

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Postbus 20019
2500 EA DEN HAAG

Retour naar correspondentieadres: Keizersgracht 62, 1015 CS Amsterdam

AANGETEKEND

Datum: 22 december 2018
Inzake: Beroep projectplan Markermeerdijken
Ons kenmerk: 181487

Uw kenmerk:
E-mail: helpdesk@habitatconnect.nl
Tel.nr: 088-2400700

BEROEPSCHRIFT inzake de gecoördineerde besluiten van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland inzake:

1. De goedkeuring van het projectplan Waterwet Versterking Markermeerdijken en het MER;
2. De omgevingsvergunning en 'verklaring van geen bedenkingen' betreffende het handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening, het wijzigen van een provinciaal monument en het vellen van een houtopstand;
3. De vergunning gebiedsbescherming (Natura 2000-gebieden);
4. De ontheffing soortenbescherming (Flora en fauna).

1

ter inzage gelegd met ingang van 14 november 2018 tot en met 27 december 2018.
(Kennisgeving Staatscourant 2018 nr. 63297, Crisis- en herstelwet)

Geacht college,

Als advocaat/gemachtigde van de navolgende vermelding van de groep organisaties en personen, stellen wij met dit schrijven beroep in tegen de boven aangehaalde besluiten.

Appellanten kiezen in deze procedure woonplaats aan ons kantoor.

U dient de lijst van appellanten zoals opgenomen in [bijlage 1](#) te beschouwen als hier herhaald en ingelast.

Waarom dit beroep

1. Appellanten zijn zich er voldoende van bewust dat op nationaal -, provinciaal - en waterschapniveau gewerkt wordt en moet worden aan een toekomstbestendige waterveiligheid.
2. In de woorden van de wetgever; er is sprake van een 'existentieel' belang, omdat zonder een adequate waterveiligheid ongeveer 60% van Nederland regelmatig onder water zou staan. In ons land is veel technische kennis beschikbaar over waterveiligheid en watermanagement. De opgebouwde en in ontwikkeling zijnde kennis en ervaring kan zich verheugen in een wereldwijde belangstelling als het gaat om innovatieve waterveiligheidsoplossingen, met de Deltawerken - nog steeds – als zeer aansprekend internationaal visitekaartje.
3. De geplande dijkversterking van de Markermeerdijken is een - in casu - grootschalig project binnen de Provincie Noord-Holland om de primaire waterkeringen toekomstbestendig te maken op basis van het nieuwe systeem van risiconormen, zoals dat in werking is getreden met de Wet van 2 november 2016 tot wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (nieuwe normering primaire waterkeringen) met ingang van 1 januari 2017. In het Nationale Waterplan is als doelstelling opgenomen dat uiterlijk in 2050 alle keringen in Nederland aan de nieuwe normen voldoen. De onderhavige Dijkversterking Markermeerdijken is onderdeel van de uitvoering van dit plan.
4. Appellanten zijn door alle gebeurtenissen in het voortraject ervan overtuigd geraakt dat dit projectplan niet had mogen worden goedgekeurd.
5. Door appellanten werd gerapporteerd dat het HHNK in de periode vóór de aanbestedingsprocedure (2008-2016) proactief samenwerking met de omgeving zocht, maar dat vanaf de start van de aanbestedingsprocedure tot de vaststelling van het projectplan (2016 – 2018) deze proactieve houding was omgeslagen naar een als 'gesloten' en 'onveranderlijk' ervaren opstelling door de Alliantie.
6. Uit de eerdere inbreng van appellanten blijkt ook dat er serieuze vrees bestaat omtrent het ontstaan van schaderisico, hinder en overlast voor individuele woon- en bedrijfssituaties, als gevolg van de geplande ingrepen in de bestaande dijken en omgeving.
7. Niet in de laatste plaats is door allerlei ervaringen met de Alliantie, waarvan HHNK als beheerder en initiatiefnemer onderdeel ging uitmaken, een gebrek aan draagvlak, weerstand en frustratie ontstaan bij de organisatie en uitvoering van burgerparticipatie en inspraak met direct en indirect actief betrokkenen.
8. Appellanten komen in beroep tegen de onderhavige besluitvorming, omdat een belangrijk deel van de inbreng van appellanten in essentie is terug te voeren op de door hen impliciet en expliciet gestelde strijd met het proportionaliteitsbeginsel en het subsidiariteitsbeginsel. Anders gezegd; staat het belang in verhouding tot de inbreuk op

de bestaande waarden en is dit de beste manier om te voldoen aan de (eventuele) veiligheidsopgave.

9. De waterkeringbeheerder Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK) heeft wettelijk veel beleidsvrijheid om haar taak te vervullen. Maar de keuzes die nu intern gemaakt zijn en worden moeten wel transparant en herleidbaar zijn tot de uit te voeren veiligheidsopgave. En dit hele proces begint bij de inzichtelijk gemotiveerde vaststelling van de veiligheidsopgave zelf.
10. Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (GS) zijn de wettelijk toezichthouder op de taakuitvoering door HHNK, hebben het voorliggende projectplan goedgekeurd en de gecoördineerde uitvoeringsbesluiten genomen, inclusief zogenoemde 'meekoppelingen' die de veiligheidsopgave niet oplossen maar wel ingrijpen in de gemeentelijke democratie.
11. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat is verantwoordelijk voor de uitvoering van het nationale waterveiligheidsbeleid en stuurt de uitvoering via - onder meer - de financiering van de veiligheidsopgave aan de waterkeringbeheerder met behulp van de rijkssubsidieregeling en de daaraan verbonden subsidievoorwaarden.
12. Er is dus sprake van sturing op de inhoud van de aanpak via mensen, middelen en planning vanuit het Rijk, maar de Minister neemt de besluiten omtrent de daadwerkelijke uitvoering van de veiligheidsopgave niet.
13. De rijkssubsidiebeschikking met de daaraan verbonden subsidievoorwaarden aan HHNK/Alliantie werd geheim gehouden, toen daarom in een Wob-procedure werd gevraagd. Zodoende werd niet inzichtelijk wat precies het financiële speelveld was en is bij het vertalen van de gestelde veiligheidsopgave naar noodzakelijk geachte ingrepen. De keuze voor respectvolle, maar eventueel duurdere ingrepen, wordt financieel gestuurd door de toekenning van rijkssubsidie én het interne commerciële besluitvormingsproces binnen de Alliantie-overeenkomst die was aanbesteed. Ook de inhoud van de Alliantie-overeenkomst werd voor appellanten geheim gehouden.
14. Het handelen van de Minister kan door de bestuursrechter niet rechtstreeks worden getoetst in het kader van de vaststelling en goedkeuring van dit projectplan, maar de ministeriële invloed is potentieel groot.
15. Zichtbaar in absoluut positieve zin door de inzet van de Deltacommissaris in Uitdam en het beschikbaar stellen van mensen en middelen in Durgerdam. Niet zichtbaar in negatieve zin, omdat bijvoorbeeld ten aanzien van de inbreng van alternatieven, de niet-financiering, het stellen van blokkerende deadlines in planningen, het eerst 'bewezen' moeten zijn van innovatieve alternatieven en het achterwege laten van de inzet van mensen en middelen - niet transparant voor appellanten - achter de schermen verloopt.
16. Er zijn allerlei aanwijzingen dat het belang van het behoud en de bescherming van de bestaande kwaliteit van de betrokken landschappelijke -, natuur - en cultuurhistorische waarden niet centraal stond bij de voorgenomen aanpak. Deze waarden zijn bovendien

vervlochten met de bestaande woonkwaliteit en bedrijfssituaties van de genoemde appellanten.

17. Appellanten stellen en zullen nader toelichten dat GS dit projectplan in deze vorm niet had mogen goedkeuren respectievelijk vergunnen, omdat in het algemeen niet transparant en verifieerbaar inzichtelijk is gemaakt dat met de uitvoering van dit projectplan niet zwaarder zal worden ingegrepen in de bestaande kwetsbare omgeving dan (strikt) noodzakelijk is voor het tot 2050 - niet 2071 - behalen en behouden van een veiligheidsniveau boven de wettelijke norm, de 'signaleringsgrens'.

Toetsing ontvankelijkheid appellanten

Alle in de lijst genoemde appellanten hebben tijdig zienswijzen ingediend inzake de gecoördineerde terinzagelegging van de ontwerp-besluitvorming Dijkversterking Markermeerdijken.

De statuten van de Stichting Zuyderzeedijk gaan hierbij als [bijlage 2](#).

De statuten van de IJsselmeervereniging gaan hierbij als [bijlage 3](#).

Leeswijzer gronden

Bij het samenstellen van dit beroepschrift is een schifting gemaakt tussen algemene gronden en individuele gronden van de betrokken deelnemers in dit collectief. Bovendien is waar nodig in de tekst een onderscheid gemaakt naar gronden die het gehele project betreffen en gronden die betrekking hebben op een specifieke module.

De gronden zijn daarom onderverdeeld in 'A. GRONDEN – ALGEMEEN' en 'B. GRONDEN – INDIVIDUEEL'.

De algemene belangen worden primair vertegenwoordigd door de appellanten met rechtspersoonlijkheid, de Stichting Zuyderzeedijk en de IJsselmeervereniging.

6

Het individuele belang van appellanten is eveneens betrokken bij de geformuleerde algemene gronden, omdat het project de directe woonomgeving of bedrijfslocatie raakt en daarmee vervlochten is.

Bij de formulering van de gronden is aangegeven wie als belanghebbende betrokken is bij de geformuleerde beroepsgrond.

Onderwerpen

A. GRONDEN - ALGEMEEN

A.1 Burgerparticipatie / inspraak	11
A.1.1 Informatieverstrekking	11
A.1.2 Behandeling van inspraak	12
A.2 De publiek-private samenwerking	15
A.3 Toetsing veiligheidsopgave	19
A.4 Innovatieve alternatieve oplossingen	24
A.4.1 Innovaties	24
A.4.2 Verzwaaarde onderzoek- en motiveringsplicht bij afwijzing innovatievoorstellen	25
A.5 De meekoppelingen	26
A.6 Doorwerking 'Bewezen Sterkte'	31
A.6.1 Inleiding	31
A.6.2 Dijken in 2006 afgekeurd op - met name - de binnenwaartse stabiliteit	32
A.6.3 Risiconorm en gekozen maatgevende waterstand	33
A.6.4 De (bewezen) binnenwaartse stabiliteit van de Markermeerdijken	34
A.6.5 Conclusie	36
A.7 Plan-MER / Project-MER	38
A.7.1 Plan-mer-plicht	38
A.7.1.1 SMB-richtlijn	38
A.7.1.2 Implementatie in de Nederlandse wet	39
A.7.1.3 Uitleg van het begrip plan	40
A.7.1.4 Uitleg van het begrip plan op grond van de Habitatrichtlijn	40
A.7.1.5 Uitzondering voor plannen en programma's voor kleine gebieden op lokaal niveau	40
A.7.1.6 EU jurisprudentie over uitsluitingscriterium van plan-mer-plicht	41
A.7.1.7 Toekomstigheid niet van doorslaggevend belang	41
A.7.1.8 Autonome grondslagen plan-mer-plicht	42
A.7.1.9 Conclusies	43
A.7.2 Plan-mer-plicht wegens ontbreken verplichte plan-mer plannen en programma's	43
A.7.2.1 Nationaal Waterplan 1	44
A.7.2.2 Deltaprogramma	44
A.7.2.3 Tussentijdse wijziging Nationaal Waterplan 1	45
A.7.2.4. Nationaal Waterplan 2	48
A.7.2.5 Conclusies	49
A.7.3 Inhoud Project-MER Markermeerdijken	50
A.7.3.1 Grondslag project-MER	50
A.7.3.2 Reikwijdte en detailniveau advies	50
A.7.3.3 Tussentijds toetsingsadvies	51
A.7.3.4 Toetsingsadvies en aanvullend toetsingsadvies	51
A.7.3.5 Het milieueffectrapport	51
A.8 Bescherming Natuurwaarden	54
A.8.1 Algemeen	54
A.8.2 Wnb-vergunning	57
A.8.2.1 Natura 2000-gebied Markermeer & IJmeer	57
A.8.2.2 Natura 2000-gebieden Polder Zeevang, IJperveld, Varkensland, Oostzanerveld & Twiske, IJsselmeer, Lepelaarsplassen en Oostvaarderplassen, Naardermeer	64

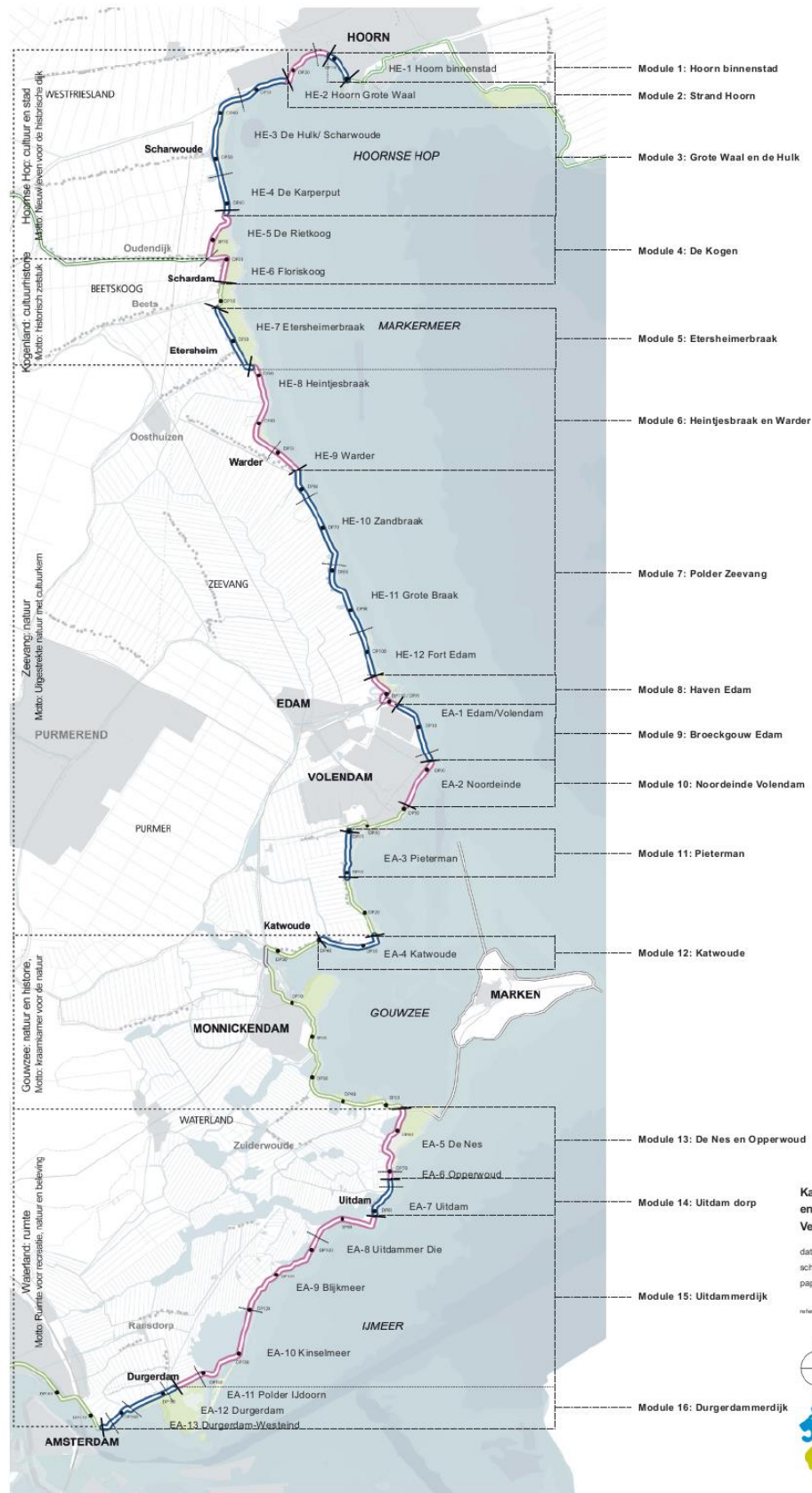
A.8.2.3 Stikstofdepositie	64
A.8.3 Ontheffing Wet natuurbescherming	65
A.8.3.1 Algemeen	65
A.8.3.2 Vleermuizen	65
A.8.3.3 Fuut	65
A.8.3.4 Kuifeend en Tafeleend	66
A.8.3.5 Visdiefje	66
A.8.4 Natuurnetwerk Nederland en ecologische verbindingzones	66
A.8.5 Weidevogelgebieden	67
A.9 Bescherming landschap / cultuurhistorische waarden	68
A.9.1 Algemeen	68
A.9.1.1 Erfgoedverordening Noord-Holland 2017	68
A.9.1.2 Toetsing zwaarwichtige reden van aantoonbaar algemeen belang	70
A.9.1.3 Beperking alternatieven door trechteringsnotitie en keuzes die in het vervolg zijn gemaakt	72
A.9.1.4 Rapportage Cultuurhistorie	73
A.9.1.5 Kader Ruimtelijke Kwaliteit	73
A.9.1.6 'Integrale' afweging	74
A.9.1.7 De vergunning betreft nog geen definitief ontwerp van de dijk	75
A.9.2 Bespreking per Module	75
A.9.2.1 Module 2 Strand Hoorn	76
A.9.2.2 Module 3 Grote Waal en de Hulk	76
A.9.2.3 Module 4: De kogen	76
A.9.2.4 Module 6: Heintjesbraak en Warder	77
A.9.2.5 Module 7: Zeevang	77
A.9.2.6 Module 10: Noordeinde Volendam	78
A.9.2.7 Module 14 Uitdam dorp	78
A.10 Schade(risico), overlast en hinder	79
A.10.1 Schaderisico	79
A.10.2 Schadevergoedingsregeling 'Uitvoeringsschade'	81
A.11 Archeologie	82

B. GRONDEN - INDIVIDUEEL

MODULE 2 – Strand Hoorn	84
MODULE 3 – Grote Waal en De Hulk	88
MODULE 7 – Polder Zeevang	89
MODULE 7 – Polder Zeevang	92
MODULE 10 – Noordeinde Volendam	93
MODULE 13 – De Nes en Opperwoud	94
MODULE 14 – Uitdam dorp	95

C. TOT SLOT

D. BIJLAGEN



A. GRONDEN - ALGEMEEN

A.1 Burgerparticipatie / inspraak

Appellanten

Stichting Zuyderzeedijk
IJsselmeervereniging

Appellant 3	(module 2)
Appellant 4	(module 3)
Appellant 8	(module 6)
Appellant 6	(module 6)
Appellant 16	(module 6)
Appellant 14	(module 7)
Appellant 15	(module 7)
Appellant 21	(module 14)
Appellant 22	(module 14)
Appellant 23	(module 14)
Appellant 24	(module 14)
Appellant 25	(module 14)
Appellant 26	(module 14)
Appellant 27	(module 14)

11

A.1.1 Informatieverstrekking

1. Appellanten hebben in het jarenlange voortraject respectievelijk invulling gegeven aan maatschappelijke belangen en individuele belangen, door mee te doen aan allerlei inhoudelijke inspraak- en informatiemomenten en het indienen van zienswijzen inzake de ter inzage gelegde ontwerpbesluiten. Opvallend was in het algemeen dat bij elke mogelijke gelegenheid appellanten wel werden geïnformeerd door de beheerder, maar dat geen enkele inbreng daadwerkelijk tot substantiële wijziging in de ingreep in de bestaande dijken en omgeving leidde. Door appellanten werd verzocht dat de beheerder consequent op informatie ‘zenden’ stond, communicatief prachtig informatiemateriaal produceerde, maar niet op informatie ‘ontvangen’ was ingesteld.
2. Bovendien werd essentiële informatie achtergehouden toen met een Wob-verzoek daarom werd gevraagd.
3. Het Wob-verzoek, gedateerd 14 maart 2018, gaat hierbij als [bijlage 4](#).
4. De inbreng van direct betrokkenen in het voortraject heeft wel geleid tot een persoonlijke interventie van de Deltacommissaris te Uitdam. In Durgerdam werd ook meer tijd genomen voor een verstandiger oplossing. Rond deze woonkernen ontstond daaraan voorafgaand fel verzet, waarbij als gevolg van de interventie in Uitdam draagvlak ontstond voor een aanpak met een substantieel minder ingrijpende en een meer doordachte aanpak van de dijkversterking.

5. Het dijktraject ter hoogte van Durgerdam werd zelfs uit het voorliggende project gehaald en kreeg een eigen aanpak met betrokkenheid van het Rijk en wetenschap.
6. In beide gevallen bleek dat met meer aandacht vanuit de bestaande waarde van de dijk, woonsituatie en omgeving, een minder ingrijpende oplossing technisch en financieel mogelijk bleek. Duidelijk was geworden dat met het gericht denken vanuit de bestaande waarden veel schade aan landschap, natuur en cultuurhistorie kon worden voorkomen.
7. Binnen de overige modules is tot op heden simpelweg de wil niet aanwezig gebleken bij de Alliantie om de ingrepen te minimaliseren tot het hoogstnoodzakelijke, door de inzet van technische hulpmiddelen of zelfs het heroverwegen van de veiligheidsopgave.
8. Maar bovendien lijkt inmiddels te blijken in Uitdam dat (bestuurlijke) toezeggingen bij de detailleringen toch weer niet nagekomen zullen worden overeenkomstig het advies van de Deltacommissaris en zoals verwoord in de Nota van beantwoording zienswijzen. Dit bleek onder meer tijdens een presentatie van de Alliantie aan de dorpsvergadering Uitdam op 19 november 2018. In het navolgende zal een en ander nader worden toegelicht.
9. De bestreden meekoppelingen overschrijden de wettelijke bevoegdheid van Gedeputeerde Staten, omdat over de band van de goedkeuring van het projectplan en het gecoördineerd nemen van uitvoeringsbesluiten ingegrepen wordt in lokale belangen die bovendien lokaal controversieel zijn zoals de aanleg van het stadsstrand te Hoorn en het ingrijpen in de lokale verkeerssituatie te Volendam, zonder dat het provinciaal belang deze ingrepen rechtvaardigt. Door deze aanpak is het optimaal functioneren van de lokale (bestuurlijke) belangenafwegingen grotendeels gepasseerd. Voor de meekoppelingen is ook door Provinciale Staten (PS) geen verklaring van geen bedenkingen verleend met een motivering van het provinciale belang van de betreffende meekoppelingen en het provinciaal belang van de meekoppelingen afgewogen.

A.1.2 Behandeling van inspraak

10. Het is geen punt van geschil dat door verweerder de formele gelegenheid is geboden om gebruik te maken van de inspraakprocedure ex Afdeling 3.4 Awb, in de vorm van de geboden mogelijkheid om een zienswijze in te dienen tegen de betreffende ontwerp-projectbesluitvorming en het MER. Naar wordt aangenomen was dus voldaan aan de wettelijke vereisten voor de terinzagelegging en de kennisgeving daarvan.
11. In het voortraject en vervolgens herhaald in de zienswijzefase hebben meerdere appellanten nadrukkelijk aandacht gevraagd en oplossingsvoorstellen gedaan om, zo mogelijk innovatief, te komen tot een dijkversterking met een zo minimaal effect op de bestaande omgeving. Toen in 2016 de Alliantie Markermeerdijken (samenwerkingsverband HHNK en private partijen na aanbesteding) op het toneel verscheen, werd inmiddels ten aanzien van serieuze inbreng over de planvorming grote terughoudendheid en inertie aan de zijde van de Alliantie gerapporteerd.

12. Appellanten hebben ervaren dat de inspraak via de formele zienswijzeprocedure inhoudelijk niet heeft gewerkt. Met als gevolg dat zij nu in beroep komen en aandacht vragen voor een beoordeling van een aantal onderwerpen in rechte.
13. In uw uitspraak van 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616, m.nt. J. Gundelach en J. Kevelam, *M en R* 2018/84, kwam de rechtsvraag aan bod wanneer sprake is van een vroegtijdige inspraak op een moment '*dat alle opties open zijn*' en (dus) doeltreffende inspraak kan plaatsvinden. Deze toets betreft de naleving van artikel 6, vierde lid, Verdrag van Aarhus en artikel 6, vierde lid, mer-richtlijn. Deze toets betreft de milieugerichte bezwaren, dat wil zeggen de inbreuk op landschappelijke –, natuur – en cultuurhistorische waarden.
14. Uit uw aangehaalde jurisprudentie blijkt afdoende dat met de zienswijzeprocedure overeenkomstig de uitgebreide uniforme voorbereidingsprocedure ingevolge Afdeling 3.4, Awb, sprake is van een correctie implementatie van het Verdrag van Aarhus en - daaruit volgend - de mer-richtlijn. Daarbij blijkt uit uw jurisprudentie dat het al dan niet functioneren van inspraak en burgerparticipatie in de fase voorafgaand aan de terinzagelegging van de ontwerp-besluitvorming niet relevant is voor de vraag of sprake is van een doeltreffende inspraak.
15. Met deze beoordeling door uw Afdeling valt de gang van zaken rond burgerparticipatie en inspraak gedurende het hele voortraject geheel weg uit de rechterlijke beoordeling. De inspraakreacties van betrokkenen op de ontwerp-besluitvorming moeten dus zijn geconcentreerd in de zienswijzefase.
16. Maar dat betekent dan juist ook dat indringend behoort te worden getoetst of verweerder met de vereiste mate van zorgvuldigheid inhoudelijk heeft gereageerd op de ingediende zienswijzen. Overeenkomstig het doel van de zienswijzefase, namelijk vanuit het uitgangspunt dat doeltreffende inspraak kan plaatsvinden omdat alle opties *daadwerkelijk* nog open zijn. Appellanten hebben die indruk niet, gelet op de gang van zaken tot zover.
17. In de noot bij de hierboven aangehaalde uitspraak is uiterst herkenbaar vanuit de praktijk gememoreerd dat het de vraag is in hoeverre in de zienswijzefase 'alle opties nog open zijn' om met een zienswijze nog een substantieel verschil te kunnen maken. Met Gundelach c.s. zijn wij van mening dat in de praktijk ontwerpbesluiten pas worden gepubliceerd als 'alles rond' is geacht door verweerder, in samenspraak met de initiatiefnemer(s). De zienswijzefase wordt dan nog door de initiatiefnemer in samenspraak met verweerder benut voor een laatste 'juridische check', met dank aan de indieners, waarna zoveel als mogelijk de zienswijzen worden 'weggeschreven'.
18. In de onderhavige zaak is in dit verband niet zonder betekenis dat sprake is van een overheid als wettelijk geregelde initiatiefnemer voor het (ambtshalve) opstellen van een projectplan, namelijk de beheerder van de waterkering. Vanuit de wettelijke taak van Gedeputeerde Staten (GS) als toezichthouder op de beheerder, draagt GS formeel de zorg voor de goedkeuring van het projectplan en de gecoördineerde besluitvorming. Maar de voorbereiding van het projectplan en de gecoördineerde besluitvorming is wettelijk opgedragen en gefinancierd aan de beheerder. De ingediende zienswijzen

worden dus ter behandeling doorgeleid naar de beheerder HHNK en van een reactie voorzien binnen de context van de Alliantie-overeenkomst.

A.2 De publiek-private samenwerking

Appellanten

Stichting Zuyderzeedijk
IJsselmeervereniging

Appellant 8 (module 6)
Appellant 16 (module 6)

1. Mede gelet op de Waterwet geldt dat HHNK, als bestuursorgaan en onderhouds- en beheerplichtige, wettelijk een discretionaire bevoegdheid heeft om zelf een invulling te geven aan een aanpak van de noodzakelijk geachte dijkversterking en dat te presenteren in het projectplan, te samen met de overig benodigde gecoördineerde besluitvorming.
2. Besluitvorming aangaande de uitoefening van deze vrije bevoegdheid pleegt marginaal door de bestuursrechter te worden getoetst aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals gecodificeerd in de Algemene wet bestuursrecht.
3. Appellanten hebben oog voor de voordelen die wellicht verbonden kunnen zijn aan een nauwe samenwerking met de uitvoerende aannemerscombinatie in een vroeg stadium. Maar na negatieve ervaringen met HHNK in de periode na de aanbesteding bleek het onmogelijk om te verifiëren in hoeverre het feitelijke handelen en de bestuursrechtelijk zorgvuldige belangenafweging door HHNK onduldbaar contractueel, in de overeengekomen werkprocessen en in de verdienmodellen werd beperkt.
4. Sprake is in dit geval van een aanbesteding en het - niet-transparant voor appellanten - contracteren van de uitvoerende partij in de voorbereidingsfase, ruim voorafgaand aan de benodigde besluitvorming. Er is derhalve niet voldoende gebleken van een 'level playing field' tussen burger en overheid, ter voorkoming van onnodige ingrepen in het landschap, de natuur en cultuurhistorisch waardevolle Markermeerdijken.
5. Het aandragen van alternatieve oplossingen door appellanten en anderen bleken categorisch te worden weggewimpeld als 'technisch niet bewezen' of 'te duur', zonder een transparante, verifieerbare onderbouwing van de zijde van HHNK. Illustratief is in dit verband de opmerking van de heer Kuijken, Deltacommissaris, in het afscheidsinterview in het NRC van 9 november 2018:

"Er is pijn. Bij de Markermeerdijken is men ondanks driehonderd bijeenkomsten niet tot elkaar gekomen. Dat kan gebeuren. Maar het gaat ook om de tone of voice. Ik heb in het land toch net iets te vaak horen zeggen tegen bewoners dat hun plannen te duur waren. Dat iets te duur is, is op zichzelf nog geen reden om het niet te doen. Zijn er misschien ook nog inhoudelijke argumenten?"

