



## Uitspraak 201409243/1/R6

Datum van uitspraak: woensdag 16 september 2015

Tegen: de raad van de gemeente Lochem

Proceduresoort: Tussenuitspraak/bestuurlijke lus

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Gelderland

ECLI: ECLI:NL:RVS:2015:2926

201409243/1/R6.

Datum uitspraak: 16 september 2015

### AFDELING

### BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak onderscheidenlijk tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) 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.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1] en [appellant sub 4] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 april 2015, waar [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellante sub 3], beiden bijgestaan door mr. D. Pool, [appellant sub 4], de raad, vertegenwoordigd door drs. S.P.A. van Gageldonk, werkzaam bij de gemeente, bijgestaan door mr. M.M.H.J. Vroemen, advocaat te Arnhem, en de minister, vertegenwoordigd door mr. F.J.G. van den Elsen, werkzaam bij het ministerie, zijn verschenen.

Na sluiting van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend en de minister bij brief van 7 mei 2015 in de gelegenheid gesteld een verweerschrift in te dienen en nadere informatie te verstrekken, waarop de minister bij brief van 21 mei 2015 heeft geantwoord. Voorts heeft de Afdeling bij brief van 7 mei 2015 aan de raad een aantal vragen voorgelegd, waarop de raad bij brief van 19 mei 2015 heeft geantwoord. [appellant sub 2] en [appellante sub 3] hebben daarop een reactie gegeven bij brief van 8 juni 2015. [appellant sub 1] en [appellant sub 4] hebben daarop een reactie gegeven bij brieven van 4 juni 2015.

Met toestemming van partijen is een nadere zitting achterwege gebleven.

## Overwegingen

### Algemeen

1. Het projectplan beschrijft de capaciteitsuitbreiding van de sluis in Eefde. Dit betreft onder meer de bouw van een tweede sluiskolk 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 sluiskolk 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 sluiskolk 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 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 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

5. De minister stelt dat de door [appellant sub 1] en [appellant sub 4] ingediende nadere stukken van 8 april 2015 gelet op artikel 1.6a van de Chw niet in de procedure betrokken kunnen worden aangezien de stukken buiten de beroepstermijn zijn ingediend en nieuwe gronden bevatten.

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

5.2. De Afdeling is van oordeel dat de door [appellant sub 1] en [appellant sub 4] ingediende nadere stukken van 8 april 2015 geen nieuwe gronden bevatten, maar aanvullingen zijn op de in hun beroepschriften naar voren gebrachte gronden. De Afdeling ziet derhalve geen aanleiding voor het oordeel dat de nadere stukken van [appellant sub 1] en [appellant sub 4] van 8 april 2015 op grond van artikel 1.6a van de Chw buiten beschouwing gelaten moeten worden.

6. Behoudens in geschillen waar de wet anders bepaalt, kunnen ook na afloop van de beroepstermijn en, indien die termijn is gegeven, na de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Awb, nieuwe gronden worden ingediend, zij het dat die mogelijkheid wordt begrensd door de goede procesorde. Voor het antwoord op de vraag of de goede procesorde zich daartegen verzet, is in het algemeen bepalend een afweging van de proceseconomie, de reden waarom de desbetreffende beroepsgrond pas in een laat stadium is aangevoerd, de mogelijkheid voor de andere partijen om adequaat op die beroepsgrond te reageren en de processuele belangen van de partijen over en weer.

7. [appellant sub 1] en [appellant sub 4] stellen eerst in hun reactie van 8 april 2015 op het verweer van de minister dat in deze procedure ten onrechte wordt afgeweken van de in het Waterakkoord 2012 voorziene procedure met betrekking tot de noodzaak voor het verruimen van de pompcapaciteit en daaraan gekoppeld een verdeelsleutel voor de daarbij te maken kosten.

[appellant sub 4] en [appellant sub 1] hebben deze aspecten niet eerder naar voren gebracht. De Afdeling acht het eerst in dit stadium aanvoeren van voormelde aspecten in strijd met de goede procesorde. Deze gronden van [appellant sub 4] en [appellant sub 1] blijven daarom in zoverre buiten beschouwing.

8. De minister stelt dat in de aanhef van een aantal van de beroepschriften weliswaar staat dat deze gericht zijn tegen het projectplan, maar dat de inhoud daarvan alleen gericht is tegen het bestemmingsplan.

8.1. Anders dan de minister meent, is de Afdeling van oordeel dat door [appellant sub 1], [appellante sub 3] en [appellant sub 4] tijdig zienswijzen naar voren zijn gebracht en beroep is ingesteld tegen het besluit van de minister waarbij het projectplan is vastgesteld.

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.

