

ECLI:NL:RVS:2020:1125

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	22-04-2020
Datum publicatie	22-04-2020
Zaaknummer	201810151/1/R1
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	

Bij besluit van 19 september 2018 heeft het college van hoofdingelanden van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier op grond van artikel 5.4 van de Waterwet het projectplan "Waterwet Versterking Markermeerdijken" vastgesteld. De Markermeerdijken, een 47,8 km lang dijktraject tussen Hoorn en Amsterdam, beschermen het achterland tegen overstroming. Ze zijn ook een provinciaal monument. Het HHNK is als beheerder verantwoordelijk voor de Markermeerdijken en heeft met het oog op de veiligheid daarvan een projectplan opgesteld. Het projectplan voorziet in versterkingsmaatregelen. Ter uitvoering van het projectplan zijn de uitvoeringsbesluiten genomen. De dijkversterking wordt feitelijk uitgevoerd door de Alliantie Markermeerdijken, een samenwerkingsverband van HHNK met verschillende marktpartijen.

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl OGR-Updates.nl 2020-0094 JOM 2020/225 JOM 2020/236 NJB 2020/1331 Module Ruimtelijke ordening 2020/8358 JM 2020/81 met annotatie van Hoevenaars, G.A.J.M. ABkort 2020/277
--------------	--

Uitspraak

201810151/1/R1.

Datum uitspraak: 22 april 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. Vereniging Oud Hoorn, gevestigd te Hoorn,
 2. Pampus I B.V., gevestigd te Amsterdam, en anderen (hierna: Pampus en anderen),
 3. Stichting Zuyderzeedijk, gevestigd te Edam, gemeente Edam-Volendam, en anderen,
 4. [appellant sub 4], wonend te Warder, gemeente Edam-Volendam,
 5. [appellante sub 5], wonend te Marken, gemeente Waterland,
- en

1. het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland,
 2. de minister van Infrastructuur en Waterstaat,
- verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 19 september 2018 heeft het college van hoofdingelanden van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (hierna: het college van HHNK) op grond van artikel 5.4 van de Waterwet het projectplan "Waterwet Versterking Markermeerdijken" vastgesteld.

Bij besluit van 30 oktober 2018 heeft het college van gedeputeerde staten op grond van artikel 5.7, eerste lid, van de Waterwet goedkeuring verleend aan het projectplan (hierna: goedkeuringsbesluit).

Ter uitvoering van het projectplan zijn de hierna te noemen besluiten genomen (hierna gezamenlijk: de uitvoeringsbesluiten).

Bij besluit van 1 oktober 2018 heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat een vergunning verleend op grond van de Ontgrondingenwet.

Bij besluit van 31 oktober 2018 heeft het college van gedeputeerde staten op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor de activiteiten "handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening", "het wijzigen van een provinciaal monument" en "het vellen van een houtopstand" een omgevingsvergunning verleend voor de versterking van de Markermeerdijken. Provinciale staten van Noord-Holland hebben bij besluit van 28 augustus 2018 verklaard dat zij daartegen geen bedenkingen hebben.

Bij besluit van 31 oktober 2018 heeft het college van gedeputeerde staten een ontheffing soortenbescherming verleend op grond van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb en Wnb-ontheffing)).

Bij besluit van 31 oktober 2018 heeft het college van gedeputeerde staten een vergunning gebiedsbescherming (hierna: Wnb-vergunning) verleend op grond van de Wnb.

Tegen het goedkeuringsbesluit hebben alle appellanten beroep ingesteld.

Pampus en anderen en [appellant sub 4] hebben eveneens tegen alle uitvoeringsbesluiten beroep ingesteld. Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [appellante sub 5] hebben eveneens beroep ingesteld tegen de omgevingsvergunning, de Wnb-vergunning en de Wnb-ontheffing. Vereniging Oud Hoorn heeft eveneens tegen de omgevingsvergunning beroep ingesteld.

Verweerders hebben een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desgevraagd een deskundigenverslag uitgebracht.

Pampus en anderen, Stichting Zuyderzeedijk en anderen, [appellant sub 4] en verweerders hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

Stichting Zuyderzeedijk en anderen, [appellant sub 4], Vereniging Oud Hoorn, Pampus en anderen en verweerders hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 29 en 30 oktober 2019, waar appellanten in persoon zijn verschenen en/of zich hebben doen vertegenwoordigen. Verweerders hebben zich doen vertegenwoordigen. Voorts is het college van HHNK ter zitting als partij gehoord.

Overwegingen

Inhoudsopgave

Wettelijke bepalingen: rechtsoverweging 1

Inleiding: rechtsoverweging 2

Toetsingskader projectplan: rechtsoverweging 3

Ontvankelijkheid: rechtsoverweging 4

Intrekkingen: rechtsoverweging 7

Procedureel: rechtsoverweging 8

Artikel 1.6a van de Crisis- en herstelwet: rechtsoverweging 10

Inhoudelijk: rechtsoverweging 11

Milieueffectrapport: rechtsoverweging 11

Toetsing en noodzaak: rechtsoverweging 19

Ontwerp: rechtsoverweging 22

Natura 2000-gebieden: rechtsoverweging 24

Soortenbescherming: rechtsoverweging 35

Natuurnetwerk Nederland en het weidevogelleefgebied: rechtsoverweging 49

Cultuurhistorische waarden: rechtsoverweging 55

Schade: rechtsoverweging 77

De individuele/losse beroepsgronden van Stichting Zuyderzeedijk en anderen: rechtsoverweging 78

Het beroep van Pampus en anderen: rechtsoverweging 93

Conclusie en proceskosten: rechtsoverweging 101

Wettelijke bepalingen

1. De (wettelijke) bepalingen die ten grondslag liggen aan de hierna volgende rechtsoverwegingen, zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Inleiding

2. De Markermeerdijken, een 47,8 km lang dijktraject tussen Hoorn en Amsterdam, beschermen het achterland tegen overstroming. Ze zijn ook een provinciaal monument. Met een wijziging van de Wet op de waterkering in 2002 zijn de Markermeerdijken wettelijk aangemerkt als primaire waterkering waardoor de veiligheidsnormen voor primaire waterkeringen daarvoor zijn gaan gelden. Bij de tweede landelijke toetsronde in 2006 bleek 30,8 km van het dijktraject niet te voldoen aan de toen geldende wettelijke overschrijdingsnorm van 1:10.000 per jaar. In 2011 is bij de derde landelijke toetsronde nog eens 16,5 km van het dijktraject afgekeurd. Sinds de afkeuringen van de Markermeerdijken in 2006 en 2011 is een nieuwe normering voor waterveiligheid ontwikkeld en uitgewerkt. De nieuwe norm is een overstromingskans van 1:1.000 per jaar. Volgens verweerders biedt dit dijktraject op dit moment niet de vereiste veiligheid aan het achterland, waar ongeveer 1,2 miljoen mensen wonen en de aldaar aanwezige huizen, bedrijven, infrastructuur en andere publieke en private voorzieningen een waarde van ongeveer 25 miljard euro vertegenwoordigen.

Het HHNK is als beheerder verantwoordelijk voor de Markermeerdijken en heeft met het oog op de veiligheid daarvan een projectplan opgesteld. Het projectplan voorziet in versterkingsmaatregelen. Ter uitvoering van het projectplan zijn de uitvoeringsbesluiten genomen. De dijkversterking wordt feitelijk uitgevoerd door de Alliantie Markermeerdijken, een samenwerkingsverband van HHNK met verschillende marktpartijen.

Toetsingskader projectplan

3. Een besluit tot vaststelling van een projectplan dat ziet op de wijziging van een primaire waterkering, is op grond van artikel 5.7, eerste lid, van de Waterwet onderworpen aan de goedkeuring van het college van gedeputeerde staten. Hiermee is, gelet op de algemene bij een projectplan betrokken belangen, beoogd het college van gedeputeerde staten toezicht te laten uitoefenen, ook indien die belangen geen ruimtelijke doorwerking hebben (Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, blz. 105).

Het projectplan is vormvrij. In de Waterwet wordt aan een projectplan wel een aantal inhoudelijke eisen gesteld, zoals de eis dat het projectplan een beschrijving bevat van de te treffen voorzieningen, gericht op het ongedaan maken of beperken van eventuele nadelige gevolgen van het werk (Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, blz. 40). Zowel het besluit tot vaststelling van een projectplan als het besluit van het college van gedeputeerde staten tot goedkeuring van een dergelijk vaststellingsbesluit zijn besluiten als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). In verband daarmee dienen deze besluiten te voldoen aan de algemene voor besluiten geldende bepalingen, als opgenomen in de afdelingen 3.2 en 3.7 van de

Awb. Nu ingevolge artikel 8.5, eerste lid, van de Awb in samenhang gelezen met artikel 1 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak en artikel 5.5 van de Waterwet tegen een besluit tot vaststelling van een projectplan geen beroep kan worden ingesteld, ligt alleen het goedkeuringsbesluit van het college van gedeputeerde staten ter beoordeling aan de Afdeling voor.

Afgezien van ambtshalve door de Afdeling te beoordelen aspecten, beoordeelt de Afdeling, gelet op artikel 10:27 van de Awb en artikel 5.7, eerste lid, van de Waterwet, of in hetgeen appellanten hebben aangevoerd aanleiding bestaat voor het oordeel dat het college van gedeputeerde staten het projectplan in strijd met het algemeen belang had moeten achten, en of aanleiding bestaat voor het oordeel dat het projectplan niet getuigt van een evenwichtige belangenafweging of anderszins in strijd is met het recht.

Ontvankelijkheid

[appellante sub 5]

4. Het beroep van [appellante sub 5] is gericht tegen het goedkeuringsbesluit, de omgevingsvergunning, de Wnb-vergunning en de Wnb-ontheffing.

4.1. In artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder een belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. In artikel 8:1 van de Awb is bepaald dat een belanghebbende tegen een besluit beroep kan instellen bij de bestuursrechter. Alleen wie een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang heeft dat rechtstreeks betrokken is bij het bestreden besluit, is belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb.

4.2. Wie rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit - zoals een bestemmingsplan of een vergunning - toestaat, is in beginsel belanghebbende bij dat besluit. Echter, het moet dan wel gaan om gevolgen van enige betekenis. Zonder gevolgen van enige betekenis heeft de betrokkene geen persoonlijk belang bij het besluit. Hij onderscheidt zich dan onvoldoende van anderen. Om te bepalen of er gevolgen van enige betekenis voor de woon-, leef- of bedrijfssituatie van een betrokkene zijn, wordt acht geslagen op factoren als afstand tot, zicht op, planologische uitstraling van en milieugevolgen (o.a. geur, geluid, licht, trilling, emissie, risico) van de activiteit die het besluit toestaat, waarbij die factoren zo nodig ook in onderlinge samenhang worden gezien. Ook de aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen daarbij een rol spelen.

4.3. [appellante sub 5] woont op het perceel [locatie 1] te Marken. De afstand tussen het perceel van [appellante sub 5] en het dichtstbij gelegen deel van de te versterken dijk, zijnde module 12, is meer dan 2,5 km. Daargelaten of [appellante sub 5] vanaf haar perceel en/of vanuit haar woning zicht heeft op de te versterken dijk, is een afstand van minimaal 2,5 km, mede gelet op de aard en omvang van de dijkversterking, te groot om een rechtstreeks bij de bestreden besluiten betrokken belang te kunnen aannemen. Dat, naar [appellante sub 5] stelt, de dijkversterking negatieve effecten kan hebben op het nabijgelegen Natura 2000-gebied "Markermeer & IJmeer" is evenmin aanleiding voor het oordeel dat zij rechtstreeks in een objectief en persoonlijk belang wordt geraakt.

De conclusie is dat [appellante sub 5] geen belanghebbende is bij de bestreden besluiten als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb en dat zij daartegen ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb, geen beroep kan instellen.

Het beroep van [appellante sub 5] is niet-ontvankelijk.

[appellant sub 4]

5. Het beroep van [appellant sub 4] is gericht tegen het goedkeuringsbesluit en de uitvoeringsbesluiten.

5.1. Verweerders stellen zich op het standpunt dat het beroep van [appellant sub 4], voor zover gericht tegen de uitvoeringsbesluiten, niet-ontvankelijk dient te worden verklaard, nu hij over de ontwerpen van deze uitvoeringsbesluiten geen zienswijzen naar voren heeft gebracht.

5.2. Ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb alsmede met artikel 6:13 van de Awb, kan geen beroep worden ingesteld tegen de vaststelling van de uitvoeringsbesluiten door een belanghebbende die over deze stukken niet tijdig een zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden

verweten dit te hebben nagelaten. Dat zich een dergelijke uitzondering voordoet, is niet gebleken. Gelet hierop is het beroep van [appellant sub 4], voor zover gericht tegen de uitvoeringsbesluiten, niet-ontvankelijk.

6. Het beroep van [appellant sub 4] is verder gericht tegen het goedkeuringsbesluit, onder meer voor zover dat ziet op de aanleg van de oeverdijk in modules 2 en 3.

6.1. Uit het projectplan volgt dat zowel in module 2 als in module 3 een oeverdijk wordt gerealiseerd. [appellant sub 4] woont op het perceel [locatie 2] te Warden. Dit perceel ligt ter hoogte van het stuk te versterken dijk dat bekend staat onder module 7, sectie HE-10B. De afstand tussen het perceel van [appellant sub 4] en modules 2 en 3 bedraagt ongeveer 9,7 km, onderscheidenlijk 7,4 km. Niet is gebleken dat [appellant sub 4] vanaf zijn perceel zicht heeft op de aldaar aan te leggen oeverdijk. Mede gelet op de aard en omvang van de in deze modules voorziene oeverdijk zijn deze afstanden naar het oordeel van de Afdeling te groot om in zoverre - waar het betreft de modules 2 en 3 - een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang van [appellant sub 4] te kunnen aannemen. Voorts heeft [appellant sub 4] geen feiten of omstandigheden aangevoerd in verband waarmee zou moeten worden geoordeeld dat, ondanks deze afstanden, een objectief en persoonlijk belang van hem in zoverre - waar het betreft de modules 2 en 3 - rechtstreeks door het goedkeuringsbesluit wordt geraakt. Een louter gevoel van betrokkenheid bij een besluit, hoe sterk dat gevoel ook is, is daarvoor niet voldoende.

De conclusie is dat [appellant sub 4] geen belanghebbende is bij het goedkeuringsbesluit als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, voor zover dat ziet op de in modules 2 en 3 voorziene aanleg van de oeverdijk, en dat hij daartegen ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb, in zoverre dan ook geen beroep kan instellen.

Het beroep van [appellant sub 4] is in zoverre eveneens niet-ontvankelijk.

Intrekkingen

7. Ter zitting hebben Stichting Zuyderzeedijk en anderen hun beroep, voor zover ingediend namens [appellante sub 3A] en [appellant sub 3B], ingetrokken.

Ter zitting hebben Stichting Zuyderzeedijk en anderen verder hun beroepsgronden over het onderwerp archeologie ingetrokken.

Procedureel

8. Stichting Zuyderzeedijk en anderen voeren aan dat zij geen reële mogelijkheid tot inspraak hebben gehad bij de totstandkoming van het projectplan, omdat in de zienswijzenfase niet alle opties nog open stonden. Daarbij wijzen zij er onder meer op dat HHNK zich al voor het genomen zijn van de bestreden besluiten na een terzake plaatsgevonden hebbende aanbesteding als contractspartij jegens ook marktpartijen had verbonden in een Alliantie-overeenkomst. Die aanbesteding en Alliantieovereenkomst stonden naar hun oordeel een vrije publiekrechtelijke belangenafweging in de weg. Hierdoor is sprake van strijd met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van 25 juni 1998 (hierna: het Verdrag van Aarhus).

8.1. De Afdeling begrijpt de beroepsgronden zo dat Stichting Zuyderzeedijk en anderen zich in het bijzonder beroepen op artikel 6, derde en vierde lid, van het Verdrag van Aarhus. Onder verwijzing ook naar de uitspraken van de Afdeling van 14 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3713 en van 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2454, overweegt de Afdeling als volgt.

Het ontwerpprojectplan, de ontwerpuitvoeringsbesluiten en de daarbij behorende stukken hebben met ingang van 14 december 2017 gedurende zes weken ter inzage gelegen. Het milieueffectrapport "MER Markermeerdijken" van 15 november 2017 (hierna: het MER) maakte daarvan deel uit. De kennisgeving van de terinzagelegging is gepubliceerd in de Staatscourant en in een aantal huis-aan-huisbladen. De ontwerpbesluiten en de daarop betrekking hebbende stukken konden daarnaast op verschillende locaties en op internet worden geraadpleegd. Vaststaat dat hiermee is voldaan aan de wettelijke vereisten ter zake van de kennisgeving van de terinzagelegging, zodat iedereen de mogelijkheid heeft gehad om door het indienen van een mondelinge of schriftelijke zienswijze een

reactie op de ontwerpbesluiten te geven. De ingediende zienswijzen zijn van een inhoudelijke reactie voorzien in de Nota van Beantwoording Zienswijzen. Deze nota en daarmee de ingediende zienswijzen en de reactie daarop zijn vervolgens inhoudelijk in de besluitvorming betrokken en aldus daarin meegewogen. De omstandigheid dat volgens het Verdrag van Aarhus bij de besluitvorming terdege rekening dient te worden gehouden met de resultaten van inspraak, neemt niet weg dat het aan het bevoegd gezag is om de ingekomen zienswijzen af te wegen en te beoordelen of hierin aanleiding wordt gezien de betrokken besluiten niet of voor een gewijzigd project te nemen.

Uit het voorgaande volgt dat met de zienswijzenprocedure over het ontwerpprojectplan en de ontwerpuitvoeringsbesluiten en het daarbij behorende milieueffectrapport is voldaan aan het vereiste dat een reële inspraakmogelijkheid moet worden geboden op een moment dat alle opties nog open staan.

Het betoog faalt.

8.2. Voor zover Stichting Zuyderzeedijk en anderen hebben betoogd dat de Alliantie-overeenkomst ten onrechte niet ter inzage heeft gelegen met het ontwerpprojectplan, overweegt de Afdeling dat verweerders hebben toegelicht dat de Alliantie-overeenkomst, die verband houdt met de plaats gevonden hebbende aanbesteding, niet ter inzage is gelegd vanwege het bedrijfsvertrouwelijke en concurrentiegevoelige karakter ervan. Naar het oordeel van de Afdeling hebben verweerders de Alliantie-overeenkomst ook niet met het ontwerpprojectplan ter inzage hoeven leggen, nu deze overeenkomst geen stuk is dat redelijkerwijs nodig is voor de beoordeling van het ontwerp, zoals bedoeld in artikel 3:11, eerste lid, van de Awb. Daarbij is van belang dat verweerders ter zitting uitdrukkelijk en zonder voorbehoud hebben verklaard dat, anders dan waar Stichting Zuyderzeedijk en anderen voor vrezen, in deze overeenkomst - zoals ook te doen gebruikelijk - een regeling is opgenomen die erop neerkomt dat deze overeenkomst onverlet laat de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid van de betrokken bestuursorganen waar het betreft het al dan niet verlenen van de voor het project benodigde publiekrechtelijke medewerking en het daarbij onder meer betrekken van bezwaren en belangen van derden. De Afdeling ziet geen aanleiding hieraan te twijfelen.

Het betoog faalt.

9. [appellant sub 4] betoogt dat voorafgaand aan de vaststelling van het projectplan onvoldoende mogelijkheden zijn geboden tot participatie.

9.1. De Afdeling stelt voorop dat voor het projectplan de in de Waterwet geregelde procedure is doorlopen. Het bieden van de door [appellant sub 4] gewenste verdergaande mogelijkheden voor participatie maakt geen deel uit van die in de Waterwet geregelde procedure. Dat volgens [appellant sub 4] onvoldoende mogelijkheden voor participatie zijn geboden - wat daar ook van zij -, heeft dan ook geen gevolgen voor de rechtmatigheid van het projectplan en de goedkeuring daarvan.

Het betoog faalt.

Artikel 1.6a van de Crisis- en herstelwet

10. Op het bestreden besluit is de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) van toepassing. Ingevolge artikel 1.6a van de Chw kunnen na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen nieuwe beroepsgronden meer worden aangevoerd. In de kennisgevingen in de Staatscourant is hier ook melding van gemaakt.

10.1. Bij brief van 30 januari 2019 hebben Stichting Zuyderzeedijk en anderen als beroepsgrond aangevoerd dat een besluit tot wijziging van de legger vanwege de samenhang met het projectplan onderdeel had dienen uit te maken van de plaatsgevonden hebbende gecoördineerde besluitvorming. Deze beroepsgrond hebben zij echter niet in hun beroepsschrift naar voren gebracht. Dit geldt tevens voor de beroepsgrond dat het verleggen van de primaire waterkering met oeverdijken en het vervolgens door HHNK afwaarderen van de betreffende bestaande dijktrajecten in strijd is met de geografische plaatsbepaling van de primaire waterkering, zoals opgenomen in de bijlagen bij de Waterwet, als voor de beroepsgrond die is gericht tegen de in paragraaf 4.7 van het projectplan opgenomen flexibiliteitsbepaling. Ingevolge artikel 1.6a van de Chw dienen deze beroepsgronden buiten beschouwing te worden gelaten. De Afdeling zal deze dan ook verder onbesproken laten.

Inhoudelijk

11. Stichting Zuyderzeedijk en anderen voeren aan dat voor het projectplan en de daarmee samenhangende besluiten ten onrechte geen planMER is opgesteld. Het besluit om uitsluitend een projectMER op te stellen en de daarvoor gegeven motivering is volgens hen onvolledig en onjuist. Stichting Zuyderzeedijk en anderen stellen daartoe dat artikel 3 van de Richtlijn 2001/42 EG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PB L 197 van 21 juli 2001, blz. 30) (hierna: SMB-richtlijn) niet juist is omgezet in het Nederlandse recht. De wetgever heeft, gelet op de identieke rechtsgevolgen, ten onrechte onderscheid gemaakt tussen bestemmingsplannen en inpassingsplannen enerzijds en tussen projectbesluiten en omgevingsvergunningen voor planologisch strijdig gebruik anderzijds, aldus Stichting Zuyderzeedijk en anderen. Er wordt in dit verband verwezen naar een noot van M.A.A. Soppe in Milieu en Recht 2014/28. Het uitzonderen van een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik van de planMER-plicht in artikel 1, van onderdeel A, van de Bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage door de wetgever is volgens Stichting Zuyderzeedijk en anderen in strijd met de SMB-richtlijn. Volgens Stichting Zuyderzeedijk en anderen volgt uit het "guidance document" "Uitvoering van Richtlijn 2001/42 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's" van de Europese Commissie (hierna: de Handleiding) dat sprake is van een planMER-plicht bij een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik. Ook uit de notitie van de Europese Commissie over toepassing van de Habitatrichtlijn ("Managing Natura 2000 sites. The provisions of Article 6 of the Habitats Directive 92/43/EEC", C(2018) 7621 final) volgt volgens hen dat een omgevingsvergunning met verklaring van geen bedenkingen waarmee tevens planologische toestemming wordt geregeld eveneens kan worden aangemerkt als een ruimtelijk plan, net als een bestemmings- of inpassingsplan.

Dit leidt Stichting Zuyderzeedijk en anderen tot de conclusie dat artikel 3, derde lid, van de SMB-richtlijn niet juist is toegepast. Bij een beoordeling als bedoeld in artikel 3, derde lid, van de SMB-richtlijn komt de hier verleende omgevingsvergunning in aanmerking voor een planMER, nu sprake is van een grote oppervlakte waar handelingen plaatsvinden in een Natura 2000-gebied. Hierdoor treedt areaalverlies op en kan het plan aanzienlijke effecten hebben op de soorten en typen waarvoor het gebied is aangewezen, aldus Stichting Zuyderzeedijk en anderen. Stichting Zuyderzeedijk en anderen wijzen op het arrest van het Hof van Justitie van 22 september 2011, C-295/10, rechtsoverweging 47, waaruit volgt dat een lidstaat zijn beoordelingsmarge overschrijdt als hij een volledige categorie van plannen bij voorbaat onttrekt aan een verplichting tot milieubeoordeling, tenzij die uitgesloten plannen geen van alle kunnen worden geacht een aanzienlijk milieueffect te hebben.

11.1. Verweerders hebben toegelicht dat in 2008, bij de start van de m.e.r.-procedure, de dijkversterking direct m.e.r.-plichtig was op grond van onderdeel C 12.2 kolom 4 van de Bijlage behorende bij het Besluit m.e.r.: een wijziging of uitbreiding van een zee- of deltadijk over een lengte van meer dan 5 km. In 2011 is het Besluit m.e.r. gewijzigd en als gevolg hiervan is de voorgenomen versterking niet langer direct m.e.r.-plichtig, aldus verweerders. Wel geldt volgens verweerders een m.e.r.-beoordelingsplicht op grond van onderdeel D 3.2, kolom 4 van het Besluit m.e.r.: een aanleg, wijziging of uitbreiding van werken inzake kanalisering of ter beperking van overstromingen, met inbegrip van primaire waterkeringen en rivierdijken. Toch is ervoor gekozen de reeds gestarte m.e.r.-procedure af te ronden, ook omdat er wellicht voor de aanleg van tijdelijke vaargeulen, als deze als binnenvaarweg zouden moeten worden beschouwd, een directe m.e.r.-plicht zou gelden.

Verweerders stellen zich op het standpunt dat de procedure van paragrafen 7.7 en 7.9 van de Wet milieubeheer die voor het MER is gevolgd niet wezenlijk verschilt van de procedure van paragraaf 7.3 en 7.4 van de Wet milieubeheer die geldt voor een planMER. In het opgestelde MER wordt volgens verweerders ingegaan op de aanleiding van de versterking, op de redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven, de bestaande toestand van het milieu en leemten in kennis. Het MER voldoet daarmee volgens verweerders ook aan de materiële eisen voor een plan-m.e.r.

11.2. Het nationale recht met betrekking tot de plan-m.e.r.-plicht is vastgesteld ter implementatie van de SMB-richtlijn. De SMB-richtlijn is een aanvulling op de MER-richtlijn. De MER-richtlijn is in het nationale recht geïmplementeerd door de regelgeving met betrekking tot de m.e.r.-plicht, die thans

wordt aangeduid met de besluit-m.e.r.-plicht.

11.3. Ingevolge artikel 3, tweede lid, voor zover hier van belang, van de SMB-richtlijn gelden de verplichtingen uit deze richtlijn voor plannen die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij de MER-richtlijn genoemde projecten. Ook overigens gaat de SMB-richtlijn uit van een situatie waarin eerst een plan of programma wordt vastgesteld en daarna een vergunning voor het project wordt verleend of een ander besluit voor de uitvoering wordt genomen.

11.4. In de MER-richtlijn wordt verstaan onder een project: 1) de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken, en 2) andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten. Onder vergunning wordt verstaan het besluit van de bevoegde instantie of instanties waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om een project uit te voeren. Een projectplan als bedoeld in de Waterwet is bedoeld voor de uitvoering van een concreet project en bevat geen kader voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor in bijlagen I en II bij de MER-richtlijn genoemde projecten. Het onderhavige projectplan is zelf een vergunning voor een concreet project - de versterking van de Markermeerdijken - als bedoeld in bijlage II bij de MER-richtlijn (bijlage II, 10.f: werken inzake kanalisering en ter beperking van overstromingen). Een vergunning voor een concreet project als bedoeld in de MER-richtlijn is uit de aard der zaak geen plan dat een kader vormt voor het verlenen van zo'n vergunning. Het projectplan is dus geen plan in de zin van de SMB-richtlijn. Daarbij in het midden latend of rechtstreeks aan de bepalingen van de SMB-richtlijn kan worden getoetst, volgt uit deze richtlijn, naar het oordeel van de Afdeling, dan ook evenmin een verplichting om bij de voorbereiding van het projectplan een planMER te maken.

11.5. Een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht kan slechts zien op het uitvoeren van een project dat strijdig is met het planologisch regime. De bevoegdheid om een dergelijke omgevingsvergunning te verlenen kan derhalve ook slechts daarvoor worden aangewend. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 7 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:5, maar dan ten aanzien van het projectbesluit, dat als rechtsfiguur de voorganger was van de afwijkingsomgevingsvergunning, kan deze bevoegdheid niet worden aangewend om, vooruitlopend op de vaststelling van een bestemmingsplan, een toetsingskader vast te stellen voor meerdere nog niet geconcretiseerde plannen die het geldende plan vervangen. Gelet op het vorenstaande kan een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik niet worden aangemerkt als een plan of programma dat het kader vormt voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, als bedoeld in de SMB-richtlijn. Daargelaten de vraag of rechtstreeks aan de bepalingen van de SMB-richtlijn kan worden getoetst, volgt uit deze richtlijn dan ook evenmin een verplichting om ten behoeve van een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik een planMER op te stellen.

11.6. De Afdeling merkt op dat uit de in 11 genoemde notitie van de Europese Commissie en de Handleiding, anders dan Stichting Zuyderzeedijk en anderen stellen, niet volgt dat sprake is van een planMER-plicht bij een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik of een projectplan als bedoeld in de Waterwet. Volgens de Handleiding is een plan een strategisch kader dat een koers uitzet voor toekomstige actie.

11.7. Op grond van artikel 3, tweede lid, van de SMB-richtlijn dient een planMER te worden opgesteld wanneer een passende beoordeling voor een plan of programma nodig is op grond van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Dat een passende beoordeling is opgesteld, maakt niet dat er in dit geval een verplichting bestaat om een planMER te maken, nu de passende beoordeling niet is opgesteld voor een plan (of programma) als bedoeld in de Wet natuurbescherming, de SMB-richtlijn of de Habitatrichtlijn. De notitie van de Europese Commissie over toepassing van de Habitatrichtlijn, waar Stichting Zuyderzeedijk en anderen op wijzen, ziet niet specifiek op de afbakening van het planbegrip. In die notitie wordt uitgelegd in welke gevallen een passende beoordeling nodig is voor zowel plannen als projecten. Uit deze notitie volgt dat de realisatie van bouwwerken of andere wijzigingen aan de fysieke leefomgeving kwalificeren als een project, en niet als een plan.

Het betoog faalt.

MER-plicht andere "plannen en programma's"

12. Stichting Zuyderzeedijk en anderen voeren aan dat er ook een planMER-plicht kan bestaan als de aan een besluit voorafgaand vastgestelde plannen en programma's als bedoeld in de SMB-richtlijn, onvoldoende zijn onderbouwd met een planMER en in het projectMER wordt uitgegaan van keuzes, waarvoor ten onrechte geen planMER is doorlopen. Stichting Zuyderzeedijk en anderen wijzen in dat verband op het Nationaal Waterplan, de tussentijdse herzieningen van het Nationaal Waterplan, een Deltaprogramma, een Hoogwaterbeschermingsprogramma en op Stroomgebieds-beheerplannen en Overstromingsbeheerplannen.

Stichting Zuyderzeedijk en anderen stellen dat verweerders voor dit projectplan niet kunnen verwijzen naar het planMER dat is opgesteld ten behoeve van het Nationaal Waterplan 1 (hierna: NWP1), nu het NWP1 nog niet voorzag in de versterking van de Markermeerdijken. Zij stellen daarnaast dat ook niet kan worden verwezen naar het planMER dat is opgesteld ten behoeve van de TW NWP1, nu dit planMER en de passende beoordeling die is opgesteld voor de TW NWP1, gebrekkig en onvolledig zijn. Daarnaast wordt in het Deltaprogramma 2015, dat onderdeel uitmaakt van de TW NWP1, de (onjuiste) conclusie getrokken dat fundamentele fysieke ingrepen tot 2050 niet nodig zijn. Ook het planMER dat hoort bij het daarna vastgestelde Nationaal Waterplan 2 (hierna: NWP2) kan volgens Stichting Zuyderzeedijk en anderen niet aan het besluit ten grondslag worden gelegd, omdat de Markermeerdijken niet zijn meegenomen in de passende beoordeling en in het planMER dat ten grondslag ligt aan het NWP2.

Het zou volgens Stichting Zuyderzeedijk en anderen daarnaast voor de hand hebben gelegen dat het bevoegd gezag in het MER zou hebben toegelicht hoe het bestreden besluit en het daarbij horende MER samenhangt met deze plannen.

12.1. Verweerders stellen zich op het standpunt dat het NWP1, de TW NWP1 en het NWP2 geen kader vormen voor de versterking van de Markermeerdijken, waardoor aan de vraag of een deugdelijke planMER is opgesteld voor de keuzes die zijn gemaakt in het kader van het NWP1, de TW NWP1 en het NWP2, in deze procedure niet wordt toegekomen.

12.2. Indien een planMER, dat ten grondslag hoort te liggen aan een plan of programma dat een kader vormt voor dit projectplan, ontbreekt of gebrekkig is, zouden er keuzes kunnen zijn gemaakt in dat kaderstellende besluit die leiden tot criteria en modaliteiten waarvan wordt uitgegaan in het projectplan, zonder dat de milieugevolgen van die criteria en modaliteiten in beeld zijn gebracht. De Afdeling komt echter niet toe aan een beoordeling van de vraag of een deugdelijk planMER voor het Nationaal Waterplan, de tussentijdse herzieningen van het Nationaal Waterplan, een Deltaprogramma, een Hoogwaterbeschermingsprogramma en Stroomgebiedsbeheerplannen en Overstromingsbeheerplannen, is opgesteld. In hetgeen Stichting Zuyderzeedijk en anderen hebben aangevoerd, ziet de Afdeling namelijk geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders er ten onrechte vanuit zijn gegaan dat de verschillende genoemde documenten geen kader vormen voor de versterking van de Markermeerdijken. Stichting Zuyderzeedijk en anderen betogen alleen dat de milieueffectrapporten die ten grondslag liggen aan het NWP1, de TW NWP1 en het NWP2 niet kunnen dienen als planMER voor het projectplan. Hierin ziet de Afdeling geen aanleiding om te twijfelen aan het standpunt van verweerders dat in het projectplan niet wordt uitgegaan van bepaalde criteria en modaliteiten uit de genoemde documenten en welke criteria en modaliteiten dan ten onrechte niet, of onvoldoende in een planMER zouden zijn betrokken. De verwijzing naar de normen die gelden voor de Markermeerdijken, maken het voorgaande niet anders, nu deze normen zijn vastgelegd in de Waterwet, en niet in de TW NWP1. De Afdeling wijst erop dat uit het planMER behorend bij de TW NWP1 volgt dat per dijktraject normspecificaties worden vastgelegd in de Waterwet, dat besluitvorming hierover later zal plaatsvinden en dat de normspecificaties die zijn opgenomen in de bijlage bij de TW NWP1 en in een figuur in dat planMER, slechts ter indicatie normvoorstellen geven. De Afdeling wijst er verder op dat uit de TW NWP1 volgt dat geen besluit wordt genomen over de te versterken waterkeringen of over de wijze waarop die versterking moet worden aangepakt. Op de vraag of de normspecificaties zoals opgenomen in de Waterwet, een plan of programma zijn waarvoor een planMER had moeten worden opgesteld, gaat de Afdeling hieronder in.

Het betoog faalt.

MER-plicht Waterwet

13. Stichting Zuyderzeedijk en anderen voeren aan dat de ondergrenzen en signaleringswaarden die voor dijktrajecten zijn opgenomen in de Waterwet, gelet op het arrest van het Hof van Justitie van 27 oktober 2016, C-290/16 (D'Oultremont), zijn aan te merken als een plan of programma in de zin van de SMB-richtlijn. Stichting Zuyderzeedijk en anderen stellen dat voor deze ondergrenzen en signaleringswaarden dan ook ten onrechte geen adequate planMER is opgesteld. Stichting Zuyderzeedijk en anderen wijzen erop dat, voor zover verweerders wijzen op de planMER die is opgesteld voor de TW NWP1, deze planMER gebrekkig is.

13.1. Verweerders stellen dat de wetswijziging per 1 januari 2017, waarmee de nieuwe normering voor - kort gezegd - waterveiligheid in de Waterwet is vastgelegd, niet kan worden beschouwd als een plan of programma in de zin van de SMB-richtlijn, omdat het gaat om een formele wet waarin waterveiligheidseisen zijn opgenomen voor primaire waterkeringen. Volgens verweerders vormen deze waterveiligheidseisen geen kader voor het ter toetsing voorliggende projectplan, maar zijn het meer abstracte "randvoorwaarden", omdat er meerdere manieren zijn waarop aan deze waterveiligheidseisen kan worden voldaan. Omdat bijvoorbeeld het waterpeil ook omlaag kan worden gebracht met pompen, waardoor een dijkversterking aldus niet de enige mogelijkheid is om aan de bedoelde waterveiligheidseisen te voldoen en er derhalve meerdere soorten besluiten mogelijk zijn, bieden de waterveiligheidseisen volgens verweerders geen voldoende concreet kader om te kunnen spreken van een plan of programma als bedoeld in de SMB-richtlijn. Het doel van de ondergrenzen is volgens verweerders immers ook niet om een kader te bieden voor de wijze waarop bepaalde projecten moeten worden ingevuld, maar slechts het waarborgen van een minimale veiligheid voor personen en infrastructuur.

13.2. Voor elk dijktraject zijn een signaleringswaarde en een ondergrens berekend, die zijn opgenomen in respectievelijk bijlage II, en bijlage III van de Waterwet. Deze berekening is gebaseerd op uitgangspunten uit de TW NWP1. In de TW NWP1 staat dat iedereen in Nederland achter een primaire waterkering vóór 2050 ten minste een beschermingsniveau krijgt met een kans van niet meer dan 1 op 100.000 per jaar om te overlijden door een overstroming. Daarnaast staat in de TW NWP1 dat meer bescherming wordt geboden op plaatsen waar sprake kan zijn van grote groepen slachtoffers en/of grote economische schade en/of ernstige schade door uitval van vitale en kwetsbare infrastructuur van nationaal belang. Aan de hand van een maatschappelijke kosten-batenanalyse zijn de optimale beschermingsniveaus met de daarbij behorende investeringen berekend. Aan de dijktrajecten, waarbinnen de Markermeerdijken vallen, is in de Waterwet een maximale overstromingskans van 1:1.000 toegekend (artikel 2.2, tweede lid, en bijlage III van de Waterwet). Dit is de ondergrens. De ondergrens is de overstromingskans per jaar waarop het dijktraject tenminste berekend moet zijn. Daarnaast geldt voor de Markermeerdijken een signaleringswaarde van 1:3.000 (artikel 2.2, eerste lid, en bijlage II van de Waterwet). Overschrijding van de signaleringswaarde geeft de beheerder een signaal dat hij op termijn maatregelen zal moeten nemen. Het niet voldoen aan de signaleringswaarde betekent niet dat het betrokken dijktraject de minimale veiligheid niet meer biedt, maar wel dat binnen afzienbare tijd actie zal moeten worden ondernomen om te voorkomen dat het achterland in de (nabije) toekomst vanuit het oogpunt van waterveiligheid in een onveilige toestand komt te verkeren. De signaleringswaarde geeft derhalve aan dat bij een overschrijding ervan de ondergrens in beeld komt en zet aan tot actie. Het onderhavige project gaat uit van de waterveiligheidseisen uit de Waterwet en sluit aan bij de voor de dijktrajecten, die behoren tot de Markermeerdijken, aangegeven ondergrenzen en signaleringswaarden uit de Waterwet.

13.3. De Waterwet bevat algemeen verbindende voorschriften. Ingevolge artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb kan tegen een algemeen verbindend voorschrift geen beroep worden ingesteld. Deze bepaling staat evenwel niet in de weg aan de mogelijkheid van exceptieve toetsing. Deze toetsing houdt in dit geval in dat de rechter een door de formele wetgever gegeven voorschrift buiten toepassing dient te laten, indien dit voorschrift in strijd is met het Europese recht. De SMB-richtlijn is zo'n Europese regeling. Als uit deze richtlijn voortvloeit dat voor de signaleringswaarden en ondergrenzen, zoals opgenomen in bijlage II en bijlage III van de Waterwet, een milieueffectrapport had moeten worden gemaakt, dan is de richtlijn op dit punt niet correct omgezet in nationaal recht, omdat hier nationaalrechtelijk geen plicht toe bestaat. Omdat uit de artikelen 2 en 3 van de SMB-richtlijn in de daar genoemde gevallen een onvoorwaardelijke en nauwkeurige verplichting voortvloeit

tot het opstellen van een milieueffectrapport, zou in dit geval rechtstreeks aan deze artikelen kunnen worden getoetst.

13.4. Het Hof noemt in het arrest D'Oultremont en in daarop volgende arresten over het begrip plan of programma een aantal elementen aan de hand waarvan kan worden bepaald of sprake is van een plan of programma als bedoeld in de SMB-richtlijn. Een plan of programma moet volgens artikel 2, onder a, van de SMB-richtlijn "voorgeschreven" zijn. Dit wil volgens het Hof zeggen dat 1) het plan of programma door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau moet worden opgesteld en/of vastgesteld of door een instantie wordt opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld, en 2) het plan of programma door een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling moet zijn voorgeschreven. Daarnaast moet een plan of programma volgens de jurisprudentie van het Hof betrekking hebben op een bepaald grondgebied en moet een plan of programma volgens artikel 3, tweede lid, onder a, van de SMB-richtlijn "kaderstellend" zijn. Dat laatste wil volgens de jurisprudentie van het Hof zeggen dat 1) een plan of programma wordt voorbereid met betrekking tot bepaalde sectoren, zoals omschreven in artikel 3, tweede lid, onder a, van de SMB-richtlijn, en 2) een plan of programma het kader vormt voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij de MER-richtlijn genoemde projecten. De vraag of een besluit bijdraagt aan de uitvoering van dergelijke projecten, dient volgens het Hof te worden onderzocht aan de hand van de inhoud en doelstelling van het betreffende besluit. Er is sprake van een kaderstelling als door de vaststelling van op de betrokken sectoren toepasselijke regels en controleprocedures een groot pakket aan criteria en modaliteiten wordt vastgesteld voor de goedkeuring en uitvoering van één of meer projecten, die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Het Hof heeft verduidelijkt dat het begrip "groot pakket" op een kwalitatieve, en niet op een kwantitatieve manier moet worden begrepen. Er moet volgens het Hof immers een halt worden toegeroepen aan mogelijke ontwikkelingsstrategieën. Deze uitleg vloeit volgens het Hof voort uit de doelstelling van de SMB-richtlijn om beslissingen te onderwerpen aan een milieubeoordeling, indien die beslissingen een aanzienlijke invloed op het milieu kunnen hebben en om ontwikkelingsstrategieën te voorkomen.

13.5. Het Hof past voornoemd beoordelingskader onder meer toe in het arrest van 17 juni 2010, Terre Wallonne en Inter-Environnement Wallonie, ECLI:EU:C:2010:355, het arrest van 22 maart 2012, Inter-Environnement Bruxelles ASBL, ECLI:EU:C:2012:59, het arrest van 7 juni 2018, Thybaut, ECLI:EU:C:2018:401, het arrest van 8 mei 2019, Aps Onlus, ECLI:EU:C:2019:384, het arrest van 12 juni 2019, Compagnie d'entreprises CFE SA, ECLI:EU:C:2019:483 en het arrest van 12 juni 2019, Terre Wallonne ASBL 2019, ECLI:EU:C:2019:484.

13.6. De bepalingen uit de Waterwet waarin een signaleringswaarde en ondergrens zijn vastgelegd, zijn vormgegeven als algemeen verbindende voorschriften. Gelet op het arrest D'Oultremont en voornoemd beoordelingskader is niet uitgesloten dat ook bepalingen die zijn vormgegeven als algemeen verbindende voorschriften naar hun inhoud als plan of programma, als bedoeld in artikel 2 van de SMB-richtlijn, moeten worden aangemerkt. Blijkens jurisprudentie van het Hof moet het begrip plan of programma in de SMB-richtlijn ruim worden uitgelegd, mede om te voorkomen dat de planMER-plicht wordt ontweken. De Afdeling is, anders dan appellanten, van oordeel dat de in de Waterwet vastgelegde ondergrenzen en signaleringswaarden geen plan of programma zijn als bedoeld in de SMB-richtlijn, nu terzake geen sprake is van een kaderstelling, gelet op het doel en de inhoud van de normen. Daartoe is het volgende van belang.

De normen uit de Waterwet zijn tot stand gekomen op basis van bestuurlijke overwegingen waarin de veiligheid van de inwoners van Nederland, de economische en infrastructurele schade die door een overstroming kan ontstaan en de te plegen investeringen betrokken zijn. Deze normen moeten ervoor zorgen dat de dijken de vereiste veiligheid bieden en dat beheerders van primaire waterkeringen op tijd in actie komen en maatregelen treffen. Uit de normen volgt niet dat er maatregelen moeten worden getroffen. Er zijn ook dijktrajecten die voldoen aan de gestelde normen. Maatregelen moeten pas worden getroffen als een dijktraject niet zal blijven voldoen aan de normen. Deze normen bepalen daarnaast ook niet welke maatregelen moeten worden getroffen om een dijktraject te laten (blijven) voldoen aan de normen. Het voldoen aan deze normen kan geschieden over de band van verschillende maatregelen, zoals het versterken van waterkeringen, maar ook door middel van de aanleg van bijvoorbeeld golfbrekers of een hoogwatergeul. Deze maatregelen hebben alle in

verschillende mate gevolgen voor het milieu. Het is dan ook niet de norm, maar de keuze van de waterbeheerder voor een bepaalde maatregel die de aard en omvang van de milieugevolgen bepaalt. De Afdeling wijst op punt 69 uit het arrest Compagnie d'entreprises CFE SA, waarin het Hof uitlegt waarom de actieprogramma's uit het arrest Terre Wallonne en Inter-Environnement Wallonie, wel kaderstellend waren, namelijk omdat deze programma's concrete, verplichte maatregelen bevatten en een globale en coherente benadering inhielden, met het karakter van een concrete en gestructureerde planning. De normen uit de Waterwet kenmerken zich juist niet als zodanig.

Daarnaast veronderstellen de normen uit de Waterwet geen concreet project en vormen ze als zodanig ook geen randvoorwaarden voor projecten. De Afdeling wijst in dit verband op de punten 52 en 53 uit het arrest Thybaut. Het Hof beoordeelt in deze punten of een omtrek voor stedelijke verkaveling zoals in die zaak aan de orde, het kader vormt voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in de bijlagen I en II bij de MER-richtlijn genoemde projecten. Het Hof stelt eerst vast dat bijlage II bij de MER-richtlijn infrastructuurprojecten bevat, waaronder stadsontwikkelingsprojecten. Het Hof overweegt vervolgens dat de omtrek voor stedelijke verkaveling als enig doel heeft een omtrek van een geografisch gebied vast te stellen, waarin een stedenbouwkundig project kan worden uitgevoerd. Aldus draagt een dergelijke rechtshandeling naar het oordeel van het Hof, gelet op de inhoud en de doelstelling ervan, bij aan de uitvoering van de in bijlage II bij de MER-richtlijn opgesomde projecten, aangezien zij de realisatie van infrastructuurprojecten in het algemeen, en van stadsontwikkelingsprojecten in het bijzonder veronderstelt. De normen uit de Waterwet zijn normen waar dijktrajecten aan moeten voldoen om de waterveiligheid te garanderen en, anders dan een stadsontwikkelingsproject of bijvoorbeeld een windturbine, is een norm met betrekking tot een dijktraject op zichzelf nog geen project. In die zin vormen de normen uit de Waterwet, gelet op hun inhoud en doelstelling, geen randvoorwaarden die zien op bepaalde projecten. Deze normen zien op een dijktraject. De normen uit de Waterwet zijn niet gericht op projecten en verschillen dan ook wezenlijk van de normen die zien op windturbines, verbrandingsinstallaties en stadsontwikkelingsprojecten die het Hof in eerdere arresten heeft gekwalificeerd als plan of programma als bedoeld in de SMB-richtlijn.

De Afdeling wijst verder op het Commissievoorstel voor de SMB-richtlijn (Voorstel voor een richtlijn van de raad betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's, 4 december 1996, COM(96)511 def, p. 2). De Europese Commissie merkt in dat voorstel op dat beleidslijnen in hun meest algemene vorm geen plan of programma zijn. De normen uit de Waterwet, die slechts signaleren of een waterbeheerder in actie moet komen en of maatregelen moeten worden getroffen, maar in het midden laten welke maatregel of maatregelen dan genomen moeten worden, kunnen naar het oordeel van de Afdeling worden gezien als een wettelijke verankering van algemene beleidslijnen in hun meest algemene vorm.

Tot slot wijst de Afdeling erop dat het Hof in arresten over het begrip "plan of programma" in de SMB-richtlijn heeft geoordeeld dat een halt moet worden toegeroepen aan mogelijke ontwijkingsstrategieën, bijvoorbeeld in de vorm van fragmentering van maatregelen. Van een ontwijkingsstrategie is bij de normen uit de Waterwet geen sprake. De normen uit de Waterwet zeggen nog niets over gevolgen voor het milieu, nu het stadium waarin mogelijke gevolgen voor het milieu zichtbaar worden en waarin deze kunnen worden beoordeeld, nog niet is bereikt. De eventuele gevolgen voor het milieu kunnen zich pas manifesteren als de normen uit de Waterwet nadere invulling krijgen door middel van te nemen maatregelen. Pas dan kan (en moet) acht worden geslagen op de gevolgen voor het milieu, bijvoorbeeld in de vorm van een projectMER. Dat is bij het onderhavige projectplan ook gebeurd.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de ondergrenzen en signaleringswaarden uit de Waterwet niet planMER-plichtig zijn. Het betoog van Stichting Zuyderzeedijk en anderen dat de ondergrenzen en signaleringswaarden uit de Waterwet een plan of programma zijn en waarvoor ten onrechte geen planMER is opgesteld, geeft dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat bijlage II en bijlage III van de Waterwet zijn vastgesteld in strijd met het Europese recht.

Het betoog faalt.

Inhoud projectMER

14. Stichting Zuyderzeedijk en anderen betogen dat voor het project een passende beoordeling is

vastgesteld en in het MER niet wordt toegelicht waarom een projectMER is opgesteld. Volgens Stichting Zuyderzeedijk en anderen ontbreken in het MER milieueffectbeoordelingen voor stuwdammen (onderdeel C 15.2 of onderdeel D 15.3 uit de Bijlage behorende bij het Besluit m.e.r.) of een haven (onderdeel C 4 of onderdeel D 4 uit de Bijlage behorende bij het Besluit m.e.r.). Zij wijzen erop dat stuwdammen worden geplaatst en loswallen worden 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, aldus Stichting Zuyderzeedijk en anderen. Uit de ter inzage gelegde stukken blijkt volgens hen niet waar de stuwdammen worden geslagen. Voor zover voor deze onderdelen reeds vergunningen zijn verleend, moeten ze wel worden betrokken in de cumulatieve effectbeoordeling van dit project, aldus Stichting Zuyderzeedijk en anderen.

14.1. De Afdeling stelt vast, dat anders dan Stichting Zuyderzeedijk en anderen stellen, in paragraaf 1.3, van deel A van het MER, bijlage 1.1 uit het Bijlagenboek, staat toegelicht waarom een projectMER is opgesteld. Daarnaast wordt, anders dan Stichting Zuyderzeedijk en anderen veronderstellen, voor het project geen gebruik gemaakt van stuwdammen. Het betoog van Stichting Zuyderzeedijk en anderen biedt dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het projectplan voorziet in de aanleg, wijziging of uitbreiding van een stuwdam of andere installatie voor het stuwen of permanent opslaan van water als bedoeld in onderdeel C 15.2 of onderdeel D 15.3 uit de Bijlage behorend bij het Besluit m.e.r.

Ten aanzien van de tijdelijke loswallen hebben verweerders toegelicht dat het aanbrengen daarvan geen zelfstandig project is, maar onderdeel vormt van het dijkversterkingsproject. De loswallen zijn tijdelijke, vergunningsvrije hulpconstructies in de nabijheid van de dijk, die nodig zijn om de versterkingswerkzaamheden uit te kunnen voeren. Verweerders hebben zich, gelet op hun toelichting daarop, naar het oordeel van de Afdeling op het standpunt kunnen stellen dat de loswallen geen havens zijn als bedoeld in onderdeel C 4 of D 4 uit de Bijlage behorend bij het Besluit m.e.r.

14.2. De Afdeling stelt verder vast dat anders dan Stichting Zuyderzeedijk en anderen stellen, de effecten van de loswallen zijn meegenomen in het MER. De Afdeling wijst op paragraaf 5.5 van deel A van het MER, bijlage 1.1 van het Bijlagenboek, de hoofdstukken 5 en 7 van deel B van het MER, bijlage 1.2 van het Bijlagenboek en het bij het MER behorende Akoestisch onderzoek aanlegfase, bijlage 7.3 bij het Bijlagenboek. Die effecten op de natuurwaarden zijn beoordeeld in de passende beoordeling, die onderdeel uitmaakt van het MER. Op afbeelding 9 uit de passende beoordeling is te zien op welke locaties de loswallen worden gerealiseerd.

Het betoog faalt.

15. Stichting Zuyderzeedijk en anderen betogen verder dat in een vroeg stadium (reeds in 2012) een tunnelvisie is ontstaan voor het voorkeursalternatief, waardoor andere alternatieven niet voldoende zijn meegewogen. Stichting Zuyderzeedijk en anderen wijzen er in dit verband op dat de Commissie voor de m.e.r. (hierna: m.e.r.-commissie) voorafgaand aan het opstellen van het MER in een Reikwijdte en detailniveau advies heeft geadviseerd om niet te vroeg in het project een voorkeursoplossing te introduceren, omdat dat mogelijk beperkend zou werken op de doelstelling om bestaande functies en waardevolle elementen zoveel mogelijk te behouden en om kansen voor het versterken van deze functies en elementen te benutten.

15.1. Verweerders stellen zich op het standpunt dat de gekozen oplossing niet al in 2012 is vastgesteld, maar dat tot het laatste moment nieuwe alternatieven zijn onderzocht en ontwerpwijzigingen zijn doorgevoerd, onder meer, naar aanleiding van de uitkomsten van het participatieproces, naar aanleiding van het advies van de m.e.r.-commissie en naar aanleiding van de meest actuele technische inzichten. In 2012 was een concept-MER gereed, die niet in procedure is gebracht. In de jaren daarna is volgens verweerders eerst uitvoerig nieuw onderzoek gedaan, onder meer naar het plaatsen van pompen in de Houtribdijk en naar de toetsmethode Bewezen sterkte en Dijken op Veen. Met de nieuwe inzichten en het nieuwe Ontwerpinstrumentarium (OI2014v4) zijn nieuwe ontwerpen opgesteld die in het MER uit 2017, aan de hand van nieuw onderzoek, zijn vergeleken op hun milieueffecten. De m.e.r.-commissie constateert in haar definitieve toetsingsadvies van 12 juli 2018 dat de redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven voor de dijkversterking

in beeld zijn gebracht. De Afdeling ziet, gelet op het voorgaande, in de verder niet onderbouwde stelling dat een tunnelvisie is ontstaan voor het voorkeursalternatief, geen aanleiding voor het oordeel dat hierdoor andere alternatieven niet voldoende zijn onderzocht in het projectMER. Daarbij is van belang dat voor zover Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [appellant sub 4] hebben willen betogen dat pompen in de Houtribdijk ten onrechte niet zijn onderzocht als alternatief in het projectMER, verweerders zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat dergelijke pompen geen reëel alternatief zijn voor de versterkingsopgave, omdat deze het waterpeil weliswaar omlaag kunnen brengen, maar het uiteindelijke effect ervan gering is, waardoor toch nog een aanzienlijke dijkversterking nodig is.

