in verband met de nog in gang te zetten aanbesteding van het project, aldus de minister.

De kosten voor de Midden-Noord variant bedragen 13 miljoen euro meer dan de kosten voor de Noord variant. In een brief van 1 juli 2014 aan de Tweede kamer is het verschil van 13 miljoen euro toegelicht. Daarin staat dat het kostenverschil tussen de Noord en Midden-Noord variant voor een groot deel wordt bepaald door de kosten van het gemaal. Bij de Midden-Noord variant moet het zogenoemde nieuwe gemaal uit 1965 worden verwijderd en is het nodig een nieuw gemaal, inclusief gebouw te bouwen. Met alleen het plaatsen van nieuwe pompen in het monumentale gemaal, kan de gevraagde capaciteit niet worden gehaald, aldus de minister. Technisch gesproken is het wellicht mogelijk hiervoor bouwkundige aanpassingen te doen om de aanvoermogelijkheden voor water te verbeteren, maar dan moeten in het monumentale pand (met beschermde status als Rijksmonument) aanpassingen gedaan worden in de constructie van het gebouw en de fundering. De kans dat dit tot significant lagere kosten zal leiden ten opzichte van het huidige uitgangspunt van twee gemalen is volgens de minister minimaal. Daarnaast bestaat er grote twijfel of deze aanpassingen binnen de monumentale status worden toegestaan. Volgens de minister is er nog slechts een potentieel kostenverhogend aspect gelegen in het feit dat de fasering door eventuele hoge grondwaterstanden beïnvloed kan worden. De minister heeft verder in de brief van 1 juli 2014 aangegeven dat vanwege de hogere kosten van de Midden-Noord variant en de vertraging van 3 jaar in de oplevering, het uitdrukkelijk niet de voorkeur heeft om de eerdere, met steun van de regio genomen voorkeursbeslissing voor de Noord variant te heroverwegen.

Onder verwijzing naar het definitieve toetsingsadvies van de Commissie van 19 november 2013, stelt de minister dat voldoende inzicht is geboden in de milieueffecten van zowel de Noord als de Midden-Noord variant om een keuze te kunnen maken. Zeven van de twintig beoordelingscriteria laten beperkte verschillen zien. Alternatief Noord scoort op zes criteria (beperkt) negatiever en op het gebied van cultuurhistorie (beperkt) positiever. De minister stelt zich op het standpunt dat naast de milieuaspecten ook het kostenaspect van belang is voor de afweging van belangen en de besluitvorming.

De minister stelt dat bediening (op afstand) met camera's niet alleen geldt voor de Noord variant, maar voor beide varianten, omdat dit volgens de Landelijke Bruggen en Sluizen Standaard is vereist. Voor wat betreft de pompcapaciteit zijn afspraken gemaakt dat een pompcapaciteit van 22 m³/s voor nu voldoende wordt geacht, maar dat toekomstige klimaatscenario's op lange termijn een pompcapaciteit van 27 m³/s vereisen.

22. De Afdeling overweegt als volgt. In de aanvulling op de door Grontmij uitgevoerde milieueffectrapportage, "MER Capaciteitsuitbreiding sluis Eefde", van 16 oktober 2013 (hierna: aanvullend milieueffectrapport) zijn de effecten op de omgeving van de varianten voor de locatie Noord en Midden-Noord vergeleken. Op blz. 10 van het aanvullend milieueffectrapport staat dat op 13 van de 20 beoordelingscriteria een vergelijkbaar effect optreedt tussen beide alternatieven en dat deze effecten op zeven criteria van elkaar verschillen. Ten aanzien van zes van die criteria, te weten de te amoveren woningen, beschermde diersoorten, lichthinder, effecten op het landschap, ruimtelijke kwaliteit, grondverzet en cultuurhistorie scoort de variant voor de locatie Midden-Noord beperkt gunstiger dan de variant locatie Noord. Ten aanzien van de kosten, het zevende criterium, bedraagt het verschil in realisatiekosten 17 miljoen euro. Bij de Midden-Noord variant hoeft een deel van de kosten voor renovatie en elektrificatie van de pompen van het huidige gemaal niet te worden gemaakt, waardoor de netto meerkosten voor de locatie 13 miljoen euro bedraagt, aldus het aanvullend milieueffectrapport.

