

heffing een dwingende reden gemoeid is, c.q. met dit doel verleend kon worden.

Ik denk dus dat de rechtbank hiermee kiest voor de in mijn noot onder het skipiste-arrest beschreven lijn dat bij een kleinere aantasting eerder een dwingende reden mag worden aangenomen en dat de rechtbank niet kiest voor de lijn er sprake moet zijn van een (absolute, niet afweegbare) dwingende reden en dat er *dan* nog een afweging moet plaatsvinden of de mate van aantasting acceptabel wordt bevonden. Waarbij moet worden aangetekend dat de rechtbank nog wel enige zwaarte in de belangen wil zien, want het beperkte aantal arbeidsplaatsen dat het project oplevert valt als anker af, kennelijk óók met de skipiste-benadering. Ook de Afdeling lijkt in r.o. 13.2 voor dezelfde lijn te kiezen. Immers, er wordt in deze rechtsoverweging niet gesteld dat het behoud van cultuurhistorisch erfgoed een dwingende reden is, er staat dit het geval kan zijn en dat dat belang in dit geval inderdaad zwaarder gewogen mocht worden, **omdat** de aantasting van de natuurwaarden in dit geval gering en veelal tijdelijk is.

Nogmaals, in althans mijn oude denkkader zou de kwestie van de tijdelijkheid van de effecten op de natuur aan de ene kant van de Chinese Muur een plek hebben gehad in het kader van de vraag of er wel sprake was van een overtreding en (in het bevestigende geval) in het kader van de vraag of de gunstige staat van instandhouding zich tegen onthefingverlening verzet. Pas daarna zou ik in het oude denkkader aan de andere kant van de Chinese Muur doorgaan met de toetsing aan de (absolute) ADC-criteria. Hier gebeurt toch echt iets anders en dat lijkt me een erg belangrijke ontwikkeling.

B. Arentz

M en R 2017/35

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
9 november 2016, nr. 201602003/1/R6

(Van Ettekoven, Michiels en Van den Broek)
m.nt. M.A.A. Soppe

(art. 7.23 lid 1 sub e Wm; art. 2.2 Waterwet)

Omgevingsvergunning in de praktijk 2016/7430
ECLI:NL:RVS:2016:2988

Het door appellante geopperde alternatief maakt meer mogelijk dan de doelstelling van het project, bevat onzekerheden en brengt extra kosten met zich. Vanwege die redenen is geen sprake van een redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatief in het kader van het (project-)MER. Dat het bevoegd gezag aan appellante een termijn van zes maanden heeft gegeven om het door haar gewenste alternatief te onderzoeken, maakt niet

dat het alternatievenonderzoek van het MER onvolledig dan wel onzorgvuldig tot stand is gekomen.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 21 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ4039, is de vraag welke alternatieven in een concrete situatie redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen, afhankelijk van de omstandigheden van het geval en moet deze mede worden beantwoord in het licht van artikel 7.23, eerste lid, onder e, van de Wet milieubeheer (hierna: Wm). Ingevolge die bepaling moet een milieueffectrapportage (hierna: MER) onder meer een beschrijving bevatten van de gevolgen voor het milieu die de voorgenomen activiteit, onderscheidenlijk de beschreven alternatieven kunnen hebben. Uit de genoemde bepaling volgt dat in een MER uitsluitend alternatieven hoeven te worden beschreven die, wat betreft de gevolgen voor het milieu die daarvan redelijkerwijs zijn te verwachten, mogelijk tot relevante verschillen kunnen leiden. De Afdeling toetst in het hiernavolgende of de betrokken bestuursorganen het door het NIOZ gewenste alternatief redelijkerwijs buiten beschouwing hebben gelaten op 16 december 2015 onderscheidenlijk 3 februari 2016. De Afdeling toetst niet of het alternatieve plan haalbaar is. Ook het ontwerpbesluit waarbij het verzoek van het NIOZ om herziening van het projectplan wordt afgewezen, is in deze procedure niet aan de orde.

De Afdeling constateert dat er een verschil van mening is over de vroegere situatie rondom polder 't Horntje. Vaststaat dat de gronden van het NIOZ thans buiten de primaire waterkering liggen. De veiligheidsnorm in artikel 2.2 van de Waterwet heeft betrekking op gronden die binnen de primaire waterkering liggen en heeft daarmee niet de strekking om de gronden van het NIOZ te beschermen. Voor het beschermingsbereik van artikel 2.2 is het niet relevant of in het verleden de gronden van het NIOZ binnendijs hebben gelegen. Daarom maakt het in het kader van deze procedure niet uit of de gronden van het NIOZ in het verleden wel of niet binnen- of buitendijs lagen. In de Startnotitie is reeds opgemerkt dat het door het NIOZ gewenste alternatief geen redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatief is. Hiertoe is terecht gesteld dat het doel van het NIOZ-alternatief meer omvat dan uitsluitend ervoor zorgen dat de primaire waterkering voldoet aan de veiligheidsnorm uit de Waterwet. Het projectplan heeft uitsluitend tot doel dat de primaire waterkering aan de veiligheidsnorm uit de Waterwet voldoet. Weliswaar wordt het gebied binnen de primaire waterkering ook beschermd als gekozen wordt voor het NIOZ-alternatief, maar het doel van het NIOZ-alternatief is met name om de buitendijs gelegen gronden van het NIOZ binnendijs te brengen. De veiligheidsnorm uit de Waterwet strekt hiertoe niet. Deze veiligheidsnorm strekt ertoe dat het gebied binnen de primaire waterkering wordt beschermd. In dit kader speelt geen rol dat het NIOZ een grote maatschappelijke waarde heeft en dat de overschrijdingskans ter plaatse van de gronden van het NIOZ niet gering is. Voor zover het NIOZ verwijst naar de doelstelling van de Waterwet om overstromingen te voorkomen en te beperken, is de Afdeling van oordeel dat het niet aannemelijk heeft gemaakt dat voor hem in de toekomst zodanig overstromingsgevaar dreigt dat het college (van gedeputeerde staten van Noord-Holland) in rede-