Het betoog faalt.

16. Stichting Zuyderzeedijk en anderen voeren aan dat verweerders adviezen van de m.e.r.-commissie niet hebben opgevolgd. Zij wijzen op het Reikwijdte en detailniveau advies van de m.e.r.-commissie, dat dateert van voor het opstellen van het MER, waarin wordt geadviseerd om niet alleen naar de meest optimale varianten per sectie te kijken, maar ook naar alternatieven voor het totale dijktraject en naar het tussentijds toetsingsadvies van 3 juli 2017, waarin wordt geadviseerd om beschermde plantensoorten te beschrijven en om de mogelijke natuurontwikkeling uit te werken. Zij wijzen voorts op het toetsingsadvies van de m.e.r.-commissie van 22 maart 2018, waarin volgens hen enkele onvolkomenheden zijn geconstateerd. Zo ontbraken berekeningen voor de omvang van de dijkversterking, moest inzichtelijk worden gemaakt welke conclusies over het MMA in het MER op basis van mitigeerbaarheid van effecten konden worden getrokken en is geen aanvullend MER opgesteld voor de smient, het visdiefje, de fuut, de kuifeend en de grauwe gans. De Commissie m.e.r. is volgens hen verder kritisch over de gestelde prioriteiten die hebben geleid tot de keuze voor de oeverdijk bij module 3 en de rapportage over monumentale waarden die niet is aangevuld. Ook miste de m.e.r.-commissie bij de omschrijving van de beoordeling van de effecten de toetsing aan het doelbereik, aldus Stichting Zuyderzeedijk en anderen. Volgens hen is dit in de definitieve MER ook niet duidelijk geworden.

16.1. De m.e.r.-commissie heeft naar aanleiding van de twee startnotities twee adviezen "Reikwijdte en detailniveau" uitgebracht; één voor Edam-Amsterdam (16 januari 2008) en één voor Hoorn-Edam (26 augustus 2008). De m.e.r.-commissie wijst in haar advies Hoorn-Edam op mogelijk conflicterende belangen tussen bijvoorbeeld natuur en cultuurhistorie. Verweerders hebben ten aanzien van dit advies toegelicht dat het onderzoeken van verschillende oplossingen op sectieniveau vanuit het perspectief van deze belangen het juist mogelijk maakte om een goede afweging te maken. In het advies Edam-Amsterdam adviseert de m.e.r.-commissie, zoals Stichting Zuyderzeedijk en anderen ook stellen, om bij het bepalen van het voorkeursalternatief per sectie uit te gaan van alternatieven voor het totale dijktraject. Verweerders hebben toegelicht dat de achterliggende gedachte is dat de dijk een eenheid moet blijven gelet op de aan de orde zijnde cultuurhistorische en landschappelijke waarden. Aan beide adviezen is volgens verweerders tegemoet gekomen door de alternatieven op te bouwen uit een samenstel van oplossingen per (deel)sectie en door bij het meest milieuvriendelijk alternatief (hierna: MMA) en het voorkeursalternatief (hierna: VKA) juist ook te kijken naar de consistente eenheden, ontleend aan het rapport "Kader Ruimtelijke Kwaliteit Dijkversterking Hoorn-Amsterdam" van 11 juni 2014 (hierna: KRK), welk rapport als bijlage 1.4 bij het projectplan is gevoegd, en naar het lijnvormig beeld. Er is volgens verweerders constant aandacht geweest voor het bewaken van de eenheid van de dijk. Verweerders wijzen erop dat de m.e.r.-commissie in haar definitieve toetsingsadvies ook niet heeft gevraagd om meer of andere alternatieven te onderzoeken.

Over de beschermde plantensoorten en de mogelijke natuurontwikkeling hebben verweerders toegelicht dat er, naar aanleiding van het advies van de m.e.r.-commissie, aanvullingen zijn gemaakt in de soortenbeschermingstoets voor het MER, bijlage 1.7 van het Bijlagenboek. Hierin is toegelicht dat geen beschermde plantensoorten voorkomen. Verder is naar aanleiding van het advies van de m.e.r.-commissie de tekst onder het kopje "Variatie" in de paragraaf Natuurontwikkeling aangepast (paragraaf 2.5.2 van zowel de Passende Beoordeling, de Toetsing Natuurnetwerk Nederland en Weidevogelleef-gebieden als de Soortenbeschermingstoets, respectievelijk bijlagen 8.1, 8.2 en 8.3 van het Bijlagenboek). Onder dat kopje wordt aangegeven hoe ten behoeve van een goede natuurontwikkeling variatie wordt aangebracht op de oeverdijk met als referentie de kalkrijke platen in afgesloten zeearmen. Dit is volgens verweerders een nadere uitwerking van de natuurontwikkeling,

zoals de m.e.r.-commissie dat heeft gevraagd.

Voor de berekeningsresultaten voor de omvang van de dijkversterking wijzen verweerders op bijlage 1.22 van het Bijlagenboek. Verweerders wijzen er daarnaast op dat in reactie op het advies van de m.e.r.-commissie in paragraaf 4.3.1 van de Aanvullende notitie op het MER, bijlage 1.20 van het Bijlagenboek, is ingegaan op de wijze waarop de mitigeerbaarheid van de effecten op natuur een rol spelen bij het bepalen van het MMA. Voor de smient, het visdiefje, de fuut, de kuifeend en de grauwe gans heeft de m.e.r.-commissie aangegeven dat er voor deze soorten in de aanlegfase wezenlijke effecten kunnen optreden, maar dat deze kunnen worden voorkomen door het treffen van maatregelen, zoals het aanleggen van broedpontons en een goed afgestemde fasering van de werkzaamheden. Deze maatregelen worden ook getroffen. Volgens verweerders is de m.e.r.-commissie, anders dan Stichting Zuyderzeedijk en anderen stellen, niet kritisch over de prioriteiten die hebben geleid tot de keuze voor een oeverdijk in module 3, maar wijst de m.e.r.-commissie op het feit dat bij het bepalen van het MMA in deze module een relatief zwaar gewicht wordt toegekend aan de Westfriese Omringdijk. Hier is volgens verweerders bewust voor gekozen. Anders dan Stichting Zuyderzeedijk en anderen veronderstellen, is de Rapportage cultuurhistorie, bijlage 5.8 van het Bijlagenboek aangevuld. Verweerders wijzen er tot slot op dat de opmerking van de m.e.r.-commissie over het doelbereik slechts een citaat is uit het advies op de Startnotitie Hoorn-Edam, dat in geen enkel vervolgens uitgebracht toetsingsadvies van de m.e.r.-commissie opnieuw naar voren is gebracht.

16.2. De Afdeling stelt voorop dat voor verweerders geen verplichting bestaat om de aanbevelingen van de m.e.r.-commissie over te nemen. Gelet hierop en gelet op voorgaande toelichting van verweerders over de wijze waarop zij desondanks gevolg hebben gegeven aan de adviezen van de m.e.r.-commissie, bieden de verwijzingen van Stichting Zuyderzeedijk en anderen naar deze adviezen geen aanleiding voor het oordeel dat het MER zodanige onjuistheden of leemten in kennis vertoont, dat verweerders zich hier niet in redelijkheid op hebben kunnen baseren.

Het betoog faalt.

17. Stichting Zuyderzeedijk en anderen voeren voorts aan dat de te beschermen waarden, zoals het provinciaal monument en de Natura 2000-gebieden, niet als randvoorwaarden voor de versterking en het ontwerpproces zijn meegenomen. Alternatieven en voornemens worden uitgebreid per dijksectie beschreven, maar Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [appellant sub 4] missen belangrijke informatie over natuurwaarden op dergelijk detailniveau. Bij de uitleg van het MMA worden volgens hen onlogische conclusies getrokken. Uit de Parelkaart blijkt bijvoorbeeld dat één van de parels is dat er visdiefjes broeden. Door de aanleg van de oeverdijk met recreatie zullen deze worden verstoord, aldus Stichting Zuyderzeedijk en anderen. Er is ook geen geschikte habitat aanwezig, nu een oeverdijk met zachte land-water-overgangen wordt aangelegd en visdiefjes behoefte hebben aan een kale harde habitat, die bij de oeverdijk verloren zal gaan. Stichting Zuyderzeedijk en anderen stellen dat het opvallend is dat niet wordt uitgelegd waarom het beste alternatief voor de visdiefjes is dat hun habitat verdwijnt. Het probleem bij alle beschrijvingen van het MMA is volgens hen dat er niets met cijfers wordt onderbouwd en alles op onnavolgbare wijze wordt beschreven.

17.1. Verweerders stellen zich op het standpunt dat voor het doel van het MER, het vergelijken van de alternatieven, de beoordeling van natuurwaarden op een voldoende detailniveau per module en sectie heeft plaatsgevonden. Volgens verweerders is een meer gedetailleerde beoordeling van de effecten op die waarden per sectie niet wenselijk. Omdat de effecten op de natuur zich niet beperken tot een sectie, maar verder reiken, naar het binnen- en buitengebied, maar ook naar andere secties is het volgens verweerders met name belangrijk om de betreffende effecten van het gehele project in één keer te beschouwen. De Afdeling ziet, gelet op deze toelichting van verweerders, in de enkele stelling dat natuurwaarden niet op eenzelfde detailniveau in kaart zijn gebracht als alle alternatieven en voornemens per dijksectie, geen aanleiding voor het oordeel dat de natuurwaarden onvoldoende gedetailleerd zijn beschouwd in het projectMER.

17.2. Het Kader Ruimtelijke Kwaliteit, bijlage 1.4 uit Hoofdstuk 1 "MER" van het Bijlagenboek, is opgesteld om de kwaliteiten van het gebied te borgen en om ervoor te zorgen dat deze een volwaardige plaats krijgen in de planvorming. Uit het Kader Ruimtelijke Kwaliteit volgt waar langs het traject van de dijkversterking sprake is van bijzondere waarden, zoals de monumentale dijk en Natura 2000-gebieden. Het Kader Ruimtelijke Kwaliteit vormt de basis voor de toetsing van de diverse

alternatieven die in het kader van de m.e.r.-procedure zijn aan de orde zijn gekomen. Anders dan Stichting Zuyderzeedijk en anderen stellen, zijn de te beschermen waarden, zoals het provinciaal monument en de Natura 2000-gebieden, aldus betrokken bij het ontwerpproces.

Binnen de bijzondere waarden zijn de parels benoemd die staan aangegeven op de Parelkaart uit het Projectplan, waaronder de visdiefjeskolonie in module 3. Verweerders hebben toegelicht dat de Parelkaart bedoeld is om de bijzondere waarden aan te duiden en niet om deze bijzondere waarden, zoals de visdiefjeskolonie, te onderzoeken. Dat is gebeurd in de onderzoeken naar de natuurwaarden. Uit paragraaf 2.5.2 van de passende beoordeling volgt dat recreatie op de oeverdijk niet leidt tot verstoring, omdat in het deel waar het visdiefje nog voorkomt niet gerecreëerd mag worden. Verweerders hebben daarnaast toegelicht dat, anders dan Stichting Zuyderzeedijk en anderen veronderstellen, de oeverdijk niet bedoeld is als broedgebied voor het visdiefje en er geen bestaande geschikte delen voor de visdiefjes verloren gaan. Alleen de aanleg zelf van de oeverdijk leidt tijdelijk tot een verstoring, maar hiervoor worden maatregelen getroffen. In paragraaf 6.2.4 van de passende beoordeling staat een cijfermatige onderbouwing van de aantallen broedparen in het Natura 2000-gebied Markermeer & IJmeer en in de regio IJsselmeergebied. Op basis van deze informatie is de uiteindelijke ecologische beoordeling gemaakt in paragraaf 8.2.5 van de passende beoordeling.

Gelet op het voorgaande biedt het betoog van Stichting Zuyderzeedijk en anderen geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van de beschrijvingen van het MMA en de getrokken conclusies.

Het betoog faalt.

18. Stichting Zuyderzeedijk en anderen voeren aan dat zij hadden verwacht de effecten van de meekoppelkansen te zien in het MER, onderdeel B, bijlage 1.2 van het Bijlagenboek, maar vinden het opvallend dat bijna niets kwantitatief wordt berekend. Zo wordt volgens hen bijvoorbeeld zonder cijfers of afstanden tot het fietspad geconcludeerd dat er geen toename van verstoring is door de komst van het fiets- en wandelpad voor module 3, terwijl daar nu een broedkolonie visdiefjes aanwezig is. Het valt volgens Stichting Zuyderzeedijk en anderen op dat er geen rangorde is aangebracht in de verschillende onderwerpen en dat recreatie even zwaar meetelt als natuur, terwijl het om de belangrijkste broedlocatie gaat van één van de twee soorten waarvoor het Natura 2000-gebied "Markermeer & IJmeer" is aangewezen. Bovendien ontbreekt volgens Stichting Zuyderzeedijk en anderen een beoordeling van het totale areaalverlies.

18.1. Het effect van het fiets- en wandelpad bij module 3 op het visdiefje is onderzocht in de passende beoordeling. Uit paragraaf 6.2.4 van de passende beoordeling volgt dat het aantal visdiefjes bij De Hulk (module 3) de laatste jaren afneemt, hetgeen mogelijk te maken heeft met predatie, maar ook met de aanwezigheid van aantrekkelijker broedplaatsen in de omgeving. Uit deze paragraaf volgt verder dat bij de Hulk in 2015 en 2016 geen visdiefjes hebben gebroed en in 2017 een drietal visdiefjes nestindicerend gedrag heeft vertoond. Verweerders hebben toegelicht dat voor de mogelijke effecten van recreatie op visdiefjes de locatie van de fietsbrug bepalend is. De fietsbrug wordt naar verwachting aangesloten op het kruispunt De Hulk - Zuiderzeeboulevard - Poldermolen, aldus verweerder. De afstand is dan minimaal 100 m tot de locatie waar de visdiefjes kunnen broeden en deze afstand is volgens verweerders voldoende om verstoring te voorkomen. De enkele stelling van Stichting Zuyderzeedijk en anderen dat zonder cijfers wordt geconcludeerd dat geen sprake is van een toename van verstoring door de komst van het fiets- en wandelpad, geeft gelet op het voorgaande, geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders conclusie niet juist is.

18.2. Over de rangorde hebben verweerders toegelicht dat het MMA het alternatief is dat het beste aansluit bij de belangrijkste omgevingswaarden, zoals deze zijn verwoord in het KRK en op de Parelkaart. De gekozen oplossing komt ook overeen met het MMA. Verweerders hebben toegelicht dat dit betekent dat recreatie, anders dan Stichting Zuyderzeedijk en anderen veronderstellen, juist niet even zwaar meetelt als natuur. Immers recreatie is niet genoemd tussen de belangrijkste waarden.

18.3. Het ruimtesbeslag (areaalverlies) op het Markermeer & IJmeer is opgenomen in tabel 4 van de passende beoordeling en is ook getoetst in die passende beoordeling.

18.4. Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het MER zodanige onjuistheden of leemten in kennis vertoont, dat verweerders zich hier niet in redelijkheid op hebben kunnen baseren.

Het betoog faalt.

Toetsing en noodzaak

19. Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [appellant sub 4] voeren aan dat de voorgestelde dijkversterking veel verder gaat dan nodig is. Zij betogen daartoe allereerst dat de veiligheid van de Markermeerdijken niet op de juiste wijze is beoordeeld, nu ten onrechte geen beoordeling heeft plaatsgevonden op basis van het Wettelijk beoordelingsinstrumentarium (hierna: WBI2017) en niet inzichtelijk en verifieerbaar gemotiveerd is in hoeverre een ingreep in de bestaande dijk en omgeving noodzakelijk is op grond van de vastgestelde veiligheidsopgave. [appellant sub 4] stelt dat de dijk is afgekeurd op basis van ongeschikte (verouderde) toetsingscriteria. Volgens Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [appellant sub 4] hebben verweerders ten onrechte geen gebruik gemaakt van moderne technieken zoals satellietbeelden.

Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [appellant sub 4] stellen verder dat de macrostabiliteit niet op de juiste wijze is beoordeeld. Volgens [appellant sub 4] blijkt uit een onderzoek van Deltares dat de toets op macrostabiliteit niet heeft plaatsgevonden op basis van goedgekeurde rekenmethoden en dat, indien wordt uitgegaan van een betere beschrijving van het veengedrag, de dijkversterking voor een groot deel van het traject niet nodig is. Stichting Zuyderzeedijk en anderen stellen dat onvoldoende rekening is gehouden met de bewezen sterkte van de Markermeerdijken. Zij stellen dat verweerders gebruik hadden moeten maken van een rapport van Rijkswaterstaat over de bewezen sterkte van de dijk, waarin is geconstateerd dat er nauwelijks sprake is van een binnenwaarts stabiliteitstekort. Stichting Zuyderzeedijk en anderen geven daarbij aan dat de dijk als gevolg van zettingen een grotere binnenwaartse stabiliteit heeft gekregen, waardoor het onlogisch is niet uit te gaan van de historisch bewezen sterkte. Daarnaast zijn ten onrechte de historische waterstanden van de Zuiderzee niet beschouwd, aldus Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [appellant sub 4].

19.1. In 2002 is het Markermeer in de Wet op de waterkering aangewezen als buitenwater, waardoor de Markermeerdijken primaire waterkeringen zijn geworden. Beheerders van primaire waterkeringen moeten tenminste eens in de twaalf jaar beoordelen of de waterkeringen voldoen aan de wettelijke vereisten. Bij de tweede landelijke toetsronde in 2006 werd getoetst of de Markermeerdijken voldeden aan de overschrijdingskans van 1:10.000 (die ingevolge de Wet op de waterkering gold voor de Markermeerdijken) aan de hand van het wettelijk toetsinstrumentarium (hierna: WTI) Voorschrift Toetsen op Veiligheid (hierna: VTV) 2004.

30,8 km van de Markermeerdijken is tijdens deze toetsronde afgekeurd en opgenomen in het tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma (hierna: HWBP-2). Dat een dijktraject niet voldoet, kan voortvloeien uit verschillende faalmechanismen. Het resultaat van deze toetsronde is opgenomen in tabel 2 van het projectplan. Uit deze tabel volgt dat, met uitzondering van module 1, alle modules zijn afgekeurd op grond van het faalmechanisme "binnenwaartse stabiliteit". Daarnaast zijn delen afgekeurd op "kwaliteit taludbekleding" en "buitenwaartse stabiliteit". Slechts een klein deel is afgekeurd op het faalmechanisme "hoogte". Tijdens de derde landelijke toetsronde in 2011 zijn in aanvulling daarop nog een aantal delen van de Markermeerdijken afgekeurd op hoogte en/of stabiliteit. Deze delen zijn niet aangemerkt als urgent en zijn grotendeels niet opgenomen in het projectplan. Een klein deel, de zogenoemde koppelstukken (kleine delen die grotere trajecten binnen het project aan elkaar koppelen) zijn, naast de delen van de Markermeerdijken die zijn afgekeurd bij de tweede landelijke toetsronde, wel opgenomen.

In 2008 is de Wet op de waterkering opgegaan in de Waterwet. Sinds 1 januari 2017 is met de Wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten een nieuwe normering opgenomen in de Waterwet en geldt dat een dijk ontworpen moet worden op een gegeven faalkans (overstromingskans), die gebaseerd is op het overstromingsrisico. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar de kans op een overstroming, maar ook naar de gevolgen ervan. De primaire waterkeringen zijn vanaf dat moment ingedeeld in dijktrajecten. De dijktrajecten waarbinnen de Markermeerdijken vallen hebben een maximale overstromingskans van 1:1.000 per jaar. Dit is de ondergrens. Het toetsingsinstrumentarium dat ingevolge artikel 2.3 en 2.12 van de Waterwet gelezen in samenhang met artikel 1 en bijlage I van de Regeling veiligheid primaire waterkeringen 2017 gebruikt moet worden vanaf de eerste toetsronde na 1 januari 2017, het WBI 2017, is volledig gebaseerd op deze nieuwe normering. Het WBI 2017 is uitgewerkt in de Regeling veiligheid primaire waterkeringen 2017,

welke regeling drie bijlagen kent. Verweerders hebben de Markermeerdijken voor vaststelling van het projectplan niet getoetst aan de hand van het WBI 2017, omdat de Waterwet volgens verweerders niet dwingt tot herziening van al verrichte beoordelingen. Het project gaat wel uit van de nieuwe normering en inzichten en het daarvoor - voor een belangrijk deel zelfs binnen het project Markermeerdijken ontwikkelde - nieuwe ontwerpinstrumentarium "Handreiking ontwerpen met overstromingskansen" (hierna: OI2014v4), aldus verweerders. Dit ontwerpinstrumentarium is beschikbaar gesteld voor HWBP-2 projecten om aan te sluiten op de nieuwe normering. Met OI2014v4 is gekeken of er in 2071 nog steeds een veiligheidstekort is uitgaande van de nieuwe normering, en zo ja, welk. Dit betekent volgens verweerders dat aan de hand van de huidige geometrie en grondopbouw op basis van de nieuwe normering en met de nieuwe inzichten is bepaald of de dijk voldoet aan de benodigde hoogte, stabiliteit binnenwaarts/buitenwaarts en of sprake is van piping (bij dit faalmechanisme stroomt water via een zandlaag onder de dijk door). Volgens verweerders is op deze manier verzekerd dat de juiste veiligheidstekorten worden opgelost.

19.2. In paragraaf 8.3 "Omgang met projecten uit de tweede en derde (verlengde) toetsronde" van de Memorie van Toelichting (TK 2015/16, 34 436, nr. 3) behorend bij de Wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (nieuwe normering primaire waterkeringen) staat: "Bij de beoogde inwerkingtreding van dit wetsvoorstel in 2017 is nog niet de gehele waterveiligheidsopgave zoals die voortvloeit uit de (verlengde) derde toetsronde afgerond (2006-2011/13). Naar verwachting geldt dit ook voor enkele versterkingsopgaven die voortvloeien uit de tweede toetsronde. Om te zorgen dat de subsidiegrondslag voor deze projecten niet verdwijnt bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is voorzien in een bepaling op basis waarvan versterkingsopgaven die voortvloeien uit de tweede, derde en verlengde derde toetsing voor subsidie in aanmerking blijven komen. Ook in de periode tussen het bekend worden van de nieuwe normen in 2014 en de inwerkingtreding van deze wet, worden verkenningen gestart naar de beste manier van versterken, worden ontwerpen voor versterkingen gemaakt en worden versterkingswerken uitgevoerd. Het is belangrijk dat de voortgang van dergelijke projecten niet stagneert. In beginsel dienen projectplannen die worden vastgesteld na inwerkingtreding van de wet gericht te zijn op het voldoen aan de nieuwe norm. Er kunnen echter ook redenen zijn om de lopende projecten die nog zijn gericht op de huidige overschrijdingskans af te ronden na inwerkingtreding van de nieuwe norm, bijvoorbeeld wanneer de planstudiefase dan al bijna is afgerond. De onderbouwing van deze keuze dient goed te worden gemotiveerd bij het projectplan. (..)"

19.3. Het projectplan is vastgesteld na de inwerkingtreding van de Wijziging van de Waterwet. De Afdeling overweegt dat in de Memorie van toelichting bij deze wijziging staat dat projectplannen die zijn vastgesteld na inwerkingtreding van de Wijziging van de Waterwet, gericht moeten zijn op het voldoen aan de nieuwe norm. Naar het oordeel van de Afdeling is het onderhavige projectplan gericht op het voldoen aan de nieuwe norm, nu verweerders aan de hand van OI2014v4 de veiligheidstekorten hebben beoordeeld die met dit projectplan worden opgelost. Uit de Waterwet, noch uit de Memorie van Toelichting is af te leiden dat de afgekeurde delen van de Markermeerdijken opnieuw moeten worden getoetst, en dan aan de hand van het WBI2017. De stelling dat delen van de dijk bij de toets aan het WBI2017 niet zouden zijn afgekeurd doet hier, wat daar ook van zij, niet aan af. Weliswaar hoeft een berekend veiligheidstekort in 2071 (de tijdshorizon van het ontwerp) niet te betekenen dat de Markermeerdijken negatief zouden worden beoordeeld aan de hand van het WBI2017 (dan zou het dijktraject immers over een kortere periode en niet over een periode van 50 jaar beoordeeld worden), maar het berekende veiligheidstekort laat wel zien dat de dijk in 2071 tekort zou schieten op basis van de nieuwe normering. Naar het oordeel van de Afdeling hebben verweerders de versterking van de Markermeerdijken noodzakelijk kunnen achten op basis van de toets aan het WTI (VTV2004) en de beoordeling aan de hand van OI2014v4.

19.4. Ten aanzien van de stelling van Stichting Zuyderzeedijk en [appellant sub 4] dat verweerders ten onrechte geen gebruik hebben gemaakt van moderne technieken, zoals satellietbeelden, overweegt de Afdeling het volgende. De STAB merkt in haar deskundigenverslag op dat het met behulp van moderne technieken, zoals satellietbeelden, mogelijk is om gegevens te verkrijgen over de toestand van een dijk, zoals de hoogte en de vochtigheidsgraad. Deze gegevens kunnen volgens de STAB worden gebruikt voor het monitoren van de toestand van een dijk. Dit neemt niet weg dat een dijk toch moet worden getoetst op basis van het daarvoor geldende toetsingskader, aldus de STAB.

Voor de toetsing op het faalmechanisme macro-instabiliteit is het bijvoorbeeld noodzakelijk parameters te bepalen op basis van grondmonsters. Het is volgens de STAB niet mogelijk om deze parameters op een andere wijze te bepalen. Gelet hierop bestaat naar het oordeel van de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders bij de beoordeling van de Markermeerdijken gebruik hadden moeten maken van andere technieken, zoals satellietbeelden.

19.5. Uit het deskundigenverslag volgt verder dat macro-instabiliteit binnenwaarts het meest bepalende faalmechanisme is voor de Markermeerdijken. Bij dit faalmechanisme neemt de sterkte (schuifweerstand) van de grond af als gevolg van een hoge waterstand voor de waterkering. Als de sterkte, ofwel de schuifweerstand van de grond, onvoldoende is kunnen grote delen van het grondlichaam landinwaarts afschuiven. Ook kan waterdruk uit onderliggende zandlagen zorgen voor opdrijven en een verandering in het krachterevenwicht, waardoor een deel van het grondlichaam kan afschuiven. In het rapport waar Stichting Zuyderzeedijk en anderen op wijzen, "Kansrijkheid pompen en bewezen sterkte Markermeerdijken HWBP2" van Rijkswaterstaat, december 2015, is beschreven dat de buitenwaterstand slechts een geringe invloed heeft op de stabiliteit van de Markermeerdijken. De STAB wijst erop dat verweerders hebben aangegeven dat de Markermeerdijken in 2006 zijn afgekeurd op macro-instabiliteit vanwege onzekerheden in de ondergrond. Deze onzekerheden maken dat de stabiliteit van de Markermeerdijken niet gegarandeerd kan worden. Met onderzoeken en de ontwikkeling van de methoden "Dijken op veen" en "Bewezen Sterkte" is getracht deze onzekerheden te verminderen. De methoden "Dijken op veen" en "Bewezen Sterkte" maken geen onderdeel uit van het WTI (VTV2004).

19.6. De nieuwe wijze van het bepalen van de sterkte van klei en veen is ontwikkeld in het kader van het "Dijken op Veen" onderzoek. Verweerders hebben toegelicht dat met dit onderzoek in 2011 is gestart om aan te tonen dat de sterkte-eigenschappen van veen hoger zijn dan op dat moment in de vigerende leidraden werd voorgeschreven. In het rapport "Dijken op veen - eindrapport" van Deltares, waar [appellant sub 4] op wijst, staat beschreven dat de waargenomen sterkte van veen hoger is dan de sterkte die wordt bepaald op basis van de (destijds) vigerende leidraden, hetgeen een aanzienlijke reductie zou betekenen van de voorgenomen dijkversterking en zou betekenen dat voor een groot deel van het traject geen dijkverzwaring noodzakelijk zou zijn. Daarbij is in het rapport wel opgemerkt dat deze berekeningsresultaten geen alternatief zijn voor de uitgevoerde toetsing en daaruit ook geen alternatief ontwerp voortvloeit. Pas na het uitvoeren van vervolgonderzoek kan een definitief oordeel worden gegeven op basis van de nieuwe inzichten over het hele traject. Omdat uit het onderzoek volgde dat het vanuit een technische invalshoek mogelijk is de dijkversterking uit te stellen en vanwege het belang van onderzoek naar en de ontwikkeling van de methode "Dijken op Veen" heeft de toenmalige Minister van Infrastructuur en Milieu HHNK vier jaar extra de tijd gegeven voor de versterking van de Markermeerdijken, om zo te kunnen wachten op de uitkomsten van dit noodzakelijke nader onderzoek. De resultaten van het nadere onderzoek zijn beschreven in het rapport "Dijken op Veen II - DoV werkwijze voor bepaling macrostabiliteit Markermeerdijken". Het doel van dit onderzoek was om te komen tot een verbetering van de beschrijving van het veengedrag in de stabiliteitstoets van waterkeringen, dan wel bij het ontwerpen van een dijkversterking op veenondergrond. Het onderzoek naar de stevigheid van de veenondergrond van de Markermeerdijken heeft uiteindelijk geleid tot een nieuwe ontwerpmethodiek waarmee de sterkte van de ondergrond (zowel veen als klei) wordt meegenomen in het ontwerp. Deze methodiek "Dijken op Veen" is vervolgens onderdeel van het nieuwe Ontwerpinstrumentarium geworden. Verweerders hebben aldus wel beoordeeld of de methode "Dijken op Veen" leidt tot een andere uitkomst voor het veiligheidstekort van de Markermeerdijken. Verweerders hebben beoordeeld of de dijken, daarbij rekening houdend met "Dijken op Veen", voldoen aan de vereisten in 2071.

Nu verweerders de Markermeerdijken niet opnieuw hoefden te toetsen, en wel aan de hand van het WBI2017, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de macrostabiliteit tijdens de toetsing in 2006 niet op de juiste wijze is beoordeeld, omdat toen geen rekening is gehouden met "Dijken op veen". Ook bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat onvoldoende rekening is gehouden met "Dijken op veen". De Afdeling wijst er in dit verband nogmaals op dat verweerders bij het ontwerp van de dijk, anders dan bij de toetsing in 2006, wel rekening hebben gehouden met "Dijken op veen". Verweerders hebben immers extra onderzoek verricht en berekend wat de veiligheidstekorten in 2071 zouden zijn aan de hand van OI2014v4.

19.7. Voor de beoordeling van de macrostabiliteit binnenwaarts kan gebruik worden gemaakt van de methode "Bewezen Sterkte". Deze methode is in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ontwikkeld voor het verkleinen van de faalkans van een waterkering door het in rekening brengen van een overleefde belastingsituatie. De aanleiding voor de ontwikkeling ervan is de vraag of de sterkte van de dijk groter is dan uit de berekeningen met het beoordelingsinstrument blijkt, zeker indien een dijk in het verleden hoge belastingen ogenschijnlijk goed heeft doorstaan. De methodiek is beschreven in de Handreiking Faalkansanalyse en Faalkans Updating.

In het projectplan staat beschreven dat 1) rekening is gehouden met "Bewezen sterkte", 2) delen van de Markermeerdijken in 1998 en 2018 een hoogwatersituatie hebben doorstaan, en 3) deze bewezen sterkte van de waterkeringen mogelijk kan worden gebruikt om een deel van de onzekerheden in de rekenmodellen weg te nemen of te verkleinen. Het gebruik van deze methode zou tot de conclusie kunnen leiden dat bepaalde eerder afgekeurde dijksecties toch geen veiligheidstekort hebben voor binnenwaartse stabiliteit en dat op dit onderdeel geen dijkversterking nodig is. In het projectplan zijn zes locaties aangewezen als "Toepassingslocaties voor Bewezen Sterkte". Verwacht werd dat op deze locaties met toepassing van de methode "Bewezen Sterkte" geen dijkversterking meer nodig zou zijn. Na doorrekening bleek echter dat op alle zes de locaties die zijn aangewezen als "Toepassingslocaties voor Bewezen Sterkte", nog steeds sprake is van een veiligheidstekort en dat ook die locaties versterkt moeten worden. In het rapport waar Stichting Zuyderzeedijk en anderen op wijzen "Bewezen sterkte Markermeerdijken - Geotechnische stabiliteit en kostenschatting voor stabiliteitsverbetering van voormalige Zuiderzeedijken", van december 2000, staat beschreven dat onder bewezen sterkte wordt verstaan: de sterkte van een dijk ten tijde van een opgetreden extreme situatie. Als een dijk niet heeft gefaald bij een opgetreden situatie die extremer was dan de geldende maatgevende hoogwaterstanden en de dijk niet in ongunstige zin is gewijzigd, kan deze als voldoende worden beoordeeld voor het aspect stabiliteit, volgens het rapport. De ontwikkelde methode "Bewezen Sterkte" trekt volgens het deskundigenverslag niet dezelfde conclusies uit een hoog water situatie uit het verleden. Volgens het deskundigenverslag gebruikt deze ontwikkelde methode de (historische) gegevens om onzekerheden in de rekenmodellen te verkleinen. Verweerders hebben aangegeven dat het rapport waar Stichting Zuyderzeedijk en anderen op wijzen de aanleiding is geweest voor het opstellen van de toetsmethode waarbij rekening wordt gehouden met de bewezen sterkte van de dijk.

De methode "Bewezen Sterkte" maakt, net als de methode "Dijken op Veen), geen onderdeel uit van het toetsinstrumentarium dat gold bij de tweede landelijke toetsing. Verweerders hebben bij het ontwerp wel gekeken of de methode "Bewezen Sterkte" heeft geleid tot een andere uitkomst voor het veiligheidstekort van de Markermeerdijken. Verweerders hebben beoordeeld of de dijken, rekening houdend met "Bewezen Sterkte", voldoen aan de vereisten in 2071. De STAB wijst erop dat uit de veiligheidstekorten niet blijkt of de Markermeerdijken zouden zijn afgekeurd indien bij de toetsing rekening was gehouden met "Bewezen Sterkte". Nu verweerders de Markermeerdijken niet (opnieuw) hoefden te toetsen aan de hand van het WBI 2017, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat bij de toetsing van de dijken ten onrechte geen rekening is gehouden met "Bewezen Sterkte". Ook bestaat, mede gelet op hetgeen hieronder onder 22.1 wordt overwogen, geen aanleiding voor het oordeel dat onvoldoende rekening is gehouden met "Bewezen Sterkte". De Afdeling wijst er in dit verband op dat verweerders bij de beoordeling van de veiligheidstekorten in 2071 rekening hebben gehouden met deze methode. Ten aanzien van de stelling over het gebruik van historische gegevens uit de tijd dat de Markermeerdijken zeedijken waren, wijst de Afdeling op het deskundigenverslag van de STAB, waarin de STAB opmerkt dat de belasting destijds anders was dan bij een langdurig hoog meerpeil, waar voor de maatgevende omstandigheden vanuit wordt gegaan bij het ontwerp. Gelet hierop bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de historische waterstanden van de Zuiderzee ten onrechte niet zijn beschouwd.

Het betoog faalt.

20. Stichting Zuyderzeedijk en anderen betogen dat bij gebruik van het WBI 2017 per dijkvak worden beoordeeld of sprake is van een veiligheidstekort. Stichting Zuyderzeedijk en anderen stellen dat het projectplan is ingedeeld in modules, maar dat niet duidelijk is of sprake is van dijkvakken als bedoeld in de Regeling veiligheid primaire waterkeringen 2017. Daarnaast stellen Stichting

Zuyderzeedijk en anderen en [appellant sub 4] dat de toetsing van de Markermeerdijken niet duidelijk en niet herleidbaar is. Zij betwifelen of het veiligheidsoordeel op de juiste wijze is vastgesteld. Ook is niet duidelijk of Hoeckelingsdam is meegenomen in de berekeningen, aldus Stichting Zuyderzeedijk en anderen. Tot slot stellen Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [appellant sub 4] dan de vertaling van het veiligheidsoordeel naar de versterking onduidelijk is.

20.1. De Afdeling wijst erop dat de Markermeerdijken niet zijn afgekeurd aan de hand van het WBI 2017, maar aan de hand van het WTI. De toetsing is verricht per sectie op basis van de toenmalige Wet op de Waterkeringen, de Regeling veiligheid primaire waterkeringen en het Voorschrift toetsen op veiligheid primaire waterkeringen. In de Regeling en het Voorschrift was opgenomen dat het WTI voor de toetsing moest worden gebruikt. Nu de Markermeerdijken niet opnieuw hoefden te worden getoetst aan de hand van het WBI 2017, geldt de nieuwe Regeling veiligheid primaire waterkeringen uit 2017, waar Stichting Zuyderzeedijk en anderen naar verwijzen, niet voor de Markermeerdijken. De toetsing terzake heeft al plaatsgevonden in 2006. De nieuwe regeling spreekt van dijkvakken, maar de oude, hier toegepaste regeling spreekt van secties. De Afdeling wijst er daarbij nog op dat een sectie, ook volgens de STAB, niet wezenlijk verschilt van een dijkvak.

20.2. Ten aanzien van de onderbouwing van het veiligheidsoordeel wijzen verweerders op de toetsingsresultaten, zoals beschreven in hoofdstuk 2 van het projectplan en de samenvatting in bijlage 1.22 van het Bijlagenboek. Verweerders hebben meer gedetailleerd aangegeven dat HHNK de resultaten van de toetsing op waterkerende sterkte van de primaire waterkeringen in beheer bij HHNK aan de provincie heeft gerapporteerd. De provincie heeft de rapportages vervolgens doorgezonden naar het rijk. Het rijk heeft de rapportages verwerkt in de zogenoemde rapportage "Primaire waterkeringen getoetst - Landelijke rapportage toetsing 2006" en het daarbij behorende achtergrondrapport "Landelijke Rapportage Toetsing - Achtergrond-rapportage". Onder deze rapportage ligt dus de rapportage van HHNK. In deze rapportage van HHNK "Toetsing primaire waterkeringen 2005" zijn de resultaten voor de Markermeerdijken opgenomen in paragraaf 8.5.3 tot en met 8.5.12, met een samenvatting van die toetsresultaten in paragraaf 8.7. Verweerders hebben dit rapport toegestuurd en toegelicht dat de input voor deze rapportage uit verschillende achtergrondrapportages komt. Verweerders wijzen op de rapportage voor Dijkkringgebied 13. De samenvatting van dit rapport hebben verweerders eveneens toegestuurd. De kwantitatieve onderbouwing van de toets is volgens verweerders te vinden in verschillende onderliggende rapporten van Fugro, waaronder het rapport "Toetsing Markermeerdijk tussen Hoorn en Edam (dijk 20 tot en met 23)". Verweerders hebben als voorbeeld de resultaten stabiliteit binnenwaarts overgelegd van sectie 2 in module 2, stadsstrand Hoorn. De resultaten voor de andere faalmechanismen en van de andere secties zijn volgens verweerders op dezelfde wijze terug te vinden in het Fugro rapport. Van het traject tussen Edam en Amsterdam bestaat eenzelfde rapport.

Gelet op het voorgaande, biedt de summiere stelling van Stichting Zuyderzeedijk en [appellant sub 4], geen aanleiding voor het oordeel dat de in 2006 plaats gevonden hebbende toetsing onvoldoende inzichtelijk en verifieerbaar is.

20.3. De veiligheidstekorten die met de dijkversterking worden opgelost zijn bepaald aan de hand van de nieuwe normering met het OI2014v4. Deze veiligheidstekorten kunnen afwijken van de in 2006 geconstateerde veiligheidstekorten, omdat sprake is van een nieuwe normering en omdat de versterking is ontworpen voor een periode van 50 jaar. In die periode kunnen nieuwe veiligheidstekorten ontstaan. De in 2071 geconstateerde veiligheidstekorten staan in tabel 2 op p. 41 en p 42 van het projectplan. Vervolgens is onderzocht welke verschillende oplossingsrichtingen kunnen worden gekozen om de in 2071 geconstateerde veiligheidstekorten op te lossen. Deze oplossingsrichtingen zijn "getrechterd" en uiteindelijk hebben verweerders gekozen voor de volgens hen beste oplossing. Naar het oordeel van de Afdeling is hiermee duidelijk hoe verweerders van de in 2006 plaatsgevonden hebbende toetsing tot de uiteindelijk gekozen versterking zijn gekomen.

20.4. Ten aanzien van de Hoeckelingsdam hebben verweerders aangegeven dat deze inderdaad niet is meegenomen bij de berekening van de hydraulische belasting. Omdat de Hoeckelingsdam geen onderdeel uitmaakt van de (primaire) waterkering zijn aan de hoogte en omvang daarvan geen waterhuishoudkundige eisen gesteld. Gezien de onzekerheid over het golfbrekende karakter dat daardoor ontstaat, is deze niet meegenomen. Uit de leggerkaart van Rijkswaterstaat, die appellanten

hebben aangeleverd, blijkt volgens de STAB dat de Hoeckelingsdam inderdaad geen onderdeel uitmaakt van de (primaire) waterkering.

Gelet op het voorgaande, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de Hoeckelingsdam ten onrechte niet is meegenomen bij de berekening van de hydraulische belasting.

Het betoog faalt.

21. De Afdeling ziet ook in hetgeen Stichting Zuyderzeedijk en [appellant sub 4] voor het overige hebben aangevoerd met betrekking tot de toetsing van de Markermeerdijken en de noodzaak van de versterking geen aanleiding om een gebrek aan te nemen.

Ontwerp

22. Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [appellant sub 4] voeren aan dat voor het ontwerp van de Markermeerdijken is uitgegaan van onjuiste uitgangspunten.

Daartoe betogen Stichting Zuyderzeedijk en anderen allereerst dat ten onrechte is uitgegaan van een ontwerphorizon van 50 jaar en een daarbij behorende maatgevende waterstand. Het is namelijk onbekend welk peilbeheer voor het IJsselmeer zal gelden na 2050 en ook de klimaatveranderingen na 2050 zijn zeer onzeker. Het Deltaprogramma kiest volgens Stichting Zuyderzeedijk en anderen daarom al jaren voor een stapsgewijze aanpak met daaraan verbonden het adaptatieprincipe. Volgens Stichting Zuyderzeedijk en anderen moeten verweerders motiveren waarom wordt afgeweken van dit uitgangspunt van het Deltaprogramma. Stichting Zuyderzeedijk en anderen stellen dat de veiligheidsopgave voor een periode van 50 jaar tot onnodig zware en dure ingrepen leidt. Stichting Zuyderzeedijk en anderen wijzen in dit verband op het rapport "Technische en economische analyse van langetermijnstrategieën voor peilbeheer in het IJsselmeergebied", van Rijkswaterstaat, van 18 april 2018 (hierna: rapport Technische en economische analyse), waar volgens hen uit blijkt dat het in de toekomst, na 2050, vanwege het stijgende peil noodzakelijk zal zijn een gemaal in de Houtribdijk te plaatsen. Na de plaatsing van een gemaal zullen volgens Stichting Zuyderzeedijk en anderen minder vergaande maatregelen nodig zijn, omdat het peil dan beheersbaar is. Stichting Zuyderzeedijk en anderen wijzen verder op de inhoudelijke reactie op het STAB deskundigenverslag van de technisch deskundigen die hen ondersteunen in deze procedure. In deze reactie stellen de deskundigen Prof. dr. Ir. M. Kok, Prof. ir. drs. J.K. Vrijling en ir. F. Spaargaren dat de methode Bewezen Sterkte moet worden gezien in samenhang met een gemaal in de Houtribdijk. Een gemaal in de Houtribdijk zorgt volgens hen voor andere maatgevende condities voor de dijkversterking. Met een gemaal treedt er geen langdurig hoog meerpeil op en is er slechts in zeer beperkte mate sprake van een binnenwaarts stabiliteitsprobleem. Ook [appellant sub 4] betoogt dat de methode Bewezen Sterkte had moeten worden gezien in samenhang met een gemaal in de Houtribdijk.

Stichting Zuyderzeedijk en anderen betogen verder dat ten onrechte is uitgegaan van een overslagdebiet van 1,0 l/m/s. Volgens hen kan bij een voldoende sterk binnentalud worden uitgegaan van een hoger overslagdebiet en kan de kruin van de dijk lager zijn. Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [appellant sub 4] betogen voorts dat de opdeling in modules niet doelmatig is en voor sommige secties leidt tot een zware dijkversterking, terwijl dit voor het oplossen van het veiligheidstekort niet noodzakelijk is.

Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [appellant sub 4] voeren verder aan dat in het ontwerp ten onrechte geen nieuwe technieken zijn toegepast, zoals bijvoorbeeld JLD-stabilisatoren, waarbij de ingreep in de dijk minimaal is. Zij wijzen erop dat onder meer voor Warder, waar een asverschuiving is voorgesteld, de JLD-dijkvernagelingstechniek een oplossing kan bieden en ingrijpende schade aan de dijk kan voorkomen. Stichting Zuyderzeedijk en anderen stellen dat niet is gebleken dat gebruik is gemaakt van het toetsingskader en aanpak, zoals opgenomen in Bijlage III, onderdeel 27, van de Regeling veiligheid primaire waterkeringen 2017 en de Handreiking Innovaties Waterkeringen, groene versie 2013, om objectief te onderzoeken in hoeverre de voorgestelde alternatieve innovatieve oplossingen, zoals de voorgestelde JLD-stabilisatoren, haalbaar zijn. Stichting Zuyderzeedijk en anderen wijzen ook in dit verband op de inhoudelijke reactie van hun deskundigen. Deze stellen dat het tekort aan dijkhoogte, het buitenwaartse stabiliteitsprobleem en de stabiliteit van de dijkbekleding tegen relatief lage kosten kan worden opgelost met een voorover bestorting, wat de mogelijkheid opent om een beperkt binnenwaarts stabiliteitsprobleem op te lossen met constructieve methoden in plaats van met grond.

Stichting Zuyderzeedijk en anderen voeren voorts aan dat in modules 1, 2 en 10 ten onrechte de begrenzing tussen dijkversterking en meekoppelkans ontbreekt, waardoor niet inzichtelijk is in hoeverre een meekoppeling gevolgen heeft voor de ingreep die noodzakelijk is in verband met waterveiligheid, dat niet is gemotiveerd in hoeverre een meekoppeling dient ter uitvoering van een provinciaal belang, waardoor het college van gedeputeerde staten niet bevoegd was te besluiten over meekoppelingen en dat niet duidelijk is in hoeverre een specifieke meekoppeling financieel uitvoerbaar is.

22.1. De STAB wijst er in haar deskundigenverslag op dat een ontwerphorizon van 50 jaar gebruikelijk is voor dijken en dat hier van kan worden afgeweken indien daar goede redenen voor zijn. Verweerders hebben aangegeven dat voor de Markermeerdijken geen reden bestaat om van deze gebruikelijke ontwerphorizon af te wijken, omdat uit onderzoek is gebleken dat het voor het ontwerp weinig verschil zou maken en het logisch is om van de gebruikelijke ontwerpperiode uit te gaan, gelet op de verwachte overlast die een dijkversterking met zich brengt. Daarnaast wijzen verweerders erop dat voor de versterking van primaire keringen landelijke regels gelden voor een sobere, robuuste en doelmatige aanpak. Alleen projecten die voldoen aan deze criteria komen in aanmerking voor subsidiering. Robuust wil zeggen dat de dijk tot tenminste 50 jaar na oplevering aan de veiligheidsnormen van de Waterwet voldoet, zonder dat ingrijpende en kostbare aanpassingen noodzakelijk zijn en dat het ontwerp uitbreidbaar is. Ten aanzien van het toekomstige peil hebben verweerders toegelicht dat het toekomstige peil van het Markermeer is afgeleid van de uitgangspunten die voor het IJsselmeer zijn opgenomen in de door de minister beschikbaar gestelde "Handreiking ontwerpen met overstromingskansen". In deze handreiking zijn gegevens opgenomen over het peil tot 2080. In die zin bestaat er volgens de STAB geen onduidelijkheid over het peilbeheer na 2050.

Gelet op het voorgaande, bestaat naar het oordeel van de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders niet uit hebben kunnen gaan van een ontwerphorizon van 50 jaar. Daarbij betreft de Afdeling dat, anders dan Stichting Zuyderzeedijk en anderen stellen, uit het Deltaprogramma niet volgt dat versterkingen van primaire waterkeringen stapsgewijs moeten plaatsvinden. Verder betreft de Afdeling bij dit oordeel dat uit het rapport Technische en economische analyse niet volgt dat het plaatsen van pompen in de Houtribdijk noodzakelijk is. In dit rapport zijn strategieën ontwikkeld voor het peilbeheer op het IJsselmeer en het Markermeer tot 2175. Vervolgens is geanalyseerd welke spui- en pompcapaciteit er op de Afsluitdijk en Houtribdijk nodig is om deze strategieën te realiseren. Voor het Markermeer is ook een strategie opgenomen met alleen spuien, zonder pompen. Anders dan de deskundigen van Stichting Zuyderzeedijk en anderen stellen, heeft de STAB in haar deskundigenverslag rekening gehouden met het rapport Technische en economische analyse en is de STAB niet slechts uitgegaan van het standpunt van de minister dat er definitief geen gemaal in de Houtribdijk komt. Of er een gemaal in de Houtribdijk komt, is naar het oordeel van de Afdeling onzeker, nu uit het rapport Technische en economische analyse ook andere strategieën voor de Markermeerdijken volgen. Omdat niet zeker is of er uiteindelijk een gemaal in de Houtribdijk zal worden geplaatst, hebben verweerders hier ook niet van hoeven uitgaan.

22.2. De STAB stelt in haar deskundigenverslag dat uit de "Ontwerpbasis Dijken", waarin de uitgangspunten voor het ontwerp van de Markermeerdijken zijn opgenomen, blijkt dat verweerders, anders dan Stichting Zuyderzeedijk en anderen veronderstellen, niet zijn uitgegaan van een vast overslagdebiet van 1 l/m/s. Verweerders hebben toegelicht dat een hoger toelaatbaar overslagdebiet kan leiden tot een lagere kruin, maar dat de hogere infiltratie die als gevolg daarvan ontstaat, er toe kan leiden dat de dijk aan de binnenzijde flauwer en breder moet worden. Verweerders geven aan dat in het ontwerpproces is gezocht naar een optimale combinatie van deze twee factoren. Het overslagdebiet per sectie varieert volgens verweerders tussen 1 en 5 l/m/s/.

Gebleken is dat verweerders voor alle secties hebben onderzocht of van een hoger overslagdebiet kon worden uitgegaan. Verweerders hebben toegelicht dat bij de oorspronkelijke ontwerpen op basis van de oude normering is uitgegaan van een overslagdebiet van 0,1 l/s/m. In de nieuwe normering kan echter meer overslagdebiet worden toegestaan. In het ontwerp voor het ontwerpprojectplan is vervolgens uitgegaan van 1 l/s/m. Vanaf het moment dat met OI2014v4 kon worden gerekend, is volgens verweerders in overleg met het Kennisplatform Risicobenadering onderzocht of het

overslagdebiet nog verder kon worden verhoogd. Hierbij is per sectie afgewogen hoeveel overslagdebiet kan worden toegestaan, zonder dat de nadelige effecten gaan overheersen. Vervolgens is berekend welke kruinhoogte daarbij hoort. Deze exercitie is terug te vinden in de "Ontwerpbasis Dijken DO", paragraaf 4.2.1 Ontwerp kruinhoogte en in tabel 6 op pagina 28 en verder (dit maakt onderdeel uit van bijlage 1.22 in het bijlagenboek). In de kolommen van de tabel zijn de berekende kruinhoogten te zien bij de verschillende terugkeertijden en overslagdebieten. De eerste twee kolommen zien op het faalmechanisme stabiliteit en de laatste drie kolommen zien op het faalmechanisme bekleding. Volgens verweerders is in het ontwerp voor elke sectie steeds uitgegaan van het hoogste overslagdebiet. Dus kolom 2 voor stabiliteit en kolom 5 voor bekleding, en vervolgens van de hoogst berekende kruinhoogte voor die twee faalmechanismen. Gelet op het voorgaande bestaat er naar het oordeel van de Afdeling geen aanleiding te oordelen dat verweerders van een te laag overslagdebiet zijn uitgegaan.

22.3. Ten aanzien van de stelling van Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [appellant sub 4] dat de indeling in modules voor een aantal secties heeft geleid tot een zwaardere dijkversterking dan voor het oplossen van het veiligheidstekort noodzakelijk is, stelt de STAB dat voor het overgrote deel van de Markermeerdijken de versterkingsmaatregelen zijn ontworpen per secties. Zo nodig zijn de secties opgedeeld in deelsecties om zo te komen tot een ontwerp. Anders dan Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [appellant sub 4] veronderstellen, is de indeling in modules niet leidend geweest voor het ontwerp van de dijkversterking. Een uitzondering hierop vormen de modules 2 en 3, waar de dijkversterking zal plaatsvinden in de vorm van een oeverdijk. Binnen deze modules zijn secties waar geen of slechts een beperkt veiligheidstekort is berekend. Voor de gehele modules 2 en 3 is gekozen voor een oeverdijk als dijkversterking, waarbij de primaire kering over een grote afstand buitenwaarts is verplaatst. Voor de desbetreffende secties is de ingreep volgens de STAB zwaar in relatie tot het veiligheidstekort, maar de gekozen oplossing van een oeverdijk maakt het niet mogelijk om te variëren per sectie in deze twee modules. Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders de opdeling in modules niet doelmatig hadden moeten achten en hadden moeten oordelen dat de dijkversterking zwaarder dan nodig is.

Het betoog faalt in zoverre.

