

Uitspraak 201106311/1/T1/R4

Datum van uitspraak: woensdag 7 maart 2012
Tegen: provinciale staten van Groningen
Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig
Rechtsgebied: Inpassingsplan
ECLI: **ECLI:NL:RVS:2012:BV8071**

201106311/1/T1/R4.

Datum uitspraak: 7 maart 2012

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 46, zesde lid, van de Wet op de Raad van State in het geding tussen:

1. [appellante sub 1], gevestigd te Zuidhorn,
2. [appellant sub 2], wonend te Noordhorn, gemeente Zuidhorn,
3. de vereniging Vereniging Verenigd Noordhorn, gevestigd te Noordhorn, gemeente Zuidhorn,
4. [appellant sub 4], wonend te Noordhorn, gemeente Zuidhorn,
5. [appellant sub 5], wonend te Noordhorn, gemeente Zuidhorn,
6. [appellant sub 6], wonend te Noordhorn, gemeente Zuidhorn,
7. [appellante sub 7A], [appellant sub 7B] en [appellant sub 7C] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 7]), wonend te onderscheidenlijk Bentveld, gemeente Zandvoort, Overveen, gemeente Bloemendaal, en Amsterdam,
appellanten,

en

provinciale staten van Groningen,
verweerders.

1. Procesverloop

Bij besluit van 9 maart 2011 hebben provinciale staten het inpassingsplan "Wegomlegging N355 (Noordhorn-Zuidhorn)" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellante sub 1] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 6 juni 2011, [appellant sub 2] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 7 juni 2011, de vereniging bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 7 juni 2011, [appellant sub 4] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 7 juni 2011, [appellant sub 5] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 7 juni 2011, [appellant sub 6] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 7 juni 2011, en [appellant sub 7] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 8 juni 2011, beroep ingesteld.

Provinciale staten hebben een verweerschrift ingediend.

De vereniging, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] en provinciale staten hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 december 2011, waar [appellante sub 1], vertegenwoordigd door mr. G.G. Kranendonk, [appellant sub 2], in persoon, de vereniging, vertegenwoordigd door mr. F.J. Knoops, advocaat te Groningen, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6], allen in persoon en bijgestaan door mr. F.J. Knoops, advocaat te Groningen, [appellant sub 7], in persoon, bijgestaan door mr. S.P.M. Schaap en mr. H. Hams, advocaten te Enschede, en provinciale staten, vertegenwoordigd door mr. W.R. van der Velde, advocaat te Groningen, H.R. Roelofs, mr. P.H.K. Bijl, mr. M.O. van der Veen en ing. J.B. Koster, werkzaam bij de provincie, zijn verschenen. Voorts is ter zitting de Vereniging van Dorpsbelangen Noordhorn, vertegenwoordigd door D.J. van den Bos, verschenen.

Buiten bezwaren van partijen zijn ter zitting nog stukken in het geding gebracht.

Na het sluiten van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend. Bij brief van 23 december 2011 hebben provinciale staten op verzoek van de Afdeling een nader stuk ingediend. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren. Met toestemming van partijen is afgezien van een hernieuwde behandeling ter zitting.

2. Overwegingen

Bestuurlijke lus

2.1. Ingevolge artikel 46, zesde lid, van de Wet op de Raad van State, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

Het plan

2.2. Het inpassingsplan vormt de juridische planologische basis voor de omlegging van de provinciale weg N355 bij Noordhorn en Zuidhorn. Daarvoor zal een weg ten noorden van de kern Zuidhorn worden aangelegd, die via een tunnel ter plaatse van de kern Noordhorn en een rotonde zal aansluiten op de bestaande ontsluitingswegen. Tevens zal een verbindingsweg worden gerealiseerd tussen de Rijksstraatweg en de omgelegde N355.

Voorts is voorzien in gronddepots aan weerszijden van het Van Starckenborghkanaal voor het bergen van grond en voor de op- en afrit naar de brug over het kanaal.

Ontvankelijkheid

2.3. Provinciale staten betogen dat de beroepen van de vereniging en [appellant sub 6] niet-ontvankelijk moeten worden verklaard, aangezien zij niet als belanghebbenden bij het bestreden besluit kunnen worden aangemerkt.

2.3.1. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Ingevolge het derde lid worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

2.3.2. Ingevolge artikel 3 van de statuten van de vereniging heeft de vereniging ten doel het

bevorderen van goede verbindingen in de regio Noordhorn en Zuidhorn. Hieronder worden zowel de lokale als de doorgaande verbindingen verstaan. Tevens wordt bedoeld de bestaande verbindingen in de genoemde regio zodanig te veranderen dat de leefbaarheid, economische belangen en het cultuurhistorisch erfgoed in de breedste zin van het woord worden verbeterd. De vereniging tracht haar doel onder meer te bereiken door:

- optimalisering van de regionale verbinding Groningen-Leeuwarden plaatselijk ter hoogte van Noordhorn één en ander in de ruimste zin van het woord;
- de barrièrewerking van de verbinding te verminderen;
- de leefbaarheid en het welzijn te verbeteren o.a. wat betreft geluid, fijn stof en licht;
- de veiligheid te verhogen o.a. door onnodig verkeer uit het dorp te weren;
- de cultuurhistorische bebouwing behouden en zoveel als mogelijk herstellen;
- bevorderen van het toerisme in Noordhorn en omgeving.

2.3.3. Naast het doel van de vereniging is, om te kunnen bepalen of het belang van de vereniging rechtstreeks is betrokken bij het bestreden besluit, van belang of de vereniging feitelijke werkzaamheden verricht met het oog op de behartiging van haar doelstelling. Uit de door de vereniging overgelegde stukken is gebleken en ter zitting is bevestigd dat haar feitelijke werkzaamheden bestaan uit het bevorderen van goede verbindingen in de regio Noordhorn-Zuidhorn, een en ander in de breedste zin van het woord. Zij organiseert bijeenkomsten voor leden om de informatie die in de door de overheid samengestelde bewonersgroepen of klankbordgroepen is verkregen onder de aandacht te brengen en te bespreken. Verder is zij bijvoorbeeld opgekomen tegen het ontwerpbestemmingsplan Noordhorn Dorp en is zij betrokken bij het opstellen van een Dorpsvisie om de leefbaarheid in het dorp Noordhorn te vergroten. Provinciale staten hebben deze mededelingen van de vereniging niet weersproken.

Gelet op het doel van de vereniging in samenhang met de hiervoor beschreven feitelijke werkzaamheden die zij verricht, is de Afdeling van oordeel dat haar belang rechtstreeks bij het bestreden besluit is betrokken.

2.3.4. [appellant sub 6] woont op een afstand van ongeveer 250 meter van de nieuw aan te leggen weg en heeft daar zicht op. Niet is uit te sluiten dat de ruimtelijke uitstraling van de weg invloed zal hebben op zijn woonomgeving. Gelet daarop heeft [appellant sub 6] een belang dat rechtstreeks door het bestreden besluit wordt geraakt.

Bevoegdheid provinciale staten

2.4. De vereniging, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] betogen dat geen sprake is van provinciale belangen als bedoeld in artikel 3.26 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). Zij stellen dat het vaststellen van het inpassingsplan daarom in strijd is met artikel 3.1 van de Wro en artikel 124, eerste lid, van de Grondwet.

2.4.1. Ingevolge artikel 124, eerste lid, van de Grondwet wordt voor provincies en gemeenten de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten.

Ingevolge artikel 3.1, eerste lid, van de Wro, voor zover hier van belang, stelt de gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast.

Ingevolge artikel 3.26, eerste lid, voor zover hier van belang, kunnen provinciale staten, indien sprake is van provinciale belangen, voor de daarbij betrokken gronden een inpassingsplan vaststellen met

uitsluiting van de bevoegdheid van de gemeenteraad om voor die gronden een bestemmingsplan vast te stellen.

2.4.2. Het besluit betreft een provinciaal inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.26 van de Wro.

2.4.3. In paragraaf 1.2 van de plantoelichting staat dat de N355 een provinciale weg is met een belangrijke functie voor de provinciale en regionale verkeersafwikkeling voor de aangrenzende gemeenten en dat het project is opgenomen in het Provinciaal Omgevingsplan 2009-2013 van 17 juni 2009 (hierna: Provinciaal Omgevingsplan) en de Omgevingsverordening provincie Groningen 2009 van dezelfde datum (hierna: Omgevingsverordening). Projecten met betrekking tot de provinciale infrastructuur zijn in de parlementaire geschiedenis van de Wro (TK 2002-2003, 28 916, nr. 3, p. 53) genoemd als voorbeeld van een project van provinciaal belang.

Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten in dit geval niet bevoegd waren tot het vaststellen van het inpassingsplan.

Van strijd met artikel 3.1 van de Wro of artikel 124 van de Grondwet is geen sprake.

Weergave beroepstermijn

2.5. De vereniging, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] betogen dat in de bekendmaking van het plan de termijn voor het indienen van een beroepschrift onjuist is weergegeven, nu in de bekendmaking is vermeld dat de beroepstermijn aanvangt op de dag van de terinzagelegging van het besluit in plaats van op de dag na de terinzagelegging.

2.5.1. 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.

Crisis- en herstelwet

2.6. De vereniging, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] richten zich tegen het toepassing geven aan de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw).

2.6.1. Ingevolge artikel 1.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Chw, voor zover hier van belang, is afdeling 2 van toepassing op alle besluiten die krachtens enig wettelijk voorschrift zijn vereist voor de ontwikkeling of verwezenlijking van de in bijlage 1 bij deze wet bedoelde categorieën ruimtelijke en infrastructurele projecten.

In categorie 2, onder 2.1, van bijlage 1 is de ontwikkeling en verwezenlijking van werken en gebieden krachtens afdeling 3.5 van de Wro opgenomen.

Artikel 3.26, eerste lid, van de Wro is in afdeling 3.5 van de Wro opgenomen.

2.6.2. Ingevolge artikel 1.1, eerste lid, aanhef en onder a, gelezen in verbinding met categorie 2, onder 2.1, van bijlage 1 van de Chw en artikel 3.26 van de Wro, is afdeling 2 van hoofdstuk 1 van de Chw van toepassing op het bestreden besluit van provinciale staten.

Het toepassen van de in afdeling 2 van hoofdstuk 1 van de Chw opgenomen regels vloeit derhalve uit de wet voort.

Terinzagelegging

2.7. De vereniging, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] betogen dat ten onrechte

het onderzoek naar vlermuizen van Bureau Faunax van 6 juli 2009 en een aantal stukken met betrekking tot het aspect water niet ter inzage hebben gelegen.

2.7.1. Ingevolge artikel 3.26, tweede lid, van de Wro, voor zover hier van belang, is afdeling 3.2 van overeenkomstige toepassing op een provinciaal inpassingsplan, met dien verstande dat voor "bestemmingsplan" "inpassingsplan" wordt gelezen.

Ingevolge artikel 3.8, eerste lid, is op de voorbereiding van een bestemmingsplan afdeling 3.4 van de Awb van toepassing met dien verstande dat in dat artikel enkele aanvullende voorschriften worden gegeven.

Ingevolge artikel 3:11, eerste lid, van de Awb legt het bestuursorgaan het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage.

Ingevolge artikel 1.5, eerste lid, van de Chw, voor zover hier van belang, kan een besluit waartegen beroep is ingesteld, ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, door het orgaan dat op het beroep beslist, in stand worden gelaten indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld.

2.7.2. Ten behoeve van de keuze voor het tracé van de N355 is een milieueffectrapport (hierna: MER) gemaakt. Gezien de paragrafen 4.5 en 4.6 van de plandoelichting zijn onderzoeken die in het kader van de milieueffectrapportage (hierna: m.e.r.) in verband met het aspect water zijn gedaan, onderzoek dat eveneens ten aanzien van dat aspect is verricht in het kader van een procedure als bedoeld in artikel 19, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening voor de gronddepots en het onderzoek naar vlermuizen van Bureau Faunax van 6 juli 2009 betrokken bij de totstandkoming van het plan. Naar het oordeel van de Afdeling dienen deze stukken daarom te worden aangemerkt als op de zaak betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig waren voor de beoordeling van het ontwerp, als bedoeld in artikel 3:11, eerste lid, van de Awb. Nu in de plandoelichting is volstaan met een korte samenvatting van deze onderzoeken, is, anders dan provinciale staten betogen, niet voldaan aan de verplichting tot terinzagelegging van deze stukken, aangezien belanghebbenden in staat moeten worden gesteld zich zelf een oordeel te vormen over de informatie die in de stukken is vervat.

De Afdeling ziet echter geen aanleiding om het besluit waarbij het inpassingsplan is vastgesteld te vernietigen, nu aannemelijk is dat belanghebbenden door schending van artikel 3:11, eerste lid, van de Awb niet zijn benadeeld. Daartoe overweegt de Afdeling dat de bedoelde onderzoeken zijn vermeld in de toelichting bij het ontwerpplan. De vereniging, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] hadden de stukken gedurende de terinzagelegging van het ontwerp kunnen opvragen en kunnen verkrijgen, opdat zij deze konden betrekken bij hun zienswijze dan wel het gebrek in een zienswijze tegen het ontwerp van het plan aan de orde stellen. Niet aannemelijk is dat eventuele andere belanghebbenden een zienswijze zouden hebben ingediend indien de onderzoeken ter inzage zouden zijn gelegd. Aangenomen mag worden dat deze eventuele andere belanghebbenden een zienswijze naar voren zouden hebben gebracht waarin zou zijn gewezen op het niet ter inzage liggen van de stukken, dan wel dat zij, na desgevraagd inzage te hebben gekregen in de stukken, na kennisneming daarvan een zienswijze naar voren zouden hebben gebracht.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling aanleiding de schending van artikel 3:11, eerste lid, van de Awb te passeren met toepassing van artikel 1.5, eerste lid, van de Chw.

Milieueffectrapport en de weg

2.8. De vereniging, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] betogen dat het MER "MER wegomlegging N355 Zuidhorn" ten onrechte niet aan het inpassingsplan is gekoppeld en daarbij niet ter inzage is gelegd. Zij verwijzen in dit verband naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 15 oktober 2009, C-255/08, Commissie tegen Nederland

(www.curia.europa.eu). Volgens hen volgt daaruit dat in dit geval sprake is van een verplichting om een MER te maken. Het betoog van de vereniging, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] richt zich verder tegen de locatie van het tracé. Volgens hen is een beter alternatief voorhanden.

[appellant sub 2] betoogt dat aan de keuze voor het tracé een ondeugdelijke motivering ten grondslag ligt. Voorts is volgens hem het bestreden besluit in strijd met artikel 7.27, tweede lid, van de Wet milieubeheer, onder meer omdat sprake is van gewijzigde omstandigheden die zijn gelegen in onder meer een toename van de weidevogelstand.

2.8.1. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat voor het inpassingsplan geen MER hoeft te worden opgesteld. Zij voeren daartoe aan dat geen sprake is van een autoweg in de zin van het Besluit m.e.r.. Provinciale staten brengen naar voren dat niettemin een m.e.r.-procedure is gevoerd om de locatie van het tracé van de omlegging van de N355 te kunnen bepalen. Op basis van het MER hebben provinciale staten op 23 april 2008 een keuze voor de locatie van het tracé gemaakt. Vervolgens is die locatie van het tracé vastgelegd in het Provinciaal Omgevingsplan en in de Omgevingsverordening.

2.8.2. In de Wet milieubeheer en in het Besluit m.e.r. wordt onderscheid gemaakt tussen een m.e.r. voor plannen en een m.e.r. voor besluiten.

Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, onder a, van de Wet milieubeheer in samenhang gezien met artikel 2, eerste lid, van het Besluit m.e.r. worden als activiteiten bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt, aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel C van de bijlage is omschreven.

Ingevolge artikel 7.2, tweede lid, in samenhang met artikel 2, derde lid, van het Besluit m.e.r. moet een MER voor plannen worden gemaakt voor de categorieën van plannen die zijn omschreven in kolom 3 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994, voor zover die plannen een kader vormen voor een besluit dat behoort tot een categorie die is aangewezen op grond van artikel 2, vierde lid, van het Besluit m.e.r. (kolom 4 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit) en voor zover die plannen niet zijn aangewezen als categorieën van besluiten als bedoeld in dat lid.

Ingevolge artikel 7.2, derde lid, in samenhang met artikel 2, vierde lid, van het Besluit m.e.r. moet een MER voor besluiten worden gemaakt voor de categorieën van besluiten die zijn omschreven in kolom 4 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit m.e.r..