6. De indruk werd gewekt dat een zorgvuldige belangenafweging werd gefrustreerd door de contractuele setting en uitvoering in de opgebouwde publiek-private samenwerking. Deze indruk werd bevestigd toen de Deltacommissaris betrokken werd bij de situatie in Uitdam en Durgerdam en vervolgens onder deze druk wel alternatieve oplossingen mogelijk bleken, met meer respect voor het behoud van de bestaande omgeving. Het kon dus wel degelijk slimmer en beter met een zorgvuldiger aanpak.
7. Door de Alliantie werd, ook op bestuurlijk niveau, bevestigd dat het advies van de Deltacommissaris haalbaar was en zou worden uitgevoerd. Maar tijdens een bijeenkomst tussen de Alliantie en de bewoners van Uitdam op 19 november jongstleden bleek, tijdens een zeer druk bezochte dorpsbijeenkomst, dat de Alliantie bij de detaillering de aanpak tóch had gewijzigd vanwege de ‘technische uitvoerbaarheid’, inclusief een zwaar bestreden kruinverhoging en het gedeeltelijk afgraven van de bestaande dijk.
8. Komt de besluitvorming in strijd met het proportionaliteitsbeginsel en subsidiariteitsbeginsel, dan vrezen appellanten dat het risico bestaat dat de dijkversterking een zwaardere impact in de bestaande omgeving krijgt, dan noodzakelijk is om het onbestreden beoogde veiligheidsniveau voor de periode tot 2071 te realiseren. Dat is precies waar appellanten zorg over hebben.
9. Relevant voor de beoordeling van de vraag of sprake is van een doeltreffende verwerking van de ingediende zienswijzen is dat de beheerder al ruim voor de ter inzagelegging van de gecoördineerde ontwerpbesluiten in een vroeg stadium een publiek-private samenwerking is aangegaan met een private aannemerscombinatie Unie van Marken v.o.f., met drie aannemersbedrijven als vennoten. Deze aannemerscombinatie won de uitgeschreven aanbesteding in de periode 2014-2015. De samenwerking wordt door de beheerder naar buiten toe als eenheid gepresenteerd als Alliantie Markermeerdijken, met de beheerder als één van de deelnemers naast de drie aannemersbedrijven verenigd in de v.o.f.
10. In een Wob-procedure werd de Alliantie-overeenkomst opgevraagd, met als doel om duidelijk te krijgen op welke wijze de opdrachtverlening en interne besluitvorming is georganiseerd en het financieel risico is verdeeld met het oog op het toetsen van de mate van vrijheid van handelen van de beheerder als, voor de publiekrechtelijke belangenafweging, medeverantwoordelijk overheidsorgaan. Overlegging van informatie over de interne organisatie werd geweigerd. Ook meer in het bijzonder de Alliantie-overeenkomst met als doel om kennis te nemen van de verantwoordelijkheidsverdeling en interne besluitvormingsprocedures werd geweigerd.
11. Uit het Beschrijvend Document, gedateerd 15 december 2015, verkregen via TenderNed kon worden achterhaald dat uitdrukkelijk sprake is van een nauwe samenwerking en uitwisseling van mensen en kennis, al in de voorbereidingsfase in de vorm van een zogenoemde alliantie-contractvorm en besluitvorming op basis van ‘unanimiteit’ en een 50/50 winst – en verliesverdeling (paragraaf 2.6 Alliantiebeginselen) (bijlage 5). Daarbij is als voorbeeld verwezen naar de alliantie-overeenkomst inzake het Tracébesluit A2 Hooggelegen, maar deze alliantie-overeenkomst heeft voor zover bekend niet ter toetsing voorgelegen bij uw Afdeling.

12. Het uiteindelijk overeengekomen proces van interne besluitvorming en belangenafweging kon niet worden achterhaald omdat het geheim werd gehouden en is derhalve niet transparant voor appellanten.
13. Vanwege het feit dat door de beheerder een aanbesteding is gedaan, de samenwerking met de private partij verregaand en op basis van 'unanimiteit' is geregeld in een alliantieovereenkomst, sprake is van een afgeronde planstudie en sprake is van een gestelde uiterste eindmijlpaal op eind 2021, stellen appellanten dat aannemelijk is dat ten tijde van de zienswijzefase inspraak niet op een moment komt *'dat alle opties open zijn'*.
14. Een overeenkomst op basis van 'unanimiteit' en een '50/50 winst - en verliesverdeling' staat bloot aan de commerciële invloed van de private partij bij elke keuze voor een bepaalde aanpak in de landschappelijk en cultuurhistorisch kwetsbare, bestaande Markermeerdijken en aangrenzende omgeving.
15. De beheerder zal expliciet juridisch, commercieel en moreel gebonden zijn aan de voorbereiding door en met de private partijen en opereert volledig in dat specifieke commerciële krachtenveld waarin commerciële afwegingen een grote rol zullen spelen.
16. Uit de ruime formulering van de aanbestedingsdoelstelling is ook een omvangrijke potentiële commerciële waarde voor de private partijen af te leiden. Elke serieuze wijziging van de aanpak, met als gevolg dat deze commerciële waarde daalt, zal potentieel weerstand opleveren bij de private partijen.
17. Bijvoorbeeld als blijkt dat de noodzakelijke veiligheidsopgave per dijkvak veel kleiner kan zijn dan nu is goedgekeurd en is vergund, zoals bij een veel serieuzere inzet van het gedachtengoed 'Bewezen Sterkte' het geval zou kunnen zijn. Of wanneer technische oplossingen in beeld komen die niet door de betrokken private partijen in de Alliantie zelf 'geleverd' kunnen worden, zoals de door een aantal appellanten specifiek aangedragen JLD-vernageling.
18. Uitstappen of het doorvoeren van substantiële wijzigingen door de beheerder als gevolg van het indienen van zienswijzen lijken redelijkerwijs onmogelijk in de nu opgebouwde alliantie-constellatie, waarin contractueel boeteclausules of financiële compensaties voor afbreuk en vertraging zullen zijn overeengekomen. Althans een besluitvormingsmodus op basis van unanimiteit maakt de overheid objectief afhankelijk van de private partij op een onduidelijke wijze, gelet op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name het gestelde in artikel 3:4 Awb.
19. Bovendien werd gelet op het Wob-verzoek, gedateerd 14 maart 2018, geen inzicht gegeven in de wijze van besluitvorming aangaande de specifieke onderwerpen die via allerlei vormen van burgerparticipatie werden voorgelegd aan de Alliantie.
20. Appellanten stellen dat HHNK zich kennelijk met onvoldoende objectief bestuurlijke afwegingsruimte als contractuele partij heeft verbonden in de alliantie-overeenkomst. Met als gevolg dat de inspraak niet meer voldoende functioneerde.

21. Zij verzoeken uw Afdeling, eventueel onder geheimhouding van de inhoud van de Alliantie-overeenkomst Markermeerdijken, te toetsen in hoeverre daadwerkelijk sprake is van een zienswijzefase waarin 'alle opties open zijn' bij verweerder en voldoende sprake is van contractuele handelingsvrijheid en het overeengekomen verdienmodel met HHNK als overheidsorgaan, gelet op artikel 3:4 Awb.

A.3 Toetsing veiligheidsopgave

Appellanten

Stichting Zuyderzeedijk
IJsselmeervereniging

Appellant 4 (module 3)
Appellant 16 (module 6)

1. In het projectplan is per 'module' aangegeven welke concrete ingreep zal worden uitgevoerd. Uit het projectplan blijkt echter niet verifieerbaar hoe het veiligheidstekort - die leidt tot de vastgestelde ingreep in de bestaande situatie (de gestelde veiligheidsopgave) - precies per dijkvak is vastgesteld.
2. Appellanten kunnen in dit verband dus niet toetsen of inzichtelijk krijgen uit de ter inzage gelegde stukken óf sprake is van een veiligheidstekort en óf de vastgestelde ingreep in het projectplan het gestelde veiligheidstekort inderdaad proportioneel (sober) oplost met de ingreep.
3. De onderbouwing van de technische veiligheidsopgave en de vertaling daarvan naar de gepresenteerde veiligheidsoplossingen per module is geheim verklaard door de Alliantie en is niet op een herleidbare manier inzichtelijk gemaakt voor appellanten.
4. Waar dat toe kan leiden kan worden geïllustreerd met het volgende voorbeeld op het dijktraject:

Aan de zuidzijde binnen module 15 ligt de Hoeckelingsdam. Deze voorziening heeft een bestaande functie als golfbreker. Naar verluidt zit de Hoeckelingsdam in de waterlegger van Rijkswaterstaat en staat op de rol om voor € 900.000 versterkt te worden en valt de Hoeckelingsdam buiten de scope van het projectplan. Deze functie als golfbreker had moeten zijn meegerekend bij het vaststellen van de waterveiligheidsopgave binnen het betrokken dijkvak. Voor zover bekend geworden uit mondelinge informatie in kringen rond HHNK, is niet onderzocht wat het effect van de Hoeckelingsdam is op golfhoogte, golfoploop en scheefstand. Waardoor dat stuk dijk onnodig sterk verzwakt wordt en bovendien geen optimale aansluiting mogelijk is tussen de dijk in Durgerdam (module 16) en dit deel van de dijk (module 15).

5. Vanwege de door HHNK en GS gestelde geheimhouding is in een Wob-procedure formeel gevraagd om de berekening van de veiligheidsopgave en de onderbouwing van de vertaling van de veiligheidsopgave naar ingrepen.
6. Van belang is dat krachtens de wijziging van een formele wet – de Waterwet - een nieuwe normering op basis van de zogeheten risicobenadering is gaan gelden, uitgedrukt in een overstromingskans. De risicobenadering is toegepast op alle primaire waterkeringen waarbij falen van de kering direct leidt tot overstroming van het achterland. De oude

normen, die werden uitgedrukt in een overschrijdingskans, hielden slechts rekening met de kans op een overstroming door het overschrijden van een bepaalde waterstand.

7. Om op de dijktrajecten het thans bestaande veiligheidsniveau en de eventueel daaraan verbonden veiligheidsopgave objectief te kunnen beoordelen, is het Wettelijk Beoordelingsinstrumentarium vastgesteld en uitgewerkt in de Regeling veiligheid primaire waterkeringen 2017 met drie bijlagen (WBI). Deze ministeriële regeling is gelijktijdig in werking getreden met de wijziging van de Waterwet inzake de implementatie van de nieuwe risiconormering met ingang van 1 januari 2017. In de Regeling is tevens een signaleringswaarde en een ondergrens gedefinieerd.

De **signaleringswaarde** is niet bedoeld als een grenswaarde ter afkeuring van een dijk, maar is een waarde die mag worden overschreden in de aanloop naar een benodigde dijkversterking. Met het vaststellen van een signaleringswaarde per dijktraject is beoogd om de Minister van I. en W. tijdig op de hoogte te stellen van de teruggang van het veiligheidsniveau van een dijktraject (niet afkeuren, maar vroeg signaleren). In de signaleringswaarde is de reactietijd ingebouwd om te kunnen komen tot een noodzakelijke dijkversterking. Het vormt de trigger voor het doen van een melding aan de Minister van I. en W., de opname in de planning en prioritering van de aanpak in het Hoogwaterbeschermingsprogramma en de aanspraak van beheerders op de subsidieregeling ingevolge artikel 7.23 van de Waterwet.

De **ondergrens** is de overstromingskans die hoort bij het vastgestelde minimale beschermingsniveau dat de kering moet bieden aan het achterland.

Voor de betrokken primaire waterkeringen (dijktrajecten 13-7, 13-8 en 13-9) geldt een signaleringswaarde van 1:3000 en een ondergrens van 1:1000.

20

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) ziet toe op de correcte naleving van de wettelijke voorschriften bij de beoordeling van de primaire waterkeringen door de beheerders. Op basis van de verslagen van de beheerders en het rijksoordeel van de ILT hierover brengt de Minister verslag uit aan beide Kamers der Staten-Generaal. Dit periodieke verslag bevat een beoordeling van de veiligheid van alle primaire waterkeringen. Ten aanzien van de Markermeerdijken is op de website <https://waterveiligheidsportaal.nl/#/nss/nss/assessment> geen periodiek verslag gepubliceerd.

8. Met het gebruik van het WBI moet sinds 1 januari 2017 technisch worden vastgesteld in hoeverre een dijkversterking noodzakelijk is of gaat worden op basis van een concreet 'veiligheidsoordeel' per dijkvak. De WBI-rapportage betreft het belangrijke basisdocument voor de vraag welke veiligheidsopgave precies naar het oordeel van de keringbeheerder per dijkvak moet worden opgelost, met – betrouwbaar en herleidbaar – een veiligheidsoordeel per dijkvak overeenkomstig paragraaf 3. en 4. Bijlage I, Regeling.
9. Het herleidbaar onderbouwde veiligheidsoordeel is vanzelfsprekend van cruciaal belang voor de vraag welke ingreep in de bestaande situatie noodzakelijk is als veiligheidsopgave per dijkvak.
10. Sprake is van een technisch genuanceerde regeling met procedurerichtlijnen en rapportageverplichtingen ter objectieve vaststelling van deze noodzaak en per dijkvak.

Een dijkvak is in de Regeling gedefinieerd als een deel van de waterkering met uniforme eigenschappen en belasting.

11. De voorgeschreven WBI-beoordelingsmethodiek moet nadrukkelijk worden onderscheiden van de ontwerpmethodiek. Voor de ontwerpmethodiek geldt geen wettelijk voorgeschreven methode, maar is sprake van gebundelde kennis in het Ontwerpinstrumentarium 2014 (versie 4).
12. De uitgangspunten voor het gebruik van de beoordelingsmethodiek en het ontwerpinstrumentarium verschillen, gelet op de doelstelling van de onderscheiden methodes en de doelstellingen van de keringbeheerder bij het ontwerp van een dijkversterking.
13. De ingevolge het WBI in bijlage I voorgeschreven onderbouwde toetsrapportageverplichting is niet ter inzage gelegd ter onderbouwing van het Projectplan en de daaraan verbonden gecoördineerde besluitvorming.
14. In het Projectplan is een indeling gemaakt in 'modules', maar niet is duidelijk of in dit geval sprake is van dijkvakken als bedoeld in de Regeling.
15. In het onderdeel 1.22, Bijlagenboek is een toelichting gegeven met berekeningsresultaten. Dit materiaal is niet herleidbaar tot de wettelijke beoordelingsmethodiek (WBI) per dijkvak in de betekenis van de Regeling.
16. Uit de ter inzage gelegde stukken lijkt niet te blijken in hoeverre naar huidig inzicht en met toepassing van het WBI sprake is van welke veiligheidsopgave per dijkvak in de betekenis van de Regeling. Er zijn wel verwijzingen in de diverse teksten gemaakt naar het in werking treden van het WBI. Maar niet is herleidbaar bevestigd en gerapporteerd dat de toepassing van het WBI per dijkvak heeft geleid tot een concreet onderbouwd veiligheidsoordeel en de vertaling naar de concrete veiligheidsopgave per dijkvak.
17. Door het gebrek aan een voorgeschreven WBI-rapportage, is voor appellanten niet inzichtelijk en verifieerbaar gemotiveerd in hoeverre een ingreep in de bestaande dijk en omgeving - per te definiëren dijkvak als bedoeld in het WBI - noodzakelijk is geworden op grond van de vastgestelde veiligheidsopgave.
18. In de uitspraak van 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2454, overweging 23.1, is door uw Afdeling geoordeeld dat de gemaakte keuzes en gebruikte gegevens en aannames volledig, tijdig en uit eigen beweging en op een passende wijze openbaar gemaakt moeten worden en toegankelijk moeten zijn voor derden. De bedoelde overweging is hierna geciteerd.

(citaat)

23.1. Over de vraag welke gegevens de minister ter beschikking moet stellen overweegt de Afdeling als volgt. In haar uitspraak van 17 mei 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:1259, onder 14.3 en 14.4) is de Afdeling ingegaan op de procespositie van belanghebbenden die rechtsmiddelen aanwenden tegen een besluit waarbij gebruik is gemaakt van geautomatiseerde gegevensverwerking. Ook in die uitspraak ging het over het gebruik van het programma AERIUS, maar dan in het kader van het Programma Aanpak Stikstof (PAS).

Als gevolg van geautomatiseerde besluitvorming kan een ongelijkwaardige procespositie van partijen ontstaan:

"14.4. Ter voorkoming van deze ongelijkwaardige procespositie rust in dit geval op genoemde ministers en de staatssecretaris de verplichting om de gemaakte keuzes en de gebruikte gegevens en aannames volledig, tijdig en uit eigen beweging openbaar te maken op een passende wijze zodat deze keuzes, gegevens en aannames voor derden toegankelijk zijn. Deze volledige, tijdige en adequate beschikbaarstelling moet het mogelijk maken de gemaakte keuzes en de gebruikte gegevens en aannames te beoordelen of te laten beoordelen en zo nodig gemotiveerd te betwisten, zodat reële rechtsbescherming tegen besluiten die op deze keuzes, gegevens en aannames zijn gebaseerd mogelijk is, waarbij de rechter aan de hand hiervan in staat is de rechtmatigheid van deze besluiten te toetsen."

(einde citaat)

19. Op 14 maart 2018 werd een Wob-verzoek ingediend door appellant Stichting Zuyderzeedijk met daarin - onder meer - het navolgende verzoek om milieu-informatie:

(citaat)

7. Cliënten willen inzicht in de technische onderbouwing bij de ter inzage gelegde stukken inzake het veiligheidstekort in het kader van de 'gestelde' veiligheidsopgave, waarop de besluitvorming is gebaseerd. (al.17)

8. Cliënten willen inzicht in de onderzoeken/rapportage waaruit blijkt wat het overstromingsrisico is per dijkvak/module, omdat per module versterkingsmaatregelen zijn gepland (al 24).

Deze concrete rapportage ter onderbouwing van de gestelde veiligheidstekorten (zie onder meer paragraaf 2.6.2., Ruimtelijke onderbouwing) op de dijkvakken, dus de noodzaak van ingrijpen, overeenkomstig de Regeling veiligheid primaire waterkeringen 2017 is niet ter inzage gelegd, met als gevolg dat de veiligheidsscore voor de normtrajecten 13-7, 13-8 en 13-9, niet ten grondslag ligt aan de ontwerp-besluitvorming en aldus niet kan worden getoetst aan de Waterwet, in het bijzonder de Regeling vpw. (al 29)

9. Cliënten willen inzicht in de gehanteerde toetsnorm voor de veiligheidsopgave door de Alliantie. In 2017 zegt de Minister in de Vaste Kamercommissie van de Tweede Kamer dat de hoogte van de waterstand geen probleem (meer) is. Maar de Alliantie stapelt alle faalfactoren op elkaar, die van 2006 en 2017, maar heeft het nooit over een hoge waterstand gedurende zes weken. Dat zou het probleem niet (meer) zijn. Men heeft het nu over golfhoogte en scheefstand, maar de experts zijn het daarover niet eens. De nieuwe normering en de gevolgen daarvan voor de dijk is absoluut onduidelijk.

(einde citaat)

20. Het Wob-verzoek leverde circa 8 verhuisdozen meest uitgedraaid cijfermateriaal zonder context op. De verkregen milieuinformatie was derhalve volstrekt onbruikbaar.
21. Het verzoek heeft niet geleid tot het overleggen van een WBI-rapportage of anderszins de presentatie van de onderbouwing van de gehanteerde veiligheidsopgave c.q. een onderbouwd toetsoordeel per dijkvak overeenkomstig de Regeling.
22. Ook de bezwaarprocedure tegen het Wob-besluit leverde niet alsnog de gevraagde milieu-informatie op. Gelet op de kosten van rechtsbescherming heeft de Stichting

Zuyderzeedijk besloten verder geen beroep in te stellen en de gang van zaken bij gelegenheid van het beroep tegen het Projectplan aan uw Afdeling voor te leggen.

A.4 Innovatieve alternatieve oplossingen

Appellanten

Stichting Zuyderzeedijk
IJsselmeervereniging

Appellant 3	(module 2)
Appellant 4	(module 3)
Appellant 8	(module 6)
Appellant 6	(module 6)
Appellant 11	(module 6)
Appellant 7	(module 6)
Appellant 16	(module 6)
Appellant 14	(module 7)
Appellant 15	(module 7)
Appellant 19	(module 9)
Appellant 21	(module 14)
Appellant 22	(module 14)
Appellant 23	(module 14)
Appellant 24	(module 14)
Appellant 25	(module 14)
Appellant 26	(module 14)
Appellant 27	(module 14)

A.4.1 Innovaties

1. Voor innovatieve technische oplossingen is ingevolge de geldende subsidieregeling een 100% subsidiedekking beschikbaar. In Bijlage 1, onderdeel 6.10, pagina 20, Regeling is een regeling opgenomen inzake de toepassing van innovaties. Ingevolge artikel 6.10 is een regeling beschikbaar voor het beoordelen van innovatieve oplossingen met behulp van het toetsspoor Technische Innovatie, Bijlage III, Regeling. Voor technische innovaties geldt onder meer dat ze nog geen ‘bewezen’ technische oplossing vormen en dus moeilijk getoetst kunnen worden met bestaande beoordelingsmethodiek op de technische inzetbaarheid in zich aandienende situaties.
2. De keuze voor een oplossing wordt - beleidsvrij aan de zijde van de keringbeheerder - bepaald door de inzetbaarheid van de technische oplossing en de subsidievoorwaarden in de subsidiebeschikking op grond van de rijkssubsidieregeling ex artikel 7.23, Waterwet. In de gesubsidieerde bekostiging van 90% is een efficiëntiebijdrage van 10% opgenomen ten laste van de beheerder.
3. Voor zover appellanten voorstellen opvoerden inzake innovatieve oplossingen, werd daarop door HHNK gereageerd door te stellen dat het zou gaan om ‘te dure’ oplossingen of oplossingen die ‘onbewezen’ zouden zijn.

Ter illustratie met een praktijkvoorbeeld wordt verwezen naar de aanpak van een gesteld veiligheidstekort door een 'asverschuiving', waarbij de bestaande dijk wordt afgegraven en een nieuw stuk dijk wordt opgebouwd naast de oude dijk. Deze techniek is - voor zover bekend - nog nooit ergens toegepast en wordt beschouwd als een innovatieve techniek die nog niet 'bewezen' is. Deze 'bewezen-verklaring' loopt via een procedure bij het Expertise Netwerk Waterveiligheid (ENW) en zal in januari 2019 naar verwachting 'bewezen' worden verklaard. Een asverschuiving komt uit de planvorming van de Alliantie en kan worden uitgevoerd door de Alliantiepartijen.

De aanpak van een gesteld veiligheidstekort met een JLD-stabilisatoren wordt door appellanten beschouwd en onderbouwd als een kosten-effectief alternatief, waarbij de ingreep in de bestaande dijk minimaal is. HHNK/Alliantie stellen dat 'JLD-stabilisatoren' een 'onbewezen' techniek is. Maar de 'bewezen-verklaring' doorloopt op dit moment eveneens de procedure bij het ENW en zal ook in januari 2019 naar verwachting 'bewezen' worden verklaard. De toepassing van JLD-stabilisatoren op de Markermeerdijken vergt de beschikbaarheid van technische informatie over grondsamenstelling en doorrekeningen door HHNK. HHNK weigert samenwerking. De toepassing van JLD-stabilisatoren is als veelbelovend alternatief aangedragen door appellanten, maar is niet uitvoerbaar door de private partijen binnen de Alliantie.

4. Alternatieve innovatieve oplossingen om de impact van de ingreep op de omgeving te verkleinen betreffen dus primair de technische haalbaarheid en secundair de kosten. Bovendien kan een uit de inspraak verkregen alternatieve oplossing kostenbesparingen en draagvlakvergroting brengen.
5. Niet is gebleken dat HHNK gebruik heeft gemaakt van het toetskader en aanpak zoals opgenomen in Bijlage III, onderdeel 27, *Regeling en de Handreiking Innovaties Waterkeringen*, groene versie (Knoeff, et al., 2013), om objectief te onderzoeken in hoeverre de voorgestelde alternatieve innovatieve oplossingen, bijvoorbeeld de door appellanten aangedragen innovatieve oplossing in de vorm van het JLD-vernagelingssysteem, haalbaar zijn. Voor het JLD-vernagelingssysteem geldt overigens dat deze oplossing reeds succesvol is toegepast in de Watergraafsmeer te Amsterdam.

A.4.2 Verzwaarde onderzoek- en motiveringsplicht bij afwijzing innovatievoorstellen

6. Opgemerkt zij in dit verband dat derdebelanghebbenden niet beschikken over budgetten en voldoende toegang tot technische kennis om voor te stellen (kansrijke, alternatieve, innovatieve) oplossingen zelf te onderbouwen als een technisch en financieel haalbaar en uitvoerbaar voorstel.
7. Derden belanghebbenden zijn dus voor het doelmatig functioneren van inspraak en rechtsbescherming volledig afhankelijk van de keringbeheerder. Serieus te achten voorstellen vragen daarom om een voor leken toetsbare, verzwaarde motiveringsplicht omtrent de uitgevoerde afwegingen, gelet op de voorgeschreven aanpak in de Regeling.
8. Bijvoorbeeld ten aanzien van de mogelijke toepasselijkheid van JLD-vernagelingen werd door de Alliantie geen enkele concrete technische en financiële onderbouwing gegeven van het interne besluit om deze oplossing geen kans te geven.

A.5 De meekoppelingen

Appellanten

Stichting Zuyderzeedijk
IJsselmeervereniging

Appellant 3 (module 2)
Appellant 20 (module 10)

1. Meekoppelingen zijn ingrepen die geen betrekking hebben op het oplossen van een gestelde veiligheidsopgave, maar meeliften in de projectbesluitvorming voor de dijkversterking.
2. Meekoppelen is een nieuwe aanpak die in de wetshistorie bij de herziening van de Waterwet is aangemerkt als een positieve ontwikkeling. Het is bedoeld om in dezelfde ‘werkgang’ ook andere ingrepen mee te nemen, dan nodig is binnen de context van de Waterwet voor het oplossen van een veiligheidsopgave.
3. Appellanten zijn van oordeel dat de in dit projectplan opgenomen meekoppelingen geen onderdeel mogen en kunnen zijn van de projectbesluitvorming zoals door GS goedgekeurd en besloten.
4. In het onderhavige projectplan zijn de volgende gebreken geconstateerd:
 - Een heldere afgrenzing tussen dijkversterking en meekoppeling ontbreekt. Niet duidelijk is welke ingrepen precies onderdeel zijn van de dijkversterking en welke ingrepen betrekking hebben op een meekoppeling;
 - Niet is gemotiveerd in hoeverre een meekoppeling dient ter uitvoering van een provinciaal belang;
 - Niet is gemotiveerd in hoeverre een specifieke meekoppeling financieel uitvoerbaar is te achten.
5. Bovendien is niet inzichtelijk in hoeverre een meekoppeling gevolgen heeft voor de ingreep die nodig is voor de dijkversterking.

Ter illustratie. In de meekoppeling zit de aanleg van fietspaden over het dijktraject. Als de aanleg van een fietspad met een bepaalde breedte zal moeten leiden tot een bredere kruin en dus footprint, dan wordt de omvang van de ingreep in de bestaande dijk bepaald door de meekoppeling en niet door de gestelde veiligheidsopgave. Dit is in strijd te achten met de veiligheidsopgave en rijkssubsidiëring bij – en krachtens de Waterwet, als grondslag voor het projectplan.

6. De zogenoemde ‘meekoppelingen’ zijn in de context van de aan de orde zijnde gecoördineerde besluitvorming in strijd met artikel 2.4, lid 2, Wabo juncto artikel 3.1, aanhef en onder b., Bor. GS waren niet bevoegd om te besluiten over de

meekoppelingen, omdat niet voldoende is gemotiveerd in hoeverre de meekoppelingen strekken ter uitvoering van het vigerende provinciaal beleid.

7. De betrokken gemeenteraden zijn in dit geval exclusief bevoegd om te besluiten om af te wijken van het vigerende bestemmingsplan voor het realiseren van de aanleg en inrichting van een lokaal stadsstrand, extra parkeervoorzieningen rond het Hoornse Hop en de aanleg van een lokaal (brom)fietspad en wandelpad langs het Hoornse Hop. De ingrepen strekken ter uitvoering van een lokale, binnenstedelijke gebiedsontwikkeling met behulp van het Programma Waterfront (2013).
8. In artikel 2.4, lid 2, Wabo, wordt een algemene grondslag geboden voor vergunningverlening door Gedeputeerde Staten (GS). In dat artikel is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur categorieën projecten kunnen worden aangewezen die van provinciaal belang zijn. GS zijn dan bevoegd om op de vergunningaanvraag voor zo'n project te beslissen. In artikel 3.1 aanhef en onder b., Besluit omgevingsrecht (Bor) is bepaald wanneer dat het geval is bij omgevingsvergunningen voor planologisch strijdig gebruik.

Het artikel luidt, voor zover relevant, als volgt:

"Gedeputeerde staten [...] zijn bevoegd te beslissen op een aanvraag indien het project bestaat uit activiteiten als bedoeld in [...] artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet en waarbij ten behoeve van de verwezenlijking van een project van provinciaal ruimtelijk belang, met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de wet, van het bestemmingsplan [...] wordt afgeweken."

27

9. De navolgende tekst is ontleend aan de bijdrage van Daan Korsse, 'De voorwaarde provinciaal (ruimtelijk) belang bij de omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik', In: *Goed verdedigbaar. Vernieuwing van bestuursrecht en omgevingsrecht*, T. de Gier & G. Jurgens (red.) Deventer: Kluwer 2011, paragraaf II.13. Vanwege de uitstekende informatiewaarde en toepasselijkheid op de onderhavige casus, is er voor gekozen om citaten op te nemen uit de bijdrage van Korsse, ter onderbouwing van deze beroepsgrond.
10. Voor de volledige tekst, inclusief voetnoten naar onder meer de wetsgeschiedenis, wordt verwezen naar de oorspronkelijke publicatie. Slechts de essentie is vooralsnog weergegeven ter onderbouwing van de beroepsgrond.

(citaten Korsse)

(...)

Omdat artikel 3.1 Bor de bevoegdheid om een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik te verlenen van rechtswege exclusief toekent aan GS als sprake is van een project van provinciaal ruimtelijk belang, is de vraag wat die voorwaarde eigenlijk inhoudt zeer relevant.

(...)

De betekenis van de voorwaarde provinciaal belang is in de Wabo en het Bor niet verder uitgewerkt. Evenmin biedt de wetsgeschiedenis veel aanknopingspunten voor een meer concrete invulling van het criterium. In de memorie van toelichting wordt slechts gesteld dat aan de hand van de effecten van het beoogde project

op de fysieke leefomgeving moet worden bepaald of van een provinciaal belang sprake is, waarbij onder meer de aard en de omvang van het project van belang kunnen zijn.

(...)

Van een provinciaal belang is pas sprake als het project vanwege de complexiteit of de mogelijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving niet goed beoordeeld kan worden op het gemeentelijk niveau. (*Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 99.)

(...)

Zo komen wij terecht bij het provinciaal ruimtelijk beleid. Dat beleid bestaat uit de ruimtelijke ontwikkeling van het provinciale grondgebied die het provinciebestuur voor ogen heeft. Op basis van het ruimtelijk beleid kan het provinciebestuur ook een standpunt innemen over de manier waarop moet worden omgesprongen met specifieke ruimtelijke ontwikkelingen. Het provinciebestuur kan vaststellen of een concrete ontwikkeling in de algehele gebiedsontwikkeling past die op het provinciaal niveau wordt voorgestaan en zo ja, of die ontwikkeling op enige wijze moet worden beperkt.

(...)

Om het beleid te kunnen verwezenlijken is het noodzakelijk dat het wordt vertaald in burgers bindende ruimtelijke normstelling. In die normstelling wordt immers bepaald welke ruimtelijke ontwikkelingen wel en niet zijn toegestaan en welke grenzen aan die ontwikkelingen worden gesteld. Uit het beleid kan dus de door het provinciebestuur gewenste ruimtelijke normstelling worden afgeleid.

28

(...)

Kortom, een provinciaal belang ontstaat als de ontwikkeling van de burgers bindende ruimtelijke normstelling zonder provinciaal ingrijpen afwijkt of mogelijkerwijs af gaat wijken van de normstelling die het provinciebestuur op basis van het gevoerde provinciaal ruimtelijk beleid voor ogen heeft. Gedurende de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel is dan ook regelmatig benadrukt dat het provinciebestuur de toegekende bevoegdheden slechts kan hanteren (en dus dat pas sprake is van een provinciaal belang) als dat noodzakelijk is voor de verwezenlijking van het provinciaal ruimtelijk beleid. (Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2002/03, 28 916, nr. 3, p.105 en *Kamerstukken I* 2005/06, 28 916, nr. C, p. 16-17.)