22.4. Ten aanzien van de stelling van Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [appellant sub 4] dat geen gebruik is gemaakt van nieuwe technieken, stelt de STAB in haar deskundigenverslag dat voor het ontwerp gebruik is gemaakt van innovatieve ontwerpmethoden, zoals "Dijken op veen" en "Bewezen sterkte". Binnen het project is een periode van vier jaar uitgetrokken om te onderzoeken of de mogelijke extra stevigheid van een ondergrond in veen kan worden meegenomen in het ontwerp van de sterkte en hoe dat zou moeten. De methode Dijken op Veen is daarbij betrokken. Ook is het een van de eerste dijkversterkingen die wordt ontworpen met het OI2014v4 en waarbij gebruik is gemaakt van een oeverdijk. In het ontwerp is volgens de STAB geen gebruik gemaakt van innovatieve constructies, zoals JLD-dijkvernageling. Dijkvernageling is een constructieve vorm van dijkversterking die kan worden toegepast om de macrostabiliteit van dijktaluds te vergroten. JLD-dijkvernageling is daar een speciale vorm van. Bij JLD-dijkvernageling worden een flexibele kunststof trekstang en een kunststof element in de dijk geplaatst. Deze brengen krachten over naar een kopplaat vlak onder het maaiveld en een klapanker in de vaste zandlaag. Het geheel wordt voorgespannen. Het voordeel van een dergelijke constructie is dat het ruimtebeslag minimaal is. Verweerders hebben geen gebruik willen maken van JLD-dijkvernageling, omdat dit nog geen bewezen techniek is. Van een bewezen techniek is pas sprake als een positief advies is uitgebracht door het Expertise Netwerk Waterkeringen. Momenteel wordt overeenkomstig de Handreiking Innovaties Waterkeringen stapsgewijs onderzoek gedaan naar deze methode. Daarnaast staat in het projectplan beschreven dat alleen voor een constructieve oplossing gekozen wordt, indien sprake is van knelpunten, omdat een constructie minder toekomstbestendig is en deze lastig uitbreidbaar is. Daarnaast kan er bij een constructie in een slappe ondergrond, zoals hier het geval is, sprake zijn van ongelijke zettingen, waardoor de constructie kan vervormen. Ook is een constructie minder eenvoudig inspecteerbaar. Deze kanttekeningen bij het gebruik van constructies worden bevestigd in het door de Deltacommissaris opgestelde rapport "Maatwerk voor een veilige dijk die past bij het karakter van Uitdam" van 27 juni 2017 (hierna: het rapport van de Deltacommissaris). De Deltacommissaris stelt dat een constructieve variant in de regel twee keer zo duur is als een grondvariant. Ook geeft de

Deltacommissaris aan dat het beheer, onderhoud en inspectie van nagels een aandachtspunt is. Een constructie is lastiger dan een versterking in grond en stelt aanvullende eisen aan de vernageling en noopt tot het maken van afspraken tussen HHNK en bewoners. De STAB stelt in haar deskundigenverslag dat in het algemeen kan worden gesteld dat een constructieve dijkversterking duurder is dan een versterking in de grond. Daarnaast is volgens de STAB ook de uitbreidbaarheid, de inspecteerbaarheid en het beheer en onderhoud complexer dan bij een meer traditionele vorm van dijkversterking. Bij slappe gronden waar veel zettingen worden verwacht is ook het zettingsverschil tussen de verschillende bodemlagen een belangrijk aandachtspunt. De STAB stelt dat constructieve oplossingen daarom meestal alleen worden toegepast als er onvoldoende ruimte beschikbaar is voor een versterking in de grond, maar dat daar in dit geval nagenoeg geen sprake van is. Gelet op het voorgaande bestaat naar het oordeel van de Afdeling geen aanleiding te oordelen dat onvoldoende rekening is gehouden met nieuwe technieken. Ook bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders deze nieuwe technieken, zoals JLD-dijkstabilisatoren, in onder meer module 6, ter hoogte van Warder, hadden moeten toepassen.

Het betoog faalt in zoverre.

22.5. De meekoppelkansen (de door derden geïnitieerde maatregelen die niet ter verwezenlijking van de veiligheidsopgave dienen, maar wel onderdeel zijn van de dijkversterking) staan beschreven in paragraaf 4.2 van het projectplan. Het betreft de realisatie van een fiets- en wandelverbinding over het gehele traject, de aanleg van een stadsstrand bij Hoorn en het ecologische beheer in polder Zeevang. Voor module 10 is geen meekoppelkans opgenomen. In het projectplan is beschreven welke ruimtelijke inpassingsmaatregelen noodzakelijk zijn voor de realisatie van de fiets- en wandelverbinding. Voor module 1 is opgenomen dat een nieuw fiets- en wandelpad zal worden aangelegd in de berm en dat het bestaande wandelpad teruggebracht zal worden op de kruin van de dijk. In bijlage 11.37 uit het Bijlagenboek bij het projectplan zijn kaarten opgenomen met de profielen van de onderzochte alternatieven, waarbij eveneens profielen inclusief de meekoppelkansen zijn opgenomen. Dit geldt zowel voor module 1 als voor module 2. Zo bevat bijlage 11.37 uit het Bijlagenboek bij het projectplan voor module 1 onder meer kaarten waarop de profielen staan van de oplossingen "Buitenwaarts met berm" en "Buitenwaarts met berm en meekoppelkansen". Voor module 2 bevat deze bijlage onder meer kaarten waarop de profielen staan van de oplossingen "Oeverdijk" en "Oeverdijk met meekoppelkansen". Uit deze kaarten blijkt of de meekoppelkans heeft geleid tot een aanpassing van het profiel, en zo ja, tot welke aanpassing. De STAB concludeert in haar deskundigenverslag, onder meer onder verwijzing naar deze kaarten, dat in de stukken en dan met name in bijlage 11.37 uit het Bijlagenboek, het onderscheid tussen dijkversterking en meekoppelkans duidelijk is weergegeven. Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat een begrenzing tussen de dijkversterking en meekoppelkansen ontbreekt.

Het betoog faalt in zoverre.

22.6. Uit paragraaf 4.2 van het projectplan volgt dat de realisatie, het beheer en het onderhoud van de meekoppelkansen worden gefinancierd door de initiatiefnemers. Verweerders hebben toelicht dat de provincie Noord-Holland initiatiefnemer is voor het ecologisch beheer en de doorlopende fiets- en wandelverbinding en dus verantwoordelijk voor de financiering daarvan. Volgens verweerders is het recreatieschap verantwoordelijk voor het toekomstig beheer en onderhoud van de fiets- en wandelverbinding. Verweerders hebben verder toegelicht dat de gemeente Hoorn initiatiefnemer is voor het stadsstrand bij die gemeente. Tussen de gemeente Hoorn en HHNK is een samenwerkingsovereenkomst gesloten, waarin is geregeld dat de gemeente Hoorn verantwoordelijk is voor de uitvoering en het onderhoud van het stadsstrand.

Gelet op de toelichting van verweerders is er naar het oordeel van de Afdeling geen grond voor de conclusie dat verweerders op voorhand in redelijkheid hadden moeten inzien dat de meekoppelkansen financieel niet uitvoerbaar zijn.

Het betoog faalt in zoverre.

22.7. De Afdeling overweegt dat een belang in ieder geval een provinciaal belang is als dat belang zich leent voor behartiging op provinciaal niveau vanwege de daaraan verbonden bovengemeentelijke aspecten.

Verweerders hebben toegelicht dat de drie meekoppelkansen hun basis vinden in provinciale

beleidsstukken. In paragraaf 3.3.2 van de Structuurvisie Noord-Holland 2040 worden het behoud en de ontwikkeling van natuurgebieden, het behoud en de ontwikkeling van verkeers- en vervoersnetwerken en het bieden van voldoende en gedifferentieerde ruimte voor recreatieve en toeristische voorzieningen expliciet genoemd als provinciale belangen die onderdeel zijn van de ruimtelijke hoofddoelstelling van de provincie Noord-Holland. In de Watervisie 2021 is het aan dijkversterkingen meekoppelen van ruimtelijke ambities als provinciaal belang aangemerkt.

Verweerders hebben ten aanzien van de doorlopende fiets- en wandelverbinding in het bijzonder gewezen op paragraaf 6.6.1 uit de Structuurvisie Noord-Holland 2040, waarin staat toegelicht dat de provincie Noord-Holland zich inzet voor het ontwikkelen van een compleet, toegankelijk en samenhangend regionaal netwerk van recreatieve verbindingen, voor wandelen, fietsen en varen. Daar komt volgens verweerders bij dat de verbinding langs het gehele traject wordt gerealiseerd en dat dus sprake is van een bovengemeentelijk project. Door de nieuwe fietsverbinding worden, volgens verweerders, de huidige recreatieve fietsroutes verbeterd, wat een provinciaal belang dient.

Verweerders wijzen erop dat projecten met betrekking tot provinciale infrastructuur in de parlementaire geschiedenis van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) worden genoemd als voorbeeld van een project van provinciaal belang (Kamerstukken II, 2002/2003, 28 916, nr. 3, p. 53).

Over de realisatie van het stadstrand hebben verweerders toegelicht dat dit stadstrand grote meerwaarde biedt voor de recreatiemogelijkheden in de provincie Noord-Holland, waardoor ook hierbij sprake is van een provinciaal belang. Verweerders wijzen erop dat grootschalige recreatievoorzieningen ook uitdrukkelijk als voorbeeld van een project van provinciaal belang worden genoemd in de parlementaire geschiedenis van de Wro (Kamerstukken II, 2002/2003, 28 916, nr. 3, p. 53).

Over het ecologisch beheer hebben verweerders toegelicht dat dit dient ter vergroting van de biodiversiteit. Dit ecologisch beheer heeft volgens verweerders niet alleen voor Polder Zeevang, maar ook op grotere schaal positieve effecten. Verweerders stellen dat daarom ook hier sprake is van een provinciaal belang. Dit geldt volgens verweerders temeer nu in paragraaf 5.2 van de Structuurvisie Noord-Holland 2040 is toegelicht dat de provincie zich inzet voor het beschermen van de natuur door de achteruitgang van biodiversiteit vanwege een gebrek aan geschikte leefgebieden te stoppen. Bij het realiseren van groenstructuur zoekt de provincie Noord-Holland actief naar mogelijkheden om aanleg en financiering van natuur te koppelen aan andere ontwikkelingen.

Gelet op de toelichting door verweerders dienen de meekoppelingen, naar het oordeel van de Afdeling, alle ter uitvoering van een provinciaal belang. Er bestaat dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders de drie meekoppelingen geen onderdeel hadden mogen laten zijn van de projectbesluitvorming.

Het betoog faalt in zoverre.

23. De Afdeling ziet ook in hetgeen Stichting Zuyderzeedijk en [appellant sub 4] voor het overige hebben aangevoerd met betrekking tot het ontwerp van de dijkversterking geen aanleiding om een gebrek aan te nemen.

Natura 2000-gebieden

Inleiding

24. Het college van gedeputeerde staten heeft op 31 oktober 2018 ingevolge artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) vergunning verleend voor het uitvoeren van projecten of andere handelingen die de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. In de vergunning zijn de volgende voorschriften opgenomen inzake de uitvoering van het werk:

"4. Er mag tussen 1 oktober en 1 april op maximaal 50% van het dijktraject Zeevang (module 7) tegelijkertijd gewerkt worden; werklocaties liggen minimaal 2 km uit elkaar.

5. Binnendijs mogen tussen dijkpaal 62 en dijkpaal 66 (module 7 Zeevang) geen werkzaamheden plaats vinden tussen 1 oktober en 15 april.

6. Er mag tussen 1 augustus tot 1 oktober op maximaal 50% van de dijktrajecten Hoornse Hop

(module 1 t/m 4) en Gouwzee (module 11) tegelijkertijd aan de dijk gewerkt worden; werklocaties liggen minimaal 2 km uit elkaar.

7. Er mogen gedurende de periode 1 oktober tot 1 december geen werkzaamheden uitgevoerd worden die verstoring richting de Gouwzee veroorzaken (modules 11 en 12); dit betreft het gebruik van machines aan de buitenzijde van de Markermeerdijken.

8. Er mag tussen 1 oktober tot 1 april op maximaal 50% van de trajecten Polders tussen Schardam en Edam (modules 4 t/m 7), Gouwzee (module 11) en Waterland (module 13 t/m 15) tegelijkertijd aan de dijk gewerkt worden; werklocaties liggen minimaal 2 km uit elkaar.

9. Er mag tussen 1 december tot 1 januari op maximaal 50% van de trajecten De Hulk en Polders tussen Schardam en Edam (modules 3 t/m 7) tegelijkertijd aan de dijk gewerkt worden; werklocaties liggen minimaal 2 km uit elkaar.

10. Er dient voor het begin van de werkzaamheden een - speciaal voor broedende visdiefjes ingericht - ponton geplaatst te worden van minimaal 25 m², voor de kust bij module 3/4 (De Hulk/Schardam), buiten de verstoringszone van 350 meter van de werkzaamheden. Dit ponton wordt buiten de vaargeulen en niet verder dan 350 tot 500 meter van het land geplaatst.

11. Gedurende het broedseizoen van de visdief (15 april tot 1 augustus) dient er op de werklocaties waar de visdief zich mogelijk zou kunnen vestigen, continu gewerkt of anderszins verstoord te worden, zodat voorkomen wordt dat visdiefjes zich daar gaan vestigen. Verstoring kan onder andere bestaan uit het heen en weer rijden en het plaatsen van roofvogelvliegers. Rustige perioden duren maximaal twee dagen. Indien visdiefjes toch tot broeden komen op deze werklocaties, dan dient dit gemeld te worden bij de RUD NHN en mogen er in een cirkel van 100 meter rondom deze locaties geen werkzaamheden verricht worden tot het einde van het broedseizoen. In overleg met een deskundige en ervaren vogelecoloog kan van deze afstand van 100 meter worden afgeweken.

12. Het plaatsen en inrichten van het ponton voor visdiefjes en het verstoren van visdiefjes die zich willen vestigen op de oude broedlocaties, dient begeleid te worden door een deskundige en ervaren vogelecoloog.

[...]

14. Toegepaste verlichting bij de werkzaamheden dient gebundeld te worden en gericht op het werk, waardoor uitstraling naar de zijkant en de bovenkant wordt voorkomen.

15. Werkzaamheden mogen plaatsvinden tussen 06:00 en 19:00 uur; bij de werkzaamheden aan de oeverdijk in de Hoornse Hop mag gewerkt worden tot 23:00 uur; indien er (bij uitzondering) in de nachtelijke uren tussen 23:00 en 06:00 uur gewerkt gaat worden dient dat uiterlijk 24 uur van tevoren gemeld te worden bij de RUD Noord-Holland Noord.

[...]"

Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [appellant sub 4] hebben beroepsgronden aangevoerd die zien op de bescherming van Natura 2000-gebieden. Omdat een projectplan op grond van de Waterwet geen plan is als bedoeld in artikel 2.7 van de Wnb, hoeft voor de vaststelling van een projectplan, ook als daarin wordt voorzien in ontwikkelingen die significante gevolgen kunnen hebben, geen passende beoordeling te worden gemaakt. De Afdeling zal de beroepsgronden van Stichting Zuyderzeedijk en anderen, gelet hierop, beoordelen in het kader van de verleende natuurvergunning. Omdat het beroep van [appellant sub 4], voor zover dit beroep is gericht tegen de uitvoeringsbesluiten, niet-ontvankelijk is, zal de Afdeling zijn beroepsgronden terzake bezien in het kader van de uitvoerbaarheid van het projectplan.

25. Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [appellant sub 4] betogen dat, ondanks de passende beoordeling, de soortenbeschermingstoets en enkele andere rapporten, het benodigde onderzoek ontbreekt, waarmee met zekerheid kan worden aangetoond dat er geen significant nadelige effecten zijn. Ook ontbreken enkele onderzoeken die ten grondslag zijn gelegd aan de besluiten, zoals de "Memo opheffen maatregelen Visdief" en het rapport "Visie natuurcompensatie MMD". Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [appellant sub 4] stellen dat in de passende beoordeling, alsmede in de onderliggende stukken, een duidelijke beschrijving van de natuurwaarden per dijksectie ontbreekt, waardoor niet duidelijk is welke natuurwaarden worden aangetast. Ook ontbreekt, volgens hen, een

gedegen populatieonderzoek naar de verschillende vogelsoorten. Stichting Zuyderzeedijk en anderen stellen dat bij geen enkel van de beschreven soorten kwantitatief inzicht is gegeven in het effect op de landelijke staat van instandhouding van de soorten. Zelfs voor soorten met een ongunstige staat van instandhouding, of strikt beschermde soorten, ontbreekt een dergelijk onderzoek, aldus Stichting Zuyderzeedijk en anderen.

25.1. Langs het dijktraject Hoorn-Amsterdam ligt het Natura 2000-gebied "Markermeer & IJmeer". Het Natura 2000-gebied omvat het open water van het Markermeer en het IJmeer. Het Markermeer wordt door de Houtribdijk gescheiden van het IJsselmeer. Het gedeelte van het Markermeer dat tegen Amsterdam en Almere ligt, wordt het IJmeer genoemd. Het water tussen Monnickendam en Marken is de Gouwzee. Het gehele Natura 2000-gebied is aangewezen als Vogelrichtlijngebied voor een aantal beschermde watervogelsoorten. Een deel van de Gouwzee en een strook aan de zuidzijde van het IJmeer, de kustzone van Muiden, zijn ook als Habitatrichtlijngebied aangewezen voor het habitatype kranswierwateren en de soorten rivierdonderpad en meervleermuis.

Voor het habitatype, de habitatsoorten en alle aangewezen vogels, waaronder de visdief, geldt een behoud-doelstelling; behoud van omvang en kwaliteit van het leefgebied. Bij wijzigingsbesluit van 14 februari 2013 zijn de instandhoudingsdoelen voor de meervleermuis en de rivierdonderpad, voor zover die zijn gekoppeld aan het Vogelrichtlijngebied, komen te vervallen. Beide soorten zijn wel aangewezen beschermde soorten in het Habitatrichtlijngebied.

Ten westen van het dijktraject, tussen Oosthuizen en Edam, ligt het Natura 2000-gebied "Polder Zeevang". Dit Natura 2000-gebied is aangewezen als Vogelrichtlijngebied voor negen vogelsoorten. Voor deze negen niet-broedvogelsoorten geldt een behoud-doelstelling; behoud van omvang en kwaliteit van het leefgebied.

25.2. In onderdeel C van de Wnb-vergunning is een lijst opgenomen met onderzoeksrapporten die het college van gedeputeerde staten in zijn beoordeling heeft betrokken. Een van de rapporten is de passende beoordeling van juli 2018. In bijlage 8.1 van het Bijlagenboek is de passende beoordeling opgenomen. In tabel 1 van de passende beoordeling is vermeld dat zowel tijdens de aanleg- als tijdens de beheerfase geen (significant nadelige) effecten ontstaan. In het geval van de visdief, fuut, grauwe gans, smient en wulp moeten tijdens de aanlegfase wel maatregelen worden genomen. In hoofdstuk 6 van de passende beoordeling is voor de aangewezen habitattypen, -soorten en vogelsoorten duidelijk beschreven waar deze zich overwegend in het gebied bevinden. Naar het oordeel van de Afdeling bestaat, gelet op hoofdstuk 6 van de passende beoordeling, geen aanleiding voor het oordeel dat een duidelijke beschrijving van de natuurwaarden per dijksectie ontbreekt. De beoordeling van de effecten is niet strikt per sectie uitgevoerd, omdat het voor de passende beoordeling belangrijk is dat integraal wordt beoordeeld of de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied als gevolg van de dijkversterking in gevaar komen. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat de effecten in één sectie beperkt zijn, maar dat de effecten van een aantal secties bij elkaar wel significant zijn. Naar het oordeel van de Afdeling hebben verweerders de effecten dan ook integraal kunnen beoordelen en behoeften verweerders de effecten niet strikt per dijksectie te beoordelen.

Het betoog faalt in zoverre.

25.3. Ten aanzien van het volgens Stichting Zuyderzeedijk en anderen ontbrekende populatieonderzoek naar de verschillende vogelsoorten en de effecten op de landelijke staat van instandhouding van de beschreven soorten overweegt de Afdeling het volgende. Voor de niet-broedvogels is de aanwezigheid van een soort per module beschreven in tabel 16. Deze inventarisatie is gebaseerd op maandelijkse watervogeltellingen. Bijlage 8.26 van het Bijlagenboek bevat een inventarisatie van de broedvogels. In hoofdstuk 7 van de passende beoordeling is een beschrijving gegeven van de voortoets die is verricht. Voor zover effecten van de werkzaamheden niet op voorhand zijn uitgesloten, zijn die effecten passend beoordeeld. Een overzicht van de effecten die passend zijn beoordeeld is gegeven in tabel 21 en tabel 23 van hoofdstuk 7. Deze beoordeling is in hoofdstuk 8 uitgewerkt. In de passende beoordeling is geconcludeerd dat geen sprake is van significant nadelige effecten, als de in de voorschriften opgenomen maatregelen met betrekking tot de uitvoering worden getroffen. Gelet op het voorgaande, bestaat naar het oordeel van de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat populatieonderzoek naar verschillende vogelsoorten ontbreekt. Hierbij betreft de Afdeling dat de STAB in haar deskundigenverslag constateert dat de effecten van de

ingreep op de verschillende instandhoudingsdoelstellingen in de passende beoordeling zijn beschreven. Daarbij is, ook volgens de STAB, ingegaan op alle typen, soorten en vogels die in de relevante Natura 2000-gebieden beschermd zijn. Ook bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders ten onrechte geen kwantitatief inzicht hebben gegeven in het effect op de landelijke staat van instandhouding van de soorten. Daarbij betreft de Afdeling dat in hoofdstuk 8 van de passende beoordeling is getoetst aan de instandhoudingsdoelstellingen die zijn opgenomen in het aanwijzingsbesluit, en dat een directe toetsing aan de doelstelling op landelijk niveau in het kader van deze procedure niet hoeft plaats te vinden. De instandhoudingsdoelstellingen van de verschillende Natura 2000-gebieden tezamen moeten ervoor zorgdragen dat de desbetreffende soorten zich op landelijk niveau in een gunstige staat van instandhouding bevinden. In tabel 24 van de passende beoordeling staan de gevolgen voor Natura 2000-gebied "Markermeer & IJmeer" ten aanzien van de niet-broedvogels gekwantificeerd weergegeven in een worstcase-benadering.

Het betoog faalt in zoverre.

25.4. Ten aanzien van de onderzoeken die volgens Stichting Zuyderzeedijk en anderen ontbreken, overweegt de Afdeling het volgende. De STAB stelt in haar deskundigenverslag dat in de verleende Wnb-vergunning is vermeld dat het niet nodig is om op twee locaties een ponton te plaatsen waar de visdief kan broeden. Deze conclusie is volgens de vergunning gebaseerd op de "Memo Opheffen maatregelen visdief" en de aangepaste versie van de passende beoordeling. Omdat een grote kolonie broedt op de Marker Wadden kan volstaan worden met één ponton. Deze aanpassing in paragraaf 8.2.7 van de passende beoordeling is vermeld in paragraaf 1.4 van diezelfde passende beoordeling. Verweerders hebben toegelicht dat de memo een interne memo betreft, die abusievelijk is vermeld in de vergunning. Nu in de vergunning is vermeld waarom volstaan kan worden met één ponton en aangegeven is dat dit heeft geleid tot wijziging in de passende beoordeling, geeft een interne memo waarin dit kennelijk ook wordt voorgesteld, volgens de STAB geen aanvullende informatie. Het rapport "Visie natuurcompensatie MMD" hebben verweerders overgelegd aan de STAB. De STAB stelt dat dit rapport een inrichtingsvisie beschrijft met betrekking tot het compenseren van gebieden in Natuur Netwerk Nederland. Deze compensatie staat volgens de STAB los van de maatregelen die in het kader van gebiedsbescherming worden getroffen. Gelet op het voorgaande biedt het betoog van Stichting Zuyderzeedijk en anderen geen aanleiding voor het oordeel dat onderzoeken die ten grondslag zijn gelegd aan de besluiten, zoals de "Memo opheffen maatregelen Visdief" en het rapport van "Visie natuurcompensatie MMD", ontbreken.

Het betoog faalt in zoverre.

Beheerplan Markermeer & IJmeer

26. Stichting Zuyderzeedijk en anderen voeren aan dat onvoldoende rekening is gehouden met de toetsingskaders die in het beheerplan voor het Natura 2000-gebied "Markermeer & IJmeer" zijn opgenomen. Er is een toetsingskader voor zandwinning en voor het doorsnijden van ecologische routes in het beheerplan. De effecten van zandwinning zijn volgens Stichting Zuyderzeedijk en anderen vergelijkbaar met de effecten van het creëren van vaargeulen. De locaties van de vaargeulen komen ten onrechte niet overeen met de locaties waar volgens het beheerplan zandwinning kan worden toegestaan, aldus Stichting Zuyderzeedijk en anderen. Volgen hen is in de passende beoordeling, gelet op het toetsingskader voor zandwinning, onvoldoende onderbouwd dat de werkzaamheden niet leiden tot negatieve effecten. Stichting Zuyderzeedijk en anderen stellen tot slot dat het project afwijkt van figuur 3.3 in het beheerplan.

26.1. Het beheerplan voor het IJsselmeergebied bestaat uit een algemeen deel en zes gebiedsdelen, waaronder het deel Markermeer & IJmeer. De vaargeulen liggen in het gebied waar zandwinning ingevolge het beheerplan in principe niet is toegestaan, tenzij met een passende beoordeling is aangetoond dat nadelige effecten kunnen worden uitgesloten. In paragraaf 8.4 van het algemene deel is daarover vermeld dat het toetsingskader niet is bedoeld om toekomstige zandwinning op voorhand te beperken. Wel is aangegeven waar de kans op significante effecten het grootst is. Zoals de STAB ook constateert in haar deskundigenverslag, sluit het beheerplan naar het oordeel van de Afdeling zandwinning of tijdelijke vaargeulen niet per definitie uit. Uit een passende beoordeling moet blijken dat er geen nadelige effecten zullen optreden. Uit het separate deel "Toetsingskaders", het deel waar de toetsingskaders voor vergunningverlening van toekomstige

activiteiten zijn opgenomen, volgt dat in de passende beoordeling moet worden ingegaan op 1) de gevolgen voor de waterplanten, 2) de gevolgen voor driehoeksmosselen in de omgeving van de beoogde locatie, die mogelijk door vertroebeling of verslibbing negatieve effecten ondervinden, en 3) de gevolgen voor de potentiële geschiktheid van de locatie voor concentraties vangbare vis, vooral spiering. De STAB stelt in haar deskundigenverslag dat deze aspecten in de voorliggende passende beoordeling zijn betrokken. De STAB wijst op de passende beoordeling, waarin staat omschreven dat sommige delen van het Markermeer te ondiep zijn om de oever te bereiken, waardoor tijdelijke toegangseulessen moeten worden gerealiseerd, die gebaggerd moeten worden. De STAB wijst er verder op dat bij de keuze voor de liggingsseulessen, met gebruik van een karteringsonderzoek in 2017 van Spierts, locaties met veel mosselen en waterplanten zoveel mogelijk zijn vermeden en dat de waterbodem na de ingreep in de oorspronkelijke staat zal worden hersteld. De STAB wijst voorts op paragraaf 5.2.4 van de passende beoordeling, waarin de gevolgen van vertroebeling en sedimentatie van onder meer de tijdelijke toegangseulessen voor waterplanten, mosselen en vis worden besproken. Gelet op het voorgaande biedt het betoog over de vaarseulessen geen aanleiding voor het oordeel dat sprake is van strijd met het beheerplan voor het Natura 2000-gebied "Markermeer & IJmeer".

Het betoog faalt.

26.2. Over figuur 3.3 uit het beheerplan overweegt de Afdeling het volgende. In figuur 3.3 staan verstoringsgevoelige gebieden opgenomen. Dit zijn gebieden waar vogelsoorten voorkomen die gevoelig zijn voor verstoring. In het beheerplan wordt in dit verband gewezen op de verstoring door recreatievaart. Deze gebieden zijn, zoals verweerders hebben aangegeven, niet aangewezen om iedere activiteit uit te sluiten. De enkele omstandigheid dat activiteiten plaatsvinden in verstoringsgevoelige gebieden biedt dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat sprake is van strijd met het beheerplan. De Afdeling wijst erop dat verstoring van vogelsoorten in de passende beoordeling is beoordeeld.

Het betoog faalt in zoverre.

Aantasting door ruimtebeslag

27. Stichting Zuyderzeedijk en anderen voeren aan dat de dijkversterking een aanzienlijk ruimtebeslag binnen het Natura 2000-gebied "Markermeer & IJmeer" tot gevolg heeft en dat dat ruimtebeslag leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied. Stichting Zuyderzeedijk en anderen stellen dat de natuurontwikkeling op de aan te leggen oeverdijk en de voorlanden bij Zeevang ten behoeve van het Natuurnetwerk Nederland, ruimtebeslag oplevert op het Natura 2000-gebied "Markermeer & IJmeer" en dus een negatief effect kan hebben. De oeverdijk is primair bedoeld als waterkering en zou volgens Stichting Zuyderzeedijk en anderen ook zo beoordeeld moeten worden in de passende beoordeling. Onderzocht zou moeten worden welke effecten de aanleg van de oeverdijk heeft op het Natura 2000-gebied, aldus Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [appellant sub 4]. Zij stellen ten aanzien van de voorlanden dat ook de gepresenteerde compensatie voor Polder Zeevang in het Markermeer & IJmeer een inbreuk inhoudt op de natuurwaarden in het Markermeer & IJmeer. Op vier locaties in het Markermeer voor de kust bij Polder Zeevang wordt in totaal 1,8 km aan voorland aangelegd, waardoor mogelijkheden ontstaan voor een moerassige zone tussen de buitenzijde van de dijk en het voorland, maar de compensatie in het kader van Natuur Netwerk Nederland betekent volgens Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [appellant sub 4] ook ruimtebeslag op onder meer mosselbanken en waterplanten en leidt daarmee tot een inbreuk op leef- en foerageergebied van beschermde soorten.

Stichting Zuyderzeedijk en anderen stellen dat het ruimtebeslag op vogelrichtlijngebied ten onrechte niet wordt gecompenseerd, terwijl wel veel natuurwaarden verdwijnen door het vernietigen van de substraat en habitat. Ze stellen dat de effecten per soort zijn beoordeeld, terwijl sprake is van een groot gebied met verschillende vogelsoorten. De effecten van het ruimtebeslag voor alle vogelsoorten zouden cumulatief moeten worden beoordeeld en uit deze beoordeling zou een noodzaak tot compensatie van het vogelrichtlijngebied dat verloren gaat volgen, aldus Stichting Zuyderzeedijk en anderen. Stichting Zuyderzeedijk en anderen wijzen verder op de voor het visdiefje geschikte habitat die door de uitvoering van het project verdwijnt. Stichting Zuyderzeedijk en anderen twijfelen aan de gegevens omtrent de aantallen broedparen van de visdief op de Marker Wadden en stelden tot aan de zitting dat het ongeschikt maken van broedlocaties van de visdief en het plaatsen van een ponton

een compenserende en geen mitigerende maatregel is. Ter zitting hebben Stichting Zuyderzeedijk en anderen echter toegelicht dat niet langer in geschil is of sprake is of sprake is van mitigerende of compenserende maatregelen. Ook zij concluderen nu dat het ponton een succesvolle mitigerende maatregel is om de tijdelijke verstoring op te lossen, zodat dit onderdeel wat hen betreft geen bespreking meer behoeft. Stichting Zuyderzeedijk en anderen hebben zich ter zitting op het standpunt gesteld dat de vraag die verweerders en hen verdeeld houdt, is of een inbreuk is gemaakt die compensatie vergt. Stichting Zuyderzeedijk en anderen hebben daartoe voor het eerst ter zitting gesteld dat de aantallen broedende visdiefjes die worden waargenomen bij De Hulk, Schardam en Hoeckelingsdam afnemen, omdat een ponton is geplaatst, de visdiefjes het ponton een meer geschikte broedlocatie vinden en dus naar het ponton zijn verhuisd. Het ponton is echter tijdelijk en als het ponton wordt verwijderd zullen de visdiefjes terug moeten kunnen keren naar De Hulk, Schardam en Hoeckelingsdam, terwijl deze locaties na realisatie van het projectplan niet langer geschikt zijn om te broeden als gevolg van de intensivering van het gebruik van het betreffende gebied waardoor dat broedgebied permanent verloren gaat, aldus Stichting Zuyderzeedijk en anderen.

27.1. De STAB merkt in haar deskundigenverslag op dat de oeverdijk en de voorlanden die met het dijkversterkingsproject zijn beoogd, zijn betrokken in de passende beoordeling. In de passende beoordeling is beschreven welke effecten in de aanleg- en beheerfase van de dijkversterking - inclusief de oeverdijk en het voorland - relevant zijn voor verdere toetsing. Daaruit volgt dat het permanente ruimtebeslag in het Natura 2000-gebied "Markermeer & IJmeer" 140 hectare bedraagt en het tijdelijke ruimtebeslag nog eens 347 hectare. In totaal gaat het dus om 487 hectare ruimtebeslag. In zoverre is dus onderzocht wat de gevolgen zijn van het ruimtebeslag van de dijkversterking - inclusief oeverdijk en voorland - voor het Natura 2000-gebied "Markermeer & IJmeer".

27.2. In de passende beoordeling is beoordeeld voor welke instandhoudingsdoelstellingen binnen het Natura 2000-gebied "Markermeer & IJmeer" het ruimtebeslag van de dijkversterking gevolgen zou kunnen hebben. Dat zijn de habitattypen Kranswierwateren en Meren met krabbenscheer en fonteinkruiden en de habitatsoorten rivierdonderpad, kleine modderkruiper en meervleermuis. Het habitatrichtlijngebied met daarin de te beschermen habitattypen en -soorten ligt in de Gouwzee, op een afstand van ongeveer 700 m van de dichtstbijzijnde locatie waar de dijkversterking plaatsvindt, waardoor effecten vanwege ruimtebeslag zijn uitgesloten. Daarnaast gaat het om de Vogelrichtlijnsoorten fuut, aalscholver, lepelaar, grauwe gans, brandgans, smient, krakeend, slobbeend, krooneend, tafeleend, kuifeend, topper, brilduiker, nonnetje, grote zaagbek, meerkoet, dwergmeeuw, visdief en zwarte stern.

27.3. Voor de aalscholver en de visdief gelden doelstellingen met betrekking tot het aantal broedparen. Uit het aanwijzingsbesluit volgt voor de aalscholver de doelstelling "Behoud omvang en kwaliteit leefgebied als bijdrage aan de draagkracht voor de populatie van het IJsselmeergebied van ten minste 8.000 paren". Voor de visdief luidt de doelstelling "Behoud omvang en kwaliteit leefgebied met een draagkracht voor een populatie van ten minste 630 paren".

27.4. Voor wat betreft de aalscholver is in de passende beoordeling beschreven dat de broedkolonies en de belangrijkste foerageergebieden zich niet nabij de dijkversterking bevinden en wordt daarin geconcludeerd dat het ruimtebeslag dan ook niet tot negatieve effecten leidt ten aanzien van de instandhoudingsdoelstellingen voor de aalscholver. De STAB ziet geen aanleiding om kanttekeningen te plaatsen bij deze beoordeling.

De Afdeling ziet in het betoog van Stichting Zuyderzeedijk en anderen geen aanleiding om te twijfelen aan de conclusie uit de passende beoordeling ten aanzien van de aalscholver.

27.5. Binnen het studiegebied van de passende beoordeling liggen drie broedkolonies van de visdief, namelijk bij De Hulk, Schardam en Hoeckelingsdam. Nabij de jachthaven bij Schardam (module 4) bevinden zich volgens de passende beoordeling enkele tientallen nesten. Op de Hoeckelingsdam (module 15) voor de oever van deze modules bevindt zich een broedkolonie van visdiefjes van ongeveer 100 paar en bij De Hulk (module 3) bevinden zich naar schatting 20 nesten (waargenomen tijdens veldbezoeken die hebben plaatsgevonden tussen 2008 en 2013). De aantallen visdiefjes bij De Hulk nemen de laatste jaren volgens de passende beoordeling echter af en in 2015 en 2016 hebben hier geen visdiefjes gebroed. Ook de broedplaatsen bij de Hoeckelingsdam worden volgens

de passende beoordeling steeds minder gebruikt en in 2017 hebben ook hier geen visdiefjes gebroed. Uit de passende beoordeling volgt dat indien geen mitigerende maatregelen worden genomen, sprake is van een verstoring van broedende visdiefjes tijdens de aanlegfase. Het niet kunnen gebruiken van de vaste broedlocaties of een verminderd broedsucces gedurende een langere tijd kan een effect hebben op het behalen van de instandhoudingsdoelstelling, omdat deze pas sinds kort weer wordt gehaald. Daarom worden mitigerende maatregelen genomen. Na afronding van de dijkversterking kunnen de broedplaatsen bij De Hulk, Schardam en op de Hoeckelingsdam weer worden gebruikt. De mitigerende maatregelen die voor de visdief worden getroffen zijn opgenomen in tabel 25 van de passende beoordeling. De maatregelen richten zich op het zorgen voor voldoende alternatieve broedgelegenheid met voldoende rust door een speciaal ingericht ponton in het water te plaatsen en het ongeschikt houden van andere potentiële broedlocaties tijdens de broedperiode.

Verweerders hebben ter zitting gereageerd op de stelling van Stichting Zuyderzeedijk en anderen dat het broedgebied van de visdiefjes moet worden gecompenseerd en aangegeven dat het projectplan geen permanent effect heeft op bestaand broedgebied. Door de werkzaamheden en de oeverdijk gaat geen bestaand broedgebied verloren en de oeverdijk heeft, anders dan Stichting Zuyderzeedijk en anderen stellen, geen permanent effect op de bestaande broedgebieden, aldus verweerders. De oeverdijk wordt aangelegd in wat nu open water is en open water is geen geschikte habitat voor broedende visdiefjes. Verweerders wijzen er daarnaast op dat, zoals de STAB ook stelt, de oeverdijk en de vooroever in de passende beoordeling zijn betrokken, dat door de oeverdijk een luwte zou kunnen ontstaan ter plaatse van De Hulk, maar dat die luwte niet betekent dat de draagkracht van het Natura 2000-gebied wordt aangetast, nu ter plaatse van De Hulk de laatste jaren nog slechts enkele visdieven broeden. Verweerders stellen in dit verband dat de visdiefjes niet door het ponton zijn weggegaan bij De Hulk en Hoeckelingsdam. Deze locaties zijn volgens verweerders al langere tijd minder geschikt geworden als broedlocatie door opkomende begroeiing (terwijl visdiefjes kale grond nodig hebben) en dus niet door het ponton of het projectplan. Verweerders stellen dat, indien de visdiefjes na verwijdering van het ponton niet terugkeren naar De Hulk, Schardam en Hoeckelingsdam, dat dan ook geen gevolg is van het projectplan, maar van het bestaan van één of meerdere geschikte locaties elders.

Gelet op de toelichting van verweerders ziet de Afdeling in hetgeen door Stichting Zuyderzeedijk en anderen terzake eerst ter zitting hebben aangevoerd geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van de conclusie uit de passende beoordeling dat het ruimtebeslag van de dijkversterking geen gevolgen heeft voor de visdief, maar dat wel maatregelen nodig zijn om de verstoring van de broedkolonies van de visdief te voorkomen. De Afdeling ziet ook geen aanleiding om te twijfelen aan de effectiviteit van de beschreven maatregelen voor de visdief. Gelet hierop hebben verweerders zich op het standpunt kunnen stellen dat het project niet tot negatieve effecten leidt ten aanzien van de instandhoudingsdoelstellingen voor de visdief.

27.6. Gelet op het voorgaande oordeelt de Afdeling dat verweerders zich op basis van de passende beoordeling op het standpunt hebben mogen stellen dat de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebied "Markermeer & IJmeer" niet in gevaar komen door het ruimtebeslag en dat significante negatieve effecten daarvan kunnen worden uitgesloten. Gelet hierop bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het ruimtebeslag ten onrechte niet wordt gecompenseerd. Vanuit het regime van Natura 2000 in de Wnb bestaat geen verplichting tot compensatie als de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet worden aangetast. De stelling van Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [appellant sub 4] dat de effecten van het ruimtebeslag voor alle vogelsoorten cumulatief zouden moeten worden beoordeeld, maakt het voorgaande niet anders, nu verweerders terecht hebben getoetst of sprake is van significant negatieve effecten aan de hand van de instandhoudingsdoelstellingen per soort of habitat. Nu voor geen van de vogelsoorten van significant negatieve effecten blijkt, bestaat geen aanleiding te veronderstellen dat een optelsom van die effecten voor de betreffende vogelsoorten tot een andere uitkomst zou leiden.

Het betoog faalt.

Gevolgen voor vogels

28. Stichting Zuyderzeedijk en anderen voeren aan dat het verlies van foerageergebied voor visetende vogels door vertroebeling van het oppervlaktewater ten onrechte wordt afgezet tegen de

gehele oppervlakte van het Markermeer. Stichting Zuyderzeedijk en anderen stellen dat delen van het Markermeer te diep zijn voor visetende vogels. Zij vrezen de gevolgen voor de aalscholver als het zicht vermindert en voeren aan dat onvoldoende informatie beschikbaar is voor een goede inschatting van voedselbereikbaarheid en -aanbod. Zo is van verschillende vogelsoorten niet exact bekend hoe groot de doorzichtigheid van het water moet zijn om voedsel te vinden. Vertrouwing van het water heeft ook tot gevolg dat waterplanten slechter groeien, wat een negatief effect heeft op herbivore vogels, aldus Stichting Zuyderzeedijk en anderen. Zij voeren voorts aan dat de Gouwzee bij de beoordeling van het voedselaanbod buiten beschouwing is gelaten. Volgens Stichting Zuyderzeedijk en anderen kan niet worden uitgesloten dat er effecten zijn op de instandhoudingsdoelstellingen van de Gouwzee of op het voedselaanbod dat aanwezig is in de Gouwzee.

Stichting Zuyderzeedijk en anderen vrezen voorts voor verstoring van vogels. Zo bestrijden zij dat er voldoende uitwijkmogelijkheden zijn voor broedvogels en stellen zij dat er geen rekening is gehouden met het feit dat alle soorten naar de resterende 50% van het dijktraject moeten uitwijken en dat het wegvliegen van de vogels al een negatief effect is, gelet op de energie die dit een vogel kost. Voor moerasvogels met een grote verstoringgevoeligheid wordt ten onrechte een kleinere afstand aangehouden dan bij soorten die gemiddeld verstoringgevoelig zijn, volgens Stichting Zuyderzeedijk en anderen. Er wordt ten onrechte van uitgegaan dat bij broedvogels die zich ondanks de werkzaamheden toch vestigen, geen sprake is van verstoring, omdat "de vogels er dan zelf voor kiezen", terwijl dan geen rekening wordt gehouden met verstoring tijdens de voederfase van de jongen, aldus Stichting Zuyderzeedijk en anderen. Zij stellen dat de verstoring ten onrechte is afgedaan met de stelling dat vogels kunnen vliegen. Daarnaast is het volgens hen niet duidelijk hoe nadelige effecten vanwege verstoring van vogels worden voorkomen door op maximaal 50% van het dijktraject te werken. Stichting Zuyderzeedijk en anderen voeren aan dat de visdief ontbreekt in het kwantitatief inzicht in de effecten voor niet-broedvogels, opgenomen in tabel 24 van de passende beoordeling, dat de aalscholver ten onrechte alleen als niet-broedvogel is beoordeeld en dat de waarde van Hoeckelingsdam voor de aalscholver onvoldoende is beschreven. Verder is volgens hen ten onrechte geen rekening gehouden met de verbeterdoelstelling voor de fuut.

28.1. Ten aanzien van de stelling van Stichting Zuyderzeedijk en anderen dat het verlies aan foerageergebied voor visetende vogels vanwege de dijkversterking wordt vergeleken met het oppervlak van het gehele Markermeer, overweegt de Afdeling het volgende. In het beheerplan voor het Natura 2000-gebied "Markermeer & IJmeer" is op bladzijde 14 een kaart opgenomen van het Markermeer waarop de waterdiepte is aangegeven. De STAB merkt in haar deskundigenverslag op dat uit deze kaart blijkt dat veruit het grootste deel van het Markermeer is geclassificeerd als oppervlaktewater met een waterdiepte groter dan 100 cm en dat binnen deze diepere delen de waterdiepte varieert van één tot enkele meters. Uit de tekst op bladzijde 9 van het beheerplan blijkt dat de gemiddelde diepte van het Markermeer 3,5 m bedraagt en de maximale diepte 5 m. Een groot deel van de oeverzone nabij de voorliggende dijkversterking is 20 tot 100 cm diep. De STAB stelt in haar deskundigenverslag dat visetende vogelsoorten zoals de visdief, de aalscholver en de fuut uitstekend in staat zijn om in water met dergelijke diepten te foerageren. De STAB ziet in zoverre dan ook niet in waarom het bezwaarlijk is dat het verlies aan foerageergebied door vertrouwing van oppervlaktewater is afgezet tegen de gehele oppervlakte van het Markermeer om de omvang van het effect te duiden. Dat effect is door verweerders geduid als beperkt. De STAB stelt in haar deskundigenverslag dat zij geen aanleiding ziet om kanttekeningen te plaatsen bij dat oordeel. Gelet op het voorgaande, bestaat voor de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders het verlies aan foerageergebied voor visetende vogels niet hebben kunnen vergelijken met het oppervlak van het gehele Markermeer.

28.2. Ten aanzien van de stelling van Stichting Zuyderzeedijk en anderen dat onvoldoende kennis bestaat over voedselbereikbaarheid en -aanbod, en dat meer specifiek van verschillende vogelsoorten niet bekend is hoe groot het doorzicht van het oppervlaktewater moet zijn, overweegt de Afdeling het volgende. De STAB beschrijft in haar deskundigenverslag dat gebrekkig doorzicht met name voor vogels die op zicht jagen op vis, zoals de aalscholver, de visdief en de fuut, een beperkende factor kan zijn. De STAB stelt, net als Stichting Zuyderzeedijk en anderen, dat in de passende beoordeling gedetailleerde soortspecifieke informatie hieromtrent ontbreekt. In de passende beoordeling is in het algemeen aangenomen dat voor viseters een doorzicht van 40 cm tot 80 cm nodig is. In het rapport

"Effecten pluimverspreiding Markermeerdijken" is berekend hoeveel hectare van het Markermeer & IJmeer niet meer aan die mate van doorzicht voldoet op het moment dat de werkzaamheden worden uitgevoerd. Dat gebruik is gemaakt van een relatief brede range van 40 cm tot 80 cm is volgens de STAB niet bezwaarlijk, omdat het niet mogelijk is om een exact getal te verbinden aan de optimale mate van doorzicht van het oppervlaktewater voor visetende vogels. De STAB wijst erop dat waar visetende vogels enerzijds gebaat zijn bij een goed doorzicht, helder water anderzijds die vogels ook beter zichtbaar maakt voor de prooi, die dan gemakkelijker kan ontkomen. De STAB ziet geen aanleiding voor de veronderstelling dat het effect van vertroebeling is onderschat. Gelet hierop bestaat voor de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat in de passende beoordeling ten onrechte is uitgegaan van een range van 40 cm tot 80 cm voor alle visetende vogels.

28.3. Ten aanzien van de betogen van Stichting Zuyderzeedijk en anderen over de effecten van de tijdelijke vertroebeling van het oppervlaktewater op herbivore en benthivore vogels overweegt de Afdeling het volgende. Uit de passende beoordeling blijkt dat dit effect van de dijkversterking is onderzocht. In hoofdstuk 5 van de passende beoordeling staat beschreven wat de omvang van de gevolgen van de dijkversterking is voor de gebieden met mosselen (1,7% van het oppervlak met foerageerbare mosselen) en waterplanten (2,1% van het oppervlak met een waterplantendekking groter dan 15%). In hoofdstuk 8 van de passende beoordeling is onderzocht welke aangewezen vogelsoorten gevoelig zijn voor vertroebeling en zijn de effecten van de dijkversterking voor die soorten beoordeeld. De STAB stelt in haar deskundigenverslag dat zij in de betogen van Stichting Zuyderzeedijk en anderen geen inhoudelijke aanknopingspunten ziet om kanttekeningen te plaatsen bij deze beoordeling.

Naar het oordeel van de Afdeling bestaat, gelet hierop, geen aanleiding voor het oordeel dat de effecten van de tijdelijke vertroebeling van het oppervlaktewater onvoldoende zijn onderzocht. Ook bestaat geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van de conclusies die volgen uit dit onderzoek.

28.4. Over de stelling van Stichting Zuyderzeedijk en anderen dat de Gouwzee ten onrechte niet is betrokken bij het voedselaanbod, terwijl niet kan worden uitgesloten dat er effecten zijn op de instandhoudingsdoelstellingen van de Gouwzee of op het voedselaanbod dat daar aanwezig is, merkt de STAB in haar deskundigenverslag op dat in de passende beoordeling op verschillende plaatsen is verwezen naar het belang van de Gouwzee voor verschillende soorten vogels, als rust- en als foerageergebied en dat is gebleken dat nabij de Gouwzee niet zal worden gebaggerd en gebruik zal worden gemaakt van vletten, zodat daar geen vaargeulen nodig zijn. Gelet hierop ziet de STAB vanuit haar deskundigheid geen aanknopingspunten voor de stelling van appellanten dat sprake kan zijn van effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van de Gouwzee. Uit niets blijkt, volgens de STAB, van significant negatieve effecten waar rekening mee moet worden gehouden. Gelet hierop ziet de Afdeling in het betoog van Stichting Zuyderzeedijk en anderen geen aanleiding te oordelen dat significant negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van de Gouwzee of het daar aanwezige voedselaanbod niet kunnen worden uitgesloten.

28.5. Over de verstoringsafstand voor moerasvogels waarvan in de passende beoordeling is uitgegaan, merkt de STAB op dat deze is afgeleid van die van de lepelaar. Het betreft een afstand van 113 m. Van de drie moerasvogels die in het onderzoek zijn betrokken, naast de lepelaar zijn dit de blauwborst en de zwarte stern, is volgens de STAB de lepelaar de enige soort waarvoor een verstoringsafstand werd gevonden in de literatuur. De STAB stelt dat een afstand van 113 m voor moerasvogels in dit geval niet onjuist is, nu een lepelaar een aanmerkelijk grotere vogel is dan de zwarte stern en de blauwborst, terwijl de verstoringsafstand bij verstoringsgevoelige soorten in veel gevallen gelijk opgaat met de grootte van de vogel. Uit het feit dat voor enkele watervogels een grotere verstoringsafstand is aangehouden, kan volgens de STAB niet worden afgeleid dat de afstand van 113 m onjuist is. De STAB merkt in dit verband op dat de zichtbaarheid van verstoringsbronnen op het open water in het algemeen veel groter is dan in moerassen. Het komt de STAB dan ook niet vreemd voor dat voor die soorten watervogels afstanden van enkele honderden meters worden genoemd. Gelet op het voorgaande bestaat naar het oordeel van de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat in de passende beoordeling is uitgegaan van een onjuiste verstoringsafstand voor moerasvogels.

28.6. Zoals de STAB in haar deskundigenverslag stelt wordt in de passende beoordeling, anders dan Stichting Zuyderzeedijk en anderen stellen, niet geconcludeerd dat verstoring geen negatief effect kan hebben voor de niet-broedvogels, omdat die nu eenmaal kunnen vliegen. De Afdeling wijst op tabel 32 uit de passende beoordeling, waarin een samenvatting staat van de totale effecten van de dijkversterking voor het Natura 2000-gebied "Markermeer & IJmeer". De enkele stelling van Stichting Zuyderzeedijk en anderen dat niet-broedvogels daarbij onvoldoende zijn betrokken, biedt geen aanleiding om die beoordeling in twijfel te trekken.

28.7. Verweerders hebben toegelicht dat als mitigerende maatregel voor de fuut, de kuifeend, de smient en de grauwe gans in de passende beoordeling is voorgesteld de werkzaamheden te faseren. Door op maximaal 50% van de aangegeven trajecten tegelijkertijd werkzaamheden uit te voeren, blijven volgens de passende beoordeling voldoende rustige gebieden op korte afstand bestaan. Als gebruik wordt gemaakt van meerdere werklocaties, bevinden deze zich minimaal 2 km van elkaar en omdat een werklocatie langzaam wordt verplaatst, kunnen de vogels mee opschuiven. Het "treintje" van aanvoer en aanbrengen van materiaal komt overal langs, maar de vogels kunnen, volgens de passende beoordeling, vervolgens weer gebruik maken van het deel waar het "treintje" al is geweest. Omdat de lengte van de voor vogels beschikbare tracés telkens minimaal 4 km is (inclusief aangrenzende dijktracés die niet versterkt worden), blijft er met deze maatregel steeds ruim voldoende onverstoorde gebied langs de dijk aanwezig binnen de deelgebieden, aldus de passende beoordeling. De maatregel is gefaseerd per soort, de periode waarin die soort met name gevoelig is voor verstoring en de locaties die voor de desbetreffende soort van belang zijn. In tabel 27 uit de passende beoordeling staat een overzicht per module opgenomen met de fasering die is vereist. Gelet op deze fasering hoeven niet alle aangewezen vogelsoorten zich, anders dan Stichting Zuyderzeedijk en anderen veronderstellen, gelijktijdig te verplaatsen naar een uitwijkgebied. De STAB heeft in dit verband overigens nog opgemerkt dat zij geen aanleiding ziet om aan te nemen dat in het Markermeer & IJmeer onvoldoende uitwijkmogelijkheden voorhanden zijn om de vier genoemde vogelsoorten gelijktijdig te herbergen. Gelet op het voorgaande is naar het oordeel van de Afdeling voldoende duidelijk uiteengezet hoe nadelige effecten worden voorkomen door op maximaal 50% van de aangegeven trajecten te werken en bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat onvoldoende uitwijkmogelijkheden voorhanden zijn voor deze mitigerende maatregel.

Het betoog faalt in zoverre.

28.8. Over de stellingen dat de visdief ontbreekt in het kwantitatief inzicht in de effecten voor niet-broedvogels, dat de aalscholver ten onrechte alleen als niet-broedvogel is beoordeeld, dat de waarde van Hoeckelingsdam voor de aalscholver onvoldoende is beschreven en dat geen rekening is gehouden met de verbeterdoelstelling voor de fuut, overweegt de Afdeling het volgende. Zoals de STAB in haar deskundigenverslag stelt is de visdief aangewezen als broedvogel, waardoor geen aanleiding bestond de visdief op te nemen in een tabel die ziet op niet-broedvogels. Anders dan Stichting Zuyderzeedijk en anderen stellen is de aalscholver in de passende beoordeling ook beoordeeld als broedvogel. Voorts bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de waarde van Hoeckelingsdam voor de aalscholver onvoldoende is beschreven, nu in de passende beoordeling de belangrijkste foerageergebieden van de aalscholver in het IJsselmeergebied zijn geduid en Stichting Zuyderzeedijk en anderen geen concrete gegevens hebben overgelegd waaruit blijkt dat de Hoeckelingsdam daar ten onrechte ontbreekt. Verder bestaat evenmin aanleiding voor het oordeel dat ten onrechte geen rekening is gehouden met de verbeterdoelstelling voor de fuut, nu in het aanwijzingsbesluit immers geen verbeterdoelstelling voor de fuut staat opgenomen.

Het betoog faalt.

Gevolgen voor habitattypen

29. Stichting Zuyderzeedijk en anderen voeren verder aan dat de gevolgen voor de habitattypen "Kranswierwateren" en "Meren met krabbenscheer en fonteinkruiden" ten onrechte niet zijn beoordeeld, omdat de werkzaamheden, onder meer door stromingen, ook zullen leiden tot effecten in de Gouwezee.