Appellanten hebben met hun verwijzing naar het zogenoemde BuNova rapport en ook anderszins niet aannemelijk gemaakt dat de zogenoemde Midden-Noord variant goedkoper of tegen dezelfde kosten als de voorkeursvariant kan worden

gerealiseerd. Zij hebben evenmin aannemelijk gemaakt dat de kosten voor nadeelcompensatie, de schade aan onderkelderde woningen, de kosten/baten ratio en mogelijke financiële tegenvalers van de Noord variant in relevante mate afwijken van die van de Midden-Noord variant. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de kosten voor het nieuwe bediengebouw, de bediening op afstand - daargelaten of dit volgens de Landelijke Bruggen en Sluizen Standaard is vereist - voor de Noord en Midden-Noord variant even hoog zijn.

De Afdeling is van oordeel dat de minister bij de keuze voor een variant de in aanmerking te nemen belangen moet onderzoeken en afwegen, en dat daarbij betekenis mag worden toegekend aan de financiële aspecten van de onderzochte alternatieven. In dit geval is het project volgens het MIRT-projectboek begroot op 72 miljoen euro. Het verschil in meerkosten voor de Midden-Noord variant bedraagt 13 miljoen euro. Dat is 20% van het totale projectbudget. De minister heeft na afweging van alle betrokken belangen, gelet op de beperkte verschillen van beide alternatieven in milieu- en omgevingseffecten en het grote verschil in kosten, in het projectplan welbewust gekozen voor de Noord variant. Er zijn geen aanknopingspunten te vinden voor het oordeel dat de minister dit niet in redelijkheid heeft kunnen doen. Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het projectplan wat betreft de kostenvergelijking tussen de Noord en de Midden-Noord variant niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

De betogen falen.

(...)

Conclusie met betrekking tot het projectplan

29. De beroepen van [appellant sub 1], [appellante sub 3] en [appellant sub 4], voor zover gericht tegen het besluit van de minister van 20 mei 2014, waarbij het projectplan Waterwet Waterstaatswerk is vastgesteld, zijn ongegrond.

Het bestemmingsplan

30. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat 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. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

31. [appellant sub 2] en [appellante sub 3] stellen dat blijkens het aanvullend milieueffectrapport het verschil in milieueffecten tussen de Noord variant en Midden-Noord variant groter, en de financiële gevolgen kleiner zijn dan aanvankelijk werd aangenomen. De raad heeft ten onrechte nagelaten om op grond van deze uitkomsten onderzoek in te stellen en een volledige heroverweging te maken, aldus [appellant sub 2] en [appellante sub 3].

[appellant sub 1], [appellante sub 3] en [appellant sub 4] voeren aan dat de raad geen zelfstandige, actieve afweging heeft kunnen maken met betrekking tot het vaststellen van het bestemmingsplan. Zij stellen dat de raad gedwongen was te kiezen voor het in het projectplan gekozen voorkeursalternatief uit angst dat de minister de plannen voor de uitbreiding van het sluiscomplex zou stopzetten.

31.1. De raad heeft aangegeven dat in de aanloop naar de vaststelling van het bestemmingsplan op zijn verzoek is onderzocht of de stelling van appellanten, dat het kostenverschil tussen de Noord en Midden-Noord varianten kleiner is wanneer de vereiste pompcapaciteit in het bestaande oude gemaal wordt gerealiseerd, klopt. Tevens heeft de minister de regio de gelegenheid gegeven om te onderzoeken of het mogelijk is het kostenverschil van 13 miljoen euro te overbruggen. Dat onderzoek heeft volgens de raad uitgewezen dat de kans om tegen lagere kosten de vereiste pompcapaciteit in het huidige gebouw te realiseren gering is. Voorts heeft de regio geen kans gezien het kostenverschil van 13 miljoen euro te overbruggen. Naar aanleiding van dit onderzoek en ander bevindingen heeft het college van burgemeester en wethouders van Lochem (hierna: het college) de minister verzocht om een haalbaarheidsonderzoek uit te voeren. De minister heeft bij brief van 15 september 2014 geantwoord dat de benodigde capaciteit met het plaatsen van pompen alleen niet kan worden gehaald, dat een aanpassing van het bestaande gemaal technisch wellicht mogelijk is, maar dat dit aanzienlijke constructieve aanpassingen zal vergen en dat de kans dat de kosten lager

zullen zijn minimaal is. Het uitvoeren van een onderzoek achtte de minister op korte termijn niet haalbaar.