10. [appellant sub 1] en [appellant sub 4] stellen dat de gevolgde procedure onduidelijk was en dat zij zich als omwonenden niet serieus genomen voelen door verweerders. In dat kader voert [appellant sub 1] aan dat Rijkswaterstaat onjuiste informatie aan omwonenden heeft verstrekt. Zo zouden burgers geen invloed hebben op de locatiekeuze van de minister voor de tweede sluisolk en kunnen burgers alleen opkomen tegen de locatiekeuze in de procedure omtrent het bestemmingsplan.

10.1. Ingevolge artikel 3:12, eerste lid, van de Awb geeft het bestuursorgaan, voorafgaand aan de terinzagelegging, in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze kennis van het ontwerp. Volstaan kan worden met het vermelden van de zakelijke inhoud.

Ingevolge het derde lid, wordt in de kennisgeving vermeld:

- a. waar en wanneer de stukken ter inzage zullen liggen;
- b. wie in de gelegenheid worden gesteld om zienswijzen naar voren te brengen;
- c. op welke wijze dit kan geschieden;
- d. indien toepassing is gegeven aan artikel 3:18, tweede lid: de termijn waarbinnen het besluit wordt genomen.

Ingevolge artikel 3.31, derde lid, onder b, van de Wro worden kennisgevingen, bedoeld in artikel 3:12 van de Awb, tevens gedaan in de Staatscourant en langs elektronische weg.

10.2. De ontwerpplannen zijn op 20 juni 2013 ter inzage gelegd. De kennisgeving is gepubliceerd op de website van de gemeente Lochem, alsmede in de Staatscourant van 19 juni 2013, nr. 17171 en in het Gemeente Nieuws van Lochem van 19 juni 2013.

In die kennisgeving is vermeld dat iedereen ten aanzien van het ontwerpbestemmingsplan, het plan-MER en of het ontwerpprojectplan Waterwet mondeling of schriftelijk zienswijzen naar voren kan brengen bij de raad van Lochem. Voor schriftelijke zienswijzen wordt in de kennisgeving het adres genoemd, voor mondelinge zienswijze staat in de kennisgeving dat een afspraak kan worden gemaakt.

Gelet hierop is de wettelijk voorgeschreven procedure gevolgd en zijn [appellant sub 1] en [appellant sub 4] door verweerders in de gelegenheid gesteld om zienswijzen naar voren te brengen tegen het projectplan, het bestemmingsplan en het plan-MER. Zij hebben dit ook gedaan.

De wijze waarop naar de stelling van [appellant sub 1] en [appellant sub 4] voor het overige wel, geen of te weinig informatie is verstrekt, wat daar ook van zij, kan niet afdoen aan de omstandigheid dat de wettelijk voorgeschreven procedure is gevolgd. Het betoog van [appellant sub 1] en [appellant sub 4] faalt.

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 sluisolk Eefde, Verruiming Twentekanal fase 2 - capaciteitsuitbreiding Sluis Eefde", van 13 april 2011, de onderbouwing van het voorkeursalternatief, de Verruiming Twentekanal 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 een 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 een 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 voorgenomen 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 blijkens 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 sluiskolk 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 sluiskolk 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 sluiskolk biedt een toekomstvaste 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 sluiskolk - 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 sluiskolk.

#### 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 m<sup>3</sup>/s gerealiseerd worden en door het bijplaatsen van 1 pomp kan de wenselijke maar niet noodzakelijk geachte capaciteit van 22 m<sup>3</sup>/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 27m<sup>3</sup>/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 m<sup>3</sup> eventueel wenselijk is, maar dat de feitelijke behoefte van 16 m<sup>3</sup>/s in het huidige pompgebouw kan worden gerealiseerd. Dat is volgens [appellant sub 4] al 3 m<sup>3</sup>/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 geschraapt 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 m<sup>3</sup>/s voor nu voldoende wordt geacht, maar dat toekomstige klimaatscenario's op lange termijn een pompcapaciteit van 27 m<sup>3</sup>/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 tegenvallers 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.

Grondwaterpeil/hydrologische effecten

23. [appellant sub 1] en [appellant sub 4] vrezen stijging van het grondwaterpeil tijdens de bouw.

Zij stellen voorts dat het plan in onvoldoende monitoring voorziet ten aanzien van de te verwachten kwelwaterproblemen. Zij voeren aan dat dit kwelwater mogelijk gevolgen zal hebben voor nieuwbouw en een rijksmonument in de directe omgeving en dat deze gevolgen onvoldoende zijn onderzocht, terwijl een deskundige van de Commissie voor de milieueffectrapportage gewaarschuwd heeft voor het risico van kwel, aldus [appellant sub 1] en [appellant sub 4].