Ingevolge artikel 7.27, tweede lid, neemt het bevoegd gezag een besluit niet, indien de gegevens die in het MER zijn opgenomen, redelijkerwijs niet meer aan het besluit ten grondslag kunnen worden gelegd in verband met aanmerkelijke wijziging van de omstandigheden waarvan bij het maken van een MER is uitgegaan.

In categorie 1.2 van onderdeel C van de bijlage, voor zover hier van belang en zoals deze luidde ten tijde van belang, wordt als activiteit waarvoor bij de voorbereiding van een besluit het maken van een MER verplicht is aangewezen de aanleg van een autosnelweg of autoweg, niet zijnde een hoofdweg.

In kolom 4 van categorie 1.2 van onderdeel C van de bijlage is onder meer aangewezen de vaststelling van het tracé door het provinciaal bestuur dan wel bij ontbreken daarvan van het plan, bedoeld in artikel 3.1 van de Wro wanneer dat het tracé bepaalt.

Ingevolge onderdeel A, artikel 1, van de bijlage wordt verstaan onder autoweg:

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

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

1990 (hierna: Rvv 1990).

Ingevolge artikel 1, onder d, van dat Reglement wordt onder autoweg verstaan: weg, aangeduid door bord G1 van bijlage I.

Ingevolge onderdeel A, artikel 1, van de bijlage wordt verstaan onder plan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening, voor zover hier van belang, onder meer,

a. een plan als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, van de Wro, met inbegrip van een inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.26 van die wet.

2.8.3. Het plan voorziet in de aanleg van een gebiedsontsluitingsweg van twee rijstroken over een lengte van ongeveer 2,6 kilometer. Provinciale staten hebben ter zitting bevestigd dat de weg niet zal worden aangeduid als autoweg in de zin van het Rvv 1990. Op het oostelijk buiten de bebouwde kom gelegen gedeelte van de weg zal een snelheidsbeperking van 80 kilometer per uur gelden en op het westelijk binnen de bebouwde kom gelegen gedeelte een snelheidsbeperking van 50 kilometer per uur. Voorts is voorzien in een verbindingsweg tussen het nieuwe tracé en het oude tracé. Voor de verbindingsweg zal een snelheidsbeperking van 30 kilometer per uur gelden. De bestaande infrastructuur zal op de weg worden aangesloten met gelijkvloerse verbindingen. Op de weg zal landbouwverkeer zijn toegestaan en voorts is het voor landbouwverkeer toegestaan de weg over te steken.

De Afdeling is van oordeel dat provinciale staten zich gezien deze omstandigheden terecht op het standpunt hebben gesteld dat de aan te leggen weg geen autoweg is als bedoeld in onderdeel A, artikel 1, van de bijlage bij het Besluit m.e.r..

De vereniging, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] hebben niet onderbouwd waarom desondanks sprake is van een plicht om een MER te maken. Uit het door hen genoemde arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen volgt dat indien drempelwaarden zoals genoemd in de bijlage bij het Besluit m.e.r. niet worden overschreden, niettemin acht moet worden geslagen op andere factoren als bedoeld in bijlage III van richtlijn 85/337/EEG die aanleiding kunnen geven tot het opstellen van een m.e.r.. In dit geval is echter geen sprake van een activiteit als bedoeld in een categorie van de bijlage. Uit de enkele omstandigheid dat provinciale staten niettemin een MER hebben opgesteld kan, anders dan de vereniging, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] betogen, geen verplichting tot het maken van een MER worden afgeleid. Hun betoog dat het MER ten onrechte niet met het inpassingsplan ter inzage is gelegd, faalt mitsdien. Het betoog van [appellant sub 2] dat sprake is van strijd met artikel 7.27, tweede lid, van de Wet milieubeheer slaagt gelet op het vorenstaande evenmin.

2.8.4. Met betrekking tot het betoog van de vereniging, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] dat een beter alternatief voorhanden is overweegt de Afdeling dat de keuze voor het tracé is gemaakt in het Provinciaal Omgevingsplan en in de Omgevingsverordening. In het MER dat ter voorbereiding daarvan is opgesteld zijn verschillende alternatieven voor de weg onderzocht. De enkele omstandigheid dat volgens de vereniging, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] een beter alternatief voorhanden is biedt geen grond voor het oordeel dat onvoldoende onderzoek naar de alternatieven heeft plaatsgevonden of dat de keuze van provinciale staten voor het tracé redelijke gronden ontbeert. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de vereniging, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] hun betoog in dit verband niet nader hebben onderbouwd.

Het betoog van [appellant sub 2] biedt geen aanknopingspunten voor een andersluidend oordeel. Gelet op hetgeen hierna in rechtsoverweging 2.12.3 is overwogen faalt het betoog van [appellant sub 2] dat in verband met een toename van weidevogels sprake is van gewijzigde omstandigheden evenzeer.

Geluid

2.9. De vereniging, [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellant sub 6] en [appellant sub 2] vrezen voor geluidhinder ten gevolge van het plan. De vereniging, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] betogen dat de geluidbelasting ten gevolge van de zoneplichtige weg ten aanzien van de woningen aan de Langestraat oneven vanaf huisnummer 17 te Noordhorn ten onrechte niet in het geluidonderzoek zijn betrokken. Voorts voeren zij aan dat stil asfalt zou moeten worden toegepast om de hinder te beperken. De vereniging, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] wijzen er op dat de geluidbelasting vanwege de verbindingsweg bij de woningen aan de [locatie 1], [locatie 2] en [locatie 3] te Noordhorn te hoog is en dat vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening geluidmaatregelen moeten worden getroffen. Zij betogen dat in het geluidonderzoek in strijd met het Reken- en meetvoorschrift geluidhinder ten onrechte geen toeslag op de geluidbelasting is toegepast, nu is uitgegaan van een onjuiste diepte van de tunnel. Ook voeren zij aan dat voor de woningen aan de Langestraat 1, 3 en 7 en aan de Rijksstraatweg 39 en 41 te Noordhorn een hogere grenswaarde had moeten worden vastgesteld in verband met de aanpassing van de Rijksstraatweg. Tenslotte betogen zij dat de te treffen maatregelen niet in het plan zijn verzekerd door middel van een voorwaardelijke verplichting.

[appellant sub 2] betoogt dat de geluidgrenswaarde voor het binnenniveau bij zijn woning aan de [locatie 2] te Noordhorn wordt overschreden. Verder voert hij aan dat de procedure voor het vaststellen van hogere waarden ten onrechte niet bij het geluidonderzoek is betrokken. Daarnaast brengt hij naar voren dat de damwanden ter plaatse van de tunnel van geluidwerende voorzieningen moeten worden voorzien.

[appellant sub 7] betoogt dat het handhaven van stilte in het gebied niet is gewaarborgd.

2.9.1. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat de geluidbelasting voor alle woningen die zijn gesitueerd in de geluidzone van een zoneplichtige weg is berekend. In het geluidrapport zijn de woningen ten aanzien waarvan de voorkeurgrenswaarde van 48 dB wordt overschreden vermeld. Volgens provinciale staten is er geen aanleiding om geluidcontouren weer te geven, aangezien de geluidbelasting ter plaatse van de geluidgevoelige objecten bepalend is. Verder wijzen provinciale staten erop dat voor de woning aan de [locatie 3] een hogere grenswaarde is vastgesteld. Zij voeren aan dat stil asfalt niet effectief is en bovendien wordt voldaan aan de normstelling van de Wet geluidhinder. Zij brengen verder naar voren dat is afgezien van het treffen van maatregelen in het overdrachtsgebied in de zin van geluidschermen en/of -wallen in verband met de uitgangspunten die in het Schetsontwerp en beeldkwaliteitplan Verlegging en tunnel N355 van juli 2010 (hierna: beeldkwaliteitplan) zijn opgenomen voor het inpassen van de weg in het landschap. Bij de woning aan de [locatie 2] te Noordhorn zullen gevelisolatiemaatregelen worden getroffen en de geluidssituatie bij de woning aan de [locatie 1] te Noordhorn zal verbeteren, aldus provinciale staten. Volgens provinciale staten is de helling van de weg op juiste wijze gemodelleerd. Tenslotte brengen provinciale staten naar voren dat de voorziene aanpassing van de Rijksstraatweg geen onderdeel uitmaakt van het voorliggende inpassingsplan.