29.1. In paragraaf 6.2 van de passende beoordeling is ingegaan op de doelstellingen en de aanwezigheid van de habitattypen "Kranswierwateren" en "Meren met krabbenscheer en fonteinkruiden". De aanwezigheid van deze habitattypen is volgens de passende beoordeling alleen

relevant voor het Habitatrichtlijngebied van het Natura 2000-gebied "Markermeer & IJmeer". In afbeelding 22 van paragraaf 6.2.2 is aangegeven waar, binnen de begrenzing van het Habitatrichtlijngebied, het habitatype "Kranswierwateren" voorkomt. Er liggen geen modules die onderdeel zijn van de dijkversterking binnen het Habitatrichtlijngebied, noch grenzen deze daaraan, wat volgens de passende beoordeling betekent dat er geen werkzaamheden worden uitgevoerd binnen de begrenzing van het Habitatrichtlijngebied. In de passende beoordeling staat beschreven dat het habitatype "Meren met krabbenscheer en fonteinkruiden" alleen voorkomt in het zuidelijke deel van het IJmeer en dat dit gebied op ongeveer 6 km afstand van de geplande werkzaamheden ligt. Verder staat beschreven dat het habitatype kranswierwateren voorkomt in de Gouwzee over een oppervlakte van ongeveer 733 hectare. Module 12 en module 13 liggen het dichtst bij vernoemd Habitatrichtlijngebied. In paragraaf 7.2.2 van de passende beoordeling staat beschreven dat module 12 op ongeveer 700 m afstand ligt van het Habitatrichtlijngebied, maar dat in deze module geen tijdelijke toegangsgeul wordt gegraven en dat gebruik zal worden gemaakt van vletten voor het transport van materiaal, waardoor vertroebeling daar beperkt is tot de directe omgeving en niet reikt tot in het Habitatrichtlijngebied. Het gebaggerde materiaal uit de tijdelijke toegangsgeulen kan zich volgens de passende beoordeling wel verder verspreiden, maar uit de modelberekening van Deltares, bijlage 8.7 uit het Bijlagenboek, blijkt dat de hoeveelheid licht in de Gouwzee in het voorjaar niet voldoende verandert om effect te hebben op de groeiomstandigheden van planten. Module 13 is volgens de passende beoordeling door de N518 afgescheiden van de Gouwzee. Op grond van het vorenstaande is vervolgens geconcludeerd dat er geen nadelige effecten zijn voor het habitatype. De Afdeling ziet, gelet op het voorgaande, dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de gevolgen voor de habitatypes "Kranswierwateren" en "Meren met krabbenscheer en fonteinkruiden" ten onrechte niet zijn beoordeeld. Daarbij betreft de Afdeling dat ook de STAB in haar deskundigenverslag constateert dat de effecten op de habitatypes zijn onderzocht in de passende beoordeling.

Het betoog faalt.

Gevolgen voor habitatsoorten en vissen

30. Stichting Zuyderzeedijk en anderen voeren aan dat de effecten op de rivierdonderpad, die landelijk in een matige staat van instandhouding verkeert, niet zijn onderzocht en ten onrechte geen onderzoek is verricht naar effecten op de populatie van de rivierdonderpad in de Gouwzee, ten gevolge van activiteiten buiten de Gouwzee. Ook ontbreekt, volgens hen, een onderzoek naar de gevolgen voor de migratieroutes van en naar zomer- en winterverblijven van de meervleermuis, terwijl de dijken van belang zijn voor het complete netwerk van vlieg- en migratieroutes, winterverblijfplaatsen, zomerverblijfplaatsen en foerageergebieden. Stichting Zuyderzeedijk en anderen wijzen erop dat in de passende beoordeling alleen foerageerroutes zijn beschreven. Evenmin is de verstoring van vissen onderzocht, terwijl vissen een belangrijke schakel in de voedselketen zijn en een verstoringseffect op vissen ook een verstoringseffect kan hebben op viseters, aldus Stichting Zuyderzeedijk en anderen.

30.1. Door het wijzigingsbesluit van 14 februari 2013 met betrekking tot de complementaire doelen, zijn de doelen voor de meervleermuis en rivierdonderpad vervallen, voor zover die gekoppeld zijn aan het Vogelrichtlijngebied. In het aanwijzingsbesluit is vermeld dat het Habitatrichtlijngebied fungeert als foerageergebied van meervleermuizen die overdag in gebouwen in de wijde omgeving verblijven. De STAB beschrijft in haar deskundigenverslag dat de meervleermuis afkomstig is uit kraamkolonies van enkele tientallen tot honderden dieren per kolonie, die westelijk van het gebied voorkomen. Belangrijke vliegroutes naar het Markermeer & IJmeer zijn volgens de STAB onder meer de Uitdammer Die, de Wikgouw en de Oude Gouw. Als instandhoudingsdoelstelling voor deze soort geldt behoud van omvang en kwaliteit van het leefgebied voor behoud van de populatie. De rivierdonderpad is volgens het aanwijzingsbesluit vooral aanwezig langs stenige dijkevers. De soort komt voor tussen zowel natuurlijk substraat (driehoeksmosselen) als kunstmatig substraat (stenen beschoeiingen) in het gebied. Als instandhoudingsdoelstelling voor deze soort geldt ook behoud omvang en kwaliteit van het leefgebied voor behoud van de populatie.

30.2. In paragraaf 6.2.3 van de passende beoordeling staat beschreven dat de verblijfplaatsen van de meervleermuis (gebouwen) zich niet binnen het Markermeer & IJmeer bevinden, maar dat het Markermeer wel een foerageergebied is voor deze soort. Verder staat beschreven dat de dieren die

binnen het Habitatrichtlijngebied foerageren, dieren zijn die vanuit de binnendijkse kolonies ten westen van het dijktraject via watergangen naar de Gouwzee vliegen en dat tussen Hoorn en Amsterdam enkele vaste vliegroutes van de meervleermuis aanwezig zijn, die gebruikt worden om van de kolonieplaatsen in Noord-Holland naar de foerageergebieden boven het Markermeer te gaan en weer terug te komen. In de passende beoordeling wordt geconcludeerd dat vanwege de grote afstand tussen deze vliegroutes en de Gouwzee, ongeveer 7 km van het Oorgat en 10 km vanaf het Goudriaankanaal, het Habitatrichtlijngebied (de Gouwzee) voor deze dieren geen essentieel foerageergebied vormt. De meervleermuizen die gebruik maken van deze vliegroutes foerageren, volgens de passende beoordeling, alleen boven het Markermeer, zijnde een Vogelrichtlijngebied. In paragraaf 7.2.3 van de passende beoordeling wordt ten aanzien van de meervleermuis opgemerkt dat de dichtstbijzijnde locatie waar werkzaamheden worden uitgevoerd module 13 is, dat de werkzaamheden daar worden afgeschermd door de dijk, terwijl module 12 op minimaal 70 m ten noorden van het Habitatrichtlijngebied ligt. Gelet hierop is er volgens de passende beoordeling geen sprake is van directe effecten op foeragerende meervleermuizen of op de geschiktheid van het foerageergebied binnen het Habitatrichtlijngebied. Uit de passende beoordeling volgt verder dat een effect in de beheerfase is uitgesloten, omdat er geen blijvende nieuwe verlichting wordt aangebracht. De STAB concludeert in haar deskundigenverslag dat het Habitatrichtlijngebied, het foerageergebied van de meervleermuis, en de vliegroutes om dit foerageergebied te bereiken niet worden aangetast. De Afdeling ziet, gelet op het voorgaande, geen aanleiding te oordelen dat de passende beoordeling ten aanzien van de meervleermuis onvolledig is.

Het betoog over de meervleermuis faalt.

30.3. In paragraaf 6.2.3 van de passende beoordeling staat beschreven dat de rivierdonderpad, een vissoort, over de gehele lengte van het dijktraject te verwachten is. Harde ondergronden als steenglooiingen, kunstmatig substraat en mosselbanken vormen een ondergrond die voor deze soort geschikt leefgebied is. Sinds eind jaren negentig nemen de aantallen in het Markermeer sterk af en inmiddels zijn rivierdonderpadden vrijwel geheel verdrongen door uitheemse grondelsoorten. Volgens het beheerplan is de actuele stand van de rivierdonderpad onbekend. Uit tabel 20 van de passende beoordeling volgt dat deze soort tijdens de aanlegfase mogelijk kan worden verstoord door onderwatergeluid en door vertroebeling en sedimentatie. In paragraaf 7.2.3 van de passende beoordeling staat beschreven dat geen sprake is van directe effecten, omdat er geen werkzaamheden plaatsvinden binnen het Habitatrichtlijngebied en wordt de externe werking voor de rivierdonderpad besproken. Beschreven staat dat een doorwerking van effecten op het leefgebied van de rivierdonderpad buiten het Habitatrichtlijngebied op de populatie binnen het Habitatrichtlijngebied zeer beperkt is, omdat de rivierdonderpad een weinig mobiele soort is, een groot deel van de oever ten noorden van het Habitatrichtlijngebied onaangetast blijft en de delen waar de dijk buitenwaarts wordt versterkt op termijn weer geschikt leefgebied vormt voor de soort, waardoor op lange termijn buiten het Habitatrichtlijngebied geen effect is. Volgens de passende beoordeling is de oeverlengte tussen het Habitatrichtlijngebied en de werkzaamheden ten zuiden hiervan meer dan

10 km, waardoor een doorwerking van effecten vanuit het zuiden uitgesloten is. Geconcludeerd wordt dat geen sprake is van directe effecten en dat er behalve onderwatergeluid geen effecten zijn vanuit de werkzaamheden aan aangrenzende modules. De effecten van dit onderwatergeluid zijn beoordeeld in paragraaf 8.2 van de passende beoordeling.

Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de effecten op de rivierdonderpad onvoldoende zijn onderzocht. Daarbij betreft de Afdeling dat zowel onderzoek is gedaan naar de directe effecten van de werkzaamheden, als naar de effecten van werkzaamheden buiten het Habitatrichtlijngebied voor de populatie rivierdonderpadden in het Habitatrichtlijngebied.

Het betoog over de rivierdonderpad faalt.

30.4. Ten aanzien van de overige vissen constateert de STAB dat in de passende beoordeling is ingegaan op de verstoring van vis en de gevolgen daarvan voor visetende vogelsoorten. De STAB wijst op paragraaf 5.2.3, waarin is vermeld dat de werkzaamheden en het transport van materiaal zorgen voor een toename van geluid en beweging onder water, hetgeen kan leiden tot verstoring van daar aanwezige organismen. In deze paragraaf staat beschreven dat verstoring onder water direct relevant kan zijn voor vissen, waardoor ook visetende vogels hinder kunnen ondervinden. De STAB

wijst echter verder op paragraaf 6.2.5 waarin wordt geconcludeerd dat de zone langs de dijk voor visetende watervogels van beperkt belang is, dat visetende vogels niet afhankelijk zijn van een bepaald deel van het Markermeer & IJmeer en dat spiering zich meer aan de oostkant van het Markermeer bevindt.

Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de verstoring van vissen onvoldoende is onderzocht.

Het betoog over de verstoring van vissen faalt.

Verstoring door recreatie en licht

31. Stichting Zuyderzeedijk en anderen voeren aan dat het verschil tussen een uitvoering van de dijkversterking zonder extra recreatie en een uitvoering met extra recreatie niet inzichtelijk is gemaakt. Door de aanleg van voet- en fietspaden wordt extra ruimte benut en dat heeft mogelijk gevolgen voor vogels. Het voorgaande is volgens Stichting Zuyderzeedijk en anderen van belang, omdat recreatie geen belang is waarvoor natuurwaarden zouden moeten wijken. Stichting Zuyderzeedijk en anderen voeren verder aan dat de cumulatieve effecten van wandel- en fietspaden niet inzichtelijk zijn gemaakt. In dit verband wijzen Stichting Zuyderzeedijk en anderen erop dat niet duidelijk is of de effecten van honden zijn onderzocht. Voorts voeren Stichting Zuyderzeedijk en anderen aan dat de verstoring door het stadsstrand Hoorn niet is onderzocht en geen rekening is gehouden met verstoring door licht. Volgens Stichting Zuyderzeedijk en anderen kan licht tot 500 m van de bron verstoring opleveren.

31.1. In de passende beoordeling is ingegaan op de verstoring boven land en water door geluid en beweging. Daarbij is aangegeven dat de doorlopende fietsroute, het stadsstrand in module 2 en de parkeerplaatsen bij Hoorn zullen leiden tot extra verstoring. De ligging van het stadsstrand is beschreven in paragraaf 2.3 van de passende beoordeling. Op afbeelding 19 uit de passende beoordeling staat aangegeven waar de ligging van fiets- en wandelpaden zal wijzigen. Wijzigingen komen voor in module 2 tot en met 12. Op afbeelding 20 zijn de daarbij behorende verstoringscontouren weergegeven. Uit de afbeelding volgt dat verstoring door wandelaars nauwelijks toeneemt en dat verstoring door fietsers op een aantal locaties toeneemt. De verstoring door fietsers reikt echter niet verder dan de verstoring door wandelaars. Uit de afbeelding volgt verder dat op een aantal locaties waar uitsluitend verstoring door wandelaars plaatsvindt, na de uitvoering van het project ook verstoring door fietsers kan plaatsvinden. Bij het vaststellen van de verstoringscontouren is ervan uitgegaan dat eenden op een afstand van 500 m worden verstoord en weidevogels op een afstand van 350 m. De STAB wijst er in haar deskundigenverslag op dat de verstoring door honden in deze verstoringsafstanden is verdisconteerd, nu deze afstanden zijn gebaseerd op het onderzoek "verstoringsgevoeligheid van vogels" van Krijgsveld et al (2004; 2008) en in dit onderzoek verschillende recreatievormen worden onderscheiden, waarbij voor recreatie op land rekening is gehouden met wandelaars, fietsers, honden en gemotoriseerd verkeer.

Gelet op het voorgaande is, anders dan Stichting Zuyderzeedijk en anderen stellen, duidelijk dat in de passende beoordeling rekening is gehouden met het stadsstrand en met het verstorende effect van honden.

Het betoog over het stadsstrand en de effecten van honden faalt.

31.2. De STAB merkt over de cumulatieve effecten op dat de verstoringsafstanden niet verder reiken door cumulatie. Wel zal de verstoring binnen de verstoringszone frequenter optreden, omdat er zowel fietsers als wandelaars zijn. De STAB wijst erop dat in paragraaf 5.3.3 van de passende beoordeling staat aangegeven dat de intensivering van recreatie niet zonder meer leidt tot meer effecten, omdat één enkele fietser of wandelaar meer verstorend kan zijn dan de voortdurende aanwezigheid van recreanten. De STAB wijst verder op hoofdstuk 8 van de passende beoordeling, waarin de gevolgen staan beschreven. De STAB merkt op dat in deze effectbeschrijving als uitgangspunt is genomen 1) dat alle vogelsoorten die mogelijk worden verstoord de telgebieden langs het te versterken dijktraject verlaten, 2) dat de telgebieden verder reiken dan de aangegeven verstoringscontouren, 3) dat het verstoringseffect met deze kwantitatieve benadering wordt overschat, en 4) dat de instandhoudingsdoelstelling voor een aantal vogelsoorten in deze "worstcase" benadering niet in gevaar komt. Voor de soorten waarbij de instandhoudingsdoelstelling wel in het gedrang kan komen, zijn de effecten kwalitatief beschreven. De STAB constateert, onder verwijzing naar het voorgaande,

dat het cumulatieve effect van voet- en wandelpaden niet leidt tot grotere verstoringcontouren, maar dat de verstoring wel frequenter kan optreden door intensievere recreatie. Door er in de effectbeschrijving van uit te gaan dat de vogels de verstoorde gebieden verlaten, is volgens de STAB uitgegaan van een maximaal cumulatief effect van verstoring door recreatie.

Gelet hierop zijn de cumulatieve effecten naar het oordeel van de Afdeling inzichtelijk gemaakt en voldoende onderzocht.

Het betoog over de cumulatieve effecten faalt.

31.3. De STAB constateert in haar deskundigenverslag verder dat in de passende beoordeling is geconcludeerd dat het extra ruimtebeslag door recreatie niet leidt tot nadelige gevolgen voor beschermde vogelsoorten. Daar waar een nadelig effect kan optreden, Polder IJdoorn, verandert de locatie van voet- en fietspaden niet. De STAB wijst op de passende beoordeling waarin staat beschreven dat het ruimtebeslag op locaties met een bedekking met waterplanten vanaf ongeveer 15% ongeveer 70 hectare is, waarvan 34 hectare permanent ruimtebeslag is, en dat dit ruimtebeslag mogelijk gevolgen heeft voor niet-broedvogels. In paragraaf 8.2.6 zijn de gevolgen van, onder meer, het ruimtebeslag voor niet-broedvogels beoordeeld. Daarbij is uitgegaan van het "worstcase" scenario dat alle vogels langs de oeverzone verdwijnen. In tabel 24 van de passende beoordeling is het maximale effect weergegeven. Een effect kan optreden voor het nonnetje, de dwergmeeuw, de lepelaar, de kuifeend en de brilduiker. De effecten voor deze soorten zijn per soort nader omschreven. Opgemerkt wordt 1) dat nonnetjes niet afhankelijk zijn van het water direct langs de dijk, 2) dat de gevolgen voor de dwergmeeuw zich beperken tot vertroebeling van het water, 3) dat de lepelaar met name foerageert ter hoogte van Polder IJdoorn waar geen verandering plaatsvindt van de locatie van fiets- en wandelpaden en 4) dat voor de kuifeend en de brilduiker sprake is van een aantasting van het foerageergebied door ruimtebeslag, maar de beperkte afname van mosselen en de beperkte vermindering van het areaal waterplanten geen gevolgen heeft voor het behouden of bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor deze soorten.

Gelet op het voorgaande hebben verweerders de gevolgen van het extra ruimtebeslag door de aanleg van voet- en fietspaden voldoende inzichtelijk gemaakt. Het betoog van Stichting Zuyderzeedijk en anderen biedt geen aanleiding voor het oordeel dat het extra ruimtebeslag door de aan te leggen recreatieve voorzieningen zal leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied.

Het betoog over de aan te leggen recreatieve voorzieningen faalt.

31.4. In paragraaf 5.2.5 van de passende beoordeling staan de effecten van verlichting beschreven. In deze paragraaf is aangegeven dat de meeste werkzaamheden tussen 06:00 uur en 19:00 uur plaatsvinden. Bij het uitvoeren van de werkzaamheden kan er in het winterseizoen, vroeg in het voorjaar en laat in de herfst in de ochtend en avond sprake zijn van extra verstoring door kunstmatige lichtbronnen, zoals licht uit bouwlampen. Volgens de passende beoordeling kunnen alleen de werkzaamheden ten behoeve van de aanleg van de oeverdijk 24 uur per dag plaatsvinden, waardoor hier dan ook het gehele jaar 's nachts mogelijk sprake is van extra verstoring door verlichting. In de passende beoordeling is ervan uitgegaan dat broedende en rustende vogels alsmede de meervleermuis mogelijk hinder ondervinden van onnatuurlijke lichtbronnen. Het Habitatrichtlijngebied van de meervleermuis ligt echter op een grotere afstand dan de door Stichting Zuyderzeedijk en anderen aangevoerde 500 m, namelijk op een afstand van ongeveer 700 m van de dichtstbijzijnde module. In hoofdstuk 8 van de passende beoordeling zijn de gevolgen voor vogels beschreven. Het uitgangspunt is dat vogels verdwijnen uit de telgebieden. De STAB constateert in haar deskundigenverslag dat ook deze telgebieden breder zijn dan 500 m. De STAB concludeert op basis van het voorgaande dat in de passende beoordeling impliciet is uitgegaan van afstanden voor verstoring door licht. Deze afstand is gelijk aan de breedte van de telgebieden en dus groter dan de volgens Stichting Zuyderzeedijk en anderen benodigde 500 m. Voor zover instandhoudingsdoelstellingen in het gedrang komen, is in de passende beoordeling geconcludeerd dat er voldoende uitwijkmogelijkheden zijn. Dit is ook niet weersproken.

Gelet op het voorgaande is naar het oordeel van de Afdeling in de passende beoordeling voldoende rekening gehouden met de verstoring door licht.

Het betoog over verstoring door licht faalt.

Stikstofdepositie

32. Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [appellant sub 4] wijzen op de PAS-melding die is gedaan voor Natura 2000-gebied "Naardermeer" en voeren aan dat ten onrechte geen projectspecifieke beoordeling is opgesteld over de toename van de stikstofdepositie, maar wordt verwezen naar de passende beoordeling die in het kader van het Programma Aanpak Stikstof (hierna: PAS) is opgesteld. Omdat stikstofruimte op basis van het PAS wordt geclaimd, is voor de toelaatbaarheid van de toename van stikstofdepositie volgens hen van wezenlijk belang of het PAS houdbaar is in het licht van de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie. Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [appellant sub 4] stellen dat inmiddels voldoende duidelijk is dat het PAS niet houdbaar is en niet ten grondslag kan worden gelegd aan het besluit. Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [appellant sub 4] stellen verder dat de melding in het kader van het PAS ten onrechte niet ziet op de Natura 2000-gebieden "Markermeer & IJmeer" en "Polder Zeevang". Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [appellant sub 4] wijzen er in dit verband op dat de grutto gevoelig is voor de gevolgen van vermessing door stikstofdepositie.

Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [appellant sub 4] voeren voorts aan dat het project leidt tot een toename van de stikstofdepositie op reeds overbelaste gebieden en habitattypen waarvan de kritische depositiewaarden al zijn bereikt. Ze stellen dat elke overschrijding van de kritische depositiewaarden ertoe leidt dat de instandhoudingsdoelen niet langer worden gehaald. Elke kleine toename op een overbelast gebied leidt volgens Stichting Zuyderzeedijk en anderen tot een significant negatief effect, omdat elke kleine toename een voor het gebied noodzakelijke afname van stikstof in de weg staat. Dat elke kleine toename afzonderlijk beoordeeld zou kunnen worden is volgens Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [appellant sub 4] geen houdbaar standpunt, omdat dan elke kleine toename toelaatbaar zou kunnen worden geacht, hetgeen het systeem van het PAS zou ondermijnen. Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [appellant sub 4] stellen vervolgens dat inmiddels duidelijk is dat het PAS allerminst bijdraagt aan een vermindering van de depositie, zodat geen enkele ruimte bestaat voor het toestaan van extra emissies en de bijbehorende depositie. Ze stellen concluderend dat elke toename die uitkomt boven de kritische depositiewaarden, ook al is sprake van een tijdelijke beperkte toename, niet toelaatbaar mag worden geacht.

Ten aanzien van de inhoudelijke motivering uit het memo "Ecologische effectbeoordeling stikstofdepositie Versterking Markermeerdijken", bijlage 8.31 van het Bijlagenboek (hierna: Memo ecologische effectbeoordeling) stellen Stichting Zuyderzeedijk en anderen dat de stelling dat de tijdelijke bijdrage door dit project weg zou vallen binnen de meteorologische fluctuaties niet houdbaar is en miskent dat het bij stikstof gaat om de totale depositie op langere termijn en de bijdrage van een extra emissie aan het toenemen daarvan. Ook tijdelijke emissies dragen daaraan bij en of deze toename onderdeel is van een fluctuerende depositie doet daarbij volgens Stichting Zuyderzeedijk en anderen niet ter zake.

32.1. Artikel 8:69a van de Awb luidt: "De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."

Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant.

32.2. In paragraaf 8.4 van de passende beoordeling wordt ingegaan op het aspect stikstofdepositie. In de passende beoordeling wordt verwezen naar de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het PAS. Daarnaast wordt verwezen naar het memo "Ecologische effectbeoordeling stikstofdepositie Versterking Markermeerdijken", bijlage 8.31 van het Bijlagenboek (hierna: Memo ecologische effectbeoordeling). Dit memo bevat een projectspecifieke beoordeling van het aspect stikstofdepositie die los staat van het PAS voor de Natura 2000-gebieden "Ilperveld, Varkensland, Oostzanderveld &

Twiske", "Eilandspolder", "Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder", "Naardermeer", "Schoorlse Duinen", "Noordhollands Duinreservaat", "Oostelijke Vechtplassen", "Kennemerland-Zuid" en "Polder Westzaan".

32.3. De bepalingen in de Wnb over de beoordeling van projecten en andere handelingen die gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied, strekken ter bescherming van het behoud van de natuurwaarden in deze gebieden. Uit de uitspraak van de Afdeling van 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1412, volgt dat de individuele belangen van burgers bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving, waarvan een Natura 2000-gebied deel uitmaakt, zo verweven kunnen zijn met het algemene belang dat de Wnb beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen.

Vast staat dat de woningen van de natuurlijke personen, die samen met Stichting Zuyderzeedijk en de IJsselmeervereniging beroep hebben ingesteld ([appellant sub 3C], [appellant sub 3D], [appellant sub 3E], [appellant sub 3F] en [appellant sub 3G]), en [appellant sub 4] steeds op minimaal 8 km afstand zijn gelegen van het voor ieder van hen dichtstbij gelegen Natura 2000-gebied waar volgens de passende beoordeling sprake zal zijn van een toename van stikstofdepositie op stikstofgevoelige habitattypen. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat deze Natura 2000-gebieden geen deel uitmaken van de leefomgeving van de natuurlijke personen die samen met Stichting Zuyderzeedijk en anderen beroep hebben ingesteld, noch van die van [appellant sub 4]. De normen in de Wnb over de bescherming van voornoemde Natura 2000-gebieden strekken daarom niet tot de bescherming van hun belangen.

De Afdeling zal wel ingaan op de beroepsgronden van [appellant sub 4] en de natuurlijke personen die deel uitmaken van Stichting Zuyderzeedijk en anderen die zien op het aspect stikstof en de Natura 2000-gebieden "Markermeer en IJmeer" en "Polder Zeevang", nu het relativiteitsvereiste hen ten aanzien van deze gebieden niet moet worden tegengeworpen. Eerst zal de Afdeling ingaan op de beroepsgronden van Stichting Zuyderzeedijk en de IJsselmeervereniging ten aanzien van de Natura 2000-gebieden waar volgens de passende beoordeling sprake zal zijn van een toename van de stikstofdepositie.

32.4. In het Memo ecologische effectbeoordeling wordt ingegaan op de permanente bijdrage van stikstof en de tijdelijke bijdrage van stikstof. Uit het Memo ecologische effectbeoordeling volgt dat de permanente bijdrage op het stikstofgevoelige habitatype H7140B Overgangs- en trilvenen (veenmosrietlanden) in het Natura 2000-gebied "Eilandspolder" maximaal minder dan 0,05 mol N/ha/jr bedraagt. Gesteld wordt dat gezien de huidige goede kwaliteit en de geringe bijdrage er ecologisch geen meetbare of waarneembare effecten zijn. Voor de overige Natura 2000-gebieden wordt uiteengezet dat deze nog verder van het project liggen, zodat de stikstofdepositie daar derhalve nog lager gaat zijn. Ten aanzien van de permanente bijdrage wordt geconcludeerd dat een ecologisch merkbaar en meetbaar effect is uitgesloten. Ten aanzien van de tijdelijke bijdrage van stikstof volgt uit het Memo ecologische effectbeoordeling dat de maximale stikstofdepositie op gevoelige habitattypen voor de duur van de werkzaamheden 0,12 mol N/ha/jr is. Het gaat volgens het Memo ecologische effectbeoordeling om een tijdelijke bijdrage; een geringe toename voor een beperkte tijd. Uit het Memo ecologische effectbeoordeling volgt dat voor stikstofdepositie geldt dat het cumuleert in het systeem en dat ook kleine hoeveelheden die lange tijd deponeren leiden tot een cumulatie met alle gevolgen van dien, maar dat het ecologisch effect in dit geval dusdanig beperkt is, dat het niet waarneembaar is. Dit omdat in dit geval sprake is van een tijdelijke eenmalige geringe depositie gedurende de werkzaamheden, waardoor er geen sprake is van een wezenlijke ophoping van stikstofdepositie door de dijkversterking. Vervolgens wordt in paragraaf 5 van het Memo ecologische effectbeoordeling beschreven of in het licht van de aanwezige knelpunten voor de verschillende habitattypen in de relevante Natura 2000-gebieden, de geringe en tijdelijke bijdrage kan leiden tot een wezenlijke verslechtering. In paragraaf 5 wordt aangegeven dat het laten dalen van de feitelijke depositie tot beneden de kritische depositiewaarden vaak wel als doel is geformuleerd, maar vanuit de praktijk niet altijd noodzakelijk blijkt om de instandhoudingsdoelstellingen te halen. Vervolgens worden voor elk van de hiervoor genoemde Natura 2000-gebieden de effecten beoordeeld voor de stikstofgevoelige habitattypen die zich daar bevinden en waarbij sprake is van een overbelaste situatie (als de kritische depositiewaarde door de achtergronddepositie wordt overschreden). Voor

Natura 2000-gebied "Naardermeer" is gekeken naar de habitattypen en leefgebieden H3140lv Kranswierwateren, in laagveengebieden, H3150baz Meren met krabbenscheer en fonteinkruiden, buiten afgesloten zeearmen, H7140A Overgangs- en trilvenen (trilvenen), H7140B Overgangs- en trilvenen (veenmosrietlanden) (inclusief zoekgebieden), H91DO Hoogveenbossen, Lg05 Grote zeggenmoeras (zeggekorfslak). Per habitatype en leefgebied is gekeken naar de kwaliteit, de bijdrage, de trend voor het oppervlakte en de kwaliteit, de knelpunten en de relatie tussen de knelpunten en stikstofdepositie. Bij alle beoordeelde habitattypen en leefgebieden (ook de habitattypen en leefgebieden in de andere Natura 2000-gebieden) wordt in het Memo ecologische effectbeoordeling op basis van voornoemde punten gemotiveerd uiteengezet dat er ecologisch geen meetbare of waarneembare effecten zijn.

Gelet op het voorgaande, overweegt de Afdeling dat de toename van de stikstofdepositie door dit project, anders dan Stichting Zuyderzeedijk en anderen veronderstellen passend is beoordeeld. Er bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders ten onrechte uitsluitend op basis van de passende beoordeling in het kader van het PAS tot de conclusie zijn gekomen dat geen sprake is van significant negatieve effecten. De Afdeling overweegt verder dat, anders dan Stichting Zuyderzeedijk en anderen stellen, niet elke overschrijding van de kritische depositiewaarden een significant negatief effect heeft of anderszins niet toelaatbaar moet worden geacht. Als een project leidt tot een toename van de stikstofdepositie op reeds overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied, dan dienen de gevolgen van die toename te worden onderzocht. Als daaruit volgt dat significante gevolgen niet op voorhand op grond van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten (voortoets), dient een passende beoordeling te worden gemaakt. De toename van stikstof staat in dat geval niet aan de verlening van een vergunning voor een project in de weg als en nadat uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:212). In dit geval is een projectspecifieke passende beoordeling opgesteld waarin wordt geconcludeerd dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast door de toename van stikstofdepositie op reeds overbelaste gebieden. Stichting Zuyderzeedijk en anderen hebben deze beoordeling per habitatype en leefgebied inhoudelijk slechts bestreden door te stellen dat de meteorologische fluctuaties niet bij de beoordeling zouden mogen worden betrokken. De Afdeling overweegt dat de meteorologische fluctuaties slechts genoemd worden als bijkomende omstandigheid, maar dat geconcludeerd wordt dat geen sprake is van een aantasting van de natuurlijke kenmerken op basis van de omstandigheid dat het gaat om een tijdelijke geringe toename en een beoordeling van de kwaliteit en de knelpunten van de habitattypen en leefgebieden waar sprake is van een overschrijding van de kritische depositiewaarden. De Afdeling ziet gelet hierop in het betoog van Stichting Zuyderzeedijk en anderen geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van de conclusie dat de natuurlijke kenmerken niet zullen worden aangetast als gevolg van de toename van de stikstofdepositie op reeds overbelaste gebieden.

32.5. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2835, zijn in het Markermeer en IJmeer geen voor stikstof gevoelige habitattypen aanwezig. Weliswaar is in het aanwijzingsbesluit voor het Natura 2000-gebied "Markermeer & IJmeer" aangegeven dat het habitatype kranswierwateren (H3140) gevoelig is voor stikstof, maar in het zogenoemde "Natura 2000 profielfdocument", waarin beschrijvingen zijn opgenomen van habitattypen waarvoor doelen zijn vastgesteld, is voor het habitatype kranswierwateren (H3140) aangegeven dat dit in fysisch geografische regio afgesloten zeearmen, met name in de randmeren, niet gevoelig is voor stikstofdepositie. Naar het oordeel van de Afdeling kunnen het Markermeer en het IJmeer worden aangemerkt als afgesloten zeearmen in de zin van het zogenoemde "profielfdocument habitatype kranswierwateren (H3140)", zodat het daar voorkomende habitatype kranswierwateren (H3140) niet als stikstofgevoelig kan worden aangemerkt. De Afdeling vindt hiervoor steun in het beheerplan "Natura 2000 Beheerplan IJsselmeergebied 2017-2023", waarin staat dat in het Markermeer & IJmeer geen sprake is van een knelpunt als gevolg van (externe) stikstofdepositie en geen herstelstrategieën nodig zijn.

32.6. Ten aanzien van het Natura 2000-gebied "Polder Zeevang" overweegt de Afdeling het volgende. De grutto is aangewezen als een te beschermen vogelsoort in dit gebied. Uit het beheerplan voor Polder Zeevang volgt dat een analyse is uitgevoerd, omdat de leefgebieden van de

grutto en kievit gevoelig zijn voor een te hoge stikstofdepositie. Uit deze analyse blijkt evenwel dat de stikstofdepositie ter plaatse ver onder de kritische depositiewaarde voor het leefgebied ligt, waardoor er dan ook geen beperkingen zijn voor wat betreft stikstofuitstoot voor de leefgebieden in Polder Zeevang. Gelet hierop ziet de Afdeling in het betoog ten aanzien van Natura 2000-gebied "Polder Zeevang" evenmin aanleiding voor het oordeel dat verweerders zich niet op het standpunt hebben kunnen stellen dat geen sprake zijn van significant negatieve effecten voor wat betreft het aspect stikstof.

Het betoog faalt.

Cumulatie

33. Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [appellant sub 4] voeren aan dat geen inzicht is gegeven in het cumulatieve effect van meerdere jaren verstoring achter elkaar. Zij stellen dat er, gelet op de ontheffing die is verleend voor de duur van tien jaar, onderzoek moet worden gedaan naar de "worst case" situatie van tien jaar verstoring achter elkaar. Uit de passende beoordeling blijkt volgens Stichting Zuyderzeedijk en anderen niet duidelijk wat de daar in acht genomen tijdspanne is. Stichting Zuyderzeedijk en anderen voeren voorts aan dat de cumulatie van de werkzaamheden die tegelijkertijd op het dijktraject worden uitgevoerd niet is onderzocht. Zij wijzen er in verband daarmee op dat in de vergunningvoorschriften weliswaar is bepaald dat op maximaal 50% van het dijktraject tegelijkertijd aan de dijk mag worden gewerkt, maar dat niet is vastgelegd op welke delen van het traject tegelijkertijd mag worden gewerkt. Voorts voeren Stichting Zuyderzeedijk en anderen aan dat de cumulatie met andere projecten niet is onderzocht. Volgens Stichting Zuyderzeedijk en anderen hadden verweerders rekening moeten houden met Windplan Blauw. Zij stellen dat de gevolgen voor de fuut vanwege Windplan Blauw in de cumulatietoets buiten beschouwing zijn gebleven. Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [appellant sub 4] voeren in dit verband tot slot aan dat het cumulatieve effect van meerdere vogels die verstoord worden en moeten uitwijken in Polder Zeevang niet is meegewogen.

33.1. Uit paragraaf 2.4.4 van de passende beoordeling volgt dat onderzoek is gedaan naar een tijdspanne van 4 jaar, met beperkte uitloop. Verder volgt uit deze paragraaf dat de fasering van de werkzaamheden nog niet bekend is en er daarom in eerste instantie van wordt uitgegaan dat de werkzaamheden tegelijkertijd over de volledige lengte van het dijktraject zullen plaatsvinden. Dit is "worstcase", omdat in de praktijk niet tegelijkertijd over de gehele dijk gewerkt kan worden. Waar bleek dat deze "worst case" situatie tot te veel verstoring zou leiden, zijn mitigerende maatregelen in de vorm van fasering voorgesteld om voldoende rustige trajecten te behouden. De fasering is als voorschrift 4 tot en met 9 in de Wnb-vergunning opgenomen. In tabel 26 en tabel 27 van de passende beoordeling is aangegeven voor welke soorten de maatregelen worden getroffen. Daarin is eveneens aangegeven op welk deel van het traject de fasering van toepassing is. Omdat de lengte van het tracé telkens ten minste 4 km is, blijft volgens de passende beoordeling voldoende ruimte beschikbaar waar de fuut, kuifeend, smient en grauwe gans niet verstoord worden. In paragraaf 8.3 van de passende beoordeling is ingegaan op de gevolgen voor vogels in Polder Zeevang. Voor de smient, de grutto en de wulp wordt een faseringsmaatregel getroffen. Tussen dijkpaal 62 en 66 mogen vanwege deze soorten binnendijks, in de periode van 1 oktober tot 1 april, geen werkzaamheden worden verricht. In paragraaf 8.5 van de passende beoordeling is de cumulatie beschreven. In tabel 30 zijn de projecten genoemd waarmee in de cumulatie rekening is gehouden. Uitsluitend vergunde projecten en plannen zijn in deze cumulatietoets meegewogen. Het rijksinpassingsplan "Windplan Blauw", dat voorziet in de vervanging van 73 windturbines door 61 grotere windturbines in het noordelijk deel van Flevoland op een afstand van ongeveer 28 kilometer van het dijktracé en ongeveer 4 km afstand van het Markermeer, is niet in de cumulatietoets opgenomen. Een deel van het project Windplan Blauw ligt in het IJsselmeer.

De STAB concludeert dat niet gebleken is dat de cumulatietoets in de passende beoordeling niet volledig is. Door faseringsmaatregelen wordt volgens de STAB rekening gehouden met voldoende onverstoorde gebieden voor soorten waarvan de instandhoudingsdoelstelling het gedrang kan komen. Over Windplan Blauw merkt de STAB in haar deskundigenverslag op dat in de passende beoordeling voor Windplan Blauw is opgenomen dat voor de fuut, alsmede voor de krooneend en de meerkoet geldt dat deze buiten het broedseizoen gebiedsgebonden zijn, een zeer kleine actieradius

hebben of geen gebruik maken van gescheiden slaap- en foerageergebieden. Volgens de STAB hebben deze soorten niet-broedvogels uit het Natura 2000-gebied Markermeer & IJmeer nabij Windplan Blauw daarom geen binding met de voorliggende dijkversterking.

Gelet op het voorgaande is, naar het oordeel van de Afdeling, voldoende inzicht gegeven in het cumulatieve effect van een verstoring over meerdere jaren achter elkaar. De enkele verwijzing naar de ontheffing die is verleend voor de duur van tien jaar, geeft geen aanleiding voor het oordeel dat in de passende beoordeling niet kon worden uitgegaan van een tijdsperiode van 4 jaar met een beperkte uitloop. In de passende beoordeling is, anders dan Stichting Zuyderzeedijk en anderen stellen, onderzoek gedaan naar de cumulatie van de werkzaamheden die tegelijkertijd op het dijktraject worden uitgevoerd en de gevolgen voor vogels in Polder Zeevang. Het betoog van Stichting Zuyderzeedijk en anderen biedt ook geen aanleiding, gelet op het deskundigenverslag van de STAB, voor het oordeel dat het rijksinpassingsplan "Windplan Blauw" ten onrechte niet in de cumulatietoets is betrokken.

Het betoog faalt.

34. In hetgeen Stichting Zuyderzeedijk en anderen voor het overige hebben aangevoerd ziet de Afdeling ook geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders de natuurvergunning niet hebben kunnen verlenen.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in het betoog van [appellant sub 4] geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders op voorhand in redelijkheid hadden moeten inzien dat het gebiedsbeschermingsregime in de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het projectplan in de weg staat.

Soortenbescherming

Beroepsgronden tegen de Wnb-ontheffing

Inleiding

35. Het college van gedeputeerde staten heeft op 31 oktober 2018 ingevolge artikel 3.8 van de Wnb ontheffing verleend voor het opzettelijk verstoren van exemplaren van de noordse woelmuis en het beschadigen of vernielen van voortplantings- en rustplaatsen van de noordse woelmuis. Tevens is ontheffing verleend voor het opzettelijk beschadigen of vernielen van vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van hermelijn, waterspitsmuis, wezel en ringslang. De Wnb-ontheffing is geldig tot 1 januari 2028.

Inhoudelijk

Algemeen

36. Stichting Zuyderzeedijk en anderen betogen allereerst dat ten onrechte geen ontheffing op grond van de Wnb is verleend voor meervleermuizen en broedvogels. Verder hebben zij in het kader van hun beroep tegen de Wnb-ontheffing verschillende beroepsgronden aangevoerd die betrekking hebben op de wulp, rugstreeppad, verschillende vogelsoorten en de meervleermuis.

36.1. De Afdeling overweegt dat het college van gedeputeerde staten dient te beslissen op grondslag van de aanvraag zoals door de aanvrager ingediend en eventueel aangepast op zijn verzoek. Nu voor de wulp, rugstreeppad, meervleermuis en vogelsoorten geen ontheffing is aangevraagd, moeten de door Stichting Zuyderzeedijk en anderen ten aanzien van deze soorten aangevoerde gronden in de procedure van de verleende Wnb-ontheffing buiten beschouwing blijven. De Afdeling wijst in dit verband op haar uitspraak van 15 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV5108.

Noordse woelmuis

37. Stichting Zuyderzeedijk en anderen voeren aan dat uit het rapport "Versterking Markermeerdijken Soortenbeschermingstoets" van juli 2018 (hierna: de Soortenbeschermingstoets), welk rapport als bijlage 8.3 bij het projectplan is gevoegd, ten onrechte niet volgt dat het mogelijk is om met maatregelen overtreding van de Wnb ten aanzien van de Noordse woelmuis te voorkomen. Ook ontbreekt volgens hen een beoordeling op populatieniveau.

37.1. De Afdeling stelt vast dat voor het opzettelijk verstoren van exemplaren van de Noordse woelmuis en het beschadigen of vernielen van voortplantingsplaatsen en rustplaatsen van de Noordse woelmuis ontheffing is verleend. Voor het opzettelijk doden van de Noordse woelmuis is geen ontheffing verleend. Wat betreft de Noordse woelmuis is in de ontheffing het volgende voorschrift

opgenomen:

"22. U dient de werkzaamheden uit te voeren met inachtneming van de maatregelen zoals beschreven in paragraaf 7.3.4 van het rapport 'Versterking Markermeerdijken Soortenbeschermingstoets' van juni 2018 (kenmerk AMMD-002436 (17.01 30962), versie 3.0). Een overzicht van de maatregelen is tevens opgenomen in de bijlage bij dit besluit."

37.2. In paragraaf 7.3.2 van de Soortenbeschermingstoets staat dat er als gevolg van de aanpassingen van de dijk sprake is van ruimtebeslag op leefgebieden van de waterspitsmuis en de noordse woelmuis. Dit ruimtebeslag is voor een deel permanent van aard. Er is sprake van verlies van leefgebieden. Hierbij gaat de huidige functie van de gebieden echter niet verloren: effecten op de metapopulatie (het netwerk van populaties) zijn uitgesloten. De werkzaamheden kunnen wel leiden tot het doden van aanwezige individuen van de noordse woelmuis en waterspitsmuis.

In paragraaf 7.3.4 van de Soortenbeschermingstoets staat dat het noodzakelijk is om maatregelen te nemen teneinde effecten op de noordse woelmuis en de waterspitsmuis zoveel mogelijk te voorkomen. De volgende maatregelen zijn van toepassing voor de gebieden waar het werkgebied overlapt met de groene onderbroken lijn in tabel 13 van de Soortenbeschermingstoets:

- de aanwezige vegetatie wordt in het werkgebied kort gemaaid (kort, maar niet korter dan 10 cm om het doden van aanwezige muizen zoveel mogelijk te voorkomen). Dit moet in april voorafgaand aan de werkzaamheden al gebeuren en kort worden gehouden voor de duur van de werkzaamheden;
- er wordt in één richting naar de te behouden leefgebieden gemaaid, zodat aanwezige individuen hiernaar kunnen wegvluchten;
- het maaisel wordt meteen na het maaien afgevoerd. Het opnemen van maaisel moet gebeuren met materieel met grote kieren of mazen, zodat noordse woelmuizen en waterspitsmuizen in het maaisel nog kunnen ontsnappen;
- hakselen/klepelen of branden zijn maatregelen die niet zijn toegestaan voor vegetaties waar de noordse woelmuis of waterspitsmuis voorkomt, zie tabel 13 voor deze gebieden. Voor de overige delen van de dijk geldt deze beperking niet.

Het nemen van deze maatregelen voorkomt overtreding van de verbodsbepaling gericht op het doden van individuen, omdat de delen waar gewerkt wordt gecontroleerd ongeschikt worden gemaakt. Bij het nemen van deze maatregelen is er echter nog steeds sprake van een afname van leefgebieden, en het overtreden van deze verbodsbepaling wordt derhalve niet voorkomen met deze maatregelen. Het is echter niet noodzakelijk om compenserende maatregelen te nemen voor het verlies: de effecten zijn tijdelijk en de aanwezige populaties worden niet aangetast door de werkzaamheden, aldus de Soortenbeschermingstoets.

37.3. Gelet op het vorenstaande is in het betoog over de maatregelen geen aanleiding gelegen voor het oordeel dat voor het opzettelijk verstoren van exemplaren van de noordse woelmuis en het beschadigen of vernielen van voortplantings- en rustplaatsen van de noordse woelmuis geen ontheffing had mogen worden verleend. Overigens hebben Stichting Zuyderzeedijk en anderen desgevraagd niet nader kunnen onderbouwen welke andere maatregelen nog zouden moeten worden getroffen teneinde een verdere overtreding van de Wnb ten aanzien van de noordse woelmuis te kunnen voorkomen.

Het betoog faalt

37.4. In paragraaf 7.3.5 van de Soortenbeschermingstoets staat verder dat de populatie van de noordse woelmuis matig afneemt. De soort staat op de Rode Lijst als kwetsbaar vermeld. Wanneer naar de totale effecten van de dijkversterking wordt gekeken, dan geldt voor de noordse woelmuis dat er sprake is van een afname van territoria van gemiddeld 9 mannetjes en 19 vrouwtjes. Dit op een totaal van territoria van 297 voor vrouwtjes en 626 voor mannetjes. In deze berekening gaat het alleen om de territoria die langs de dijk liggen én aangetast worden. Bovendien blijkt uit tabel 13 dat, indien de gebieden potentiële stapstenen zijn, deze functie door het tijdelijk ruimtebeslag niet wordt aangetast. Langs en op grotere afstand van de dijk liggen meer leefgebieden en meer territoria. Het effect is op de schaal van de dijkwerkzaamheden al beperkt en gezien vanuit de streek is het effect zeker klein. Effecten op de staat van instandhouding zijn derhalve uitgesloten. Daarnaast wordt op de

oeverdijk een moeras gecreëerd waar de soort zich op termijn kan vestigen.

Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de gevolgen van de afname van het leefgebied voor het populatieniveau van de noordse woelmuis niet of niet afdoende zijn beoordeeld.

Het betoog faalt.

Waterspitsmuis, ringslang en hermelijn

38. Stichting Zuyderzeedijk en anderen betogen voorts dat het voorkomen van de waterspitsmuis en de ringslang, op de locaties en in de omvang waar in de Wnb-ontheffing van is uitgegaan, niet overeenkomt met de werkelijkheid. Zo heeft volgens hen de ringslangpopulatie in de Oosterkoog tussen Etersheim en Schardam een aanzienlijke omvang met 51 jonge ringslangen in 2016 en 30 in 2017.

38.1. In het deskundigenverslag staat dat in hoofdstuk 4 van de Soortenbeschermingstoets is beschreven op welke wijze het dijktraject is geïnventariseerd. In eerste instantie heeft deze inventarisatie aan de hand van een bureaustudie plaatsgevonden en vervolgens is veldonderzoek verricht. In totaal zijn vier onderzoeksrapporten opgesteld. In het eerste rapport "Flora- en faunaonderzoek dijkversterking Markermeerdijken" van Ecogroen van 4 december 2015, welk rapport als bijlage 8.21 bij het projectplan is gevoegd, staat dat voor de bureaustudie gegevens zijn geraadpleegd van de Nationale Databank Flora en Fauna, verspreidingsgegevens van Natuurmonumenten, gegevens van SOVON-vrijwilliger Frank van Groen en van Staatsbosbeheer en de monitoringswerkgroep Ringslangen. Ook is gebruik gemaakt van eerder uitgevoerde natuuronderzoeken. Vervolgens is langs het gehele dijktraject veldonderzoek verricht dat zich onder meer heeft gericht op de waterspitsmuis en ringslang. Voor de waterspitsmuis zijn alle potentiële leefgebieden met inloopvallen onderzocht, met uitzondering van gebieden waarvan al recente waarnemingen bekend waren. Voor de ringslang is gebruik gemaakt van eerder onderzoek voor het zuidelijke deel van het traject. Voor het traject tussen Monnikendam en Hoorn is gericht veldonderzoek verricht naar de ringslang.

38.2. De Afdeling overweegt dat Stichting Zuyderzeedijk en anderen ten aanzien van de waterspitsmuis geen gegevens hebben overgelegd waaruit blijkt dat de veldonderzoeken en de bureaustudies niet volledig zijn. Voor de ringslang hebben Stichting Zuyderzeedijk en anderen nadere gegevens overgelegd waaruit zou blijken dat deze soort in module 5 noordelijker voorkomt dan in de Soortenbeschermingstoets is vermeld. Uit het deskundigenverslag volgt dat de door Stichting Zuyderzeedijk en anderen genoemde locatie in de Oosterkoog echter wel is opgenomen in de figuur op bladzijde 76 van de Soortenbeschermingstoets. Derhalve bestaat evenmin aanleiding voor het oordeel dat in de Soortenbeschermingstoets is uitgegaan van onvolledige gegevens ten aanzien van de ringslang.

Het betoog faalt.

39. Verder betogen Stichting Zuyderzeedijk en anderen dat de werkzaamheden aan de dijk niet zijn meegenomen als effecten in de beheerfase op onder meer de ringslang.

39.1. De Afdeling stelt vast dat voor het op grond van artikel 3.10, eerste lid, onder b, van de Wnb opzettelijk beschadigen of vernielen van vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van de ringslang ontheffing is verleend. Voor het opzettelijk doden van deze soort is geen Wnb-ontheffing verleend. Wat betreft de ringslang zijn de volgende voorschriften opgenomen in de Wnb-ontheffing:

"23. U dient de werkzaamheden uit te voeren met inachtneming van de maatregelen zoals beschreven in paragraaf 7.7.4 van het rapport 'Versterking Markermeerdijken Soortenbeschermingstoets' van juni 2018 (kenmerk AMMD-002436 (17.01 30962), versie 3.0). Een overzicht van de maatregelen is tevens opgenomen in de bijlage bij dit besluit.

24. U dient de compenserende maatregelen te realiseren zoals beschreven in paragraaf 7.7.6 van het rapport 'Versterking Markermeerdijken Soortenbeschermingstoets' van juni 2018 (kenmerk AMMD-002436 (17.0130962), versie 3.0). Een overzicht van de compenserende maatregelen is tevens opgenomen in de bijlage bij dit besluit.

25. Na realisatie van de winterverblijfplaatsen dienen de definitieve locaties van de

winterverblijfplaatsen op een kaart te worden ingetekend. Een exemplaar van de kaart dient ter kennisgeving aan de RUD NHN te worden toegezonden."

39.2. Uit paragrafen 7.7.1 en 7.7.2 van de Soortenbeschermingstoets volgt dat de ringslang voorkomt in de modules 4 en 5 en in de modules 13, 14 en 15. De ringslang gebruikt bestaande holtes in de stenen bekleding van de dijk als winterverblijfplaats. Als gevolg van de werkzaamheden vindt ruimtebeslag plaats op de leefgebieden van de ringslang. Het belangrijkste effect in de aanlegfase voor de ringslang betreft het verwijderen van steenbekleding (boven de waterlijn) van de dijk. Hierdoor gaan overwinteringsplaatsen van deze soort verloren. Na aanpassing van de dijk wordt een steenbekleding teruggeplaatst, maar deze is niet geschikt als overwinteringsplaats. Wat de dijk in de huidige situatie geschikt maakt als overwinteringsplaats (holtes onder de steenbekleding), is in het kader van de waterveiligheid echter niet wenselijk. Deze winterverblijfplaatsen gaan dan ook permanent verloren.

39.3. Verweerders hebben onder verwijzing naar paragraaf 5.2 van de Soortenbeschermingstoets aangegeven dat effecten van de aanlegfase samenhangen met de werkzaamheden aan de dijk. De meeste effecten stoppen op het moment dat de werkzaamheden zijn afgerond. De uitzondering hierop is ruimtebeslag; dit effect begint in de aanlegfase, maar blijft voortduren tot in de gebruiksfase. Er is voor gekozen om in de Soortenbeschermingstoets het ruimtebeslag - en derhalve de gevolgen van het verdwijnen van de overwinteringsplaatsen voor de ringslang - alleen te beschrijven voor de aanlegfase, omdat het effect dan maximaal is vanwege zowel een permanent als een tijdelijk ruimtebeslag. Deze keuze acht de Afdeling niet onjuist.

Het betoog faalt.

40. Stichting Zuyderzeedijk en anderen voeren verder aan dat uit de Soortenbeschermingstoets niet volgt dat het mogelijk is om met maatregelen overtreding van de Wnb ten aanzien van de hermelijn en waterspitsmuis te voorkomen.

40.1. De hermelijn en waterspitsmuis zijn soorten als bedoeld in artikel 3.10, eerste lid, van de Wnb. Op grond van deze bepaling, voor zover hier van belang, is het verboden om deze dieren opzettelijk te doden en om de vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van deze dieren opzettelijk te beschadigen of te vernielen. Het is niet verboden om deze dieren opzettelijk te verstoren.

40.2. De Afdeling stelt vast dat voor het opzettelijk beschadigen of vernielen van vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van de hermelijn en waterspitsmuis ontheffing is verleend. Voor het opzettelijk doden van deze soorten is geen Wnb-ontheffing verleend. Wat betreft de waterspitsmuis is het volgende voorschrift opgenomen:

"22. U dient de werkzaamheden uit te voeren met inachtneming van de maatregelen zoals beschreven in paragraaf 7.3.4 van het rapport 'Versterking Markermeerdijken Soortenbeschermingstoets' van juni 2018 (kenmerk AMMD-002436 (17.01 30962), versie 3.0). Een overzicht van de maatregelen is tevens opgenomen in de bijlage bij dit besluit."

Wat betreft de hermelijn is het volgende voorschrift opgenomen:

"33. U dient de werkzaamheden uit te voeren met inachtneming van de maatregelen zoals beschreven in paragraaf 7.4.4 van het rapport 'Versterking Markermeerdijken Soortenbeschermingstoets' van juni 2018 (kenmerk AMMD-002436 (17.0130962), versie 3.0). Een overzicht van de maatregelen is tevens opgenomen in de bijlage bij dit besluit."

40.3. In paragraaf 7.3.2 van de Soortenbeschermingstoets volgt dat de werkzaamheden leiden tot ruimtebeslag op leefgebieden van de waterspitsmuis. Uit tabel 13 uit de Soortenbeschermingstoets wordt afgeleid dat de werkzaamheden leiden tot (mogelijke) effecten op de waterspitsmuis. Het gaat om ruimtebeslag op leefgebieden. Hierbij gaat de huidige functie van de gebieden volgens de Soortenbeschermingstoets echter niet verloren; effecten op de metapopulatie zijn uitgesloten. Uit de Soortenbeschermingstoets volgt verder dat het project wel leidt tot een verbetering van de connectiviteit voor de populatie van de waterspitsmuis. Uit paragraaf 7.3.3 van de Soortenbeschermingstoets volgt dat de werkzaamheden leiden tot het (mogelijk) doden van individuen van de waterspitsmuis en het vernielen van verblijfplaatsen, maar dat geen sprake is van verstoring, omdat de waterspitsmuis niet gevoelig is voor verstoring. Uit paragraaf 7.3.4 volgt welke mitigerende maatregelen worden genomen om effecten op de waterspitsmuis zoveel mogelijk te

voorkomen:

- de aanwezige vegetatie wordt voorafgaand aan de werkzaamheden in het werkgebied kort gemaaid en kort gehouden voor de duur van de werkzaamheden;
- er wordt in één richting naar de te behouden leefgebieden gemaaid, zodat aanwezige individuen hiernaar kunnen wegvluchten;
- het maaisel wordt meteen na het maaien afgevoerd en het opnemen van maaisel moet gebeuren met materieel met grote kieren of mazen, zodat waterspitsmuizen in het maaisel nog kunnen ontsnappen;
- hakselen/klepelen of branden zijn maatregelen die niet zijn toegestaan voor vegetaties waar de waterspitsmuis voorkomt.