(...)

Met de uitleg van 'provinciaal belang' in de vorige paragraaf is nog niet vast komen te staan wat de betekenis is van de voorwaarde 'project van provinciaal (ruimtelijk) belang', waaronder GS van rechtswege exclusief bevoegd zijn om op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik te beslissen. Die voorwaarde kan namelijk op een ruime, maar ook op een meer beperkte manier worden geïnterpreteerd.

Een ruime interpretatie houdt in dat de vergunningaanvraag betrekking moet hebben op een project dat raakt aan een provinciaal belang. Aan de voorwaarde is dan voldaan als het project in kwestie van invloed is op de verwezenlijking van het provinciaal ruimtelijk beleid, waardoor er een provinciale verantwoordelijkheid voor dat project bestaat.

(...)

Een meer beperkte interpretatie is dat enkel aan de voorwaarde wordt voldaan als het project in kwestie als zodanig in het provinciaal belang is. Dat wil zeggen dat het project onderdeel uitmaakt van de gebiedsontwikkeling die op het provinciaal niveau wordt voorgestaan. Het provinciaal beleid is gericht op de verwezenlijking van het project. Er bestaat dan een verantwoordelijkheid voor het provinciebestuur dat het project daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Deze tweede interpretatie is beperkter dan de eerste omdat niet aan de voorwaarde is voldaan als het project in strijd is met het provinciaal beleid. In het laatste geval is weliswaar sprake van een provinciaal belang, maar niet van een project van provinciaal belang. De omgevingsvergunning moet dan worden verleend door B & W. Het provinciebestuur zal het provinciaal belang bij de vergunningverlening op een andere wijze moeten behartigen.

Uit de tekst van artikel 3.1 van het Bor blijkt niet of een beperkte of een ruime uitleg aan de voorwaarde project van provinciaal ruimtelijk belang moet worden gegeven.

(...)

De voorwaarde project van provinciaal ruimtelijk belang is een uitwerking van de voorwaarde provinciaal belang. Een project is enkel van provinciaal belang als het provinciaal ruimtelijk beleid is gericht op de verwezenlijking van dat project. Deze specifieke uitleg van de voorwaarde is noodzakelijk vanwege de exclusieve bevoegdheidstoedeling.

(einde citaten Korsse)

11. Uit de motivering van de gecoördineerde besluitvorming blijkt niet in hoeverre de in de planvorming meegenomen meekoppelingen onderdeel zijn van de uitvoering van concreet provinciaal beleid.
12. Uit de Verklaring van geen bedenkingen (Vvgb) die werd afgegeven door Provinciale Staten blijkt niet dat deze verklaring werd afgegeven ten behoeve van de uitvoering van meekoppelingen, die geen betrekking hebben op de dijkversterkingsopgave. Het provinciaal belang van de realisering van de meekoppelingen binnen de projectaanpak is niet herleidbaar uit de verleende vvgb.
13. In Module 2 is de aanleg van een (brom)fietspad en wandelpad, nieuwe parkeercapaciteit, infrastructuur en de aanleg van een stadsstrand als meekoppeling opgenomen binnen het dijkversterkingsproject.

14. In Module 10 is – voor zover duidelijk - een nieuwe verkeersontsluiting als meekoppeling opgenomen met ingrijpende gevolgen voor de lokale verkeerscirculatie rond het waterfront, De Dijk en het Noordeinde. De lokale verkeerscirculatie is bij uitstek een lokaal bestuurlijke opgave voor het gemeentebestuur.

A.6 Doorwerking 'Bewezen Sterkte'

Appellanten

Stichting Zuyderzeedijk
IJsselmeervereniging

Appellant 4	(module 3)
Appellant 8	(module 6)
Appellant 6	(module 6)
Appellant 11	(module 6)
Appellant 16	(module 6)

A.6.1 Inleiding

1. In onderdeel 3.4, Projectplan en de bijbehorende bijlagen, is gemotiveerd op welke wijze de bewezen sterkte van de Markermeerdijken is betrokken bij de veiligheidsopgave. Met de inbouw van deze praktijkkennis kan de probalistische rekenmodellering worden verrijkt en gekalibreerd om te komen tot meer betrouwbare waarschijnlijkheidsinschattingen van het waterkerend vermogen van dijken.
2. Dit onderdeel heeft een relatie met de beroepsgronden inzake de vaststelling van de veiligheidsopgave.
3. Het gebruik van deze historische gegevens kan serieus bijdragen aan het verlichten van de veiligheidsopgave en dus minder ingrijpende ingrepen in de bestaande situatie. De waarde van dit gedachtengoed werd eind 2015 door alle betrokken (overheids-)partijen onderkend, met als gevolg dat de Minister van I en M aan Rijkswaterstaat de opdracht gaf om een methode te ontwikkelen voor het beoordelen van dijken met behulp van Bewezen Sterkte.
4. In Bijlagenboek 9.11 – Verantwoordingsrapportage Bewezen Sterkte is in de hoofdstukken 2 en 3 een weergave gegeven van de ontwikkelingen omtrent dit onderwerp. In onderdeel 4 is weergegeven op welke wijze invulling is gegeven aan het onderwerp Bewezen Sterkte in de context van het project Markermeerdijken.
5. In Juli 2017 werd de Handreiking Faalkansanalyse Macrostabieliteit opgeleverd als “groene versie” van de handreiking. Kort gezegd is inmiddels voldoende ‘zeker’ te noemen dat van dit gedachtengoed inmiddels de meerwaarde is gebleken in een Landelijk onderzoek Bewezen Sterkte en dat Bewezen Sterkte een plaats zal krijgen in het definitieve rekeninstrumentarium.

6. Beoogd werd om verkregen kennis uit het Landelijk onderzoek Bewezen Sterkte zo mogelijk direct toe te passen binnen het project Markermeerdijken, onder begeleiding van Rijkswaterstaat en Deltares.
7. Uit paragraaf 3.4, Projectplan met bijlagen, blijkt ook dat HHNK als keringbeheerder Bewezen Sterkte mede ten grondslag heeft gelegd aan de aanpak in het Projectplan. Dat lijkt op het eerste gezicht een gevolgde constructieve aanpak om proportioneel aan de slag te gaan met het uit te voeren onderhoud aan de dijk. Maar dat heeft niet geleid tot minder zware ingrepen. Het is voor appellanten onbegrijpelijk dat sinds een grondig, breed gedragen onderzoek in 2000, bestaande kennis bij Rijkswaterstaat en HHNK aanwezig was om potentieel grootschalig toepassing te geven aan het gedachtengoed Bewezen Sterkte voor de Markermeerdijken. Ter toelichting geldt het volgende.

A.6.2 Dijken in 2006 afgekeurd op - met name - de binnenwaartse stabiliteit

8. Voor zover bekend is in 2006 circa 90% van de Markermeerdijken, met behulp van de toen gebruikte rekenmodellering, afgekeurd op een gebrek aan binnenwaartse stabiliteit. Het gedachtengoed Bewezen Sterkte betreft de binnenwaartse stabiliteit, die niet probabilistisch behoeft te worden beoordeeld, als de dijk in de praktijk een hoogwaterstand zonder schade heeft gekeerd.



32

Figuur: Water keren met een dijk die niet binnenwaarts afschuift. (Binnenwaartse stabiliteit)



Figuur: Golfoverslag en erosie voorkomen door golfoploop te breken met buitenwaartse dijkbekleding en vooroeverbesteding, in combinatie met voldoende kruinhoogte. (Buitenwaartse stabiliteit)

9. Appellanten hebben niet de beschikking over de toetsingsrapportage gekregen waarin per dijkvak is gemotiveerd op welke herleidbare wijze het gestelde gebrek aan binnenwaartse stabiliteit en overige faalrisico's in 2006 zijn vastgesteld. Dit onderzoek is vermoedelijk door HHNK als een directe grondslag voor het projectplan gehanteerd, maar is niet ter inzage gelegd.
10. Voor het overige lijkt sprake te zijn van achterstallig onderhoud aan de kruinhoogte en de buitenwaartse dijkbekleding op sommige delen van de dijken.

11. Dit is een onderhoudsopgave die niet de beschreven over-gedimensioneerde aanpak rechtvaardigt, waarvoor geen asverschuivingen noodzakelijk zijn en waarbij resterende faalkansen kunnen worden opgelost met een - kosteneffectieve – vooroeverbestorting en onderhoudswerk met een beperktere ingreep.

A.6.3 Risiconorm en gekozen maatgevende waterstand

12. Voor het hele dijktraject geldt zoals eerder aangehaald een nieuwe risiconorm van 1:3000 (signaleringswaarde). In de ontwerpsystematiek is deze norm vertaald naar het maatgevend hoogwaterpeil in 2071. Daaruit kwam als ontwerputgangspunt voort dat dijken met deze signaleringswaarde, een waterpeil van 0.70 meter +N.A.P. moeten kunnen keren. Bij dit waterpeil is in de ontwerpsystematiek een onzekerheidsfactor van 0,40 meter opgeteld, zodat het kunnen keren van een maximaal hoogwaterpeil van 1,10 meter +N.A.P. in 2071 is gehanteerd als norm voor het ontwerp van de geplande dijkversterking.
13. Deze norm is geen wettelijke vastgestelde norm, maar is een norm die door de Alliantie zelf is gesteld en is gehanteerd in de ontwerpsystematiek, met een doorrekening naar een (arbitrair vastgesteld) toetsjaar 2071, dat wil zeggen met een horizon van 50 jaar na de geplande oplevering in 2021. Door de Alliantie is niet gemotiveerd waarom is gekozen voor deze ontwerphorizon van 50 jaar.
14. De klimaatontwikkelingen na 2050 zijn zeer onzeker. Het recente Deltarapport laat zien dat een versnelling van de zeespiegelstijging na 2050 mogelijk of waarschijnlijk is. Dat heeft grote gevolgen voor het peilbeheer op het IJsselmeer en daarmee op het Markermeer. Aan het vaststellen van de maatgevende omstandigheden voor de dijkverzwaring na 2050 zijn dus grote onzekerheden verbonden.
15. Het Deltaprogramma kiest daarom al jaren voor een stapsgewijze aanpak met daaraan verbonden het 'adaptatieprincipe'. Voor niet alle dijkversterkingsopgaven is een stapsgewijze aanpak mogelijk. Voor de Markermeerdijken is dat wel het geval.
16. De Alliantie moet dus, met instemming van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, aannemelijk maken waarom met betrekking tot de Markermeerdijken wordt afgeweken van de beleidsuitgangspunten van het Deltaprogramma.
17. Recent is besloten het zomerpeil op het IJsselmeer en het Markermeer in onderlinge samenhang te laten fluctueren tussen N.A.P. – 0,1m en - 0,3 m. Het vaste winterpeil wordt niet aangepast. Tot 2050 is voor de peilbeheersing geen gemaal in de Houtribdijk nodig. Na 2050 is het onzeker wat het peilregime op het IJsselmeer zal worden. Het is mogelijk en eerder waarschijnlijk dat dit peil kort of langdurig hoger zal staan dan dat op het Markermeer. Ook een permanent hoger peil is denkbaar. Er is dan een gemaal in de Houtribdijk nodig.
18. Dat resulteert in andere maatgevende condities voor de dijkversterking met zichtjaar 2071. Ook om deze reden is het verstandig vast te houden aan de beleidsuitgangspunten van het Deltaprogramma: stapsgewijs en adaptief.

19. Gezien de onzekerheden na 2050, is er sprake van onverstandig beleid om de dijkversterking te baseren op de situatie in 2071. Een versterking met 2045 – 2050 als tijdhorizon verdient de voorkeur. In combinatie met bewezen sterkte, gebaseerd op de hoge waterstanden van voor de aanleg van de Afsluitdijk, resulteert dat in een aanmerkelijk minder ingrijpende versterking met het grotendeels handhaven van het historisch karakter van de dijk en met geringe ecologische gevolgen.
20. Niet is gemotiveerd in het Projectplan waarom is afgeweken van de horizon in het Deltaprogramma. Het hanteren van het toetsjaar 2071 zorgt voor een duidelijk robuustere aanpak en dus zwaardere ingreep dan nodig zou zijn wanneer een maximale horizon tot 2050 als basisuitgangspunt voor een dijkverzwaring zou worden gesteld, in lijn met het nationale waterbeleid.
21. De, gelet op het vigerende Deltaprogramma, te robuuste aanpak zal worden gefinancierd uit rijksmiddelen via de aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma verbonden subsidiëring. Het is voornamelijk niet herleidbaar op welke wijze dit Projectplan is getoetst aan de rijkssubsidie-regels op soberheid, robuustheid en doelmatigheid.
22. De aanpak zoals nu is goedgekeurd door GS lijkt aantrekkelijk uit financieel oogpunt voor de betrokken private partijen en voor het HHNK als keringbeheerder, door - zodoende - zo lang mogelijk de onderhoudsverplichtingen van het waterschap in de komende jaren af te wentelen op een (te) robuust dijkversterkingsontwerp. Bovendien is het verdienmodel relevant voor de aanpak, in de context van de aanbesteding en de Alliantie-overeenkomst. Maar niet duidelijk is in hoeverre financiële overwegingen de doorslag hebben gegeven voor de gekozen aanpak.

A.6.4 De (bewezen) binnenwaartse stabiliteit van de Markermeerdijken

23. Bij de beoordeling van de Markermeerdijken op basis van het gedachtengoed Bewezen Sterkte is voor de vraag welke dijkvakken bewezen een hoge waterstand hebben doorstaan, in de projectvoorbereiding teruggeslagen op het jaar 1998 als maatgevend jaar. In Hoofdstuk 2, Verantwoordingsrapportage is opgenomen dat in dat jaar op de dijken 1,5 week lang een waterpeil boven 0,10 meter + N.A.P. stond. Vervolgens is deze historische hoge waterstand afgezet tegen het door de Alliantie gestelde maatgevende waterpeil van 0,70 meter +N.A.P. en voorzien van de conclusie dat het historisch hoge waterpeil, geen bewezen sterkte vormt voor het gestelde maatgevende waterpeil van 0,70 meter +N.A.P.
24. Het is onbegrijpelijk te noemen dat HHNK geen gebruik maakte van het onderzoek Rijkswaterstaat, 'Bewezen Sterkte Markermeerdijken, *Geotechnische stabiliteit en kostenschatting voor stabiliteitsverbetering van voormalige Zuiderzeedijken*', december 2000.
25. HHNK was betrokken bij de totstandkoming van dit rapport als lid van de stuurgroep. Uit dit rapport blijkt ten eerste dat het gedachtengoed omtrent het betrekken van de bewezen sterkte bij het bepalen van de veiligheidsopgave in 2015 niet nieuw was bij

Rijkswaterstaat en HHNK en eerder met een zware bestuurlijke stuurgroepbegeleiding tot stand was gekomen.

26. Ten tweede werd in dit onderzoek expliciet veel verder historisch terug gekeken om betrouwbare bewezen kennis op te doen over de sterkte van de dijk in de periode voor de komst van de Afsluitdijk. Mede in de veronderstelling dat als gevolg van de komst van de Afsluitdijk en de Houtribdijk dergelijke waterstanden als in de periode vóór de afsluiting van de Zuiderzeedijk, zich niet meer voor zouden (kunnen) doen.

27. Volgens paragraaf 1.3 “Probleemstelling en doelstelling”:

(citaat)

“De voormalige Zuiderzeedijken langs het Markermeer hebben in het verleden hogere waterstanden weerstaan dan de huidige maatgevende waterstanden (MHW). Deze informatie kan gebruikt worden voor de beoordeling van de huidige veiligheid van de dijken. In het kort komt het erop neer dat wanneer de opgetreden situatie extremer is dan wat thans maatgevend is en wanneer de dijk niet in ongunstige zin gewijzigd is, de veiligheid van de dijk als ‘voldoende’ beoordeeld kan worden voor het aspect stabiliteit. De ‘bewezen sterkte’ van de dijk is nu de sterkte van de dijk ten tijde van de opgetreden extreme situatie.”

(einde citaat)

28. Volgens paragraaf 2.1 “Historische waterstanden”:

(citaat)

“In veel gevallen is na de afsluiting van de Zuiderzee (1932) weinig meer gedaan aan de voormalige en huidige IJsselmeer – en Markermeerdijken: de Zuiderzee was immers getemd. Dit houdt ook in dat waarschijnlijk in veel gevallen de dijk er momenteel nog net zo bij ligt als zeventig jaar geleden, behoudens enige zetting. In dat geval is de toetsing via de methode bewezen sterkte zeer interessant.

In deze paragraaf worden de historisch opgetreden waterstanden op de Zuiderzee beschreven. Hierbij gaat het om waterstanden na de dijkversterkingen van 1916 en voor de afsluiting in 1932. Globaal dus de periode 1920 - 1932”

(einde citaat)

29. Volgens tabel 2.1 “Maximale historische waterstanden langs Zuiderzeedijken in Markermeer tussen 1920 en 1932”

(citaat)

Storm 6/7 nov 1921	- tussen 1,96 meter en 2,27 meter +N.A.P.
Storm 25/26 nov 1925	- tussen 1,49 meter en 1,86 meter +N.A.P.
Storm 26 nov 1928	- tussen 2,04 meter en 2,06 meter +N.A.P.

(einde citaat)

30. Het onderzoeksrapport gaat hierbij als [bijlage 6](#).

31. Appellanten merken naar aanleiding van het voorgaande nog op dat de beperkt optredende zettingen juist zorgen voor een vergroting van de binnenwaartse stabiliteit. Door de jaren heen wordt het dijklichaam inerte en ‘bouwt’ een hogere hydraulische weerstand op tegen afschuiven als gevolg van de druk van het water. De dijken waren al

in de periode 1920 – 1932 bestand tegen waterstanden boven 2 meter +N.A.P. Deze bewezen sterkte is - kennelijk bewust - niet meegenomen in de veiligheidsbeoordeling en levert vraagtekens op ten aanzien van de onderbouwing van de door HHNK gestelde veiligheidsopgave op basis van (semi-)probalistische rekenmodellen waarbij uitsluitend met aannames wordt gewerkt en een berekende waarschijnlijkheidsprognose.

32. Door fysieke slijtage van de kruin en de dijkbekleding, zetting, klink en bodemdaling kan door de jaren heen onderhoud aan de dijk aan de orde zijn. Deze aspecten betreffen het risico van golfoverslag en in dat verband het - door de inwerking van overslaande golven aan de binnenzijde - afschuiven van dijkdelen. Dit onderhoud vergt een veel geringere ingreep, dan nu in het goedgekeurde Projectplan is gepresenteerd.

A.6.5 Conclusie

33. De aanpak in het Projectplan lijkt te zijn gebaseerd op de oorspronkelijke afkeuring van de dijk in 2006 vanwege met name de 'binnenwaartse stabiliteit'. Vervolgens is vanaf 2015 landelijk de aanpak met betrekking tot 'Bewezen Sterkte' positief ontvangen en in gebruik genomen als een belangrijk instrument om onnodige ingrepen te voorkomen.
34. Op aangeven van Rijkswaterstaat en specialisten van Deltares, beperkt HHNK toepassing van "Bewezen Sterkte" tot de situatie na gereedkomen van de Houtribdijk. De hoogst opgetreden waterstand op het Markermeer is N.A.P.+ 0,20 meter. Daarmee wordt dan niet aangetoond dat de dijk bestand is tegen de voor het ontwerp maatgevende waterstand van N.A.P. + 1,10 meter.
35. Het beperken tot de situatie na het gereedkomen van de Houtribdijk is ongefundeerd. De veel hogere waterstanden van voor de aanleg van de Afsluitdijk dienen in de beschouwingen te worden betrokken. Daarmee kan worden aangetoond dat voor het overgrote deel van de dijken de binnenwaartse stabiliteit als voldoende kan worden gekwalificeerd. De door Rijkswaterstaat gehanteerde theoretische argumenten om de hoge waterstanden opgetreden voor de aanleg van de Afsluitdijk niet als uitgangspunt te nemen, zijn achterhaald en onjuist.
36. Het Projectplan wijzigde niet als gevolg van de toepassing van de bewezen sterkte van de dijken. De eerder al verkregen kennis op basis van het grondige onderzoek van Rijkswaterstaat in 2000, gebaseerd op een 'worst-case scenario' in de vorm van het terugkijken naar hoogste waterstanden op een moment dat er nog geen sprake was van een Afsluitdijk en Houtribdijk, is niet bij de afwegingen betrokken.
37. Tot slot lijkt uit het Projectplan te blijken dat de maatgevende hoogwaterstand, voor zover gerelateerd aan de veiligheidseis voor binnenwaartse stabiliteit, niet meer primair relevant is voor de veiligheidsopgave, omdat er feitelijk geen sprake meer is van een hoogwaterveiligheidsrisico door het gekoppelde peilbeheer met het IJsselmeer tot 2050.
38. Er resteert dan voor het voldoen aan de veiligheidsopgave (slechts) het uitvoeren van periodiek onderhoud aan de bestaande dijken.

39. In zoverre is het Projectplan niet met de vereiste zorgvuldigheid goedgekeurd en vergund.

A.7 Plan-MER / Project-MER

Appellanten

Alle appellanten als vermeld in [bijlage 1](#).

A.7.1 Plan-mer-plicht

1. Ten onrechte is voor het projectplan en de daarmee samenhangende besluiten geen afdoende plan-mer-procedure doorgelopen. In de Nota van Beantwoording zienswijzen is in reactie 142-18 daarover opgenomen dat een projectplan in kolom 4 in het Besluit mer is opgenomen en daaruit geen plan-mer-plicht voortvloeit. Dat het projectplan Waterwet in kolom 4 voorkomt klopt. Desalniettemin is het besluit om uitsluitend een project-MER op te stellen en de redenering die verweerder daaraan ten grondslag legt in de Nota van Beantwoording zienswijzen, onvolledig gemotiveerd en onjuist.

A.7.1.1 SMB-richtlijn

2. Volgens Richtlijn 2001/42/EG betreffende de beoordeling van gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (hierna: SMB-richtlijn) is de milieueffectbeoordeling een belangrijk instrument voor de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en goedkeuring van bepaalde plannen en programma's die in de lidstaten aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, omdat zij garandeert dat reeds tijdens de voorbereiding en vóór de vaststelling van die plannen en programma's met de effecten van de uitvoering daarvan rekening wordt gehouden (overweging 4 van de Preamble van de SMB-richtlijn).
3. Plannen en programma's zijn in artikel 2 van de SMB-richtlijn gedefinieerd als plannen en programma's, met inbegrip van die welke door de Gemeenschap worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan, die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld of die door een instantie worden opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld en die door wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven.
4. In ieder geval moet op grond van artikel 3 van de SMB-richtlijn een milieubeoordeling worden gemaakt van alle plannen en programma's die voorbereid worden met betrekking tot waterbeheer en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlage I en II bij de Richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten.
5. Ook moet een milieubeoordeling worden gemaakt van plannen en programma's waarvoor, gelet op het mogelijk effect op gebieden, een beoordeling vereist is uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van Richtlijn 92/43/EEG. Volgens artikel 3 van de richtlijn moeten de plannen en programma's wanneer zij bepalend zijn voor het gebruik van kleine gebieden op lokaal niveau of kleine wijzigingen inhouden van bedoelde plannen en

programma's, slechts worden beoordeeld indien de lidstaten vaststellen dat zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Ook moeten cumulatieve effecten worden onderzocht volgens artikel 3 lid 5 SMB-richtlijn.

6. Wanneer krachtens artikel 3, lid 1 SMB-richtlijn een milieubeoordeling is vereist, wordt een milieuraapport opgesteld waarin de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van de uitvoering van het plan of programma alsmede van redelijke alternatieven, die rekening houden met het doel en geografische werkingssfeer van het plan of programma, worden bepaald, beschreven en beoordeeld (art. 5 SMB-richtlijn).
7. Met het opgestelde milieueffectrapport dat moet worden opgesteld wanneer een milieubeoordeling vereist is, wordt bij de voorbereiding en vóór de vaststelling of de onderwerping aan de wetgevingsprocedure van het plan of programma rekening gehouden (art. 8 SMB-richtlijn).
8. Het milieueffectrapport dient de elementen die in Bijlage 1 bij de SMB-richtlijn zijn opgenomen te bevatten. Voor deze procedure is van belang dat daarin zijn genoemd alle bestaande milieuproblemen die relevant zijn voor het plan of programma, met inbegrip van met name milieuproblemen in gebieden die vanuit milieuoogpunt van bijzonder belang zijn, zoals Natura 2000-gebieden.

A.7.1.2 Implementatie in de Nederlandse wet

9. In het Besluit-mer heeft de wetgever in categorie C3 de activiteit aanleg, wijziging of uitbreiding van een binnenvaarweg aangewezen en in D3.2 de activiteit, aanleg, wijziging of uitbreiding van (o.a.) primaire waterkeringen. Voor deze activiteiten heeft verweerder een project-MER opgesteld omdat op grond van art. 1 van Onderdeel A van de Bijlage bij het Besluit mer een omgevingsvergunning die is verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo is uitgezonderd van het begrip plan. Dit is sinds de implementatie van de SMB-richtlijn als zodanig in het Besluit mer opgenomen, toen het afwijken van het bestemmingsplan nog een projectbesluit werd genoemd.
10. De vaststelling van een bestemmingsplan of een inpassingsplan zijn door de (Nederlandse) wetgever wel als een plan als bedoeld in de SMB-richtlijn aangewezen. De wetgever heeft ten onrechte dit onderscheid tussen bestemmingsplannen en inpassingsplannen enerzijds en projectbesluiten of omgevingsvergunningen met een afwijking van het bestemmingsplan anderzijds gemaakt. De rechtsgevolgen van een bestemmingsplanwijziging of inpassingsplanwijziging en de planologische toestemming op grond van een omgevingsvergunning met toepassing van art. 2.12, eerste lid, onder a, onder 3° Wabo zijn namelijk identiek. Hierover schreef ook reeds M.A.A. Soppe in een annotatie bij ECLI:NL:RBNHO:2013:7078 in *M en R* 2014/28.
11. Gelet op dezelfde rechtsgevolgen van een bestemmingsplan/inpassingsplan en een omgevingsvergunning met planologische afwijking onder 3°, is het uitzonderen van een omgevingsvergunning met planologische afwijking onder 3° voor de plan-mer-plicht in art. 1 van Onderdeel A van de Bijlage bij het Besluit mer door de wetgever in strijd met

de SMB-richtlijn. Daaruit volgt de conclusie dat art. 3 SMB-richtlijn niet goed is omgezet in het Nederlandse recht.

A.7.1.3 Uitleg van het begrip plan

12. Over de vraag of een plan-mer nodig is in een dergelijk geval met betrekking tot het begrip «plan», heeft het Europese Hof zich nog niet uitgelaten. Gelet op het doel van de SMB-richtlijn mag evenwel worden verwacht dat dit begrip ruim moet worden uitgelegd. Volgens de leidraad van de Europese Commissie gaat het bij «plannen» in de eerste plaats om bestemmingsplannen en andere instrumenten op het vlak van de ruimtelijke ordening, ook instrumenten die niet rechtstreeks ten uitvoer worden gelegd, maar de basis vormen voor meer gedetailleerde plannen of die dienen als kader voor het verlenen van vergunningen voor projecten. In de leidraad worden instrumenten op het vlak van de ruimtelijke ordening die wel rechtstreeks ten uitvoer worden gelegd, niet uitgezonderd.
13. Onder het planbegrip vallen volgens de leidraad ook sectorale plannen, zoals plannen voor vervoersnetwerken, plannen voor het beheer van afvalstoffen en plannen inzake waterbeheer. Plannen die het karakter hebben van een beleidsnota worden daarentegen niet beschouwd als een plan in de zin van artikel 6, derde lid. Plannen en projecten die onmiddellijk samenhangen met en nodig zijn voor het op instandhouding gerichte beheer van een Natura 2000-gebied vallen in het algemeen, gelet op de tekst van artikel 6, derde lid, eveneens buiten het bestek van die bepaling, ongeacht of zij op zichzelf staan dan wel deel uitmaken van andere plannen of projecten. De leidraad van de Europese Commissie volgende is er sprake van een plan-mer-plicht bij een omgevingsvergunning met buitenplanse afwijking van het bestemmingsplan.

40

A.7.1.4 Uitleg van het begrip plan op grond van de Habitatrichtlijn

14. Dit blijkt ook uit de samenhang met de plan-mer-plicht op grond van het opstellen van een passende beoordeling op grond van Richtlijn 92/43/EEG. Op grond van art. 3 lid 2 SMB-richtlijn dient een plan-mer te worden doorlopen wanneer een passende beoordeling voor een plan of programma nodig is op grond van art. 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn. De verplichting om een passende beoordeling op te stellen is geïmplementeerd in art. 2.7 lid 1 Wet natuurbescherming. De plan-mer-plicht voor deze plannen is geïmplementeerd in art. 7.2a Wm. Voor de uitleg van het begrip plan als bedoeld in de Habitatrichtlijn is door de Europese Commissie een notitie beschikbaar gesteld (Commission notice “Managing Natura 2000 sites The provisions of Article 6 of the ‘Habitats’ Directive 92/43/EEC”, C(2018) 7621 final). Daarin staat dat ruimtelijke plannen van evident belang zijn. Ook uit de Habitatrichtlijn volgt dus dat een ruimtelijk plan een bestemmingsplan of een zogeheten inpassingsplan bij provinciale belangen kan zijn, maar ook een omgevingsvergunning met vvgb waarmee tevens de planologische toestemming wordt geregeld.

A.7.1.5 Uitzondering voor plannen en programma's voor kleine gebieden op lokaal niveau

15. Voor zover verweerder zou betogen dat er bij het bij omgevingsvergunning wijzigen of vaststellen van een bestemmingsplan of inpassingsplan in het algemeen sprake is van een plan als bedoeld in art. 3 lid 3 van de SMB-richtlijn op grond waarvan plannen en

programma's die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en voor kleine wijzigingen van in lid 2 bedoelde plannen en programma's waarvoor alleen een milieubeoordeling verplicht is wanneer de lidstaten bepalen dat zij aanzienlijke milieueffecten hebben, is van belang dat de Nederlandse wet geen dergelijke afweging mogelijk maakt, maar alle omgevingsvergunningen waarmee het planologische kader wordt gewijzigd uitzondert van de plan-mer-plicht op grond van art. 1 van Onderdeel A van de Bijlage bij het Besluit mer. Dat leidt tot de conclusie dat art. 3, lid 3 van de SMB-richtlijn niet goed is toegepast indien die bepaling de grondslag is geweest voor de uitzondering van de plan-mer-plicht voor projectbesluiten in het oude recht en de omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan in het huidige recht.