2.9.2. Ingevolge artikel 1 van de Wet geluidhinder (hierna: Wgh) wordt onder bestemmingsplan verstaan: bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wro, een inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.26 van die wet hieronder begrepen.

Ingevolge artikel 74, eerste lid, heeft een weg een zone.

Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder b, geldt het eerste lid niet met betrekking tot wegen waarvoor een maximum snelheid van 30 km per uur geldt.

Ingevolge artikel 76, eerste lid, voor zover hier van belang, worden bij de vaststelling van een bestemmingsplan dat geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op gronden, behorende tot een zone als bedoeld in artikel 74, ter zake van de geluidbelasting, vanwege de weg waarlangs die zone ligt, van de gevel van woningen binnen die zone de waarden in acht genomen, die ingevolge artikel 82 en 100 als de ten hoogste toelaatbare worden aangemerkt.

Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder a, voor zover hier van belang, worden in afwijking van het eerste lid bij de vaststelling van een bestemmingsplan hogere waarden in acht genomen voor zover met toepassing van artikel 100a voor de vaststelling van het bestemmingsplan zodanige waarden zijn vastgesteld.

Ingevolge artikel 77, eerste lid, onder a, voor zover hier van belang, wordt bij het voorbereiden van de vaststelling van een bestemmingsplan dat geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op gronden, behorende tot een zone als bedoeld in artikel 74, vanwege burgemeester en wethouders een akoestisch onderzoek ingesteld naar de geluidsbelasting die door woningen binnen de zone vanwege de weg zou worden ondervonden zonder de invloed van maatregelen die de geluidsbelasting beperken.

Ingevolge artikel 82, eerste lid, voor zover hier van belang, is, behoudens het in de artikelen 100 en 100a bepaalde, de voor woningen binnen een zone ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting van de gevel, vanwege de weg, 48 dB.

In artikel 100 is bepaald wat de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting vanwege een te reconstrueren weg is.

Ingevolge artikel 100a, eerste lid, aanhef onder a, voor zover hier van belang, kan voor de ter plaatse ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting van de gevel van woningen een hogere waarde dan de ingevolge artikel 100 geldende worden vastgesteld, met dien verstande dat de verhoging 5 dB niet te boven mag gaan.

Ingevolge artikel 110a, eerste lid, zijn burgemeester en wethouders binnen de grenzen van de gemeente bevoegd tot het vaststellen van een hogere waarde voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting.

Ingevolge artikel 110a, zevende lid, voor zover hier van belang, zijn, wanneer het besluit, bedoeld in het eerste lid, benodigd is in verband met de aanleg of reconstructie van een weg in beheer bij een provincie gedeputeerde staten van de provincie waarbinnen de weg is gelegen bevoegd tot vaststelling van de hogere waarde.

Ingevolge artikel 110f, eerste lid, voor zover hier van belang, dient, indien een van de onderdelen van afdeling 4 van hoofdstuk VI van deze wet of krachtens deze onderdelen bepaalde van toepassing is op woningen, degene die bij of krachtens de wet verplicht is tot het verrichten van akoestisch onderzoek, ter plaatse van die woningen, overeenkomstig de door Onze Minister gestelde regels, tevens onderzoek te doen naar de effecten van de samenloop van de verschillende geluidsbronnen.

Ingevolge artikel 112, aanhef en onder a, treffen burgemeester en wethouders, indien met betrekking tot aanwezige of in aanbouw zijnde woningen toepassing is gegeven aan artikel 100a met betrekking tot de geluidwering van de gevels van de betrokken woningen maatregelen om te bevorderen dat de geluidsbelasting, vanwege de weg, binnen de woning bij gesloten ramen na de reconstructie ten hoogste bedraagt, ingeval voor de betrokken woningen bij de reconstructie voor de eerste maal een hogere waarde dan 48 dB, voor de geluidsbelasting van de gevel, vanwege de weg, is vastgesteld: 33 dB.

Ingevolge artikel 110d wordt, voor zover hier van belang, ten behoeve van de vaststelling van de geluidsbelasting vanwege een weg voor het bepalen van het equivalente geluidsniveau bij ministeriële regeling aangegeven:

- a. op welke wijze en met inachtneming van welke bestaande of te verwachten omstandigheden, de afwisselende niveaus van het ter plaatse optredende geluid worden vastgesteld, en
- b. op welke wijze uit de over een bepaalde periode verkregen uitkomsten het in vorengenoemde

omschrijving bedoelde gemiddelde wordt afgeleid.

Hieraan is uitvoering gegeven in het Reken- en meetvoorschrift geluidhinder 2006 (hierna: RMV 2006).

Ingevolge artikel 3.3, eerste lid, van het RMV 2006 wordt het equivalente geluidsniveau bepaald volgens de in hoofdstuk 2 van bijlage III beschreven standaardrekenmethode II.

Ingevolge artikel 3.1, eerste lid, van het Bouwbesluit 2003 biedt een te bouwen bouwwerk in een verblijfsgebied bescherming tegen geluid van buiten.

In de in dat artikel opgenomen tabel 3.1 is onder 1, sub b, voor een andere woonfunctie dan een woonwagen voor weglawaai een grenswaarde opgenomen van 33 dB.

Ingevolge artikel 3.2, eerste lid, voor zover hier van belang, heeft een uitwendige scheidingsconstructie van een gebruiksfunctie die gevoelig is voor weglawaai, die de scheiding vormt tussen een verblijfsgebied en de buitenlucht, een volgens NEN 5077 bepaalde karakteristieke geluidwering, die niet kleiner is dan het verschil tussen de volgens de Wgh geldende ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting van die scheidingsconstructie en de grenswaarde voor de geluidsbelasting in het verblijfsgebied als aangegeven in tabel 3.1, met een minimum van 20 dB(A).

2.9.3. De weg waarop het inpassingsplan betrekking heeft bestaat uit twee rijstroken. Een gedeelte van de weg betreft een aanpassing van de huidige N355, door het realiseren van een rotonde, een tunnel en verplaatsing van de weg in Noordhorn. Voorts betreft een gedeelte van de weg de aanleg van een nieuwe weg om Zuidhorn heen. Daarnaast zal in Noordhorn een verbindingsweg tussen het nieuwe gedeelte van de N355 en het oude gedeelte van de N355 worden gerealiseerd.

De aanpassing van de Rijksstraatweg maakt geen deel uit van het voorliggende inpassingsplan en staat derhalve thans niet ter beoordeling. Het daarop betrekking hebbende betoog van de vereniging, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] kan daarom niet leiden tot het daarmee beoogde doel.

2.9.4. Ten behoeve van het inpassingsplan is een geluidonderzoek uitgevoerd. De resultaten van dat onderzoek zijn neergelegd in het Rapport Akoestisch onderzoek Wegomlegging N355 te Zuidhorn van oktober 2009 van Ingenieursbureau Oranjewoud B.V. (hierna: het geluidonderzoek).

Volgens paragraaf 4.6 van het geluidonderzoek is voor het gedeelte van de weg waarvoor een snelheidsbeperking van 30 km per uur geldt de publicatie 965 Handreiking berekenen wegverkeerslawaai bij 30 km/h van het Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek toegepast. Voor het overige gedeelte van de weg is de in bijlage III bij het RMV 2006 opgenomen Standaardrekenmethode II toegepast.

2.9.5. Volgens paragraaf 2.4.3 van bijlage III van het RMV 2006 dient een hellingcorrectie CH in rekening te worden gebracht indien het stijgend gedeelte van het verkeer een helling van tenminste 3% moet overwinnen over een hoogteverschil van minstens 6 m. Provinciale staten hebben voor de onderbouwing van hun standpunt dat voor de tunnel geen hellingcorrectie behoeft te worden toegepast verwezen naar de in paragraaf 4.3 van het geluidonderzoek genoemde tekening van de afdeling wegenbouw van de provincie van 24 september 2008. Daaruit volgt dat voor het verkeer sprake is van een hoogteverschil van 4,65 m, dat over een lengte van 155 m moet worden overwonnen, hetgeen niet leidt tot een hellingspercentage van tenminste 3%. De vereniging, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] en [appellant sub 2] verwijzen naar door hen overgelegde prints voor hun standpunt dat provinciale staten van een onjuiste diepte van de tunnel is uitgegaan omdat bij de berekeningen gebruik is gemaakt van een onjuiste invoer van de bestaande maaiveldhoogte. Deze prints zijn verkregen via het invullen van een postcode en het aanduiden van een locatie op de website www.ahn.nl. De prints geven echter geen blijk van een zodanige

nauwkeurigheid betreffende de in dit verband van belang zijnde locaties, dat daaruit de gevolgtrekking kan worden gemaakt dat provinciale staten niet van de tekening van 24 september 2008 hebben kunnen uitgaan. Het betoog faalt.