lijkheid goedkeuring aan het projectplan had moet onthouden op de grond dat het niet voorziet in een verlegging van de primaire waterkering. Als gevolg van dit projectplan neemt het overstromingsgevaar voor de gronden van het NIOZ immers niet toe.

Ook is in de Startnotitie reeds opgemerkt dat een diepe geul voor de voorlanddijk de stabiliteit van de voorlanddijk kan aantasten en dat dit zorgt voor een onzekere factor. Ook in de stukken die daarna naar voren zijn gebracht is het onduidelijk welke gevolgen de diepe geul, gelegen voor de voorlanddijk, voor de stabiliteit van de voorlanddijk heeft. Destijds is er in de Startnotitie derhalve terecht van uitgegaan dat dit een onzekere factor is.

Tot slot is reeds in de Startnotitie naar voren gebracht dat het door het NIOZ gewenste alternatief in verhouding tot andere alternatieven kostbaar is. Nu niet aannemelijk is gemaakt dat de geulwand voldoende stabiel is, is ook niet aannemelijk geworden dat de kosten die daarmee samenhangen niet hoeven te worden opgevoerd. Ook heeft het college aangevoerd dat de voorlandkering die in het door het NIOZ gewenste alternatief wordt versterkt ongeveer 800 m langer is dan de primaire waterkering die in het projectplan wordt versterkt. Het college heeft gesteld dat het versterken en het onderhouden van een langer dijkvak hogere kosten met zich brengt. Dit is door het NIOZ niet bestreden. Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat bij de voorbereiding van dit besluit er ten onrechte van is uitgegaan dat het door het NIOZ gewenste alternatief kostbaarder is dan andere alternatieven. Gelet op het doel van het projectplan, de onzekerheden die de geulwand met zich brengt en de extra kosten van het door het NIOZ gewenste alternatief, geeft hetgeen is aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat dit alternatief een redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatief in het kader van de MER is. Er bestaat derhalve geen aanleiding voor het oordeel dat het alternatievenonderzoek van de MER onvolledig dan wel onzorgvuldig tot stand is gekomen. Om die reden bestaat in zoverre evenmin aanleiding voor het oordeel dat het college in redelijkheid goedkeuring had moeten onthouden aan het projectplan.

Het college van gedeputeerde staten heeft aangegeven dat hoewel hij het NIOZ-alternatief geen redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatief acht, het NIOZ op 18 november 2015 toch de mogelijkheid is geboden om binnen zes maanden het door het NIOZ gewenste alternatief nader te onderzoeken vanwege de belangen van het NIOZ. Het Hoogheemraadschap heeft het NIOZ toen te kennen gegeven dat de besluitvorming wordt voortgezet en het projectplan zal worden vastgesteld, maar dat dit kan worden gewijzigd indien zou blijken dat het alternatief haalbaar is en voldoet aan de door het Rijk gestelde criteria. De Afdeling overweegt dat uit voornoemde gang van zaken niet kan worden afgeleid dat het college heeft erkend dat het alternatievenonderzoek van het MER onvolledig dan wel onzorgvuldig tot stand is gekomen.

Voorts voert het NIOZ aan dat het ten onrechte slechts zes maanden heeft gekregen om aan te tonen dat het alternatief financieel en technisch haalbaar is. Het college stelt zich op het standpunt dat het niet mogelijk was om het NIOZ in november 2015 langer dan zes maanden de tijd te geven om zijn alter-

natief uit te werken. De uiterste datum voor de realisering van de volledige dijkversterking is eind 2019. Dit brengt mee dat er direct na afloop van de gegeven termijn duidelijkheid moet zijn over de haalbaarheid van het alternatief, omdat het op een later moment niet meer mogelijk is om het projectplan te wijzigen zonder dat de einddatum in gevaar komt. De Afdeling overweegt dat ook als moet worden geoordeeld dat de gegeven termijn onredelijk kort is, wat daar ook van zij, dit geen gebrek oplevert dat aan het bestreden besluit kleeft.

Uitspraak in het geding tussen:

de stichting Koninklijk Nederlands Instituut voor onderzoek der Zee, gevestigd te Den Burg, gemeente Texel, (hierna: NIOZ),
appellant,
en
het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland (hierna: het college),
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 16 december 2015 heeft het college van hoofd-ingelanden van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (hierna: Hoogheemraadschap) het projectplan "Versterking Waddenzee-dijk Texel secties 1 tot en met 8 en sectie 10", met het kenmerk 15.12310, vastgesteld. Bij besluit van 3 februari 2016, met het kenmerk 605610/756432, is dit besluit door het college goedgekeurd.

