



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

## Hoogwaterkering Den Oever

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

30 juni 2016 / projectnummer: 2396



# 1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER) en de aanvulling daarop

Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier heeft het voornemen om de waterkering in Den Oever, de Havendijk, over een lengte van 900 meter te versterken. Aanleiding is dat bij een periodieke veiligheidstoetsing in 2006 is gebleken dat de waterkering in Den Oever ter hoogte van de Noorder- en Vissershaven te laag is voor golfoverslag. Voor de wijziging van een waterstaatswerk moet een Projectplan in het kader van de Waterwet worden vastgesteld door het Hoogheemraadschap; de provincie moet het Projectplan goedkeuren. Voor de besluitvorming hierover is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. Bevoegd gezag voor deze procedure zijn Gedeputeerde Staten van de Provincie Noord-Holland.

In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie'<sup>1</sup>) zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER en de aanvulling daarop.

Het MER maakt duidelijk dat er een intensief en zorgvuldig omgevingsproces is geweest. Het MER is omvangrijk maar wel toegankelijk geschreven, met een uitstekende samenvatting. De Commissie signaleerde bij de toetsing van het MER voor het Projectplan Dijkversterking Den Oever desondanks een tweetal tekortkomingen. Ten eerste werd in het MER niet duidelijk wat precies onder het voornemen valt en wat bij de autonome ontwikkeling hoort, waardoor de effecten van het voornemen niet goed te beoordelen waren. Ten tweede waren de cumulatieve effecten op de verstoringgevoelige vogelsoorten op de hoogwatervluchtplaats (met name het schor) niet (kwantitatief) in beeld gebracht. De Commissie adviseerde om eerst een aanvulling op het MER op te stellen en pas daarna een besluit te nemen over het Projectplan.

De initiatiefnemer heeft daarop een aanvulling<sup>2</sup> opgesteld. **De Commissie is van oordeel dat met deze aanvullende informatie het milieubelang volwaardig kan worden meegewogen bij het besluit over het Projectplan door Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland.** In hoofdstuk 2 wordt dit oordeel nader toegelicht.

## MMA

De Commissie merkt op dat het Meest Milieuvriendelijke Alternatief (MMA) niet op de juiste gronden is samengesteld. Het alternatief 1A-IV scoort het beste op landschap en cultuurhistorie en moet gezien worden als het MMA. Zie voor een verdere toelichting hoofdstuk 3.

## Samenhang project Afsluitdijk

De Commissie constateert dat er een grote samenhang is tussen het project versterking Afsluitdijk (daarin met name het sluzencomplex Den Oever) en het project dijkverzwaring Den Oever, zowel in tijdsverloop als in ruimtelijke interactie. Deze samenhang is nu in het MER niet duidelijk beschreven. De Commissie constateert dat een meer gezamenlijke aanpak van

---

<sup>1</sup> De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. Projectstukken, voor zover digitaal beschikbaar, vindt u door op [www.commissierner.nl](http://www.commissierner.nl) projectnummer 2396 in te vullen in het zoekvak.

<sup>2</sup> Deze aanvulling op het MER heeft nog niet ter inzage gelegen. De Commissie adviseert de aanvulling zo spoedig mogelijk openbaar te maken bijvoorbeeld in de volgende openbare stap van de besluitvorming.

de beide projecten wellicht had geleid tot andere oplossingen, die nu buiten beeld zijn gebleven. De Commissie beoordeelt het MER echter binnen de doelstelling van dit voornemen, namelijk het op sterkte brengen van de waterkering Den Oever.

## 2. Toelichting op het oordeel

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe voor zover het de tekortkomingen betreft die zij eerder in het MER heeft gesignaleerd. Per onderwerp gaat de Commissie in op het MER en de aanvulling.

### 2.1 Voornemen en autonome ontwikkeling

#### MER

##### *Onderscheid voornemen en referentiesituatie (inclusief autonome ontwikkeling)*

In het MER wordt de aanleiding van het project beschreven. Bij een periodieke veiligheids-toetsing in 2006 is gebleken dat de waterkering in Den Oever ter hoogte van de Noorder- en Vissershaven niet aan de norm voldoet. Bij deze toetsing is aangenomen dat de in de omgeving aanwezige dammen (dwarsdam Waddenhaven, NO-dam Buitenhaven/Spuikom en de Leidam) niet aanwezig zijn. Conclusie uit deze keuring is, dat de Havendijk versterkt moet worden vanwege het faalmechanisme golfoverslag. Met andere woorden, de Havendijk is te laag en moet verhoogd worden (2.1.1 MER).