23.1. De minister stelt dat in de aanvulling op het milieueffectrapport de hydrologische effecten aan de hand van modelberekeningen in kaart zijn gebracht en dat reeds een monitoringssysteem is ingericht. Voorts heeft de minister ter zitting onweersproken gesteld dat in het contract met de aannemer de eis zal worden gesteld om tijdens de bouwwerkzaamheden de grondwaterstanden te monitoren en dat wanneer een signaalwaarde wordt geconstateerd direct maatregelen worden getroffen. Indien toch schade ontstaat, kunnen omwonenden een beroep doen op nadeelcompensatieregelingen bij de opdrachtgever of de verzekering van de opdrachtnemer.

23.2. In het projectplan is onder 3.5.3 geregeld dat de aannemer een logboek bijhoudt van alle ongewone voorvallen en calamiteiten. Dit logboek is op de projectlocatie aanwezig. De aannemer neemt direct contact op met Rijkswaterstaat in geval van het optreden van calamiteiten of een ongewoon voorval, zodat Rijkswaterstaat direct kan handelen. Rijkswaterstaat stelt vervolgens direct alle belanghebbenden onmiddellijk op de hoogte van een voorval en de maatregelen die getroffen worden om de nadelige gevolge te beperken.

Voorts staat onder 3.5.4 van het projectplan dat de aannemer gehouden is aan de zorgplicht zoals weergegeven in artikel 6.8 van de Waterwet, artikel 6.15 van het Waterbesluit en de artikelen 6.8 en 6.9 van de Waterregeling.

Voorts is in het projectplan geregeld dat voor eventueel financieel nadeel dat onverhoopt ontstaat als gevolg

van de uitvoering van het projectplan een benadeelde een beroep kan doen op artikel 7.14 van de Waterwet.

23.3. Ten behoeve van de plannen is geohydrologisch onderzoek uitgevoerd door Grontmij, dat is weergegeven in het rapport "Geohydrologisch onderzoek, Uitbreiding sluis Eefde, Definitief", van 15 oktober 2013 (hierna: het geohydrologisch rapport).

In dat rapport is de nieuwe situatie gesimuleerd om de geohydrologische effecten te bepalen voor zowel de aanleg als de eindfase. Daarbij is gebruik gemaakt van een grondwatermodellering, waarbij een gemiddelde, een droge en een natte situatie is doorgerekend. Deze drie situaties geven volgens het rapport de brandbreedte aan waarbinnen de effecten zich naar verwachting zullen voordoen. Tijdens de aanleg verandert volgens het rapport voor de bebouwing de ontwateringsdiepte, maar er is geen sprake van een overschrijding van de ontwateringsnormen voor bebouwing. Dit geldt volgens het rapport naar schatting voor minder dan vijf woningen en in een periode met een lage grondwaterstand zal dit effect niet optreden. Volgens het rapport treden in de eindsituatie geen significante effecten op.

In het geohydrologisch rapport staat voorts dat gedurende de werkzaamheden de kwelstroom naar de watergang voor de afwatering van de Bierkamp sterk toeneemt, maar dat dit voor de afvoer geen probleem is. De toename van kwel kan mogelijk wel leiden tot locale instabiliteit van de taluds. Het is daarom van belang de stabiliteit van de taluds (visueel) te monitoren om mogelijke afschuivingen te kunnen detecteren en maatregelen te kunnen nemen, aldus het geohydrologisch rapport.

In paragraaf 9.3 van het geohydrologisch rapport staat dat het aanbeveling verdient de grondwaterstanden te monitoren en voor aanvang van de werkzaamheden de kwetsbare objecten binnen het verwachte invloedgebied - waaronder kelders - te inventariseren en een monitoringsplan op te stellen. In dit monitoringsplan dient de wijze van monitoring te worden beschreven en wie op welk moment verantwoordelijk is, aldus het geohydrologisch rapport. Er zijn nabij de sluis elf peilbuizen geplaatst die zijn voorzien van dataloggers en er is een lokaal grondwatermeetnet ingericht. Voorafgaand aan, tijdens en na realisatie van de tweede schutsluis worden de grondwaterstanden door dataloggers gemeten en er zullen ook handgemeten grondwaterstanden worden geregistreerd om de loggers te ijken. Tijdens de uitvoeringswerkzaamheden dienen de grondwaterstanden dagelijks te worden uitgelezen en te worden getoetst aan de in tabel 8.1 weergegeven actie- en signaalwaarden waaraan actievoorstellen zijn verbonden, zodat ongewenste effecten kunnen worden voorkomen, dan wel worden beperkt. Na de realisatie van de tweede sluis worden de grondwaterstanden nog vijf jaar gemonitord met de dataloggers, aldus het geohydrologisch rapport.