Tegen het besluit van 3 februari 2016 heeft het NIOZ beroep ingesteld.

(...)

Overwegingen

Inleiding

1. Het geschil gaat over dijkversterking aan de zuidkant van Texel, partijen zijn het erover eens dat dijkversterking moet plaatsvinden, maar niet over de vraag welke dijken en dijkvakken daarvoor in aanmerking komen. Het Hoogheemraadschap staat achter het projectplan. Het NIOZ wenst zijn alternatieve plan gerealiseerd te zien. Het projectplan voorziet in versterking en verhoging van de Dijkkring Texel langs de Waddenzee. Dit is dijkkring 5 zoals die is aangewezen in bijlage I van de Waterwet. De aanleiding van dit projectplan is dat uit controles van het Hoogheemraadschap is gebleken dat grote delen van de Waddenzee-dijk van Texel niet voldoen aan de gemiddelde overschrijdingskans van 1 op 4000 jaren die ingevolge de Waterwet geldt. Dit projectplan maakt voor de secties 1 tot en met 8 en 10 en voor de gemalen Eijerland, Dijkmanshuizen en De Schans inzichtelijk met welke maatregelen het Hoogheemraadschap de in de Waterwet voorgeschreven overschrijdingskans en het gewenste kwaliteitsniveau wil gaan bereiken. De versterking van de Dijkkring Texel is onderdeel van het Tweede Hoogwaterbeschermingsprogram-

ma (hierna: HWBP-2) van de Minister van Infrastructuur en Milieu. Voor het verstrekken van de financiële middelen door het Rijk zijn criteria opgesteld. De criteria zijn: sober, robuust en doelmatig. Sober betekent dat de inspanningen en uitgaven in verhouding staan tot het doel en de opbrengsten. Tevens dienen de onderhoudskosten van de oplossingen laag te zijn. Robuust betekent dat het ontwerp bestand is tegen ontwikkelingen die zich naar verwachting in de toekomst voordoen, zoals de zeespiegelstijging. Doelmatig betekent dat de dijk voldoende veilig is gedurende 50 jaar. Om ter plaatse van sectie 10 het vereiste veiligheidsniveau te bereiken wordt de Dijkkring Texel, die ter plaatse wordt gevormd door de inlaagdijk, versterkt en verzaamd.

Het NIOZ is een wetenschappelijk topinstituut waar ongeveer 250 mensen werken en dat ter plaatse beschikt over een complex met onderzoeksfaciliteiten. Het NIOZ richt zich tegen sectie 10 van het projectplan. Door het versterken van de inlaagdijk worden de gronden van het NIOZ niet extra beschermd ten opzichte van de huidige situatie. De gronden van het NIOZ liggen namelijk buiten de Dijkkring Texel in de Polder 't Horntje. Het NIOZ vreest voor overstroming in de toekomst. Aan de noordzijde van de Polder 't Horntje ligt de NIOZ-haven. Vóór de inlaagdijk en rondom de gronden van het NIOZ ligt de voorlanddijk. De in de Waterwet voorgeschreven overschrijdingskans geldt niet voor de voorlanddijk. Het NIOZ wenst een alternatief plan voor het projectplan ter plaatse van sectie 10 gerealiseerd te zien, waarbij de voorlanddijk de functie krijgt van waterkering ter bescherming van het binnendijs gelegen gebied. Hier toe moet de voorlanddijk aan de zijde van de polder worden versterkt en op delen worden opgehoogd. Na realisering van dit alternatief worden zowel de gronden van het NIOZ als ook het achterland beschermd.

Om het gewenste alternatief te realiseren is het onnodig om bijlage I bij de Waterwet te wijzigen. De Waterwet staat er niet aan in de weg om het gewenste alternatief in dit projectplan te regelen.

Wettelijke bepalingen

2. De wettelijke bepalingen die in de hiernavolgende overwegingen zijn genoemd, zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak [*niet opgenomen; red.*]

Ingetrokken beroepsgrond

3. Het NIOZ heeft ter zitting zijn beroepsgrond over de gevolgen van de uitvoering van het besluit voor de natuurwaarden op het NIOZ-terrein ingetrokken.

Beroepsgronden

Alternatief

4. Het NIOZ betoogt dat het alternatievenonderzoek in de Projectnota/MER onvolledig is. Het voert hiertoe aan dat het gewenste alternatief hierbij had moeten worden betrokken. In dit verband voert het NIOZ aan dat de keuze om

het alternatief niet in het alternatievenonderzoek te betrekken, is gebaseerd op onjuiste en onvolledige gegevens.