De raad stelt dat hij na afweging van alle betrokken belangen op grond van de beschikbare onderzoeken ervoor heeft gekozen het bestemmingsplan vast te stellen om zo het realiseren van de in het projectplan gekozen voorkeursvariant mogelijk te maken.

31.2. Voorop staat dat de raad bij de keuze van een bestemming een afweging dient te maken van alle belangen die betrokken zijn 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 had gezien het bovenstaande een voorkeur voor de Midden-Noord variant. Nadat uit onderzoek was gebleken dat het kostenverschil van 13 miljoen euro onoverbrugbaar was en het derhalve kostentechnisch gezien niet mogelijk was om de Midden-Noord variant te realiseren, heeft de raad welbewust gekozen voor de in het projectplan voorziene voorkeursvariant en is het bestemmingsplan vastgesteld. De raad heeft de keuze voor de voorkeursvariant Noord na overleg met de betrokken bestuurders in de regio en de gemeente Lochem gemaakt. Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor de conclusie dat de raad, na aanvullend onderzoek en na afweging van alle betrokken belangen niet in redelijkheid ervoor heeft kunnen kiezen om in het bestemmingsplan het realiseren van de Noord variant mogelijk te maken.

Het betoeg faalt.

(...)

33.4. De raad heeft de effecten vanwege verkeer over de nieuwe brug op de verkeersveiligheid, de luchtkwaliteit en de geluidhinder niet inzichtelijk gemaakt. Evenmin heeft de raad de verkeersveiligheid van de aansluiting van de brug op de Kapperallee, de gevolgen van een hogere brug, dan wel de gevolgen van een mogelijke ophaalbrug voor hulpdiensten en het verkeer, inzichtelijk gemaakt. Gezien het vorenstaande ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat de raad van Lochem het bestemmingsplan "Sluis Eefde" in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb heeft vastgesteld.

Conclusie met betrekking tot het bestemmingsplan

34. De Afdeling ziet in het belang van een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding de raad op de voet van artikel 8:51d van de Awb op te

dragen binnen zestien weken na het verzenden van deze uitspraak met inachtneming van rechts-overweging 33.4 alsnog de effecten van de nieuwe brug over het sluiscomplex - de aansluiting op de Kapperallee en de mogelijkheid van een ophaalbrug daarin begrepen - op de verkeersveiligheid, de luchtkwaliteit en de geluidhinder, te onderzoeken. Voorts dient de raad aan de hand van de uitkomsten van dat onderzoek het bestreden besluit op dit punt toereikend te motiveren of zo nodig het besluit op dit punt te wijzigen, dan wel in plaats daarvan een ander besluit te nemen.

Bij het nemen van een eventueel nieuw besluit door de raad van de gemeente Lochem behoeft geen toepassing te worden gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb. Een eventueel nieuw besluit dient op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te worden gemaakt en medegedeeld.

Proceskosten

35. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van [appellant sub 1] en anderen, [appellante sub 3A] en [appellante sub 3B] en [appellant sub 4A] en [appellante sub 4B] tegen het besluit van 20 mei 2014, waarbij de minister van Infrastructuur en Milieu het projectplan Waterwet Waterstaatswerk, met nummer RWS 2014/23578, heeft vastgesteld, ongegrond;

II. draagt de raad van de gemeente Lochem, naar aanleiding van de beroepen van [appellant sub 1] en anderen en [appellante sub 3A] en [appellante sub 3B], gericht tegen het besluit van 22 september 2014, waarbij de raad van de gemeente Lochem het bestemmingsplan "Sluis Eefde", kenmerk 2013-00860, heeft vastgesteld, op om binnen zestien weken na de verzending van deze uitspraak: - met inachtneming van rechtsoverweging 34 in samenhang met rechtsoverweging 33.4, het daarin omschreven gebrek, te herstellen; en - de Afdeling en de betrokken partijen de uitkomst mede te delen en een eventueel gewijzigd besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

(red.)