23.4. Gezien het voorgaande zijn de geohydrologische effecten vanwege de bouwwerkzaamheden op zowel de kwelstroom als het grondwaterpeil onderzocht en is er reeds een monitoringssysteem ingericht. Hetgeen [appellant sub 1] en [appellant sub 4] hebben aangevoerd geeft geen aanknopingspunten voor het oordeel dat het geohydrologisch onderzoek zodanige gebreken of leemten vertoont dat de raad zich hierop niet heeft mogen baseren. Er is dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de minister zich aan de hand van de geohydrologische rapporten niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat deze voldoende inzicht bieden in de effecten op het grondwaterpeil en op de kwelstroom.

Gelet op hetgeen in het projectplan is geregeld met betrekking tot de zorgplicht van de aannemer, het handelen van de aannemer in het geval van calamiteiten en ongewone voorvallen, en de minister onweersproken heeft gesteld dat in het contract met de aannemer de eis zal worden gesteld tijdens de bouwwerkzaamheden de grondwaterstanden te monitoren en direct maatregelen te treffen wanneer signaalwaarden worden geconstateerd, zijn er geen aanknopingspunten te vinden voor het oordeel dat de minister zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het treffen van maatregelen en monitoring van de waterstanden in zoverre voldoende zijn gewaarborgd en daarmee is voldaan aan artikel 5.4, tweede lid, van de Waterwet.

Het betoog faalt

Grondverzet

24. [appellant sub 1] heeft bezwaar tegen overlast en veiligheidsrisico's door aanzienlijk groter grondverzet door de keuze voor de Noord variant. Hij stelt dat de minister zich ten onrechte op het standpunt stelt dat de wijze van uitvoering pas bepaald wordt wanneer een aannemer is geselecteerd en deze zal moeten voldoen aan de wettelijke eisen en de eisen uit het contract. Volgens [appellant sub 1] kan dit niet zolang er geen plan is uitgewerkt.

24.1. De minister stelt zich op het standpunt dat hinder en veiligheidsrisico's als gevolg van grondverzet, door middel van eisen in het contract met de desbetreffende opdrachtnemer worden beheerst. Voor afvoer van grond gelden (strengere) regels, waar de toekomstige opdrachtnemer aan dient te voldoen.

24.2. In het projectplan staat dat voor de uitvoeringswerkzaamheden van het project onder meer nog een ontgrondingenvergunning benodigd is. Voorts staat er dat de aannemer bij de uitvoering van de benodigde werkzaamheden dient te voldoen aan de zorgplicht die volgt uit artikel 6.8 van de Waterwet, artikel 6.15 van het Waterbesluit en de artikelen 6.8 en 6.9 van de Waterregeling.

De ontgrondingenvergunning ligt in deze procedure niet ter beoordeling voor. Bezwaren die daarop zien, kunnen in deze procedure dan ook niet aan de orde komen.

Het betoog van [appellant sub 1] faalt.

#### Verkeersveiligheid vaarverkeer

25. [appellant sub 1] stelt dat de gekozen voorkeursvariant tot veel kruisend en gevaarlijk vaarverkeer zal leiden.

25.1. De minister heeft ter zitting toegelicht dat de wacht- en opstelplaatsen voor beide kolken gescheiden zijn en het schutproces wordt begeleid door de sluismeester die verantwoordelijk is voor een veilig gebruik van de voorhaven. Kruisend verkeer in de voorhavens zal daardoor worden beperkt.

25.2. In het aanvullend milieueffectrapport staat dat het nieuwe sluiscomplex voldoet aan de huidige eisen van de CEMT VA vaarklasse. Hierdoor zullen er minder wachtende schepen komen en zal het vaarbeeld overzichtelijker worden. De verkeersveiligheid van het vaarverkeer zal daardoor toenemen. Beide alternatieven hebben extra wachtplaatsen, wat op drukke momenten een beperkte verbetering van de nautische veiligheid oplevert bij de brug bij Eefde, omdat daar iets minder snel schepen hoeven aan te meren. De varianten zijn volgens het aanvullend milieueffectrapport niet onderscheidend op het gebied van de verkeersveiligheid voor het vaarverkeer. Volgens het aanvullend milieueffectrapport zal de verkeersveiligheid voor het vaarverkeer ten opzichte van de huidige situatie verbeteren. Het aangevoerde geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de gekozen voorkeursvariant desalniettemin tot een toename van kruisend en gevaarlijk vaarverkeer zal leiden.