4.1. Het college stelt zich op het standpunt dat het doel van het projectbesluit is om de primaire waterkering te versterken zodat wordt voldaan aan de in de Waterwet voorgeschreven overschrijdingskans. Het alternatief van het NIOZ voldoet niet aan de criteria die in het kader van het HWBP-2 zijn gesteld, met name omdat de kosten die voor het alternatief moeten worden gemaakt hoger zijn dan die van de variant die in het projectplan is opgenomen en het alternatief complexer is in de uitvoering. Het maken van deze kosten is volgens het college niet nodig om te zorgen dat de primaire waterkering ter plaatse van sectie 10 voldoet aan de veiligheidsnorm die geldt op grond van de Waterwet. Om die redenen is dit alternatief niet onderzocht in de Projectnota/MER. Het college wijst ter onderbouwing van zijn standpunt op de Startnotitie waarin is ingegaan op het alternatief van het NIOZ. De Startnotitie heeft ter inzage gelegen. Naar aanleiding van de zienswijze van het college van burgemeester en wethouders van Texel die mede namens het NIOZ was ingediend, heeft het Hoogheemraadschap onderzoek laten doen naar de vraag wat het door het NIOZ gewenste alternatief globaal kost. Op grond van dit onderzoek is geconcludeerd dat het NIOZ-alternatief geen redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatief is, aldus het college.

4.2. In de Startnotitie van 3 juni 2009 is opgenomen welke alternatieven in de Projectnota/MER worden onderzocht. In de Startnotitie is toegelicht dat het NIOZ-alternatief geen redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatief is. De aanwezigheid van een diepe geul voor de voorlanddijk is in dit verband een aandachtspunt omdat die de stabiliteit van de voorlanddijk kan aantasten. Ook wordt in de Startnotitie vermeld dat het verleggen van de primaire waterkering in verhouding tot de andere mogelijkheden een kostbare maatregel is. Binnen HWBP-2 is geen budget beschikbaar voor deze mogelijkheid. Ook wordt vermeld dat het verleggen van de primaire waterkering een oplossing is die tevens invulling geeft aan een ander initiatief, namelijk het binnendijs brengen van buitendijs gebied, welk initiatief evenwel niet wordt gevegd door het HWBP-2.

4.3. Het rapport van Witteveen+Bos van 14 oktober 2010 is naar aanleiding van de zienswijze van het college van burgemeester en wethouders van Texel opgesteld. In het rapport van Witteveen+Bos staat dat in sectie 10 de veiligheid van het NIOZ-terrein toeneemt door het verleggen van de primaire waterkering naar de voorlandkering. Daar staat tegenover dat de variant complexe en omvangrijke maatregelen aan de geulwand vergt. De ingreep beïnvloedt de stroompatronen en daarmee het hydraulisch systeem waardoor de voorlandkering ter plaatse omgekeerd zwaar zal worden belast. Kostentechnisch staat deze variant vooral door de benodigde geulwandfixatie niet in verhouding tot een versterking van de inlaagdijk, aldus het rapport van Witteveen+Bos.

4.4. In het deskundigenbericht van de StAB staat dat een belangrijk uitgangspunt bij het door het NIOZ gewenste alternatief de analyse van de stabiliteit van de geulwand langs

de Texelstroom is. Deltares heeft in opdracht van het NIOZ onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de bestorte wand, de bodem van de geul, het mogelijk optreden van zettingsvloeiing en de ontwikkeling van de stroomgeul als onderdeel van een groter geheel. Uit dit onderzoek, dat is neergelegd in rapporten van mei 2016, komt naar voren dat de bestorting van dusdanige kwaliteit is dat deze stabiel is en geen obstakel oplevert voor de haalbaarheid van de variant. Aan beide uiteinden van de geul is sprake van een ontwikkeling van een erosiekuil aan de zijde van Texel. Aan de andere kant vindt afzanding plaats. Deltares concludeert dat de kans op afschuiving of het optreden van een zettingsvloeiing die tot schade leidt aan de voorlanddijk verwaarloosbaar is. Verdieping van de geul is namelijk gestagneerd en snelle verdieping is onwaarschijnlijk. Voorgesteld wordt om twee keer per jaar een gerichte monitoring uit te voeren. Een dergelijke monitoring biedt mogelijkheden om tijdig in te spelen op eventuele ongewenste ontwikkelingen. Het onderzoek naar het alternatief is voorzien van diverse achtergronddocumenten en een notitie MER. Voorts is een vergunningescan gemaakt, waarin is vermeld welke vergunningen nodig zijn en wat de doorlooptijden van de procedures zijn. Tevens is in het onderzoek naar het alternatief een kostenraming opgenomen. Door uit te gaan van een stabiele stroomgeul, zijn de kosten van het alternatief begroot in de orde van grootte van de variant waar het bestreden besluit op ziet. De geraamde kosten bedragen € 6.196.252, inclusief btw en de door het NIOZ gemaakte voorbereidingskosten.

4.5. In de zienswijze op het deskundigenbericht voert het college aan dat het door het NIOZ gewenste alternatief niet haalbaar is. In dit verband voert het college aan dat het NIOZ in navolging van Deltares is uitgegaan van een optimistische situatie waarbij de risico's voor de toekomst worden benoemd, maar niet zijn onderzocht. In dit verband voert het college aan dat er in het onderzoek van Deltares van wordt uitgegaan dat er aan de stroomgeul niets hoeft te gebeuren als de voorlandkering wordt versterkt, omdat de kans op zettingsvloeiing verwaarloosbaar en snelle verdieping onwaarschijnlijk lijkt. Dat is vervolgens het uitgangspunt in het verdere onderzoek. Volgens het college wordt ten onrechte dit uitgangspunt gekozen, omdat ook uit de onderzoeken van Deltares volgt dat dit geen zekerheid is: de kans op het risico van verwerkingsvloeiing wordt relatief beperkt ingeschat. Dit duidt op een onzekere factor. In dit verband wijst het college er op dat in het onderzoek van het NIOZ monitoring wordt voorgeschreven.