16. Daarnaast geldt dat de in casu verleende omgevingsvergunning voor het handelen in strijd met regels van ruimtelijke ordening, indien men volgens de SMB-richtlijn voor deze toestemming een beoordeling als bedoeld in art. 3, lid 3 van de SMB-richtlijn zou moeten maken, in aanmerking komt voor een plan-mer omdat er sprake is van een grote oppervlakte waar handelingen plaatsvinden langs een dijktraject met een lengte van 35 kilometer waarbij handelingen plaatsvinden in het Natura 2000-gebied Markermeer & IJmeer waardoor in ieder geval areaalverlies optreedt en het plan aanzienlijke effecten kan hebben op het gebied en op de soorten en habitattypen waarvoor het Natura 2000-gebied is aangewezen.

A.7.1.6 EU jurisprudentie over uitsluitingscriterium van plan-mer-plicht

17. Ook wordt voor het standpunt van appellanten verwezen naar het arrest van het Europese Hof van Justitie van 22 september 2011 in zaak C-295/10, r.o. 47, waarin wordt overwogen dat een lidstaat de grenzen van de beoordelingsmarge waarover hij krachtens art. 3, lid 5, juncto art. 3, lid 2 en lid 3 van de SMB-richtlijn beschikt, overschrijdt wanneer het criterium dat een lidstaat vaststelt tot gevolg heeft dat in de praktijk een volledige categorie van plannen bij voorbaat aan de verplichting tot milieubeoordeling wordt onttrokken tenzij de uitgesloten plannen geen van alle kunnen worden geacht een aanzienlijk milieueffect te hebben.

41

A.7.1.7 Toekomstigheid niet van doorslaggevend belang

18. Het doel van de SMB-richtlijn is om tijdens de voorbereiding en voorafgaand aan de vaststelling van plannen en programma's een strategische milieubeoordeling te laten uitvoeren. Voor zover verweerder zou betogen dat er geen sprake is van toekomstige vergunningen omdat het projectplan gelijktijdig wordt vastgesteld met de omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan, kan verweerder in dat geval niet worden gevolgd. Het kan namelijk niet zo zijn dat uitsluitend de planning van besluiten bepalend is voor de vraag of er geen plan-mer had moeten worden opgesteld. Dat het tijdsaspect niet bepalend kan zijn, volgt ook uit het feit dat er volgens de Nederlandse wet wel een plan-MER dient te worden opgesteld bij de vaststelling van een bestemmingsplan of inpassingsplan voor een plan-mer-plichtige activiteit en tegelijkertijd, met de coördinatieregeling bijvoorbeeld, ook een omgevingsvergunning wordt verleend.

19. De onjuiste interpretatie van de wetgever is ook terug te vinden in de Memorie van Toelichting bij de wijziging van het Besluit mer ten behoeve van de implementatie van Richtlijn 2001/42/EG (*Kamerstukken II* 2004-2005, 29 811, nr.3, onder paragraaf 1.9). Er zijn volgens de wetgever situaties denkbaar waarin een bevoegd gezag een besluit wenst te nemen terzake een mer-plichtige activiteit terwijl deze activiteit nog niet is opgenomen in een daaraan voorafgaand plan. Volgens de wetgever zal in zo'n situatie een MER voor dat besluit worden gemaakt (project-MER wordt dus bedoeld). Indien in een latere fase het bestemmingsplan wordt gewijzigd waarbij dat besluit in dat plan wordt ingepast, behoeven de voor dat (project)besluit opgestelde stukken zoals de MER in het kader van de voorbereiding van het bestemmingsplan niet opnieuw te worden opgesteld, voor zover sprake is van een één-op-één inpassing. Het plan vormt dan volgens de wetgever niet het kader voor de vergunning, omdat die reeds is verleend.
20. De wetgever stelt nota bene in de bekendmaking van het Besluit mer in *Stb.* 2006/388 onder kopje Bestuursrechtelijk voorgeschreven plannen, tweede alinea op p. 43 dat niet zozeer de naam of grondslag van het plan doorslaggevend is, doch eerder de inhoud en doelstelling van het plan. Het kan immers niet zo zijn dat de verplichtingen van de Wm en van de richtlijn ontdoken zouden kunnen worden door enkel een andere naam aan een plan te geven, aldus de wetgever. Hierin legt de wetgever feitelijk uit dat niet mag uitmaken of op grond van de Wabo of op grond van de Wro de ruimtelijke toestemming wordt verleend, of de planologische toestemming een omgevingsvergunning voor strijdig gebruik of inpassingsplan wordt genoemd, mag dus niet uitmaken terwijl de wetgever nou juist wel dat doet door de wijze van implementeren. Zoals hiervoor al onder de paragraaf A.7.1.5 over de uitzondering voor plannen en programma's voor kleine gebieden op lokaal niveau.

A.7.1.8 Autonome grondslagen plan-mer-plicht

21. Tenslotte zijn er nog twee autonome grondslagen voor het moeten doorlopen van een plan-mer-procedure. De ene grondslag betreft de verplichting voor het opstellen van een plan-MER wanneer een passende beoordeling moet worden opgesteld voor een plan of programma (art. 7.2a Wm). De passende beoordeling is volgens reactie 142-18 in de Nota van Beantwoording zienswijzen opgesteld ten behoeve van de Wnb-vergunning. De passende beoordeling ziet echter op het plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor een beschermd gebied (Natura 2000-gebied). De Wnb-vergunning kan worden verleend wanneer er geen effecten plaatsvinden of wanneer de ADC-toets met succes wordt doorlopen. Dat leidt dus tot de conclusie dat de reactie dat er geen plan-mer hoefde te worden opgesteld, niet klopt.
22. De andere grondslag betreft een verplichting vanwege het opnemen van signaleringswaarden en ondergrenzen voor dijktrajecten in de Waterwet. Het opnemen van deze normen voor dijktrajecten in de Waterwet Bijlage II als bedoeld in art. 2.2, eerste lid Waterwet (signaleringswaarde) en Bijlage II als bedoeld in art. 2.2, tweede en derde lid Waterwet (ondergrenzen) moet worden gezien als een plan of programma als bedoeld in de SMB-richtlijn. Hiervoor is geen andere adequate plan-MER opgesteld (zie verder onder paragraaf A.7.2.3 over de Tussentijdse Wijziging Nationaal Waterplan 1). Het opnemen Hiervoor verwijzen wij naar het arrest van het Europese Hof van Justitie d.d. 27 oktober 2016 in zaak C-290/15 van D'Oultremont tegen het Waalse Gewest

(ECLI:EU:C:2016:816) waarin het Hof verklaarde dat er sprake was van een plan of programma ten aanzien van wettelijke bepalingen die moesten worden nageleefd voor de installatie van windmolens.

A.7.1.9 Conclusies

23. Er is in dit geval dus sprake van een plan of programma in de betekenis van de SMB-richtlijn waarvoor geen plan-MER is opgesteld. Dat is van belang voor de wijze waarop de effecten van het plan worden afgewogen tegen alternatieven. Bij een plan-mer hoort een ander niveau waarop alternatieven worden afgewogen. In het complex van besluiten voor de Versterking van de Markermeerdijken ontbreekt een vergelijking van het versterken van de Markermeerdijken met redelijke alternatieven op plan-mer-niveau, zoals het plaatsen van pompen of een gemaal op de Houtribdijk.
24. Er zijn drie grondslagen voor een plan-mer-plicht: 1) Vaststellen ruimtelijke plan door middel van een omgevingsvergunning, 2) Vanwege de verplichting om een plan-MER op te stellen wanneer een passende beoordeling verplicht is voor een plan of programma op grond van art. 7.2a Wm, en vanwege het opnemen van de normen voor primaire waterkeringen in de Waterwet.

A.7.2 Plan-mer-plicht wegens ontbreken verplichte plan-mer plannen en programma's

25. Behalve de hierboven beschreven plan-mer-plicht kan er ook een plan-mer-plicht gelden wanneer de aan een besluit voorafgaand vastgestelde waterplannen, structuurvisies en deltaprogramma's niet of onvoldoende zijn onderbouwd met een plan-MER en er in het project-MER keuzes worden gemaakt waarvoor ten onrechte geen plan-mer is doorlopen.
26. Er zijn veel plannen en programma's die direct of indirect met de Markermeer(dijken) in verband staan. Er is een Nationaal Waterplan, tussentijdse herzieningen van het Nationaal Waterplan, een Deltaprogramma, een Hoogwaterbeschermingsprogramma, Stroomgebiedsbeheerplannen en Overstromingsbeheerplannen.
27. Het zou voor de hand hebben gelegen als het bevoegd gezag in het MER, indien het bevoegd gezag van mening is dat in het kader van het opstellen van een plan een plan-MER is opgesteld voor dit project, zou hebben toegelicht op welke wijze het bestreden besluit en het daarbij behorende MER (logisch) voortvloeit uit en samenhangt met deze plannen. Dat is niet gebeurd. Er valt hier en daar een verwijzing te lezen naar één van de bovengenoemde plannen, maar zonder een uitleg daarover kunnen deze verwijzingen niet als onderbouwing te zien.
28. In de Nota van Beantwoording zienswijzen is onder reactie 142-19 door verweerder gereageerd dat het NWP2 kaderstellend is voor de versterking en dat voor het NWP2 een plan-MER is opgesteld. Verder verwijst verweerder naar het advies van de Commissie mer d.d. 14 juli 2015 over het NWP2 en de beleidskeuze in het NWP2 dat preventieve maatregelen (zoals dijken) de belangrijkste maatregelen blijven voor het realiseren en

behouden van het gewenste waterveiligheidsniveau. Een toelichting in het projectplan of het MER ontbreekt.

29. In het MER wordt vermeld dat in 2006 naar aanleiding van een toetsing aan de waterveiligheidsnorm de Markermeerdijk is opgenomen in het HWBP. Er is echter geen plan-MER opgesteld voor het HWBP terwijl een dergelijk plan wel plan-mer-plichtig is op grond van de SMB-richtlijn.
30. Als men het voorliggende beleid en de daarvoor soms opgestelde plan-MERren bestudeert, valt te concluderen dat de plan-mer-onderzoeken die zijn opgesteld voor de bovengenoemde plannen niet leiden tot het bestreden besluit. Hieronder een nadere beschrijving van de relevante plannen. Overigens zij opgemerkt dat de hieronder beschreven plannen (eventueel met bijbehorende MER) die besluiten zijn, allen niet-appellabele besluiten betreffen. Het ontbreken van een adequate plan-MER kon dus niet eerder worden aangevochten.

A.7.2.1 Nationaal Waterplan 1

31. Voor het Nationaal Waterplan 1 (hierna NWP1), gedateerd 22 december 2009 (een nationaal waterplan wordt vastgesteld en aan de Staten-Generaal gezonden, maar niet bekend gemaakt als een besluit), is een plan-mer-procedure doorgelopen. De Markermeerdijken zijn in het NWP1 genoemd. In het plan-MER ten behoeve van het NWP1 is opgenomen dat het voorkeursalternatief om een grotere hoeveelheid water ten behoeve van de zoetwatervoorziening in het IJsselmeer te kunnen houden, het instellen van een flexibel zomerpeil is waarvan de bovengrens maximaal 0,30 meter boven het huidige zomerstreefpeil komt te liggen. Er is volgens het NWP1 dan geen aanpassing van de dijkhoogten nodig.
32. Voor de bescherming tegen overstromingen zijn in de plan-MER voor het NWP1 drie alternatieven overwogen waarin als voorkeursalternatief is gekozen voor het verhogen van het waterpeil in het IJsselmeer, en het handhaven van de waterpeilen in het Markermeer-IJmeer en het Veluwerandmeer.
33. Dat betekent dat het Markermeer-IJmeer worden losgekoppeld van het IJsselmeer. In termen van waterveiligheid betekent dit dat de waterkeringen langs het Markermeer-IJmeer en de Veluwerandmeren vanwege de zeespiegelstijging niet hoeven te worden versterkt.
34. Het kabinet kiest er in het NWP 1 voor om het waterpeil van het IJsselmeer te verhogen, maar dit peil los te koppelen van het peil in het Markermeer-IJmeer en de Veluwerandmeren. De Houtribdijk wordt voorzien van een gemaal. Het kabinet streeft volgens het NWP1 naar synergie tussen veiligheid en ecologie en wil hiervoor de kansen in het lopende HWBP voor de Markermeerdijken en de Houtribdijk oppakken.

A.7.2.2 Deltaprogramma

35. Vervolgens werd het Deltaprogramma (*Kamerstukken II 2014/15 31710, 33* (Brief Minister van I en M met bijlage *Kamerstukken II 2014/15, 34 000-J4*) vastgesteld. Voor

het deltaprogramma is een R+D advies aan de Commissie mer gevraagd. Het deltaprogramma is als onderdeel van de Tussentijdse wijziging NWP1 opgenomen in het NWP1. Er is een plan-mer-procedure doorgelopen ten behoeve van deze wijziging.

36. In het Deltaprogramma 2015 wordt de conclusie getrokken dat er tot 2050 geen fundamentele fysieke ingrepen nodig zijn.

A.7.2.3 Tussentijdse wijziging Nationaal Waterplan 1

37. In december 2015 werd de Tussentijdse wijziging NWP1 aan de Tweede Kamer gezonden (Bijlage bij *Kamerstukken II* 2015/16 31710, 45 d.d. 15 december 2015). Er is een plan-MER en een passende beoordeling opgesteld. De Commissie mer is kritisch over de passende beoordeling waarin dat veel negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden te voorkomen zijn door middel van mitigatie. Deze maatregelen zijn volgens de Commissie wellicht eerder als compensatie dan als mitigatie te beschouwen, waarmee een ADC-procedure noodzakelijk zal zijn.
38. In tabel 1 op p. v van de samenvatting van het plan-MER TW-NWP1 is opgenomen welke kaderstellende keuzes worden gemaakt. Dat betreft voor het IJsselmeergebied concreet kaderstellende keuzes die een herbevestiging zijn van het huidige beleid (referentiestrategie): 1) Voortzetten combinatie spuiten en pompen voor de waterafvoer, 2) Voortzetten aanpak waterveiligheidsopgave met dijken, en concreet kaderstellende keuzes die afwijken van de huidige aanpak: 1) Kleinere ruimtereservering voor dijkversterkingen, 2) Versterken zoetwaterfunctie door flexibel peilbeheer. In de samenvatting van het plan-MER TW-NWP1 wordt toegelicht dat dit de enige twee alternatieven zijn (nieuw beleid ten opzichte van referentiestrategie) die tegen elkaar worden afgezet. Er wordt ook teruggeblikt op opties die eerder zijn onderzocht en afgefallen. Dat is relevant omdat deze opties niet eerder in een plan-MER zijn onderzocht. De referentiestrategie wordt dus ook voor het eerst vastgesteld met moet ook in deze plan-MER TW-NWP1 beschreven worden.
39. Volgens de samenvatting wordt geen besluit genomen over te versterken waterkeringen, of over de wijze waarop te versterken waterkeringen worden aangepakt (p. viii plan-MER TW-NWP1). In het IJsselmeer (niet:Markermeer) wordt volstaan met een peilverhoging van 20 centimeter tot 2050. De ruimtereservering in de buitendijkse gebieden rondom het IJsselmeer kunnen worden verkleind. Op basis van de huidige inzichten kan tot 2100 worden volstaan met een ruimtereservering die uitgaat van een maximale peilstijging van 30 centimeter (p. ix plan-MER TW-NWP1). In het Barro is geen reservering opgenomen voor het IJsselmeergebied.
40. Ten onrechte wordt de referentiestrategie in het plan-MER TW-NWP1 gepresenteerd als huidig beleid. Bij bijvoorbeeld de normen voor waterkeringen, verschilt welke referentiestrategie wordt gebruikt per deelprogramma. Daarnaast is de referentiestrategie voor bepaalde onderwerpen in deze plan-MER voor het eerst aan een milieubeoordeling onderwerpen. In die gevallen kan er niet worden gesproken van “huidig beleid” en “referentiestrategie”. De referentiestrategie wordt met deze aanpassing van het NWP 1 voor het eerst vastgelegd en be-merd. Dat geldt bijvoorbeeld bij het onderwerp peilbeheer waar de referentiestrategie wordt gepresenteerd als

bestaand beleid. Er wordt echter voor het eerst het flexibiliseren van het peilbeer aan een MER onderworpen. Dat is in de passende beoordeling duidelijker weergegeven.

41. Uit het plan-MER TW-NWP1 blijkt uit onderdeel Deltabeslissing Waterveiligheid dat het HWBP onderdeel is van het Deltaplan Waterveiligheid en daarmee dus onderdeel van het NWP. Dat betekent dus ook dat alle kaderstellende besluiten die voortvloeien uit het HWBP in het kader van het NWP dienen te worden be-merd. Er zijn dan ook geen afzonderlijke MER's opgesteld voor het HWBP.
42. In het TW-NWP1 is een duidelijke keuze gemaakt voor het vastleggen van nieuwe normen voor primaire waterkeringen. Volgens het toetsingsadvies van de Commissie mer biedt het MER onvoldoende inzicht in de onderbouwing en effecten van de nieuwe norm voor waterveiligheid (p. 3 van het toetsingsadvies van de Commissie mer d.d. 27 oktober 2014). De Commissie mer raadt aan het Synthesedocument Veiligheid ook op te nemen als onderdeel van het MER. Dat is niet gebeurd. In hoofdstuk 4 is wel informatie uit dit document opgenomen. Maar er zijn bijvoorbeeld geen alternatieve keuzes gepresenteerd. Vervolgens zijn de normen, zonder adequate milieueffectbeoordeling inclusief een afweging tegen redelijke alternatieven, opgenomen in de Waterwet. Het opnemen van deze normen voor waterveiligheid moet worden gezien als een plan of programma als bedoeld in de SMB-richtlijn net als het Hof van Justitie verklaarde ten aanzien van wettelijke bepalingen die moesten worden nageleefd voor de installatie van windmolens in het arrest d.d. 27 oktober 2016 in zaak C-290/15 van D'Oultremont tegen het Waalse Gewest (ECLI:EU:C:2016:816).
43. Opvallend is dat in het plan-MER TW-NWP1 een aantal alternatieven kort en kwalitatief worden beschreven, zoals deltadijken, voorlanden, hogere (10-6) of lagere (10-4) beschermingsniveau of slimme combinaties. Maar van deze alternatieven wordt niets inzichtelijk gemaakt. Dat zijn overigens zowel alternatieven van de norm zelf als alternatieven van de wijze om aan de norm te voldoen. Er worden dus zowel onderwerpen verward als dat er geen alternatieven goed worden onderzocht en gepresenteerd. In tabel 4.2 wordt één alternatief getoond en worden de effecten daarvan gepresenteerd. Onder de tabel is een kader opgenomen waarin staat dat eventuele effecten voor Natura 2000-gebieden afhangen van de gebiedsgerichte uitwerking van de beleidskeuzes. Boven de tabel staat concreet kaderstellende keuzes t.o.v. de referentiestrategie. De referentiestrategie is echter niet kwantitatief weergegeven. Daarbij blijkt uit deze tabel niet wat precies de referentiestrategie is. Die is namelijk volgens het kader op p. 38 verschillend per deelprogramma. Sommige deelprogramma's hanteren "een vergelijkbare referentiestrategie" (er wordt niet uitgelegd wat dat is), andere deelprogramma's hanteren de nieuwe normering als referentiestrategie. Wat de opsteller van het plan-MER TW-NWP1 hiermee bedoelt is onduidelijk. Waarschijnlijk wordt bedoeld dat de referentiestrategie en de kaderstellende keuze hetzelfde zijn?
44. Terecht volgt uit de passende beoordeling dat de kaderstellende keuze een significant negatief effect kan hebben op natuur. Er is geconcludeerd dat de effecten afhangen van de mogelijkheid van compensatie of mitigatie. Dat leidt tot de conclusie dat uit de passende beoordeling niet de vereiste zekerheid is verkregen dat het plan niet de natuurlijke kenmerken van een gebied zal aantasten. Dit is in strijd met art. 2.8, lid 3 Wnb

op grond waarvan een plan in dat geval niet wordt vastgesteld. Het plan is toch vastgesteld zonder te refereren aan de voorwaarden in het vierde lid van die bepaling.

45. De Tussentijdse wijziging van het NWP1 is dus in strijd met de Wnb en de Habitatrichtlijn vastgesteld. Dat betekent dat de Tussentijdse wijziging van het NWP1 en de daarbijbehorende plan-MER niet aan het besluit ten grondslag kunnen worden gelegd. En dat er dus geen sprake is van een opgestelde plan-MER terwijl daartoe wel een verplichting was.
46. Ten aanzien van het onderwerp Deltabeslissing Zoetwater is in de plan-MER TW-NWP1 aangegeven dat er uitsluitend sprake is van een herbevestiging van beleid. Dat klopt niet. Het flexibiliseren van peilbeheer is zoals onder de tweede alinea in deze paragraaf genoemd voor het eerst vastgelegd en in een plan-MER opgenomen. Ten onrechte is de nieuwe strategie als referentiestrategie opgenomen en uiteraard leidt de kaderstellende keuze zoals gepresenteerd in Tabel 5.2 dan tot geen effecten te verwachten. Ten onrechte zijn er dus ook geen alternatieven afgewogen en is het daadwerkelijke gevolg niet inzichtelijk gemaakt.
47. Voor het onderdeel Deltabeslissing IJsselmeergebied is als aanpassing van beleid gepresenteerd de maatregelen Kleinere ruimtereservering voor dijkversterkingen en het versterken zoetwaterfunctie door flexibel peilbeheer. In het plan-MER TW-NWP1 wordt onder voorgenomen beleid beschreven dat er wordt gekozen voor dijkversterkingen en dat de aanpak niet wijzigt. Deze conclusie klopt niet. In de referentiestrategie werd namelijk nog uitgegaan van een gemaal op de Houtribdijk. Ten onrechte wordt deze wijziging niet onderbouwd en toegelicht. Het nieuwe beleid leidt daardoor juist tot een grotere ruimtereservering voor de Markermeerdijken. In het NWP1 (zonder wijziging) werd namelijk besloten Markermeer en IJsselmeer los te koppelen van elkaar qua peil en een gemaal op de Houtribdijk te plaatsen.
48. Voor het voldoen aan de waterveiligheid staat in het plan-MER TW-NWP1 in paragraaf 7.4 dat er geen alternatieven zijn afgewogen en in paragraaf 7.5 staat dat de referentiestrategie wordt voort gezet en dat dat niet leidt tot andere effecten. Hierbij wordt wederom de plaatsing van een gemaal op de Houtribdijk die eerst wel in het NWP1 was opgenomen, en in de TW-NWP1 niet meer wordt genoemd, buiten beschouwing gelaten. Vanwege het weglaten van het gemaal op de Houtribdijk zijn de maatregelen die nodig zijn volgens het Projectplan om aan de veiligheidsnorm te voldoen veel groter voor de monumentale Markermeerdijken, het Natura 2000-gebied Markermeer & IJmeer en voor omwonenden.
49. In de passende beoordeling bij TW-NWP1 (Tauw d.d. 1 juli 2014) is op p. 75 de dijkversterking als 'passend' beoordeeld. In de passende beoordeling wordt er vanuit gegaan dat de dijkversterking meestal aan de landzijde zal plaatsvinden. Dit is, in ieder geval voor de Markermeerdijken, in het Projectplan volledig losgelaten. Als worst case scenario is er rekening gehouden met versterking aan de buitenzijde van de dijk. Binnen veel modules vindt in het Projectplan een buitenwaartse asverschuiving en kruinverhoging plaats. Omdat de meeste natuurwaarden zich aan de waterzijde van de dijk bevinden, is het worst case scenario dus werkelijkheid geworden met de goedkeuring van dit Projectplan.

50. In het Markermeer zal volgens de passende beoordeling bij TW-NWP1 als gevolg van flexibel peilbeheer en dijkversterking een negatief effect kunnen optreden op habitattypen H3140 (kranswierwateren). Daarnaast kunnen er effecten zijn op de Rivierdonderpad, Meervleermuis, Noordse woelmuis en Groenknolorchis van de habitatsoorten. Bij vogels kunnen effecten optreden bij de Meerkoet, Tafeleend, Krooneend, Roerdomp, en het Visdiefje bij het Markermeer & IJmeer.
51. Ten onrechte worden areaalverlies en verstoring door recreatie te positief beoordeeld in de passende beoordeling bij TW-NWP1. Ten onrechte zijn mitigerende maatregelen betrokken bij de beoordeling of er significante effecten kunnen optreden. Het Europese Hof beschouwt mitigerende maatregelen als compensatie wanneer maatregelen er niet toe leiden dat negatieve effecten worden voorkomen (Briels-Arrest, het Arrest van het HvJEU d.d. 15 mei 2014 (ECLI:EU:C:2014:330)). Zie hierover ook het toetsingsadvies van de Commissie mer bij het MER TW-NWP1. Dat leidt tot de conclusie dat er vanuit moet worden gegaan dat het NWP1, Tussentijdse wijziging kan leiden tot significant negatieve effecten en het niet had mogen worden vastgesteld.
52. Het toetsingsadvies van de Commissie mer bij TW-NWP1 is niet alleen kritisch over het compensatie/mitigatievraagstuk. Ook ontbreekt volgens de Commissie mer een gemaal op de Houtribdijk als redelijk alternatief (voetnoot 8) en zijn de nieuwe normen voor primaire waterkeringen onvoldoende onderbouwd in het MER. Tenslotte heeft de Commissie mer in het toetsingsadvies geadviseerd om in de vervolg besluitvorming expliciet in te gaan op meekoppelmogelijkheden en de (uiteindelijke) milieueffecten. Dat advies is niet opgevolgd in het Projectplan. De meekoppelingen worden in het Projectplan integraal met maatregelen in het kader van de waterveiligheid gepresenteerd, waardoor niet inzichtelijk is welke maatregelen noodzakelijk zijn en welke maatregelen extra zijn. Volgens de Nota van Beantwoording zienswijzen, reactie 142-20 zijn er geen alternatieven voor de meekoppelingen gepresenteerd omdat het initiatieven van derden betreffen
53. Het NWP 1, Tussentijdse herziening, is gebaseerd op een onvolledig plan-mer-onderzoek. Het plan-MER bevat kaderstellende beslissingen die worden gepresenteerd als bestaande situatie. De passende beoordeling betreft ten onrechte compenserende maatregelen bij de beoordeling over de effecten op natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden. En belangrijke alternatieven, zoals een gemaal op de Houtribdijk is buiten het alternatievenonderzoek gebleven terwijl dit juist wel in het NWP 1 was opgenomen. En tenslotte zijn de normen per dijktraject voor primaire waterkeringen onvoldoende onderbouwd.

A.7.2.4. Nationaal Waterplan 2

54. Volgens de Nota van Beantwoording zienswijze is het kaderstellende plan voor het Projectplan het NWP2. Er zijn echter bijna geen kaderstellende keuzes gemaakt voor de Markermeerdijken. In het NWP2 werd bepaald dat de wijziging van het waterveiligheidsbeleid zou worden voortgezet en middels een wetsvoorstel zou worden geïmplementeerd. Deze norm is daarna in de Waterwet opgenomen. In het NWP2 is over het IJsselmeer en Markermeer niet veel specifiek opgenomen. In de Passende beoordeling is de beleidsuitspraak gedaan om primaire waterkeringen op basis van het Hoogwaterbeschermingsprogramma op orde te brengen. Dit geldt voor het IJsselmeer (p.

- 30). Er ontbreekt echter een alternatieventoets in de passende beoordeling en het plan-MER.
55. Op p. 33 en 34 van het NWP2 staat in Tabel 13 een overzicht van projecten die in de passende beoordeling zijn betrokken. Daar zijn de Markermeerdijken niet onder genoemd. Op p. 48 is de aanlegfase van waterkeringen HWBP opgenomen onder het overzicht beleidsuitspraken in Overstromingsrisicobeheerplannen.
56. Daarin is opgenomen dat graafwerkzaamheden, grondverzet en overige aanlegwerkzaamheden effecten hebben op habitattypen (oppervlakteverlies en verstoring bodem) en ook op soorten (oppervlakteverlies, verstoring bodem, verstoring door geluid en trillingen en optische verstoring).
57. Voor een aantal Natura 2000-gebieden zijn de effecten van activiteiten onderzocht. Daarin is het Natura 2000-gebied Markermeer & IJmeer en IJsselmeer niet onderzocht (Tabel 22, p. 53 NWP 2). Hierbij staat vermeld dat voor alle projecten in het kader van het hoogwaterbeschermingsprogramma 2014-2016, waarvan de uitvoering in de beleidsperiode 2015-2018 plaatsvindt, is nagegaan of deze in of nabij een Natura 2000-gebied plaatsvinden. Hierbij is gebruik gemaakt van de locaties en overige informatie op de website van het hoogwaterbeschermingsprogramma. Ook in Tabel 24 op p. 57 ontbreken het Markermeer & IJmeer en het IJsselmeer. In de Passende beoordeling is wel het Natura 200 landschap Meren en Moerassen onderzocht. Hierin zijn de te beschermen waarden van onder andere het IJsselmeer en het Markermeer & IJmeer besproken. Effecten van de versterking van primaire waterkeringen zijn daarin niet onderzocht.
58. Uitsluitend zijn er activiteiten in het kader van natuurbeheer onderzocht (p. 40 t/m 45). Op p. 45 staat vermeld dat er projecten in de planstudiefase zijn waaronder ook de Markermeerdijken worden genoemd. Er wordt vermeld dat er MER-ren en Passende Beoordelingen worden opgesteld. Er wordt op deze pagina aangegeven dat de projecten in het kader van het HWBP2 worden uitgevoerd. Er wordt het volgende opgemerkt: “Maatregelen in het kader van onderhoud, beheer en op orde brengen van primaire en regionale waterkeringen zijn bestaand beleid, dat niet leidt tot nieuwe activiteiten”. Projecten voor versterking van primaire waterkeringen in het kader van het HWBP zijn wel onderzocht. Deze zullen volgens Tabel 21 op p. 46 effecten hebben op kerndoel 4.03 van Natura 2000-gebieden. Dat betreft Moerasvorming aan de randen van de meren voor land-water interactie, paaigebied vis in het Markermeer & IJmeer en IJsselmeer ten behoeve van paaigebied vis, Noordse woelmuis, roerdomp, grote karekiet.

A.7.2.5 Conclusies

59. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat het NWP1 de versterking van de Markermeerdijken nog niet mogelijk maakte en dat de plan-MER voor de Tussentijdse herziening van het NWP 1 niet voldoet als plan-MER terwijl een deugdelijke plan-mer-onderzoek had moeten worden uitgevoerd. In het daarna vastgestelde NWP 2 zijn de Markermeerdijken niet meer meegenomen. Er ontbreekt dus een plan-MER onderzoek voor de versterking van de Markermeerdijken.