2.9.6. De door de vereniging, [appellant sub 4], [appellant sub 5] een [appellant sub 6] bedoelde woningen aan de oneven genummerde zijde van de Langestraat vanaf nummer 17 bevinden zich op een grotere afstand van de zoneplichtige weg dan de in het geluidonderzoek betrokken woningen. Ten aanzien van de in het geluidonderzoek betrokken woningen is volgens hoofdstuk 5 van het geluidonderzoek geen sprake van een overschrijding van de voorkeurgrenswaarde van 48 dB binnen de zone van de weg. Gezien de situering van de door de vereniging, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] bedoelde woningen aan de oneven genummerde zijde van de Langestraat vanaf nummer 17 ten opzichte van de wel in het onderzoek vermelde woningen, acht de Afdeling het standpunt van provinciale staten dat ten aanzien van de eerstgenoemde woningen geen sprake zal zijn van een overschrijding van de voorkeurgrenswaarde niet onaannemelijk. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de vereniging, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] niet nader hebben onderbouwd waarom het standpunt van provinciale staten onjuist is. Het daarop betrekking hebbende betoog faalt.

2.9.7. Voor de verbindingsweg tussen de nieuw aan te leggen N355 en de Rijksweg zal een snelheidsbeperking van 30 kilometer per uur gelden. Uit artikel 74, tweede lid, aanhef en onder b, gelezen in samenhang met artikel 77, eerste lid, onder a, van de Wgh volgt dat deze weg geen zone heeft en dat daarom geen geluidonderzoek is voorgeschreven. Niettemin kan het in het kader van een goede ruimtelijke ordening geboden zijn om geluidonderzoek te verrichten.

In het geluidonderzoek is de geluidbelasting die optreedt ten gevolge van de verbindingsweg getoetst aan de grenswaarden die in de tabel in artikel 3.1 en in artikel 3.2 van het Bouwbesluit 2003 zijn opgenomen voor te bouwen woningen. Volgens tabel 6.1 van het geluidonderzoek wordt de aldus als uitgangspunt genomen grenswaarde van 53 dB overschreden ter plaatse van de woningen aan de [locatie 1] en [locatie 2] en de [locatie 3]. Ter plaatse van de [locatie 1] en [locatie 2] zal de geluidbelasting 54 dB zijn en ter plaatse van de [locatie 3] 62 dB.

Voor de [locatie 3] heeft het college van gedeputeerde staten van Groningen bij besluit van 18 januari 2011 een hogere grenswaarde vastgesteld aangezien bij die woning sprake is van een reconstructie van de N355. Bij dat besluit heeft het college van gedeputeerde staten tevens verklaard garant te zullen staan voor de ten aanzien van deze woning op grond van artikel 112 van de Wgh te treffen gevelmaatregelen om een binnenniveau van 33 dB te halen. Daarbij is de gecumuleerde geluidbelasting ingevolge artikel 110f, eerste lid, van de Wgh in acht genomen. Dit besluit is inmiddels in rechte onaantastbaar.

Ten aanzien van de woningen aan de [locatie 1] en [locatie 2] is de overschrijding van de als uitgangspunt genomen richtwaarde volgens provinciale staten zodanig gering, te weten 1 dB, dat provinciale staten die overschrijding aanvaardbaar achten. Daarbij wijzen zij erop dat ter plaatse van de [locatie 1] de geluidsituatie zal verbeteren juist door de aanleg van de weg. Ter plaatse van de [locatie 2], de woning van [appellant sub 2], zullen overeenkomstig het in een brief van 21 september 2010 neergelegde aanbod van provinciale staten aan [appellant sub 2] isolatiemaatregelen worden getroffen om een acceptabel binnenniveau te creëren.

2.9.7.1. De Afdeling acht, gezien het vorenstaande, het standpunt van provinciale staten dat de geluidbelasting ten gevolge van de verbindingsweg ter plaatse van de woningen aan de [locatie 3] en aan de [locatie 1] en [locatie 2] aanvaardbaar is, niet onredelijk. Gelet op het besluit van het college van gedeputeerde staten van 18 januari 2011 en de brief van provinciale staten van 21 september 2010, faalt het betoog van de vereniging, [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellant sub 6] en [appellant sub 2] dat de maatregelen voor wat betreft de woningen aan de [locatie 3] en [locatie 2] niet voldoende zijn verzekerd.

Het betoog van [appellant sub 2] biedt geen aanknopingspunten voor het oordeel dat bij de damwanden van de tunnel desondanks aanvullende geluidwerende voorzieningen moeten worden toegepast. Zijn betoog dat geen rekening is gehouden met de procedure voor het vaststellen van een hogere grenswaarde treft gezien het vorenstaande evenmin doel.

2.9.8. Volgens paragraaf 4.4.3 van de plandoelichting is de toepassing van stil asfalt in de vorm van ZOAB weinig effectief. Provinciale staten hebben toegelicht dat ZOAB een korte levensduur en een hoge onderhoudslast heeft en slechts beperkte geluidreductie geeft bij een snelheid van 50 kilometer per uur. Ter plaatse van de kern Noordhorn zal een snelheidsbeperking van 50 kilometer per uur gelden. Voorts hebben provinciale staten erop gewezen dat ZOAB minder goed bestand is tegen wringing van banden in bochten en bij optrekken en afremmen en tegen vervuiling van het wegdek door landbouwverkeer, waardoor de geluidreductie af zal nemen en bovendien intensief onderhoud is vereist.

Gezien het vorenstaande acht de Afdeling het standpunt van provinciale staten met betrekking tot de toepassing van ZOAB niet onredelijk.

2.9.9. De vereniging, [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellant sub 6] en [appellant sub 2] hebben voorts niet aannemelijk gemaakt dat de door hen eerst ter zitting opgeworpen effecten ten gevolge van meervoudige weerkaatsing van geluid tegen tunnelwanden en mogelijk optreden van laagfrequente geluidhinder in de tunnel zodanig zijn, dat provinciale staten niet van de resultaten van het geluidonderzoek hebben kunnen uitgaan.

2.9.10. Gezien het vorenstaande ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat provinciale staten wat betreft het aspect geluid het plan uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening anders hadden moeten vaststellen dan zij hebben gedaan.

2.9.11. Ingevolge artikel 4.21, tweede lid, van de Omgevingsverordening, voor zover hier van belang, dient de toelichting op een bestemmingsplan inzicht te bieden in de wijze waarop met het aspect stilte rekening is gehouden.

In paragraaf 4.12 van de plandoelichting is aandacht besteed aan het aspect stilte. Daarin staat dat de weg geluidsbelasting veroorzaakt. Door het realiseren van de weg neemt de geluidsbelasting elders in de omgeving echter af. Naar het oordeel van de Afdeling hebben provinciale staten in redelijkheid het belang bij het realiseren van de weg kunnen laten prevaleren boven het belang om de stilte in het gebied te waarborgen.

Externe veiligheid

2.10. De vereniging, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] betogen dat geen gedegen onderzoek naar de externe veiligheid is gedaan, nu gebruik is gemaakt van gegevens die betrekking hebben op een andere provinciale weg dan de N355.

2.10.1. Ten aanzien van het aspect externe veiligheid is onderzoek verricht. De resultaten daarvan zijn neergelegd in het onderzoek MER wegomlegging N355 Zuidhorn, Inventarisatie externe veiligheid, van 2 juni 2009 van het Steunpunt externe veiligheid (hierna: het onderzoek). Ter beoordeling van het aspect van externe veiligheid is aansluiting gezocht bij de circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen van juni 2004 (hierna: circulaire).