Voorts bestrijdt het college enkele uitgangspunten uit het onderzoek van het NIOZ. Ten eerste stelt het college dat het onderzoek van het NIOZ uitgaat van een verhoging van de voorlandkering met 1 m, terwijl dat volgens een eerste analyse 2 m moet zijn. Ten tweede gaat het onderzoek van het NIOZ uit van een waterkerende functie van de havendam van de NIOZ-haven, in een mate die de havendam zeker niet heeft.

Voorts voert het college aan dat de aangeleverde documenten op dit moment niet aan de eis "juridisch haalbaar" vol-

doen. Er is namelijk nog geen passende beoordeling opgesteld. Tot slot voert het college aan dat het door het NIOZ gewenste alternatief financieel niet haalbaar is. Er is volgens het onderzoek van het NIOZ al een gat van € 1.000.000 dat niet is gedekt. De kosten die zijn genoemd met het wegnemen van de technische onvolkomenheden in het ontwerp ter uitvoering van het alternatief lopen in de miljoenen euro extra, aldus het college.

4.6. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 21 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ4039, is de vraag welke alternatieven in een concrete situatie redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen, afhankelijk van de omstandigheden van het geval en moet deze mede worden beantwoord in het licht van artikel 7.23, eerste lid, onder e, van de Wet milieubeheer (hierna: Wm). Ingevolge die bepaling moet een milieueffectrapportage (hierna: MER) onder meer een beschrijving bevatten van de gevolgen voor het milieu die de voorgenomen activiteit, onderscheidenlijk de beschreven alternatieven kunnen hebben. Uit de genoemde bepaling volgt dat in een MER uitsluitend alternatieven hoeven te worden beschreven die, wat betreft de gevolgen voor het milieu die daarvan redelijkerwijs zijn te verwachten, mogelijk tot relevante verschillen kunnen leiden. De Afdeling toetst in het hiernavolgende of de betrokken bestuursorganen het door het NIOZ gewenste alternatief redelijkerwijs buiten beschouwing hebben gelaten op 16 december 2015 onderscheidenlijk 3 februari 2016. De Afdeling toetst niet of het alternatieve plan haalbaar is. Ook het ontwerpbesluit waarbij het verzoek van het NIOZ om herziening van het projectplan wordt afgewezen, is in deze procedure niet aan de orde.

4.7. De Afdeling constateert dat er een verschil van mening is over de vroegere situatie rondom polder 't Horntje. Vast staat dat de gronden van het NIOZ thans buiten de primaire waterkering liggen. De veiligheidsnorm in artikel 2.2 van de Waterwet heeft betrekking op gronden die binnen de primaire waterkering liggen en heeft daarmee niet de strekking om de gronden van het NIOZ te beschermen. Voor het beschermingsbereik van artikel 2.2 is het niet relevant of in het verleden de gronden van het NIOZ binnendijks hebben gelegen. Daarom maakt het in het kader van deze procedure niet uit of de gronden van het NIOZ in het verleden wel of niet binnen- of buitendijks lagen.

In de Startnotitie is reeds opgemerkt dat het door het NIOZ gewenste alternatief geen redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatief is. Hiertoe is terecht gesteld dat het doel van het NIOZ-alternatief meer omvat dan uitsluitend er voor zorgen dat de primaire waterkering voldoet aan de veiligheidsnorm uit de Waterwet. Het projectplan heeft uitsluitend tot doel dat de primaire waterkering aan de veiligheidsnorm uit de Waterwet voldoet. Weliswaar wordt het gebied binnen de primaire waterkering ook beschermd als gekozen wordt voor het NIOZ-alternatief, maar het doel van het NIOZ-alternatief is met name om de buitendijks gelegen gronden van het NIOZ binnendijks te brengen. De veiligheidsnorm uit de Waterwet strekt hiertoe niet. Deze veilig-

heidsnorm strekt er toe dat het gebied binnen de primaire waterkering wordt beschermd. In dit kader speelt geen rol dat het NIOZ een grote maatschappelijke waarde heeft en dat de overschrijdingskans ter plaatse van de gronden van het NIOZ niet gering is. Voor zover het NIOZ verwijst naar de doelstelling van de Waterwet om overstromingen te voorkomen en te beperken, is de Afdeling van oordeel dat het niet aannemelijk heeft gemaakt dat voor hem in de toekomst zodanig overstromingsgevaar dreigt dat het college in redelijkheid goedkeuring aan het projectplan had moet onthouden op de grond dat het niet voorziet in een verlegging van de primaire waterkering. Als gevolg van dit projectplan neemt het overstromingsgevaar voor de gronden van het NIOZ immers niet toe.

Ook is in de Startnotitie reeds opgemerkt dat een diepe geul voor de voorlanddijk de stabiliteit van de voorlanddijk kan aantasten en dat dit zorgt voor een onzekere factor. Ook in de stukken die daarna naar voren zijn gebracht is het onduidelijk welke gevolgen de diepe geul, gelegen voor de voorlanddijk, voor de stabiliteit van de voorlanddijk heeft. Destijds is er in de Startnotitie derhalve terecht van uitgegaan dat dit een onzekere factor is.