In het alternatieven- en variantenonderzoek in de m.e.r.-procedure zijn vanaf de Startnotitie (2010) de diverse havendammen in het plan-/studiegebied betrokken; in sommige varianten worden deze niet meegenomen, in andere wel. In het uiteindelijke voorkeursalternatief is het nodig dat een aantal dammen 'aan' staat. De dammen zijn dus beschreven als onderdeel van (alternatieven voor) het voornemen en niet van de autonome ontwikkeling.

De versterking van een aantal dammen<sup>3</sup> is inmiddels buiten het project opgepakt (in project Afsluitdijk), waarbij een Realisatieovereenkomst (ROK, 2015) is afgesloten tussen Rijkswaterstaat en het Hoogheemraadschap om de benodigde veiligheidsnorm van deze dammen van  $1/4.000$  voor de haven van Den Oever uiterlijk in 2019 te realiseren. Dit zou voldoende zijn voor de uitvoering van het nu beschreven voorkeursalternatief voor Den Oever. De Commissie heeft niet kunnen nagaan hoe en waar deze veiligheidsnorm van  $1/4.000$  is onderbouwd, of op welke manier deze norm gerealiseerd kan worden, ook niet in het kader van het MER<sup>4</sup> voor de Afsluitdijk. De te versterken dammen zijn door het besluit over de Afsluitdijk (januari 2016) wel onderdeel geworden van de autonome ontwikkeling; de milieueffecten van de versterking van deze dammen hoeven niet in dit MER behandeld te worden (tenzij bij cumulatie).

Het MER hinkt dus op twee gedachten: aan de ene kant werden de dammen bij de keuring van de dijk in 2006 gezien als 'niet aanwezig' en vormden ze in 2010 al onderdeel van het voornemen. Aan de andere kant is er inmiddels een besluit genomen over de dammen 6, 15,

---

<sup>3</sup> Het gaat hierbij om dam 6, 15 en 16. Deze komen overeen met respectievelijk dam 2.2, 2.1 en 2.3 uit het inpassingsplan Afsluitdijk.

<sup>4</sup> De Commissie heeft hier in haar advies over Plan-/Project-MER voor de Afsluitdijk ook op gewezen.

16 en worden deze daarmee onderdeel van de referentie. Sommige alternatieven en varianten waarbij deze dammen worden 'uitgezet' voor de dijkversterking Den Oever zijn dan eigenlijk niet meer relevant.

#### *Relatie versterking Afsluitdijk*

De versterking van de genoemde dammen is voor het project Afsluitdijk zelf overigens niet (per sé) nodig; de dammen kunnen in het kader van het project Afsluitdijk wel bijdragen aan de veiligheid van de spuisluizen, maar het is in de toekomst aan de aannemer om te bepalen of deze functie van de dammen wordt ingezet. De veiligheidsnorm voor de Leidam (dam 16) mag variëren van  $1/4.000$  tot  $1/10.000$ . Ook de hoogte van dam 16 mag variëren, tot maximaal 2 meter hoogte (en dam 6 en 15 tot maximaal 0.3 meter). In het MER voor Den Oever is alleen uitgegaan van een uitvoering met de norm  $1/4.000$ . Het is echter denkbaar dat met een hogere veiligheidsnorm van  $1/10.000$  en/of een hogere uitvoering van dam 16 de dijkversterking Den Oever minder zwaar uitgevoerd zou kunnen worden dan nu in het voorkeursalternatief.

De Commissie adviseerde daarom voorafgaand aan het besluit over het Projectplan in scenario's na te gaan wat de uiteindelijk toegepaste veiligheidsnorm van de Leidam (dam 16) betekent voor de (zwaarte van) de uitvoering van de dijkverzwaring Den Oever.