Volgens het onderzoek is door de geringe transportintensiteit op de N355 geen sprake van een plaatsgebonden risico (PR_{max}) buiten de weg. Verder zal volgens het onderzoek uitsluitend sprake zijn van een indirect effect van een eventuele plasbrand in de tunnel en ligt het groepsrisico ver onder de oriënterende waarde waardoor het resterende groepsrisico aanvaardbaar wordt geacht. Verder wordt erop gewezen dat ten opzichte van de bestaande situatie sprake is van een verbetering, nu de nieuw aan te leggen weg minder dicht langs woonbebouwing is gesitueerd dan de oude N355.

Provinciale staten hebben in het verweerschrift toegelicht dat er over de intensiteit van het verkeer over de N355 voldoende gegevens beschikbaar zijn. Er zijn echter geen gegevens bekend over de aard van de over de N355 vervoerde goederen. Daarom is in het onderzoek gebruik gemaakt van gegevens betreffende het vervoer van gevaarlijke stoffen over de westelijke ringweg van Groningen, de N370.

2.10.2. In paragraaf 3.2.2 van de als uitgangspunt genomen circulaire is aangegeven dat, indien de benodigde gegevens over de aard en omvang van vervoersstromen niet of onvoldoende beschikbaar zijn of als de gegevens niet meer actueel of te weinig gedetailleerd zijn, deze alsnog moeten worden geïnventariseerd, bijvoorbeeld door het houden van tellingen. Ten aanzien van de N355 hebben geen tellingen plaatsgevonden.

Provinciale staten hebben in het verweerschrift ter toelichting van hun standpunt verwezen naar referentiewaarden die in het Provinciaal basisnet Groningen van april 2010 (hierna: basisnet) zijn opgenomen. In het basisnet zijn de externe risico's van transport van gevaarlijke stoffen over provinciale transportassen beschouwd en de gevolgen daarvan inzichtelijk gemaakt.

Provinciale staten hebben in het verweerschrift de referentiewaarden waarvan volgens het basisnet bij het beoordelen van de externe veiligheid ten aanzien van de N355 had kunnen worden uitgegaan vergeleken met de referentiewaarden die in het onderzoek, dat is gebaseerd op gegevens over de N370, zijn gebruikt. Uit die vergelijking volgt dat de in het onderzoek gebruikte aantallen veel hoger zijn dan de waarden waar volgens het basisnet van kan worden uitgegaan.

In het licht van hetgeen is aangevoerd is voldoende aannemelijk geworden dat de externe veiligheid vanwege de weg in het onderzoek niet is onderschat. Er bestaat daarom geen grond voor het oordeel dat provinciale staten zich niet op de conclusies in het onderzoek van 2 juni 2009 hebben kunnen baseren.

Bodem

2.11. De vereniging, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] betogen dat het inpassingsplan in strijd met artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) is vastgesteld nu geen bodemonderzoek is verricht. Zij voeren aan dat niet kon worden volstaan met een verwijzing naar het Historisch Bodembestand.

2.11.1. Ingevolge artikel 3.1.6, eerste lid, aanhef en onder d en f, van het Bro gaan een bestemmingsplan alsmede een ontwerp hiervoor, vergezeld van een toelichting waarin zijn neergelegd de uitkomsten van het met toepassing van artikel 3:2 van de Awb verrichte onderzoek en de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan.

2.11.2. Provinciale staten hebben zich volgens paragraaf 4.11 van de plantoelichting voor het aspect bodemkwaliteit gebaseerd op de gegevens uit het Historisch Bodembestand van de provincie Groningen. Daarin zijn volgens provinciale staten alle bekende bodemverontreinigingen in de provincie opgenomen. Volgens het Historisch Bodembestand doet zich in het plangebied enkel ter plaatse van de Industrierweg 36 mogelijk bodemverontreiniging voor, die zal worden gesaneerd. Volgens provinciale staten zijn er voor het overige geen aanwijzingen dat er elders binnen het plangebied sprake is van verontreinigingen, zodat er geen aanleiding was om terzake nader onderzoek te doen. Het betoog van de vereniging, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] bevat geen aanknopingspunten voor het oordeel dat provinciale staten niet van deze gegevens hebben kunnen uitgaan.

De Afdeling ziet gezien het voorgaande geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het aspect bodemkwaliteit niet in de weg staat aan de uitvoerbaarheid van het plan.

2.12. De vereniging, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] betogen dat niet duidelijk is of de in verband met de aanwezigheid in het gebied van vleermuizen en de kleine modderkruiper benodigde ontheffingen op grond van de Flora- en faunawet (hierna: Ffw) zijn aangevraagd en verleend. Zij wijzen verder op de vermeende aanwezigheid van kleine marterachtigen. Voorts voeren zij en [appellant sub 2] aan dat het gebied ten noorden van het Van Starckenborghkanaal ten onrechte niet is betrokken bij de inventarisatie van de weidevogels. Zij betogen dat daar blijkens door hen overgelegde tellingen wel sprake is van weidevogels. De vereniging, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] brengen naar voren dat dit gebied in het Natuurbeheerplan van de provincie Groningen als een beschermd weidevogelgebied is aangeduid. Zij voeren in dit verband verder aan dat niet is voorzien in compensatie voor de aantasting van het weidevogelgebied.

2.12.1. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat het gebied ten noorden van het Van Starckenborghkanaal niet is onderzocht omdat dat gebied volgens de provinciale nota "Meer doen in minder gebieden" van 1 april 2008 geen broedparen voor grutto's kent en dat, nu grutto's een indicatie zijn voor de kwaliteit van een weidevogelgebied, kan worden aangenomen dat de weidevogelstand ter plaatse zeer minimaal is. Zij wijzen erop dat door ontwikkelingen als verdere schaalvergroting in de landbouw de betekenis van dit gebied voor weidevogels nog verder is afgenomen. Volgens provinciale staten leiden de tellingen die de vereniging, [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellant sub 6] en [appellant sub 2] hebben overgelegd niet tot een andere conclusie, nu die tellingen evenzeer aangeven dat sprake is van een slechts lage dichtheid van grutto's. Voorts stellen provinciale staten zich op het standpunt dat de vereiste ontheffingen op grond van de Ffw kunnen worden verleend, nu rekening zal worden gehouden met de in verband met de aanwezigheid van vleermuizen en de kleine modderkruiper te treffen mitigerende maatregelen.

2.12.2. De vraag of voor de uitvoering van het plan een vrijstelling geldt, dan wel een ontheffing op grond van de Ffw nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komt in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van de Ffw. Dat doet er niet aan af dat provinciale staten het plan niet hadden mogen vaststellen, indien en voor zover zij op voorhand in redelijkheid hadden moeten inzien dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

2.12.2.1. Oranjewoud heeft onderzoek gedaan naar de effecten van de aan te leggen weg op de flora en fauna. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in het rapport "Natuurtoets wegomlegging N355 Zuidhorn-Noordhorn" van 27 juli 2009. In het rapport staat dat in verband met de aanwezigheid van vleermuizen en de kleine modderkruiper ontheffing op grond van de Ffw moet worden aangevraagd en dat negatieve effecten voor deze soorten ten gevolge van de realisatie van de weg door het treffen van mitigerende maatregelen in voldoende mate kunnen worden beperkt. In hetgeen de vereniging, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] hebben aangevoerd is niet aannemelijk geworden dat dit rapport zodanige gebreken dan wel leemten in kennis bevat dat provinciale staten bij het vaststellen van het plan niet in redelijkheid van de resultaten van dit onderzoek hebben mogen uitgaan. De vereniging, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] hebben voorts niet nader onderbouwd waarom ten aanzien van de vleermuizen en de kleine modderkruiper en eventueel aanwezige kleine marterachtigen geen ontheffing op grond van de Ffw zou kunnen worden verleend.

Gezien het vorenstaande hebben provinciale staten er in redelijkheid van kunnen uitgaan dat de Ffw in zoverre niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

2.13. Het Natuurbeheerplan beschrijft de subsidiemogelijkheden voor beheer en ontwikkeling van natuurgebieden, agrarische natuur en landschapselementen in Groningen. De begrenzing van gebieden in het Natuurbeheerplan heeft betrekking op deze subsidiemogelijkheden en biedt geen bescherming in planologische zin.

De door de vereniging, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] overgelegde tellingen

geven aan dat in het gebied sprake is van een beperkt aantal broedvogels, waaronder een tweetal zogenoemde alarmerende gruttopen. Met die tellingen is naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat het standpunt van provinciale staten dat geen sprake is van een gebied van grote betekenis voor de weidevogelstand onjuist is.