Tot slot is reeds in de Startnotitie naar voren gebracht dat het door het NIOZ gewenste alternatief in verhouding tot andere alternatieven kostbaar is. Nu niet aannemelijk is gemaakt dat de geulwand voldoende stabiel is, is ook niet aannemelijk geworden dat de kosten die daarmee samenhangen niet hoeven te worden opgevoerd. Ook heeft het college aangevoerd dat de voorlandkering die in het door het NIOZ gewenste alternatief wordt versterkt ongeveer 800 m langer is dan de primaire waterkering die in het projectplan wordt versterkt. Het college heeft gesteld dat het versterken en het onderhouden van een langer dijkvak hogere kosten met zich brengt. Dit is door het NIOZ niet bestreden. Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat bij de voorbereiding van dit besluit er ten onrechte van is uitgegaan dat het door het NIOZ gewenste alternatief kostbaarder is dan andere alternatieven.

Gelet op het doel van het projectplan, de onzekerheden die de geulwand met zich brengt en de extra kosten van het door het NIOZ gewenste alternatief, geeft hetgeen is aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat dit alternatief een redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatief in het kader van de MER is. Er bestaat derhalve geen aanleiding voor het oordeel dat het alternatievenonderzoek van de MER onvolledig dan wel onzorgvuldig tot stand is gekomen. Om die reden bestaat in zoverre evenmin aanleiding voor het oordeel dat het college in redelijkheid goedkeuring had moeten onthouden aan het projectplan.

Het betoog faalt.

5. Het NIOZ voert aan dat het college heeft erkend dat het alternatievenonderzoek van het MER onvolledig dan wel onzorgvuldig tot stand is gekomen doordat aan het NIOZ

een termijn van zes maanden is gegeven om het door hem gewenste alternatief te onderzoeken.

5.1. Het college heeft aangegeven dat hoewel hij het NIOZ-alternatief geen redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatief acht, het NIOZ op 18 november 2015 toch de mogelijkheid is geboden om binnen zes maanden het door het NIOZ gewenste alternatief nader te onderzoeken vanwege de belangen van het NIOZ. Het Hoogheemraadschap heeft het NIOZ toen te kennen gegeven dat de besluitvorming wordt voortgezet en het projectplan zal worden vastgesteld, maar dat dit kan worden gewijzigd indien zou blijken dat het alternatief haalbaar is en voldoet aan de door het Rijk gestelde criteria.

5.2. De Afdeling overweegt dat uit voornoemde gang van zaken niet kan worden afgeleid dat het college heeft erkend dat het alternatievenonderzoek van het MER onvolledig dan wel onzorgvuldig tot stand is gekomen.

Het betoog faalt.

6. Verder betoogt het NIOZ dat in het besluit van het Hoogheemraadschap van 16 december 2015 ten onrechte niet staat dat het NIOZ de gelegenheid heeft gekregen te onderzoeken dat het gewenste alternatief uitvoerbaar is tegen redelijke kosten.

6.1. De Afdeling overweegt dat het Hoogheemraadschap dit in redelijkheid achterwege heeft kunnen laten omdat ook zonder een dergelijke tekst dit besluit kan worden gewijzigd indien het Hoogheemraadschap daartoe aanleiding ziet. Het college behoeft hierin derhalve geen aanleiding te zien goedkeuring aan het projectplan te onthouden.

Het betoog faalt.

7. Voorts voert het NIOZ aan dat het ten onrechte slechts zes maanden heeft gekregen om aan te tonen dat het alternatief financieel en technisch haalbaar is.

7.1. Het college stelt zich op het standpunt dat het niet mogelijk was om het NIOZ in november 2015 langer dan zes maanden de tijd te geven om zijn alternatief uit te werken. De uiterste datum voor de realisering van de volledige dijkversterking is eind 2019. Dit brengt mee dat er direct na afloop van de gegeven termijn duidelijkheid moet zijn over de haalbaarheid van het alternatief, omdat het op een later moment niet meer mogelijk is om het projectplan te wijzigen zonder dat de einddatum in gevaar komt.

7.2. De Afdeling overweegt dat ook als moet worden geoordeeld dat de gegeven termijn onredelijk kort is, wat daar ook van zij, dit geen gebrek oplevert dat aan het bestreden besluit kleeft.

Het betoog faalt.

8. Het NIOZ betoogt voorts dat het college de kosten van het onderzoek naar het alternatief voor zijn rekening zou moeten nemen, omdat het NIOZ nu alsnog de kosten heeft gemaakt voor onderzoek dat door het Hoogheemraadschap bij de voorbereiding van het besluit had moeten worden uitgevoerd.

8.1. Nu geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat het door het NIOZ gewenste alternatief ten onrechte bui-

ten het alternatievenonderzoek is gehouden, bestaat reeds daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de kosten van het onderzoek naar het door het NIOZ gewenste alternatief door het Hoogheemraadschap moeten worden gedragen.

Het betoog faalt.