26. [appellant sub 1] en [appellant sub 4] stellen dat het projectplan in strijd met de Richtlijn Vaarwegen 2011 (hierna: RVW) is vastgesteld. Zo is volgens hen ten onrechte geen zogenoemde SIVAK-modellering uitgevoerd, is bekendheid met de I/C factor van belang en is het belangrijk of er in de toekomst een verschuiving richting meer containervervoer wordt verwacht. In hun reactie op het verweerschrift van de minister stellen [appellant sub 1] en [appellant sub 4] dat de minister weliswaar stelt dat in 2006 een simulatie is uitgevoerd, maar volgens hen was dit niet een simulatie zoals in de RVW is voorgescreven.

Volgens [appellant sub 1] en [appellant sub 4] zou de lengte van de voorhaven volgens hun berekening aanmerkelijk groter moeten zijn. Volgens hen is er nu een ruimte van 400 m beschikbaar, terwijl dit 650 m zou moeten zijn. De aanleg van de Midden-Noord variant zou volgens hen wel overeenkomstig de RVW kunnen worden aangelegd, omdat deze in een rechte lijn met ruim zicht in de vaarroute ligt en er geen kostbare aanpassingen in de voorhaven noodzakelijk zijn, aldus [appellant sub 1] en [appellant sub 4].

26.1. De minister stelt zich op het standpunt dat in de verkenningsfase in 2006 wel een zogenoemde SIVAK modellering is uitgevoerd in de studie "Benutting Sluis Eefde". In deze studie is bepaald of er een nieuwe kolk zou moeten komen en wat de breedte van deze kolk zou moeten worden om de capaciteit te vergroten. De locatie wordt volgens de minister niet bepaald aan de hand van een SIVAK modellering, omdat de locatie minder invloed heeft op de capaciteitsvergroting.

De minister erkent dat op onderdelen wordt afgeweken van de RVW, maar dat afwijking is toegestaan, mits het bestuur van Rijkswaterstaat daarvoor toestemming heeft gegeven. De benodigde uitlooptengte is afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden. In dit geval voldoet de uitlooptengte niet aan de voorgeschreven 2,5 lengte maatgevend schip van de RVW. Door aanwezigheid van opstelplaatsen vlak voor de voorhaven zijn invarende schepen volgens de minister reglementair al verplicht om vaart te minderen en daarom is in dit geval een kleinere uitlooptengte verantwoord. Deze afwijking van de RVW is afgestemd met de landelijke dienst Water, Verkeer en Leefomgeving van Rijkswaterstaat en voorgelegd aan het bestuur van Rijkswaterstaat voor een akkoordverklaring. In de brief van Rijkswaterstaat van 31 mei 2013 aan de minister is deze akkoordverklaring vastgelegd, aldus de minister. Volgens de minister is de afwijking van de RVW acceptabel, omdat ook op langere termijn nog steeds wordt voldaan aan de wachtplaatsbehoefte en de doorvaartbreedte vanuit het oogpunt van veiligheid voldoende is.

26.2. In de RVW staat in paragraaf 1.2.1. dat voor gebruik door en voor Rijkswaterstaat de RVW gelden als kader, dat wil zeggen: een verplichting, waarvan alleen is af te wijken na toestemming van het bestuur van Rijkswaterstaat.

In paragraaf 1.2.2 van de RVW staat dat de veilige en vlotte afwikkeling van het scheepvaartverkeer is gediend bij uniforme toepassing van de Richtlijnen door alle vaarwegbeheerders. Een beheerder heeft evenwel de mogelijkheid van de richtlijnen af te wijken, mits de alternatieve oplossing eveneens de vlotte, veilige en betrouwbare vaart garandeert. Het is van belang dat de vaarwegbeheerder afwijkingen van de richtlijnen goed kan motiveren, documenteert en de vaarweggebruiker adequaat informeert.

In paragraaf 1.3.1 van de RVW staat dat de Richtlijnen Vaarwegen zijn afgebakend tot het verkeerskundig ontwerp, het constructief ontwerp behoort niet tot het terrein van de Richtlijnen.

In paragraaf 4.2.1 van de RVW staat dat het bij het ontwerp van een nieuwe sluis voor meer dan 10.000 à 12.000 passages beroepsvaart nodig is de capaciteit, dus het aantal kolken en de kolkafmetingen, met behulp van een simulatiemodel te bepalen. De Dienst Verkeer en scheepvaart en de Dienst Infrastructuur van Rijkswaterstaat voeren dergelijke simulaties uit met het programma Simulatie Verkeersafwikkeling Kunstwerken. De bepaling van de capaciteit voert men doorgaans voor een gemiddelde en een maatgevende maand uit.