A.7.3 Inhoud Project-MER Markermeerdijken

A.7.3.1 Grondslag project-MER

60. Het MER deel A beschrijft de grondslag voor het opstellen van het MER. De grondslag is gelegen in de aanwijzing van activiteiten in categorie C3 en D3.2. Daarnaast is een passende beoordeling nodig in het kader van de Wet natuurbescherming. Er is een project-MER opgesteld. Dit wordt verder niet toegelicht, noch in het MER, noch in het toetsingsadvies.
61. In de zienswijzefase is gevraagd waarom de passende beoordeling geen onderdeel uitmaakt van het MER. Verweerder heeft expliciet opgenomen dat de passende beoordeling géén onderdeel is van het MER.
62. Er ontbreken in het MER milieueffectbeoordelingen voor stuwdammen (C15.2 of D15.3) of een haven (C4 of D4). Er worden immers stuwdammen geplaatst en loswallen gebouwd die volgens Afbeelding 10 uit de toelichting bij de aanvraag voor de Ontgrondingenvergunning met het land zijn verbonden. Aangezien de loswallen aan de kustzone zijn gesitueerd, liggen ze ook in het gebied waar de meeste natuurwaarden voorkomen en dus het meeste effect op het Natura 2000-gebied Markermeer & IJmeer kunnen veroorzaken. Met betrekking tot de stuwdammen blijkt niet uit de ter inzage gelegde stukken waar deze zullen worden geslagen. Voor zover verweerder zal betogen dat de vergunningen voor deze onderdelen reeds vergund zijn, dienen ze wel betrokken te worden in de cumulatieve effecten van dit project.

50

A.7.3.2 Reikwijdte en detailniveau advies

63. Voor het MER is voorafgaand aan het opstellen daarvan een Reikwijdte en detailniveau gevraagd. Veel aanbevelingen die de Commissie mer heeft gedaan in het R+D advies zijn niet opgevolgd. De Commissie adviseerde bijvoorbeeld om niet te vroeg in het project een voorkeursoplossing te introduceren omdat dat mogelijk beperkend zou werken op de doelstelling bestaande functies en waardevolle elementen zoveel mogelijk te behouden en kansen voor het versterken van deze functies en elementen te benutten. De Commissie adviseerde daarom bij het uitwerken van de alternatieven een open houding aan te nemen en niet alleen naar de oplossingen te kijken die in eerste instantie de voorkeur hebben. Uit het Projectplan, p. 19, blijkt dat in 2012 reeds een voorkeursalternatief werd vastgesteld.
64. Het detailniveau moest volgens de Commissie zodanig zijn dat een goed onderbouwde keuze voor een voorkeursalternatief kan worden gemaakt, waarbij het milieubelang volwaardig is meegewogen. Het MMA moest bij de alternatievenontwikkeling als een volwaardig alternatief mee. Er is in het proces naar het Projectplan toe juist in een vroeg stadium al een tunnelvisie ontstaan voor het voorkeursalternatief waardoor andere alternatieven niet voldoende zijn afgewogen.
65. Ook adviseerde de Commissie mer om niet alleen naar de meest optimale varianten per sectie te kijken, maar ook naar alternatieven voor het totale dijktraject. Dit advies is ook niet opgevolgd. Er zijn uitsluitend verschillende alternatieven per dijksectie onderzocht.

Op p. 40 is beschreven onder stap 4 dat er drie mogelijkheden zijn: versterken in grond, aanleggen nieuwe kering, of versterken door constructies.

66. De Commissie adviseerde bij het ontwikkelen van alternatieven extra aandacht te geven aan de aansluiting van de dijksecties onderling met het oog op de (cultuur)historische eenheid en geometrie van de dijk. Dat is niet geslaagd.

A.7.3.3 Tussentijds toetsingsadvies

67. In het tussentijdse toetsingsadvies d.d. 3 juli 2017 adviseerde de Commissie mer om beschermde plantensoorten te beschrijven en om de natuurontwikkeling die mogelijk is uit te werken. Deze adviezen zijn niet opgevolgd.

A.7.3.4 Toetsingsadvies en aanvullend toetsingsadvies

68. In het toetsingsadvies van de Commissie mer d.d. 22 maart 2018 werden nog enkele onvolkomenheden geconstateerd. Eén daarvan was het ontbreken van berekeningen voor de omvang van de dijkversterking. Die zijn nog altijd niet inzichtelijk gemaakt. Verder gaf de Commissie mer aan dat inzichtelijk moest worden gemaakt welke conclusies over MMA in het MER op basis van mitigeerbaarheid van effecten worden getrokken. Dat is niet inzichtelijk gemaakt in het MER. De passende beoordeling maakt geen onderdeel uit van het MER is door verweerder in de Nota van Beantwoording zienswijzen opgenomen.

69. De Commissie adviseerde de rapportage over monumentale waarden aan te vullen. Dat is niet gebeurd, althans niet bij de MER-stukken ter inzage gelegd.

70. De Commissie mer gaf in het toetsingsadvies aan dat voor de Smient, Visdiefje, Fuut, Kuifeend en Grauwe gans wel wezenlijke effecten kunnen optreden. Er is geen aanvulling op het MER gedaan voor deze soorten. Ook is de Commissie mer kritisch over de gestelde prioriteiten die hebben geleid tot de keuze voor de oeverdijk bij module 3. Een andere prioriteit, zoals bestaande natuurwaarden, hadden ook tot een andere uitkomst kunnen leiden.

71. De Commissie miste bij de omschrijving van de beoordeling van de effecten de toetsing aan het doelbereik. Dit geldt zowel voor de veiligheidsdoelstelling (hoe robuust/toekomstbestending is de oplossing) als voor de andere doelstellingen (welke kansen biedt het initiatief voor het versterken van LNC-waarden en het ontwikkelen van andere/nieuwe functies). Dit is ook in het uiteindelijke Projectplan en project-MER niet duidelijk geworden.

A.7.3.5 Het milieueffectrapport

72. Ten onrechte zijn de te beschermen waarden zoals het provinciaal monument en het Natura 2000-gebieden niet als randvoorwaarden voor de versterking en het ontwerpproces genomen.

73. Belangrijke informatie over natuurwaarden wordt niet inzichtelijk in beeld gebracht of beschreven. Waar alle alternatieven en voornemens uitgebreid per dijksectie worden beschreven, worden de natuurwaarden niet op dergelijk detailniveau in kaart gebracht en gepresenteerd.
74. Bij de uitleg over het MMA worden onlogische conclusies getrokken. Om maar een voorbeeld te noemen: Uit de parelkaart blijkt namelijk dat één van de parels is dat er Visdiefjes broeden. Door de aanleg van de oeverdijk met recreatie zullen deze verstoord worden. Er is ook geen geschikte habitat aanwezig. De oeverdijk wordt juist met zachte land-water-overgangen aangelegd. Visdiefjes hebben behoefte aan kale, harde habitat. Die zal bij de oeverdijk verloren gaan. Opvallend is dat niet wordt uitgelegd waarom het beste alternatief voor de Visdiefjes is dat hun habitat verdwijnt.
75. Het probleem bij alle beschrijvingen van in dit geval het MMA, er wordt niets met cijfers onderbouwd. Alles wordt op onnavolgbare wijze beschreven. Hoeveel Visdiefjes broeden er jaarlijks sinds 2006, toen het project aanving? Hoeveel hectare habitat is er voor de Visdiefjes over als de huidige broedlocatie verdwijnt? Hoeveel broedparen passen er op een hectare habitat? Wat hebben de Visdiefjes nog meer nodig? Op welke afstand moet het foerageergebied liggen? Het blijft allemaal onbekend op de parelkaart.
76. In het MER onderdeel B verwachten we de effecten van de meekoppelkansen te aanschouwen. Er is in tabel 2 een overzicht opgenomen van allerlei aspecten en hoe deze zijn beoordeeld. Opvallend is dat bijna niets kwantitatief wordt berekend. Alleen het ruimtebeslag, en de verslechtering van Natura 2000 en NNN en invloed op waterbergend heeft initiatiefnemer kwantitatief kunnen beoordelen. De kwantitatieve beschrijving blijkt echter niet zo kwantitatief te zijn. Op p. 150 van deel B staat de beoordeling van de oeverdijk in module 3 waar de Visdiefjes broeden. Er staan geen cijfers. De oeverdijk die een negatief effect zal hebben op de aanwezige natuurwaarden, wordt met 1 minnetje beoordeeld terwijl de Visdiefjes in een ongunstige staat van instandhouding zijn en de doelstelling voor Markermeer & IJmeer niet wordt gehaald. Daarentegen scoort de oeverdijk op soortenbescherming en NNN drie plusjes. Dat betreffen natuurwaarden die er nog niet zijn. Het areaalverlies van de huidige NNN is niet beoordeeld. En cijfers ontbreken, waar deze onderdelen kwantitatief zouden worden beschreven.
77. Over de meekoppelkansen wordt voor module 3 op p. 365 beschreven dat de aanleg van een nieuw fiets- en wandelpad niet tot een toename van verstoring zal leiden terwijl daar nu geen fiets- en wandelpad is, maar een broedkolonie van Visdiefjes is. Ook dit alles weer zonder enige informatie onderbouwd met cijfers of afstanden van het fietspad tot de te beschermen natuurwaarden. Of toelichting of de wandelaars ook honden mogen meenemen over de nieuwe oeverdijk en hoe zich dat verhoudt tot de broedlocatie voor Visdiefjes.
78. Ook valt op bij deze beoordeling dat er geen rangorde is aangebracht in de verschillende onderwerpen, zoals natuur en cultuurhistorie tellen zwaarder mee dat landschap en recreatie terwijl het gaat over de belangrijkste broedlocatie van één van de twee soorten waarvoor het Vogelrichtlijngebied Markermeer & IJmeer is aangewezen.

79. Op p. 111 van Onderdeel A wordt een samenvatting gegeven van het VKA en wordt het integrale ontwerp besproken. De samenvatting van module 3, waar de vaste broedlocatie van de Visdiefjes is, wordt als volgt beschreven:
80. “Ook in module 2 en 3 blijft de Westfriese Omringdijk behouden door het aanbrengen van een oeverdijk. De beleving en herkenbaarheid van het Hoornse Hop als baai vermindert met de oeverdijk, maar de oeverdijk biedt ruimte voor recreatie en natuurbeleving.” Helaas lezen we niets terug over de natuurbeleving van de Visdiefjes die verjaagd zullen worden om de aanleg van de oeverdijk mogelijk te maken en waar daarna geen habitat meer beschikbaar voor ze is.
81. In het overzicht op p. 117 van deel A wordt module 3 als Visdiefjes-parel buiten beschouwing gelaten.
82. In het overzicht op p. 118 van deel A is ten onrechte niet al het areaal dat verdwijnt in kaart gebracht, maar alleen areaal dat door verweerder in één van de natuurbeheertypes kan worden ondergebracht. Ten onrechte ontbreekt het totale areaalverlies Natura 2000-gebied.

A.8 Bescherming Natuurwaarden

Appellanten

Stichting Zuyderzeedijk
IJsselmeervereniging

Appellant 4	(module 3)
Appellant 7	(module 6)
Appellant 16	(module 6)
Appellant 14	(module 7)
Appellant 15	(module 7)

A.8.1 Algemeen

1. Het Projectplan Versterking Markermeerdijken heeft mogelijk significant negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden alsmede op verschillende vogelsoorten en strikt beschermde Habitatrichtlijnsoorten. Er is een vergunningsaanvraag op grond van de Wet natuurbescherming voor Natura 2000-gebieden ingediend en een aanvraag om een ontheffing op grond van de Wet natuurbescherming voor soortbescherming. Beide aanvragen zijn verleend. Er is een passende beoordeling opgesteld ten behoeve van de gebiedsbescherming. Voor de soortbescherming is een soortbeschermingstoets uitgevoerd.
2. Ondanks dat een passende beoordeling en een soortbeschermingstoets zijn opgesteld, en daarnaast nog specifieke rapporten bij de besluiten zijn bijgevoegd, ontbreekt het benodigde onderzoek waarmee met zekerheid kan worden aangetoond dat er geen significante effecten zijn van het Projectplan op de (staat van instandhouding van de) aanwezige beschermde soorten en habitattypen.
3. Ook ontbreken enkele onderzoeken die wel ten grondslag hebben gelegen aan de besluiten. Zo ontbreekt bijvoorbeeld het Memo opheffen maatregelen Visdiefje waar wel naar wordt verwezen. Ook ontbreekt een rapport van Van Ek & Puts (2016) over compensatie waar in het Memo effect oeverdijk naar wordt verwezen. Het rapport heeft de veelzeggende titel "Visie natuurcompensatie MMD".
4. Ook ontbreekt in de passende beoordeling, alsmede aan de onderliggende stukken, een duidelijke beschrijving van de natuurwaarden per dijksectie. Dat is bezwaarlijk omdat bijvoorbeeld in de passende beoordeling wel heel gedetailleerd de werkzaamheden worden beschreven. Zonder daarbij de natuurwaarden die verloren kunnen gaan direct te kunnen plaatsen, valt nauwelijks na te gaan wat de exacte effecten zijn van de plannen op natuurwaarden in de dijksectie. Ook in het MER ontbreekt een beschrijving van de natuurwaarden per sectie. Dat is problematisch omdat het MER en de passende beoordeling bedoeld zijn om inzage te geven in de milieueffecten en effecten op natuurwaarden alsmede om alternatieven tegen gelijkwaardig tegen elkaar af te kunnen wegen. Verweerder heeft ervoor gekozen om uitsluitend alternatieven op het niveau van

dijkmodule/dijksectie/dijkdeel af te wegen. Echter, deze alternatieven zijn dus niet zodanig inzichtelijk gepresenteerd dat duidelijk is wat het verschil in effecten op milieu en natuurwaarden is tussen de alternatieven. Als het goed is, hebben natuuroverwegingen ook onderdeel uitgemaakt van de keuze voor een bepaalde oplossing per dijkmodule/dijksectie/dijkdeel. Dit is echter onnavolgbaar in de besluitvorming.

5. De gepresenteerde onderzoeksresultaten geven te weinig inzicht in de effecten van het plan op natuurwaarden. Zo is bijvoorbeeld bij geen enkel van de beschreven soorten, en dat zijn er nog al wat, kwantitatief inzicht gegeven in het effect van het projectplan en alle daarbij behorende activiteiten/werkzaamheden ten opzichte van de landelijke staat van instandhouding terwijl daarover wel allerlei conclusies worden getrokken. Zelfs voor soorten met een ongunstige staat van instandhouding, of strikt beschermde soorten, ontbreekt dergelijk onderzoek. Er wordt ook door verweerder selectief gebruik gemaakt van online beschikbare informatie zonder dat dit wetenschappelijk is onderbouwd of is geverifieerd. Dit betreft het bericht op de website van Natuurmonumenten over broedsucces van Visdiefjes in 2017 op de Marker Wadden.
6. En in bijvoorbeeld Bijlage 8.7 over de afname van het voedselaanbod worden de effecten op het voedselaanbod voor visetende vogels vergeleken met de gehele oppervlakte van het Markermeer terwijl sommige delen van het Markermeer sowieso te diep zijn voor de visetende vogels om daar te foerageren. Er is dus niet inzichtelijk gemaakt hoeveel foerageergebied verloren gaat en hoeveel foerageergebied beschikbaar en bereikbaar blijft, voor de beheerfase en voor de aanlegfase. Daarbij zou ook een verduidelijking moeten plaatsvinden van areaal foerageergebied en foerageergebied dat kan worden bevist gelet op de afname van het doorzicht als gevolg van de werkzaamheden en het project. Ook is bij voedselaanbod van belang dat door de vertroebeling van het water, waterplanten minder licht krijgen en daardoor slechter groeien, wat een negatief effect heeft op herbivore vogels.
7. In de passende beoordeling is in tabel 24 op p. 120 voor niet-broedvogels kwantitatief inzicht gegeven in effecten op de soorten. Ten onrechte is deze exercitie niet gedaan voor het Visdiefje.
8. Bij het voedselaanbod heeft verweerder de Gouwzee buiten beschouwing gelaten. De Gouwzee is dan misschien grotendeels buiten het Projectplan gelaten, dat betekent niet dat er geen effecten zijn op de Gouwzee en de beschikbaarheid van voedsel. De Gouwzee is immers Habitatrichtlijn- en Vogelrichtlijngebied en voor de aanwezige soorten een belangrijk foerageergebied. Het valt ook niet uit te sluiten dat er effecten zijn op de instandhoudingsdoelstellingen van de Gouwzee of op het voedselaanbod aanwezig in de Gouwzee.
9. Tenslotte is een algemeen kritiekpunt dat belangrijke onderdelen van de passende beoordeling zijn gebaseerd op uitsluitend expert judgment. Dit betreft waarschijnlijk steeds "S. van Rijn". Wanneer in een dergelijk geval een bepaalde expert zo belangrijk is voor een onderzoek ligt het voor de hand dat verweerder toelicht welke functie deze expert uitoefent en waar, zodat kan worden nagegaan wat diens expertise, achtergrond en/of belangen zijn. Dat is niet gebleken.

10. Een ander algemeen bezwaar is hoe de ontwikkeling van de natuurcompensatie/natuurontwikkeling op de oeverdijk in het Projectplan moet worden gezien. In paragraaf 2.5 van de passende beoordeling wordt de natuurontwikkeling besproken op de oeverdijk en bij Zeevang. De natuurontwikkeling zou noodzakelijk vanuit het provinciale beleid voor NNN. Alhoewel er wellicht natuurwaarden kunnen worden ontwikkeld op de aan te leggen oeverdijk en voorlanden bij Zeevang, levert het ook ruimtebeslag op in Natura 2000-gebied Markermeer & IJmeer terwijl uit de passende beoordeling voor Natura 2000-gebieden niet blijkt dat het nodig is voor de instandhoudingsdoelstellingen. De oeverdijk kan dus voor Natura 2000-gebied Markermeer & IJmeer een negatief effect hebben. Er moet dus worden geconstateerd dat de oeverdijk primair is bedoeld als waterkering. Dit wordt niet goed door de passende beoordeling in kaart gebracht. De oeverdijk wordt gepresenteerd als een kans voor de natuur. Allereerst zou moet worden geconstateerd dat de oeverdijk primair bedoeld is als waterkering. En er moet dus worden onderzocht welke effecten de aanleg van de oeverdijk heeft op het Natura 2000-gebied. Vervolgens kan er worden bekeken of, als er effecten zijn, het mogelijk is deze effecten te voorkomen (mitigeren) of te compenseren. Het gepresenteerde uitgangspunt van natuurontwikkeling is misleidend.
11. Compensatie op grond van NNN zou op een zodanige wijze moeten worden georganiseerd dat het niet op zichzelf weer een inbreuk maakt op aanwezige natuurwaarden. De oeverdijk en de voorlanden kunnen dus niet als compensatie op grond van de provinciale ruimtelijke verordening worden aangemerkt.
12. De oeverdijk biedt daarbij pas op lange termijn kansen voor nieuwe natuurwaarden. Ook blijkt niet dat er budget is om de dijk goed te kunnen onderhouden. In het plan is geen melding gemaakt van een budget voor het beheer en vooral ook, hoe lang dat beschikbaar is. De exacte uitvoering van het beheer, en dan specifiek het maaibeheer daarvan is nog niet bekend. Een ander punt is dat er een tussenwater zal worden gerealiseerd. Het tussenwater is echter te klein om als kraamkamer te kunnen fungeren voor vissen en de vraag is of voldoende stroming kan worden geborgd om te zorgen dat het tussenwater van goede kwaliteit blijft.
13. Ook de gepresenteerde compensatie voor Polder Zeevang in het Markermeer & IJmeer is eigenlijk een inbreuk op natuurwaarden in het Markermeer & IJmeer. Op vier locaties in het Markermeer voor de kust bij Polder Zeevang wordt in totaal 1,8 kilometer aan voorland aangelegd. Daardoor ontstaan mogelijkheden voor een moerassige zone tussen de buitenzijde van de dijk en het voorland. De “compensatie” betekent echter ook ruimtebeslag op mosselbanken, waterplanten et cetera en levert daarmee een inbreuk op leef- en foerageergebied van beschermde soorten.
14. Het Projectplan is, naast de inbreuk op de Wet natuurbescherming, de Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn, ook in strijd met het Ramsar verdrag inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels. In art. 4, lid 2 van het Ramsar verdrag is opgenomen dat elke verdragspartij wanneer zij in nationaal belang, de grenzen van een wetland beperkt, dit zo goed als mogelijk moet worden gecompenseerd. Het gebied Markermeer & IJmeer is aangewezen als Ramsar-gebied. Aangezien er sprake is van minimaal 148 hectare aan areaalverlies, dient deze oppervlakte te worden gecompenseerd. Verdragspartijen hebben in het kader van het

Ramsar verdrag een speciale taak en verantwoordelijkheid voor migrerende trekvogels. Het is onbekend op welke wijze het Projectplan hieraan voldoet.

15. Alhoewel de bepalingen van het Ramsar verdrag niet rechtstreeks kunnen worden ingeroepen, beoogt de Vogelrichtlijn wel trekvogels en in het bijzonder watergebieden en nog meer in het bijzonder van internationale watergebieden te beschermen.
16. Dat er niet rechtstreeks aan het verdrag getoetst kan worden, ontslaat verweerder niet van de verplichting een besluit ten aanzien van op grond van het Ramsar verdrag aangewezen gebieden goed te motiveren. In dit geval ontbreekt de motivatie van verweerder om het ruimtebeslag te compenseren waar verweerder die verplichting dus volgens internationale verdragen heeft. Het Markermeer & IJmeer is van groot internationaal belang als wetland. Er is niet onderzocht of het op een andere manier dan door middel van dijkversterking, mogelijk is om aan de veiligheidsopgave te voldoen. Dit had wel moeten gebeuren vanwege het grote belang van het Natura 2000-gebied als broed-, foerageer- en rustlocaties voor alle soorten die er op verschillende wijzen gebruik van maken en in het bijzonder die soorten waarvoor het Vogelrichtlijn- respectievelijk het Habitatrichtlijngebied is aangewezen.

A.8.2 Wnb-vergunning

A.8.2.1 Natura 2000-gebied Markermeer & IJmeer

17. In de vergunning wordt een aantal oorzaken voor mogelijke effecten benoemd, te weten ruimtebeslag, verstoring boven land en water door geluid en beweging, verstoring onder water door geluid en beweging, verzuring en vermeting, vertroebeling en sedimentatie, verlichting en connectiviteit/versnippering. Echter deze aspecten worden niet duidelijk besproken in de vergunning.
18. De passende beoordeling begint eerst met een uitgebreide beschrijving van het plan. Er is een overzicht gegeven van noodzakelijke werkzaamheden en welke meekoppelkansen per module zijn gepland.
19. Opmerkelijk is dat echter een duidelijke beschrijving van de aanwezige natuurwaarden ontbreekt. Het is daardoor aan de hand van de beschrijving moeilijk na te gaan of de analyse in de passende beoordeling klopt.
20. Voor het Natura 2000-gebied Markermeer & IJmeer is een beheerplan vastgesteld. In het beheerplan zijn verschillende toetskaders opgenomen voor activiteiten in het Natura 200-gebied. Er zijn onder andere voor zandwinning en voor het doorsnijden van ecologische route toetskaders opgenomen.
21. De effecten van zandwinning zijn vergelijkbaar met effecten van het creëren van vaargeulen. Ten onrechte komen de werkzaamheden niet overeen met de locaties waar volgens Figuur 5.3 (p. 38) uit het Natura 2000-beheerplan wel en waar niet zandwinning kan worden toegestaan. Waar de werkzaamheden worden toegestaan, is onvoldoende in de passende beoordeling onderbouwd dat er geen negatieve effecten vanuit gaan.

22. Hetzelfde geldt voor het toetskader doorsnijden ecologische routes waarvoor in Figuur 5.4 (p. 39) in het beheerplan waar belangrijke routes liggen.
23. In de mogelijke effecten is niet inzichtelijk gemaakt wat het (kwantitatieve) verschil is tussen een uitvoering zonder extra recreatie en met extra recreatie. Dat is van belang omdat recreatie geen belang is waarvoor natuurwaarden zouden moeten wijken.
24. Er is in de passende beoordeling weergegeven wat het effect is van verstoring door fietspaden en door wandelpaden in de huidige situatie en in de toekomstige situatie. Aangezien er zowel wandelpaden als fietspaden worden aangelegd is ten onrechte niet inzichtelijk gemaakt wat de cumulatieve effecten zijn. Er is niet nader bepaald of honden zijn toegestaan. Zijn honden inherent aan fietsers/wandelaars of niet? Tevens is de verstoring door het stadsstrand Hoorn (een meekoppelkans en geen noodzakelijke waterkering) niet onderzocht, niet op zichzelf en niet cumulatief. Verstoring op vissen is niet onderzocht (PB p. 103), omdat vissen een belangrijk schakel in de voedselketen van het Markermeer & IJmeer kan een verstorend effect op vissen ook een verstorend effect hebben op viseters. Bovendien is een effect op de Rivierdonderpad niet onderzocht.
25. Er is ook geen inzicht (gegeven) in het cumulatieve effect van meerdere jaren verstoring achter elkaar. De geplande tijdspanne van het project is waarschijnlijk in ieder geval jaar, maar de ontheffing is verleend voor tien jaar. Dat betekent dat er in het worst case scenario een verstoring van tien achtereenvolgende jaren moet worden onderzocht. Er blijkt overigens niet duidelijk uit de passende beoordeling wat de tijdspanne is. Op p. 63 wordt vier jaar genoemd als het gaat over de spreiding van de stikstofdepositie.
26. Ook is de cumulatie van de werkzaamheden die tegelijkertijd op het dijktraject worden uitgevoerd niet onderzocht. Er is gekozen voor 50% werkzaamheden tegelijkertijd aan de dijk. Echter, er is niet beschreven op welke 50% er tegelijkertijd mag worden gewerkt, per dijkmodule of over hele dijktraject genomen. Er is ook niet beschreven of kwantitatief gemaakt waarom 50% acceptabel is. Hier ligt natuurlijk tevens aan ten grondslag dat vrijwel geen effecten kwantitatief zijn onderzocht.
27. Ten onrechte is cumulatie met andere projecten niet onderzocht. Eén van de projecten waarmee in het Projectplan rekening had moeten worden gehouden met cumulatieve effecten is het Windpark Blauw. Dat besluit is bekendgemaakt op 18 oktober 2018.
28. De voorschriften die zijn gesteld aan de vergunning leiden tot aan het voorkomen van verstoring in verstoringsgevoelige gebieden zoals die op p. 25 van het beheerplan zijn opgenomen (bijlage 7). Dat leidt tot de conclusie dat verstoring niet kan worden voorkomen. Er is ook niet gemotiveerd in het Projectplan waarom het afwijkt van het beheerplan.
29. Ten onrechte is voor verstoring door licht niet opgenomen voor welke afstand hiermee rekening wordt gehouden. Licht kan tot 500 meter van bron verstoring opleveren.
30. Ten onrechte is geconcludeerd dat het Projectplan geen significante negatieve effecten zal hebben op de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebied Markermeer &

IJmeer. Verweerder had aannemelijk moeten maken dat het uitgesloten is dat er significante effecten optreden. Er is geen kwantitatieve onderbouwing van de conclusie dat er geen significante negatieve effecten zullen optreden.

31. Het definitieve ruimtebeslag op het Markermeer & IJmeer wordt ten onrechte niet gecompenseerd. Daarnaast wordt ook het “tijdelijke” ruimtebeslag (-vernietiging van natuurwaarden) niet gecompenseerd terwijl juist wel veel natuurwaarden verdwijnen door het vernietigen van het substraat en habitat. Dit is in strijd met art. 6 lid 4 van de Habitatrichtlijn en de implementatie daarvan in de Wnb.
32. Ten onrechte is er geen ADC-toets doorlopen. Indien er wel een ADC-toets was doorlopen, had er een betere afweging moeten worden gemaakt of er geen alternatieven zijn voor de ingreep op het Natura 2000-gebied Markermeer & IJmeer. Dat zou hebben kunnen leiden tot bijvoorbeeld de plaatsing van een gemaal op de Houtribdijk in plaats van het grotendeels afgraven van de gehele bestaande dijk van Durgerdam tot Hoorn (zoals ook reeds bij andere onderdelen in dit beroepschrift betoogd).
33. Het Markermeer & IJmeer is gedeeltelijk aangewezen op grond van de Habitatrichtlijn. Het is geheel aangewezen op grond van de Vogelrichtlijn. Er is door verweerder voor gekozen om de specifieke natuurwaarden in het Habitatrichtlijn gedeelte beperkt te onderzoeken omdat er bijna geen werkzaamheden in deze delen plaatsvinden. Overigens vinden er wel werkzaamheden plaats voor Katwoude die zeer dicht tegen het Habitatrichtlijn gedeelte aan liggen.
34. Maar, ook al vinden de werkzaamheden niet in het Habitatrichtlijn gedeelte plaats, er had wel moeten worden onderzocht of er effecten zijn op de instandhoudingsdoelstellingen van dit gebied vanwege de beperkte afstand tot het Habitatrichtlijn gedeelte en vanwege het feit dat water stroomt en effecten in het water van het Markermeer & IJmeer niet buiten de Gouwzee kunnen worden gehouden.
35. Hieruit volgt dat ten onrechte niet de effecten van de werkzaamheden op het habitattype Kranswierwateren en Meren met krabbenscheer en fonteinkruiden zijn beoordeeld. Ook zijn effecten op de Rivierdonderpad waarvoor landelijk een matig ongunstige staat van instandhouding is en waarvoor het Habitatrichtlijn gebied is aangewezen niet onderzocht. Voor de Rivierdonderpad wordt als reden gegeven dat deze weinig voorkomt in de Gouwzee. Het is op zich frappant dat de Rivierdonderpad weinig voorkomt in het HRL-gedeelte en meer voorkomt in het VRL-gedeelte terwijl de directe bescherming dus binnen het HRL-gedeelte moet worden geboden. Echter dat daarom de soort niet is onderzocht op effecten, omdat dat alleen voor het HRL-gebied moet worden beschouwd is een redenering die niet op gaat. Er moet worden onderzocht wat het effect is van werkzaamheden in de rest van het Markermeer & IJmeer dat toevallig niet als HRL-gebied is aangewezen, op de populatie in de HRL-delen (Gouwzee en Kustzone Muiden). Ten onrechte is daar geen onderzoek naar gedaan.
36. Voor verschillende soorten kunnen de werkzaamheden een effect hebben op het voedselaanbod of de voedselbereikbaarheid. Dit is met name afhankelijk van werkzaamheden waardoor oppervlaktes met voedsel worden vernietigd, maar ook door vertroebeling waardoor voedsel moeilijker te vinden is of waardoor voedsel niet kan

groeien (waterplanten). Ook kan door slibafzetting voedsel (mosselen) niet overleven. De rapporten geven een deel van de benodigde informatie. Er blijkt echter ook een kennislacune uit de rapporten. Ook blijken sommige analyses niet te zijn uitgevoerd. Zo is bijvoorbeeld van de verschillende vogelsoorten niet exact bekend hoe groot de doorzichtigheid van het water moet zijn om voedsel te vinden. Hier is geen nader onderzoek naar gedaan terwijl de voorbereiding voor het Projectplan toch al een aantal jaren gaande is. Waarom is er geen nader onderzoek gedaan naar de behoefte van de verschillende vogelsoorten? Deze informatie is noodzakelijk en dient bekend te zijn alvorens een Wnb-vergunning had kunnen worden verleend. Er kan immers nu niet gesteld worden dat effecten zijn uitgesloten. Terwijl dat de enige basis is op grond waarvan een Wnb-vergunning kan worden verleend.