NOOT

In deze tussenuitspraak overweegt de Afdeling expliciet dat artikel 1.11 Chw niet op m.e.r. voor plannen van toepassing is, maar uitsluitend op project-m.e.r. Dit blijkt weliswaar zonneklaar uit de tekst van artikel 1.11, maar wordt in de praktijk toch nog wel eens vergeten. Zeker als het zoals in casu om een gecombineerd plan-/project-m.e.r. gaat dat zowel aan het projectplan op grond van artikel 5.4 Waterwet als aan het bestemmingsplan ten grondslag wordt gelegd. Overigens dient zich hierbij onmiddellijk de vraag aan of het bestemmingsplan daadwerkelijk als kaderstellend voor het projectplan (als m.e.r.-beoordelingsplichtig of m.e.r.-plichtig besluit in kolom 4, al doet de naam *projectplan* anders vermoeden) kan worden beschouwd, aangezien eerst het projectplan door de minister was vastgesteld en daarna pas het bestemmingsplan door de gemeenteraad werd vastgesteld. Nu de voorbereiding gecoördineerd plaatsvond, denk ik dat het terecht is dat een gecombineerd m.e.r. werd doorlopen, maar strikt formeel was, naar de uitleg van de Afdeling zelf, een plan-m.e.r. mogelijk niet nodig geweest.

Uit ABRvS 18 september 2013, nr. 201300552/1/R1, «JM» 2013/151, m.nt. Hoevenaars, volgt dat een kolom 3-plan niet een kader kan vormen voor een reeds genomen kolom 4-besluit, waarvoor al een m.e.r.-beoordeling is verricht, als het plan niet meer mogelijk maakt dan het besluit. Anders gezegd: het plan vormt de één-op-één-inpassing van het besluit. Voor het plan hoeft dan geen plan-MER te worden opgesteld. Dit wordt ook wel 'omgekeerde volgorde' genoemd omdat het, gezien het systeem, niet logisch is dat een – theoretisch gesproken – meer strategische beslissing eerst na de vergunning voor een project wordt genomen. Zie uitgebreid hierover Hoevenaars in voornoemde annotatie. Als ik het goed zie gaat het hier om een één-op één-inpassing.

Dat het projectplan in kolom 4 van categorie C 3.1 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. staat, is pas sinds 23 oktober 2012 zo. De reden voor toevoeging is dat het bestemmingsplan zoals dat als enige besluit werd genoemd in kolom 4, niets bepaalt over de diepte van vaarwegen. Daarvoor zijn andere besluiten zoals het projectplan in de zin van artikel 5.4 Waterwet aangewe-

zen, zo zegt de Nota van toelichting bij het Wijzigingsbesluit (*Stb.* 2012, 424, p. 23). In kolom 4 is het bestemmingsplan wel blijven staan als een soort vangnet. In feite heeft de wetgever hier geen risico willen lopen en somt als het ware alle denkbare besluiten op.

Naast het projectplan en het bestemmingsplan kent kolom 4 als vergunning voor genoemde activiteit ook nog de besluiten die vallen onder de zinsnede 'dan wel bij het ontbreken daarvan de besluiten waarop afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en een of meer artikelen van afdeling 13.2 van de wet van toepassing zijn'. Dit betreft dus eigenlijk een tweede vangnet, waaronder volgens de Nota van toelichting bijvoorbeeld de ontgrondingvergunning en waterwetvergunning moeten worden begrepen. Er dient zich dan onmiddellijk een tweede vraag op. Wat betekent het dat het bestemmingsplan (evenals wijzigingsplan of uitwerkingsplan) zowel in kolom 3 als kolom 4 staat? Hierop heeft de wetgever een antwoord dat door de Afdeling in verschillende uitspraken is aangehaald en verduidelijkt. Kort gezegd, als nog een uitwerkings- of wijzigingsplan moet worden vastgesteld vóór de activiteit gerealiseerd kan worden, staat het bestemmingsplan in kolom 3 en als de activiteit in kolom 1 bij recht mogelijk wordt gemaakt een project-m.e.r. (want niet – langer – kaderstellend). Zie bijvoorbeeld ABRvS 15 augustus 2012, 201104303/1/R4, «JM» 2012/153, m.nt. Van Velsen.

Opvallend genoeg is het bestemmingsplan Sluis Eefde een 'eind' plan en zou in deze redenering dus een kolom 4-besluit zijn, zie hiervoor artikelen 3 en 4 van de planregels (te vinden via ruimtelijkeplannen.nl).