26.3. Gelet op paragraaf 4.2.1 van de RVW dient de capaciteit te worden bepaald aan de hand van het model Simulatie Verkeersafwikkeling Kunstwerken. Blijkens p. 25 van de studie "Benutting Sluis Eefde", van december 2004, zijn met behulp van het SIVAK programma een aantal zogenoemde "runs" uitgevoerd, waarvan de resultaten in tabel 4, op p. 26 zijn weergegeven. Nog daargelaten dat in 2004 niet de RVW 2011 de vigerende Richtlijnen Vaarwegen waren, is in hetgeen [appellant sub 1] en [appellant sub 4] hebben aangevoerd geen aanleiding te vinden voor het oordeel dat de capaciteit ten onrechte niet aan de hand van het in de RVW bedoelde SIVAK-model is bepaald.

26.4. Blijkens de brief van 19 mei 2015 van de directeur Bereikbaarheid & Infrastructuur van Rijkswaterstaat is in de periode 2011-2013 het projectplan Sluis Eefde voorgelegd aan de medewerkers en het projectteam die verantwoordelijk zijn voor de RVW, alsmede aan de DG van Rijkswaterstaat en zijn in de onderhavige procedure de juiste stappen gevolgd in het besluitvormingsproces om in dit geval af te wijken van het RVW en voor het ontwerp van de voorhaven aan de IJsselzijde maatwerk toe te staan.

Gelet hierop is voldaan aan het toestemmingsvereiste uit paragraaf 1.2.1 van de RVW. In zoverre is er in hetgeen [appellant sub 1] en [appellant sub 4] hebben aangevoerd geen aanleiding te vinden voor het oordeel dat in het projectplan ten onrechte, dan wel op onjuiste gronden is afgeweken van de RVW. De minister heeft zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat afwijking van de RVW met betrekking tot de uitlooptengte in dit geval niet tot onveilige situaties zal leiden.

Het betoog faalt.

(Externe) Veiligheid

27. [appellante sub 3] stelt dat de rapportage Externe veiligheid ondeugdelijk is. In het rapport is ervan uitgegaan dat geen toxische stoffen worden vervoerd over het Twentekanaal, maar het vervoer daarvan is niet verboden, zodat met dergelijk vervoer rekening gehouden had moeten worden. Nu dat niet is gebeurd, zijn in het rapport de maximale milieugevolgen niet onderzocht, aldus [appellante sub 3]. Voorts zijn volgens [appellante sub 3] basisschool "De Villa 60" met 125 leerlingen, een appartementencomplex en een sportzaal ten onrechte niet betrokken in het onderzoek inzake externe veiligheid. [appellant sub 1] stelt dat de verbreding van de sluis zal leiden tot een toename van het risico door het vervoer van gevaarlijke stoffen, omdat de sluis aantrekkelijker wordt voor grotere schepen.

[appellante sub 3] en [appellant sub 4] stellen dat nu de veiligheid van bewoners onvoldoende is betrokken bij het plan, er sprake is van onbehoorlijk bestuur.

[appellant sub 1] en [appellant sub 4] stellen dat de laatste ontwerp schetsen de opstelplaats voor kegelschepen aan de 'lage kant' niet laten zien. Door de gekozen voorkeurslocatie komt deze opstelplaats volgens hen erg dichtbij de bebouwing te liggen, terwijl een natuurlijke buffer tussen het sluiscomplex en bebouwing verdwijnt. In Almelo is recent een overslagplaats voor zeer gevaarlijke stoffen (drie kegels) in gebruik genomen. Dergelijke stoffen, die op 500 m van de bebouwing zouden moeten blijven, varen straks op minder dan 100 m van de bebouwing in Eefde, aldus [appellant sub 1] en [appellant sub 4].

27.1. De minister stelt, onder verwijzing naar tabel 3.1 van bijlage 7 bij de plantoelichting, dat blijkens onderzoek de laatste jaren geen toxische stoffen over het Twentekanaal zijn vervoerd.

De minister stelt zich op het standpunt dat er bestaande, aparte wachtplaatsen voor kegelschepen bij sluis Eefde zijn en dat deze behouden blijven. Er vindt geen verandering plaats in de huidige situatie na aanleg van de nieuwe sluis. Deze ligplaatsen mogen worden gebruikt door schepen die een blauwe kegel voeren. Deze liggen zeker 100 m buiten de bebouwing. Schepen met 3 kegels komen op het Twentekanaal niet voor. Wel varen er incidenteel schepen met 2 kegels, maar deze mogen geen gebruik maken van de wachtplaatsen. Het rapport externe Veiligheid Sluis Eefde beschrijft het plaatsgebonden risico en het groepsrisico. Hierin wordt geconcludeerd dat wordt voldaan aan de geldende normen, aldus de minister.