#### **Aanvulling**

In de aanvulling op het MER onderschrijft de initiatiefnemer de constatering van de Commissie m.e.r. dat de havendammen 6, 15 en 16 door het vaststellen van het Rijksinpassingsplan Afsluitdijk onderdeel zijn geworden van de referentiesituatie.

- De Commissie constateert dat de alternatieven uit het MER waarin de dammen (6, 15, 16) niet aanwezig zijn of niet meedoen in de waterkering, daardoor als niet relevant beschouwd moeten worden, aangezien deze dammen met een bepaalde sterkte al onderdeel uitmaken van de autonome ontwikkeling in het kader van de versterking van de Afsluitdijk.

De minimale uitvoering van deze specifieke dammen (betrekking hebbend op vorm en bekleding) is voldoende voor het voorkeursalternatief van de dijkversterking Den Oever. Een maximale uitvoering van de genoemde dammen (bekleding versterken en eventueel verhogen van dam 16 tot 2 m) betekent volgens de aanvulling slechts een zeer beperkte kruinverlaging voor Den Oever (in de orde van enkele cm). Uit de aanvulling blijkt dus dat de uiteindelijke uitvoering van de werkzaamheden aan de dammen in het kader van de Afsluitdijk niet onderscheidend is voor de zwaarte en wijze van uitvoering van het voorkeursalternatief voor de Dijkverzwaring Den Oever. Daarmee is voldoende informatie beschikbaar om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij het besluit.

## 2.2 Tijdelijke geluidseffecten op Natuur

### **MER**

Zoals het MER beschrijft zullen rustende en foeragerende (niet-broed)vogels in en rond de haven (buiten Natura 2000-gebieden) mogelijk verstoord worden door (met name) geluidver storing door het voornemen. Het intrillen van keerwanden zal hoorbaar zijn in het schor ten

noorden van de haven. De verstoring van hoogwatervluchtplaatsen<sup>5</sup> (HVP) is hierbij een belangrijk aandachtspunt. De hoogwatervluchtplaatsfunctie van het Schor (buitendijks ter hoogte van dam 11) zal overdag af en toe verstoord worden door de werkzaamheden.

In de huidige situatie is er al vrij veel verstoring door betreding en geluiden uit de haven. In het MER en de Passende beoordeling zijn de geluidseffecten alleen kwalitatief bekeken en afgezet tegen bestaande geluiden uit de haven. Daarbij was de conclusie dat het voornemen niet wezenlijk meer effecten zal hebben dan de bestaande verstoring; de Commissie kan deze conclusie in grote lijnen onderschrijven, maar miste nog informatie op twee punten:

- De kwelder is belangrijk voor met name de niet-broedvogels. In het MER wordt gesteld dat die zonder negatieve effecten kunnen uitwijken naar de naburige hoogwatervluchtplaatsen. De beschikbaarheid en geschiktheid van deze hoogwatervluchtplaatsen is naar mening van de Commissie nog onvoldoende onderbouwd. Ook is niet bekeken in hoeverre het gebruik van andere hoogwatervluchtplaatsen knelpunten voor vogels kan opleveren.<sup>6</sup>
- De cumulatie met andere verstoringen in de omgeving is nog niet voldoende bekeken (denk hierbij aan de werkzaamheden die in het kader van het PAS en ter compensatie van het project Afsluitdijk worden uitgevoerd (begrazing en maaien met afvoer van materiaal) en de werkzaamheden in het kader van het project Afsluitdijk zelf (met name het werk aan dam 6, 15 en 16).
- De Commissie adviseerde daarom voorafgaand aan het besluit nader te onderbouwen hoe de naburige hoogwatervluchtplaatsen de verstoring kunnen opvangen en daarbij aandacht te besteden aan cumulatieve effecten en eventueel maatregelen.

### **Aanvulling**

In de Aanvulling MER en Passende beoordeling (Tauw, 6 juni 2016) is de methode van toetsing van geluidverstoring toegelicht, en wordt een kaart getoond waaruit blijkt dat de geluidsbelasting door het huidige wegverkeer op deze locaties al hoger ligt dan de 42 dB of 46 dB contour die wordt veroorzaakt door de werkzaamheden. Bij toepassing van een effectafstand van 750 m blijkt dat het hele schor in theorie beïnvloed kan worden door geluid van de werkzaamheden.

In de Aanvulling MER en Passende beoordeling is specifiek ingegaan op soorten met een afnemende of onduidelijke trend in de aantalsontwikkeling, of soorten waar een knelpunt bestaat voor het behalen van de doelstelling in het kader van Natura 2000. De aanvulling maakt voldoende aannemelijk dat het belang van de hoogwatervluchtplaats Den Oever voor de meeste van deze soorten niet heel groot is (<2% van instandhoudingsdoel) en dat de hoogwatervluchtplaats Den Oever deel uitmaakt van een serie van hoogwatervluchtplaatsen met het Balgzand als voedselrijk foerageergebied. Aangevuld met de wetenschap dat sommige soorten bovendien niet jaarrond maar slechts in bepaalde seizoenen in het gebied aanwezig zijn, kan de Commissie de conclusie onderschrijven dat er geen significante negatieve effecten op niet-broedvogels verwacht worden.

---

<sup>5</sup> Een hoogwatervluchtplaats is een plek die niet (vaak) onder water komt te staan, en geschikt is voor bepaalde vogelsoorten om tijdelijk te verblijven bij hoog water.

<sup>6</sup> Denk hierbij bijvoorbeeld aan de scholekster. Deze is in de winter voedselbeperkt, en zal bij elke opvlieging energie verliezen, waardoor de behoefte aan voedsel groter wordt.

- Hoewel niet vereist vanuit de Nb-wet, geeft de Commissie wel ter overweging om voor de knelpuntsoort scholekster de meest versturende werkzaamheden voor de hoogwater-vluchtplaats uit voorzorg niet uit te voeren in de winterperiode (met aanhoudende vorst).

De PAS-maatregelen op de kwelder (maaïen en/of begrazing) nog niet vastgesteld, en de PAS-compensatie van het project Afsluitdijk moet daarbij cumulatief worden meegewogen. Beide zijn niet afwijkend van de huidige activiteit "onderhoud kwelders", die in het (Ontwerp) Beheerplan is beoordeeld. Negatieve effecten van maaïen en begrazen zijn te voorkomen en het uiteindelijke resultaat van de maatregel draagt bij aan een betere kwaliteit van de kwelder als habitat zowel voor broedvogels als niet-broedvogels. Effecten van werkzaamheden aan dammen 6, 15 en 16 en de effecten daarvan op broedvogels zijn Passend Beoordeeld in het project Toekomst Afsluitdijk (Witteveen & Bos, 2015).

Met de aanvulling, en de eerdere constatering in het MER dat de verschillende varianten van de dijkversterking Den Oever niet echt onderscheidend zijn op het aspect natuur, is voldoende informatie beschikbaar voor de besluitvorming over het voornemen.

### **3. Aanbeveling voor de besluitvorming**

Onderstaande aanbeveling betreft geen tekortkoming in informatie van het MER, maar een andere conclusie van de Commissie op basis van de informatie uit het MER.

#### **3.1 MMA**

In het MER wordt geconcludeerd dat alternatief 1a-IIb het MMA is vanwege de minste milieu-effecten. Dat is niet goed onderbouwd, volgens het MER scoort alternatief 1A-IV beter op diverse milieuaspecten zoals landschap en cultuurhistorie. Wanneer de dammen (met name dam 16) onderdeel van het voornemen zouden zijn, dan zijn er licht negatieve effecten voor alle varianten behalve 1A-1, 1A-II en 2B-IX (volgens memo Natuureffecten dammen 6, 15, 16). Alternatief 1A (1A-I of 1A-II)-IV had naar oordeel van de Commissie dus als uitgangspunt voor het MMA genomen moeten worden. Het lijkt erop alsof kosten een belangrijke rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van het MMA. De kosten hadden hierbij naar oordeel van de Commissie niet de zware rol mogen spelen die ze nu hebben. Bij de afweging naar het voorkeursalternatief mag dit uiteraard wel. Conclusie is dat het voorkeursalternatief niet is gebaseerd op het MMA.

- De Commissie adviseert bij de besluitvorming te betrekken dat het alternatief 1A-IV het beste scoort op landschap en cultuurhistorie en gezien moet worden als het MMA.

## **BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER**

**Initiatiefnemer:** Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier

**Bevoegd gezag:** Provincie Noord-Holland

**Besluit:** vaststellen of wijzigen van Projectplan in het kader van de Waterwet

**Categorie Besluit m.e.r.:** C12.1, C12.2, D12.1

**Activiteit:** Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier heeft het voornemen om de veiligheid van de Hoogwaterkering in Den Oever te verhogen door aanpassingen aan de havendijk en/of de havendammen. Na afronding voldoet de Hoogwaterkering voor de eerstvolgende 50 jaar weer aan het wettelijk vastgelegde veiligheidsniveau. Voor dit project wordt een dijkversterkingsplan opgesteld, waarbij ook eventuele gevolgen voor bestemmingsplannen in beeld worden gebracht. Bij de voorgenomen dijkversterking zijn er twee Natura-2000 gebieden aanwezig waar significante gevolgen op voorhand niet zijn uitgesloten. De provincie Noord-Holland besluit als het bevoegd gezag voor het versterkingsplan.

### **Procedurele gegevens:**

Adviesaanvraag richtlijnenadvies bij de Commissie m.e.r.: 16 februari 2010

Datum kennisgeving: 22 februari 2010

Ter inzage legging van de informatie: 22 februari 2010 t/m 5 april 2010

Richtlijnenadvies uitgebracht: 28 mei 2010

Aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 18 februari 2016

Kennisgeving MER: 16 maart 2016

Ter inzage legging MER: 16 maart 2016 t/m 26 april 2016

Voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 3 juni 2016

Toetsingsadvies uitgebracht: 30 juni 2016

### **Samenstelling van de werkgroep:**

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

dhr. ir. A.J. Blik

mw. dr.ir. Z. Jager

dhr. drs. M.A. Kooiman

dhr. dr. C.A. Linse (voorzitter)

mw. drs. W. Smal (secretaris)

### **Werkwijze Commissie bij toetsing:**

Tijdens de toetsing gaat de Commissie na of het MER voldoende juiste informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen in het besluit. De Commissie gaat bij het toetsen uit van de wettelijke eisen voor de inhoud van een MER, zoals aangegeven in artikel 7.7 dan wel 7.23 van de Wet milieubeheer, en van eventuele documenten over de reikwijdte en het detailniveau van het MER. Indien informatie ontbreekt, onvolledig of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij dit een essentiële tekortkoming vindt. Daarvan is sprake als aanvullende informatie in de ogen van de Commissie kan leiden tot andere afwegingen. In die gevallen adviseert de Commissie de ontbrekende informatie alsnog beschikbaar te stellen, vóór het besluit wordt genomen. Opmerkingen over niet-essentiële tekortkomingen in het MER worden in

het toetsingsadvies opgenomen voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. De Commissie richt zich in het advies dus op hoofdzaken die van belang zijn voor de besluitvorming en gaat niet in op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang. Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie: <http://www.commissiener.nl/advisering/watbiedtdecommissie>

**Betrokken documenten:**

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- Milieueffectrapport Hoogwaterkering Den Oever–Project Dijkversterking Den Oever en de daarin genoemde bijlagen, Arcadis, Tauw en Fugro, 1 december 2015;
- Ontwerpprojectplan Hoogwaterkering Den Oever–Project dijkversterking Den Oever en de daarin genoemde bijlagen, Arcadis, 1 december 2015;
- Natuurbeschermingswet 1998; Ontwerp besluit voor het project Hoogwaterkering Den Oever, provincie Noord–Holland, 2 februari 2016;
- Omgevingsvergunning Z–114507, gemeente Hollands Kroon, 5 februari 2016;
- Memo Aanvulling MER Dijkversterking Den Oever, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, 25 mei 2016;
- Aanvulling MER en PB den Oever, Tauw, 6 juni 2016.

De Commissie heeft kennis genomen van 2 zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 26 april 2016 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.



**Bezoekadres**

A. v. Schendelstraat 800  
3511 ML Utrecht

**Postadres**

Postbus 2345  
3500 GH Utrecht

t 030-2347666

e [mer@eia.nl](mailto:mer@eia.nl)

w [commissiemer.nl](http://commissiemer.nl)