Anders dan in de uitspraken over de bestemmingsplannen gaat het hier niet om een bestemmingsplan en wijzigingsplan of een uitwerkingsplan, maar om een bestemmingsplan e besluit op grond van een andere wet (Waterwet). Dit zou het misschien anders kunnen maken. De wetgever is hier niet expliciet over. Moet het bestemmingsplan in casu dan toch letterlijk als plan worden gezien en niet langer als vergunning omdat er een echte 'vergunning' (dat wil zeggen een besluit dat hét toestemmingsbesluit voor de aanleg vormt) is aangewezen in kolom 4? Een 'rechtstreekse' plan-m.e.r.-plicht op grond van artikel 7.2a Wm is ook niet aan de orde. Be-doelt de Afdeling met de zin "Nu wel onderzoek

naar alternatieven is verricht, is op het milieueffectrapport in zoverre artikel 1.11, tweede lid, van de Chw van toepassing. Voor zover het milieueffectrapport een milieueffectrapport voor plannen is, is artikel 7.7, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer van toepassing" gewoon dat het verder niet relevant is, want er is onderzoek naar alternatieven verricht en er is tevens een plan-m.e.r. doorlopen? De Commissie m.e.r. heeft het MER getoetst zoals het haar is voorgelegd en in het MER wordt vermeld dat het bestemmingsplan als kaderstellend plan moet worden beschouwd.

Ik kom hier terug op artikel 1.11 Chw. Eerder was dit artikel in relatie tot plan-m.e.r. aan de orde in de uitspraak ten aanzien van Nieuw Reijerwaard (ABRVs 20 augustus 2014, nr. 201306769/1/R6, «JM» 2014/122, m.nt. Van Velsen). Anders dan in die uitspraak hoeft de Afdeling het MER niet 'te knippen' in verschillende MER-plichtige onderdelen, zoals ik in mijn annotatie daarbij aangeef ten onrechte, maar wordt aangegeven dat een beperking van het alternatievenonderzoek niet aan de orde kan zijn omdat het MER ook een plan-m.e.r. is. Terecht dunkt mij dat nu het bovendien dezelfde activiteit betreft waarvoor zowel plan- als project-m.e.r. wordt doorlopen dat de Afdeling hier niet 'knipt' tussen alternatieven die voor het bestemmingsplan van belang zijn (ingevolge artikel 7.7 Wm) en alternatieven die voor het projectplan van belang zijn (met de beperking van artikel 1.11 Chw). Wel zo praktisch want, daargelaten of artikel 1.11 tot een andere alternatievenselectie had geleid, het gaat om één gecombineerd MER voor één activiteit en een 'knip' zou een puur theoretisch onderscheid opleveren.

Opvallend is overigens dat de Implementatiewet die nodig is om de Wijzigingsrichtlijn voor project-m.e.r. (Richtlijn 2014/52/EU, PbEU 2014, L 124) te implementeren een en ander weer terug lijkt te draaien (op 18 september 2015 ingediend bij de Tweede Kamer, TK. 34 287). Het voorgestelde eerste lid van artikel 1.11 Chw luidt: "Indien op grond van artikel 7.2 van de Wet milieubeheer een milieueffectrapport wordt opgesteld ten behoeve van een besluit, is artikel 7.23, eerste lid, aanhef en onder d, van die wet niet van toepassing voor zover het de locatie of het tracé van de activiteit betreft als er aan dat besluit een plan als bedoeld in artikel 7.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer ten grondslag ligt waarin

een locatie of een tracé is aangewezen en voor dat plan een milieueffectrapport is gemaakt waarin alternatieven voor die locatie of dat tracé zijn onderzocht." Deze wetswijziging loopt vooruit op de Omgevingswet.

De tussenuitspraak van 16 september 2015 laat voorts de vaste lijn in de jurisprudentie zien dat kosten een rol mogen spelen bij zowel de selectie van te onderzoeken alternatieven als bij de keuze voor een variant. In casu was het bovendien zo dat het verschil in meerkosten voor de door appellanten gewenste variant ('Midden-Noord') 20% van het totale projectbudget betrof. De minister en gemeenteraad mochten na afweging van alle betrokken belangen, gelet op de beperkte verschillen van beide alternatieven in milieueffecten en het grote verschil in kosten, kiezen voor de Noord-variant.

S.M. van Velsen