Uit paragraaf 7.3.5 van de Soortenbeschermingstoets volgt dat de werkzaamheden leiden tot een tijdelijke afname van leefgebieden van de waterspitsmuis. Wanneer naar de totale effecten wordt gekeken, dan geldt voor de waterspitsmuis dat sprake is van een afname van territoria van minimaal 0 tot maximaal 14 dieren. Dit is op een totaal van territoria van 23 tot 470. Hierbij gaat het alleen om de territoria die langs de dijk liggen én aangetast worden. Langs en van de dijk liggen meer leefgebieden en meer territoria. Het effect is volgens de Soortenbeschermingstoets op de schaal van de dijkwerkzaamheden al beperkt en gezien vanuit de streek is het effect zeer klein. Uit de Soortenbeschermingstoets volgt dat effecten op de staat van instandhouding zijn uitgesloten en het niet noodzakelijk is om compenserende maatregelen te nemen. Er zijn geen effecten voorzien die leiden tot een permanent effect op de populatie.

In paragraaf 7.4.3 van de Soortenbeschermingstoets staat dat de werkzaamheden leiden tot ruimtebeslag op aanwezige foerageergebieden en verblijfplaatsen van de hermelijn die zich op of rond de dijk bevinden. Voor de hermelijn die verblijft in verblijfplaatsen, is het mogelijk dat deze tijdens de werkzaamheden gedood wordt. Bij ruimtebeslag op verblijfplaatsen en leefgebieden van deze soort blijft in de omgeving voldoende potentie voor verblijfplaatsen en leefgebieden aanwezig. Er zijn voldoende alternatieve leefgebieden in de omgeving. De aanwezigheid van machines heeft verder een versturende werking op de omgeving door een toename van geluid en optische prikkels. Voor de duur van de werkzaamheden zal de locatie van werkzaamheden en de directe omgeving daarvan gemeden worden. De werkzaamheden vinden echter niet over de volledige lengte van de dijk tegelijkertijd plaats, waardoor het voor kleine marterachtigen mogelijk blijft om te foerageren op de delen van de dijk waar niet gewerkt wordt. Bovendien is het ook mogelijk om 's nachts te foerageren op de delen waar wel gewerkt wordt. Vooral de hermelijn maakt gebruik van lijnvormige elementen in het landschap. De dijk is vanwege het optreden van voorgenoemde effecten mogelijk tijdelijk niet meer geschikt als lijnvormig element. Er blijven echter in de directe omgeving voldoende lijnvormige elementen in de vorm van sloten aanwezig.

In paragraaf 7.4.4 van de Soortenbeschermingstoets staat dat in het plangebied twee clusters zijn waar de hermelijn meer dan incidenteel voorkomt. Hier liggen ook foerageergebieden en verblijfplaatsen. De aanwezigheid van foerageergebieden en verblijfplaatsen hangt samen met de aanwezigheid van ruigere en opgaande vegetatie. Om effecten op kleine marterachtigen te voorkomen worden de volgende maatregelen genomen:

- om te voorkomen dat vogels in het werkgebied tot broeden komen, wordt de dijk kort gemaaid en kort gehouden. Bijkomend effect van de maatregel is dat de dekking voor de hermelijn verdwijnt. Hierdoor wordt het plangebied minder aantrekkelijk als foerageergebied en daarmee neemt ook de aantrekkelijkheid van de aanwezige verblijfplaatsen in de steenbekleding weg. De hermelijn trekt van de dijk weg naar leefgebieden binnendijs. Dergelijke leefgebieden zijn voldoende aanwezig. Hierdoor neemt de kans op doden en vernielen van verblijfplaatsen af. Aanwezigheid van een enkele kleine marterachtige in het werkgebied is echter niet uit te sluiten en ook niet te voorkomen;
- de werkzaamheden op de dijk vinden plaats op een manier waarbij eventueel vluchtende dieren niet worden ingesloten. Dit geldt vooral voor het maaien en verwijderen van steenbekleding. Wanneer op twee locaties tegelijkertijd dergelijke werkzaamheden worden uitgevoerd, dan wordt niet naar elkaar toe gewerkt om te voorkomen dat dieren die willen vluchten ingesloten raken.

De werkzaamheden hebben een tweeledig effect. Door het maaien neemt het aantal individuen dat

zich in het werkgebied bevindt af. Hierdoor neemt de kans op het doden van individuen af. Door individuen niet in te sluiten tijdens de werkzaamheden krijgen aanwezige individuen ook de kans om te vluchten en neemt de kans op doden af. Het is niet mogelijk om met aanvullende maatregelen de aanwezigheid volledig te voorkomen. Het gaat om kleine soorten die zich ook in de nacht voortbewegen. Het is niet mogelijk om het gebied voldoende voor de soort af te sluiten om aanwezigheid te voorkomen. Bovendien worden dieren die het leefgebied willen ontvluchten juist belemmerd door een dergelijke maatregel. Voornoemde maatregelen zijn voldoende om effecten op kleine marterachtigen zoveel mogelijk te voorkomen.

40.4. Gelet op het vorenstaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat voor het opzettelijk beschadigen of vernielen van vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van de hermelijn en waterspitsmuis geen ontheffing had mogen worden verleend. Overigens hebben Stichting Zuyderzeedijk en anderen desgevraagd niet nader kunnen onderbouwen welke andere maatregelen nog zouden moeten worden getroffen teneinde een verdere overtreding van de Wnb ten aanzien van de hermelijn en waterspitsmuis te kunnen voorkomen.

Het betoog faalt.

41. In hetgeen Stichting Zuyderzeedijk en anderen voor het overige hebben aangevoerd ziet de Afdeling ook geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders de Wnb-ontheffing niet hebben kunnen verlenen.

Beroepsgronden tegen het projectplan

42. De Afdeling begrijpt de betogen van Stichting Zuyderzeedijk en anderen over de wulp, rugstreeppad, meervleermuis en verschillende vogelsoorten aldus dat zij daarmee de uitvoerbaarheid van het projectplan betwisten. De vragen of voor de uitvoering van het project een ontheffing op grond van het soortenbeschermingsregime in de Wnb nodig is, en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel aan de orde in een procedure op grond van de Wnb. Dat doet er niet aan af dat verweerders het projectplan niet hebben kunnen goedkeuren indien en voor zover zij op voorhand in redelijkheid heeft moeten inzien dat het soortenbeschermingsregime in de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het project in de weg staat.

Wulp en rugstreeppad

43. Stichting Zuyderzeedijk en anderen betogen dat onvoldoende onderzoek is gedaan naar het voorkomen van de wulp en de rugstreeppad.

43.1. Zoals hiervoor in 38.1 is overwogen, heeft inventarisatie van het dijktraject plaatsgevonden aan de hand van een bureaustudie en vervolgens door het verrichten van veldonderzoek. Dit veldonderzoek heeft zich onder meer gericht op de rugstreeppad. Voor vogels ging met name aandacht uit naar de visdief en vogels met jaarrond beschermde nestplaatsen. Voor broedende vogels is een extra analyse verricht, welke is neergelegd in de memo "Analyse broedende vogels langs dijktraject" van 2 februari 2017 (hierna: de memo broedvogels), waarin de in het onderzoeksgebied aangetroffen broedvogels, de grutto en de tureluur, zijn besproken. Dit deskundigenverslag is als bijlage 8.26 bij het projectplan gevoegd. In deze memo wordt de wulp niet genoemd.

43.2. De Afdeling overweegt dat Stichting Zuyderzeedijk en anderen ten aanzien van de wulp en de rugstreeppad geen gegevens hebben overgelegd waaruit blijkt dat de veldonderzoeken en de bureaustudies niet volledig zijn. Derhalve bestaat geen aanleiding voor het oordeel verweerders zijn uitgegaan van onvolledige gegevens ten aanzien van de wulp en de rugstreeppad.

Het betoog faalt.

Vogels

44. Verder voeren Stichting Zuyderzeedijk en anderen aan dat het verstoren en wegvluchten van niet-broedende vogels ten onrechte niet wordt aangemerkt als opzettelijke storing als bedoeld in artikel 3.1, vierde lid, van de Wnb. Daarbij wijzen zij erop dat de kuifeend en de tafeleend als niet-broedende vogels in een matig, respectievelijk zeer ongunstige staat van instandhouding verkeren.

44.1. In de memo broedvogels staat dat de kuifeend in een groot deel van Noord-Holland voorkomt. De soort broedt wel langs de dijk, maar het zwaartepunt van de populatie broedende vogels ligt verder in het binnenland. De tafeleend is een broedvogel van het laagveengebied. De soort komt wel

voor langs de kust van het Markermeer, maar is niet beperkt tot deze regio. De broedgebieden van de kuifeend zijn ook verder het binnenland in gelegen. Gezien de ligging van deze broedgebieden brengen de werkzaamheden de populaties niet in gevaar.

44.2. In paragraaf 7.2.2 van de Soortenbeschermingstoets staat dat voor vogels een onderscheid dient te worden gemaakt tussen broedende en niet-broedende vogels. Vogels die niet broeden, ontvluchten het werkgebied bij aanvang van de werkzaamheden naar een rustiger plek in de directe omgeving, tenzij gewenning optreedt. Gezien hun mobiliteit is het doden of verwonden van vogels die zich niet op een nest bevinden op voorhand uitgesloten. Ook is er geen sprake van mogelijke verstoring van niet-broedende vogels, omdat het tijdelijk wegvluchten van vogels naar een rustigere plek in de directe omgeving niet kan worden aangemerkt als een opzettelijke verontrusting. Na afronding van de werkzaamheden vormt de dijk ook weer een leefgebied dat vergelijkbaar is met de huidige situatie. Er is dus geen sprake van wezenlijke effecten op niet-broedende vogels.

44.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 23 juni 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM8836), geldt bij de uitleg van artikel 10 van de Flora- en faunawet als uitgangspunt dat niet ieder plan dat tot gevolg heeft dat een beschermde diersoort zich moet aanpassen aan de veranderde omgeving een opzettelijke verontrusting is in de zin van die bepaling. Het tijdelijk (doen) wegvluchten voor werkzaamheden naar een rustiger plek kan niet worden aangemerkt als opzettelijke verontrusting in de zin van deze bepaling. De Afdeling volgt deze interpretatie eveneens ten aanzien van het in het vierde lid van artikel 3.1, vierde lid, van de Wnb neergelegde verbod van opzettelijke storing.

Stichting Zuyderzeedijk en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat het tijdelijk moeten uitwijken van niet-broedende vogels, waaronder de kuifeend en de tafeleend, naar omliggend gebied leidt tot het opzettelijk storen van deze aanwezige diersoorten. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de Wnb in zoverre op voorhand niet aan de uitvoerbaarheid van het projectplan in de weg stond.

Het betoog faalt.

45. Stichting Zuyderzeedijk en anderen hebben er verder op gewezen dat de fuut in een matig ongunstige staat van instandhouding verkeert. Volgens hen is onvoldoende onderzoek gedaan naar de effecten van de dijkversterking op de staat van instandhouding en kan dan ook niet de conclusie worden getrokken dat er geen sprake is van het opzettelijk storen van de fuut.

45.1. In het Natura 2000 Beheerplan "IJsselmeergebied 2017-2023. Markermeer & IJmeer" (hierna: het beheerplan) staat dat sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw een aantal vogelsoorten in het Markermeer & IJmeer (en ook in het IJsselmeer) sterk in aantal is afgenomen. Het gaat vooral om bodemdiereters zoals de tafeleend, brilduiker, kuifeend en topper, en viseters zoals de fuut, nonnetje, grote zaagbek, dwergmeeuw, zwarte stern en visdief. Uit het beheerplan volgt dat de toekomstige voedselsituatie van de fuut onzeker is en dat in toekomst een tekort kan ontstaan aan rust en ruimte.

45.2. In de memo broedvogels staat dat de fuut aan de waterkant broedt en dus voor de duur van de werkzaamheden effecten ondervindt. Eventuele broedplaatsen aan de waterkant verdwijnen voor de duur van de werkzaamheden. Na de werkzaamheden vormen de oevers weer een vergelijkbare broedplaats. Uit verspreidingsgegevens blijkt echter dat langs de oevers van het Markermeer, maar ook in het binnenland van Noord-Holland, honderden broedparen aanwezig zijn. De tijdelijke afname heeft geen effect op de staat van instandhouding.

45.3. In paragraaf 7.2.1 van de Soortenbeschermingstoets staat dat vogels over de volledige lengte van het dijktraject voorkomen. Het gaat hierbij om verschillende algemeen voorkomende soorten, maar ook om soorten met een jaarrond beschermde nestplaats die waarschijnlijk in de omgeving bij omgaande beplanting voorkomen, om soorten die in bebouwing broeden, om moerasvogels die gebruik maken van de nabijgelegen moerassen, om weidevogels die broeden in de graslanden en om watervogels die langs de randen van open wateren broeden.

In paragraaf 7.2.2 staat dat het mogelijk is dat als gevolg van de werkzaamheden de nestplaatsen van aanwezige vogels, inclusief broedsels en jonge individuen, verloren gaan als vogels broeden

binnen het werkgebied. Dit ruimtebeslag is tijdelijk: na afronding van de werkzaamheden zijn vergelijkbare mogelijkheden weer aanwezig, naast nieuwe mogelijkheden. Effecten op vogels met een jaar rond beschermde nestplaats zijn uitgesloten, omdat deze niet binnen het werkgebied voorkomen. Het geluid, het licht en de optische verstoring door de werkzaamheden leiden tot verstoring van broedende vogels, indien de werkzaamheden in het broedseizoen plaatsvinden. Als gevolg daarvan neemt het broedsucces van vogels af voor de duur van de werkzaamheden. Het werkgebied maakt deel uit van de functionele leefgebieden van bijvoorbeeld buizerd, gierzwaluw, kerkuil en roek, maar heeft geen specifieke, onvervangbare functie. Bij verstoring in het werkgebied blijven er voldoende alternatieve foerageergebieden binnendijks beschikbaar voor de duur van de werkzaamheden. In de beheerfase is er geen sprake van verstoring van broedende vogels. Broedvogels zullen zich vestigen op locaties waar zij niet te veel verstoring van recreatie ondervinden als gevolg van het gebruik van de recreatievoorzieningen, waardoor overtreding van de verbodsbepalingen niet aan de orde is. Op de oeverdijk ontstaan nieuwe broedmogelijkheden voor vogels.

In paragraaf 7.2.3 van de Soortenbeschermingstoets staat dat de werkzaamheden kunnen leiden tot verstoring van broedende vogels, verstoring en vernieling van nesten en broedsels en het doden van jonge vogels.

In paragraaf 7.2.4 staat dat de volgende maatregelen worden getroffen om effecten op broedende vogels te voorkomen:

- de werkzaamheden en bijbehorende activiteiten in het werkgebied beginnen voorafgaand aan het broedseizoen, hier wordt de periode 1 maart tot 1 augustus aangehouden. Door het uitvoeren van werkzaamheden wordt voorkomen dat vogels op locaties van de werkzaamheden en in de directe omgeving tot broeden komen. De werkzaamheden worden continu (onderbreking niet meer dan twee kalenderdagen) uitgevoerd, zodat vogels in een rustiger periode niet alsnog tot broeden komen;
- als het niet mogelijk is om buiten het broedseizoen te werken, wordt het werkgebied kort gemaaid voorafgaand aan het broedseizoen en kort gehouden totdat de werkzaamheden zijn afgerond of het broedseizoen is afgelopen. Dit betekent dat in ieder geval met een frequentie van 12 keer in de periode 1 maart tot 1 augustus gemaaid moet worden;
- het maaien beperkt zich tot het werkgebied, tenzij anders is aangegeven in andere maatregelen in het kader van soortbescherming.

Ook voor kale grond geldt dat dit mogelijk ook een broedplaats voor vogels (kale-grondbroeders) kan vormen. Dit geldt in het bijzonder voor het broedgebied bij De Hulk, de oeverdijk zodra het grondlichaam boven water komt en voor de depots. Het is belangrijk om hier de volgende maatregelen te nemen:

- er wordt continu gewerkt op of aan de oeverdijk en in de depots, waarmee wordt voorkomen dat er vogels tot broeden komen in het werkgebied of directe omgeving;
- wanneer is voorzien om gedurende periodes minder of geen werkzaamheden (minimaal twee kalenderdagen geen werkzaamheden) uit te voeren, moeten voorzieningen worden genomen om het broeden te voorkomen. Dit kan bijvoorbeeld door vliegers te plaatsen. Op het moment dat de werkzaamheden weer beginnen, moet de vlieger verwijderd worden. Het afwisselen van maatregelen zorgt ervoor dat de kans op gewenning minimaal blijft.
- op het moment dat vogels zich wel op de oeverdijk of in het depot vestigen, ondanks alle maatregelen, moet het nest worden afgezet zodat er niet overheen gereden wordt. In dat geval komt de functionaliteit van het nest niet in gevaar tijdens de werkzaamheden: de vogels hebben zich immers tijdens de werkzaamheden gevestigd en verstoring is dus niet aan de orde. Als de functionaliteit van het nest op enig moment door de werkzaamheden in geding dreigt te komen, worden de werkzaamheden in de nabijheid van het nest gestaakt. Verder moeten de maatregelen zoals hiervoor beschreven blijvend genomen worden.

Het effect van de maatregelen is tweeledig:

- broedende vogels vestigen zich niet in het werkgebied of de directe omgeving, tenzij gewenning optreedt. Indien gewenning optreedt en vogels gaan broeden in de omgeving, is er geen sprake van verstoring of aantasting van nesten;

- als broedvogels zich wel vestigen in het werkgebied of de directe omgeving, ondanks alle maatregelen, dan is gewinning opgetreden ten aanzien van de werkzaamheden en maatregelen. De maatregelen die bij vestiging worden genomen, voorkomen dat de nesten en broedsels verdwijnen waardoor de populatie op peil blijft en de functionaliteit van eventuele nesten behouden blijft. Depots kunnen ook juist voor vogels een aantrekkende werking hebben, omdat de werkzaamheden ook predatoren op afstand houden. In beide gevallen is er geen sprake van overtreding van de verbodsbepalingen van de Wnb.

45.4. De Afdeling volgt Stichting Zuyderzeedijk en anderen niet in hun betoog dat onvoldoende onderzoek is gedaan naar de gevolgen van de dijkversterking voor de fuut. Gelet op hetgeen in de Soortenbeschermingstoets staat over broedende vogels hebben verweerders zich naar het oordeel van de Afdeling op het standpunt kunnen stellen dat de dijkversterking door het nemen van de in paragraaf 7.2.4 van de Soortenbeschermingstoets genoemde maatregelen niet leidt tot het opzettelijk verstoren van de fuut. Gelet op het voorgaande oordeelt de Afdeling dat verweerders zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de Wnb in zoverre niet op voorhand aan de uitvoerbaarheid van het projectplan in de weg stond.

Het betoog faalt.

46. Stichting Zuyderzeedijk en anderen betogen verder dat als er ondanks de voorgestelde maatregelen toch visdiefjes in het werkgebied gaan broeden, een verstoring van deze soort zal optreden. Zij wijzen er daarbij op dat uit het Profielendocument "Visdief (A193)", welk document bij de achtergronddocumenten hoort van het besluit tot aanwijzing van het Natura 2000-gebied "Markermeer & IJmeer", volgt dat de verstoringsafstand van het visdiefje groter is dan 300 m, zodat de in voorschrift 11 behorend bij de Wnb-vergunning opgenomen afstand van 100 m onvoldoende is.

46.1. De Afdeling stelt vast dat aan de Wnb-vergunning onder meer een voorschrift 11 is verbonden, dat inhoudt:

"Gedurende het broedseizoen van de visdief (15 april tot 1 augustus) dient er op de werklocaties waar de visdief zich mogelijk zou kunnen vestigen, continu gewerkt of anderszins verstoord te worden, zodat voorkomen wordt dat visdiefjes zich daar gaan vestigen. Verstoring kan onder andere bestaan uit het heen en weer rijden en het plaatsen van roofvogelvliegers. Rustige perioden duren maximaal twee dagen. Indien visdiefjes toch tot broeden komen op deze werklocaties, dan dient dit gemeld te worden bij de RUD NHN en mogen er in een cirkel van 100 meter rondom deze locaties geen werkzaamheden verricht worden tot het einde van het broedseizoen. In overleg met een deskundige en ervaren vogelecoloog kan van deze afstand van 100 meter worden afgeweken."

46.2. In de memo broedvogels staat dat visdiefjes broeden in kolonies bij de Hulk, bij Schardam in het grasland en op de Hoeckelingsdam. De werkzaamheden verstoren het grootste deel van de populatie langs de dijk. De visdief is een soort waarvoor het Natura 2000-gebied "Markermeer & IJmeer" is aangewezen en vanuit dat oogpunt worden er maatregelen genomen om broedplaatsen voor de duur van de werkzaamheden te garanderen. Effecten op de lokale populatie zijn daarmee voorkomen en de staat van instandhouding komt niet in gevaar, aldus de memo.

Uit het rapport "Versterking Markermeerdijken. Passende beoordeling Wet natuurbescherming" van juli 2018 (hierna: de passende beoordeling), welk rapport als bijlage 8.1 bij het projectplan is gevoegd, volgt dat de visdief een pionierssoort is, die broedt op kale grond.

46.3. Voor zover Stichting Zuyderzeedijk en anderen erop hebben gewezen dat uit het Profielendocument "Visdief (A193)" volgt dat de verstoringsafstand van het visdiefje meer dan 300 m is, overweegt de Afdeling als volgt. Uit de "Leeswijzer Natura 2000 profielen" van het ministerie van Economische Zaken van september 2014 volgt dat een Profielendocument een beschrijving bevat van de kenmerken van de ingevolge de Habitatrictlijn te beschermen habitattypen. Een Profielendocument is een achtergronddocument waarin een wetenschappelijke toelichting is gegeven op de verschillende ecologische kenmerken en vereisten van de habitattypen, habitatrictlijnsoorten en vogelsoorten waarvoor Natura 2000-gebieden zijn aangewezen en instandhoudingsdoelstellingen zijn geformuleerd. Hierbij moet worden bedacht dat de profielen de habitattypen en soorten op landelijk niveau beschrijven en op zichzelf dus nog niets zeggen over de situatie van habitattypen, habitatrictlijnsoorten of vogelsoorten in afzonderlijke Natura 2000-gebieden en de instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau, aldus de Leeswijzer. In het Profielendocument

"Visdief (A193)" wordt over de visdief opgemerkt dat de visdiefjes op de broed-, slaap- en rustplaatsen zeer gevoelig voor verstoring zijn en dat een verstoringssafstand van meer dan 300 m dient te worden aangehouden. Verweerders hebben toegelicht dat de verstoringssafstand van 300 m, zoals opgenomen in het Profielendocument "Visdief (A193)", van belang is in het kader van het behalen van de instandhoudingsdoelstelling van de visdief in het Natura 2000-gebied "Markermeer & IJmeer". Het niet voldoen aan deze verstoringssafstand wil volgens verweerders echter niet zeggen dat daardoor zonder meer sprake is van het opzettelijk storen van de visdief, als bedoeld in artikel 3.1, vierde lid, van de Wnb. Verweerders hebben aangegeven dat op het moment dat visdiefjes zich ondanks alle maatregelen wel op de oeverdijk of in het depot vestigen, op grond van de Wnb-vergunning het betreffende nest moet worden afgezet en er binnen een cirkel van 100 m rondom tot het einde van het broedseizoen geen werkzaamheden mogen worden verricht.

Naar het oordeel van de Afdeling hebben verweerders voor de visdief in redelijkheid kunnen uitgaan van een verstoringssafstand van 100 m. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat verweerders erop hebben gewezen dat bestaande kolonies visdiefjes zich op afstanden van respectievelijk 100 m en 200 m van uitkijkpunten en fietspaden bevinden. Ook het grootste deel van de Hoeckelingsdam waar een kolonie zat, ligt binnen 300 m van het fietspad. Verweerders hebben er verder op gewezen dat indien visdiefjes zich vestigen op het werk, zij dat dan doen onder reeds verstoorde omstandigheden waarin machines af en aan rijden. Dit betekent dat er een zekere tolerantie moet zijn ten aanzien van die verstoring, omdat gebieden waar werkzaamheden plaatsvinden anders gemeden zouden worden, aldus verweerders.

Gelet op het voorgaande en op hetgeen in de Soortenbeschermings-toets is aangegeven over broedende vogels, hebben verweerders zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de dijkversterking door het nemen van de in paragraaf 7.2.4 van de Soortenbeschermingstoets genoemde maatregelen en door het aan de Wnb-vergunning verbonden voorschrift 11, waarin een verstoringssafstand van 100 m is opgenomen, niet leidt tot opzettelijke storing van de visdief.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders zich in zoverre niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de Wnb op voorhand niet aan de uitvoerbaarheid van het projectplan in de weg stond.

Het betoog faalt.

Meervleermuis

47. Verder voeren Stichting Zuyderzeedijk en anderen aan dat het onderzoek naar de meervleermuis in de Soortenbeschermingstoets afwijkt van het beheerplan, waarin is beschreven dat de soort voorkomt boven ondiep water, open water en de oeverzone. Volgens hen maken de oevers onderdeel uit van het foerageergebied, maar is dit in de Soortenbeschermingstoets niet onderkend.

47.1. Uit het beheerplan volgt dat de meervleermuis voorkomt in de ruimtelijke eenheden open water, ondiep water en oeverzones. In het beheerplan staat verder dat de meervleermuis het Markermeer & IJmeer gebruikt om te foerageren op insecten.

47.2. In paragraaf 7.5.1 van de Soortenbeschermingstoets staat dat de meervleermuis foerageert boven grote open wateren en langs oevers van plassen, meren, kanalen, rivieren en vaarten. De meervleermuis foerageert op en langs het Markermeer. Naar het oordeel van de Afdeling volgt hieruit dat de meervleermuis ook langs de oevers van het Markermeer foerageert. Derhalve mist het betoog van Stichting Zuyderzeedijk en anderen dat er in de Soortenbeschermingstoets ten onrechte niet van is uitgegaan dat de meervleermuis ook langs oevers foerageert, feitelijke grondslag.

48. Stichting Zuyderzeedijk en anderen voeren verder aan dat op basis van de Soortenbeschermingstoets niet kan worden geconcludeerd dat er geen negatieve effecten zijn voor de meervleermuis. Bovendien heeft de dijk een functie als migratieroute, hetgeen volgens hen niet is onderkend in de Soortenbeschermingstoets. Ook zijn de effecten op de seizoensmigratie niet onderzocht voor de meervleermuis.

48.1. In paragraaf 7.5.1 van de Soortenbeschermingstoets staat dat de meervleermuis, evenals andere soorten vleermuizen, is waargenomen op verschillende locaties. Aangenomen wordt dat de soort over de gehele lengte van het dijktraject kan worden waargenomen. Specifiek voor deze soort is

dat grotere afstanden tussen de kolonies in het binnenland naar de jachtgebieden (Markermeer) worden afgelegd langs waterwegen. Dit zijn de 'dagelijkse' vliegbewegingen. Deze functie is nabij het plangebied waargenomen langs het Oorgat bij Edam en het Goudriaankanaal bij Durgerdam (respectievelijk module 8 en module 15/16). Beide watergangen zijn belangrijke vliegroutes tussen de verblijfplaatsen en foerageergebieden. Daarnaast is er nog een mogelijke vliegroute van vleermuizen bij het gemaal van Schardam (module 4). Er is sprake van een migratieroute tussen de zomer- en winterverblijfplaatsen langs de oever van het Markermeer. De seizoensmigratie vindt plaats tussen 15 maart en 1 april en tussen 1 augustus en 1 oktober.

In paragraaf 7.5.2 staat dat, hoewel de werkzaamheden wel leiden tot ruimtebeslag op het Markermeer, dit niet zozeer betekent dat sprake is van ruimtebeslag op het foerageergebied van de meervleermuis, maar van een verschuiving van foerageergebieden. Het gaat hierbij om een geringe verschuiving die niet leidt tot effecten voor de meervleermuis. Verblijfplaatsen bevinden zich niet in het projectgebied. Het midden van foerageergebieden door zwermende vleermuizen vindt voornamelijk plaats bij zeer hoge geluidsniveaus en is vooral afhankelijk van de specifieke bron. Mogelijk wordt alleen de locatie waar 's nachts wordt doorgewerkt gemeden, maar de rest van de wateren langs het dijktraject blijft geschikt voor foeragerende vleermuizen. Effecten zijn uitgesloten. Met betrekking tot vliegroutes zijn voor de meervleermuis twee functies te onderscheiden waarop mogelijk effecten optreden als gevolg van verlichting:

- de vliegroutes voor foeragerende individuen over het Oorgat bij Edam, over het Goudriaankanaal bij Durgerdam en de Beemster Uitwatering bij Schardam. Dit zijn belangrijke vliegroutes tussen verblijfplaats en foerageergebied. In de huidige situatie zijn de locaties waar de meervleermuizen van het open water bij de dijk aankomen, alvorens het Markermeer op te vliegen, niet verlicht. Verlichting tijdens de werkzaamheden ter hoogte van deze specifieke locaties op het moment dat de vleermuis actief is, kan deze vliegroute zodanig verstoren dat er sprake is van aantasting van een vaste rust- en verblijfplaats en daarmee aantasting van het functionele leefgebied. Verlichting leidt dus tot verstoring en kan op die manier bijdragen aan versnippering;

- de migratieroute van individuen tijdens de migratie van zomer- naar winterverblijfplaatsen en vice versa langs de oever van het Markermeer. Het is mogelijk dat migrerende meervleermuizen hinder ondervinden door de werkzaamheden als gevolg van verlichting. De seizoensmigratie vindt plaats tussen 15 maart en 1 april en tussen 1 augustus en 1 oktober. Hierbij worden echter verlichte locaties als Hoorn, Edam-Volendam en Amsterdam gepasseerd en deze worden niet gemeden. De werkzaamheden zijn beperkt en vinden op enkele locaties tegelijk plaats: niet de hele dijk wordt verlicht tijdens de werkzaamheden. De werkzaamheden die leiden tot de meeste verlichting is het opbrengen van zand voor de oeverdijk. Dit vindt plaats nabij Hoorn, waar het al licht is. De uitstraling van verlichting rond de steden is blijkbaar niet genoeg om te leiden tot onderbreking van de routes. Ook werden niet vaker alternatieve routes gekozen. Dit geeft aan dat gevolgde vliegroutes vastliggen en niet snel worden verlaten als er verlichting wordt aangebracht. Kortom: hoewel verlichte locaties door migrerende meervleermuizen niet worden gemeden, treden mogelijk voor de duur van de werkzaamheden wel effecten op, indien de verlichting van die werkzaamheden als verstorend wordt ervaren. Ten slotte staat in de Soortenbeschermingstoets dat recreatie overdag plaatsvindt, zodat effecten op meervleermuizen als gevolg van recreatie zijn uitgesloten.

In paragraaf 7.5.4 van de Soortenbeschermingstoets staat dat de werkzaamheden kunnen leiden tot verstoring van de vaste vliegroutes van de meervleermuis. Dit is alleen relevant voor die delen waar de meervleermuizen gebruik maken van de watergangen om bij het Markermeer te komen. Dit is ter hoogte van module 4 (Beemster Uitwatering), module 8 (Oorgat) en module 15/16 (Goudriaankanaal), omdat hier de watergangen op de dijk uitkomen. De volgende maatregelen moeten verstoring door verlichting voorkomen:

- ten aanzien van de dagelijkse vliegroutes: maak geen gebruik van verlichting die uitstraalt naar het water en de oevers van de Beemster Uitwatering bij Schardam, het Oorgat bij Edam en het Goudriaankanaal bij Durgerdam tussen zonsondergang en zonsopgang in de gevoelige periode. De gevoelige periode is 1 april tot 15 augustus. Dit kan gedaan worden door:

1. geen werkzaamheden uit te voeren tussen zonsondergang en zonsopkomst;
2. bij werkzaamheden tussen zonsondergang en zonsopgang de verlichting dusdanig aan te passen

dat deze niet uitstraalt naar het water en de oevers van de Beemster Uitwatering bij Schardam, het Oorgat bij Edam en het Goudriaankanaal bij Durgerdam. Dit is te doen door verlichting op het werk te richten, lage lichtpunten te gebruiken en deze af te schermen. Als het niet mogelijk is om verlichting op voorgenoemde locaties te voorkomen, dan kunnen de werkzaamheden tussen zonsondergang en zonsopkomst niet plaatsvinden.

- ten aanzien van de seizoensmigratie: bij het opspuiten van de oeverdijk moet worden voorkomen dat de migratieroute wordt onderbroken. De migratieroute loopt langs de dijk. De schepen die de oeverdijk opspuiten liggen op enige afstand van de dijk. Het is belangrijk dat de migratieroute blijft functioneren. Dit gebeurt door te voorkomen dat meervleermuizen op de route rechtstreeks tegen een lichtbron in moeten vliegen. Dit wordt gedaan door het nemen van de volgende maatregelen:

1. voorkomen van strooilicht door het kunstmatig licht enkel daar te richten waar het ook daadwerkelijk nodig is (doelgericht) en dit zo te doen dat het licht niet parallel aan de migratieroute schijnt;
2. voorgaande kan gedaan worden door gebruik te maken van armaturen die het licht door middel van een scherpe bundel één bepaalde kant op richten. Bovendien moeten deze armaturen zorgen voor een minimale verstrooiing van licht;
3. beperk het aantal lampen en de lichtintensiteit tot het minimum;
4. in het geval het niet mogelijk is om voorgenoemde maatregelen met betrekking tot verlichting te nemen: gebruik geen verlichting bij de werkzaamheden tussen zonsondergang en zonsopgang in de gevoelige periode van de meervleermuizen. De gevoelige periode is de periode waarin meervleermuizen migreren: van 15 augustus tot 1 oktober en van 15 maart tot 1 mei.

Bovenstaande maatregelen richten zich op het tegengaan van verstoring door verlichting. Door het nemen van de maatregelen is het mogelijk voor vleermuizen om de werkzaamheden te ontwijken. Meervleermuizen mijden het werkgebied vanaf de aanvang van de werkzaamheden en vliegen via een minder verstoorde route in de directe omgeving. Gezien de mobiliteit van meervleermuizen is het doden of verwonden op voorhand uitgesloten. Ook is er geen sprake van mogelijke verstoring, omdat het tijdelijk omvliegen via een minder verstoorde plek in de directe omgeving niet kan worden aangemerkt als een opzettelijke verontrusting. Na afronding van de werkzaamheden vormt de dijk ook weer een leefgebied dat vergelijkbaar is met de huidige situatie. In het licht ook van de te treffende maatregelen is er naar het oordeel van de Afdeling dan ook geen sprake van wezenlijke effecten voor de meervleermuizen.

48.2. Voor zover Stichting Zuyderzeedijk en anderen hebben aangevoerd dat in de Soortenbeschermingstoets niet is onderkend dat de dijk een functie als migratieroute heeft en dat in deze toets de effecten op de seizoensmigratie van de meervleermuis niet zijn onderzocht, overweegt de Afdeling dat in paragraaf 7.5.1 wel degelijk is onderkend dat de dijk een functie als migratieroute heeft, zodat dit betoog feitelijke grondslag mist. Verder volgt uit paragraaf 7.5.2 dat de effecten op de seizoensmigratie zijn onderzocht. Gelet hierop mist ook dit betoog van Stichting Zuyderzeedijk en anderen feitelijke grondslag.

Stichting Zuyderzeedijk en anderen hebben de conclusies uit de Soortenbeschermingstoets verder niet inhoudelijk bestreden. Onder verwijzing naar de Soortenbeschermingstoets hebben verweerders zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de dijkversterking in het licht ook van de in paragraaf 7.5.4 van de Soortenbeschermingstoets genoemde maatregelen niet leidt tot opzettelijke verstoring van meervleermuis. Gelet hierop ziet de Afdeling ook geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders zich in zoverre niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de Wnb op voorhand niet aan de uitvoerbaarheid van het projectplan in de weg stond.

Het betoog faalt.

Natuurnetwerk Nederland en het weidevogelleefgebied

49. Stichting Zuyderzeedijk en anderen betogen dat in het kader van de aantasting van het Natuurnetwerk Nederland (hierna: NNN) en het weidevogelleefgebied bij het verlenen van de omgevingsvergunning voor afwijking van de desbetreffende bestemmingsplannen ten onrechte niet is getoetst aan de Provinciale Ruimtelijke Verordening Noord-Holland (hierna: PRV).

49.1. De Afdeling overweegt dat bij de omgevingsvergunning van 31 oktober 2018 het rapport "Versterking Markermeerdijken. Ruimtelijke onderbouwing" van september 2018 (hierna: de ruimtelijke onderbouwing) en het rapport "Versterking Markermeerdijken, Toetsing Natuurnetwerk Nederland en Weidevogelleefgebieden" van juli 2018 (hierna: het rapport Toetsing NNN) zijn gevoegd. Deze rapporten maken deel uit van de omgevingsvergunning. De Afdeling stelt vast dat in paragraaf 6.3.2 van de ruimtelijke onderbouwing en in het onderliggende rapport Toetsing NNN is ingegaan op de invloed van de dijkversterking op het NNN en de weidevogelleefgebieden en dat daarbij is getoetst aan de relevante artikelen uit de PRV. Gelet hierop mist het betoog van de Stichting Zuyderzeedijk en anderen feitelijke grondslag.

50. Verder voeren de Stichting Zuyderzeedijk en anderen aan dat de hydrologische effecten op het NNN-gebied tijdens de aanlegfase niet zijn beoordeeld.

50.1. In paragraaf 6.3.2 van de ruimtelijke onderbouwing en in het onderliggende rapport Toetsing NNN is ingegaan op de invloed van de dijkversterking op het NNN. Niet in geschil is dat in of nabij het gebied waar de dijkversterking gaat plaatsvinden verschillende gebieden zijn gelegen die als NNN zijn aangewezen. In de ruimtelijke onderbouwing staat dat ervoor is gekozen om geen onderscheid te maken tussen aanleg- en gebruiksfase. Voor het NNN zijn alle effecten meegenomen die voortduren, ook nadat de werkzaamheden zijn afgerond, ongeacht of deze effecten optreden in de aanleg- of gebruiksfase. In het rapport Toetsing NNN is in tabel 2 beoordeeld welke effecten optreden tijdens de aanlegfase van de versterking. Op basis van 'expert judgement' is geconcludeerd dat er geen hydrologische effecten tijdens de aanlegfase optreden.

In de als bijlage 10 bij het verweerschrift gevoegde memo van Arcadis "Verweerschrift Versterking Markermeerdijken aspect natuur" van 30 januari 2019 (hierna: de memo Natuur) staat verder dat alleen is gekeken naar hydrologische veranderingen in de beheerfase, omdat in de beheerfase hydrologische veranderingen aan de orde zijn. Van merkbare hydrologische effecten binnen natuurgebieden is tijdens de aanleg geen sprake. In hetgeen Stichting Zuyderzeedijk en anderen hiertegen hebben aangevoerd wordt geen aanleiding gevonden om hieraan te twijfelen.

Het betoog faalt.

51. Verder voeren de Stichting Zuyderzeedijk en anderen aan dat compensatie van het verdwijnende areaal ten onrechte in bestaand NNN-gebied plaatsvindt en dat de compensatie daarnaast in een ander natuurdoeltype plaatsvindt.

51.1. In de ruimtelijke onderbouwing staat dat de dijkversterking hoofdzakelijk plaatsvindt door een aanpassing van de huidige dijk en dat dit betekent dat, daar waar NNN langs de dijken is gelegen, snippers en randen van de aanliggende NNN-gebieden opgaan in de versterkte dijk. In totaal leidt dit tot een areaal verlies van 15,9 hectare. Uit het rapport Toetsing NNN volgt dat bij dit areaal ook het tijdelijk ruimtebeslag is meegenomen, waarvan op termijn wellicht 4,7 hectare weer herstelt. Verder is er plaatselijk sprake van een verstoring door een verandering van de situering van fietspaden. In de ruimtelijke onderbouwing staat verder dat ter compensatie van deze snippers en randen is gekozen voor bundeling van de compensatie tot één groot natuurgebied van 42,2 tot 77,5 hectare als onderdeel van de oeverdijk bij Hoorn. Het voordeel van deze bundeling van compensatie is dat hiermee per saldo meer natuurwaarde wordt gerealiseerd. Tevens is realisatie van natuurgebieden in een omvang als voorzien in het project, binnendijks niet mogelijk vanwege het ruimtegebruik aldaar en een daarmee te ontstaan conflict met bestaande functies (waaronder weidevogelleefgebieden).

Uit het deskundigenverslag volgt dat de nieuwe vooroever bij de oeverdijk waar de compensatie wordt gerealiseerd binnen het gebied NNN grote wateren ligt.

51.2. Onder meer ten behoeve van de artikelen 19 en 25 van de PRV is bij besluit van 2 december 2014 de "Uitvoeringsregeling natuurcompensatie Noord-Holland" vastgesteld door het college van gedeputeerde staten (hierna: de Uitvoeringsregeling 2014).

De Afdeling overweegt dat uit artikel 2.10.1, eerste lid, van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: Barro) volgt dat het beschermingsregime van het NNN in het Barro en in artikel 19 van de PRV met de daarbij behorende Uitvoeringsregeling niet van toepassing is op het gebied NNN grote wateren. De uit artikel 2, onder a, van de Uitvoeringsregeling 2014 voortvloeiende beperking dat, kort gezegd, een compensatie niet in al bestaand NNN-gebied kan plaatsvinden, is hier dus evenmin

van toepassing. Dit betekent dat deze bepaling niet in de weg staat aan een compensatie van verloren gegaan NNN-areaal door de aanleg van de vooroever bij de oeverdijk in het gebied NNN grote wateren.

Het betoog faalt.

51.3. In het deskundigenverslag staat verder dat 0,4 hectare van het specifieke natuurstype Veenmosrietland en moerasheide niet wordt teruggebracht, maar wordt gecompenseerd met een ander natuurstype. Voor zover Stichting Zuyderzeedijk en anderen hebben betoogd dat dit in strijd is met artikel 2, onder d, van de Uitvoeringsregeling 2014, overweegt de Afdeling dat in de Nota van toelichting bij de wijziging van het Barro (Nota van toelichting, blz. 28, Staatsblad 2012, 388) staat dat een eventuele compensatieopgave niet in hetzelfde natuurstype hoeft te worden uitgevoerd. Gelet hierop bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het compenseren van het natuurstype Veenmosrietland en moerasheide met een ander natuurstype in strijd zou zijn met artikel 2 van de Uitvoeringsregeling 2014.

Het betoog faalt eveneens.

52. Ook wijzen Stichting Zuyderzeedijk en anderen erop dat als compensatie voor de aantasting van het NNN natuur zal worden ontwikkeld op de aan te leggen oeverdijk. De aanleg van de oeverdijk leidt echter tot aantasting van de aanwezige natuurwaarden in het Natura 2000-gebied "Markermeer & IJmeer", zodat dit niet als compensatie als bedoeld in artikel 19, vierde lid, van de PRV kan worden aangemerkt. Daarnaast is volgens hen niet gebleken van budget om de oeverdijk goed te kunnen onderhouden.

52.1. In paragraaf 6.1.2 van het projectplan staat dat in module 3 met name de natuurontwikkeling is voorzien. Het beheer en onderhoud zullen voor deze module met name gericht zijn op het in stand houden van de aldaar aangebrachte natuurbeheertypen. Dit komt erop neer dat de gehele oeverdijk (zowel de waterveiligheid als de natuurlijke inrichting ervan) zullen worden beheerd door HHNK. Voor het natuurbeheer kunnen in een later stadium nog afspraken worden gemaakt met andere beheerorganisaties.

52.2. Naar het oordeel van de Afdeling staat noch de PRV, noch de Uitvoeringsregeling 2014 eraan in de weg dat de aanleg van de oeverdijk met daarop natuurgebied kan worden gezien als compensatie voor de aantasting van het NNN, als bedoeld in artikel 19, derde lid, van de PRV. Verweerders hebben verder toegelicht dat de dijkversterking leidt tot gewijzigde beheerkosten. Enerzijds komt er extra areaal (oeverdijk) bij, anderzijds is de dijk bij oplevering weer in optimale conditie en worden het beheer en onderhoud van de bestaande recreatieve voorzieningen en het fietspad overgenomen door het recreatieschap. Op basis van het voorontwerp nemen de beheer- en onderhoudskosten van de Markermeerdijken per jaar toe met minimaal € 250.000,- en maximaal € 500.000,-. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door een vergroting van areaal met in het bijzonder grasoppervlak door de aanleg van de oeverdijk en een verbreding van de waterkering. Op basis van het definitief ontwerp worden de kosten nauwkeurig in beeld gebracht en verwerkt in de betrokken begroting en meerjarenplanning. HHNK heeft ook budget beschikbaar om deze kosten te dekken, aldus verweerders. In hetgeen Stichting Zuyderzeedijk en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding om hieraan te twijfelen.

Het betoog faalt.

53. Verder voeren Stichting Zuyderzeedijk en anderen aan dat compensatie van het verlies aan weidevogelleefgebied enkel nog plaatsvindt door geld beschikbaar te stellen aan de Vereniging Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer Water, Land & Dijken (hierna: Vereniging WLD), voor kwaliteitsverbetering van bestaand gebied.

53.1. In paragraaf 6.3.2 van de ruimtelijke onderbouwing staat dat effecten op weidevogelleefgebieden het gevolg zijn van ruimtebeslag en verstoring. Ruimtebeslag op weidevogelleefgebieden vindt plaats over een oppervlakte van 61,7 hectare op smalle stroken langs het grootste deel van het dijktraject (daarbij komt ook nog 3,5 hectare ruimtebeslag op de Vochtige weidevogelgraslanden). Een toename van verstoring is het gevolg van een verandering van de ligging van de fietsverbinding. Voor weidevogelleefgebieden heeft een toetsing plaatsgevonden aan artikel 25, derde en vierde lid, van de PRV. Er is geen aanvaardbaar alternatief dat leidt tot wezenlijk minder

effecten: de ligging van de weidevogelleefgebieden langs vrijwel de volledige lengte van de dijk maakt dat iedere aanpassing van de dijk leidt tot ruimtebeslag. Over het grootste deel van het traject is gekozen voor een buitenwaartse versterking (inclusief oeverdijk), omdat hiermee de overlast voor omwonenden wordt beperkt en ook omdat hiermee waardevolle gebieden zoveel mogelijk worden gespaard. Het is echter niet te voorkomen dat beperkt ruimtebeslag binnendijs of op voorlanden buitendijs aan de orde zal zijn. De weidevogelleefgebieden zijn wijd verspreid aan de binnen- en buitenzijde van de dijk: gezien de ligging van de weidevogelleefgebieden leidt een aanpassing van de dijk vrijwel altijd tot ruimtebeslag. Bovendien dient de dijkversterking een groot openbaar belang. Het verlies door ruimtebeslag betekent echter wel dat dit gecompenseerd moet worden. De compensatie moet voldoen aan de voorwaarden als opgenomen in artikel 25, vierde lid, van de PRV en die uit de Uitvoeringsregeling 2014. De verloren weidevogelleefgebieden worden niet gecompenseerd door het realiseren van dergelijke gebieden op de oeverdijk, omdat de oeverdijk daartoe niet geschikt is. In samenwerking met de Vereniging WLD is een compensatieplan opgesteld om de kwaliteit van bestaande weidevogelleefgebieden te verhogen, teneinde daarmee een mogelijke daling van de weidevogelstand als gevolg van de dijkversterking ongedaan te maken. In het plan zijn verschillende maatregelen opgenomen om de kwaliteit van bestaande weidevogelleefgebieden te verhogen. Hierbij kan gedacht worden aan het verhogen van waterpeilen, het inzaaien van bloemrijke grasmengsels en het tegengaan van predatie.

53.2. In paragraaf 8.3.2.1 van het rapport Toetsing NNN staat dat compensatie wordt gezocht in inrichtings- en beheersmaatregelen op basis van een financiële balans. Compensatie vindt plaats door het nemen van kwaliteitsverbeterende maatregelen in weidevogelleefgebieden. Het gaat hierbij om fysieke maatregelen die al mogelijk zijn in de bestemmingsplannen. De maatregelen ter compensatie zijn opgedeeld in vijf categorieën:

1. verbeteren kruidenrijkdom. Weidevogels hebben baat bij een open kruidenrijke vegetatie met veel afwisseling tussen soorten bloemen en grassen. Dit zorgt voor een toename in aanwezige insecten en daarmee de voedselbeschikbaarheid. Dit is belangrijk voor het opgroeien van weidevogelkuikens. De bijbehorende maatregel is het inzaaien met kruidenrijk mengsel.
2. verbeteren van de waterhuishouding. Weidevogels hebben een voorkeur voor natte en drassige omstandigheden. Dit zorgt ervoor dat ze wormen en emelten in de bodem makkelijker kunnen vinden. Daarnaast hebben kruidenrijke graslanden en vochtige bodems een directe relatie; ze versterken elkaar. De bijbehorende maatregel bestaat uit verhoging van het waterpeil tijdens het broedseizoen en aanleg van plasdras.
3. bewerkstelligen van meer openheid. In de open veenweidegebieden is de 'verdichting' van het landschap verstoring voor weidevogels. In bosjes en rietkragen kunnen predatoren zich ophouden wat ongewenst is binnen weidevogelleefgebieden. De maatregel bestaat uit het kappen van bosjes en het maaien van rietkragen.
4. voeren van verantwoord predatiebeheer. Ondanks vele inspanningen en een zeer geschikt broedgebied kunnen externe invloeden het weidevogelbeheer negatief beïnvloeden. Een geschikte maatregel voor het beperken van vossenpredatie is de aanleg van vossenrasters.
5. weidevogelboerderijen. Een economisch gezond boerenbedrijf combineren met de zorg voor weidevogels en het landschap is in de tijd van schaalvergroting in de agrarische sector niet eenvoudig. Regelingen voor weidevogelbeheer bieden niet de garantie die agrariërs zouden willen om een duurzame bedrijfsvoering te kunnen opbouwen. Het afsluiten van een langdurige beheerovereenkomst is hierin een uitkomst.

In paragraaf 8.3.2.2 van het rapport Toetsing NNN staat dat in eerste instantie is gezocht naar terreinen om weidevogelleefgebieden te verbeteren of te realiseren. Er waren percelen bij Scharwoude, in de Nes en bij Schardam in beeld. Deze percelen bleken daarvoor echter allemaal niet beschikbaar, omdat die percelen al verpacht waren of omdat het niet mogelijk was om de eigendom ervan te verwerven. Omdat het grootste deel van de percelen langs de dijk al zijn aangewezen als weidevogelleefgebied, is besloten om een kwaliteitsverbetering te realiseren. Daartoe is aan de Vereniging WLD gevraagd om op basis van een financiële bijdrage een compensatie te realiseren. Vereniging WLD is een collectief van boeren, vrijwilligers en burgers die samen het landschap behouden en beheren en dat collectief is vanuit dat oogpunt de aangewezen partij om in het kader

van de uitvoering van weidevogelbeheer kwaliteitsverbetering te bewerkstelligen.

53.3. De Afdeling begrijpt het betoog van Stichting Zuyderzeedijk en anderen aldus, dat zij menen dat compensatie van het verlies aan weidevogelleefgebied niet enkel mag plaatsvinden door middel van financiële compensatie. Nu uit artikel 1, derde lid, van de Uitvoeringsregeling 2014 volgt dat, indien fysieke maatregelen niet mogelijk zijn, een financiële bijdrage ter beschikking kan worden gesteld ter uitvoering van compensatiemaatregelen, kan dit betoog niet worden gevolgd. Verder wijst de Afdeling erop dat, anders dan Stichting Zuyderzeedijk en anderen veronderstellen, wel degelijk fysieke maatregelen worden getroffen ter compensatie van het verlies aan weidevogelleefgebied, gefinancierd met die financiële bijdrage. Zo volgt uit het rapport Toetsing NNN dat de kwaliteit van bestaande weidevogelleefgebieden zal worden verhoogd door onder meer het inzaaien van bloemrijk grasmengels, het verhogen van waterpeilen en het tegengaan van predatie.

Het betoog faalt.

54. Verder betogen Stichting Zuyderzeedijk en anderen dat het buitendijks geplande fietspad bij de Oosterkoog zeer ongewenst is, nu de Oosterkoog een belangrijk gebied is voor vogels.

54.1. In de toelichting, behorende bij artikel 25 van de PRV staat dat weidevogels van een rustig en open landschap houden. Hoge elementen of infrastructuur, zoals wegen, fietspaden, wandelpaden, bebouwing, bosschages of bomenrijen zorgen voor verstoring voor weidevogels. In de directe omgeving van dergelijke elementen zullen weinig tot geen weidevogels gaan broeden. Met de term 'netto verstoring' uit artikel 25, derde lid, onder d, van de PRV, wordt de extra verstoring bedoeld die een ingreep heeft op een weidevogelleefgebied, bovenop de al bestaande verstoring in het gebied door gebouwen, wegen en dergelijke. Als een ingreep geen netto verstorend effect heeft op het weidevogelleefgebied, dan kan die ingreep doorgaan.

54.2. Uit het projectplan volgt dat in het zuidelijke deel van module 5 en in het noordelijke deel van module 6 in het Oosterkoog als meekoppelkansen een fietsverbinding wordt gerealiseerd aan de buitenzijde van de dijk op het voorland en in het weidevogelleefgebied.

Naar het oordeel van de Afdeling hebben verweerders voldoende aannemelijk gemaakt dat de aanleg van het fietspad buitendijks in het Oosterkoog geen netto verstoring van het weidevogelleefgebied geeft. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat verweerders er ter zitting op hebben gewezen dat het fietspad direct aan de buitenzijde van de dijk komt te liggen binnen de onderhoudsstrook van de dijk en dat bovenop de dijk al een bestaand wandelpad ligt, waardoor reeds sprake is van verstoring. De Afdeling acht het dan ook aannemelijk dat gronden ter plaatse van het geplande fietspad, hoewel deel uitmakend van een weidevogelleefgebied, feitelijk gezien niet van relevante betekenis zijn voor weidevogels. In het niet nader onderbouwde betoog van Stichting Zuyderzeedijk en anderen dat dit anders is, wordt geen aanleiding gevonden voor een ander oordeel.

Het betoog faalt.