37. Verder moeten er ruime marges worden aangehouden bij de onderzoeken op basis van modellen, bijvoorbeeld die over slibafzetting. Uit de combinatie van marges van de onderzoeken en de kennislacunes blijkt de informatie onvoldoende te zijn voor een goede inschatting van de voedselbereikbaarheid en -aanbod. Ook ontbreekt een gedegen populatieonderzoek van de verschillende vogelsoorten. Er is dus wel basisinformatie, waar ook gebreken aan kleven, maar vervolgens worden er meteen conclusies getrokken over het effect op de vogels. Een voorbeeld van zo'n conclusie is dat er weliswaar gedurende de werkzaamheden de voedselbereikbaarheid kleiner is vanwege het vertroebelde water, maar er in de jaren erna het voedselaanbod groter zal zijn. Ten onrechte zijn aan dat onderzoek geen populatiemodellen ten grondslag gelegd terwijl dit wel gebruikelijk is in de ecologie. Het grote voedselaanbod wordt zelfs als een positief effect in de vergunning gepresenteerd terwijl dit ook het gevolg kan zijn van een daling van het aantal vogels.

60

38. De passende beoordeling is te optimistisch over de negatieve effecten die wel zullen worden opgelost in de toekomst zonder dat daarvoor enig (wetenschappelijk) bewijs is. Enkele voorbeelden: Er zijn voldoende uitwijkmogelijkheden voor broedvogels. Er is geen rekening gehouden met het feit dat alle soorten op 50% van het dijktraject moeten uitwijken (cumulatief effect). Ook over het effect van vertroebeling is de passende beoordeling te optimistisch, dat er eerst een negatief effect, maar dat dat slechts tijdelijk is. Ook tijdelijke effecten kunnen significant zijn. Dat is allemaal niet onderzocht. Een ander voorbeeld is dat Aalscholvers samen gaan vissen als het zicht vermindert. Hoe is het bevoegd gezag van plan de Aalscholvers aan deze afspraak te houden? En is dat dan niet het gevolg van een verstoring effect? Het is immers aannemelijk dat er per saldo minder vis beschikbaar is. Voor de andere niet-broedvogels geldt dezelfde kritiek dat er van de overige verstoringen geen kwantitatief inzicht wordt gegeven van de effecten op basis van onzekere en niet onderbouwde gegevens.

Niet-broedvogels

39. Voor niet-broedvogels is aangenomen dat verstoring geen negatief effect kan opleveren omdat ze kunnen vliegen. Dat is een te snelle conclusie. Vanwege de grote hoeveelheden vogels die verstoord zullen worden, is het maar de vraag waar de afzonderlijke soorten en individuen nieuwe foerageer- en rustgebieden kunnen vinden. Ook de verstoring van rust- en foerageergebieden kan een strijd opleveren met het soortbeschermingsrecht uit de Wnb. Dat is afhankelijk van het soort voedsel en de vogelsoort. Daarbij kost elke keer dat een vogel opvliegt door verstoring energie. Dat betekent dat het wegvliegen door

vogels al een negatief effect heeft. Uiteraard moet worden onderzocht wanneer er sprake is van een significant effect, maar dat is door verweerder niet gedaan.

40. Voor moerassoorten met een grote verstoringsgevoeligheid wordt een kleinere afstand aangehouden (terwijl afstand op onbekend staat) dan bij soorten die gemiddeld verstoringgevoelig zijn.

Broedvogels

41. Voor broedvogels worden mitigerende maatregelen getroffen door werkzaamheden aan te vangen alvorens er wordt gebroed of te maaien waardoor er niet gaat worden gebroed. Ten onrechte worden dit mitigerende maatregelen genoemd. Het betreft juist een overtreding op zichzelf. Een significant negatief kan dus niet worden uitgesloten.
42. Bij ondanks verstoring toch vestigende broedvogels wordt uitgegaan van geen verstoring omdat “de vogels er dan zelf voor kiezen”. Hiermee wordt geen rekening gehouden met verstoring tijdens de voederfase van de jongen.

Habitatrichtlijnsoorten en zoogdieren

43. Voor de Meervleermuis (Bijlage IV Habitatrichtlijn) is in het beheerplan opgenomen dat het Habitatrichtlijngedeelte bescherming moet bieden aan het complete netwerk van vlieg- en migratieroutes, winterverblijfplaatsen, zomerverblijfplaatsen en foerageergebieden. Het Habitatrichtlijngebied heeft externe werking. Dat betekent dat ook van werkzaamheden die buiten het gebied plaatsvinden moet worden onderzocht of ze een effect hebben op de instandhoudingsdoelstellingen. Of de migratieroutes van en naar zomer- en winterverblijven in stand blijven langs het hele dijktraject is niet onderzocht terwijl de dijken volgens het beheerplan daarvoor wel van belang zijn. Er zijn alleen foerageerroutes beschreven.

Aalscholver

44. De waarde van de Hoeckelingsdam voor de Aalscholver is onvoldoende beschreven. Waarom is geen effect op het foerageergebied voor voor de Flevolandse kust te verwachten? Het hele Markermeer zal een effect ondervinden van de werkzaamheden in toename van het slib wat nu al het grootste probleem in het Markermeer is. Wat is het (tijdelijke) effect daarvan?
45. Ten onrechte is de Aalscholver alleen als niet-broedvogel beoordeeld. Terwijl Markermeer & IJmeer is aangewezen voor de Aalscholver als broedvogel.

Fuut

46. Voor de Fuut geldt een verbeterdoelstelling in het Markermeer & IJmeer. Met deze doelstelling wordt ten onrechte geen rekening gehouden. In de toekomst wordt in het beheerplan reeds onvoldoende rust & ruimte verwacht voor de Fuut. Wat is dan het effect voor deze soort als er op 50% van het dijktraject werkzaamheden plaatsvinden?

Grauwe gans

47. Door verstoring van de Grauwe gans zijn significante effecten voor deze soort niet uitgesloten volgens de passende beoordeling. Het werken op maximaal 50% van het

dijktraject zou alle effecten voorkomen. Waarom voor 50% is gekozen is niet gemotiveerd.

Kuifeend

48. Door verstoring van de Kuifeend zijn significante effecten op deze soort niet uitgesloten volgens de passende beoordeling. Het werken op maximaal 50% van het dijktraject zou alle effecten voorkomen. Waarom voor 50% is gekozen is niet gemotiveerd.

Smient

49. Door verstoring van de Smient zijn significante effecten op deze soort niet uitgesloten volgens de passende beoordeling. Het werken op maximaal 50% van het dijktraject zou alle effecten voorkomen. Waarom voor 50% is gekozen is niet gemotiveerd.

Visdiefje

50. Het Visdiefje is landelijk in een zeer ongunstige staat van instandhouding. Markermeer & IJmeer ver onder de doelstelling van 630 broedparen: 400 vijfjaarsgemiddelde broedparen.
51. Marker Wadden alleen in beginfase interessant voor Visdief en Zwarte stern.
52. De oeverdijk wordt juist aangelegd waar momenteel veel Visdiefjes broeden. De oeverdijk creëert luwte voor watervogels. Dat is echter juist voor Visdiefjes geen geschikte habitat om te broeden. Dat betekent dat de oeverdijk een inbreuk maakt op de staat van instandhouding van het Visdiefje.
53. Volgens het beheerplan zijn bij Naviduct bij Enkhuizen, op Marken en langs de Waterlandse kust potentiële broedgebieden voor het Visdiefje. In het beheerplan is ook opgenomen dat het behoud van kale gronden niet is gegarandeerd, dat is het nog altijd onvoldoende. Door de dijkversterking verdwijnt in ieder geval de geschikte habitat langs het dijktraject. Er is niet onderzocht wat het effect daarvan is.
54. Voor Visdiefjes zijn geen tellingen gedaan in 2017. Er wordt in de PB beschreven dat er op de Marker Wadden volgens de website van Natuurmonumenten door 1700 broedparen is gebroed. Deze luttele verwijzing in de passende beoordeling zou een cruciale onderbouwing voor de conclusie dat er geen significante negatieve effecten op het Visdiefje optreden moeten betekenen. Er is inderdaad een nieuwsbericht op de site van Natuurmonumenten geplaatst over het broedsucces van het Visdiefje op de Marker Wadden in 2017. Maar ten onrechte hechten initiatiefnemer en verweerder veel waarde aan deze eenmalige constatering waarvan het wetenschappelijk bewijs bovendien ontbreekt. De Marker Wadden zijn namelijk niet voor Visdiefjes aangelegd, maar om het slib in het Markermeer & IJmeer vast te houden en de waterkwaliteit in het Natura 2000-gebied dus te verbeteren. De Marker Wadden zijn ook bedoeld voor recreatie. Inmiddels is het eerste eiland ook ingericht en toegankelijk voor publiek. Natuurmonumenten zal de Marker Wadden niet onderhouden als broedlocatie voor Visdiefjes. Er mag in de passende beoordeling zonder gedegen onderzoek en met een plan voor de toekomst geen rekening worden gehouden met een bestendige broedlocatie voor het Visdiefje op de Marker Wadden. Er is bijvoorbeeld niet onderzocht welke broedparen het betreft. Misschien zijn dit wel de broedparen uit het Natura 2000-gebied IJsselmeer waarvoor een eigen doelstelling geldt.

55. En waarom wordt dergelijke informatie van een website zomaar gebruikt in een passende beoordeling? Als men online zoekt naar dergelijke informatie, kan men bijvoorbeeld ook informatie vinden dat het aantal broedende vogels niet veel zegt over broedsucces volgens Jan van der Winden (Bureau Waardenburg) op de site van het programma vroegevogels van de VPRO. Broedsucces wordt bepaald door hoeveel jongen de vogels groot weten te krijgen, niet door hoeveel nesten er zijn. Er is dan ook sprake van een vijfjaardoelstelling van 630 broedparen. Deze wordt niet gehaald.
56. De vermelding in de passende beoordeling van het aantal broedparen op de Marker Wadden in 2017 zegt dus niets over het wel of niet behalen van de doelstelling in Markermeer & IJmeer en ook niets over de landelijke staat van instandhouding.
57. De in het beheerplan genoemde locaties moeten dan ook in de passende beoordeling worden betrokken. Dat is onvoldoende gedaan. Ook de conclusie dat het Visdiefje niet afhankelijk is van het deel van het meer dicht bij de oever strookt niet met de huidige situatie.
58. Op p. 84 in de passende beoordeling staat vermeld dat er geen Visdiefjes hebben gebroed bij de Hoeckelingsdam in 2017 terwijl eerder is vermeld dat er geen tellingen zijn gedaan in 2017. Er is ook geen verwijzing opgenomen in de PB, alleen een open haakje “(”.
59. Als mitigerende maatregel wordt de huidige broedlocatie bij modules 3/4 (waar de oeverdijk komt) op grond van de Wnb-vergunning ongeschikt gehouden voor het broeden van Visdiefjes. En er zal een ponton in de buurt van Hoorn worden gelegd zodat daar Visdiefjes kunnen broeden. Ten onrechte kwalificeert het ongeschikt maken van broedlocaties in de vergunning als mitigerende maatregel. Het ongeschikt maken van broedlocaties is een opzettelijke verstoring. Pontons kunnen ook niet worden gezien als mitigerende maatregel als er geen zekerheid is dat deze de verstoring zullen voorkomen. Voor de verstoring moet dus de ADC-toets worden doorlopen. Zie bijvoorbeeld ook de uitspraak van het Europese Hof van Justitie d.d. 15 mei 2014 inzake Briels (ECLI:EU:C:2014:330).
60. Voor de broedlocatie bij Hoeckelingsdam wordt in het geheel geen mitigerende maatregel getroffen terwijl daar wel forse verstoring zal zijn. Memo opheffen maatregelen Visdief is wel genoemd in de stukken, maar is niet opgenomen.
61. De memo telgegevens ziet op niet-broedvogels. Toch staan daarin ook het Visdiefje en de Aalscholver vermeld. Dat klopt dus niet. Dat klopt ook niet gelet op opmerkingen dat deze soort moeilijk te tellen is (bron: ANT?). Overigens blijkt daaruit dat in 2016 het Visdiefje ruim aanwezig was bij de Hoeckelingsdam.
- [Voorschriften vergunning](#)
62. De vergunningvoorschriften om verstoring te voorkomen leiden niet tot het voorkomen van verstoring gelet op het kaartje met verstoringsgevoelige gebieden zoals dat in het Natura 2000-beheerplan is opgenomen ([bijlage 7](#)).

63. Er is geen budget op genomen voor het benodigde onderhoud in de beheerfase om bijvoorbeeld ervoor te zorgen dat de oeverdijk geschikt blijft voor het Visdiefje om te broeden.

A.8.2.2 Natura 2000-gebieden Polder Zeevang, IJperveld, Varkensland, Oostzanerveld & Twiske, IJsselmeer, Lepelaarsplassen en Oostvaarderplassen, Naardermeer

Polder Zeevang

64. Ook voor de niet-broedvogels in Polder Zeevang geldt dat er wel een worst case scenario is opgesteld, maar waarbij vervolgens de effecten van verstoring te optimistisch worden ingeschat zonder enige kwantitatieve analyse. Ook geldt hier dat het cumulatieve effect van meerdere soorten die verstoord worden en moeten uitwijken gedurende meerdere jaren, niet is meegewogen. Daarbij geldt dat het gebied tevens veel andere vogelsoorten herbergt die ook verstoord worden.
65. Voorts laat de Grutto een negatieve trend zien en zijn significant negatieve effecten als gevolg van het project op de Grutto niet uitgesloten.

A.8.2.3 Stikstofdepositie

66. Ten onrechte is voor de stikstofdepositie die ontstaat als gevolg van het project geen passende beoordeling opgesteld. Er is een PAS-melding gedaan. Ten onrechte ziet de deze niet op Markermeer & IJmeer en Polder Zeevang.
67. Het Habitatrictlijngebied Markermeer & IJmeer bevat de habitattypen Kranswierwateren (H3140) en Meren met krabbenscheer en fonteinkruiden (H3150). Het habitattype H3150 is gevoelig voor verzuring en vermesting door stikstof uit de lucht. Het habitattype H3140 is zeer gevoelig voor verzuring en vermesting door stikstof uit de lucht. Ten onrechte is dit niet passend beoordeeld.
68. De Grutto waarvoor Polder Zeevang is aangewezen is gevoelig voor de gevolgen van vermesting door stikstofdepositie blijkt uit de effectenindicator voor Polder Zeevang.
69. Er is wel voor onder andere het Naardermeer een PAS-melding gedaan dat binnen het directe werkgebied van de IJsselmeervereniging valt.
70. In de PAS-melding is verwezen naar de Versterking Markermeerdijken als zijnde een prioritair project wat betekent dat er geen passende beoordeling voor het afzonderlijk project is opgesteld. Er kan dus ook niet met zekerheid worden gezegd dat er is aangetoond dat significant negatieve effecten vanwege de stikstofdepositie kunnen worden uitgesloten. De gebieden waarvoor een PAS-melding is gedaan hebben reeds te maken met een overschrijding van de kritische depositiewaarde. Naar aanleiding van het arrest van het Europese Hof van Justitie van 7 november 2018 (gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17) moet uw Afdeling nog uitspraak doen over de vraag of er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat geen van de plannen of projecten schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het gebied.

A.8.3 Ontheffing Wet natuurbescherming

A.8.3.1 Algemeen

71. Er is geen aanvraag voor een ontheffing ten aanzien van vleermuizen en broedvogels ingediend. De mitigerende maatregelen zien daar wel op. Er is ook geen aanvraag voor opzettelijke verstoring van vogels ingediend. Ten onrechte wordt verstoord en wegvluchten van niet-broedende vogels niet aangemerkt als opzettelijke verstoring. Aangezien niet de juiste ontheffing is aangevraagd, moet het Projectplan niet uitvoerbaar worden geacht.

A.8.3.2 Vleermuizen

72. Uit de ontheffing blijkt dat er geen aanvraag voor vleermuizen en broedvogels is ingediend en verleend. De mitigerende maatregelen zien echter wel op vleermuizen (Bijlage IV Habitatrichtlijn). Ten onrechte stroken de aanvraag en het besluit niet met elkaar.
73. Het onderzoek ten aanzien van de Meervleermuis is tegenstrijdig met het beheerplan waarin is beschreven dat de soort zowel bij ondiep water, bij open water en bij de oeverzone voorkomt. Dat nu opeens de oevers van het Markermeer geen onmisbaar onderdeel uitmaken van het foerageergebied van de Meervleermuis kan dan ook niet worden gevolgd. Daarbij zijn er bij het onderzoek meerdere foeragerende meervleermuizen waargenomen.
74. De soort is landelijk in een matige staat van instandhouding. Er kan niet op basis van het uitgevoerde onderzoek worden geconcludeerd dat er geen negatieve effecten zijn de Meervleermuis of andere vleermuizen. Naast de functie als foerageergebied heeft de dijk een functie als migratieroute. De migratieroute is onder te verdelen in migratie van en naar foerageergebied en migratie naar zomer- en winterverblijven. Dit onderscheid is in het onderzoek niet gemaakt. Ook zijn de effecten op de seizoenstrek niet onderzocht voor de Meervleermuis.
75. Dit geldt ook voor andere vleermuissoorten.

A.8.3.3 Fuut

76. De Fuut is zowel als broedvogel als als niet-broedvogel in een matig ongunstige staat van instandhouding volgens de website van Sovon. Hiernaar verwijst Bijlage 8.26 van het Projectplan ook. Voor de Fuut geldt een knelpunt voor wat betreft het foerageren in open water volgens het beheerplan van Natura 2000-gebied M&IJ. Daarnaast zullen als gevolg van het Projectplan broedplaatsen verdwijnen volgens Bijlage 8.26. Voor deze soort geldt bovendien dat ze gevoelig zijn voor verstoring. Ten onrechte is er niet meer en kwantitatief onderzoek gedaan of het Projectplan een effect heeft op de staat van instandhouding van de soort en er kan dan ook niet een dergelijke conclusie worden getrokken.

A.8.3.4 Kuifeend en Tafeleend

77. De Kuifeend is als niet-broedvogel in een matig ongunstige staat van instandhouding. Het huidige onderzoek biedt geen inzage in de effecten op de staat van instandhouding. De Tafeleend is als niet-broedvogel in een zeer ongunstige staat van instandhouding. Het huidige onderzoek biedt geen inzage in de effecten op de staat van instandhouding.

A.8.3.5 Visdiefje

78. Als er, ondanks de maatregelen om het broeden van Visdiefjes te voorkomen, toch Visdiefjes in het werkgebied broeden, is verstoring van broedende Visdiefjes onvoldoende uitgesloten. Een broedende Visdief is zeer gevoelig voor verstoring Volgens het profielendocument voor de Visdiefje uit 2008 is de verstoringafstand van rustende, broedende of foeragerende Visdiefjes groter dan 300 m. In voorschrift 11 van de vergunning Wnb is een afstand van slechts 100 m opgenomen. Die 100 m is ter voorkoming van verstoring onvoldoende, zodat verstoring door de werkzaamheden niet is uitgesloten. In de vergunning had een grotere afstand moeten worden opgenomen. Verkleining van die afstand na advies van een ecooloog mag dan ook niet mogelijk zijn.

Aanwezigheid beschermde soorten

79. Het voorkomen van soorten zoals in de ontheffing opgenomen klopt niet met de werkelijkheid. Dat geldt onder andere voor de Rugstreeppad, de Ringslang, de Wulp en de Waterspitsmuis. Uit de soortenbeschermingstoets blijkt niet dat het mogelijk is om met mitigerende maatregelen te voorkomen dat er een overtreding is ten aanzien van de Noordse woelmuis, de Waterspitsmuis, de Bunzing en de Hermelijn. Er wordt ook in dit geval te optimistisch gesteld dat deze soorten wel een nieuwe verblijfplaats vinden als deze wordt verstoord of vernietigd. Voor de Noordse woelmuis, een kwetsbare soort, ontbreekt een degelijke beoordeling op populatieniveau.
80. De uitvoering van de dijk is niet meegenomen als een effect in de beheerfase op beschermde soorten. Bijvoorbeeld de Noordse steen is heel waardevol voor de Ringslang. Voor de Ringslang is de compensatie verdeeld over twee bevoegde gezagen: de winterverblijfplaatsen in Zeevang moeten door de Provincie worden uitgevoerd. Daarmee is de uitvoerbaarheid niet gegarandeerd aangezien de Provincie de vergunning niet heeft aangevraagd.

Verstoring overige soorten

81. Het is onduidelijk hoe de verstoring van andere soorten dan vogels is beoordeeld. Er wordt in de soortenbeschermingstoets geschreven dat de verstoringafstand van vogels wordt aangehouden. Dat blijkt echter niet zo te zijn. Lees bijvoorbeeld op p. 102 met betrekking tot de Noordse woelmuis.
82. Ook is niet bekend welke verstoring afstand door licht is aangehouden.

A.8.4 Natuurnetwerk Nederland en ecologische verbindingszones

83. Er vindt op grond van artikel 19, lid van de provinciale ruimtelijke verordening Noord Holland compensatie plaats

84. De toetsing aan de provinciale ruimtelijke verordening hoort zijn beslag te vinden in de omgevingsvergunning (afwijken bestemmingsplannen) voor het project, maar ontbreekt in die vergunning.
85. Hydrologische effecten tijdens de aanleg zijn niet beoordeeld, wel de permanente effecten.
Ruimtebeslag (15,9 ha permanent en tijdelijk) wordt gecompenseerd door de oeverdijk. De compensatie vindt echter plaats in huidige NNN (grote wateren); dus het verdwijnende areaal worden niet met nieuw NNN-gebied gecompenseerd. Daarbij vindt compensatie in een heel ander natuurdoeltype plaats dan de natuurdoeltypen die verloren gaan.

A.8.5 Weidevogelgebieden

86. De toetsing aan art. 25 van de provinciale ruimtelijke verordening hoort zijn beslag te vinden in de omgevingsvergunning (afwijken bestemmingsplannen) voor het project, maar ontbreekt in die vergunning.
87. De compensatie is beschreven in bijlage 8.18: 73,3 ha (komt overeen met ca. 1,2 M€). Hierin zat nog de aankoop van 11,4 ha, maar dat is in de definitieve besluitvorming vervallen.
88. De compensatie van het verlies van weidevogelgebieden vindt alleen plaats door kwaliteitsverbetering door geld beschikbaar te stellen aan Agrarische Natuurvereniging Water Land en Dijken (WLD) (blz 137 e.v.).
89. Bovendien zou de ringslangpopulatie boven Edam nog maar beperkt zijn. Uit waarnemingen bij een broeihoop in de Oosterkoog tussen Etersheim en Schardam blijkt echter dat er in 2016 51 jonge ringslangen uit een ei zijn gekomen, in 2017 waren het er minder, maar nog altijd 30.
90. Het geplande fietspad buitendijks bij de Oosterkoog, waar een stuk rietland voor zou moeten wijken is zeer ongewenst. Zowel het weiland als het rietland in de Oosterkoog is in voorjaar en zomer een belangrijke plek voor broedende vogels. Tijdens de voorjaars- en najaarstrek komen trekvogels even tot rust en komen op krachten. En in de winter is het een verblijfplaats van weer andere soorten. Jaarrond is de Oosterkoog belangrijk leefgebied voor vogels.
91. Bovendien leven er ringslangen tussen en op de stenen bekleding van de dijk. Het zou niet goed zijn als de ringslangen, zonnend op het asfalt, verkeersslachtoffers zouden worden.

A.9 Bescherming landschap / cultuurhistorische waarden

Appellanten

Stichting Zuyderzeedijk
IJsselmeervereniging

Appellant 3	(module 1)
Appellant 4	(module 3)
Appellant 8	(module 6)
Appellant 6	(module 6)
Appellant 7	(module 6)
Appellant 16	(module 6)
Appellant 14	(module 7)
Appellant 15	(module 7)
Appellant 19	(module 9)
Appellant 21	(module 14)
Appellant 22	(module 14)
Appellant 23	(module 14)
Appellant 24	(module 14)
Appellant 25	(module 14)
Appellant 26	(module 14)
Appellant 27	(module 14)

A.9.1 Algemeen

A.9.1.1 Erfgoedverordening Noord-Holland 2017

1. In de erfgoedverordening van de provincie Noord-Holland is bepaald dat het verboden is zonder omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onderdeel b, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht een beschermd monument te slopen, te verplaatsen of in enig opzicht te wijzigen. Een dergelijke omgevingsvergunning wordt op grond van artikel 7, lid 4, van de Erfgoedverordening Noord-Holland geweigerd, tenzij zwaarwichtige redenen van aantoonbaar algemeen maatschappelijk belang zich tegen een weigering verzetten. De West-Friese Omringdijk en de Noorder IJ- en Zeedijken dijken zijn aangewezen als beschermd monument, zodat het niet is toegestaan deze zonder omgevingsvergunning aan te tasten.
2. Welke monumentale waarden in het bijzonder moeten worden beschermd is opgenomen in een redengevende omschrijving.

3. Ten aanzien van de West-Friese Omringdijk is die omschrijving:

- *De Westfriese Omringdijk is **cultuurhistorisch** van betekenis omdat hij West-Friesland door de eeuwen heen beschermd heeft tegen het water van de zee en de omringende meren. Het tracé van de dijk is historisch bepaald. Men kan daarin sporen waarnemen van de strijd tegen het water in de loop der tijden. In de eerste plaats is dat het bochtige tracé zelf. Bochten in een dijk duiden meestal op inbraken. Vervolgens geven de wielen een indruk van regelmatig terugkerende doorbraken en zijn de kleiputten de resultaten van het voortdurende onderhoud en herstel van de dijk. Tenslotte vormen de buitendijkse landen een essentieel onderdeel van de oudste vorm van een dijkverdedigingssysteem, waarbij men vóór de dijk voorland liet liggen om de slag van het water te breken.*
- ***Historisch-morfologisch** is de dijk van betekenis omdat hij in de loop der tijd hersteld, opgehoogd en afgegraven is en successievelijk van een aarden, wier- en steenbekleding is voorzien. Belangrijk hierbij is de samenstelling van het dijklichaam en de vorm van het profiel daarvan, zoals minimum breedte, taludhelling etc.*
- *De dijk vormt een **beeldbepalend element** in het Noord-Hollandse polderlandschap door de continuïteit en de hoogte van de dijk en de openheid van het landschap.*
- *Tenslotte heeft de dijk nog **historisch-ruimtelijke betekenis** als scheiding tussen oud land en de zee en tussen oud en nieuw land, waardoor hij een essentieel deel uitmaakt van het omringende dijklandschap. Dit cultuurlandschap heeft in de loop der tijd in hoge mate invloed uitgeoefend op de huidige uiterlijke verschijningsvorm van verschillende dijkvakken.*

4. Ten aanzien van de Noorder IJ- en Zeedijken is die omschrijving:

A. De dijken:

- De Noorder IJ- en Zeedijken zijn **cultuurhistorisch** van betekenis omdat zij de Zeevang en Waterland door de eeuwen heen beschermd hebben tegen het water van de voormalige Zuiderzee. Het tracé van de dijk is historisch bepaald. Men kan daarin de sporen waarnemen van de strijd tegen het water in de loop der tijden. In de eerste plaats in het bochtige en hoekige tracé zelf. Bochten en hoeken in de dijk duiden op doorbraken in vervlogen tijden. Vervolgens geven de braken, zoals de wielen hier genoemd worden, een indruk van de gevolgen van de vroeger steeds terugkerende doorbraken. Tenslotte vormen de buitendijkse landen een essentieel onderdeel van de oudste vorm van een dijkverdedigingssysteem waarbij men voor de dijk voorland liet liggen om de slag van het water te breken.
- **Historisch morfologisch** zijn de dijken van betekenis omdat zij in de loop der tijd hersteld, opgehoogd en afgegraven zijn en successievelijk van aarden-, wier- en steenbekleding zijn voorzien. Belangrijk is hierbij de samenstelling van het dijklichaam en de vorm van het profiel daarvan, zoals minimum breedte, taludhelling etc.
- De dijken vormen een **beeldbepalend** element in het Noord-Hollandse polderlandschap door de continuïteit en de hoogte van de dijken in samenhang met de openheid van het omgevende landschap.

B. De buitendijkse landen en braken:

- De buitendijkse landen en de braken (de wielen) zijn **cultuurhistorisch** van betekenis omdat zij het huidige tracé van deze dijken bepaald hebben. De braken zijn verantwoordelijk voor de vele bochten in de dijk. Behalve het reeds aanwezige voorland ontstond veel buitendijs land door het leggen van inlaagdijken. Aanvankelijk binnendijs gelegen land kwam hierdoor buitendijs te liggen.
- **Historisch-morfologisch** zijn deze elementen van de Noorder IJ- en Zeedijken van betekenis omdat zij in de loop der tijd nogal wat veranderingen hebben ondergaan. Het buitendijkse land is afgekalfd en weer aangegroeid, de braken zijn in de loop der tijd enigszins van vorm veranderd.
- **Beeldbepalend** in het Noord-Hollandse polderlandschap zijn deze elementen door hun verwevenheid met het landschap. De monumentale bescherming van het buitendijkse land zal een nadere bescherming van de Noorder IJ-en Zeedijken zelf ten goede komen, aangezien activiteiten op dit land meestal verregaande consequenties voor de dijk hebben. Hierdoor wordt tevens bij het verleden aangesloten, toen men het voorland beschermde om de dijk te kunnen behouden.

0

5. Voor de werkzaamheden in het kader van het project versterking Markermeerdijken is een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.2, eerste lid, onderdeel b, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht verleend, om de in het kader van het project voorgenomen ingrepen die de als monument aangewezen dijk zullen aantasten mogelijk te maken.

A.9.1.2 Toetsing zwaarwichtige reden van aantoonbaar algemeen belang

6. Op zich valt de veiligheid tegen overstroming te beschouwen als een zwaarwichtige reden van aantoonbaar algemeen maatschappelijk belang in de zin van de Erfgoedverordening. Dit is echter geen vrijbrief voor iedere aantasting van de monumentale dijk, omdat bij een wijziging of andere aantasting steeds zal moeten worden aangetoond dat deze noodzakelijk is vanwege bovengenoemde zwaarwichtige belangen. Ten minste een deel

van de belangen die geleid hebben tot het huidige projectplan zijn niet te beschouwen als zwaarwichtige redenen van aantoonbaar algemeen maatschappelijk belang.