27.2. In het rapport "Externe veiligheid capaciteitsuitbreiding Sluis Eefde", van 10 oktober 2013 (hierna: rapport externe veiligheid) staat in paragraaf 2.2 dat voor de risicobenadering de circulaire risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen is gehanteerd. In die circulaire is een lijst van kwetsbare objecten opgenomen. Scholen en woningen worden in de circulaire aangemerkt als kwetsbaar object.

Voorts staan in hoofdstuk 3 van het rapport externe veiligheid de uitgangspunten voor de risicoberekening weergegeven. Het risico van het transport is berekend met RBM II versie 2.2 en voor het huidige transport is uitgegaan van het gemiddelde jaartransport van 2007 tot en met 2011. Voor de inventarisatie van de bevolkingsgegevens is gebruik gemaakt van informatie op [www.ruimtelijke.plannen.nl](http://www.ruimtelijke.plannen.nl). Voorts staat in bijlage 1 van het rapport externe veiligheid dat voor de berekeningen binnen een zone van 500 m van het Twentekanaal de bevolking is geïnventariseerd, dat daartoe het bestemmingsplan "Kern Eefde 2010" is geraadpleegd en dat op basis van de gebiedsfunctie personendichtheden zijn toegekend overeenkomstig de Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico en PGS 1, deel 6.

In de aanvulling op het milieueffectrapport staat in paragraaf 4.4 dat op basis van het toegestane vervoer van gevaarlijke stoffen over het Twentekanaal ook LT2 transport kan voorkomen. Aan de hand van de circulaire risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen is daarbij uitgegaan van het werkelijke vervoer. Dat is in dit geval minder dan 1 transport LT2 over gemiddeld 5 jaar op het Twentekanaal. LT2, bijvoorbeeld propylamine, is een toxische vloeistof die verdampt en door de wind als pluim in de omgeving wordt verspreid. Onder deze pluim/gaswolk lopen aanwezigen kans op schadelijke effecten, waarbij de kans op effecten afneemt met de afstand tot het uitstroompunt (locatie van het ongeval). LT2-stoffen worden vervoerd in dubbelwandige tankers. De maximale effectafstand bij een groot gat en bij weersomstandigheden die tot maximale effecten leiden is 880 m. De effectieve breedte van de wolk is dan 60 m. Het maximale effect treedt op bij een windrichting tussen zuid en zuid-oost. De pluim reikt uitgaande van de locatie Noord, ongeveer 60 m verder in de kern dan uitgaande van de locatie Midden-Noord. Bij een breedte van 60 m betekent dit dat bij de locatie Noord 3.600 m<sup>2</sup> meer bebouwd gebied onder de pluim valt dan bij locatie Midden-Noord. Dit komt overeen met de oppervlakte van 5-10 woonpercelen.

Er heeft ook een nadere analyse plaatsgevonden van het plaatsgebonden en groepsrisico voor de vastgestelde vervoersstroom inclusief stofklasse LT2. Die berekeningen hebben niet geleid tot een contour voor de grenswaarde van  $1,0 \cdot 10^{-6}$  /jr op de oever. Voorts hebben de berekeningen niet geleid tot een groepsrisico.

Gelet op het voorgaande zijn de effecten op de externe veiligheid van het vervoer van toxische stoffen over het Twentekanaal onderzocht. [appellante sub 3], [appellant sub 1] en [appellant sub 4] hebben met hetgeen zij hebben aangevoerd over de maximale milieugevolgen, een basisschool, een appartementencomplex en een opstelplaats voor kegelschepen, niet aannemelijk gemaakt dat bij dat onderzoek van onjuiste uitgangspunten is uitgegaan. Voorts zijn geen aanknopingspunten te vinden voor het oordeel dat het rapport externe veiligheid zodanige gebreken of leemten bevat dat de minister zich bij het vaststellen van het projectplan hier niet op heeft mogen baseren.

De betogen falen.

28. Ook in hetgeen [appellant sub 1], [appellante sub 3] en [appellant sub 4] voor het overige aan argumenten naar voren hebben gebracht tegen het projectplan, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de minister niet in redelijkheid tot de vaststelling van het projectplan heeft kunnen komen.

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 oudeemaal 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 betoog faalt.

#### Natuur

32. [appellante sub 3] stelt, onder verwijzing naar natuuronderzoek uit 2009, dat de raad zich bij het vaststellen van het plan heeft gebaseerd op verouderde gegevens.