Cultuurhistorische waarden

Inleiding

55. De Markermeerdijken zijn in hun geheel aangewezen als provinciaal monument. Het noordelijk deel van de desbetreffende dijken maakt onderdeel uit van de aanwijzing van de Omringdijk van West-Friesland. Het overige deel is opgenomen in de aanwijzing van de Noorder IJ- en Zeedijken. De Omringdijk is bij besluit van 8 maart 1983 aangewezen als provinciaal monument. Het oostelijke deel van deze dijk ligt langs het IJsselmeer. Het dijkdeel vanaf Hoorn tot aan de Klamdijk ten zuiden daarvan is bij het projectplan betrokken. Bij besluit van 12 juni 2001 zijn de Noorder IJ- en Zeedijken op de provinciale monumentenlijst geplaatst. Het gedeelte van de Markermeerdijken tussen de Schardam/Korssloot (halverwege module 4) en de Uitdammerdijk (module 15) maakt onderdeel uit van deze aanwijzing.

55.1. In de redengevende omschrijving van de Westfriese Omringdijk staat dat de dijk cultuurhistorisch van betekenis is, 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. 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. Ten slotte 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 minimumbreedte, taludhelling enzovoort. 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.

Ten slotte heeft de dijk nog historisch-ruimtelijke betekenis als scheiding tussen oud land en de zee en tussen oud en nieuw land, waardoor het 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.

55.2. In de redengevende omschrijving van de Noorder IJ- en Zeedijken staat dat de Noorder IJ- en Zeedijken cultuurhistorisch van betekenis zijn, 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 enzovoort. 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.

In de redengevende omschrijving is verder specifiek ingegaan op de buitendijkse landen en de braken. Gesteld is dat de buitendijkse landen en de braken cultuurhistorisch van betekenis zijn, omdat zij het huidige tracé van deze dijken bepaald hebben. Zo zijn de braken 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. Het buitendijkse land is afgekalfd en weer aangegroeid. Gesteld is verder dat de monumentale bescherming van het buitendijkse land een nadere bescherming van de Noorder IJ- en Zeedijken zelf ten goede zal 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. In het voorwoord van de redengevende omschrijving is aangegeven dat de provinciale monumentenverordening alleen betrekking heeft op het dijklichaam: de kruin van de dijk inclusief de bestrating, de beide taluds en het tracé. Verder is in het voorwoord gesteld dat met het bestuur van HHNK is afgesproken dat te allen tijde het waterstaatsbelang voorgaat.

56. Op grond van artikel 2.2, eerste lid, onder b, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) in samenhang gezien met artikel 7, derde lid, van de Erfgoedverordening Noord-Holland 2017 is bij besluit van 31 oktober 2018 onder meer omgevingsvergunning verleend voor het wijzigen van de provinciaal beschermde monumenten. Bij de omgevingsvergunning is het rapport "Rapportage cultuurhistorie versterking Markermeerdijken" van augustus 2018 (hierna: de Rapportage cultuurhistorie) gevoegd, welk rapport eveneens als bijlage 5.8 bij het projectplan is gevoegd. Dit rapport maakt deel uit van de omgevingsvergunning.

Onder E.1 zijn in de omgevingsvergunning voorschriften opgenomen betreffende het slopen, verstoren, verplaatsen of wijzigen van een provinciaal monument:

"2. Voor de steenbekleding gelden de volgende voorschriften:

A. Historische natuursteenbekleding

In kaart 1 (zie onderaan dit besluit) is aangegeven welke trajecten worden onderscheiden in de omgang met historische natuursteenbekleding. Op de locaties Hoorn stadsstrand en Scharwoude blijven de Noordse stenen als dijkbekleding liggen, omdat hier een oeverdijk komt (groene lijn in de kaart). Wanneer behouden in originele setting vanuit waterveiligheid niet mogelijk is dient de historische natuursteenbekleding hergebruikt te worden volgens de volgende drie principes:

1. herzetten van Noordse steen als dijkbekleding (paarse lijn op de kaart) op de volgende plaatsen:

- a. Kaap bedijkte Waal (module 4);
- b. Kaap Hoek van de Noord (module 12);
- c. Kaap Uitdam (module 15).

2. hergebruik van Noordse steen en/of basalt ten behoeve van esthetiek en ruimtebeleving vanaf wal en water en/of ten behoeve van medegebruik door mens en dier, als onderdeel daar waar nieuwe steenbekleding van beton wordt toegepast (gele lijn op de kaart). Deze toepassing van Noordse steen en/of basalt vormt geen onderdeel van de waterveiligheidsoplossing. In deze categorie valt ook het hergebruiken van Noordse steen voor de noodzakelijke ringslangverblijfplaatsen.

3. hergebruik in de kreukelberm op plaatsen waar nu natuursteenbekleding aanwezig is.

B. Nieuwe steenbekleding met een vergelijkbare aanblik

Op plekken waar de historische natuursteenbekleding niet terugkomt als dijkbekleding, komt een nieuwe steenbekleding die in aanblik en uitstraling past bij de oorspronkelijke bekleding van de Markermeerdijken."

Inhoudelijk

Algemeen

57. Stichting Zuyderzeedijk en anderen voeren aan dat onduidelijk is op welke wijze in het KRK rekening is gehouden met de monumentale waarden van de Westfriese Omringdijk en de Noorder IJ- en zeedijken.

57.1. Het KRK is opgesteld om de kwaliteiten van het gebied (waaronder de beschermde monumentale waarden) te borgen en om ervoor te zorgen dat deze een volwaardige plek krijgen in de planvorming. Het KRK beschrijft de opgaven vanuit de aanwezige kwaliteiten op het gebied van waterveiligheid, natuur, cultuurhistorie, recreatie en landschap en geeft, rekening houdend met deze deelaspecten, een integrale visie voor de dijkversterking. Het KRK deelt de dijken daartoe op in vijf functionele eenheden. Per functionele eenheid worden leidende waarden/ontwerpprincipes genoemd en wordt een voorkeur uitgesproken voor een bepaalde versterkingsoplossing.

In paragraaf 3.4 wordt nader ingegaan op de opgave cultuurhistorie. Aangegeven wordt dat de Westfriese Omringdijk en de Noorder IJ- en Zeedijk zijn aangewezen als provinciaal monument. De reden daarvoor ligt in de, historisch gezien, belangrijke rol die beide dijken hebben gespeeld (en nog spelen). De monumentstatus betreft:

- de dijk zelf: zowel het tracé als het profiel, inclusief de historische steenbekleding;
- het bij het monument behorende buitendijkse voorland;
- de bij het monument behorende binnendijkse braken.

In paragraaf 5 zijn verschillende kaarten opgenomen waaronder de kaart landschap, de kaart cultuurhistorie en de kaart noordse steen. Op deze kaarten zijn onder meer de provinciale monumenten weergegeven, de voorlanden en de braken.

Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat in het KRK onvoldoende rekening is gehouden met de monumentale waarden van de Westfriese Omringdijk en de Noorder IJ- en zeedijken.

Het betoog faalt.

58. Verder betogen Stichting Zuyderzeedijk en anderen dat de keuze van alternatieven in de notitie "Versterking Markermeerdijken Trechtering alternatieven in MER" van 15 november 2017 (hierna: de Trechteringsnotitie), welke notitie als bijlage 1.3 bij het projectplan is gevoegd, al op voorhand was beperkt. Hierdoor heeft de uitwerking van een MMA dat gericht is op maximaal behoud van te

beschermen waarden van het provinciale monument niet plaatsgevonden.

58.1. De Afdeling stelt voorop dat bij een omvangrijk project als het onderhavige, waarbij vele varianten een rol spelen, een zekere trechtering gedurende het besluitvormingsproces onvermijdelijk en noodzakelijk is. In de Trechteringsnotitie is per (deel)sectie bepaald welke oplossingsrichtingen redelijkerwijs in beschouwing moesten worden genomen in het MER. Een redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatief:

1. biedt een oplossing voor het geconstateerde veiligheidstekort en voldoet gedurende de planperiode na oplevering aan de wettelijke veiligheidsnormen (doelmatig). Hierbij voldoet de oplossingsrichting aan de normering die in de Waterwet is verankerd en die per 1 januari 2017 van kracht is. De dijk voldoet vanaf 2021 tot 2071 aan de vereiste veiligheid;
2. is technisch uitvoerbaar, beheerbaar en inspecteerbaar;
3. is robuust: het uitgevoerde ontwerp van de oplossingsrichting blijft tijdens de planperiode van 50 jaar (en voor constructies 100 jaar) functioneren zonder dat ingrijpende en kostbare aanpassingen of uitbreidingen noodzakelijk zijn; Dit betekent dat het ontwerp rekening houdt met toekomstige ontwikkelingen en (kennis)onzekerheden zoals klimaateffecten;
4. is toekomstbestendig; in de verdere toekomst is de oplossing aanpasbaar en uitbreidbaar door mogelijkheden te bieden voor eventuele toekomstige noodzakelijke versterkingsmaatregelen na de planperiode van 50 jaar;
5. is proportioneel (sober): de oplossingsrichting moet in verhouding zijn met de op te lossen dijkversterkingsproblematiek en de context van de omgeving. Dat wil zeggen dat wanneer een lichte ingreep als oplossing voor het geconstateerde veiligheidstekort volstaat, een wezenlijk zwaardere oplossingsrichting - die op zich het veiligheidstekort ook oplost - niet in het MER wordt afgewogen.

In de Trechteringsnotitie staat verder dat vanwege het uitgangspunt "doelmatig, robuust en sober" primair is gekozen voor oplossingen door versterkingen in grond. Voor het alternatief van een constructieve voorziening (damwand, maar ook meer innovatieve oplossingen als dijkvernageling en dijkdeuvels) is in de Trechteringsnotitie overwogen dat deze zelfstandig geen oplossing is voor het veiligheidstekort, omdat een constructie hoogtetekorten niet verhelpt. Op vrijwel het hele tracé is naast een stabiliteitsprobleem ook sprake van een hoogtetekort voor het ontwerp in 2071, wat betekent dat naast een constructie nog altijd een oplossing in grond noodzakelijk is. Hiernaast is een constructieve oplossing minder toekomstbestendig, in verband met een beperkte aanpasbaarheid bij eventuele toekomstig noodzakelijke uitbreidingen. Een constructieve oplossing is minder robuust, omdat een constructie niet goed kan omgaan met de verwachte zetting van de ondergrond. Ook is een constructie lastiger inspecteerbaar. Een constructie wordt in het MER opgenomen onder de volgende omstandigheden/ randvoorwaarden:

1. bij lokale knelpunten als lokaal maatwerk (zoals een beoogde dijkversterking over bebouwing heen, dit speelt op een aantal - voornamelijk binnendijkse - locaties);
2. als optimalisatie van de oplossing in grond. Deze optimalisatie wordt onderzocht:
 - op plekken langs de dijk waar sprake is van lintbebouwing met woningen dicht op of aan de voet van de dijk, dus waar een bredere nieuwe dijk veel impact kan hebben op de woonbeleving. Een optimalisatie wordt in het MER onderzocht, daar waar dit leidt tot een minder omvangrijk dijkprofiel dan de oplossing in grond zonder optimalisatie.
 - op plekken waar de oplossing in grond leidt tot een aanzienlijke afgraving van de kruin van de bestaande dijk, dus met impact op de monumentale waarde van de dijk.

58.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in de uitspraak van 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3003, is het antwoord op de vraag welke alternatieven in een MER redelijkerwijs in beschouwing moeten worden genomen, afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Pas wanneer met de uitvoering van een bepaald alternatief kan worden beantwoord aan de doelstelling van de initiatiefnemer, kan sprake zijn van een redelijkerwijs in ogenschouw te nemen alternatief. Naar het oordeel van de Afdeling hebben verweerders er derhalve in redelijkheid voor kunnen kiezen om geen versterkingsoplossingen te onderzoeken die weliswaar tot maximaal behoud van te beschermen waarden van het provinciale monument zouden leiden, maar niet voldoen aan de

vijf voorwaarden uit de Trechteringsnotitie.

Verweerders hebben verder toegelicht dat bij het bepalen van het MMA de monumentale waarden wel degelijk een belangrijke rol hebben gespeeld. Uit het MER deel A volgt immers dat het alternatief dat de minste milieueffecten kent én het meeste recht doet aan de waarden, zoals benoemd in het KRK, als MMA is vastgesteld. De monumentale waarden van de dijken zijn nadrukkelijk betrokken en verwerkt in het KRK en hebben dus zeker een rol gespeeld bij het bepalen van een MMA, aldus verweerders. De Afdeling ziet geen aanleiding om hieraan te twijfelen.

Het betoog faalt.

59. Verder voeren Stichting Zuyderzeedijk en anderen aan dat het projectplan een maximale invulling van de dijkversterking betreft. Binnen deze maximale invulling moet nog een definitief ontwerp worden bepaald. Omdat hierna pas bekend is welke waarden behouden kunnen blijven, kon de omgevingsvergunning voor het wijzigen van de provinciaal beschermde monumenten nog niet worden verleend.

59.1. In paragraaf 4.3 van het projectplan staat dat het projectplan is gebaseerd op het voorlopig ontwerp en het maximaal ruimtebeslag en dat de maximale hoogte van de dijk na de dijkversterking is vastgelegd. Verweerders hebben toegelicht dat de verleende omgevingsvergunning voor het wijzigen van de provinciaal beschermde monumenten is gebaseerd en ziet op dit voorlopige ontwerp en dat is beoordeeld of voor deze 'worst case' situatie op grond van de Erfgoedverordening in samenhang bezien met artikel 2.2, eerste lid, onder b, van de Wabo omgevingsvergunning kon worden verleend. Dit acht de Afdeling niet onjuist. Verweerders hebben verder toegelicht dat in de fase van uitwerking van het ontwerp aandacht zal blijven voor het (waar mogelijk) beperken van effecten van de dijkversterking, zoals behoud en ontwikkeling van de kenmerkende waarden van het monument.

Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het college van gedeputeerde staten de omgevingsvergunning voor het wijzigen van de provinciaal beschermde monumenten in zoverre niet heeft kunnen verlenen.

Het betoog faalt.

60. Stichting Zuyderzeedijk en anderen betogen dat, hoewel in sommige modules een alternatief aanwezig is dat minder ingrijpend is voor provinciale monumenten is, ten onrechte vanwege bijvoorbeeld het aspect kostenbesparing niet voor deze oplossing is gekozen. Voor de aantastingen van het provinciale monument in die modules ontbreekt een zwaarwichtige reden van algemeen maatschappelijk belang.

60.1. De Afdeling overweegt dat het huidige artikel 7, vierde lid, van de Erfgoedverordening bij besluit van 28 september 2015 is opgenomen in de toentertijd geldende Monumentenverordening Noord-Holland. Uit de voordracht van het college van gedeputeerde staten bij dit besluit volgt dat in elk geval de waterveiligheid van de provincie Noord-Holland een zwaarwichtige reden van aantoonbaar algemeen maatschappelijk belang betreft.

60.2. Vaststaat dat de waterveiligheid een zwaarwichtige reden van aantoonbaar algemeen maatschappelijk belang als bedoeld in artikel 7, vierde lid, van de Erfgoedverordening betreft, zodat naar het oordeel van de Afdeling ten behoeve van het dijkversterkingsproject op grond van artikel 7, derde lid, van de Erfgoedverordening een omgevingsvergunning voor het slopen en verstoren, verplaatsen of in enig opzicht wijzigen van de Westfriese Omringdijk en de Noorder IJ- en zeedijken kan worden verleend. Dat in sommige modules een alternatief aanwezig is dat minder ingrijpend is voor het desbetreffende provinciale monument dan de in het projectplan gekozen oplossing, betekent naar het oordeel van de Afdeling niet dat voor die modules geen sprake meer is van een zwaarwichtige reden van aantoonbaar algemeen maatschappelijk belang. Tevens volgt uit de Erfgoedverordening niet de verplichting om in het geval er een alternatief aanwezig is dat minder ingrijpend is voor het desbetreffende provinciale monument, altijd voor dat alternatief te kiezen. Met verweerders is de Afdeling van oordeel dat een dergelijke verplichting een reëel en integraal dijkversterkingsproject, waarin recht wordt gedaan aan alle relevante belangen, onmogelijk zou maken, omdat dan immers altijd gekozen zou moeten worden voor het voor het monument minst ingrijpende alternatief, hoe onrealistisch of ongewenst dat alternatief - gelet op bijvoorbeeld de kosten, technische mogelijkheden of andere zwaarwegende belangen zoals naastgelegen Natura

2000-gebieden - ook is.

Het betoog faalt.

61. Verder voeren Stichting Zuyderzeedijk en anderen aan dat het benodigde extra ruimtebeslag voor de realisatie van het fiets- en wandelpad als meekoppelkans leidt tot een grotere aantasting van het provinciale monument, maar dat de realisatie van het fiets- en wandelpad geen zwaarwichtige reden van algemeen maatschappelijk belang betreft.

61.1. De Afdeling overweegt dat verweerders hebben toegelicht dat

- anders dan Stichting Zuyderzeedijk en anderen veronderstellen - voor de aanleg van het fiets- en wandelpad geen extra ruimtebeslag benodigd is.

Het betoog faalt.

62. Vereniging Oud Hoorn betoogt dat de wijzigingen aan de dijk, maar ook de in modules 2 en 3 aan te leggen oeverdijk, onderdeel moeten gaan uitmaken van het provinciale monument Westfriese Omringdijk.

62.1. De Afdeling overweegt dat deze aspecten niet worden geregeld in het projectplan, noch in één van de uitvoeringsbesluiten en daarom in de onderhavige procedure niet aan de orde kunnen komen.

63. Vereniging Oud Hoorn voert verder aan dat in het MER voorbij wordt gegaan aan de effecten die de dijkversterking zal hebben op de huidige landschappelijke waarden.

63.1. De Afdeling overweegt dat in hoofdstuk 4 van het MER deel B de effecten van de verschillende alternatieven op onder meer het aspect landschap staan beschreven. Verweerders hebben verder toegelicht dat in hoofdstuk 4 van het projectplan per module de belangenafweging staat beschreven die ten grondslag ligt aan het gekozen voorkeursalternatief van het ontwerp voor de dijkversterking. Gelet hierop mist het betoog van Vereniging Oud Hoorn feitelijke grondslag.

64. Verder betoogt Vereniging Oud Hoorn dat het "Beeldkwaliteitsplan Westfriese Omringdijk" (hierna: het Beeldkwaliteitsplan) en de "Leidraad Landschap en Cultuurhistorie" (hierna: de Leidraad) ten onrechte niet zijn betrokken bij de vaststelling van het projectplan.

65. De Afdeling stelt vast dat in paragraaf 9.1.3 en paragraaf 9.1.4 van het projectplan is ingegaan op het "Beeldkwaliteitsplan Westfriese Omringdijk" en de "Leidraad Landschap en Cultuurhistorie". Gelet hierop mist het betoog feitelijke grondslag.

Module 1

66. Vereniging Oud Hoorn voert verder aan dat het in module 1 gelegen stuk dijk tussen de schouwburg Het Park en het Visserseiland na de dijkversterking herbekleed dient te worden met Noordse stortstenen, omdat daarmee de ruimtelijke waarden van het beschermd stadsgezicht behouden blijven en dat het projectplan daar ten onrechte niet in voorziet.

66.1. Uit paragraaf 4.3.1 van het projectplan volgt dat in module 1 de dijk ter plaatse zal worden versterkt met een buitenwaartse berm, inclusief een kruinverhoging.

In paragraaf 4.2.2 van het MER deel B staat dat de huidige dijk in module 1 een ongeleed karakter heeft, dat wil zeggen dat de dijk (als geheel) geen historisch profiel heeft. Dit is een gevolg van een in het verleden plaatsgevonden hebbende brede binnendijkse ophoging. Het buitentalud is minder gewijzigd en heeft daardoor zijn min of meer historisch karakter behouden. De gekozen oplossing in module 1 maakt het huidige buitentalud minder herkenbaar. Daar staat tegenover dat de kruinverhoging het dijklichaam als zodanig beter herkenbaar maakt. Wel weer negatief is het verdwijnen van de Noordse steen op het buitentalud. Omdat de dijk aan de buitenkant wordt versterkt, de binnendijkse historische bebouwing op enige afstand staat, en het dijkprofiel door eerdere ingrepen als geheel een weinig historisch karakter heeft, is er minimaal effect op het beschermd stadsgezicht. Het totaleffect op de historisch geografische waarden is licht negatief, aangezien de versterking wel een aantasting van het buitentalud inhoudt. Het andere onderzochte alternatief, zin de vorm van het verflauwen van het buitentalud met een minimale kruinverhoging, heeft eveneens tot gevolg dat de Noordse steen op het buitentalud verdwijnt.

66.2. In paragraaf 4.2 van de Rapportage cultuurhistorie staat dat de dijk in module 1 behoort tot de Westfriese Omringdijk. Kenmerkende waarden van het provinciaal monument in deze module zijn:

- het dijktracé. Het profiel is echter aan de binnenzijde niet historisch waardevol, vanwege de eerdere brede ophoging tot vrijwel kruinhoogte aan de binnenkant;
- historische steenbekleding;
- overgangszone binnen- en buitenkant.

De gekozen oplossing heeft de volgende effecten op de kenmerkende waarden van het provinciaal monument:

- het dijktracé: de versterking verstoort het tracé/profiel van de Westfrieze Omringdijk vrijwel niet;
- historische steenbekleding: de historische steenbekleding wordt niet teruggebracht in de gekozen oplossing;
- overgangszones aan binnen- en buitenkant: het buitentalud wordt minder herkenbaar en de overgang van de dijk naar het open water wijzigt enigszins. De verbrede berm heeft een negatief effect op het historisch buitentalud.

66.3. Niet in geschil is dat de bekleding van de dijk met Noordse steen in onder meer module 1 deel uitmaakt van de beschermde monumentale waarden van de Westfrieze Omringdijk. Verweerders hebben toegelicht dat in module 1 een versterkingswijze is gekozen, waarbij het nodig is de buitenbekleding te verwijderen. Noordse stenen zijn uit natuurlijk materiaal en verschillen onderling in formaat en gewicht. Een deel daarvan voldoet niet aan de technische eisen voor waterveiligheid. Dat maakt dat maar een deel van in het bijzonder grotere stenen opnieuw kan worden gebruikt als dijkbekleding in de situatie na de dijkverbetering. Ook is het terugplaatsen van Noordse steen kostbaar in vergelijking tot het aanbrengen van een nieuwe steenbekleding, omdat dit handwerk betreft, uit te voeren door daarin gespecialiseerde vakmensen. Naar het oordeel van de Afdeling hebben verweerders in redelijkheid een groter gewicht kunnen toekennen aan het belang van het terugbrengen van de Noordse steen op drie locaties in modules 4, 12 en 15, dan aan het belang van het terugbrengen van deze steenbekleding in module 1. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat deze locaties drie markante kapen betreffen, waar een dijkbekleding, bestaande uit Noordse steen, anders dan in module 1, cultuurhistorisch en esthetisch van grote betekenis is, ook vanwege de beleving ervan vanaf de dijk en het water. Verweerders hebben er verder op gewezen dat uit kaart 1, behorende bij de omgevingsvergunning in samenhang gezien met de in de omgevingsvergunning opgenomen voorwaarde 2.A.2 volgt dat in module 1 Noordse steen zal worden hergebruikt. Dit gebeurt onder meer ter geleiding en verfraaiing van de dijkbekleding van betonzuilen in het buitentalud en de buitenberm. Op plekken waar de Noordse steen niet terugkomt als dijkbekleding, komt een nieuwe steenbekleding die in aanblik en uitstraling past bij de oorspronkelijke bekleding van de Markermeerdijken, aldus verweerders.

Gelet op het voorgaande en nu uit het MER deel B volgt dat de dijk in module 1 aan de buitenkant wordt versterkt, de binnendijkse historische bebouwing op enige afstand staat en het dijkprofiel hier door eerdere ingrepen als geheel een weinig historisch karakter heeft, hebben verweerders zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat ter plaatse geen sprake is van een onaanvaardbare aantasting van het beschermd stadsgezicht.

Het betoog faalt.

Modules 2 en 3

67. Stichting Zuyderzeedijk en anderen voeren aan dat de aan te leggen oeverdijk in modules 2 en 3 strijdig is met de in de redengevende omschrijving genoemde monumentale waarde dat de dijk historisch-ruimtelijke betekenis heeft als scheiding tussen oud land en de zee. Zij geven de voorkeur aan een buitenwaartse versterking, omdat dan sprake zal zijn van een beter behoud van de bestaande situatie.

67.1. Uit paragraaf 4.3.2 van het projectplan volgt dat voor module 2 twee alternatieven zijn onderzocht, zijnde de oeverdijk en de buitenwaartse asverschuiving. De oeverdijk is het MMA, omdat deze grote kansen biedt voor natuurontwikkeling en - anders dan bij een buitenwaartse versterking - de historische dijk ter plaatse intact blijft. De oeverdijk is ook de oplossing met de minste milieueffecten, met name op gebied van belangrijke waarden als natuur, cultuurhistorie, landschap en archeologie. De context van de historische dijk in het landschap en de beleving van het open water

van de Hoornse Hop veranderen weliswaar met de nieuwe oeverdijk. De karakteristieke, cultuurhistorische dijk blijft echter intact. De oeverdijk houdt de landschappelijk en cultuurhistorisch markante punten, zoals de kaap bij de Galgenbocht, in stand. Het effect op de kenmerkende waarden van het provinciaal monument Westfriese Omringdijk is zeer beperkt. Het dijktracé van de Westfriese Omringdijk en de historische overgang tussen de dijk en het binnengebied worden niet aangetast en de historische steenbekleding (Noordse steen) blijft behouden. De oeverdijk verandert wel de huidige directe overgang tussen dijk en open water, wat een effect heeft op de context van de markante kaap bij de Galgenbocht. Ten slotte komt het open water op grotere afstand van de woningen te liggen, waarmee zicht op open water verdwijnt.

Uit paragraaf 4.3 van het MER deel B volgt dat het onderzochte alternatief een gelijk effect heeft op de cultuurhistorische waarden. Doorslaggevend voor de keuze voor de oeverdijk is echter dat de huidige dijk bij de aanleg van de oeverdijk niet gewijzigd wordt en dat de historische steenbekleding behouden blijft, evenals het zicht over de baai van Hoorn. Het alternatief met de buitenwaartse asverschuiving betekent dat een fors dijklichaam voor de huidige dijk komt te liggen, waardoor de dijk breder en hoger wordt en sterk aan herkenbaarheid verliest. Ook het zicht op de stad Hoorn gaat dan verloren, omdat de weg op de binnenberm komt te liggen en niet op de kruin van de dijk. Ook de historische steenbekleding verdwijnt uit het zicht. Met het buitenwaartse alternatief zouden het tracé, het profiel van de dijk, de historische steenbekleding en de overgangszone aan de buitenkant van de dijk worden aangetast.

67.2. Uit paragraaf 4.3.3 van het projectplan volgt dat voor module 3 drie alternatieven zijn onderzocht, te weten: 1) de oeverdijk, 2) een buitenwaartse asverschuiving met op één deel (sectie HE-2C) een binnenwaartse asverschuiving en 3) een buitenwaartse asverschuiving (sectie HE-2A en HE-2B) met een binnenwaartse asverschuiving (sectie HE-2C) en een gecombineerde versterking met constructie (sectie HE-3A en HE-3B). De oeverdijk is het MMA, omdat deze grote kansen biedt voor natuurontwikkeling en - anders dan bij de andere alternatieven - de historische dijk intact blijft. De oeverdijk is de oplossing met de minste milieueffecten, met name op gebied van de belangrijkste waarden zoals natuur, cultuurhistorie, landschap en archeologie. Met de oeverdijk blijft de monumentale Westfriese Omringdijk gespaard. De oeverdijk biedt grote kansen voor natuurontwikkeling. De oeverdijk tast geen bekende archeologische en cultuurhistorische waarden aan, nu de historische dijk immers in stand blijft. Het effect op de kenmerkende waarden van het provinciaal monument is zeer beperkt. Het dijktracé van de Westfriese Omringdijk en de historische overgang tussen de dijk en het binnengebied worden niet aangetast. Dit geldt ook voor de - vanuit de monumentale status van de Westfriese Omringdijk - waardevolle voorlanden en braken. De historische steenbekleding (Noordse steen) kan behouden blijven. Wel verandert de historische en landschappelijke context van de huidige dijk; door de oeverdijk verandert de huidige directe overgang tussen dijk en open water. Ten slotte komt het open water op grotere afstand van de woningen te liggen, waarmee zicht op open water verdwijnt.

Uit paragraaf 4.4 van het MER deel B volgt dat de aanleg van de oeverdijk een minder negatief effect heeft op cultuurhistorische waarden dan de binnen- en buitenwaartse asverschuiving, omdat de kenmerkende cultuurhistorische waarden behouden blijven, met uitzondering van de overgang tussen de huidige dijk en het open water. Een buitenwaartse asverschuiving zou daarentegen leiden tot een aanzienlijke aantasting van het provinciale monument, omdat er een fors dijklichaam tegen de huidige dijk aan zou komen te liggen, waardoor het provinciale monument sterk aan herkenbaarheid inboet. Ook verdwijnt de scherpe overgang tussen de dijk en het water doordat het dwarsprofiel sterk in breedte toeneemt en de historische steenbekleding uit het zicht verdwijnt. Een buitenwaartse asverschuiving bij Waal zou er tevens toe leiden dat de dijk hier moet worden afgegraven over een lengte van 300 m. Tot slot heeft de buitenwaartse asverschuiving een ruimtebeslag op het voorland bij De Hulk, dat ook onderdeel uitmaakt van het provinciale monument. De buitenwaartse asverschuiving betekent dus een aanzienlijk grotere aantasting van het provinciale monument ten opzichte van een oeverdijk.

67.3. In het deskundigenverslag staat dat door de aanleg van een oeverdijk in de modules 2 en 3 de cultuurhistorische waarde van de dijk behouden blijft vanwege het consolideren van het tracé en de huidige dijkbekleding met Noordse steen. Verder treedt vanuit historisch-morfologisch oogpunt geen enkele aantasting van de dijk op, blijft het beeldbepalend zicht vanuit de polder ongewijzigd en

blijven ook de bestaande braken en voorlanden behouden. Gelet hierop en nu uit het MER deel B volgt dat de door Stichting Zuiderzeedijk en anderen voorgestelde buitenwaartse asverschuiving wel zal leiden tot een grote aantasting van deze waarden, hebben verweerders naar het oordeel van de Afdeling voor de modules 2 en 3 in redelijkheid kunnen kiezen voor de aanleg van een oeverdijk.

Het betoog faalt.

68. Vereniging Oud Hoorn betoogt dat thans zowel ter plaatse van de Galgenbocht als ter plaatse van andere bochten vanaf de dijk een weids en onbelemmerd uitzicht aanwezig is op de binnenstad van Hoorn en het Hoornse Hop. Zij vreest dat dit uitzicht door de aanleg van het stadsstrand zal worden aangetast. Daarbij wijst zij erop dat op het stadsstrand hoge beplanting kan worden aangebracht, dat in de toekomst ter hoogte van de Galgenbocht een paviljoen zal worden gerealiseerd en dat op verschillende locaties van het stadsstrand parkeervoorzieningen zijn voorzien.

68.1. Uit paragraaf 4.3.2 van het projectplan volgt dat in module 2 de dijk ter plaatse zal worden versterkt door een oeverdijk. Als meekoppelkans wordt de oeverdijk in zijn geheel ingericht als stadsstrand. Het stadsstrand komt te liggen tussen de schouwburg en de Galgenbocht. De fiets- en wandelverbinding maken deel uit van het stadsstrand. De oeverdijk wordt zodanig aangelegd dat verschillende voorzieningen (waaronder sportveldjes, speelplekken en steigers) hier een plaats kunnen krijgen. Op het binnentalud van de oeverdijk is ruimte voor een parkeerterrein.

In paragraaf 9.1.4 van het projectplan staat dat de historische dijk op een deel van het traject binnen het plangebied gespaard zal blijven, omdat ter hoogte van het Hoornse Hop een oeverdijk wordt aangelegd. De openheid blijft bestaan, omdat de brede lage oeverdijk zodanig is vormgegeven dat men er overheen kijkt vanaf de huidige kruin van de dijk. Hierdoor blijft het zicht op de stad Hoorn en het zicht op het open water van het Hoornse Hop behouden.

Uit paragraaf 10.2.1 van het projectplan en paragraaf 6.8.1 van de ruimtelijke onderbouwing, welke deel uitmaken van de omgevingsvergunning van 31 oktober 2018, volgt dat bij de schouwburg ongeveer 250 en bij de Galgenbocht ongeveer 120 permanente parkeerplaatsen zullen worden aangelegd. Deze zullen zich aan de uiteinden van het strand bevinden. In het tussengebied komen nog zo'n 130 parkeerplaatsen die alleen zullen worden gebruikt op piekdagen. Deze locaties van de aldus in de omgevingsvergunning voorziene parkeerplaatsen zijn ook gevisualiseerd op pagina 13 van het door Peutz opgestelde rapport "Stadsstrand te Hoorn, onderzoek naar geluidbelasting ten gevolge van wegverkeer" en op pagina 13 van het rapport "Stadsstrand Hoorn. Verkeerskundig advies" van december 2016, welke rapporten deel uitmaken van de verleende omgevingsvergunning.

68.2. In paragraaf 4.3.1 van het MER deel B staat dat module 2 in een karakteristieke bocht van het Hoornse Hop ligt en vanaf de dijk een wijds uitzicht over het Markermeer biedt. De Galgenbocht vormt een markant uitzichtpunt (kaap).

In paragraaf 4.3.2 van het MER deel B staat dat de bestaande dijk geheel behouden blijft bij het realiseren van de oeverdijk. Er is dan ook geen aantasting van de karakteristieke vorm en continuïteit van de dijk. De context van de dijk wordt echter sterk aangetast. De oeverdijk vormt een nieuw element in open water en verkleint schaal en maat van het Hoornse Hop. Aan de dijk blijft een smalle strook water over waardoor de herkenbaarheid van de dijk als waterkerend element aan het water niet meer aanwezig is. De beleving verandert vooral doordat de oeverdijk zorgt voor een veel grotere afstand tot het open water. Voor dat open water is een brede strook zand te zien. Dit tast de beleving van het open water in sterke mate aan. De schouwburg ligt niet langer meer als een vooruitgeschoven post in het water aan een duidelijk herkenbare ruimte aan het Hoornse Hop. Er ontstaat een geleidelijke overgang bij het voorland en bij de strekdam wordt de baai, gezien vanaf de stad, in tweeën gedeeld.

68.3. Verweerders hebben ter zitting verklaard dat een eventuele realisatie van een strandpaviljoen op het stadsstrand geen deel uitmaakt van het dijkversterkingsproject en dat ten behoeve hiervan bij besluit van 31 oktober 2018 ook geen omgevingsvergunning voor afwijking van het vigerende bestemmingsplan is verleend. Indien de gemeente Hoorn in de toekomst een dergelijk paviljoen wenst te realiseren, dan zal hiervoor een aparte planologische procedure moeten worden doorlopen waartegen afzonderlijk rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. De Afdeling stelt vast dat de vraag welke soort beplanting op het stadsstrand zal worden aangebracht een uitvoeringsaspect

betreft, hetgeen in deze procedure niet aan de orde kan komen.

De Afdeling stelt verder vast dat de relatie van de Westfrieze Omringdijk met het Hoornse Hop, anders dan Vereniging Oud Hoorn veronderstelt, niet als beschermde waarde is genoemd in de redengevende omschrijving van de Westfrieze Omringdijk. Verweerders hebben zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de realisatie van het stadsstrand met bijbehorende parkeervoorzieningen niet zal leiden tot een onaanvaardbare aantasting van het uitzicht op het Hoornse Hop en de binnenstad van Hoorn. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat verweerders hebben toegelicht dat de oeverdijk met daarop het stadsstrand in module 2 lager wordt gehouden dan de bestaande dijk en dat de parkeervoorzieningen ook lager liggen dan de bestaande dijk, zodat het zicht op het open water van het Hoornse Hop en de stad Hoorn behouden blijft. Verweerders hebben verder aangegeven dat de parkeervoorzieningen zodanig zullen worden aangelegd dat het zicht hierop zoveel als mogelijk zal worden beperkt.

Het betoog faalt.

69. Verder voert Vereniging Oud Hoorn aan dat de aanleg van het stadsstrand met parkeervoorzieningen in strijd is met verschillende aanbevelingen uit het Beeldkwaliteitsplan. Zo wijst zij erop dat het water tegen de dijk zoveel mogelijk behouden dient te worden en de voorlanden en vooroevers opgehouden dienen te worden.

69.1. In het Beeldkwaliteitsplan staat dat de Westfrieze Omringdijk van grote cultuurhistorische waarde is. Behoud en versterking van deze waarde zijn een belangrijk uitgangspunt van het Beeldkwaliteitsplan. In het Beeldkwaliteitsplan wordt een aantal landschappelijke waarden van deze historische dijk genoemd:

1. openheid;
2. het zicht van en naar de dijk;
3. de continuïteit van het dijkprofiel;
4. de relatie tussen dijk en 'kralensnoer' van landschapselementen;
5. de herkenbaarheid van de verschillende dijktracés.

Als aanbeveling voor de Markermeerdijk ter hoogte van Hoorn staat in het Beeldkwaliteitsplan opgenomen dat het water tegen de dijk zoveel mogelijk moet worden behouden. Het verschil in karakter tussen het IJsselmeer en Markermeer moet daarbij herkenbaar blijven. Dit betekent dat wanneer nieuw voorland nodig is, deze bij voorkeur kleinschalig en smal blijft. In ieder geval moet het voorland laag en extensief ingericht zijn en daarmee verschillend van de recreatief ingerichte voorlanden langs het IJsselmeer met meer opgaande beplanting. De voorlanden en vooroevers worden opgehouden.

69.2. In paragraaf 9.1.4 van het projectplan staat dat de historische dijk op een deel van het traject binnen het plangebied gespaard zal blijven, omdat ter hoogte van het Hoornse Hop een oeverdijk wordt aangelegd. Het zicht van en naar de dijk blijft behouden door het tussenwater tussen de bestaande dijk en de oeverdijk. Met het behoud van de huidige dijk zijn in dit deel van het plangebied de continuïteit van het dijkprofiel, de relatie tussen dijk en landschapselementen en de herkenbaarheid van het dijktracé dan ook integraal behouden.

Verder staat in het projectplan over de in het Beeldkwaliteitsplan opgenomen aanbevelingen voor de Markermeerdijken dat het water aan de buitendijkse teen van de dijk behouden zal blijven. Het zal echter wel veel smaller worden door de aanwezigheid van de oeverdijk in modules 2 en 3. De oeverdijk is verder vergelijkbaar met een nieuw voorland. Het nieuwe voorland is niet kleinschalig en smal, maar lang en breed. De oeverdijk is overwegend laag, met een lage kruin, en is overwegend extensief ingericht. Het nieuwe voorland is zo laag dat men vanaf de huidige dijk over de oeverdijk kan kijken. Het nieuwe voorland wordt opgehouden waardoor uitzicht op de beeldbepalende stadsrand van Hoorn en het open water van het Hoornse Hop achter de oeverdijk mogelijk blijft.

Gelet op het voorgaande hebben verweerders zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de aanleg van een stadsstrand niet in strijd is met de aanbevelingen uit het Beeldkwaliteitsplan.

Het betoog faalt.

70. Vereniging Oud Hoorn heeft zich wat betreft module 3 in het beroepsschrift beperkt tot het herhalen van de inhoud van de zienswijze. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijze. Vereniging Oud Hoorn heeft in het beroepsschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

Module 4

71. Stichting Zuyderzeedijk en anderen voeren verder aan dat de buitenwaartse asverschuiving in module 4 op de secties HE-4 en HE-5A ten noorden en langs de braak Grote Waal leidt tot aantasting van het voorland en het zicht op de Hoornse Hop. Zij wijzen op de mogelijkheid van een binnenwaartse versterking met constructie.

71.1. In paragraaf 4.3.4 van het projectplan staat dat voor module 4 twee alternatieven zijn onderzocht:

- een buitenwaartse asverschuiving op het eerste deel van de module (HE-4, HE-5B en HE-6A), met op HE-5A een buitenwaartse asverschuiving inclusief constructieve versterking, en op het laatste deel (HE-6B) een kruinverhoging;
- een gecombineerde versterking met constructie (HE-4 en HE-5A), een binnenwaartse berm (HE-5B), een buitenwaartse asverschuiving (HE-6A) en op het laatste deel (HE-6B) een kruinverhoging.

Op secties HE-4, HE-5A en HE-6A is de gekozen oplossing een buitenwaartse asverschuiving, waarbij de kruin van de huidige dijk wordt afgegraven. Op sectie HE-5A is sprake van een buitenwaartse asverschuiving inclusief een constructieve versterking. Op sectie HE-5B is de gekozen oplossing een stuk binnenwaartse versterking waarbij de kruin blijft liggen. Op het laatste deel (sectie HE-6B) is de gekozen oplossing een kruinverhoging. De gekozen oplossing is een combinatie van alternatieven en sluit goed aan bij de belangrijkste waarden. Zo blijft op het deel waar een binnenwaartse versterking (HE-5B) plaatsvindt het cultuurhistorisch waardevolle voorland (tevens NNN) gespaard. Wel is in afwijking van het MMA niet gekozen voor een gecombineerde versterking met constructie op sectie HE-4, omdat een gecombineerde versterking met constructie lastiger uitbreidbaar en inspecteerbaar is. Op HE-5A vindt een versterking met constructie plaats. Er is geen proportionele oplossing zonder constructie mogelijk voor deze sectie vanwege de complexe veiligheidsproblematiek, veroorzaakt door piping in combinatie met de diepe weel, die in deze bocht achter de Bedijkte Waal ligt.

De gekozen buiten- en binnenwaartse versterking heeft invloed op het herkenbare verloop van de historische dijk. De buitenwaartse asverschuiving (waar de kruin van de huidige dijk wordt afgegraven) tast de kenmerkende waarden van het provinciaal monument aan, in dit geval het dijktracé en -profiel van het dijklichaam. Zowel de buitenwaartse als binnenwaartse versterking hebben invloed op de historische overgang tussen de dijk en het binnengebied of tussen de dijk en het open water. De buitenwaartse asverschuiving ontziet op secties HE-4 en HE-5A echter de binnendijks aanwezige landschappelijk en cultuurhistorisch waardevolle braak Bedijkte Waal, onderdeel van het provinciaal monument. Deze braak heeft tevens ecologische waarde. De te verwijderen historische steenbekleding (Noordse steen) wordt op een markant punt teruggebracht.

In zijn totaliteit blijft het historisch zetstuk goed herkenbaar. De dijk is ook na de versterking een smalle dijk met scherpe knikken, waar de uitwatering van de Beemster door historische sluizen en het nieuwe gemaal de geschiedenis van het gebied accentueert. Er is verbinding tussen binnen- en buitendijks gebied: uitzicht op het water met de Riet- en Floriskoog en uitzicht op het land over de Korsloot. Het voorland en de binnendijkse bebouwing blijven in stand. Het totaal aan milieueffecten in de gebruiksfase is aanvaardbaar.

71.2. In paragraaf 4.5 van de Rapportage cultuurhistorie staat dat de dijk in module 4 een lengte van ongeveer 2.350 m heeft en drie secties omvat: een deel van sectie HE-4 (van dijkspaal 61+80 tot 63), sectie HE-5 (van dijkspaal 63 tot 74) en sectie HE-6 (van dijkspaal 74 tot 6).

De secties HE-4 en HE-5 zijn onderdeel van de Westfriese Omringdijk en sectie HE-6 is onderdeel van de Noorder IJ- en Zeedijken. Kenmerkende waarden van het provinciaal monument zijn in deze module:

- het dijktracé/profiel;

- historische steenbekleding (ook op het voorland);
- overgangszone binnen- en buitenkant.
- voorland: Rietkoog en Floriskoog;
- braak: de Bedijkte Waal.

Sprake is van de volgende effecten op de kenmerkende waarden van het provinciaal monument:

- het dijktracé: waar buitenwaartse versterking plaatsvindt, worden tracé en profiel van het dijklichaam aangetast. Door aanpassing van de berm neemt de herkenbaarheid van het profiel aan de binnenkant in beperkte mate af. Tot slot vindt in deze module ook verhoging plaats, waarmee het profiel beperkt wijzigt en geen extra ruimtebeslag optreedt;
- historische steenbekleding: de historische steenbekleding wordt verwijderd, maar wordt op een markant punt teruggebracht (op de kaap bij de Bedijkte Waal);
- overgangszones aan binnen- en buitenkant: ter plaatse van de buitenwaartse versterking verandert de overgang tussen dijk en het open water in negatieve zin. Ter plaatse van de binnenwaartse versterking heeft het binnendijkse ruimtebeslag een negatief effect op de relatie tussen de dijk en het binnendijkse verkavelingspatroon;
- voorland: het voorland ter hoogte van Rietkoog en Floriskoog blijft behouden door ter plaatse te kiezen voor een binnenwaartse versterking;
- braak: de waardevolle braak bij de Bedijkte Waal blijft behouden door ter plaatse te kiezen voor een buitenwaartse versterking met constructie.

71.3. In het deskundigenverslag staat dat het afgraven van de kruin van de huidige dijk een aantasting van de historisch-morfologische waarde van het provinciale monument tot gevolg heeft. Van aantasting van voorlanden is nauwelijks sprake, omdat het hier verhoudingsgewijs slechts om een kleine asverschuiving gaat. Verder wordt opgemerkt dat de braak Bedijkte Waal behouden blijft.

71.4. Verweerders hebben te kennen gegeven dat de voor sectie HE-4 gekozen oplossing vanwege het afgraven van de dijk leidt tot een grotere aantasting van de historisch-morfologische waarde van de dijk ter plaatse dan bij het door Stichting Zuyderzeedijk en anderen voorgestelde alternatief van een binnenwaartse versterking met constructie. Verweerders hebben echter toegelicht dat alleen voor een constructieve oplossing wordt gekozen indien sprake is van een knelpunt, omdat een constructie minder toekomstbestendig is en lastig uitbreidbaar. Daarnaast kan er bij een constructie in een slappe ondergrond, zoals hier het geval is, sprake zijn van ongelijke zettingen, waardoor de constructie kan vervormen. Ook is een constructie minder eenvoudig inspecteerbaar. Zoals hiervoor in 22.4 is overwogen, worden deze kanttekeningen bij het gebruik van constructies bevestigd in het rapport van de Deltacommissaris. De Deltacommissaris stelt ook dat een constructieve variant in de regel twee keer zo duur is als een grondvariant. Ook geeft de Deltacommissaris aan dat het beheer, onderhoud en inspectie van nagels een aandachtspunt is. Een constructie is lastiger dan een versterking in de grond en vereist aanvullende eisen aan de vernageling en het maken van afspraken tussen HHNK en de bewoners. De STAB stelt in haar deskundigenverslag dat in het algemeen kan worden gesteld dat een constructieve dijkversterking duurder is dan een versterking in de grond. Daarnaast is ook volgens de STAB ook de uitbreidbaarheid, de inspecteerbaarheid en het beheer en onderhoud van een constructie complexer dan bij een meer traditionele vorm van dijkversterking. Bij slappe gronden waar veel zettingen worden verwacht is ook het zettingsverschil tussen de verschillende bodemlagen een belangrijk aandachtspunt. De STAB stelt dat constructieve oplossingen daarom meestal alleen worden toegepast als er onvoldoende ruimte beschikbaar is voor een versterking in de grond en dat daar in dit geval nagenoeg geen sprake van is.

Gelet op het voorgaande en nu ter plaatse van sectie HE-4 in module 4 geen sprake is van knelpunten, hebben verweerders naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid een groter gewicht kunnen toekennen aan de nadelen van het toepassen van een constructie ter plaatse, dan aan het belang van de cultuurhistorische en monumentale waarden van de dijk in deze sectie.

Wat betreft sectie HE-5A hebben verweerders toegelicht dat ter plaatse wel sprake is van een knelpunt en dat om die reden is gekozen voor een buitenwaartse asverschuiving met constructie. Uit het deskundigenverslag volgt dat deze asverschuiving gering is en dat de huidige dijk behouden blijft,

zodat van aantasting van het voorland nauwelijks sprake is. Gelet hierop en nu ook de buitenwaartse asverschuiving op sectie HE-5A, anders dan bij een binnenwaartse versterking, de binnendijks aanwezige landschappelijk en cultuurhistorisch waardevolle braak Bedijkte Waal ontziet, hebben verweerders naar het oordeel van de Afdeling voor sectie HE-5A in redelijkheid kunnen kiezen voor een buitenwaartse asverschuiving met constructie.

Het betoog faalt.

Module 6

72. Stichting Zuyderzeedijk en anderen voeren aan dat de buitenwaartse asverschuiving in module 6 op de secties HE-8A en HE-9B ter hoogte van Warder leidt tot een aantasting van wezenlijke kenmerken van de monumentale dijk, vanwege de relatie van het dorp met het water van het Markermeer. Zij wijzen op de mogelijkheid van een buitenwaartse versterking met constructie.

72.1. In het projectplan staat in paragraaf 4.3.6 dat in het MER deel B voor module 6 drie alternatieven zijn onderzocht:

1. een buitenwaartse asverschuiving op secties HE-8A en HE-8B, vervolgens een gecombineerde versterking op sectie HE-9A en ten slotte weer een buitenwaartse asverschuiving op sectie HE-9B;
2. eerst een gecombineerde versterking met constructie op secties HE-8A1 en 2, vervolgens een gecombineerde versterking op secties HE-8A3, 4 en 5, daarna een binnenwaartse versterking op sectie HE-8B en ten slotte een buitenwaartse asverschuiving op secties HE-9A en HE-9B;
3. een buitenwaartse asverschuiving op secties HE-8A, HE-8B en HE-9A en een buitenwaartse versterking met constructie ter plaatse van de lintbebouwing bij Warder op sectie HE-9B.

Het MMA is een combinatie van alternatieven. Op sectie HE-8A gecombineerd (deels met constructie), op sectie HE-8B binnenwaarts, op sectie HE-9A gecombineerd en op sectie HE-9B de buitenwaartse versterking met constructie. Het MMA tast de cultuurhistorische, archeologische en landschappelijke kwaliteiten van de dijk het minst aan.

De gekozen oplossing is eveneens een combinatie van alternatief één en twee: een buitenwaartse asverschuiving op secties HE-8A1 en 2, vervolgens een gecombineerde versterking op secties HE-8A3, 4 en 5, daarna een binnenwaartse versterking op sectie HE-8B en ten slotte een buitenwaartse asverschuiving op secties HE-9A en HE-9B. Deze oplossing heeft de minste milieueffecten, met name op het gebied van waarden als: binnendijkse natuur en buitendijkse archeologische waarden. Op secties HE-8A en HE-9B is niet gekozen voor een gecombineerde versterking met constructie, omdat deze lastiger uitbreidbaar en inspecteerbaar is. De gekozen oplossing is goedkoper (ongeveer 18%) in aanlegkosten dan de andere alternatieven. Aan de noordzijde van de module (HE-8A) en bij Warder (HE-9B) krijgt de nieuwe dijk door de buitenwaartse asverschuiving een andere grootte en schaal. De kruin van de huidige dijk met zijn archeologisch waardevolle kern wordt op een deel van de module (51% van de lengte) afgegraven en blijft verder behouden. Door de buitenwaartse asverschuiving blijven binnendijkse landschappelijke waarden behouden, te weten: de samenhang tussen de Molensloot en de Etersheimerbraakmolen in de diepe achterliggende polder. Daarnaast blijven de historische lintbebouwing van Warder en de Hoogendijkerbraak behouden. Wel tast de versterking de markante overgang van de dijk naar de droogmakerij aan. De buitenwaartse versterking tast het historisch dijktracé en -profiel aan, de gecombineerde en binnenwaartse versterking hebben zeer beperkt effect op het historisch dijktracé en -profiel.

72.2. In paragraaf 4.7 van de Rapportage cultuurhistorie staat dat de dijk in module 6 een lengte van ongeveer 2.850 m heeft en twee secties omvat: HE-8 (dijkpaal 27+50 tot 49) en HE-9 (dijkpaal 49 tot 56).

De dijk in module 6 is onderdeel van de Noorder IJ- en Zeedijken. Kenmerkende waarden van het provinciaal monument zijn in deze module:

- het dijktracé/profiel;
- historische steenbekleding (ook op het voorland);
- overgangszone binnen- en buitenkant.
- voorland te noorden van Warder;

- de Hoogendijkerbraak.

Sprake is van de volgende effecten op de kenmerkende waarden van het provinciaal monument:

- het dijktracé: in het eerste deel van de module wordt een buitenwaartse asverschuiving toegepast die een negatief effect heeft op het monument. De gecombineerde versterking op het tweede deel leidt in beperkte mate tot een minder herkenbaar historisch profiel door het ruimtebeslag aan binnen- en buitenzijde. Het tracé blijft hier echter ongewijzigd. Vervolgens is sprake van een binnenwaartse berm met een kruinverhoging, die niet leidt tot wezenlijke effecten op profiel en tracé van de dijk. Deze effecten - wijziging van tracé en profiel - treden wel op bij de buitenwaartse versterking in het zuidelijk deel van de module (dijkpaal 52-56);
- historische steenbekleding: de historische steenbekleding verdwijnt zowel in het noordelijk als in het zuidelijke deel;
- overgangszones aan binnen- en buitenkant: de overgangszones aan beide kanten wijzigen ter plaatse van de gecombineerde versterking. Daarnaast wijzigt de overgang tussen dijk en binnengebied bij de asverschuiving;
- het voorland ten noorden van Warder: door toepassing van een binnenwaartse berm met kruinverhoging blijft de huidige dijk in stand, evenals het voorland;
- de Hoogendijkerbraak: de asverschuiving zorgt in het specifieke deel van de module voor het behoud van de Hogendijkerbraak.

72.3. In het deskundigenverslag staat dat met de asverschuiving van de dijk in sectie 8A van module 6 geen ernstige aantasting van de cultuurhistorische waarden ter plaatse zal optreden. Het bochtige dijktracé dat de Etersheimerbraak (module 5, sectie HE-7) aan de zuidzijde begrenst, blijft ondanks de asverschuiving aanwezig. Ook zal het beeldbepalende karakter van de dijk in het polderlandschap ter plaatse in voldoende mate behouden blijven. Het afgraven van de huidige dijk in deze sectie leidt logischerwijs wel tot een vernietiging van de historisch-morfologische waarde van het monument. Deze aantasting is volgens de STAB aanzienlijk groter dan wanneer ter plaatse een constructie zou worden aangebracht, ook als ter plaatse dan tevens een kruinverhoging of een buitenberm moet worden gerealiseerd. Een groot deel van het profiel van de huidige dijk zou dan behouden kunnen worden. Voor wat betreft de asverschuiving in sectie 9B zal de afstand tussen de nieuwe dijk en de lintbebouwing van Warder worden vergroot. Dit zal effect hebben op de belevingswaarde van de bewoners ter plaatse. Evenals bij sectie 8A zal hier echter geen sprake zijn van een ernstige aantasting van de cultuurhistorische waarde van de dijk als symbool van de strijd van de mens tegen het water, hetgeen met name bij dijksegmenten met woningen aan de teen goed te beleven is. Ook hier zal het afgraven van de huidige dijk logischerwijs wel leiden tot vernietiging van de historisch-morfologische waarde van het monument.