7. Dit betreft in de eerste plaats de extra voorzieningen die nodig zijn om de 'meekoppelkansen' mogelijk te maken. Het gaat hier om ruimtelijk wellicht wenselijke ontwikkelingen, maar niet om noodzakelijke ingrepen. Het gegeven dat een 'meekoppeling' mogelijk is betekent dus nog niet dat hiervoor een omgevingsvergunning kon worden verleend. In het bijzonder gaat het dan om de aanleg van extra brede dijkkrui die nodig is om de aanleg van een fietspad mogelijk te maken of een oeverland ten behoeve van fietspaden of stranden. Steeds zal eerst moeten worden beoordeeld wat nodig is ten behoeve van de versterking van de dijk. In beginsel kan alleen voor die werkzaamheden een omgevingsvergunning worden verleend voor het wijzigen van het monument.
8. Uit de beantwoording van de opmerkingen van Rijkswaterstaat naar aanleiding van het voornemen omgevingsvergunning te verlenen voor de uitvoering van het project (pagina 14 omgevingsvergunning 1073018) blijkt dat sprake is van een extra ruimtebeslag ten opzichte van hetgeen noodzakelijk is voor de dijkversterking, doordat gebruik gemaakt wordt van 'meekoppelkansen'. Verder blijkt dat nog niet concreet kan worden aangegeven wat het ruimtebeslag is en waar dat aan de orde is, behalve dat dit per gemeente minder dan 5 hectare bedraagt en dat daarom de grens van 5 hectare die genoemd wordt in artikel 2.12.2 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening niet wordt overschreden.
9. Dit betekent dus dat substantiële en zelfs nog niet gekwantificeerde ingrepen plaatsvinden die mede leiden tot aantasting van de monumentale dijken, zonder dat sprake is van een zwaarwichtige reden van aantoonbaar algemeen maatschappelijk belang. Ten aanzien van dit punt is het besluit niet kenbaar onderbouwd, omdat niet concreet is aangegeven waar het extra ruimtebeslag plaatsvindt, of en welke aantasting van de monumentale waarde van de dijk plaatsvindt en eveneens is niet kenbaar onderbouwd welke zwaarwichtige reden van aantoonbaar openbaar belang die aantasting rechtvaardigt.
10. Een ander belang dat niet zonder meer kan worden beschouwd als zwaarwichtige reden van aantoonbaar algemeen maatschappelijk belang is het belang van kostenbesparing. In de Erfgoedverordening wordt dit niet als zodanig genoemd. Steeds waar een duurdere oplossing zou leiden tot het behoud van de monumentale waarde van de dijken zou dus voor deze oplossing moeten zijn gekozen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het terugbrengen van Noordse steen, dat vooral van de hand gewezen wordt uit kostenoverwegingen. Uit niets blijkt dat de Erfgoedverordening een dergelijke afweging toestaat.
11. Uit de beantwoording van de zienswijzen (Nota van Beantwoording Zienswijzen, 2.2.3) blijkt bijvoorbeeld dat het plaatsen van pompen in de Houtribdijk zou kunnen leiden tot een minder ingrijpende versterking van de dijken en daarmee kennelijk ook tot minder schade aan het beschermde monument.
12. Bij het afwijzen van deze maatregel is alleen rekening gehouden met kosten en niet met de gevolgen voor de aantasting van de monumentale dijken. Dit had tenminste bij de

beschouwing moeten worden betrokken, aangezien het kostenaspect op zich geen reden is om schade aan een beschermd monument toelaatbaar te achten.

13. Het betrekken van het kostenaspect bij de afweging is, blijkens de Nota Beantwoording Zienswijzen, gebeurd op basis van het Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma, dat dienaangaande als uitgangspunten heeft: 'sober, robuust en doelmatig'. Uit niets blijkt dat deze algemene norm ook onverkort zou kunnen worden toegepast op een dijk met monumentale waarde en op welke wijze het monumentale karakter van de dijk van meet af aan volwaardig is meegewogen. Hieronder komt dit nog uitvoeriger aan de orde.

A.9.1.3 Beperking alternatieven door trechteringsnotitie en keuzes die in het vervolg zijn gemaakt

14. Een eerste selectie van in aanmerking komende alternatieven heeft plaatsgevonden in de trechteringsnotitie bij de Milieueffectrapportage (bijlage 1.3). Hier is meteen al voorkeur uitgesproken voor 'oplossingen in grond' waar mogelijk en ook hebben de criteria 'sober, robuust en doelmatig' bij de trechtering al een belangrijke rol gespeeld. Dit betekent dat op voorhand de keuze van alternatieven al werd beperkt, waardoor de uitwerking een MMA dat, los van aspecten als kosten en dergelijke, gericht was op maximaal behoud van te beschermen waarden niet heeft plaatsgevonden. Uit niets blijkt verder dat bij deze trechtering het belang van de dijken als monument volwaardig is betrokken. Zo zal voor het behoud van het monument vaak een constructieve oplossing beter werken. Deze zijn blijkens de trechteringsnotitie echter slechts serieus in overweging genomen in uitzonderlijke gevallen. Bij de keuze voor het Meest Milieuvriendelijke Alternatief is dus reeds sprake geweest van een beperking van de keuze zonder dat met de monumentale waarde van de dijken rekening is gehouden.
15. Ten aanzien van de keuze tussen het voorkeursalternatief en het meest milieuvriendelijke alternatief komt de Commissie voor de Milieueffectrapportage in haar laatste toetsingsadvies van 12 juli 2018 tot de conclusie dat (nog steeds) onvoldoende duidelijk was welke afweging ten aanzien van het beschermen van cultuurhistorische en monumentale waarde van de dijken had plaatsgevonden en of de gemaakte keuze in overeenstemming was met het door de provincie Noord-Holland te hanteren toetsingskader. Hierbij speelde ook nog dat de keuzes die gemaakt waren bij het opstellen van het Meest Milieuvriendelijke Alternatief niet steeds geheel duidelijk zijn. Met name is niet duidelijk of een andere combinatie van maatregelen tot een grotere bescherming van (onder meer) de cultuurhistorische waarden had geleid.
16. De commissie Mer voegt in haar toetsingsadvies van 12 juli 2018 nog een belangrijke kanttekening toe ten aanzien van het gehanteerde toetsingskader: uit de gang van zaken ten aanzien van de dijk bij Uitdam, waar na een advisering door de deltacommissaris een andere oplossing is gekozen dan aanvankelijk voorgenomen blijkt dat de afweging van alternatieven op een andere manier had kunnen plaatsvinden dan nu is gebeurd. Ook dit wijst op een afweging waarin het behoud van de monumentale dijk een ondergeschikte rol heeft gespeeld.

A.9.1.4 Rapportage Cultuurhistorie

17. De 'Rapportage Cultuurhistorie' (Bijlagenboek 5.8 bij Mer) van augustus 2018 vormt uitdrukkelijk de onderbouwing van de omgevingsvergunning voor zover deze ziet op de aantasting van de Markermeerdijken als monument. In deze rapportage wordt nog eens uitdrukkelijk ingegaan op de hierboven genoemde kritiek van de Commissie mer in haar toetsingsadviezen van 22 maart 2018 en 12 juli 2018 op de onderbouwing van de keuze voor het VKA en in een aantal gevallen van het MMA.
18. Hoewel het toetsingskader dat is neergelegd in de redengevende beschrijving van de dijken bij de aanwijzing als monument wordt geciteerd, blijft vervolgens ook in deze rapportage echter onduidelijk of en hoe dit toetsingskader is toegepast. In de beschrijving per module wordt nergens op een transparante wijze beschreven hoe met dit kader is omgegaan. In het bijzonder wordt nergens duidelijk toegelicht wanneer wel of niet sprake is geweest van een zwaarwichtige reden van algemeen maatschappelijk belang die tot een bepaalde keuze heeft geleid.
19. De opmerking van de Commissie Mer in het toetsingsadvies dat sprake is van een veel grotere aantasting van het monument dan in het MER aangegeven wordt in de Rapportage Cultuurhistorie beantwoord met een beschrijving van de definitie van verschillende gebruikte termen. Van 'behoud' van de dijk is volgens deze definitie al sprake wanneer geen asverschuiving plaatsvindt. Dit neemt natuurlijk niet weg dat in zulke gevallen feitelijk wel degelijk sprake kan zijn van aanzienlijke aantasting van de monumentale waarden van de dijk, zodat de Commissie Mer terecht heeft opgemerkt dat de aantasting het grootste deel van de dijken betreft.

A.9.1.5 Kader Ruimtelijke Kwaliteit

20. Aan de afwegingen ten aanzien van landschap en behoud van monumentale waarde van de dijk is tevens een 'Kader Ruimtelijke Kwaliteit' ten grondslag gelegd. Onduidelijk is hoe de afweging in het kader van de Erfgoedverordening zich verhoudt tot de afweging die is toegelicht in het 'Kader Ruimtelijke Kwaliteit', dat ten grondslag ligt aan het projectbesluit en ten minste de indruk wekt 'integraal' bedoeld te zijn geweest. Vervolgens wordt echter niet duidelijk ingegaan op de wijze waarop de waarden die beschermd worden door de Erfgoedverordening worden afgewogen tegen andere belangen zoals natuur, recreatie en de eisen die gelieerd zijn aan de subsidie vanuit het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2.
21. In de inleiding op hoofdstuk 4 van het Kader Ruimtelijke Kwaliteit wordt toegelicht dat voor verschillende gedeelten van de dijk 'voorrangsregels' voor een bepaald belang gelden die nader zullen worden toegelicht bij de bespreking van dat dijkgedeelte. Uit de vervolgens in de paragrafen over deze dijkgedeelten opgenomen beschrijving blijkt echter niet welke van deze belangen de doorslag hebben gegeven en hoe deze tegen elkaar zijn afgewogen. Hoogstens valt hier uit af te leiden dat een bepaald belang in overweging is genomen, maar niet welk belang de voorrang heeft gekregen.

22. Uiteindelijk heeft het ontwerpproces geresulteerd in een Meest Milieuvriendelijk Alternatief. Bij het tot stand komen daarvan zou met name rekening gehouden zijn met de natuurwaarden, landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Op welke wijze te beschermen belangen op grond van de Erfgoedverordening hebben doorgewerkt blijkt uit dit integrale Kader Ruimtelijke Kwaliteit echter allerm minst.

A.9.1.6 'Integrale' afweging

23. Op basis van een 'integrale' afweging is uiteindelijk het Voorkeursalternatief tot stand gekomen, waarbij in slechts 4 modules het MMA is gevolgd. In 6 gevallen is gekozen voor versterking in grond in plaats van door middel van buitenwaartse versterking met constructies. In 5 gevallen wijkt de gekozen oplossing sterk af van het MMA.
24. Of een daadwerkelijke toetsing aan de op grond van de Erfgoedverordening Noord-Holland te beschermen waarden heeft plaatsgevonden en welke rol deze heeft gespeeld bij het nemen van het besluit een omgevingsvergunning voor het project te verlenen is nergens in de besluitvorming duidelijk geworden. In het bijzonder is niet duidelijk geworden op welke wijze is vastgesteld dat bij de keuze voor een bepaalde aantasting sprake was van een zwaarwichtige reden van algemeen maatschappelijk belang, waardoor een minder ingrijpende oplossing niet mogelijk was of in de rede had gelegen. Dit klemmt hier te meer omdat de provincie Noord-Holland een omgevingsvergunning voor het onderdeel aantasting erfgoed *moet* weigeren wanneer een monument wordt aangetast en geen sprake is van een zwaarwichtige reden van algemeen maatschappelijk belang die zich verzet tegen het weigeren van en een vergunning.
25. De commissie Mer stond in haar zorgen over de bescherming van cultuurhistorische waarden, zoals geuit in haar toetsingsadviezen van 22 maart 2018 en 12 juli 2018 niet alleen. Uit het 'Richtinggevend advies van de deltacommissaris aan het Dagelijks Bestuur van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier over de dijkversterking in Uitdam', van 27 juni 2017, pagina 10-11, blijkt dat ook de deltacommissaris meende dat bij het maken van keuzes in een (te) vroeg stadium is getrechterd in de richting van een oplossing die is voldeed aan de trechteringscriteria, maar die vervolgens vastliep omdat de bewoners van Uitdam een andere oplossing wensten die met behulp van het proces dat onder auspiciën van de Deltacommissaris plaatsvond ook kon worden gevonden (bijlage 8).
26. De Deltacommissaris merkt daarbij op dat juist de kwalitatieve waarden van de dijk bij Uitdam in beperkte mate beleidsmatig waren verankerd en dat er geen specifiek kader met een doorslaggevende rol was voor de bescherming van deze waarden. Hij achtte effectieve borging van deze waarden nodig en vroegtijdig inbrengen in het planproces.
27. Het tekort in de besluitvorming dat de deltacommissaris hier opmerkte valt geheel te onderschrijven, zij het dat de waarden die hij benoemde nu juist de waarden zijn die door een goede uitvoering van de Erfgoedverordening van Noord-Holland hadden moeten worden geborgd. De opmerkingen van de Deltacommissaris maken eens te meer duidelijk dat bij het nemen van de bestreden besluiten in onvoldoende mate en in een te laat stadium rekening is gehouden met de op grond van de Erfgoedverordening te

beschermen waarden, ondanks het feit dat deze een volwaardige rol dienden te spelen bij de afweging of voor het uitvoeren van het project een omgevingsvergunning kon worden verleend.

A.9.1.7 De vergunning betreft nog geen definitief ontwerp van de dijk

28. Het projectplan lijkt op dit ogenblik een maximale invulling van de dijkversterking. Binnen deze maximale invulling moet nog een definitief ontwerp worden bepaald. Omdat in feite pas bekend is welke waarden behouden kunnen blijven als een definitief ontwerp van de dijk wordt gemaakt en daarom gedurende dit proces nog keuzes moeten worden gemaakt is een omgevingsvergunning voor de aantasting van de dijken als monument prematuur. Pas bij de definitieve invulling van de dijk kan volledig onderbouwd worden dat een aantasting of verandering van de monumentale dijk inderdaad nodig is vanwege een zwaarwegende reden van algemeen maatschappelijk belang.
29. Niet duidelijk is gemotiveerd op welke wijze het goedgekeurde projectplan en de gecoördineerde besluitvorming juridische begrenzings stelt als juridisch toetskader voor het definitieve ontwerp, waaronder de definitieve dijkprofilering, hoogte - en breedtemaat, volume en footprint. Dat is bezwaarlijk omdat de uiteindelijk gekozen oplossing de definitieve ingreep bepaalt. In het voortraject is zeer veel inbreng en discussie aan de orde geweest over oplossingsvarianten, maar de voorstellingen in beeldmateriaal en voorlopige ontwerpen in het projectplan lijken niet juridisch te zijn geborgd.

75

A9.2 Bespreking per Module

30. Hieronder komt voor een aantal modules aan de orde waarom in ieder geval daar geen sprake is van een oplossing die in overeenstemming is met het bepaalde in de Erfgoedverordening van Noord-Holland.
31. Hierover valt in algemene zin op te merken dat de commissie Mer in haar toetsingsadviezen van 22 maart 2018 en 12 juli 2018 concrete voorstellen doet voor andere, minder ingrijpende maatregelen voor diverse modules. Verder valt bij de gemaakte keuzes op dat de veelal minder ingrijpende constructieve oplossingen categorisch worden afgewezen omdat deze niet te inspecteren zouden zijn, tussentijds niet zouden kunnen worden aangepast indien veranderende omstandigheden daartoe aanleiding geven en kostbaar zijn. Inmiddels zijn echter innovatieve technieken voorhanden, zoals JLD. Deze techniek is goedkoper dan de in het projectplan overwogen technieken en kan ook tussentijds goed worden gemonitord en aangepast. Er zijn dus wel degelijk technieken voorhanden waarmee veel van de algemene bezwaren tegen constructieve oplossingen vallen weg te nemen.

A.9.2.1 Module 2 Strand Hoorn

32. In module 2 is gekozen voor een oeverdijk met vooroevergebied en daarop een stadsstrand. Als kernkwaliteit is voor dit gebied in het Kader Ruimtelijke Kwaliteit benoemd dat het Markermeer grotendeels tot aan de rand van de dijk staat met slechts op sommige plaatsen een smal vooroevergebied. Uit de redengevende omschrijving bij de aanwijzing tot monument van de Friese Omringdijk is dit ook vermeld als te beschermen waarde, in de zin dat de dijk historisch-ruimtelijke betekenis heeft als scheiding tussen oud land en de zee.
33. Door de aanleg van een oeverdijk met omvangrijk vooroevergebied met strand gaat deze betekenis verloren, juist op een locatie waar deze door de aanwezigheid van een stedelijk gebied door veel mensen beleefd kan worden. Dit aspect is niet (kenbaar) afgewogen bij de keuze voor het aanleggen van een oeverdijk met vooroevergebied. Uit de milieueffectrapportage blijkt dat een alternatief voorhanden was waarin deze waarde behouden blijft.

A.9.2.2 Module 3 Grote Waal en de Hulk

34. In plaats van het aanleggen van een oeverdijk zou voor Module 3 ook gekozen kunnen zijn voor een beperkte buitenwaartse versterking. Door de aanleg van een oeverdijk verdwijnt het zicht vanuit de woningen op open water en ontstaat het risico van zoute kwel. De gekozen oplossing is ook nog eens kostbaarder dan de andere mogelijke oplossingen, die leiden tot een beter behoud van de bestaande situatie. Een belangrijke reden voor het aanleggen van een oeverdijk lijkt het belang te zijn van het realiseren van natuurcompensatie voor het gehele project. In het Kader Ruimtelijke Kwaliteit (4.3) worden voor dit deel van de dijk als leidende waarden naast behoud van het historische dijklichaam in het bijzonder ruimte voor stedelijke recreatie, extensieve recreatie ten zuiden van Hoorn en stadsfrontontwikkeling genoemd. Wat hier ook van zij, deze belangen zijn niet ontleend aan de Erfgoedverordening en op geen enkele wijze blijkt hoe deze hiertegen zijn afgewogen. Gezien het gegeven dat in de redengevende omschrijving juist het gegeven dat het Markermeer tot de rand van de dijk staat als te beschermen waarde wordt aangemerkt zou het hiervan afwijken gebaseerd moeten zijn op een kenbare zwaarwichtige reden van algemeen maatschappelijk belang. Dat die hier aanwezig is wordt op geen enkele wijze onderbouwd.

A.9.2.3 Module 4: De kogen

35. Gekozen is in module 4 voor een buitenwaartse asverschuiving, in afwijking van MMA waarin is uitgegaan van binnenwaartse versterking (voor één sectie in combinatie met een constructie). Een gevolg is een vermijdbare aantasting van de cultuurhistorisch waardevolle dijk en de archeologische waarde. Een duidelijke reden voor deze afwijking is niet gegeven, behoudens een kwalitatieve afweging waaruit niet blijkt wat de reden voor deze keuze is. In de Kader Ruimtelijke Kwaliteit (4.4) wordt nog een duidelijke voorkeur voor binnenwaartse versterking/asverschuiving gegeven vanwege impact op het voorland

en het herkenbaar houden van deze eenheid ten opzichte van Hoornse Hop en Zeevang. Hoe een en ander past binnen het toetsingskader van de Erfgoedverordening is niet te achterhalen.

A.9.2.4 Module 6: Heintjesbraak en Warder

36. Inmiddels is duidelijk dat in het projectplan een grootschalige asverschuiving is gepland, van Warder tot Edam. Zonder dat sprake was van het beloofde 'mee-ontwerpen'. Een asverschuiving zal leiden tot het afgraven van de bestaande dijk.
37. Op de secties HE-8A en HE-9B is gekozen voor buitenwaartse asverschuiving in plaats van buitenwaartse versterking met constructie omdat deze lastiger te inspecteren valt en uit te breiden is, minder effecten heeft bij de uitvoering en goedkoper is. Wel is sprake van aantasting van wezenlijke kenmerken van de monumentale dijk. De onderbouwing kwalificeert niet als zwaarwichtige redenen van aantoonbaar algemeen maatschappelijk belang, althans is niet nader onderbouwd waarom deze als zodanig zou moeten worden aangemerkt.
38. Hierbij valt ook op dat Warder in het Kader Ruimtelijke Kwaliteit en het Addendum Kader Ruimtelijke Kwaliteit (Bijlagenboek 1.4 en 1.5), net als Uitdam, is benoemd als één van de tien plekken waar maatwerk nodig is omdat hier een speciale opgave ligt.

“Warder is misschien wel het enige dorp langs de Markermeerkust waar de ligging aan het water zodanig door de dorpsgemeenschap is benut, dat in de afgelopen honderd jaar een uniek dorpsfront aan het water heeft kunnen ontstaan, bestaande uit kleinschalige voorzieningen die gericht zijn op zwemmen en andere watersport. De kracht is de vanzelfsprekende samenhang tussen dorp en waterrand die langzaam is gegroeid. Het ontwerp bij Warder zal zich in deze geschiedenis moeten voegen, wat concreet betekent dat de dorpsgemeenschap mee-ontwerpt aan haar dijk, en dat ruimte wordt geboden voor kleinschaligheid en ontwikkeling.”

[Citaat: Kader Ruimtelijke Kwaliteit \(Bijlagenboek 1.4\), pagina 63](#)

39. Bij Warder is de relatie van het dorp tot het water van het Markermeer als bijzonder te waarderen karakter genoemd. Het wekt daarom verbazing dat bij Uitdam uiteindelijk, zij het na de nodige maatschappelijke onrust, wel maatwerk is geleverd en dat bij Waarder zonder een vergelijkbaar proces de ingrijpende en versturende ingreep ongewijzigd is gebleven.

A.9.2.5 Module 7: Zeevang

40. In Module 7 is gekozen voor buitenwaartse asverschuiving in plaats van een oeverdijk, die in de milieueffectrapportage is aangemerkt als MMA, waarbij met name de kosten een rol hebben gespeeld. Een derde mogelijkheid, versterking met constructie die op zich het minst ingrijpend is voor het huidige karakter van de dijk, is afgefallen omdat deze een mogelijk significant negatief effect zou hebben op het Natura 2000-gebied Polder Zeevang. Blijkens het Kader Ruimtelijke Kwaliteit zijn bij de afweging van meet af aan de leidende waarden kwaliteitsverbetering van het ecologisch systeem, behoud binnendijks veenweidegebied, verbinding van de binnen- en buitendijks gelegen natuur geweest.

Nergens blijkt welke betekenis is toegekend aan de monumentale waarde van de dijk en in hoeverre sprake was van een zwaarwichtige reden van aantoonbaar algemeen maatschappelijk belang die noopte tot de keuze die gemaakt is.

A.9.2.6 Module 10: Noordeinde Volendam

41. Het voorkeursalternatief wijkt af van het MMA, omdat dit beter zou aansluiten op module 9, een versterking met constructie lastiger is uit te breiden en te inspecteren, de afwijking van het MMA meer kansen biedt voor recreatie (in overleg met omgeving), de uitvoering minder effecten heeft en de afwijking 75% goedkoper is. De aangevoerde argumenten maken duidelijk dat in ieder geval overwegingen een rol hebben gespeeld die geen verband houden met waterveiligheid, zoals het belang van recreatieve ontwikkelingen, kostenbesparing en het niet nader ingevulde belang dat een constructieve oplossing moeilijker te controleren is. Verder wordt de aanvaardbaarheid onderbouwd met het argument dat de MMA en het VKA allebei leiden tot aantasting van de monumentale dijk, zodat het uit het oogpunt van behoud van de monumentale geen duidelijke voorkeur zou bestaan voor één van beide oplossingen. Dit gaat voorbij aan het feit dat de aantasting door een keuze voor het MMA wezenlijk geringer zou zijn geweest dan de keuze voor het VKA, zodat het in de rede had gelegen hier een onderbouwde keuze te maken. Nu de keuze ten minste gedeeltelijk berust op de voordelen die niet kunnen worden beschouwd als zwaarwichtige redenen van algemeen maatschappelijk belang, zou kon de vergunning wegens strijd met de Erfgoedverordening niet op grond van deze onderbouwing verleend worden.

78

A.9.2.7 Module 14 Uitdam dorp

42. Alleen bij Uitdam dorp is, na het inschakelen van de deltacommissaris, gekozen voor een constructieve oplossing met een golfbrekende berm en beperkte aanpassingen van de dijk zelf, omdat de kosten hiervan in verhouding staan tot het unieke karakter van de locatie. Buiten het dorp is afgezien van constructies en gekozen voor versterking in grond wegens de logische overgang die dit zou opleveren naar de wijze van dijkversterking die heeft plaatsgevonden in module 13. Deze redenering valt moeilijk te begrijpen en levert in ieder geval geen zwaarwichtige reden van algemeen maatschappelijk belang op, zodat de asverplaatsingen in module 14 buiten Uitdam niet draagkrachtig onderbouwd zijn. In haar toetsingsadvies van 22 maart 2018 beveelt de commissie Mer om tot een andere oplossing te komen voor module 13 en zo tot een betere aansluiting op de wijze van versterking die heeft plaatsgevonden in Uitdam dorp.
43. Gezien de motivering van het besluit en de reactie op de zienswijzen dient ten minste het advies van de deltacommissaris daadwerkelijk te worden opgevolgd, nu dat 'één op één' zou worden gevolgd. In werkelijkheid blijkt echter dat het maatwerk beperkt wordt tot een korter gedeelte van de dijk tussen de dijkpalen 73-79. Verder valt op te merken dat een kruinverhoging zou moeten plaatsvinden die niet noodzakelijk is uit het oogpunt van veiligheid, terwijl deze cultuurhistorisch waardevol is.

A.10 Schade(risico), overlast en hinder

Appellanten

Stichting Zuyderzeedijk
IJsselmeervereniging

Appellant 3	(module 2)
Appellant 4	(module 3)
Appellant 8	(module 6)
Appellant 6	(module 6)
Appellant 7	(module 6)
Appellant 11	(module 6)
Appellant 16	(module 6)
Appellant 14	(module 7)
Appellant 15	(module 7)
Appellant 19	(module 9)
Appellant 21	(module 14)
Appellant 22	(module 14)
Appellant 23	(module 14)
Appellant 24	(module 14)
Appellant 25	(module 14)
Appellant 26	(module 14)
Appellant 27	(module 14)

A.10.1 Schaderisico

1. Veel zorg over het potentieel bestaande schaderisico is bij bedrijven en omwonenden ontstaan door de ervaringen met betrekking tot de dijkversterking op het dijktraject tussen Enkhuizen en Hoorn. Ter illustratie is een tweetal krantenberichten uit het Noordhollands Dagblad overgenomen van een schadesituatie waarvoor appellanten vreesden.
2. Kort gezegd, ook dit onderwerp 'gaat wel ergens over'. Sprake is van een gerechtvaardigde vrees voor schade aan eigendommen.

Stutten tegen gevel
HDC Media

Publication Date: **October 15, 2011** Page: **ENK203** Section: **ENK** Publicatie: **ENK** Edition: **ENK**
door martin menger

oosterleek - De ingang naar het huisje van Betty Kesteloo, pal aan de dijk, is achterom. Twee stutpalen blokkeren sinds deze week die doorgang, want de gevel verzakt. Meer gebouwen in het dorp lijden danig onder de dijkverzwaring.

Dit deel van de Omringdijk is nu een samenspel van afzethakken, enorme bergen grond, graafmachines en voorbij rijdende dumpers. Het hoogheemraadschap maakt tempo met de dijkverzwaring en dat betekent vooral in Oosterleek afzien.

„Ook de andere mensen die aan de dijk wonen, hebben het inmiddels erg zwaar", weet Carolien Heerrooms. „Nu ze het werk versnellen gaan ze zomaar stukken dijk weggraven en de mensen die er wonen onbereikbaar maken."

Het werk en het bouwverkeer wordt steeds intensiever en daarom krijgen de gebouwen dicht bij de dijk het flink voor de kiezen. De woning van Betty Kesteloo staat zowat in de dijk. „Het gaat niet goed", klinkt het onderkoeld. „De scheuren vliegen in de gevel. Wat dat betreft is het maar goed dat ik bij het begin van dit werk al meteen het schap aansprakelijk heb gesteld voor eventuele schade. Vorige week ging de verzakking wel erg snel. Daarom zijn deze stutten geplaatst."

Machines

De aanwonenden worden in alle vroegte al wakker 'geschud en getrild' zodra de eerste machines langs rijden. „Ik prijs de dag dat dit over is, want we zitten er al jaren mee", zegt Kesteloo. Haar buurman Jan Kooi kan dat beamen. „Bij ons komt nu de kalk van het plafond naar beneden. Er zitten ook scheuren in de muren. En ons huis is relatief nieuw."

Op het erf van de familie Heerrooms staat de bestrating blank. In de hobbykas staan de tomatenplantjes in het water. „Dat is namelijk nu ons acute probleem", vertelt Carolien. „Het grondwater kan niet meer weg. Dat is al een tijdje aan de gang. Wij zijn ervan overtuigd dat het komt omdat er pal naast ons huis nu twee dijken naast elkaar liggen. Dat is zo'n gigantisch gewicht, dat duwt alles weg. De grond komt op sommige plekken ook omhoog."

Ze brengen telkens het schap weer op de hoogte, maar er is volgens Heerrooms sprake van een zekere 'dijkmoetheid' bij de betrokkenen. „Het duurt allemaal al jaren: de herrie, het stof, de trillingen, de prut, de onbereikbaarheid. En je gaat je intussen echt grote zorgen maken wat dit allemaal met de fundering van onze gebouwen gaat doen. Ik ben wel eens bang dat half Oosterleek verzakt."

Komende woensdagavond verzorgen de meest kritische volgers van de dijkverzwaring, Ton Heerrooms en Dick de Waal, een informatieavond in het kerkje van Oosterleek. Zij laten zien dat de werkzaamheden voor het monument De Groote Molen bij Schellinkhout ernstige gevolgen hebben. „De molenkolk en de molen schuiven van hun fundering", voorspellen ze somber. Aanvang 20 uur.

Oosterleekse vecht jaren tegen stut na dijkwerk

HDC Media

Publication Date: **October 25, 2014** Page: **ENK_Regio_01** Section: **ENK_Regio_** Publicatie: **ENK** Edition: **ENK**
door Martin Menger

Politiek wil nu eens snel actie waterschap

80

Oosterleek Betty Kesteloo wacht al drie jaar op het Hoogheemraadschap om de grote schade die aan haar woonhuis is ontstaan, te repareren of te vergoeden. Ondanks het feit dat het schap al voor het werk aan de dijkverzwaring beloofde alle schade aan huizen te zullen herstellen, gebeurt er maar niets.

„Ik heb het gevoel dat de afwikkeling stelselmatig wordt getraineed door het schap en de verzekeringsmaatschappij", zegt Kesteloo, die in mei 2011 grote houten stutten voor haar huis zag verschijnen. Dat moest wel, omdat het huisje van de fundering dreigt te worden gedrukt.

Door graafwerk pal naast de zijgevel dreigde het mis te gaan. De Zuiderdijk is op deze plek hoger en breder geworden, en het woonhuis wordt door de extra grondmassa weggeduwd. Vanaf dat moment is de Oosterleekse in een juridisch gevecht geraakt. „En dit heeft mij al mijn spaargeld gekost", zegt ze somber. „En het schiet gewoon niet op."

Een woordvoerder van het schap betreurt de vertraging, maar stelt dat de wederzijdse schade-experts van de verzekeringsmaatschappijen het nog niet eens worden. „Dat heeft te maken met verschillen van inzicht over vragen rond de oorzaak en het gevolg, als het gaat om de schade aan dit huis."

Omdat de eerste stutten volgens de gemeente te slap waren, zijn die nog verstevigd. Dat blijkt weer reden voor een meningsverschil tussen de experts.

De fractie van gemeente Belangen Drechterland is nu in de bres gesprongen voor de penibele situatie van Kesteloo. De partij wil dat het eigen gemeentebestuur ook druk gaat uitoefenen op het zo machtige Hoogheemraadschap. Volgens fractievoorzitter Peter Kuiken komt het erop neer dat de Oosterleekse het in haar eentje moet opnemen tegen een groot overheidslichaam, dat kennelijk de voorkeur geeft aan een uitputtingsslag.