32.1. Ten behoeve van het plan is natuuronderzoek uitgevoerd door Grontmij Nederland B.V., dat is weergegeven in het rapport "Deelrapport natuur uitbreiding sluis bij Eefde, onderzoek naar beschermde soorten en EHS-gebieden op het terrein van de sluis bij Eefde", van 11 maart 2013. Dit rapport is opgenomen als bijlage 5 bij het bestemmingsplan. De raad heeft zich bij het vaststellen van het bestemmingsplan dan ook niet gebaseerd op natuuronderzoek uit 2009, maar op het rapport van 11 maart 2013.

Het betoog faalt.

#### Nieuwe brug

33. [appellante sub 3] stelt dat ten onrechte geen onderzoek is verricht naar de effecten op de verkeersveiligheid, de luchtkwaliteit en de geluidhinder als gevolg van het (gemotoriseerde) verkeer na aanleg van de nieuwe brug.

[appellant sub 1] stelt dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat inrichting van de toegangsweg naar de nieuwe brug wordt vormgegeven aan de hand van daarvoor geldende CROW-richtlijnen. Volgens [appellant sub 1] bestaan er verschillende richtlijnen en kan de gemeente deze stelling niet waarmaken. Het is voorts, gelet op de beperkte ruimte en de gewenste hoogte, niet denkbeeldig dat een ophaalbrug nodig zal blijken. De gevolgen voor het verkeer van een ophaalbrug en de bereikbaarheid voor nooddiensten zijn ten onrechte niet onderzocht, aldus [appellant sub 1].

33.1. De raad stelt zich op het standpunt dat in dit plan de verkeersbestemming niet wordt gewijzigd. Voor de concrete (her)inrichting van de weg over de nieuwe brug worden indien nodig verkeersmaatregelen getroffen. Daarvoor zal een aparte procedure met een eigen afwegingkader volgen, waarvoor het college het bevoegd gezag is, aldus de raad.

De raad merkt voorts op dat de verhoging en aanpassing van de weg in verband met de nieuwe brug past in de huidige verkeersbestemming van het bestemmingsplan "Buitengebied Lochem 2010" en dat vaststelling van dit plan daar niets aan verandert.

33.2. Aan het plangebied zijn onder meer de enkelbestemmingen "Water-Sluis" en "Water-Waterkering"

toegekend.

Ingevolge artikel 3, lid 3.1, van de planregels zijn de voor "Water-Sluis" aangewezen gronden bestemd voor:

a. een sluisencomplex waaronder een tweede sluiscolk begrepen en een voormalige sluiswachterswoning met en educatieve en informatieve functie;

(..)

d. bij deze bestemming behorende sluisen, kaden, keermuren, bruggen, duikers, stuwen, aanlegsteigers, meerpalen en andere voorzieningen ten behoeve van waterhuishouding en scheepvaart;

Ingevolge artikel 3, lid 3.2, onder c, geldt dat de volgende bouwwerken, geen gebouwen zijnde zijn toegestaan: bruggen met een maximale bouwhoogte van 20 m, sluisvoorzieningen met een bouwhoogte van 20 m en hekwerk en andere bouwwerken met een bouwhoogte van 3 m.

Ingevolge artikel 4, lid 4.1, van de planregels zijn de voor "Water-Waterkering" aangewezen gronden bestemd voor:

a. werken ten behoeve van de waterkering;

(..)

d. bij deze bestemming behorende kaden, keermuren, bruggen, duikers, inlaten, stuwen, aanlegsteigers, meerpalen en andere voorzieningen ten behoeve van waterhuishouding en scheepvaart.

33.3. Het bestemmingsplan voorziet weliswaar niet in een nieuwe verkeersbestemming, maar ingevolge artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder d en artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder d, van de planregels in samenhang bezien met de verbeelding, maakt het plan in het gehele plangebied het realiseren van een brug mogelijk. Volgens p. 23 van de plantoelichting is het uitgangspunt een nieuwe vaste brug over de tweede sluiscolk. Deze brug ligt op korte afstand van de bestaande brug. De helling van de Kapperallee tussen de nieuwe brug en de kern van Eefde wordt volgens de plantoelichting iets steiler voor langzaam verkeer. In de aanvulling op het milieueffectrapport staat dat een deel van de Kapperallee moet worden aangepast, omdat een brug over het sluiscomplex moet worden gebouwd. Bij de Noord variant ligt deze ten noorden van de huidige sluis.

Gelet hierop heeft de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de verkeersbestemming in dit plan niet wijzigt en dat daarom de gevolgen van de nieuwe brug niet onderzocht hoefden te worden.

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 rechtsoverweging 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.

Aldus vastgesteld door mr. B.J. van Ettehoven, voorzitter, en mr. R.J.J.M. Pans en mr. F.D. van Heijningen, leden, in tegenwoordigheid van mr. A. Heinen, griffier.

w.g. Van Ettehoven w.g. Heinen  
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 16 september 2015

632.