Volgens de plantoelichting blijven in de omgeving voldoende geschikte alternatieven voor broedvogels beschikbaar. Voorts zal de uitvoering van het plan buiten het broedseizoen plaatsvinden, zodat er ten gevolge van de aanleg van de weg geen negatieve effecten zullen plaatsvinden. Provinciale staten hebben zich daarom in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat compenserende maatregelen niet nodig zijn.

Gronddepots

2.14. Het projectbesluit dat het college van burgemeester en wethouders van Zuidhorn op 5 oktober 2010 heeft genomen voor de gronddepots staat thans niet ter beoordeling.

2.15. [appellant sub 7] brengt naar voren dat ten onrechte geen plan-MER is opgesteld in verband met de stort van baggerspecie en slib. De vereniging, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] betogen dat het MER "Grondberging Van Starckenborghkanaal" ten onrechte niet aan het inpassingsplan is gekoppeld en daarbij niet ter inzage is gelegd. Zij verwijzen in dit verband naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 15 oktober 2009, C-255/08, Commissie tegen Nederland (www.curia.europa.eu) dat sprake is van een verplichting om een MER te maken. [appellant sub 7] betoogt voorts dat aan het inpassingsplan geen recent onderzoek over de kwaliteit van de baggerspecie en het slib ten grondslag ligt, waardoor de uitvoerbaarheid van het inpassingsplan in het geding is. Hij vreest dat eventuele verontreinigingen in het te storten slib gevolgen zal hebben voor zijn aan de gronddepots grenzende landbouwgronden. Verder brengt [appellant sub 7] naar voren dat in de regels van het plan ten onrechte niet is voorzien in een tijdelijk depot en dat, voor zover wordt voorzien in een permanent depot, de plantoelichting niet toereikend is. [appellant sub 7] voert aan dat daardoor niet is verzekerd dat de gronddepots zullen worden gebruikt voor de aanleg van een brug.

[appellante sub 1] betoogt dat geen zicht bestaat op verwezenlijking van de bestemming "Bedrijf-Gronddepot", nu de gronden, waaraan deze bestemming is toegekend, nog door haar worden gepacht. Volgens [appellante sub 1] is het plan in strijd met artikel 3.1.6, aanhef en onder f, van het Bro. Verder voert zij aan dat provinciale staten in verband met de voor de gronddepots benodigde gronden geen rekening hebben gehouden met haar belang bij een ongehinderde voortzetting van haar bedrijf. [appellant sub 7] voert aan dat voor de vaststelling van het plan een regeling met de eigenaar en de pachter van de gronden had moeten worden getroffen voor verwerving van de betrokken gronden, zodat versplintering van zijn gronden kan worden voorkomen.

Voorts is volgens [appellante sub 1] niet duidelijk welke bestemming de gronden uiteindelijk zullen krijgen, nu in het inpassingsplan is voorzien in een wijzigingsbevoegdheid waarmee verschillende bestemmingen kunnen worden gerealiseerd en waarbij geen belangenafweging kan plaatsvinden. Verder hebben provinciale staten volgens [appellante sub 1] miskend dat de gemeente Zuidhorn beoogt woningen op de zanddepots te realiseren.

2.15.1. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat geen sprake is van een plicht om een MER te maken, nu niet wordt voorzien in een activiteit als bedoeld in categorie 18.3 van onderdeel C van de bijlage.

2.15.1.1. In categorie 18.3 van onderdeel C van de bijlage, voor zover hier van belang en zoals deze luidde ten tijde van belang, is als activiteit waarvoor het maken van een MER verplicht is aangewezen de oprichting van een inrichting bestemd voor het storten van baggerspecie, in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op:

1°. Baggerspecie van klasse B als bedoeld in het Besluit bodemkwaliteit, en

2°. Een inrichting waarin 500.000 m³ of meer baggerspecie wordt gestort of opgeslagen.

In kolom 4 van categorie 18.3 van onderdeel C zijn, voor zover hier van belang en zoals deze luidde ten tijde van belang, aangewezen de besluiten waarop afdeling 3.4 van de Awb van toepassing zijn.

In kolom 3 van die categorie zijn, voor zover hier van belang en zoals deze luidde ten tijde van belang, aangewezen de plannen, bedoeld in artikel 3.1 van de Wro.

2.15.1.2. Ingevolge artikel 3.1, aanhef en onder a, van de planregels zijn de voor "Bedrijf-Gronddepot" aangewezen gronden bestemd voor berging en depot van grond.

Het begrip grond is niet in de planregels gedefinieerd.

2.15.1.3. Ter zitting hebben provinciale staten toegelicht dat zowel grond als baggerspecie op de gronddepots zal worden toegepast. Voor het oprichten en in werking hebben van de gronddepots is op 9 april 2009 een vergunning als bedoeld in de Wet milieubeheer verleend. Volgens provinciale staten is daarin slechts de stort van baggerspecie van klasse A vergund, zodat geen MER is vereist en geen verontreiniging van de gronden zal plaatsvinden. In het kader van de milieuvergunningprocedure is onderzoek naar de kwaliteit van de te storten baggerspecie verricht, waaruit volgde dat geen noemenswaardige verontreinigingen zijn aangetroffen, aldus provinciale staten.

2.15.1.4. Ter zitting hebben provinciale staten voorgesteld in de planregels uitdrukkelijk een beperking ten aanzien van de kwaliteit van de grond op te nemen, zodat in het inpassingsplan is verzekerd dat geen verontreinigingen zullen optreden en duidelijk is dat geen MER is vereist.

Nu provinciale staten zich in zoverre op een ander standpunt stellen dan zij in het bestreden besluit hebben gedaan zonder dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. Het bestreden besluit is in zoverre vastgesteld in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

2.15.2. De Afdeling stelt voorop dat het feit dat nog geen overeenstemming is bereikt met eigenaren van de voor verwezenlijking van de bestemming te verwerven gronden in beginsel niet in de weg hoeft te staan aan vaststelling van het inpassingsplan.

Uit het verhandelde ter zitting is gebleken dat ten behoeve van het inpassingsplan een gedeelte van de gronden ter grootte van circa 11-14 hectare dat in eigendom is van [appellant sub 7] en behoort tot het agrarisch bedrijf van [appellante sub 1], dat in totaal over circa 50 hectare beschikt, zal worden onteigend. [appellant sub 7] en [appellante sub 1] hebben voldoende aannemelijk gemaakt dat zonder deze gronden geen rendabele bedrijfsvoering meer mogelijk is. Voorts is gebleken dat nog geen sprake is van zicht op een oplossing voor het resterende gedeelte van het bedrijf van [appellante sub 1]. Naar het oordeel van de Afdeling hebben provinciale staten in de belangenafweging zich hiervan onvoldoende rekenschap gegeven.

Gezien het vorenstaande ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit wat betreft het plandeel met de bestemming "Bedrijf-Gronddepot" is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid en in zoverre niet op een deugdelijke motivering berust. Het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 3:2 en artikel 3:46 van de Awb.

2.15.3. Provinciale staten betogen dat artikel 1.9 van de Chw in de weg staat aan vernietiging van het plandeel dat ziet op de gronddepots.

Ingevolge artikel 1.9 van de Chw vernietigt de administratieve rechter een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel,

indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 19 januari 2011, zaak nr. 201006426/1/R2, kan uit de memorie van toelichting op het wetsvoorstel van de Chw (Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3, blz. 49) worden afgeleid dat de wetgever met dit artikel de eis heeft willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en de daadwerkelijke (of: achterliggende) reden om een besluit in rechte aan te vechten en dat de bestuursrechter een besluit niet moet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die niet strekt tot bescherming van een belang waarin de eisende partij feitelijk dreigt te worden geschaad.

[appellant sub 7], [appellante sub 1] en de vereniging beroepen zich op normen voor de bepaling van hetgeen een goede ruimtelijke ordening vereist uit een oogpunt van een goed woon- en leefklimaat. Nu [appellant sub 7] gronden in eigendom heeft waaraan de bestemming "Bedrijf-Gronddepot" is toegekend, [appellante sub 1] deze gronden pacht en de statuten en feitelijke werkzaamheden van de vereniging zijn gericht op het behoud van een goed woon- en leefklimaat in het betrokken gebied kan niet worden geoordeeld dat de door hen ingeroepen normen kennelijk niet strekken ter bescherming van hun belangen. Derhalve staat artikel 1.9 van de Chw niet in de weg aan vernietiging van dit plandeel.