Haven

9. Het NIOZ betoogt voorts dat in het plan rekening had moeten worden gehouden met de gewenste ontsluiting van de NIOZ-haven. Het gaat het NIOZ erom, zo bleek ter zitting, dat de weg naar de NIOZ-haven wordt verlegd omdat de voertuigen die op de huidige weg rijden de proeven van het NIOZ kunnen verstoren. Het NIOZ voert aan dat het de gewenste ontsluiting al in zijn zienswijze kenbaar heeft gemaakt. Het zou kosteneffectief en efficiënt zijn om dit nu mee te nemen in de uitvoering van dit projectplan.

9.1. Het project Versterking Waddenzeedijk Texel heeft tot doel te voldoen aan de ingevolge artikel 2.2 van de Waterwet geldende veiligheidsnorm. Het doel is niet om de ontsluiting van de NIOZ-haven te wijzigen. In de omstandigheid dat de ontsluiting van de NIOZ-haven niet in het projectplan is betrokken, behoeft het college derhalve geen aanleiding te zien goedkeuring aan het projectplan te onthouden.

Het betoog faalt.

Herhalen en inlassen van de zienswijze

10. Het NIOZ heeft zich in het beroepschrift voor het overige beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van haar zienswijze. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijze. Het NIOZ heeft in het beroepschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

Het betoog faalt.

Conclusie

11. Gelet op het voorgaande is het beroep ongegrond.

(...)

Noot

1. Deze uitspraak draait om de vraag of in het project-MER op toereikende wijze invulling is gegeven aan de verplichting om daarin de redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven te beschrijven (zie art. 7.23 lid 1 sub b Wm). Het MER is in casu opgesteld voor het op de Waterwet gebaseerde projectplan ten behoeve van de versterking van een deel van de Waddenzeedijk op Texel. De aan deze dijk gevestigde stichting Koninklijk Nederlands Instituut voor onderzoek der Zee (NIOZ) kan zich niet met het projectplan verenigen aangezien haar gronden door de voorziene dijkversterking niet extra worden beschermd ten opzichte van de huidige situatie. In de beroepsprocedure voert zij aan dat

in het MER een alternatief plan (ter plaatse van haar gronden) in beschouwing had moeten worden genomen. Dat alternatieve plan voorziet erin dat de zogeheten voorlanddijk de functie van waterkering krijgt waardoor ook de gronden van NIOZ tegen overstroming worden beschermd.

2. In beroep betoogt NIOZ dat de (door gedeputeerde staten onderschreven) keuze van het Hoogheemraadschap om het geopperde alternatief niet in het alternatievenonderzoek in de Projectnota/MER te betrekken, is gebaseerd op onjuiste en onvolledige gegevens. De Afdeling toetst de door het NIOZ aangevoerde grieven dienaangaande inhoudelijk. Dat zou anders zijn geweest indien het NIOZ het alternatief pas in het stadium van het ontwerp van het projectplan zou hebben ingebracht. In zo'n situatie oordeelt de Afdeling dat het bevoegd gezag niet kan worden verweten het desbetreffende alternatief niet in het MER te hebben beschreven, tenzij er sprake is van ernstige bezwaren tegen het m.e.r.-plichtige besluit (daarvan lijkt niet snel sprake te zijn). Zie ABRvS 23 juli 2008, 200700908/1, ECLI:NL:RVS:2008:BE2733 en ABRvS 29 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ9692, JM 2011/107. Een eerst in de beroepsprocedure aangevoerd m.e.r.-alternatief kan sowieso niet leiden tot het oordeel dat het bevoegd gezag daarmee ten onrechte geen rekening heeft gehouden. Verwezen zij naar ABRvS 14 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV8820. Uit de uitspraak kan worden afgeleid dat het NIOZ haar alternatief reeds naar voren heeft gebracht in de inspraakfase betreffende het voornemen om een MER op te stellen.

3. De redenen om het NIOZ-alternatief niet in het MER te beschrijven, zijn gelegen in het gegeven dat dit alternatief meer omvat dan de doelstelling van de dijkversterking (voldoen aan de veiligheidsnorm uit de Waterwet), dit alternatief een onzekere factor omvat en dat de uitvoering ervan kostbaarder is dan de in het MER beschouwde alternatieven. De Afdeling acht deze redenen in onderlinge samenhang gezien valide. Het is vaste jurisprudentie dat er niet gesproken kan worden van een redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatief, als dat alternatief niet op afdoende wijze aan de doelstelling van de initiatiefnemer tegemoet treedt. Zie bijvoorbeeld ABRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1470. Daarin accordeert de Afdeling dat in een MER voor een bestemmingsplan ter zake van een windturbinepark, als alternatief geen windturbines van 80 meter zijn beschreven omdat deze niet voldoen aan het beoogde financiële rendement. Zie voor andere voorbeelden ABRvS 23 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2794, JM 2014/106, en ABRvS 2 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW4561, JM 2012/74. Het NIOZ-alternatief beantwoordt wel aan de doelstelling van gedeputeerde staten. Het maakt evenwel meer mogelijk doordat het ook bescherming tegen overstroming biedt voor de thans buitendijks gelegen gebieden van NIOZ. Dat is op zich geen reden om het alternatief buiten het MER te (mogen) houden. Aan de uitvoering van het alternatief zijn echter hogere kosten verbonden waarvoor volgens het bevoegd gezag geen projectbudget beschikbaar is.