72.4. Verweerders hebben erkend dat de voor deze secties gekozen oplossing leidt tot een grotere aantasting van de historisch-morfologische waarde van de dijk ter plaatse, dan bij het door Stichting Zuyderzeedijk en anderen voorgestelde alternatief van een buitenwaartse versterking met constructie. Gelet op hetgeen in 71.4 met betrekking tot een constructieve oplossing is overwogen en nu ter plaatse van secties HE-8A en HE-9B in module 6 geen sprake is van knelpunten, hebben verweerders naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid een groter gewicht kunnen toekennen aan de nadelen van het toepassen van een constructie ter plaatse, dan aan het belang van de cultuurhistorische en monumentale waarden van de dijk in deze secties.

Het betoog faalt.

Module 7

73. [appellant sub 4] betoogt dat het dijkversterkingsproject leidt tot een grote aantasting van de cultuurhistorische en monumentale waarden van de dijk in onder meer module 7. Volgens hem is geen sprake van transformatie en behoud van de historische dijk, omdat het historische dijklichaam voor 85% wordt afgegraven.

Stichting Zuyderzeedijk en anderen voeren verder aan dat de buitenwaartse asverschuiving in module 7 leidt tot een aantasting van monumentale waarden van de dijk. Zij wijzen op de mogelijkheid van een oeverdijk en een gecombineerde versterking met constructie.

73.1. De Afdeling stelt vast dat [appellant sub 4] woont op het perceel [locatie 2] te Warden. Dit perceel ligt ter hoogte van het stuk te versterken dijk dat bekend is onder module 7, sectie HE-10B.

73.2. Uit paragraaf 4.3.7 van het projectplan volgt dat voor module 7 drie alternatieven zijn onderzocht, zijnde een oeverdijk en bij sectie HE-12 een kruinverhoging, een buitenwaartse asverschuiving en bij sectie HE-12 een kruinverhoging en een gecombineerde versterking met constructie (HE-9B, HE-11A), een buitenwaartse berm (HE-10B), binnenwaartse berm (HE-10 overig, HE-11B, HE-11C) en bij HE-12 een kruinverhoging.

De oeverdijk is het MMA, omdat hierbij de belangrijkste waarden het minst worden geraakt. De huidige dijk wordt dan immers niet aangepast. Well heeft de oeverdijk invloed op het schootsveld van de Stelling van Amsterdam (ter hoogte van het fort bij Edam). De voor module 7 gekozen oplossing is een buitenwaartse versterking met asverschuiving, waarbij de kruin van de huidige dijk deels wordt afgegraven met op sectie HE-10B2 een buitenwaartse berm en op sectie HE-12 een kruinverhoging. Deze oplossing wijkt af van het MMA. De buitenwaartse asverschuiving is gekozen, omdat de aansluiting tussen module 6 en 7 eenduidig kan worden vormgegeven; de buitenwaartse versterking uit module 6 wordt hiermee voortgezet. Voorkomen wordt daarmee dat hier een afwisselend buitenwaartse en vervolgens binnenwaartse versterking of een oeverdijk ontstaat. Voorts heeft de buitenwaartse versterking, in tegenstelling tot de oeverdijk, geen negatief effect op de Stelling van Amsterdam. De buitenwaartse versterking heeft in tegenstelling tot de binnenwaartse en gecombineerde versterking ook geen effect op Natura 2000-gebied "Polder Zeevang". Verder zijn de effecten op de landschapsbeleving en woonbeleving bij de buitenwaartse asverschuiving minder negatief dan bij de oeverdijk, aangezien het zicht op open water behouden blijft en het open water direct tegen de dijk aan ligt.

Door de buitenwaartse asverschuiving veranderen het historisch dijktracé en -profiel van de dijk. Dit leidt tot een aantasting van het landschap en van de cultuurhistorische waarde van de monumentale dijk. Waar sprake is van een buitenwaartse berm of kruinverhoging wordt het dijktracé niet aangetast en het dijkprofiel slechts in beperkte mate. De kruin van de monumentale dijk wordt over 36% van de lengte van de module grotendeels afgegraven, over 21% van de lengte getransformeerd (beperkte afgraving van de kruin) en blijft over 43% behouden. Bij de buitenwaartse asverschuiving verandert de overgang tussen dijk en open water. Wel blijven de waardevolle binnendijkse braken Hoogendijkerbraak, Moordenaarsbraak, Groote Braak en Kleine Braak - onderdeel van het monument - in stand. Het cultuurhistorische verhaal van dijkdoorbraken uit het verleden blijft hierdoor behouden en zichtbaar in het landschap. Alles bij elkaar is sprake van effecten op kenmerkende waarden van het provinciaal monument. Ook na de versterking vormt de dijk een beeldbepalend element in het Noord-Hollandse polderlandschap door de continuïteit, de hoogte van de dijk en de openheid van het landschap.

73.3. In paragraaf 4.8 van de Rapportage cultuurhistorie staat dat de dijk in module 7 behoort tot de Noorder IJ- en Zeedijken. Kenmerkende waarden van het provinciaal monument zijn in deze module:

- het dijktracé en profiel;
- historische steenbekleding;
- overgangszone binnen- en buitenkant;
- het voorland tegenover de Kleine Braak;
- braken: de Hoogendijkerbraak, de Moordenaarsbraak, de Groote Braak, de Kleine Braak.

De gekozen oplossing heeft de volgende effecten op de kenmerkende waarden van het provinciaal monument:

- het dijktracé en profiel: de buitenwaartse asverschuiving heeft een verandering van profiel en tracé tot gevolg en daarmee een aantasting van deze cultuurhistorische waarde. De historische dijk verdwijnt grotendeels op het eerste deel van de module, waar sprake is van een substantiële asverschuiving. Verderop is er slechts sprake van beperkte afgraving en daarnaast zijn de effecten ter plaatse van de kruinverhoging beperkt, al wijzigt het profiel in ondergeschikte mate;
- historische steenbekleding: de steenbekleding verdwijnt waar het buitentalud wordt gewijzigd door

de buitenwaartse asverschuiving en kruinverhoging;

- overgangszones aan binnen- en buitenkant: waar is gekozen voor een buitenwaartse asverschuiving verandert de overgang tussen dijk en open water. De aanwezige binnendijkse overgang en de relatie met de braken blijven in stand;
- het voorland tegenover de Kleine Braak: het smalle voorland in het Markermeer blijft behouden aangezien ter plaatse kruinverhoging volstaat en de ruimtelijke opbouw niet verandert. Het voorland grijpt daarmee herkenbaar terug op de historische situatie;
- de braken Hoogendijkerbraak, Moordenaarsbraak, Groote Braak en Kleine Braak: met de keuze voor de buitenwaartse asverschuiving blijven de aanwezige braken in stand.

73.4. Verweerders hebben onder verwijzing naar paragraaf 4.8 van het MER deel B te kennen gegeven dat de voor module 7 gekozen oplossing inderdaad een negatiever effect heeft op de cultuurhistorische en monumentale waarden van de dijk dan de beide alternatieven, dit onder meer als gevolg van het hiermee gepaarde afgraven van de dijk. Een aantal zwaarwegende omstandigheden hebben ertoe geleid dat in module 7 toch voor deze oplossing is gekozen. Allereerst leidt een binnenwaartse versterking of een gecombineerde versterking met constructie tot negatieve effecten op Natura 2000-gebied "Polder Zeevang", waarbij een afname van leefgebied door ruimtebeslag en toename van verstoring door de binnenwaartse verschuiving van de weg kunnen leiden tot significant negatieve effecten. De gekozen oplossing leidt weliswaar tot ruimtebeslag binnen het Natura 2000-gebied "Markermeer & IJmeer", maar effecten daarvan op de instandhoudingsdoelstellingen van dit gebied zijn uitgesloten. De bescherming van Natura 2000-gebieden is een zwaarwegend maatschappelijk belang dat voorgaat op het belang van behoud van de monumentale waarden en dit ligt daarmee ten grondslag aan de gemaakte keuze. Ten tweede zijn ook de kosten van de aanleg van een oeverdijk van belang geweest. Het aanleggen van de oeverdijk is substantieel (ongeveer 60%) duurder dan de gekozen oplossing. Ten derde leidt het alternatief met de oeverdijk tot een negatief effect bij Fort Edam. Fort Edam maakt deel uit van de Stelling van Amsterdam, welke is aangewezen als UNESCO Werelderfgoed, eveneens een provinciaal monument is. De nieuwe dijk zou over een lengte van ongeveer 300 m in het schootsveld van Fort Edam komen te liggen en de karakteristieke overgang van een verdedigingswerk naar open water wordt minder afleesbaar. Door in plaats van de oeverdijk te kiezen voor een buitenwaartse asverschuiving wordt dit provinciaal monument en tevens UNESCO Werelderfgoed niet aangetast en verandert de verhouding tussen het fort en het water niet. Tevens leidt de gekozen oplossing ertoe dat een eenduidige aansluiting op module 6 Heintjesbraak en Warder wordt vormgegeven. Zo wordt voorkomen dat hier een afwisselend buitenwaartse en vervolgens binnenwaartse versterking of oeverdijk in het landschap ontstaat. Met de gekozen oplossing is dan ook geborgd dat het dijktracé, dat als beeldbepalend element van cultuurhistorische waarde is, herkenbaar vormgegeven blijft.

Gelet op het voorgaande hebben verweerders naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid een groter gewicht kunnen toekennen aan de belangen die zijn gediend bij bescherming van het Natura 2000-gebied "Polder Zeevang" en het behoud van de monumentale waarden van het Fort Edam, dan aan het belang van de cultuurhistorische en monumentale waarden van de dijk in module 7.

De betogen falen.

Module 10

74. Verder betogen Stichting Zuyderzeedijk en anderen dat de buitenwaartse asverschuiving in module 10 leidt tot een aantasting van monumentale waarden van de dijk. Zij wijzen op de mogelijkheid van een buitenwaartse berm met constructie.

74.1. Uit paragraaf 4.3.10 van het projectplan volgt dat voor module 10 twee alternatieven zijn onderzocht, te weten: een buitenwaartse asverschuiving (EA-2A2) en buitenwaartse berm (EA-2B) en een buitenwaartse berm met constructie.

Het MMA is de buitenwaartse versterking met constructie. Hierbij is de afstand van de woningen tot het water kleiner. Dit heeft minder effecten op de ruimtelijke opbouw en beleving (landschap) van de dijk, op de woonbeleving en op archeologische en ecologische waarden. De gekozen oplossing is hier het eerste alternatief, waarbij de kruin van de huidige dijk op een deel van de module (55% van de lengte) wordt afgegraven. Op het eerste deel (EA-2A2) wordt de buitenwaartse asverschuiving uit de

vorige module doorgezet. Ter hoogte van het historisch stadsgezicht Noordeinde vindt een buitenwaartse asverschuiving plaats, waarbij de huidige dijk behouden blijft en wordt voorzien van een flauw talud (EA-2B). Met een buitenwaartse asverschuiving kan de aansluiting tussen module 9 en 10 eenduidig worden vormgegeven; de buitenwaartse asverschuiving uit module 9 wordt voortgezet. Er is niet gekozen voor een gecombineerde versterking met constructie, omdat deze lastiger uitbreidbaar en inspecteerbaar is. De gekozen oplossing is verder 75% goedkoper in aanlegkosten dan het andere alternatief.

De belangrijkste effecten treden op voor landschap, archeologie en woonbeleving. Op het eerste deel wordt de kruin van de huidige dijk afgegraven (55% van de lengte). Hierdoor worden bekende archeologische (verwachtings)waarden mogelijk aangetast en verandert de huidige karakteristieke opbouw van de dijk (ruimtelijke opbouw, historisch dijktracé en -profiel). Hierdoor is dan ook sprake van effecten op kenmerkende waarden van het provinciaal monument. Wel vormt de dijk na de versterking een beeldbepalend element in het Noord-Hollandse polderlandschap door de continuïteit, de hoogte van de dijk en de openheid van het landschap. Ter hoogte van Noordeinde verandert de herkenbaarheid van de dijk door het aanleggen van een flauw talud. De archeologische (verwachtings)waarden en opbouw van het monument (historisch dijktracé en -profiel) blijven hier wel grotendeels behouden. Het flauwe talud heeft bij Noordeinde invloed op de relatie van Volendam met water en dijk, door de grotere afstand van de woningen tot het water, maar biedt kansen voor recreatie door de bredere kruin van de dijk. Ook blijft het Markermeer op dit deel goed zichtbaar door de lage kruin. De belangrijkste waarden blijven hiermee behouden. Er zijn geen negatieve effecten op natuur (buiten een licht negatief effect op NNN), bodem en water. De milieueffecten in de gebruiksfase zijn aanvaardbaar.

74.2. In paragraaf 4.11 van de Rapportage cultuurhistorie staat dat de dijk in module 10 behoort tot de Noorder IJ- en Zeedijken. Kenmerkende waarden van het provinciaal monument zijn in deze module:

- het dijktracé en profiel;
- historische steenbekleding;
- overgangszone binnen- en buitenkant.

De gekozen oplossing heeft de volgende effecten op de kenmerkende waarden van het provinciaal monument:

- het dijktracé en profiel: waar is gekozen voor buitenwaartse asverschuiving met kruinbehoud blijven deze waarden van het huidige monument gedeeltelijk behouden. Ter plaatse van de buitenwaartse asverschuiving zonder kruinbehoud verdwijnt de historische dijk echter voor een groot deel;
- historische steenbekleding: de steenbekleding wordt teruggeplaatst;
- overgangszones aan binnen- en buitenkant: hoewel de binnendijkse bebouwing in stand blijft, verandert de overgang tussen dijk en binnengebied. Daarnaast wijzigt ter hoogte van Noordeinde de overgang tussen dijk en open water en neemt de herkenbaarheid van het historisch buitentalud af.

74.3. In het deskundigenverslag staat dat het afgraven van de huidige dijk leidt tot een ernstige aantasting van de historisch-morfologische waarde van het monument ter plaatse. Daar waar volgens de redengevende omschrijving de weg op de kruin van de dijk ligt, blijft deze behouden. Op dat dijkdeel wordt de bestaande dijk met de weg op de kruin namelijk niet afgegraven, maar feitelijk verbreed. Ook is het de bedoeling om ter plaatse het buitentalud, bestaande uit basalt met zwerfkeien, terug te brengen. Verder zal het water van het Markermeer nog steeds tot aan de teen van de dijk reiken. Ook zal de afstand van de verbrede dijk op de bestaande woningen nog steeds kort zijn.

74.4. Verweerders hebben erkend dat de voor deze module gekozen oplossing op sommige plekken leidt tot een grotere aantasting van de historisch-morfologische waarde van de dijk, dan bij het door Stichting Zuyderzeedijk en anderen voorgestelde alternatief van een buitenwaartse berm met constructie. Gelet op hetgeen in 71.4 met betrekking tot een constructieve oplossing is overwogen en nu in module 10 geen sprake is van knelpunten, hebben verweerders naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid een groter gewicht kunnen toekennen aan de nadelen van het toepassen van een constructie ter plaatse dan aan het belang van de cultuurhistorische en monumentale waarden

van de dijk in deze module.

Het betoog faalt.

Module 14

75. Stichting Zuyderzeedijk en anderen betogen dat in afwijking van het advies van de Deltacommissaris alleen op sectie EA-7 in module 14 ter hoogte van het dorp Uitdam en niet in sectie EA-6 is voorzien in een constructieve oplossing. In sectie EA-6 is volgens hen uitsluitend gekozen voor versterking in grond vanwege de logische overgang naar de versterking in module 13. Zij wijzen er echter op dat hierdoor de monumentale waarden van de dijk worden aangetast.

75.1. Uit paragraaf 4.3.13 van het projectplan volgt dat in module 13 is gekozen voor een buitenwaartse asverschuiving.

Uit paragraaf 4.3.14 van het projectplan volgt dat voor module 14 twee alternatieven zijn onderzocht, te weten:

- een buitenwaartse asverschuiving ten noorden van het dorp (EA-6), ter hoogte van het dorp een buitenwaartse asverschuiving inclusief een berm (EA-7A) en ten zuiden van het dorp (EA- 7B) weer een buitenwaartse asverschuiving;
- een gecombineerde versterking met constructie ten noorden van het dorp (EA-6), ter hoogte van het dorp (EA-7A) een buitenwaartse berm met constructie en ten zuiden van het dorp (EA- 7B) een buitenwaartse asverschuiving.

Het MMA is hier het tweede alternatief. Voor een gedeelte van module 14, met name voor de lintbebouwing van Uitdam dorp, is in het rapport van de Deltacommissaris geadviseerd om ter hoogte van de lintbebouwing bij Uitdam dorp (sectie EA-7A) te kijken naar een oplossing met de volgende elementen:

- een golfbrekende berm aan de zijde van het Markermeer;
- herstel van het huidige onregelmatige dijkprofiel;
- waar nodig een constructieve versterking van het binnentalud, bijvoorbeeld door vernageling.

De gekozen oplossing is een combinatie van de twee alternatieven en wijkt alleen op sectie EA-6 af van het MMA. Voor die sectie, net zoals bij sectie EA-7B, bestaat de gekozen oplossing uit een buitenwaartse asverschuiving. Bij Uitdam dorp (ter hoogte van sectie EA-7A) bestaat de gekozen oplossing uit een buitenwaartse berm met vernageling. Hierdoor wordt tegemoet gekomen aan het advies van de Deltacommissaris. Het oude vissersdorp Uitdam ligt ingeklemd tussen het water. Het dorp is als het ware gebouwd op een dam in het water. Dit is een landschappelijk en cultuurhistorisch uniek ensemble - ingeklemd tussen de Uitdammer Die en het Markermeer - dat niet elders in de provincie voorkomt. Op sectie EA-6 ten noorden van het dorp is niet gekozen voor de gecombineerde versterking met constructie, maar voor een buitenwaartse asverschuiving. De gekozen oplossing heeft tot gevolg dat de kruin van de dijk over een deel van de module (17% van de lengte van de module) wordt afgegraven en over 20% van de lengte wordt getransformeerd (beperkte afgraving van de kruin). Voor het overige deel blijft de dijk intact. Hierdoor worden bekende archeologische (verwachtings)waarden mogelijk aangetast en verandert de huidige karakteristieke opbouw van de dijk (historisch dijktracé en - profiel) ten noorden en ten zuiden van Uitdam. Er is dan ook sprake van effecten op enkele kenmerkende waarden van het provinciaal monument. Ook na de dijkversterking vormt de dijk een beeldbepalend element in het Noord-Hollandse polderlandschap door de continuïteit, de hoogte van de dijk en de openheid van het landschap. Er is op een klein deel, ongeveer 100 m, historische steenbekleding (Noordse steen) aanwezig. Deze wordt elders op een markant punt (Kaap Uitdam) teruggebracht. Door de buitenwaartse asverschuiving blijft de historisch waardevolle braak Uitdammer Die behouden.

75.2. De Afdeling stelt vast dat in het rapport van de Deltacommissaris staat dat het advies is gericht op de dijkversterking van de module Uitdam dorp vanaf dijkpaal 73+50 tot dijkpaal 81. Gelet hierop is dit advies, anders dan Stichting Zuyderzeedijk en anderen veronderstellen, niet van toepassing op sectie EA-6 in module 14, welke sectie immers is begrensd van dijkpaal 72 tot 73+50.

75.3. In paragraaf 4.15 van de Rapportage cultuurhistorie staat dat de dijk in module 14 een lengte van ongeveer 900 m heeft en sectie EA-6 (van dijkpaal 72 tot 73+50) en sectie EA-7 (van dijkpaal

73+50 tot 81) omvat. De dijk in deze module is onder meer afgekeurd op binnenwaartse stabiliteit en de kwaliteit van de taludbekleding.

De dijk in module 14 maakt onderdeel uit van de Noorder IJ- en Zeedijken. Kenmerkende waarden van het provinciaal monument zijn in deze module:

- het dijktracé/profiel;
- historische steenbekleding;
- overgangszone binnen- en buitenkant.;
- braak: Uitdammer Die.

Voor deze module is gekozen voor een buitenwaartse versterking in combinatie met een constructie. De oplossing bestaat uit een relatief geringe buitenwaartse asverschuiving. De aansluiting tussen module 13 en 14 is logisch vormgegeven; de buitenwaartse versterking wordt voortgezet. Ter plaatse van het dorp blijft door het plaatsen van een constructie over ongeveer 600 m de historische dijk in combinatie met de dijkbewooging van Uitdam in stand.

Er is sprake van de volgende effecten op de kenmerkende waarden van het provinciaal monument:

- het dijktracé/profiel: ter hoogte van het dorp Uitdam blijft de historische dijk behouden, hoewel het profiel, meer specifiek het buitentalud, deels wijzigt. Ten noorden en zuiden van Uitdam, waar een buitenwaartse asverschuiving wordt gerealiseerd, wijzigt het tracé in beperkte mate. Wel treedt een aanzienlijke wijziging van het profiel op, doordat de buitenkant van de dijk forser wordt;
- historische steenbekleding: binnen deze module wordt de historische steenbekleding gedeeltelijk teruggebracht binnen een andere module. Er is slechts over een klein deel van 100 m historische steenbekleding aanwezig, zodat er met het oog op een eenduidig beeld voor is gekozen de stenen elders op een markant punt terug te plaatsen;
- overgangszones aan binnen- en buitenkant: ter hoogte van de bebouwingskern Uitdam wordt de overgang tussen dijk en open water minder direct door aanberming. Ten noorden en zuiden van Uitdam verandert het binnentalud door vergraving;
- braak: door de buitenwaartse asversterking blijft de braak behouden.

75.4. In het deskundigenverslag staat dat de buitenwaartse asverschuiving in sectie EA-6 gepaard gaat met een gedeeltelijke afgraving van de huidige dijk. Daarmee wordt schade toegebracht aan de historisch-morfologische waarde van het monument ter plaatse. De nieuwe dijk zal volgens de STAB min of meer parallel lopen aan het huidige dijktracé, zodat niet wordt verwacht dat sprake zal zijn van een grote inbreuk op het beeldbepalend karakter van de dijk in relatie tot het aangrenzende polderlandschap.

75.5. Verweerders hebben erkend dat de in sectie EA-6 gekozen oplossing leidt tot een grotere aantasting van de historisch-morfologische waarde van de dijk dan bij het door Stichting Zuyderzeedijk en anderen voorgestelde alternatief van een gecombineerde versterking met constructie. Gelet op hetgeen in 71.4 met betrekking tot een constructieve oplossing is overwogen en nu op sectie EA-6 in module 14, anders dan in sectie EA-7A, geen sprake is van een knelpunt, hebben verweerders naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid een groter gewicht kunnen toekennen aan de nadelen van het toepassen van een constructie ter plaatse dan aan het belang van de cultuurhistorische en monumentale waarden van de dijk in deze sectie. Daarbij wordt tevens in aanmerking genomen dat verweerders erop hebben gewezen dat met een buitenwaartse versterking de aansluiting met module 13 logisch wordt vormgegeven.

Het betoog faalt.

Overig

76. In hetgeen Stichting Zuyderzeedijk en anderen voor het overige hebben aangevoerd ziet de Afdeling evenmin aanleiding voor het oordeel dat het college van gedeputeerde staten vanwege het aspect cultuurhistorie goedkeuring aan het projectplan had moeten onthouden, dan wel de omgevingsvergunning voor het wijzigen van de provinciaal beschermde monumenten en het planologisch strijdig gebruik niet had kunnen verlenen.

Schade

77. Stichting Zuyderzeedijk en anderen vrezen voor schade aan hun eigendommen. Zij voeren aan dat de toepasselijke schadevergoedings-regelingen niet toereikend zijn. Verder wijzen zij erop dat in het projectplan wordt verwezen naar een vast protocol voor de afwikkeling van schade, maar dat de inhoud hiervan onbekend is.

77.1. In paragraaf 10.1 van het projectplan staat dat diverse maatregelen getroffen worden om te zorgen dat de bewoners en belanghebbenden kunnen blijven wonen en werken langs de te versterken dijktrajecten. In deze paragraaf staat per hinderaspect beschreven wat de omgeving kan verwachten en welke maatregelen getroffen worden om de hinder te beperken. Uitgangspunt is dat overlast en schade tijdens de realisatie zoveel mogelijk voorkomen dienen te worden. In de voorbereidingsfase voorafgaand aan de uitvoering wordt per (combinaties van) module(s) een werkplan opgesteld. In dit plan worden de te nemen maatregelen gedetailleerd uitgewerkt, waarbij tevens aandacht is voor monitoring van de effecten van de maatregelen. Tijdens de realisatiefase wordt een omgevingsteam opgericht. Nog voordat buiten de werkzaamheden starten, zal tussen de uitvoerder en het omgevingsteam al nauwe samenwerking hebben plaatsgevonden. Hier wordt specifieke informatie over het betreffende gebied uitgewisseld, onder andere over de ligging van kabels en leidingen, de gemaakte afspraken met bewoners en belanghebbenden, het geldende ecologische werkprotocol, het monitoringsregime in het gebied, de afgesproken verkeersmaatregelen met de wegbeheerder en de hinderbeperkende maatregelen. Een samenvatting van deze maatregelen wordt opgenomen in het betreffende werkplan. Mocht onverhoopt toch schade ontstaan, dan zijn de regelingen voor schadevergoeding, zoals beschreven in paragraaf 11.2, van toepassing.

In paragraaf 10.1.8 van het projectplan staat dat het voorkomen van schade aan panden door de werkzaamheden van het project een topprioriteit is, gezien de ondergrond met veenlagen en het feit dat veel panden op staal gefundeerd zijn. Uiteraard wordt gestreefd naar het voorkomen van schade, onder andere, door de aanvoer van materiaal zo veel mogelijk via het water te laten plaatsvinden en door de inzet van modern materieel. Vooraf en tijdens de uitvoering wordt zorgvuldig onderzoek gedaan naar de gevolgen van de werkzaamheden voor de bebouwing. Er is al gestart met het meten van de deformatie in het gebied. Een representatief deel van alle panden langs de dijk wordt sinds 2015 twee keer per jaar ingemeten om de hoogteverschillen ten opzichte van de ondergrond te bepalen. Dit gaat door tijdens de uitvoeringsperiode en wordt indien nodig geïntensiveerd. Door hier vroeg mee te beginnen is inzichtelijk welke zakking van een pand 'normaal' is en wat door de werkzaamheden veroorzaakt wordt. In het werkplan wordt de frequentie van periodieke metingen nader uitgewerkt. Voor de start van de uitvoering in een sectie wordt van elk pand tot een afstand van ongeveer 50 m vanaf de werkzaamheden een bouwkundige nulopname gemaakt.

In paragraaf 11.2.1 van het projectplan staat dat, indien een belanghebbende als gevolg van de uitvoering van het projectplan schade lijdt, diegene bij het HHNK een verzoek om een vergoeding kan indienen. De Verordening nadeelcompensatie 2015 van het HHNK is hierop van toepassing. Mocht op basis van deze verordening recht bestaan op een vergoeding, dan keert het HHNK die uit. Dit betekent onder meer dat schade die binnen het normaal maatschappelijke risico valt, niet wordt vergoed. Een belanghebbende kan een verzoek indienen tot uiterlijk vijf jaar nadat deze belanghebbende heeft vastgesteld dat hij in een wezenlijk nadeliger positie is komen te verkeren door de uitvoering van dit projectplan. Twintig jaar na afronding van de werkzaamheden verjaart elke mogelijkheid om nadeelcompensatie te vragen. Bij de behandeling van een verzoek om nadeelcompensatie past het HHNK de Verordening nadeelcompensatie 2015 van het HHNK toe.

In paragraaf 11.2.3 van het projectplan staat dat de mogelijkheid tot vergoeding van planschade is geregeld in afdeling 6.1 van de Wro. Op grond van artikel 7.16 Waterwet blijft afdeling 6.1 van de Wro evenwel buiten toepassing, omdat een belanghebbende voor schade die het gevolg is van dit Projectplan een beroep kan doen op schadevergoeding als bedoeld in artikel 7.14, eerste lid, van de Waterwet. In dat geval wordt een planschadeverzoek opgevat als een verzoek om nadeelcompensatie ingevolge de Waterwet, dat wordt afgehandeld door HHNK, overeenkomstig het bepaalde in paragraaf 11.2.1.

In paragraaf 11.2.4 van het projectplan staat dat tijdens de realisatie van de dijkversterking sprake kan zijn van niet-voorzien situaties, waarbij als gevolg van werkzaamheden fysieke schade wordt toegebracht aan de eigendommen van derden (doorgaans gebouwen, grondstructuur, gewassen en

dergelijke). Als deze schade onverhoopt optreedt, het HHNK daarvoor aansprakelijk is en de schade aan de werkzaamheden is toe te schrijven, dan komt die schade in beginsel voor vergoeding in aanmerking. Derden die menen schade te ondervinden kunnen zich melden bij de Alliantie via www.markermeerdiijken.nl. De schademeldingen worden overeenkomstig een vast protocol afgehandeld.

77.2. Gelet op het voorgaande bestaat naar het oordeel van de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat, gelet op de belangen van Stichting Zuyderzeedijk en anderen, de schadevergoedingsregelingen in dit geval niet toereikend zijn en dat het college van gedeputeerde staten in zoverre goedkeuring aan het projectplan had moeten onthouden. Daarbij wordt tevens in aanmerking genomen dat verweerders hebben toegelicht dat, om voor belanghebbenden de afwikkeling van eventuele schade zo eenvoudig mogelijk te maken, één schadeloket voor verzoeken om nadeelcompensatie en aansprakelijkheidsstellingen (schademeldingen en daarmee samenhangende verzoeken om schadevergoeding uit hoofde van onrechtmatig handelen) is ingesteld. Daar kan men terecht met vragen over schade en verzoeken om schadevergoeding uit hoofde van rechtmatig (nadeelcompensatie) of onrechtmatig handelen. Het schadeloket wordt beheerd door de van de Alliantie deel uitmakende partijen.

Voor zover Stichting Zuyderzeedijk en anderen erop hebben gewezen dat de inhoud van het in het projectplan genoemde vaste protocol onbekend is, overweegt de Afdeling dat verweerders hebben toegelicht dat met dat protocol wordt gedoeld op een document, waarin is aangegeven hoe verzoeken om schadevergoeding intern binnen de Alliantie worden afgehandeld, en in verband daarmee geen externe gelding heeft.

Het betoog faalt.

De individuele/losse beroepsgronden van Stichting Zuyderzeedijk en anderen

[appellante sub 3A]

Inleiding

78. Het beroep van Stichting Zuyderzeedijk en anderen is mede ingediend namens [appellante sub 3A]. [appellante sub 3A] woont op het perceel [locatie 1] te Hoorn. Het perceel [locatie 1] ligt ter hoogte van het stuk te versterken dijk dat bekend is als module 1, sectie HE-1. De dijk zal ter plaatse worden versterkt met buitenwaartse berm, inclusief een kruinverhoging.

Inhoudelijk

79. [appellante sub 3A] voert aan dat het op de dijk voorziene fiets- en wandelpad op ongeveer 20 m achter haar woning leidt tot een aantasting van haar woongenot.

79.1. In paragraaf 4.3.1 van het projectplan staat dat in module 1 als meekoppelkans een fiets- en wandelverbinding wordt aangelegd. De fiets- en wandelverbinding loopt van de straat West langs de dijk en de schouwburg. Deze fiets- en wandelverbinding is onderdeel van de recreatieve route tussen Hoorn en Amsterdam. Het bestaande wandelpad op de kruin van de dijk wordt teruggebracht. De Westerdijk krijgt op deze manier een levendig en stedelijk karakter wat een positief effect heeft op de belangrijkste waarde 'stedelijke recreatie'. Door de nieuwe fietsverbinding worden de huidige recreatieve fietsroutes verbeterd. Ter hoogte van de straat West buigt het fietspad af de binnenstad van Hoorn in.

79.2. In het deskundigenverslag staat dat in de bestaande situatie reeds sprake is van een wandelpad op de kruin van de dijk, zodat wandelaars in de bestaande situatie al inkijk hebben in de tuin van [appellante sub 3A]. Het nieuw aan te leggen fietspad wordt op een grotere afstand dan dat bestaande wandelpad aangelegd. Ook wordt het nieuwe fiets- en wandelpad op een lager niveau aangelegd, waardoor het dijklichaam het zicht vanaf het fiets- en wandelpad op de tuin van [appellante sub 3A] beperkt.

Gelet op het voorgaande en nu niet in geschil is dat het voorziene fiets- en wandelpad op meer dan 20 m van de woning van [appellante sub 3A] komt te liggen, is de Afdeling van oordeel dat verweerders zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het projectplan in zoverre niet leidt tot een onaanvaardbare aantasting van de privacy en het woongenot van [appellante sub 3A].

Het betoog faalt.

80. [appellante sub 3A] betoogt verder dat als gevolg van de aanleg van het stadsstrand en de ten behoeve van dat strand aan te leggen parkeervoorzieningen haar woongenot wordt aangetast. Hierbij wijst zij op de aantasting van haar thans vrije uitzicht en de geluidhinder als gevolg van toenemend verkeer. Verder vreest zij dat het stadsstrand leidt tot parkeeroverlast nabij haar woning.

80.1. In paragraaf 4.3.2 van het projectplan staat dat in module 2 als meekoppelkans de oeverdijk in zijn geheel wordt ingericht als stadsstrand. Het stadsstrand komt te liggen tussen de schouwburg en de Galgenbocht. De fiets- en wandelverbinding maken deel uit van het stadsstrand. De oeverdijk wordt zodanig aangelegd dat verschillende voorzieningen (waaronder sportveldjes, speelplekken en steigers) hier een plaats kunnen krijgen. Op het binnentalud van de oeverdijk is ruimte voor parkeervoorzieningen. Door de gemeente Hoorn worden - naast de hiervoor genoemde voorzieningen - twee bruggen aangelegd tussen de huidige dijk en de oeverdijk. Deze maken geen deel uit van de dijkversterking en het projectplan.

80.2. In het deskundigenverslag staat dat de minimale afstand van het stadsstrand tot de woning van [appellante sub 3A] meer dan 200 m bedraagt. Vanuit de woning zelf zal bij een rechtse kijkrichting vanuit het raam op de bovenverdieping zicht op het beoogde stadsstrand zijn, maar het uitzicht op het Markermeer blijft behouden bij een rechte of linkse kijkrichting. Vanuit de tuin zal bij een rechtse kijkrichting eveneens zicht op het beoogde stadsstrand zijn, maar het zicht vanuit het achterste deel van de tuin is beperkt vanwege de hoogte van het tussenliggende dijklichaam. De bestaande bebouwing van de schouwburg neemt ook een deel van het zicht op het beoogde strand weg, aldus het deskundigenverslag. Verweerders hebben verder toegelicht dat de dichtstbijzijnde parkeerplaatsen op eveneens ongeveer 200 m afstand van de woning van [appellante sub 3A] worden gerealiseerd. Gelet op het voorgaande en nu geen blijvend recht op vrij uitzicht bestaat, hebben verweerders zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de aanleg van het stadsstrand en de bijbehorende parkeerplaatsen in zoverre niet zullen leiden tot een ernstige aantasting van het uitzicht van [appellante sub 3A].

Het betoog faalt.

80.3. In het rapport "Stadsstrand Hoorn. Verkeerskundig advies" van december 2016 (hierna: het verkeerskundig advies), welk rapport als bijlage 6.1 bij het projectplan is gevoegd, staat dat bij een levendiger strand wordt geadviseerd om plek te bieden aan tenminste 500 motorvoertuigen middels parkeerplaatsen. Dit aantal wordt door [appellante sub 3A] niet betwist. Uit paragraaf 10.2.1 van het projectplan en het verkeerskundig advies volgt dat in het projectplan ruimte is gereserveerd voor de aan te leggen parkeerplaatsen. Bij de schouwburg zullen ongeveer 250 en bij de Galgenbocht ongeveer 120 permanente parkeerplaatsen worden aangelegd. Deze bevinden zich aan de uiteinden van het strand. In het tussengebied komen ongeveer 130 parkeerplaatsen die alleen zullen worden gebruikt op piekdagen. Omdat een deel van de parkeerplaatsen dichtbij de binnenstad komt te liggen, is betaald parkeren op alle parkeerplaatsen het uitgangspunt. Buiten het zomerseizoen geldt dit echter niet voor de parkeerplaatsen bij de Galgenbocht.

Gelet op het voorgaande hebben verweerders zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat ten behoeve van het stadsstrand in voldoende parkeergelegenheid kan worden voorzien en ter plaatse van de woning van [appellante sub 3A] geen sprake zal zijn van ernstige parkeeroverlast als gevolg van het stadsstrand.

Het betoog faalt

80.4. In het door Peutz opgestelde rapport "Stadsstrand te Hoorn, onderzoek naar geluidbelasting ten gevolge van wegverkeer" (hierna: het akoestisch onderzoek Stadsstrand), welk rapport als bijlage 7.4 bij het projectplan is gevoegd, staat dat voor het stadsstrand in de worst case situatie wordt uitgegaan van 1.500 motorvoertuigen per etmaal (hierna: mvt/etmaal). Deze situatie zal alleen in de zomer een aantal maal optreden. Voor de berekeningen is er vanuit gegaan dat dit uitsluitend lichte motorvoertuigen (personenwagens) betreffen. Voor de worst case situatie is ervan uitgegaan dat 63% van het verkeer gebruik maakt van de aansluiting direct ten westen van de schouwburg en 37% van de brug aan de zuidzijde van het stadsstrand. Deze verhouding is gebaseerd op het aantal parkeerplaatsen dat naar verwachting het snelst bereikbaar zal zijn via deze aansluitingen. Al het verkeer van en naar het stadsstrand rijdt via de Hoge Vest en het eerste deel van de Westerdijk. Na

de aansluiting direct ten westen van de Schouwburg rijdt dan nog 37% (555 mvt/etmaal) via de Westerdijk naar de brug aan de zuidzijde van het Stadsstrand.

80.5. De Afdeling stelt vast dat in het akoestisch onderzoek Stadsstrand de geluidbelasting vanwege wegverkeerslawaaï op de woning van [appellante sub 3A] niet is onderzocht, maar wel voor een dichterbij gelegen woning aan de Westerdijk 8. Uit het akoestisch onderzoek Stadsstrand volgt dat de geluidbelasting op de woning aan de Westerdijk 8 als gevolg van verkeer op de Westerdijk voor de toekomstige situatie ten hoogste 42 dB bedraagt (inclusief 5 dB aftrek op grond van artikel 110g Wgh) en als gevolg van verkeer op de Hoge Vest ten hoogste 48 dB (inclusief 5 dB aftrek op grond van artikel 110g Wgh), zodat de voorkeurswaarde van 48 dB niet wordt overschreden. Daarmee is sprake van een toename van 0,6 dB respectievelijk 0,5 dB ten opzichte van de bestaande situatie. De gecumuleerde geluidbelasting van wegverkeerslawaaï op de wegen Hoge Vest en Westerdijk, inclusief de activiteiten van het verkeer op het terrein van het stadsstrand, neemt ter hoogte van de woning op het perceel Westerdijk 8 met maximaal 0,8 dB toe tot 60 dB (inclusief 5 dB aftrek op grond van artikel 110g Wgh). Een dergelijke toename is in de praktijk niet waarneembaar, aldus het akoestisch onderzoek Stadsstrand. Bovendien treedt deze toename alleen op als voor het stadsstrand de worst case situatie van toepassing is. Deze situatie treedt alleen in de zomer een aantal maal op.

Gelet op het voorgaande hebben verweerders zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat ook ter plaatse van de woning van [appellante sub 3A] geen sprake zal zijn van onaanvaardbare geluidhinder.

Het betoog faalt.

80.6. Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het projectplan in zoverre zal leiden tot een onaanvaardbare aantasting van het woongenot van [appellante sub 3A].

81. Verder voert [appellante sub 3A] aan dat het college van gedeputeerde staten niet bevoegd is om te besluiten over de aanleg van het (brom)fietspad en het stadsstrand, nu dit geen provinciaal belang betreft. Tevens wijst zij erop dat de financiële uitvoerbaarheid van deze meekoppelkansen in module 2 onzeker is.

81.1. Zoals hiervoor in 22.7 is overwogen, dienen de meekoppelingen ter uitvoering van een provinciaal belang. Er bestaat derhalve geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders deze meekoppelingen geen onderdeel hadden mogen laten zijn van de projectbesluitvorming.

Zoals hiervoor in 22.6 verder is overwogen, is de gemeente Hoorn initiatiefnemer voor het stadsstrand bij Hoorn. Tussen de gemeente Hoorn en HHNK is een samenwerkingsovereenkomst gesloten waarin is geregeld dat de gemeente Hoorn verantwoordelijk is voor de uitvoering en het onderhoud van het stadsstrand. De provincie Noord-Holland is initiatiefnemer voor de doorlopende fiets- en wandelverbinding en dus verantwoordelijk voor de financiering daarvan. De Afdeling ziet in hetgeen [appellante sub 3A] heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders op voorhand in redelijkheid hadden moeten inzien dat het projectplan, voor zover het betreft de meekoppelkansen in module 2, financieel niet uitvoerbaar is.

Het betoog faalt.

82. [appellante sub 3A] betoogt ten slotte dat onduidelijk is op welke technische grondslag het gestelde veiligheidstekort voor module 2 is vastgesteld.

82.1. Gelet op hetgeen is overwogen onder 20.3 en 22.3 bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat onduidelijk is op welke technische grondslag het gestelde veiligheidstekort voor module 2 is vastgesteld.

[appellante sub 3H]

Inleiding

83. Het beroep van Stichting Zuyderzeedijk en anderen is mede ingediend namens [appellante sub 3H]. [appellante sub 3H] exploiteert op het perceel [locatie 2] te Scharwoude een agrarisch bedrijf in combinatie met een zorgboerderij. Het perceel [locatie 2] ligt ter hoogte van het stuk te versterken dijk dat bekend is als module 3, sectie HE-4. De dijk zal ter plaatse worden versterkt met een oeverdijk.

Inhoudelijk

84. [appellante sub 3H] voert aan dat in verband met de voorbereiding van de besluitvorming over het projectplan in 2017 een grondboring heeft plaatsgevonden op haar gronden. Als gevolg hiervan is in het boorgat een bron met zoute kwel ontstaan dat niet te dichten is. Zoute kwel is schadelijk voor haar bedrijfsvoering en leidt tot waardevermindering van haar gronden.

84.1. De Afdeling overweegt dat de in 2017 uitgevoerde grondboring op de gronden van [appellante sub 3H] een feitelijke handeling betreft ter voorbereiding van de besluitvorming over het projectplan. Deze handeling heeft geen gevolgen voor de rechtmatigheid van projectplan zelf, noch voor het goedkeuringsbesluit. Het betoog kan in deze procedure dan ook niet aan de orde komen.

85. Ter zitting heeft [appellante sub 3H] verder te kennen gegeven dat zij vreest dat de aanleg van de oeverdijk negatieve gevolgen zal hebben voor de grondwaterstand ter plaatse van haar perceel.

85.1. In paragraaf 4.3.3 van het projectplan staat dat voor module 3 gekozen is voor een oeverdijk.

In paragraaf 8.1.2.1 van het projectplan staat dat de waterpeilen volgens de huidige plannen overal gelijk blijven in vergelijking met de bestaande situatie. Er is daardoor in de permanente situatie geen invloed op de grondwatersituatie. In paragraaf 10.1.7 van het projectplan wordt ingegaan op de tijdelijke effecten op de grondwaterhuishouding. In het ontwerp is rekening gehouden met het terugbrengen van het huidige watersysteem, zodat variatie in grondwaterpeil wordt voorkomen. Daarnaast wordt eerst een nieuwe watergang gegraven alvorens de bestaande watergang wordt gedempt. Wanneer dit niet mogelijk is, worden maatwerkoplossingen getroffen. Voor (een combinatie van) modules met bebouwing tussen de dijsloot en de dijk en bij constructieve werkzaamheden die de grondwaterstand kunnen beïnvloeden, wordt per module een werkplan opgesteld. Daarin worden onder meer opgenomen de te verwachte effecten, de monitoring van de grondwaterstand en te nemen passende maatregelen indien de effecten groter zijn dan verwacht. Met deze werkplannen worden de werkzaamheden zoveel mogelijk ingericht op het voorkomen van negatieve effecten.

86. In het MER deel B zijn in tabel 48 voor module 3 de effecten op het grondwater weergegeven. Hieruit volgt dat de gekozen versterkingsvariant van een oeverdijk geen gevolgen heeft voor de grondwaterstand.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de aanleg van de oeverdijk geen ernstige gevolgen zal hebben voor de grondwaterstand ter plaatse van het perceel van [appellante sub 3H]. Ter zitting hebben verweerders verder uitdrukkelijk verklaard dat als zich terzake toch problemen mochten voordoen, maatregelen getroffen zullen worden.

Het betoog faalt.

[appellant sub 3I]

Inleiding

87. Het beroep van Stichting Zuyderzeedijk en anderen is mede ingediend namens [appellant sub 3I]. [appellant sub 3I] woont op het perceel [locatie 3] te Warder. Dit perceel ligt ter hoogte van het stuk te versterken dijk dat bekend is als module 7, sectie HE-11B. De dijk zal ter plaatse worden versterkt door een buitenwaartse asverschuiving inclusief kruinverhoging. Eveneens wordt ter hoogte van het perceel van [appellant sub 3I] buitendijks een voorland gerealiseerd.

Inhoudelijk

88. [appellant sub 3I] vreest dat het aanbrengen van voorland gevolgen zal hebben voor de grondwaterstand ter plaatse van zijn woning, omdat sprake zal zijn van toenemende verdroging van het veen ter plaatse. Als gevolg hiervan zal verzakking van de woning optreden en ontstaat er schade.

88.1. In paragraaf 4.3.7 van het projectplan staat dat voor module 7 gekozen is voor een buitenwaartse versterking met asverschuiving. Tevens wordt ruimtelijke en ecologische kwaliteit toegevoegd door buitendijks vier korte voorlanden te realiseren.

88.2. In het MER deel B zijn in tabel 52 voor module 7 de effecten op het grondwater weergegeven. Hieruit volgt dat de gekozen versterkingsvariant van een buitenwaartse asverschuiving geen

gevolgen heeft voor de grondwaterstand. In tabel 65 staat dat in module 7 op vier locaties buitendijks een kort voorland wordt aangebracht om in te richten als migratiezone. Deze voorlanden worden gebruikt voor het versterken van de ecologische structuur, zowel langs de dijk als voor de relatie buiten-binnendijks. Uit paragraaf 6.2.7 van het MER deel B volgt dat het realiseren van voorlanden binnen module 7 geen gevolgen heeft voor de grondwaterstand.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het aanbrengen van voorland geen ernstige gevolgen zal hebben voor de grondwaterstand ter plaatse van de woning van [appellant sub 3I]. Ter zitting hebben verweerders verder verklaard dat als zich terzake toch problemen blijken voor te doen, maatregelen getroffen zullen worden.

Het betoog faalt.

[appellant sub 3J], [appellante sub 3K], [appellant sub 3L], [appellante sub 3M], [appellant sub 3N] en [appellant sub 3O]

Inleiding

89. Het beroep van Stichting Zuyderzeedijk en anderen is mede ingediend namens [appellant sub 3J], [appellante sub 3K], [appellant sub 3L], [appellante sub 3M], [appellant sub 3N] en [appellant sub 3O]. [appellant sub 3J] woont aan de [locatie 4], [appellante sub 3K] aan de [locatie 5], [appellant sub 3L] aan de [locatie 6], [appellante sub 3M] aan de [locatie 7], [appellant sub 3N] aan de [locatie 8] en [appellant sub 3O] aan de [locatie 9]. Deze percelen liggen ter hoogte van het stuk te versterken dijk dat bekend is als module 14, sectie EA-7A. De dijk zal ter plaatse worden versterkt met een buitenwaartse berm met een constructieve oplossing, inclusief een kruinverhoging.

Inhoudelijk

90. [appellant sub 3J], [appellante sub 3K], [appellant sub 3L], [appellante sub 3M], [appellant sub 3N] en [appellant sub 3O] wijzen erop dat de dijk in module 13 direct grenst aan de dijk in module 14 en dat de veiligheidsopgave en de bestaande, te beschermen landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteit in beide modules hetzelfde zijn. In module 14 wordt na tussenkomst van de Deltacommissaris een constructieve oplossing toegepast. Zij voeren aan dat op sectie EA-6 in module 13 ook een constructieve oplossing had moeten worden toegepast, waarbij zij erop wijzen dat de toepassing van JLD-dijkstabilisatoren wat betreft kosten gelijkwaardig is aan de gekozen oplossing.

90.1. De gronden bij het dorp Opperwoud liggen ter hoogte van module 13, secties EA-5 en EA-6. Uit paragraaf 2.4.3 van het MER deel A volgt dat voor dit dijktraject binnenwaartse stabiliteit, buitenwaartse stabiliteit en kwaliteit taludbekleding en voor sectie EA-6 de hoogte als veiligheidstekorten zijn geconstateerd. In de Trechteringsnotitie is geoordeeld dat voor sectie EA-6 niet wordt voldaan aan de randvoorwaarden voor het toepassen van een constructie als optimalisatie van een oplossing in grond. Er is namelijk geen lintbebouwing aanwezig en er is een andere niet-constructieve oplossing mogelijk waarbij geen afgraving van de dijk plaatsvindt.

90.2. Uit paragraaf 4.3.13 van het projectplan volgt dat in module 13 is gekozen voor een buitenwaartse asversterking, omdat deze oplossing de braak Oosterpoel intact laat. De braak kent door de ondergrond technische onzekerheden voor de uitvoering, mede gelet op de lengte van de braak. De gekozen oplossing versterkt verder het lijnvormig ontwerp voor de dijk als geheel, zeker nu ook de aansluitende module (Uitdam) aan de buitenkant wordt versterkt. Verder blijven belangrijke waarden als openheid, rust en ruimte, natuur en recreatie behouden.

Uit paragraaf 4.3.14 van het projectplan volgt dat in module 14 op sectie EA-6 ten noorden van het dorp Uitdam, anders dan op sectie EA-7, niet is gekozen voor de gecombineerde versterking met constructie, maar voor een buitenwaartse asverschuiving. De keuze hiervoor is onder meer gemaakt omdat constructies lastiger uitbreidbaar en inspecteerbaar zijn en in module 14 op sectie EA-6 geen sprake is van zo'n unieke situatie als bij Uitdam dorp. Daarnaast wordt met de buitenwaartse asverschuiving de aansluiting tussen module 13 en 14 logisch vormgegeven. De buitenwaartse asverschuiving van module 13 wordt doorgezet in module 14.

90.3. De Afdeling stelt vast dat - anders dan [appellant sub 3J], [appellante sub 3K], [appellant sub 3L], [appellante sub 3M], [appellant sub 3N] en [appellant sub 3O] veronderstellen - voor sectie EA-6 in module 14, welke sectie direct aansluit op sectie EA-6 in module 13, niet is gekozen voor een

constructieve oplossing, maar voor een buitenwaartse asverschuiving. Zoals in 75.5 is overwogen, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders voor sectie EA-6 in module 14 voor een constructieve oplossing hadden moeten kiezen.

Verweerders hebben toegelicht dat ook in sectie EA-6 in module 13 niet voor een constructieve oplossing is gekozen, omdat met een buitenwaartse versterking de aansluiting met module 14 logisch wordt vormgegeven en constructies lastiger uitbreidbaar en inspecteerbaar zijn. Bovendien is er in deze sectie geen sprake van een unieke situatie zoals in Uitdam dorp waar op advies van de Deltacommissaris wél voor een constructieve oplossing is gekozen, omdat ter plaatse geen bebouwing aanwezig is. Gelet op het voorgaande en op hetgeen in 22.4 is overwogen, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders voor sectie EA-6 in module 13 voor een constructieve oplossing, zoals de JLD-dijkvernagelings-techniek, hadden moeten kiezen.

Het betoog faalt.

91. [appellant sub 3J], [appellante sub 3K], [appellant sub 3L], [appellante sub 3M], [appellant sub 3N] en [appellant sub 3O] voeren verder aan dat een kruinverhoging van de dijk in module 14 leidt tot een aantasting van hun woon- en leefklimaat, nu een verhoging zal leiden tot vermindering van lichtinval en aantasting van privacy vanwege inkijk. Verder betogen zij dat de Deltacommissaris heeft toegezegd dat er geen sprake zal zijn van een kruinverhoging, hetgeen ook bevestigd is bij de beantwoording van de zienswijzen.

91.1. In paragraaf 12.1.2 van het projectplan staat dat de Deltacommissaris is gevraagd om als procesregisseur twee mogelijke versterkingsvarianten voor Uitdam, in overleg met bewoners en belanghebbenden, verder uit te werken. Het advies van de Deltacommissaris voor één van de varianten (een buitenwaartse berm in combinatie met een constructieve versterking door middel van vernageling) is overgenomen in dit projectplan.

In paragraaf 4.3.14 van het projectplan staat dat voor een gedeelte van module 14, met name voor de lintbebouwing van Uitdam dorp, in het rapport van de Deltacommissaris is geadviseerd om ter hoogte van de lintbebouwing bij Uitdam dorp (sectie EA-7A) te kijken naar een oplossing met de volgende elementen:

- een golfbrekkende berm aan de zijde van het Markermeer;
- herstel van het huidige onregelmatige dijkprofiel;
- waar nodig een constructieve versterking van het binnentalud, bijvoorbeeld door vernageling.

Bij Uitdam dorp (ter hoogte van sectie EA-7A) bestaat de gekozen oplossing uit een buitenwaartse berm met vernageling. Hierdoor wordt tegemoet gekomen aan het advies van de Deltacommissaris. De kruin van de dijk komt bij de asverschuiving in beperkte mate verder van woningen af te liggen, bij het dorp blijft deze vrijwel op zijn plek. In zowel de bestaande als de nieuwe situatie is er vanaf de benedenverdieping van de woningen veelal geen uitzicht op het water. De woonbeleving wordt met de gekozen oplossing slechts in enige mate aangetast. Het historisch karakter van het dorp blijft bestaan. Dit historisch karakter is van belang bij de beleving van de dijk. In de bestaande situatie liggen de recreatieve fietsroutes door het dorp binnendijks aan de voorkant van de huizen en niet direct op de (kruin van de) dijk. Dit blijft het geval, waardoor het historisch karakter van het dorp en de beleving van de dijk niet aangetast worden. Ter plaatse van het dorp is op de kruin van de dijk een wandelpad aanwezig, dit wandelpad komt terug in de nieuwe situatie.

91.2. In de Nota van Beantwoording Zienswijzen staat dat aan het advies van de Deltacommissaris invulling wordt gegeven door het gehele dijkprofiel te herstellen. Dit betekent dat zowel de binnenberm, kruin als buitenberm worden hersteld. De binnenberm wordt geherprofileerd. De kruin wordt over de gehele lengte van de module geëgaliseerd, waardoor de kruin, afhankelijk van het huidige profiel, iets hoger komt te liggen of juist iets lager. De buitenberm wordt geheel nieuw aangebracht.

91.3. Verweerders hebben toegelicht dat voor een veilige dijk in het noordelijke deel van module 14 - naast een constructieve versterking - een hoogte van 3,2 m boven NAP tussen dijkpaal 73 en 75 noodzakelijk is en tussen dijkpaal 75 en 79 een hoogte van 3 m boven NAP. Omdat de hoogte van de dijk tussen dijkpaal 73 en 75 nu varieert tussen de 2,6 en 3,1 m boven NAP, moet de dijk ter plaatse met maximaal 60 cm worden opgehoogd. De hoogte van de dijk tussen dijkpaal 75 en 79 varieert

eveneens, zodat de dijk ter plaatse met maximaal 40 cm moet worden opgehoogd. Met deze kruinverhogingen wordt ook het onregelmatige karakter van het dijkprofiel gecorrigeerd, aldus verweerders.