Water

2.16. De vereniging, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] betogen dat compenserende waterberging in verband met de gronddepots niet is verzekerd.

2.16.1. In paragraaf 4.5.3 is ten aanzien van de waterhuishoudkundige gevolgen van de aanleg van de gronddepots opgenomen dat in verband met de daadwerkelijke uitvoering overleg zal plaatsvinden met het waterschap en dat in het kader van het projectbesluit voor de gronddepots een onderzoek heeft plaatsgevonden. In paragraaf 4.5.6 van de plandoelichting is de positieve reactie van het waterschap verwoord. Gelet daarop en nu is gebleken dat het inpassingsplan wat betreft de gronddepots niet meer mogelijk maakt dan het daarvoor genomen projectbesluit, hebben provinciale staten zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat in het inpassingsplan voldoende rekening is gehouden met de waterhuishoudkundige aspecten en is er geen grond voor het oordeel dat provinciale staten het inpassingsplan anders hadden behoren vast te stellen dan zij hebben gedaan.

Cultuurhistorische en landschappelijke waarden en lichthinder

2.17. De vereniging, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] betogen dat de aanleg van de tunnel de geologische en historische waarden van de keileemrug aantast. Verder voeren zij aan dat de tunnel een aantasting van de lintbebouwing aan de Langestraat en het dorpsgezicht van Noordhorn tot gevolg heeft, hetgeen in strijd is met het monumentenbeleid van de gemeente Zuidhorn. Daarnaast brengen zij naar voren dat de in het beeldkwaliteitplan aanbevolen maatregelen, waaronder lichtwerende voorzieningen, niet in het inpassingsplan zijn verzekerd. [appellant sub 7] betoogt dat een goede integrale en landschappelijke inpassing en het handhaven van de duisternis in het gebied niet is gewaarborgd.

2.17.1. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat wat betreft de doorsnijding van de glaciale rug zal worden voorzien in compenserende maatregelen in landschappelijke en geomorfologische zin, overeenkomstig het beeldkwaliteitplan. Verder brengen provinciale staten naar voren dat de bedoelde lintbebouwing aan de Langestraat en het pand Sicke Benninghestede geen beschermd status hebben. Daarnaast wijzen provinciale staten erop dat de wegomlegging de mogelijkheid biedt om de lintbebouwingsstructuur aan de Langestraat te versterken.

Provinciale staten stellen zich ten aanzien van de maatregelen ter voorkoming van lichthinder op het

standpunt dat binnen de bestemmingen "Verkeer" en "Bedrijf-Gronddepot" mogelijkheden zijn opgenomen om kleine dijklichamen aan te leggen ter voorkoming van lichthinder in de duisternis.

2.17.2. In het beeldkwaliteitplan is een drietal in verband met de aanleg van de weg en de gronddepots te treffen maatregelen nader omschreven.

Ter plaatse van de kern van Noordhorn zal worden voorzien in de aanleg van een bloemenveld, de aanleg en versterking van de houtwallen en elzensingels tussen de Mokkenburgweg en de aan te leggen verbindingsweg en de aanplant van bomen. In het inpassingsplan is daarvoor voorzien in de bestemming "Groen". Vervolgens zijn in het beeldkwaliteitplan aanbevelingen gedaan voor de vormgeving van het tunneldak, de tunnelwanden en de tunnelmonden, waarvoor de bestemming "Verkeer" geldt. Tenslotte zijn in het beeldkwaliteitplan kleine dijklichamen genoemd, die dienen ter voorkoming van lichthinder in de duisternis ter plaatse van de gronddepots. De bestemmingen "Verkeer" en "Bedrijf-Gronddepot" laten deze voorzieningen toe.

2.17.3. De provincie is verantwoordelijk voor de te treffen maatregelen en het beeldkwaliteitplan dient daarbij als uitgangspunt. Provinciale staten hebben voorts toegelicht dat voor de uitvoering van deze maatregelen financiële middelen beschikbaar zijn gesteld. Onder deze omstandigheden kan niet worden geoordeeld dat provinciale staten in verband met de te treffen maatregelen het plan anders hadden behoren vast te stellen dan zij hebben gedaan.

Gezien de omstandigheid dat de doorsnijding van de keileemrug door de tunnel een gering gedeelte van de als zodanig in de Omgevingsverordening opgenomen glaciale rug betreft, het belang van provinciale staten bij het realiseren van de tunnel en de door provinciale staten in dit verband voorgestelde compenserende maatregelen, hebben provinciale staten in hetgeen is aangevoerd in redelijkheid geen aanleiding hoeven zien het plan op dit punt anders vast te stellen dan zij hebben gedaan. Voorts is niet gebleken van strijd met ten tijde van het nemen van het bestreden besluit geldend beleid met betrekking tot de bescherming van monumentale of beeldbepalende waarden.

De betogen falen.

Schade

2.18. De vereniging, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] betogen dat provinciale staten in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel en met artikel 3:4, tweede lid, van de Awb niet tezamen met het bestreden besluit een besluit over schadevergoeding hebben genomen.

[appellant sub 2] vreest voor schade ten gevolge van waardeverlies van zijn woning en ten gevolge van (overlast van) bouwwerkzaamheden.

2.18.1. De vereniging, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] hebben niet aannemelijk gemaakt dat zij ten gevolge van het plan zodanige schade zullen leiden dat provinciale staten hieraan in redelijkheid doorslaggevend gewicht hadden moeten toekennen. Voor eventuele vergoeding van planschade bestaat een eigen procedure met rechtsbeschermingsmogelijkheden. Van strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel en artikel 3:4, tweede lid, van de Awb is geen sprake.

Overige gronden

2.19. Voor zover [appellant sub 2] en [appellant sub 7] zich voor het overige hebben beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van de zienswijzen overweegt de Afdeling dat in de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijzen. [appellant sub 2] en [appellant sub 7] hebben in het beroepschrift, noch ter zitting, redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijzen in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

Relativiteitsvereiste

2.20. Voor zover in deze uitspraak is geoordeeld dat de beroepsgronden falen, heeft de Afdeling zich niet uitgesproken over de vraag of artikel 1.9 van de Chw aan vernietiging van het besluit in de weg zou hebben gestaan.

Bestuurlijke lus

2.21. De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding provinciale staten op de voet van artikel 46, zesde lid, van de Wet op de Raad van State op te dragen de gebreken in het bestreden besluit te herstellen.

2.22. Provinciale staten dienen daartoe met inachtneming van hetgeen in 2.15.2 is overwogen alsnog de bij het plandeel met de bestemming "Bedrijf-Gronddepot" betrokken belangen van [appellante sub 1] en [appellant sub 7] af te wegen en aan de hand van die afwegingen het besluit van 9 maart 2011 alsnog toereikend te motiveren dan wel dat besluit te wijzigen door vaststelling van een andere planregeling en, voor zover daaraan vervolgens wordt toegekomen, met inachtneming van hetgeen in 2.15.1.4 is overwogen de planregeling voor de bestemming "Bedrijf-Gronddepot" te wijzigen door vaststelling van een andere planregeling.

Bij de voorbereiding van het nieuwe besluit behoeft afdeling 3.4 van de Awb niet te worden toegepast. Provinciale staten dienen het nieuwe besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken.

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

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

draagt provinciale staten van Groningen op om binnen 16 weken na verzending van deze tussenuitspraak:

- alsnog de bij het plandeel met de bestemming "Bedrijf-Gronddepot" betrokken belangen van [appellante sub 1] en [appellant sub 7] af te wegen met inachtneming van hetgeen in overweging 2.15.2 is overwogen en aan de hand van die afwegingen het besluit van 9 maart 2011 alsnog toereikend te motiveren dan wel dat besluit te wijzigen door vaststelling van een andere planregeling en;

- voor zover daaraan vervolgens wordt toegekomen met inachtneming van hetgeen in overweging 2.15.1.4 is overwogen een andere planregeling vast te stellen;

- het nieuwe besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

- de uitkomst aan de Afdeling mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. J.A. Hagen, voorzitter, en drs. W.J. Deetman en mr. J.C. Kranenburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. M. Duursma, ambtenaar van staat.

w.g. Hagen w.g. Duursma
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 7 maart 2012