„Het schap heeft zelf in 2007 alle huizen langs de dijk laten opmeten", zegt hij. „Dus wisten ze zelf ook wel dat er schade zou zijn. Handel er dan naar, denk ik dan. Deze stutten staan niet voor de lol tegen een gevel van een huis. De gemeenteraad moet zich hier wel mee bemoeien, want het gaat om een inwoner van Drechterland."

Kesteloo wil de schade vergoed hebben. „Ik wil die stutten weg hebben. We hebben al zo veel overlast gehad. Af en toe kan je de gevel horen piepen."

Bron: Noordhollands Dagblad, Jaap Stierner, verslaggever/redactie, 20 december 2018.

3. De aannemer in kwestie ging op dit dijkversterkingsproject failliet, de projectkosten verdubbelden naar verluidt, schadeverhaal werd ernstig bemoeilijkt en sleepte zich jarenlang voort.

A.10.2 Schadevergoedingsregeling 'Uitvoeringsschade'

4. De vraag welke gevolgen het plan zal hebben voor de inkomens- en vermogenspositie van appellanten is in deze procedure over de goedkeuring van het projectplan alleen aan de orde in het kader van de vraag of het plan gelet op alle betrokken belangen in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening is vastgesteld. Beoordeeld moet worden of GS zich op het standpunt hebben kunnen stellen dat de toepasselijke wettelijke en buitenwettelijke schadevergoedingsregelingen toereikend zijn gelet op de belangen van appellanten. (Zie onder meer ABRvS 8 augustus 2018, overweging 54.2, ECLI:NL:RVS:2018:2672)
5. In hoofdstuk 10, Projectplan, is een bespreking opgenomen van te verwachten nadelige gevolgen en in onderdeel 11.2 is in algemene zin iets vermeld over de gebruikelijke regelingen voor het verkrijgen van nadeelcompensatie – en planschadevergoedingen.
6. In 11.2.4 is een onduidelijke regeling opgenomen inzake 'Uitvoeringsschade'. Juist met betrekking tot deze vorm van schade bestaat zorg omtrent de adequate en efficiënte afwikkeling van schade aan eigendommen.
7. Verwezen is naar een 'vast protocol'. Dit protocol is niet ter inzage gelegd bij de vastgestelde besluitvorming, zodat de inhoud daarvan onbekend is en geen sprake is van een verbondenheid in de voorschriften bij de gecoördineerde besluitvorming. Van belang is het verkrijgen van voldoende informatie en een transparante procedure bij het ontstaan van schade en in dat verband volledige transparantie ten aanzien van de aansprakelijkheid voor schade.
8. HHNK maakt in paragraaf 11.2.4 alvast een voorbehoud omtrent aansprakelijkheid van HHNK. Bovendien is er sprake van een vervlochten samenwerking in de vorm van een Alliantie-overeenkomst tussen HHNK en meerdere private partijen, waarvan de inhoud geheel geheim gehouden is. Deze partijen zijn al dan niet met elkaar verbonden in de vennootschap onder firma Unie van Marken v.o.f., met een beperkte aansprakelijkheid en beperkte bevoegdheden van de vennoten. HHNK maakt geen deel uit van de vennootschap als vennoot, maar presenteert zich wel naar buiten toe als partij in de Alliantie-overeenkomst.
9. Er is geen verplichting opgenomen ten laste van de initiatiefnemer(s) omtrent de organisatie van een adequate civielrechtelijke schadevergoedingsprocedure indien in de uitvoeringsfase of in de jaren daarna directe schade aan eigendommen ontstaat.
10. Ook is geen verplichting opgenomen voor het opstellen en adequaat uitvoeren van een schadeprocedure als gevolg van indirecte schade als gevolg van diverse vormen van hinder en overlast tijdens de realisatiefase in betrokken woon – en bedrijfssituaties langs het hele tracé.
11. Naast de individuele omwonenden vrezen de betrokken belangenorganisaties voor onnodige schade aan het bestaande landschap, de betrokken natuurwaarden en het belang van het behoud van de cultuurhistorisch beschermde dijksecties.

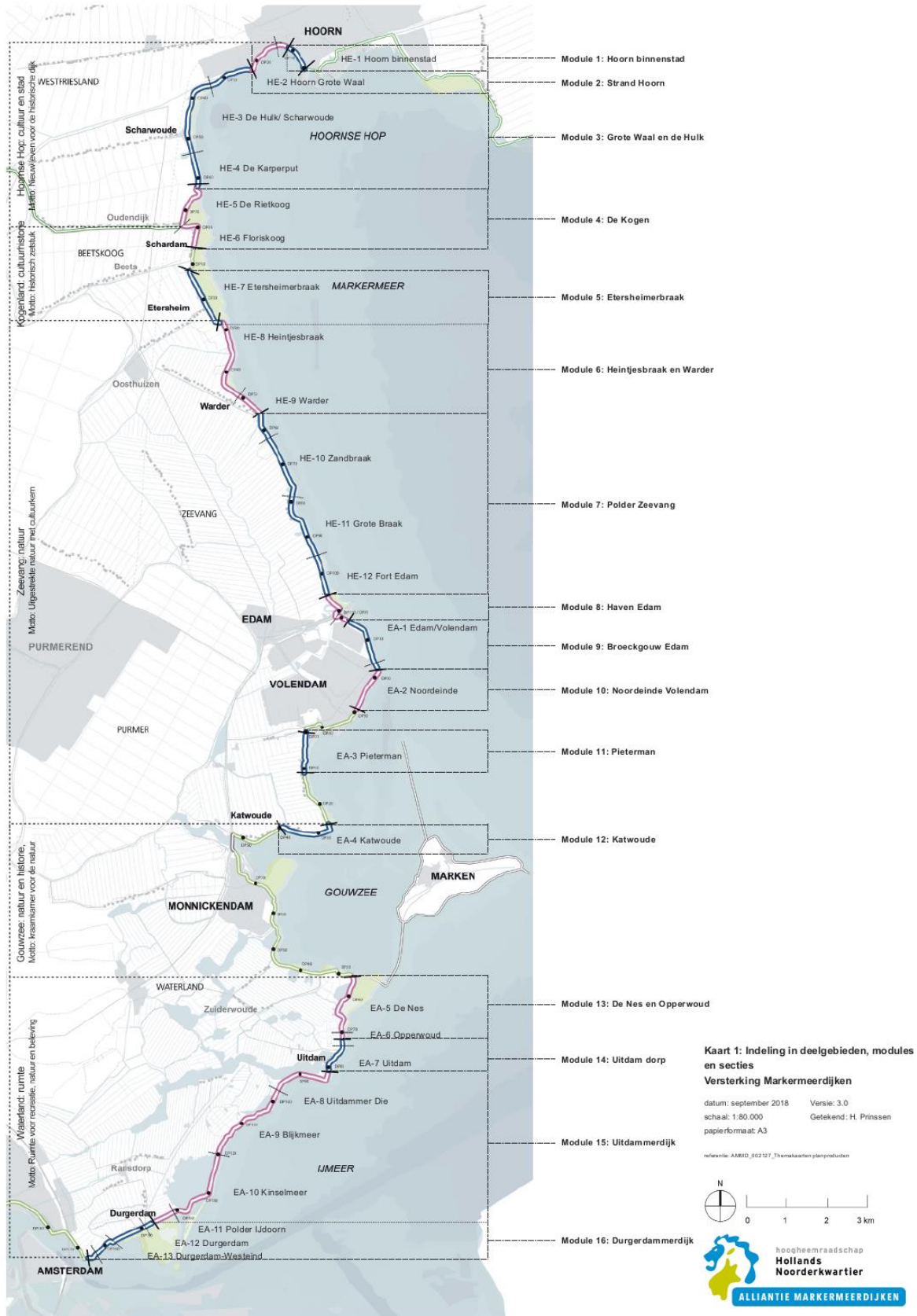
A.11 Archeologie

Appellanten

Stichting Zuyderzeedijk
IJsselmeervereniging

1. Op zich wordt in het projectplan (paragraaf 5.7.4) erkend dat zich waardevolle archeologische resten kunnen bevinden in het gehele plangebied. De IJsselmeervereniging heeft ten aanzien van dit onderwerp zienswijzen ingediend. In de beantwoording hiervan wordt verwezen naar het rapport “Een spiegel van water, land en dijk” (Bijlagenboek 5.3) uit 2014, waarin het onderzoek naar de archeologische waarden is beschreven, op basis van de dijkversterkingsopdracht die in 2007 uit het Hoogwaterbeschermingsplan voortvloeide en niet mede op basis van de zones aangewezen in het Hoogwaterbeschermingsplan 2011. Dit roept in de eerste plaats de vraag op in hoeverre dit een nog voldoende actueel en adequaat onderzoek is naar het voorkomen van archeologische waarden in het gebied en of deze wel in voldoende mate beschermd zijn. De IJsselmeervereniging betreurt verder dat zij geen kennis heeft kunnen nemen van de archeologische gegevens, omdat die niet volledig openbaar zijn. Hoe verklaarbaar dit op zich ook is, dit heeft wel tot gevolg dat zij niet in staat is geweest van alle relevante gegevens kennis te nemen en te beoordelen of sprake is van adequate onderzoeken en maatregelen.
2. Uit de gegevens waarvan zij wel kennis heeft kunnen nemen blijkt dat in ieder geval ten aanzien van “Warder onder water” de problematiek niet juist wordt weergegeven. De conclusie voor dit gebied luidt dat daar geen bebouwing is geweest. Deze conclusie gaat veel te ver. Op deze plek is oriënterend onderzoek gedaan door de historische vereniging Warder in samenwerking met de Landelijke Werkgroep Onderwater Archeologie, afdeling Zaanstreek Waterland. Daarbij zijn resten gevonden vanaf de 11^e en 12^e eeuw. Dat gaf een aanwijzing dat hier in het verre verleden bebouwing is geweest. Een aanwijzing, want verder dan oppervlakkig onderzoeken was niet toegestaan. In het licht van deze gegevens bestond alle reden om door daartoe wel bevoegde personen alsnog verder onderzoek te laten uitvoeren. Dit is niet, of niet afdoende gedaan. Met name nader onderzoek onder water, met duikers, had moeten plaatsvinden. Zeker als de voorliggende plannen doorgaan en er op deze locatie, iets ten zuiden van de plaats waar de dorpsstraat van Warder bij de dijk komt, een nieuwe dijk wordt aangelegd.
3. Al met al kan niet anders dan worden aangenomen dat ten aanzien van archeologie geen volledig en adequaat onderzoek is uitgevoerd om deze waarde in kaart te brengen, zodat de archeologische waarden onvoldoende zijn beschermd tegen aantasting door dit project en niet wordt gehandeld in overeenstemming met de verplichtingen die voortvloeien uit het verdrag van Malta.

B. GRONDEN – INDIVIDUEEL



MODULE 2 – Strand Hoorn

(sectie HE-2)

Appellant

Appellant 3

Individueel belang

1. Appellant 3 woont in de directe omgeving van het geplande strand en vreest de gevolgen voor de bestaande kwaliteit van de woonomgeving ter plaatse door de toename van parkeerdruk en het gebruik van nieuw aan te leggen parkeerplaatsen, verkeersbewegingen door auto's, (brom)fietsers en wandelaars, veroorzaakt door het geplande stadsstrand en de aanleg van een overbodig fiets – en wandelpad.
2. Het geplande (brom)fietspad annex wandelpad zal op circa 20 meter afstand langs de achterzijde van de woning van appellant worden gerealiseerd. De zichtlijnen vanuit de woning zullen worden verstoord door de aanwezigheid en het gebruik van de nieuwe parkeerterreinen en de geplande aanwezigheid van een stadsstrand, waarvoor circa 20% van het hele Hoornse Hop zal worden opgespoten.

Bevoegd gezag meekoppeling Strand Hoorn

3. Gedeputeerde Staten van Noord-Holland zijn in dit geval niet bevoegd om te besluiten over de aanleg van een (brom)fietspad en een lokaal stadsstrand en daartoe af te wijken van de vigerende bestemming. De raad van de gemeente Hoorn is het bevoegde gezag voor het verlenen van een toestemming om af te wijken van het bestemmingsplan ten behoeve van een lokaal gebruikt stadsstrand, een (brom)fietspad en de aanleg van nieuwe parkeercapaciteit.
4. Het gemeentebestuur is gehoord door GS en er is bestuurlijke medewerking verkregen. Maar de aanleg van het lokale stadsstrand als meekoppeling is onvoldoende te beschouwen als een planologische ingreep met een provinciaal belang, zodat het passeren van de reguliere lokale (politieke) besluitvorming in de raad, met een integrale afweging binnen de context van het Programma Waterfront (2013), in strijd is met de bevoegdheidsverdeling zoals opgenomen in afdeling 3.5, Wro.
5. Korthedshalve zij voorts verwezen naar de bespreking van het onderwerp 'De meekoppelingen' in het algemene deel.

85

Parkeren Stadsstrand

6. In bijlage 6.1 is het Verkeerskundig Advies Stadsstrand Hoorn opgenomen. In dit onderzoek is meer duidelijkheid geboden over de beoogde doelgroep van gebruikers van het strand. Verwezen is naar een doelgroeponderzoek van Decisio, maar dit onderzoek is niet ten grondslag gelegd aan dit besluit. Uit dit doelgroeponderzoek bleek dat de meeste bezoekers naar verwachting per fiets naar het stadsstrand zal komen. Het stadsstrand ziet

dus met name op het vervullen van een lokale behoefte en is kennelijk niet bedoeld als een regionale of zelfs provinciale recreatievoorziening.

7. In het kader van het Projectplan is voor wat betreft deze meekoppeling het besluit onvoldoende ruimtelijk onderbouwd ten aanzien van het onderdeel parkeren. Niet duidelijk is op welke wijze de te verwachten parkeerproblematiek nu precies ruimtelijk en organisatorisch zal worden opgelost, om parkeeroverlast te kunnen voorkomen.
8. In de zienswijze inzake het ontwerp-projectplan en de daarmee gecoördineerde besluitvorming is aandacht gevraagd voor de toename van verkeersbewegingen, het gebrek aan parkeervoorzieningen en de parkeerdruk die naar verwachting zal ontstaan in de woonomgeving van appellante.
9. Bij de beantwoording van de zienswijzen is bevestigd dat op het binnentalud van de oeverdijk een parkeerterrein zal worden gerealiseerd, maar dat deze nieuwe parkeercapaciteit niet toereikend zal zijn om de parkeervraag op het toekomstige stadsstrand op te vangen. Vervolgens is gesteld dat de extra benodigde parkeervraag wordt opgelost op het stadsstrand zelf en is verwezen naar bijlage 6.2, Bijlagenboek voor een nadere toelichting.
10. In bijlage 6.2 is een Parkeerstudie Stadsstrand Hoorn opgenomen met oplossingsvarianten voor het oplossen van extra parkeercapaciteit tot 500 parkeerplaatsen. In deze variantenstudie is geen definitieve keuze gemaakt. Met als gevolg dat niet duidelijk is wat het ruimtelijk effect in het gebied zal zijn door parkeerverkeer en aan te leggen parkeervoorzieningen.

Veiligheidsopgave

11. Uit de motivering van het besluit ten aanzien van de veiligheidsopgave in module 2, is niet herleidbaar op welke technische grondslag de gestelde veiligheidsopgave in tabel 2 Veiligheidsopgave 2071 per module is vastgesteld. Zie voor het overige het onderdeel 'De Veiligheidsopgave' inzake de bezwaren tegen de veiligheidsopgave in het algemene deel.

Meekoppelingen

12. Zie voor het overige het onderdeel 'De meekoppelingen' inzake de bezwaren tegen opgenomen meekoppelingen in het algemene deel.
13. Bovendien is in dit geval niet gemotiveerd in hoeverre de meekoppeling geldt ter uitvoering van provinciaal beleid. Er is geen scherp onderscheid gemaakt in de besluitvorming omtrent de motivering van deze meekoppeling inzake de mate waarin met de aanleg van het stadsstrand, parkeervoorzieningen, infrastructuur en (brom)fiets en wandelpad langs het Hoornse Hop, uitvoering is gegeven aan concreet provinciaal beleid.

Financiering uitvoering

14. Onhelder is de financiële uitvoerbaarheid van de meekoppelingen in Module 2. De rijkssubsiëring ziet uitsluitend op de financiering van de dijkversterking. Bovendien is de begrenzing tussen het dijkversterkingsproject en de meekoppelingen onhelder in de projectbesluitvorming.

MODULE 3 – Grote Waal en De Hulk

(sectie HE-4)

Appellant

Appellant 5

Individueel belang

1. Sprake is van een agrarisch bedrijf, gecombineerd met een zorgboerderij. Het bedrijf grenst aan het dijktraject.

Risico van kwel

2. Na eerdere grondboringen door Fugro in verband met de voorbereiding van de besluitvorming, is op een agrarisch perceel in eigendom en gebruik bij appellant inmiddels een wilde bron ontstaan als gevolg van het perforeren van de waterdichte zandlaag. In eerdere contacten met HHNK/Alliantie werd door appellant reeds gewaarschuwd voor dit risico. Inmiddels heeft dit risico zich verwezenlijkt door het ontstaan van een bron met zoute kwel in het boorgat, dat vrijwel niet te dichten is. Zoute kwel is schadelijk voor de agrarische bedrijfsvoering en de gebruikswaarde van het agrarisch perceel.
3. Als antwoord op de ingediende concrete zienswijze is verwezen naar de algemene paragraaf 2.6.3 in de Nota van Zienswijzen over grondwater. Er werd geen acht geslagen op de inmiddels ontstane nadelige effecten van de besluitvorming in dit specifieke geval. Er werden geen maatregelen toegezegd om nadelige gevolgen te voorkomen, zonder dat een schadesituatie ontstaan of wordt vergroot.

MODULE 7 – Polder Zeevang

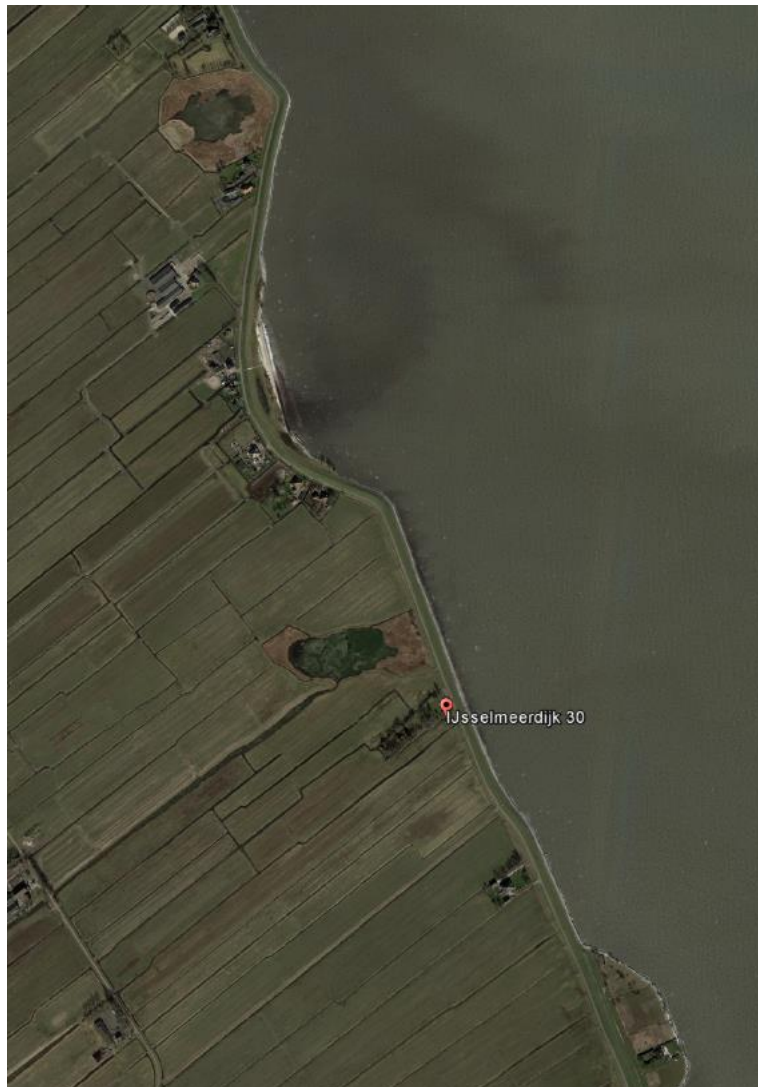
(sectie HE-11)

Appellant

Appellant 17

Individueel belang

1. Appellant 17 woont in de directe omgeving van de aanleg van een vooroever en vreest de gevolgen voor de bestaande kwaliteit van de woonomgeving ter plaatse door veranderingen in de grondwaterhuishouding als gevolg van de dijkversterking ter plaatse.





Effecten aanleg vooroever

2. In de bestaande situatie is ter hoogte van de woning van de heer Hogeland geen vooroever aanwezig. Uit het kaartbeeld tijdelijk en permanent ruimtebeslag (Bijlagenboek 11.36 – AMMD-006492 blijkt dat het ontwerp voorziet in een voorland.
3. Appellant 17 vreest de gevolgen van het besluit omdat het aanbrengen van voorland gevolgen zal hebben voor de grondwaterstand ter plaatse van zijn woning.
4. Door het aanleggen van voorland zal sprake zijn van toenemende verdroging van het veen ter plaatse. Het is aannemelijk dat de woning, gebouwd op staal (dat wil zeggen dat het huis rechtstreeks op het veen is gebouwd), daardoor gevaar loopt en dat verdere verzakking van de woning optreedt en wel zodanig dat onherstelbare schade zal kunnen ontstaan.
5. De gevolgen van het besluit voor wat betreft de verandering van de grondwaterhuishouding als gevolg van de aanleg van de vooroever is niet ter inzage gelegd.
6. Ook is niet duidelijk welke maatregelen concreet zullen worden getroffen om ongewenste effecten op de grondwaterstand ter plaatse van de woning te voorkomen, dan wel te mitigeren. Door de Alliantie zijn meetbouten geplaatst.

MODULE 7 – Polder Zeevang

(sectie HE-12)

Appellant

Appellant 18

Individueel belang

1. Het bedrijf van appellant 18 grenst aan het dijktraject en betreft een agrarisch bedrijf met camping. Voor de bedrijfsvoering is het bedrijf afhankelijk van een goede ontsluiting en ligging. Benodigd extra ruimtebeslag voor de dijkversterking is kritisch voor de bedrijfsvoering.

Begrenzingsen niet concreet

2. Uit de kaartbeelden tijdelijk en permanent ruimtebeslag (Bijlagenboek 11.36 – AMMD-006492) blijkt niet concreet waar de begrenzing van het permanent dijkontwerp en eventueel ander ruimtebeslag ligt, ten opzichte van het bedrijf van appellant 18. Het is dan ook niet mogelijk voor appellant om de gevolgen van de besluitvorming te toetsen aan de bestaande situatie. In zoverre is de besluitvorming onzorgvuldig voorbereid.

MODULE 10 – Noordeinde Volendam

(sectie EA-2)

Appellant

Appellant 20

Individueel belang

1. De woning van appellant 20 grenst aan de bestaande dijk. Hij vreest de gevolgen van de dijkversterking voor de kwaliteit van de bestaande woonomgeving als gevolg van een meekoppeling.

De geplande nieuwe verbinding als meekoppeling

2. De meekoppeling betreft de aanleg van een op- en afrit vanaf de dijk bij het Noordeinde naar het parkeerterrein achter Hotel Spaander. Deze meekoppeling is al jaren omstreden vanwege de gevolgen van de meekoppeling voor de verkeerscirculatie van toeristisch verkeer.

Bevoegd gezag meekoppeling Noordeinde Volendam

3. Gedeputeerde Staten van Noord-Holland zijn in dit geval niet bevoegd om te besluiten over de aanleg van een lokaal van belang geachte verbinding, met ingrijpende gevolgen voor de bestaande verkeerscirculatie rond De Dijk en het Noordeinde. De raad van de gemeente Edam-Volendam is het bevoegde gezag voor het verlenen van een toestemming om af te wijken van het bestemmingsplan ten behoeve van een lokaal gebruikte verkeersverbinding, in onderlinge afstemming met het lokale verkeersbeleid.
4. Het gemeentebestuur is gehoord door GS en er is bestuurlijke medewerking verkregen daags ná het afgeven van de Verklaring van geen bedenkingen door PS. De aanleg van de verbindingroute als meekoppeling is onvoldoende te beschouwen als een planologische ingreep met een provinciaal belang. Zodat het passeren van de reguliere lokale (politieke) besluitvorming in de raad, met een integrale afweging binnen de context van het lokale verkeersbeleid, is in strijd met de bevoegdheidsverdeling zoals opgenomen in afdeling 3.5, Wro.

93

MODULE 13 – De Nes en Opperwoud

(sectie EA-6)

Appellanten

Appellant 21
Appellant 22
Appellant 23
Appellant 24
Appellant 25
Appellant 26

Individueel belang

1. De woningen van appellanten grenzen aan de voet van de bestaande dijk. Zij hebben allen zicht op sectie EA-6. Zij vrezen de gevolgen van de dijkversterking voor de kwaliteit van de bestaande woonomgeving.

Asverschuiving

2. Aanvankelijk was in de voorbereiding van het plan voor zowel module 13 en 14 een dijkversterking in grond ingepast, met behulp van een asverschuiving. Na de interventie van de Deltacommissaris werd voor module 14 een constructieve oplossing geadviseerd. Zodoende kon de bestaande dijk worden behouden en beschermd en was een asverschuiving niet meer nodig.
3. Voor het dijktraject dat onderdeel is van module 13 geldt dat dit direct aansluit aan module 14 en onderdeel is van dezelfde ruimtelijke uitstraling voor het dorp als module 14. Voor het gedeelte in module 13 zijn dezelfde faalfactoren benoemd als in module 14. Kort gezegd is de veiligheidsopgave en de bestaande, te beschermen landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteit in beide modules hetzelfde. Toch werd besloten om het dijkgedeelte in module 13 niet aan te passen overeenkomstig de aanpak in module 14.
4. Het is voor appellanten onbegrijpelijk dat toch deze landschappelijke schade ontstaat op een resterende lengte van 300 meter aansluitend aan module 14. Het argument om dit niet te doen was dat deze wijziging in de vorm van een constructieve oplossing extra kosten met zich mee zou brengen. Deze kosten worden door appellanten bestreden, omdat uit contacten met JLD-dijkstabilisatoren bleek dat de kosten niet afwijken van een oplossing in grond met een asverschuiving. HHNK/Alliantie weigert deze oplossing nader te onderzoeken en door te rekenen op haalbaarheid.

94

Meekoppelkans

5. Tijdens de ter inzagelegging van het ontwerp-projectplan was op de ontstane ruimte van circa 300 meter lang en 20 meter diep, als gevolg van de asverschuiving, een belangrijke hoeveelheid extra parkeercapaciteit gepland. Appellanten vrezen dat het realiseren van extra parkeercapaciteit voor recreatiedoeleinden leidend is geweest voor het in stand houden van de asverschuiving als meekoppelkans in module 13.

MODULE 14 – Uitdam dorp

(sectie EA-7)

Appellanten

Appellant 21
Appellant 22
Appellant 23
Appellant 24
Appellant 25
Appellant 26
Appellant 27

Individueel belang

1. De woningen van appellanten grenzen aan de voet van de bestaande dijk. Zij vrezen de gevolgen van de dijkversterking voor de kwaliteit van de bestaande woonomgeving.

Verhoging kruin van de dijk

2. Uit de motivering van het Projectplan blijkt dat door HHNK en Alliantie is toegezegd dat uitvoering zal worden gegeven aan het advies van de Deltacommissaris.
3. Niet blijkt op welke wijze juridisch is geborgd dat geen sprake zal zijn van een kruinverhoging in het definitieve ontwerp voor de dijkversterking.
4. In de 'BIJLAGE BIJ DE BEANTWOORDINGSTABEL' is een reactie op de zienswijzen gegeven met betrekking tot het advies van de Deltacommissaris. Een belangrijk onderdeel van het advies is dat herstel zal plaatsvinden van het huidige onregelmatige dijkprofiel, maar dat geen sprake zal zijn van een kruinverhoging.
5. Het voorkomen van een kruinverhoging is expliciet opgelost door de geplande aanleg van een golfbrekende berm aan de zijde van het Markermeer, om het tekort aan hoogte en buitenwaartse macrostabiliteit op te lossen. Vanuit de waterveiligheidsopgave is kruinverhoging dan ook niet noodzakelijk. Dat werd afgelopen zomer in een gesprek bevestigd door Richard Jorissen, directeur van het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Bij die gelegenheid werd medegedeeld dat het hoogteprobleem in Uitdam wordt opgelost door de geplande steunberm. Er is bovendien geen asverschuiving nodig, de kruin blijft volgens de bijlage op de huidige locatie.
6. In september werd door Miriam Molen, Projectleider Waterkeringen Markermeerdijken, toegelicht dat de kruin wel 0,80 meter verhoogd zal worden, niet om het veiligheidstekort op te lossen maar vanwege het bereiken van een eenduidige dijkprofilering. Profilering definieerde zij als het gelijktrekken van de kruinhoogte met een aanpalend stuk dijk, onder verwijzing naar de twee afgesproken dijkprofielen. Dit aanpak werd ook in de dorpsvergadering op 19 november bevestigd toen de Alliantie een presentatie gaf.

7. Een kruinverhoging veroorzaakt een belangrijke planologische verslechtering van de woonkwaliteit van de aangrenzende woningen van appellanten, doordat sprake zal zijn van verminderde lichtinval en meer inkijk van wandelaars. Bovendien wijkt een kruinverhoging expliciet af van eerdere toezeggingen, zoals ook bevestigd bij de beantwoording van de zienswijzen.

C. TOT SLOT

Gelet op het bovenstaande verzoeken cliënten u om:

- I. het beroep gegrond te verklaren,
- II. de bestreden besluiten (partieel) te vernietigen,
- III. verweerder te veroordelen in de proceskosten.

Hoogachtend,

Mr. B.J. Meruma (advocaat)

w.g.

Mr. drs. J. Rutteman (advocaat)

w.g.

Mr. drs. B. Krot (jurist)

w.g.

Bijlagen

1. Lijst appellanten;
2. Statuten Stichting Zuyderzeedijk;
3. Statuten IJsselmeervereniging;
4. WOB-verzoek Stichting Zuyderzeedijk, gedateerd 14 maart 2018;
5. HHNK, Beschrijvend document Selectiefase BD-1 voor de Europese aanbesteding voor het Project: Alliantie-Overeenkomst Markermeerdijken;
6. Rijkswaterstaat, 'Bewezen Sterkte Markermeerdijken, *Geotechnische stabiliteit en kostenschatting voor stabiliteitsverbetering van voormalige Zuiderzeedijken*', december 2000;
7. Kaartje Natura 2000-beheerplan met verstoringsgevoelige gebieden en periodes;
8. Deltacommissaris, 'Richtinggevend advies van de deltacommissaris aan het Dagelijks Bestuur van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier over de dijkversterking in Uitdam', van 27 juni 2017.