De Afdeling is van oordeel dat met het verhogen van de dijk met maximaal 60 cm tussen dijkpaal 73 en 75 en met maximaal 40 cm tussen dijkpaal 75 en 79 geen afbreuk wordt gedaan aan het advies van de Deltacommissaris. De Afdeling overweegt verder dat verweerders zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de kruinverhoging van de dijk niet leidt tot een verminderde lichtinval ter plaatse van de woning van [appellante sub 3M], noch tot een onaanvaardbare aantasting van haar privacy, nu haar woning aan de [locatie 7] op meer dan 60 m van de dijk ligt. Niet is uitgesloten dat het verhogen van de dijk gevolgen zal hebben voor de privacy alsmede voor de lichtinval in de woningen van [appellant sub 3J], [appellante sub 3K], [appellant sub 3L], [appellant sub 3N] en [appellant sub 3O]. Nu echter sprake zal zijn van een relatief beperkte kruinverhoging en de te verhogen kruin op enige afstand van de desbetreffende woningen ligt, hebben verweerders naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid een groter gewicht kunnen toekennen aan het belang van de waterveiligheid dat met de kruinverhoging van de dijk in module 14 wordt gediend, dan aan het belang van [appellant sub 3J], [appellante sub 3K], [appellant sub 3L], [appellant sub 3N] en [appellant sub 3O] bij het behoud van hun bestaande woon- en leefklimaat, en daarbij de beïnvloeding van het woon- en leefklimaat van [appellant sub 3J], [appellante sub 3K], [appellant sub 3L], [appellant sub 3N] en [appellant sub 3O] in redelijkheid ook niet onaanvaardbaar hoeven te achten.

Het betoog faalt.

Conclusie

92. Gelet op het voorgaande en op hetgeen Stichting Zuyderzeedijk en anderen, [appellant sub 4] en de Vereniging Oud Hoorn voor het overige hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college van gedeputeerde staten het projectplan in strijd met het algemeen belang had moeten achten. De Afdeling ziet evenmin aanleiding voor het oordeel dat het projectplan niet getuigt van een evenwichtige belangenafweging of anderszins in strijd is met het recht.

Gelet op het voorgaande en op hetgeen Stichting Zuyderzeedijk en anderen en de Vereniging Oud Hoorn voor het overige hebben aangevoerd ziet de Afdeling eveneens geen aanleiding voor het oordeel dat de omgevingsvergunning, de Wnb-vergunning en de Wnb-ontheffing in strijd zijn met het recht.

Het beroep van Pampus en anderen

Inleiding

93. Pampus en anderen zijn eigenaren van de percelen Uitdammerdijk 30, 35 en 38 te Amsterdam. De percelen betreffen graslanden die zijn ingericht als weidevogelleefgebied. De percelen van Pampus en anderen liggen ter hoogte van het stuk te versterken dijk dat bekend is als module 15, secties EA-8 en EA-9. De dijk zal ter plaatse worden versterkt door een gecombineerde versterking (met versterking aan de binnenzijde en de buitenzijde van de bestaande dijk) inclusief een kruinverhoging. Deze versterking brengt een uitbreiding van het ruimtebeslag van de dijk met zich mee dat zich uitstrekt tot op voornoemde percelen. In totaal is hiervoor 0,3946 hectare van de gronden van Pampus en anderen benodigd.

Het beroep van Pampus en anderen is gericht tegen het goedkeuringsbesluit en de verleende uitvoeringsbesluiten.

Inhoudelijk

94. Pampus en anderen voeren aan dat met een buitenwaartse versterking in module 15 de cultuurhistorische en beeldbepalende waarden van de dijk minder zullen worden aangetast dan met een gecombineerde versterking, omdat het hoekige tracé van de dijk en de braken en voorlanden behouden blijven en de dijk als herkenbare continuerende lijn in het landschap aanwezig is. Zij wijzen er verder op dat in het KRK een gecombineerde versterking als minder gewenst wordt aangemerkt dan een buitenwaartse versterking.

94.1. Uit paragraaf 4.3.15 van het projectplan volgt dat voor module 15 vier alternatieven zijn

onderzocht:

- een gecombineerde versterking (EA-8), een gecombineerde versterking met een buitenwaartse asverschuiving (EA-9 en EA-10), een buitenwaartse asverschuiving ter plaatse van het zuidelijke recreatieterrein (EA-10 dijkpaal 134+90 tot 141) en op het meest zuidelijke stuk een buitenwaartse asverschuiving met minimale asverschuiving (EA-11);
- een dijk buitenom vanaf dijkpaal 85 tot en met dijkpaal 130 en vervolgens doorlopend vanaf dijkpaal 131 module 16;
- een buitenwaartse asverschuiving (EA-8, EA-9, EA-10) en op het meest zuidelijke stuk een buitenwaartse asverschuiving met minimale asverschuiving (EA-11);
- een buitenwaartse asverschuiving met constructie ter plaatse van het noordelijke recreatieterrein (deel EA-9 en EA-10A van dijkpaal 119 tot 121+70) en verder gelijk aan het eerste alternatief.

Het MMA is het vierde alternatief, de gecombineerde versterking (EA-8 tot en met EA-10), inclusief een buitenwaartse versterking met constructie bij het noordelijke recreatieterrein (EA-9 en EA-10A van dijkpaal 119 tot 121+70) en een buitenwaartse asverschuiving met minimale asverschuiving (EA-11) op het laatste stuk. Deze komt het meest tegemoet aan de openheid op en de beleving van de dijk. De gekozen oplossing is het eerste alternatief. Dit komt grotendeels overeen met het MMA, de oplossing met de minste milieueffecten, met uitzondering van de secties EA-9 en EA-10A van dijkpaal 119 tot 121+70 (ter hoogte van het recreatieterrein). De gekozen oplossing heeft effect op landschap, natuur, cultuurhistorie, archeologie en recreatie. Door de flauwe taluds en berm wordt de afstand tussen dijk en polder groter. Dit beïnvloedt het historische verkavelings- en slotenpatroon en het kronkelende verloop van de dijk neemt af. De historische relatie tussen dijk en binnengebied wijzigt, maar de kenmerkende waardevolle braken en voorlanden (braken Barnegat, Kinselmeer, Rijperkolk en voorland Polder IJdoorn) blijven intact, waardoor het cultuurhistorisch verleden van oude doorbraken zichtbaar blijft in het landschap. Op een klein deel van de dijk wordt de kruin afgegraven (4% van de lengte van de module), verder blijft de dijk in stand. De effecten op het historisch dijktracé en -profiel zijn dan ook beperkt. De te verwijderen historische steenbekleding (Noordse steen) wordt op een markant punt (Kaap Uitdam) teruggebracht. Er is sprake van effecten op enkele kenmerkende waarden van het provinciaal monument.

94.2. In het KRK staat dat de Waterlandse zeedijk van hoge cultuurhistorische waarde is en dat daarom behoud van het bestaande dijklichaam bij een binnenwaartse oplossing de voorkeur heeft. Buitenwaarts is next best en zal de voorkeursoplossing zijn op plekken waar een binnenwaartse oplossing niet mogelijk is, bijvoorbeeld op locaties met bebouwing en waardevolle braken. Bij voorkeur moet niet gekozen worden voor een gecombineerde oplossing in dit deelgebied, omdat het brede profiel dat vanwege de slappe veenondergrond dan nodig is, de schaal van de dijk en zijn ensembles overstijgt.

94.3. Uit paragraaf 4.16.2 van het MER deel B volgt dat de gekozen oplossing beter scoort op het aspect historisch geografische waarden dan de buitenwaartse asverschuiving.

In het MER deel B staat dat alternatief 1 achtereenvolgens bestaat uit een gecombineerde versterking (EA-8), een gecombineerde versterking met buitenwaartse asverschuiving (EA-9/EA-10A), een buitenwaarts asverschuiving (deel EA-10B) en ten slotte een kruinverhoging (EA-11). Van dijkpaal 120-122 is sprake van een gecombineerde versterking met asverschuiving naar buiten en met een binnenberm. Bij sectie EA-8A wordt de markante scherpe hoek in de dijk versterkt met een combinatie van binnen- en buitenwaartse verbetering. Aan de binnenkant komt een berm, het buitentalud wordt verflauwd. De historische dijk blijft hierdoor in stand, zij het 'ingepakt'. De herkenbaarheid van de historische morfologie neemt daardoor af (-). De binnenberm heeft een ruimtebeslag op het kavelpatroon en op de sloten van de strook tussen de dijk en de Uitdammer Die (-). De Noordse steen op de kaap verdwijnt (--). Verderop, binnen sectie EA-8B, wordt de dijk ook versterkt met een combinatie van binnen- en buitenwaartse verbetering. Hier treden vergelijkbare effecten op. Ook bij sectie EA-9 vindt binnen dit alternatief een combinatie van binnen- en buitenwaartse versterking plaats. Aan de binnenkant komt onderaan een berm, het buitentalud wordt verflauwd. De historische dijk blijft hierdoor in stand. Aan de buitenkant neemt de herkenbaarheid van de historische morfologie wel af (-). Ook de overgangen tussen de dijk en het Barnegat, de droogmakerij Blijkmeer en de verkaveling plus sloten van het tussenliggende veengebied zullen minder markant worden (-). De

totaalscore van alternatief 1 is negatief (---).

Alternatief 3 bestaat uit een buitenwaartse asverschuiving (EA-8, EA-9, EA-10) aan het eind gevolgd door kruinverhoging (EA-11). De historische dijk verdwijnt voor een groot deel, de nieuwe dijk schuift als het ware het Markermeer in. Daardoor verdwijnt ook de directe overgang naar het open water. De Noordse steen op de kaap verdwijnt. Het effect is, met name door het vergraven van de oude dijk, sterk negatief (---). De ruimtelijke relatie tussen de incidentele oudere bebouwing en de dijk (EA-8) wordt minder (-). De totaalscore van alternatief 3 is sterk negatief (---).

94.4. In paragraaf 4.16 van de Rapportage cultuurhistorie staat dat de dijk in module 15 behoort tot de Noorder IJ- en Zeedijken. Kenmerkende waarden van het provinciaal monument zijn in deze module:

- het dijktracé en profiel;
- historische steenbekleding;
- overgangszone binnen- en buitenkant;
- voorland Polder IJdoorn;
- braken: Barnegat, Kinselmeer en Rijperkolk.

De gekozen oplossing heeft de volgende effecten op de kenmerkende waarden van het provinciaal monument:

- het dijktracé en profiel: bij de gecombineerde versterking blijft de huidige dijk bewaard, zij het aangevuld. Hiermee wijzigt het tracé van de dijk niet, maar het cultuurhistorisch waardevolle profiel wordt daardoor minder herkenbaar.
- historische steenbekleding: de historische steenbekleding verdwijnt met de gekozen oplossing. De steenbekleding is afgekeurd en de kosten van het opnieuw aanbrengen daarvan zijn hoog voor een dergelijk lang tracé. In de toekomstige situatie wordt op de Kaap Uitdam de Noordse steen teruggebracht;
- overgangszones aan binnen- en buitenkant: door de flauwe taluds en brede binnenberm wordt de afstand tussen dijk en polder groter. De berm leidt ook tot ruimtebeslag op het historische verkavelings- en slotenpatroon. Daarnaast verflauwt het bochtige beloop van de dijk enigszins. De relatie tussen dijk en binnengebied wijzigt. De kenmerkende waardevolle braken blijven intact, waardoor het cultuurhistorisch verleden van oude doorbraken zichtbaar blijft in het landschap;
- het voorland Polder IJdoorn: bij de asverschuiving vindt slechts beperkte aantasting van het voorland plaats. Het ruimtebeslag is zeer beperkt en er zijn geen permanente effecten voorzien op de natuurwaarden van het voorland;
- de braken: alle aanwezige braken blijven in stand, waardoor het cultuurhistorisch verleden van voormalige doorbraken zichtbaar blijft in het landschap.

94.5. In het deskundigenverslag staat dat uit het MER deel B volgt dat een buitenwaartse asverschuiving wat betreft historische geografische waarden en woonbeleving slechter scoort dan de gekozen oplossing, maar wat betreft landschapselementen, NNN, bodemzetting, recreatie en ruimtebeslag op wonen en werken beter scoort, zodat om die reden de buitenwaartse asverschuiving een gelijkwaardige oplossing betreft ten opzichte van de gecombineerde versterking. Uit het deskundigenverslag volgt echter dat de STAB zich niet kan vinden in het standpunt uit het MER dat de gecombineerde versterking (met brede binnenberm) een minder negatief, dan wel een gelijk effect heeft op de cultuurhistorische waarden in vergelijking met een buitenwaartse versterking. Daarbij is wel van belang dat de huidige dijk behouden blijft. Met name de herkenbaarheid van de overgang van het polderlandschap naar de dijk wordt bij een buitenwaartse versterking minder verstoord dan bij de brede binnenberm die onderdeel is van de gecombineerde dijkversterking.

94.6. In de door verweerders overgelegde memo "Briefadvies cultuurhistorie naar aanleiding van bezwaar appellant en advies STAB t.a.v. gekozen oplossing voor de dijkversterking van het provinciaal monument Uitdammerdijk ter plaatse van de Rijperkolk (module 15)" van SteenhuisMeurs van 7 oktober 2019 (hierna: de memo van SteenhuisMeurs) staat dat het dijklichaam, uitwendig gevormd door de kruin van de dijk en het binnendijks en buitendijks talud, is beschermd als provinciaal

monument. Beschermd is ook het grillige verloop van de dijk alsmede de vroegere dijkdoorbraak het Barnegat. Kruin, taluds en tracé zijn dus beschermd in hun huidige verschijningsvorm. Tevens is beschermd de historisch-morfologische waarde, zijnde het bodemarchief dat verstopt zit in het dijklichaam. Deze fysieke beschermde waarden zijn in de redengevende omschrijving van de Noorder IJ- en Zeedijken voorzien van een nadere duiding, waarin ook de immateriële waarden en belevingswaarden worden geduid. Daarover staat in de redengevende omschrijving dat de dijken een beeldbepalend element in het Noord-Hollandse landschap vormen door de continuïteit en de hoogte van de dijken in samenhang met de openheid van het omgevende landschap en door hun verwevenheid met het landschap.

Uit de memo SteenhuisMeurs volgt verder dat de voorgestelde oplossing (een gecombineerde versterking met binnenberm, waarbij de dijk wordt opgedikt, de kruin wordt verhoogd en het profiel veranderd maar de steilte van het talud behouden blijft) als voordeel heeft dat de dijk niet afgegraven hoeft te worden. Bij een buitenwaartse versterking wordt, anders dan waar de STAB vanuit gaat, de bestaande dijk grotendeels weggegraven en schuift het dijklichaam het Markermeer in. De gecombineerde versterking houdt de historisch-morfologische waarde van het bodemarchief intact, alsmede het oorspronkelijke beloop van de dijk. Ook het kenmerkende grillige verloop van de dijk blijft behouden, zij het met een ander profiel van de dijk zelf. De belevingswaarden, te weten, de continuïteit en de hoogte van de dijk in samenhang met de openheid van het omgevende landschap, worden met deze oplossing zo min mogelijk aangetast. Geconcludeerd wordt dat de monumentale waarden, zoals genoemd in de redengevende omschrijving, bij een gecombineerde versterking minder sterk worden verstoord dan bij de buitenwaartse versterking.

Gelet op het voorgaande hebben verweerders zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat met een gecombineerde versterking ter plaatse van de gronden van Pampus en anderen in module 15 de monumentale waarden van de dijk in mindere mate zullen worden aangetast dan met het door Pampus en anderen voorgestelde alternatief van een buitenwaartse versterking. Dat in het KRK een gecombineerde versterking in het algemeen als minder gewenst is aangemerkt dan een buitenwaartse versterking, doet hieraan niet af, nu verweerders er naar het oordeel van de Afdeling terecht op hebben gewezen dat de specifieke locatie ter plaatse van de gronden van Pampus en anderen niet is beoordeeld in het KRK en daarin dus evenmin is stilgestaan bij de locatiespecifieke omstandigheden ter plaatse. In de memo SteenhuisMeurs is daar wel concreet bij stilgestaan, hetgeen heeft geleid tot de voorkeur voor een gecombineerde versterking.

Het betoog faalt.

94.7. Voor zover Pampus en anderen hebben betoogd dat het bodemarchief van de dijk zelf geen monumentale waarde heeft, overweegt de Afdeling als volgt. In de redengevende omschrijving staat dat de Noorder IJ- en zeedijken historisch-morfologisch van betekenis zijn, omdat zij in de loop van de tijd hersteld, opgehoogd en afgegraven zijn en zijn voorzien van aarden-, wier- en steenbekleding. Belangrijk is hier onder meer de samenstelling van het dijklichaam. Naar het oordeel van de Afdeling hebben verweerders zich terecht op het standpunt gesteld dat hieruit volgt dat het bodemarchief van de dijk ook te beschermen monumentale waarden heeft.

Het betoog faalt.

95. Verder voeren Pampus en anderen aan dat het belang van het behoud van het oorspronkelijke dijklichaam redelijkerwijs niet zwaarder kan wegen dan de inbreuk op hun eigendomsrecht en de schade aan het weidevogelleefgebied die door een gecombineerde versterking wordt veroorzaakt. Zij betogen dat sprake is van strijd met het eigendomsrecht uit artikel 1 van het Eerste protocol van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM).

95.1. Verweerders hebben toegelicht dat het permanente ruimtebeslag van de dijkversterking op de gronden van Pampus en anderen die zijn ingericht als weidevogelleefgebied, 0,39 hectare betreft. Het tijdelijke ruimtebeslag van de dijkversterking op hun gronden die zijn ingericht als weidevogelleefgebied, bedraagt 0,19 hectare. De betreffende gronden liggen parallel aan de huidige dijk. Zoals hiervoor in 53.2 is overwogen, volgt uit in paragraaf 8.3.2.1 van het rapport Toetsing NNN dat compensatie plaatsvindt door het nemen van kwaliteitsverbeterende maatregelen in bestaande

weidevogelleefgebieden. De compensatie zorgt voor een kwaliteitsverbetering over een oppervlakte die vele malen groter is dan het oppervlak dat met de dijkverbetering en de uitvoering ervan verloren gaat. Netto zal sprake zijn van een verbetering van 98,59 hectare weidevogelleefgebied. Bovendien vindt het ruimtebeslag plaats aan de randen van de weidevogelleefgebieden buiten de kernen, terwijl de verbeteringen juist in de kerngebieden plaatsvinden. De verbeteringen vinden dus plaats op die locaties waar de randeffecten het kleinst zijn. Gelet op het voorgaande en op hetgeen in 94.6 is overwogen, hebben verweerders naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid een groter gewicht kunnen toekennen aan het belang van het behoud van de monumentale waarden van de dijk in module 15 ter hoogte van de gronden van Pampus en anderen dan aan het belang van Pampus en anderen om hun gronden gevrijwaard te houden van de dijkversterking en de uitvoering daarvan, en om het weidevogelleefgebied ter plaatse te behouden. Derhalve hebben verweerders in redelijkheid niet hoeven kiezen voor een buitenwaartse versterking van de dijk ter hoogte van de gronden van Pampus en anderen.

Voor zover Pampus en anderen hebben gewezen op de mogelijkheid van een gecombineerde versterking met constructie, overweegt de Afdeling dat, gelet op hetgeen hiervoor in 22.4 met betrekking tot een constructieve oplossing is overwogen en nu ter plaatse van secties HE-8 en HE-9B in module 15 geen sprake is van knelpunten, verweerders in redelijkheid niet hoeven kiezen voor een constructieve oplossing op en nabij de gronden van Pampus en anderen.

Het betoog faalt.

95.2. Over het beroep van Pampus en anderen op artikel 1 van het Eerste protocol bij het EVRM overweegt de Afdeling als volgt.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, laat artikel 1 van het Eerste protocol bij het EVRM, waaruit volgt dat iedere natuurlijke of rechtspersoon recht heeft op het ongestoord genot van zijn eigendom, onverlet de toepassing van wetten die noodzakelijk kunnen worden geacht om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang (vergelijk de uitspraak van 10 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2323, rechtsoverweging 5.3. Het projectplan is een zodanige regulering.

Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders de belangen van Pampus en anderen niet op voldoende evenwichtige wijze hebben afgewogen bij hun besluitvorming en de dijkversterking en daarmee het gebruik van de gronden van Pampus en anderen in het kader van het algemeen belang niet noodzakelijk hebben mogen achten. Geen grond bestaat dan ook voor het oordeel dat als gevolg van het projectplan het door artikel 1 van het Eerste protocol bij het EVRM beschermde eigendomsrecht van Pampus en anderen is geschonden.

Het betoog faalt.

96. Pampus en anderen betogen dat een aanzienlijk deel van het weidevogelleefgebied "Waterlandse Weiden", waarvan zij grotendeels eigenaar zijn, verloren gaat met de dijkversterking. Volgens hen is dit in strijd met artikel 25, derde lid, van de PRV, omdat een aanvaardbaar alternatief aanwezig is, zijnde een buitenwaartse versterking. Het alternatief van een buitenwaartse versterking is echter niet meegewogen in het rapport Toetsing NNN.

96.1. Zoals hiervoor in 94.6 en 95.1 wordt overwogen, hebben verweerders zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat met een gecombineerde versterking ter plaatse van de gronden van Pampus en anderen in module 15 de monumentale waarden van de dijk in mindere mate zullen worden aangetast dan met het door Pampus en anderen voorgestelde alternatief van een buitenwaartse versterking en hebben zij in redelijkheid een groter gewicht kunnen toekennen aan het belang van het behoud van de monumentale waarden van de dijk in module 15 dan aan het belang van Pampus en anderen om hun gronden gevrijwaard te houden van de dijkversterking en het behoud van het weidevogelleefgebied. Naar het oordeel van de Afdeling hebben verweerders derhalve in redelijkheid niet hoeven kiezen voor een buitenwaartse versterking van de dijk ter hoogte van de gronden van Pampus en anderen.

Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat sprake is van een aanvaardbaar alternatief als bedoeld in artikel 25, derde lid, van de PRV.

Het betoog faalt.

97. Verder voeren Pampus en anderen aan dat onzeker is in hoeverre daadwerkelijk compensatie plaatsvindt voor het verlies van het weidevogelleefgebied en welke resultaten met deze compensatie zullen worden geboekt, zodat niet duidelijk is of het verlies van het weidevogelleefgebied voldoende wordt gecompenseerd. De uitvoering van het compensatieplan is immers afhankelijk van medewerking van grondeigenaren met wie nog nadere afspraken moeten worden gemaakt. Ook is twijfelachtig of bij agrarisch natuurbeheer dezelfde hoogwaardige kwaliteit kan worden bereikt als bij het gebied "Waterlandse Weiden".

97.1. Verweerders hebben gewezen op de als bijlage 8.19 bij het projectplan gevoegde "Overeenkomst natuurcompensatie Markermeerdijken", welke overeenkomst is gesloten tussen HHNK en de provincie Noord-Holland (hierna: de Overeenkomst natuurcompensatie). Uit artikel 1.1 van deze overeenkomst volgt dat het HHNK zich jegens de provincie verbindt om zorg te dragen voor het uitvoeren van compensatiemaatregelen zoals deze zijn beschreven in het rapport Toetsing NNN. In artikel 1.3 staat dat het HHNK de tijdige en integrale uitvoering van compensatiemaatregelen die zien op weidevogelleefgebieden, verzekert door het sluiten van een overeenkomst met de Vereniging WLD. In artikel 1.4 staat dat het rapport Toetsing NNN, in het bijzonder in paragraaf 2.5.2 en hoofdstuk 8, voor het NNN alle maatregelen bevat die zijn en moeten worden genomen om te verzekeren dat negatieve effecten op de natuurwaarden bij de versterking van de Markermeerdijken in voldoende mate worden gemitigeerd en/of gecompenseerd. De maatregelen die voor weidevogelleefgebieden zijn en moeten worden genomen teneinde te verzekeren dat negatieve effecten op de natuurwaarden bij de versterking van de Markermeerdijken in voldoende mate worden gemitigeerd en/of gecompenseerd, zijn vastgelegd in het rapport "Plan van compensatiemaatregelen ten behoeve van weidevogels voor de versterking van de Markermeerdijken" van 30 maart 2018 (hierna: het Compensatieplan), welk rapport als bijlage 8.30 bij het projectplan is gevoegd.

Zoals hiervoor in 53.2 is overwogen, staat in paragraaf 8.3.2.1 van het rapport Toetsing NNN dat compensatie plaatsvindt door het nemen van kwaliteitverbeterende maatregelen in weidevogelleefgebieden. De compensatiemaatregelen zijn opgedeeld in vijf categorieën: verbeteren kruidenrijkdom, verbeteren van de waterhuishouding, bewerkstelligen van meer openheid, voeren van een verantwoord predatiebeheer en weidevogelboerderijen. In het Compensatieplan staan deze maatregelen eveneens genoemd en tevens de maatregel dat workshops zullen worden gegeven om inzicht te bieden in weidevogelbeheer.

97.2. In het deskundigenverslag staat dat deelname van de agrarische leden aan de projecten van Vereniging WLD geen vrijblijvende aangelegenheid is. In het geval dat de betrokken agrariër vergoedingen zal ontvangen voor het uitvoeren van een bepaald beheer, is het gebruikelijk dat daartoe een overeenkomst wordt gesloten met daarin prestatie-eisen opgenomen. Verweerders hebben dit bevestigd en onder verwijzing naar paragraaf 2.1.1 van het Compensatieplan toegelicht dat met de desbetreffende agrariërs beheerovereenkomsten van 15 jaar zijn gesloten. In paragraaf 1.1 van het Compensatieplan staat verder dat de Vereniging WLD over ruime ervaring beschikt met de uitvoering van weidevogelbeheer en contacten met en begeleiding van agrariërs dienaangaande. Gelet op het voorgaande en nu in artikel 5.1 van de Overeenkomst natuurcompensatie staat dat het HHNK zich naar de provincie verbindt om de compenserende maatregelen in het kader van de Overeenkomst Natuurcompensatie voor de oplevering van het project Markermeerdijken te hebben afgerond, ziet de Afdeling geen aanleiding om eraan te twifelen dat de in het Compensatieplan opgenomen maatregelen zullen worden uitgevoerd.

Het betoog faalt.

97.3. Verweerders hebben onder verwijzing naar paragraaf 8.3.2.2 van het rapport Toetsing NNN verder toegelicht dat in eerste instantie is gezocht naar gronden om weidevogelleefgebieden te verbeteren of te realiseren. De in aanmerking komende percelen waren echter allemaal niet beschikbaar, omdat deze al verpacht waren of omdat het niet mogelijk is gebleken deze percelen te verwerven. Omdat verder het grootste deel van de percelen langs de dijk al is aangewezen als weidevogelleefgebied, is besloten om een kwaliteitsverbetering te realiseren. Die kwaliteitsverbetering kan worden behaald op bestaande agrarische gronden. Er is gekozen om de compensatie uit te voeren in gebieden waar een aanzienlijke winst behaald kan worden, omdat daarmee niet alleen die gebieden meer geschikt worden gemaakt als weidevogelleefgebied, maar ook

omdat die gebieden aansluiten op andere gebieden die al geschikt zijn, waardoor er als het ware een aaneengesloten netwerk van weidevogelleefgebieden ontstaat. In het Compensatieplan is uitvoerig toegelicht welke compensatiemaatregelen genomen zullen worden en op welke manier deze zullen worden uitgevoerd. Sommige maatregelen hebben vrijwel direct effect (bijvoorbeeld het verbeteren van de waterhuishouding, openheid en predatiebeheer) en bij andere maatregelen duurt dat langer. Verder staat in het Compensatieplan dat er netto sprake zal zijn van een verbetering van 98,59 hectare weidevogelleefgebied. De compensatie zorgt voor een kwaliteitsverbetering over een oppervlakte die vele malen groter is dan het oppervlak dat met de dijkversterking en de uitvoering ervan verloren gaat. Bovendien vindt het ruimtebeslag plaats aan de randen van de weidevogelleefgebieden buiten de kernen, terwijl de verbeteringen juist in de kerngebieden plaatsvinden. De verbeteringen zullen plaatsvinden op die locaties waar de randeffecten het kleinst zijn. Uiteindelijk betekent dit dat het weidevogelleefgebied voor meer weidevogels leefgebied kan gaan vormen.

In hetgeen Pampus en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de schade als gevolg van de versturende activiteiten in de weidevogelleefgebieden niet voldoende wordt gecompenseerd met de in paragraaf 8.3.2.1 van het rapport Toetsing NNN en de in het Compensatieplan genoemde compenserende maatregelen.

Het betoog faalt.

98. Pampus en anderen wijzen erop dat een deel van hun gronden nodig zijn voor de uitvoering van het projectplan. Zij zullen hiervoor echter geen privaatrechtelijke toestemming verlenen, zodat het projectplan om die reden niet uitvoerbaar is. Daarbij wijzen zij er tevens op dat onduidelijkheid bestaat over het tijdelijke gronddepot dat ter plaatse van hun gronden is voorzien.

98.1. In paragraaf 5.7.5 van het projectplan staat dat voor de aanleg, het beheer en het onderhoud van de waterkering van belang is dat vrijelijk kan worden beschikt over de binnen het ruimtebeslag van de dijkversterking betrokken gronden en tijdelijk benodigde werkterreinen. Het dijklichaam is voor een groot deel eigendom van HHNK. Daar waar nodig worden de benodigde eigendommen conform het eigendommenbeleid van HHNK verworven. In totaal moet ongeveer 148 hectare grond worden verworven. Naast de grond die benodigd is als ondergrond van de nieuwe dijk, is tijdens de uitvoering tijdelijk gebruik nodig van ongeveer 110 hectare grond voor werkstroken, bouwwegen, voorbelastingen en depots. Het te kiezen spoor van de grondverwerving kan per individueel geval verschillend zijn. Als hoofdlijn wordt het minnelijk in eigendom verwerven van de permanent betrokken grond als uitgangspunt aangehouden. Als minnelijke verwerving niet mogelijk blijkt, kan worden overgegaan tot het opleggen van een gedoogverplichting of onteigening.

98.2. Nu verweerders te kennen hebben gegeven dat zo nodig een gedoogplicht als bedoeld in de Waterwet wordt opgelegd of tot onteigening wordt overgegaan, acht de Afdeling het onder deze omstandigheden aannemelijk dat het projectplan uitgevoerd zal worden. Verweerders hebben verder toegezegd dat een tijdelijk gronddepot niet langer op de gronden van Pampus en anderen zal worden gerealiseerd. De Afdeling ziet geen aanleiding om hieraan te twijfelen.

Het betoog van Pampus en anderen faalt.

99. Ten slotte vrezen Pampus en anderen dat de Kolkdijk, die zij in opdracht van de provincie op hun gronden hebben gerealiseerd, ten onrechte niet in het projectplan is opgenomen. Zij wijzen erop dat de dijk als gevolg van de te verwachte zetting beschadigd kan raken.

99.1. Verweerders hebben toegelicht dat het projectplan uitsluitend betrekking heeft op de te versterken dijk zelf en op enkele meekoppelkansen. Nu de Kolkdijk geen onderdeel uitmaakt van de te versterken dijk en uitsluitend een landschapselement betreft, heeft het college van HHNK naar het oordeel van de Afdeling geen aanleiding hoeven zien om de Kolkdijk op te nemen in het projectplan.

Verweerders hebben verder te kennen gegeven dat de binnenwaartse versterking van de dijk ter plaatse niet zal reiken tot de Kolkdijk, zodat deze behouden blijft. Wat betreft de door Pampus en anderen verwachte zetting waardoor de Kolkdijk beschadigd kan raken, overweegt de Afdeling dat verweerders onweersproken hebben gesteld dat de dijkversterking geen zettingseffecten teweeg zal brengen aan de Kolkdijk. De Afdeling ziet geen aanleiding hieraan te twijfelen.

Het betoog faalt.

Conclusie

100. Gelet op het voorgaande en op hetgeen Pampus en anderen voor het overige hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college van gedeputeerde staten het projectplan in strijd met het algemeen belang had moeten achten. De Afdeling ziet evenmin aanleiding voor het oordeel dat het projectplan niet getuigt van een evenwichtige belangenafweging of anderszins in strijd is met het recht.

Gelet op het voorgaande en op hetgeen Pampus en anderen voor het overige hebben aangevoerd ziet de Afdeling eveneens geen aanleiding voor het oordeel dat de uitvoeringsbesluiten in strijd zijn met het recht.

Conclusie en proceskosten

101. Gelet op al het vooraangaande zijn 1) het beroep van Stichting Zuyderzeedijk en anderen tegen het goedkeuringsbesluit, de omgevingsvergunning, de Wnb-vergunning en de Wnb-ontheffing, 2) het beroep van de Vereniging Oud hoorn tegen het goedkeuringsbesluit en de omgevingsvergunning, 3) het beroep van [appellant sub 4] tegen het goedkeuringsbesluit, voorzover ontvankelijk, en 4) het beroep van Pampus tegen het goedkeuringsbesluit en de uitvoeringsbesluiten, ongegrond.

102. Ten aanzien van Vereniging Oud Hoorn, Pampus en anderen, Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [appellant sub 4] bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart niet-ontvankelijk het beroep van [appellante sub 5] en het beroep van [appellant sub 4], voor zover gericht tegen:

- a. het besluit van de minister van Infrastructuur en Waterstaat van 1 oktober 2018 waarbij vergunning is verleend op grond van de Ontgrondingenwet;
- b. het besluit van het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland van 30 oktober 2018 waarbij goedkeuring is verleend aan het projectplan "Waterwet Versterking Markermeerdijken, voor zover daarmee in de aanleg van de oeverdijk in modules 2 en 3 wordt voorzien;
- c. het besluit van het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland van 31 oktober 2018 waarbij een omgevingsvergunning is verleend voor de versterking van de Markermeerdijken;
- d. het besluit van het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland van 31 oktober 2018 waarbij een ontheffing soortenbescherming op grond van de Wet natuurbescherming is verleend, en;
- e. het besluit van het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland van 31 oktober 2018 waarbij een vergunning gebiedsbescherming op grond van de Wet natuurbescherming is verleend;

II. verklaart ongegrond:

- a. het beroep van Vereniging Oud Hoorn;
- b. het beroep van Pampus I B.V. en anderen;
- c. het beroep van Stichting Zuyderzeedijk en anderen, en;
- d. het beroep van [appellant sub 4], voor zover ontvankelijk.

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, voorzitter, en mr. P.H.A. Knol en mr. H.C.P. Venema, leden, in tegenwoordigheid van mr. F. Bouman, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 22 april 2020

849-634.

Bijlage

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 8.5, eerste lid, van de Awb luidt: "Geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit als

bedoeld in artikel 1 van de bij deze wet behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak."

Waterwet

Artikel 2.2, eerste lid, van de Waterwet luidt: "In de bij deze wet behorende bijlage II wordt voor elk dijktraject, met uitzondering van dijktraject 16-5, vermeld in bijlage I, een signaleringswaarde vastgesteld.

De Signaleringswaarde is voor:

a. een dijktraject, niet zijnde een dijktraject als bedoeld in onderdeel b, de overstromingskans per jaar waarvan overschrijding op grond van artikel 2.12, vijfde lid, wordt gemeld aan Onze Minister;

[...]

Het tweede lid luidt: "In de bij deze wet behorende bijlage III wordt voor elk dijktraject een ondergrens vastgesteld.

De ondergrens is voor:

a. een dijktraject als bedoeld in het eerste lid, tweede zin, onderdeel a, de overstromingskans per jaar waarop het dijktraject ten minste berekend moet zijn;

[...]"

Artikel 2.3, eerste lid luidt: "Ten behoeve van de beoordeling van de veiligheid van een dijktraject worden bij ministeriële regeling regels gesteld voor het bepalen van de hydraulische belasting en de sterkte."

Het tweede lid luidt: "De in het eerste lid bedoelde ministeriële regeling wordt telkens voor maximaal twaalf jaren vastgesteld. Bij de voorbereiding van de regeling worden de besturen van de waterschappen gehoord."

Artikel 2.12, eerste lid luidt: "Iedere twaalf jaren brengt de beheerder verslag uit aan Onze Minister over de algemene waterstaatkundige toestand van de primaire waterkering.

Het vierde lid luidt: "Het in het eerste lid bedoelde verslag bevat een beoordeling van de veiligheid. Die beoordeling geschiedt onder meer in het licht van de voor een dijktraject in bijlage II en III vastgestelde norm of normen, de ingevolge artikel 2.3, eerste lid, vastgestelde regels voor het bepalen van de hydraulische belasting en de sterkte, de in artikel 2.6, eerste lid, bedoelde technische leidraden en de legger. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de beoordeling. Bij de voorbereiding van de regeling worden de besturen van de waterschappen gehoord."

Het vijfde lid luidt: "Overschrijding van een in bijlage II vastgestelde norm wordt door de beheerder aan Onze Minister gemeld in het in het eerste lid bedoelde verslag."

Artikel 5.3 luidt: "De beheerder neemt, met inachtneming van de bij of krachtens hoofdstuk 2 gestelde regels, ten aanzien van waterstaatwerken onder zijn beheer de benodigde maatregelen voor het veilig en doelmatig gebruik daarvan, overeenkomstig de krachtens hoofdstuk 4 aan die waterstaatswerken toegekende functies."

Artikel 5.4, eerste lid, luidt: "De aanleg of wijziging van een waterstaatswerk door of vanwege de beheerder geschiedt overeenkomstig een daartoe door hem vast te stellen projectplan. Met de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk wordt gelijkgesteld de uitvoering van een werk tot beïnvloeding van een grondwaterlichaam."

Het tweede lid luidt: "Het plan bevat ten minste een beschrijving van het betrokken werk en de wijze waarop dat zal worden uitgevoerd, alsmede een beschrijving van de te treffen voorzieningen, gericht op het ongedaan maken of beperken van de nadelige gevolgen van de uitvoering van het werk. Voor in bij algemene maatregel van bestuur te bepalen gevallen bevat het plan een inventarisatie van maatschappelijke functies en ambities en mogelijke innovaties waarmee de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk gecombineerd zou kunnen worden, inclusief de mogelijkheden om het desbetreffende werk middels een concessie voor werken of andere vorm van publiek-private samenwerking te realiseren."

[...]."

Artikel 5.5 luidt: "Deze paragraaf is van toepassing op projectplannen tot aanleg, verlegging of

versterking van primaire waterkeringen en, in de gevallen bij of krachtens provinciale verordening bepaald, op projectplannen van besturen van waterschappen voor de aanleg of wijziging van andere waterkeringen dan primaire waterkeringen en op andere waterstaatswerken van bovenlokale betekenis die met spoed en op gecoördineerde wijze tot stand moeten worden gebracht."

Artikel 5.7, eerste lid, luidt: "Het projectplan behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten van de provincie op wier grondgebied het wordt uitgevoerd. De goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang."

Artikel 7.14, eerste lid, luidt: "Aan degene die als gevolg van de rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het kader van het waterbeheer schade lijdt of zal lijden, wordt op zijn verzoek door het betrokken bestuursorgaan een vergoeding toegekend, voor zover de schade redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en voor zover de vergoeding niet of niet voldoende anderszins is verzekerd."

Het tweede lid luidt: "Het verzoek tot vergoeding van de schade bevat een motivering, alsmede een onderbouwing van de hoogte van de gevraagde schadevergoeding. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur dan wel verordening van provincie of waterschap kunnen regels worden gesteld omtrent de inrichting, indiening en motivering van een verzoek tot schadevergoeding."

Het derde lid luidt: "Het bestuursorgaan kan het verzoek afwijzen, indien vijf jaren zijn verlopen na de dag waarop de schade zich heeft geopenbaard dan wel nadat de benadeelde redelijkerwijs op de hoogte had kunnen zijn van de schade, doch in elk geval na verloop van twintig jaren na de schadeveroorzakende gebeurtenis. Bij of krachtens de in het tweede lid bedoelde algemene maatregel van bestuur dan wel verordening van provincie of waterschap kunnen regels worden gesteld omtrent de behandeling en de wijze van beoordeling van een verzoek tot schadevergoeding." [...]."

Artikel 7.16 luidt: "Afdeling 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening blijft buiten toepassing, voor zover een belanghebbende met betrekking tot de schade een beroep doet of kan doen op een schadevergoeding als bedoeld in artikel 7.14, eerste lid."

Richtlijn 2001/42 EG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (SMB-richtlijn)

Artikel 2 van de SMB-richtlijn luidt:

"Definities

In deze richtlijn wordt verstaan onder:

- a) „plannen en programma's": 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 of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven;
- b) „milieubeoordeling": het opstellen van een milieuraapport, het raadplegen, het rekening houden met het milieuraapport en de resultaten van de raadpleging bij de besluitvorming, alsmede het verstrekken van informatie over het besluit, overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 9;

[...]."

Artikel 3 luidt:

"Werkingssfeer

- 1. Een milieubeoordeling wordt uitgevoerd overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 9, voor de in de leden 2, 3 en 4 bedoelde plannen en programma's die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.
- 2. Onverminderd lid 3, wordt een milieubeoordeling gemaakt van alle plannen en programma's
 - a) die voorbereid worden met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II

bij Richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten, of

[...];

3. Voor de in lid 2 bedoelde 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 is een milieubeoordeling alleen dan verplicht wanneer de lidstaten bepalen dat zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

[...]."

Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (MER-richtlijn)

Artikel 1 van de MER-richtlijn luidt: "1. Deze richtlijn is van toepassing op de milieueffectbeoordeling van openbare en particuliere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

2. In deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) „project”:

- de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken,
- andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten;

[...];

c) „vergunning”: Het besluit van de bevoegde instantie of instanties waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om het project uit te voeren.

[...]."

Artikel 2, eerste lid, luidt: "De lidstaten treffen de nodige maatregelen om te verzekeren dat een vergunning vereist is voor projecten die een aanzienlijk milieu-effect kunnen hebben, onder meer gezien hun aard, omvang of ligging, en een beoordeling van hun effecten moet plaatsvinden alvorens een vergunning wordt verleend. Deze projecten worden omschreven in artikel 4."

Artikel 4, tweede lid, luidt: "Onder voorbehoud van artikel 2, lid 4, bepalen de lidstaten voor de in bijlage II genoemde projecten of het project al dan niet moet worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10, zulks:

a) door middel van een onderzoek per geval, of

b) aan de hand van door de lidstaten vastgestelde drempelwaarden of criteria.

De lidstaten kunnen besluiten om beide onder a) en b) genoemde procedures toe te passen."

102.1. Bijlage II, onder 10 "Infrastructuurprojecten", luidt:

"Aanleg van waterwegen (projecten die niet zijn opgenomen in bijlage I), werken inzake kanalisering en ter beperking van overstromingen (= floodrelief werken)."

De Engelse versie van deze bepaling luidt:

"Inland-waterway construction not included in Annex I, canalization and flood-relief works;"

De Duitse versie van deze bepaling luidt:

"Bau von Wasserstraßen (soweit nicht durch Anhang I erfaßt), Flußkanalisierungs- und Stromkorrekturarbeiten."

Wet natuurbescherming

Artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming luidt: "1. Een bestuursorgaan stelt een plan dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, uitsluitend vast indien is voldaan aan artikel 2.8, met uitzondering van het negende lid.

2. Het is verboden zonder vergunning van gedeputeerde staten een project te realiseren dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.

3. Gedeputeerde staten verlenen een vergunning als bedoeld in het tweede lid uitsluitend indien is voldaan aan artikel 2.8.

4. Het verbod, bedoeld in het tweede lid, is niet van toepassing op projecten ten aanzien waarvan bij of krachtens enige wettelijke bepaling een besluit is vereist, indien bij of krachtens die wet is bepaald dat dat besluit uitsluitend wordt vastgesteld indien is voldaan aan artikel 2.8.

Artikel 3.1 luidt: "1. Het is verboden opzettelijk van nature in Nederland in het wild levende vogels van soorten als bedoeld in artikel 1 van de Vogelrichtlijn te doden of te vangen".

2. Het is verboden opzettelijk nesten, rustplaatsen en eieren van vogels als bedoeld in het eerste lid te vernielen of te beschadigen, of nesten van vogels weg te nemen.

3. Het is verboden eieren van vogels als bedoeld in het eerste lid te rapen en deze onder zich te hebben.

4. Het is verboden vogels als bedoeld in het eerste lid opzettelijk te storen.

5. Het verbod, bedoeld in het vierde lid, is niet van toepassing indien de storing niet van wezenlijke invloed is op de staat van instandhouding van de desbetreffende vogelsoort."

Artikel 3.5 luidt: "1. Het is verboden in het wild levende dieren van soorten, genoemd in bijlage IV, onderdeel a, bij de Habitatrichtlijn, bijlage II bij het Verdrag van Bern of bijlage I bij het Verdrag van Bonn, in hun natuurlijk verspreidingsgebied opzettelijk te doden of te vangen.

2. Het is verboden dieren als bedoeld in het eerste lid opzettelijk te verstoren.

3 Het is verboden eieren van dieren als bedoeld in het eerste lid in de natuur opzettelijk te vernielen of te rapen.

4. Het is verboden de voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van dieren als bedoeld in het eerste lid te beschadigen of te vernielen."

Artikel 3.8, eerste lid, luidt: "Gedeputeerde staten kunnen ontheffing verlenen van een of meer van de verboden, bedoeld in de artikelen 3.5 en 3.6, tweede lid, ten aanzien van dieren of planten van daarbij aangewezen soorten, dan wel ten aanzien van de voortplantingsplaatsen, rustplaatsen of eieren van dieren van daarbij aangewezen soorten."

Artikel 3.10, eerste lid, luidt: "Onverminderd artikel 3.5, eerste, vierde en vijfde lid, is het verboden:

a. in het wild levende zoogdieren, amfibieën, reptielen, vissen, dagvlinders, libellen en kevers van de soorten, genoemd in de bijlage, onderdeel A, bij deze wet, opzettelijk te doden of te vangen;

b. de vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van dieren als bedoeld in onderdeel a opzettelijk te beschadigen of te vernielen, of

c. vaatplanten van de soorten, genoemd in de bijlage, onderdeel B, bij deze wet, in hun natuurlijke verspreidingsgebied opzettelijk te plukken en te verzamelen, af te snijden, te ontwortelen of te vernielen."

Provinciale Ruimtelijke Verordening Noord-Holland (PRV)

Artikel 3, eerste lid, van de PRV luidt: "In deze verordening wordt mede verstaan onder een bestemmingsplan:

[...]

d. een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht juncto artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht, of artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken."

Het tweede lid luidt: "In deze verordening wordt mede verstaan onder een toelichting op een bestemmingsplan: een toelichting op of een ruimtelijke onderbouwing van een verordening of een besluit als bedoeld in het eerste lid."

Artikel 19, zoals die ten tijde van de aanvraag van omgevingsvergunning gold, luidde: "1. Voor de gronden aangeduid op kaart 4 en op de digitale verbeelding ervan, als Ecologische Hoofdstructuur (thans geheten het NNN) en als Ecologische Verbindingszone, geldt dat:

[...];

c. een bestemmingsplan geen bestemmingen en regels bevat die omzetting naar de natuurfunctie onomkeerbaar belemmeren en de wezenlijke kenmerken en waarden van de Ecologische Hoofdstructuur (thans geheten het NNN) en de Ecologische Verbindingszone significant aantasten;
[...];

3. In afwijking van het eerste en tweede lid kan een bestemmingsplan voorzien in:

a. nieuwe activiteiten dan wel wijziging van bestaande activiteiten voor zover:

1. er sprake is van een groot openbaar belang;

2. er geen reële andere mogelijkheden zijn en;

3. de negatieve effecten waar mogelijk worden beperkt en de overblijvende effecten worden gecompenseerd of;

b. een activiteit of een combinatie van activiteiten die mede tot doel heeft de kwaliteit of kwantiteit van de Ecologische Hoofdstructuur (thans geheten het NNN) of de Ecologische Verbindingszone per saldo te verbeteren.

4. In aanvulling op het derde lid:

a. voldoet het bestemmingsplan aan de ruimtelijke kwaliteitseisen als bedoeld in artikel 15 en is een bestemmingsplan in overeenstemming met het gestelde in artikel 5a of artikel 5c;

b. onderdeel a, kan het bestemmingsplan hier alleen in voorzien indien in het bestemmingsplan wordt opgenomen:

1. op welke wijze schade aan de Ecologische Hoofdstructuur (thans geheten het NNN) zoveel mogelijk wordt voorkomen en resterende schade wordt gecompenseerd;

2. hoe wordt geborgd dat de maatregelen ten behoeve van de compensatie als bedoeld onder het vierde lid, onderdeel b, sub 1, daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

[...]."

Artikel 25, eerste lid, luidt: "Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op weidevogelleefgebieden, zoals op kaart 4 en op de digitale verbeelding ervan aangegeven, voorziet niet in:

[...];

d. de mogelijkheid versturende activiteiten, buiten de huidige agrarische activiteiten, te verrichten die het weidevogelleefgebied verstoren, en;

[...]."

Het derde lid luidt: "In afwijking van het eerste lid kan een bestemmingsplan wel voorzien in de in dat lid omschreven ontwikkelingen indien dit geschiedt ten behoeve van:

a. een ingreep waarvoor geen aanvaardbaar alternatief aanwezig is en waarmee bovendien een groot openbaar belang wordt gediend;

[...];

d. een ingreep die netto geen verstoring van het weidevogelleefgebied geeft."

Het vierde lid luidt: "In aanvulling op het derde lid kan het bestemmingsplan hier alleen in voorzien indien in het bestemmingsplan wordt opgenomen:

a. op welke wijze schade aan een weidevogelleefgebied zoveel mogelijk wordt voorkomen en resterende schade wordt gecompenseerd;

[...]."

Uitvoeringsregeling natuurcompensatie Noord-Holland (Uitvoeringsregeling 2014)

Artikel 1 van de Uitvoeringsregeling 2014, welke gold ten tijde van de vaststelling van de bestreden besluiten, luidde: "1. Voor zover een bestemmingsplan voorziet in een nieuwe activiteit of wijziging van een bestaande activiteit overeenkomstig artikel 19, derde en vierde lid, of in een of meer ontwikkelingen overeenkomstig artikel 25, derde lid en vierde lid, van de Provinciale Ruimtelijke Verordening, maakt dat bestemmingsplan mogelijk dat de initiatiefnemer daarvan fysieke maatregelen neemt ter compensatie van de schade aan de ecologische hoofdstructuur (thans geheten het NNN)

een ecologische verbingszone of een weidevogelleefgebied;

[...];

3. Indien fysieke maatregelen niet mogelijk zijn of indien het gebied dat wordt aangetast door een activiteit of ontwikkeling als bedoeld in het eerste lid plaatsvindt, niet groter is dan 3 hectare voor zover het betreft de ecologische hoofdstructuur of een ecologische verbingszone en 5 hectare voor zover het betreft een weidevogelleefgebied. bepaalt het bestemmingsplan in afwijking van het bepaalde in het eerste lid dat de initiatiefnemer een bijdrage overeenkomstig artikel 7 voorafgaand aan de ontwikkeling aan de provincie Noord-Holland ter beschikking stelt ter uitvoering van compensatiemaatregelen.

4. Een bijdrage als bedoeld in het vorige lid wordt door de provincie gestort in de reserve groen ten behoeve van natuurcompensatiemaatregelen.

[...]."

Artikel 2, welke gold ten tijde van de vaststelling van de bestreden besluiten, luidde: "Uit de toelichting op een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 1, eerste lid, blijkt dat de fysieke maatregelen ter compensatie van de aantasting de ecologische hoofdstructuur (thans geheten het NNN) of een ecologische verbingszone:

- a. plaatsvinden in nog niet gerealiseerde delen van de ecologische hoofdstructuur (thans geheten het NNN) of ecologische verbingszones of aansluitend aan al bestaande natuur in de ecologische hoofdstructuur (thans geheten het NNN);
- b. plaatsvindt in de nabijheid van het aangetaste gebied tenzij aantoonbaar is dat dit niet mogelijk is;
- c. plaatsvinden in een gebied dat minimaal gelijk is aan de oppervlakte van het aangetaste gebied;
- d. de aangetaste wezenlijke kenmerken en waarden compenseren;
- e. tenminste de inrichting van het gebied ten behoeve van de ontwikkeling van de gewenste natuur en ontwikkelingsbeheer van die natuur voor een duur van tenminste 5 jaar, en in geval van bos 10 jaar, omvatten."

Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro)

Artikel 2.10.1, tweede lid, van het Barro luidt: "Deze titel is niet van toepassing op de wateren, genoemd in bijlage II, onderdeel 1, van het Waterbesluit, het Lauwersmeer, het Veerse meer, het Vuile Gat in het Haringvliet en de zeegeul naar het Haringvliet, genaamd het Slijkgat, met uitzondering van de bijbehorende uiterwaarden en de Brabantse, Dordtsche en Sliedrechtse Biesbosch."

Waterbesluit

Bijlage II, onderdeel 1, van het Waterbesluit luidt: "[...]; b. IJsselmeer en daarmee verbonden wateren: IJsselmeer (met inbegrip van Ketelmeer en Zwarte Meer), Buiten-IJ, Markermeer (met inbegrip van Gouwe en IJmeer), Randmeren (met inbegrip van Gooimeer, Eemmeer, Wolderwijd, Nijkerkernauw, Nuldernauw, Veluwemeer, Drontemeer en Vossemeer); [...]."

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

Artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo luidt: "Voor zover ingevolge een bepaling in een provinciale of gemeentelijke verordening een vergunning of ontheffing is vereist om een monument als bedoeld in een zodanige verordening:

1. te slopen, te verstoren, te verplaatsen of in enig opzicht te wijzigen of;
2. te herstellen, te gebruiken of te laten gebruiken op een wijze waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht;

[...];

geldt een zodanige bepaling als een verbod om een project voor zover dat geheel of gedeeltelijk uit die activiteiten bestaat, uit te voeren zonder omgevingsvergunning."

Artikel 2.18 luidt: "Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.2 kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend of geweigerd op de gronden die zijn aangegeven in de betrokken verordening."

Erfgoedverordening Noord-Holland 2017 (Erfgoedverordening)

Artikel 3, eerste lid, van de Erfgoedverordening luidt: Gedeputeerde staten kunnen besluiten een monument in het erfgoedregister op te nemen dan wel uit het erfgoedregister te verwijderen."

Artikel 7 luidt: "1. De eigenaar is verplicht tot het in stand houden van het monument door het plegen van onderhoud.

2. Het is verboden een beschermd monument te beschadigen of te vernielen.

3. Het is verboden zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onderdeel b, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht:

a een beschermd monument te slopen en te verstoren, te verplaatsen of in enig opzicht te wijzigen;

b een beschermd monument te herstellen, te gebruiken of te laten gebruiken, op een wijze waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht;

c werkzaamheden aan de fundering of riolering van een beschermd monument te verrichten zonder voorafgaand archeologisch onderzoek.

4. Indien de monumentale waarden van het beschermd monument worden geschaad wordt een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onderdeel b, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht geweigerd, tenzij zwaarwichtige redenen van aantoonbaar algemeen maatschappelijk belang zich tegen een weigering verzetten."