De Afdeling heeft meer dan eens onderschreven dat de beschikbare financiële kaders bepalend mogen zijn voor de keuze om een geopperd alternatief niet in het MER te

beschrijven. Zie onder andere ABRvS 29 december 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR8378, *JM* 2005/17, ABRvS 30 januari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC3039, *JM* 2008/32 en ABRvS 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1342, *M en R* 2011/93. Het gegeven dat aan de uitvoering van het NIOZ-alternatief een onzekere factor is verbonden doordat een diepe geul voor de voorlanddijk de stabiliteit van deze dijk kan aantasten, is in de oordeelsvorming van de Afdeling eveneens een factor van belang. Wanneer deze onzekerheid er (vooralsnog) toe leidt dat er sprake is van een technisch niet of nauwelijks haalbaar alternatief, is ook dit in lijn met eerdere uitspraken. Zie ABRvS 15 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO7312, *JM* 2011/23, ABRvS 29 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO9217, *M en R* 2011/92 en ABRvS 29 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ9663, *JM* 2011/101.

4. Het gegeven dat het NIOZ door het Hoogheemraadschap in de gelegenheid is gesteld om binnen een termijn van zes maanden alsnog aan te tonen dat haar alternatief haalbaar is en voldoet aan de door het rijk gestelde criteria, maakt volgens de Afdeling niet dat daarmee is erkend dat het alternatievenonderzoek van het MER onvolledig dan wel onzorgvuldig tot stand is gekomen. Dat lijkt mij terecht. De aan het NIOZ geboden mogelijkheid was enkel bedoeld om het NIOZ in de gelegenheid te stellen om toch nog een uiterste poging te wagen om te onderbouwen dat haar alternatief wel haal- en betaalbaar is. Het Hoogheemraadschap heeft bij het bieden van die mogelijkheid duidelijk aangegeven dat er op basis van de bij haar bekende feiten geen sprake was van een redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatief (en dat het alternatief derhalve met recht niet in het MER is beschreven). Er bestond geen enkele juridische grondslag om het NIOZ überhaupt een nadere termijn te gunnen om vorenbedoelde onderbouwing aan het Hoogheemraadschap te leveren. Het is naar ik aanneem om die reden dat de Afdeling in r.o. 7.2 stellig oordeelt dat zelfs wanneer de geboden termijn als onredelijk kort zou moeten worden bestempeld, dit geen gebrek oplevert dat de rechtmatigheid van het bestreden besluit kan aantasten.

5. Deze uitspraak maakt wederom duidelijk dat de vraag welke alternatieven in een concrete situatie redelijkerwijs in een project-MER in beschouwing dienen te worden genomen, afhankelijk is van de omstandigheden van het geval (hetgeen de Afdeling in r.o. 4.6 expliciet overweegt). Voor een meer uitgebreid overzicht van de blijkens de jurisprudentie in dat verband relevante factoren, zij verwezen naar mijn commentaar bij artikel 7.23 Wm in R. Uylenburg (red.), *Tekst & Commentaar Milieurecht*, Deventer: Wolters Kluwer, 2015.

M.A.A. Soppe

M en R 2017/36

Rechtbank Rotterdam 1 december 2016, nr. ROT 16/41 (Weerdestijn, Wilbers-Taselaar, Pahladsingh) m.nt. L.S. Braaksma¹ en K.J. de Graaf

(art. 18, derde lid, van de Mijnbouwwet)

ECLI:NL:RBROT:2016:9211

Toetsingskader Mijnbouwwet; weigering van verlenging opsporingsvergunningmocht niet gebaseerd worden op brede maatschappelijke discussie en onrust

Besluit van de Minister van Economische Zaken op grond van artikel 18, derde lid, van de Mijnbouwwet. Dit artikel bepaalt onder welke voorwaarden de minister bevoegd is tot verlenging van de periode waarvoor een opsporingsvergunning is verleend. De minister heeft de bezwaren van vergunninghouder tegen de weigering van de gevraagde verlenging van opsporingsvergunningen voor schaliegas, ongegrond verklaard. De rechtbank heeft deze besluiten vernietigd omdat ze in strijd zijn met de Mijnbouwwet. Naar de minister heeft erkend is in deze gevallen voldaan aan de voorwaarden voor verlenging. Evenmin heeft hij problemen van financiële of uitvoeringstechnische aard opgeworpen. In die situatie geeft de Mijnbouwwet de minister geen ruimte om de verlenging om andere redenen te weigeren.

Uitspraak van de meervoudige kamer van 1 december 2016 in de zaak tussen

[eiseres], statutair gevestigd in Rotterdam, eiseres, gemachtigde: mr. G.C.W. van der Feltz, en

de Minister van Economische Zaken, verweerder, gemachtigde: mr. E. van Kerkhoven.

Als derde belanghebbende heeft deelgenomen aan het geding:

[derde belanghebbende], statutair gevestigd te Amsterdam, gemachtigden

mr. J.J.H. Mineur en I. Teuling.

Procesverloop

Bij besluit van 10 juli 2015 (het primaire besluit) heeft verweerder het verzoek om verlenging van de opsporingsvergunning afgewezen.

Bij besluit van 23 november 2015 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld. Verweerder heeft op 25 februari 2016 een verweerschrift ingediend.

Eiseres heeft op 26 april 2016 een nadere memorie ingebracht.

¹ Lolke Braaksma is als student-assistent verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen.