

Uitspraak 201810151/2/R1

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:657
Datum uitspraak	1 maart 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 30 oktober 2018 heeft het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland op grond van de Waterwet goedkeuring verleend aan het projectplan "Waterwet Versterking Markermeerdijken" van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier. Bij besluit van 1 oktober 2018 heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat een vergunning verleend op grond van de Ontgrondingenwet. Volgens de provincie en de minister bieden de dijken op dit moment niet de vereiste veiligheid aan het achterland. Het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier is als beheerder verantwoordelijk voor de Markermeerdijken en heeft met het oog op de veiligheid van de dijken een projectplan opgesteld met versterkingsmaatregelen.

Volledige tekst

201810151/2/R1.

Datum uitspraak: 1 maart 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op de verzoeken om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht) in het geding tussen onder meer:

1. Stichting Zuyderzeedijk en anderen, onderscheidenlijk gevestigd en wonend te Edam, gemeente Edam-Volendam, Hoorn, Uitdam, gemeente Waterland, Scharwoude, gemeente Koggenland en Warder, gemeente Edam-Volendam,
2. [verzoeker sub 2], wonend te Warder, gemeente Edam-Volendam,

en

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

verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 30 oktober 2018 heeft het college van gedeputeerde staten op grond van de Waterwet goedkeuring verleend aan het projectplan "Waterwet Versterking Markermeerdijken" van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier.

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 een omgevingsvergunning verleend voor de versterking van de Markermeerdijken. Provinciale staten van Noord-Holland hebben op 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.

Bij besluit van 31 oktober 2018 heeft het college van gedeputeerde staten een vergunning gebiedsbescherming verleend op grond van de Wet natuurbescherming.

Stichting Zuyderzeedijk en anderen hebben beroep ingesteld tegen het goedkeuringsbesluit, de omgevingsvergunning, de ontheffing soortenbescherming en de vergunning gebiedsbescherming.

[verzoeker sub 2] heeft beroep ingesteld tegen het goedkeuringsbesluit en de uitvoeringsbesluiten.

Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [verzoeker sub 2] hebben de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

Verweerders hebben een verweerschrift ingediend.

Stichting Zuyderzeedijk en anderen, [verzoeker sub 2] en verweerders hebben nadere stukken ingediend.

De voorzieningenrechter heeft de verzoeken ter zitting behandeld op 19 februari 2019, waar Stichting Zuyderzeedijk en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigden], bijgestaan door mr. B.J. Meruma en mr. J. Rutteman, beiden advocaat te Amsterdam, [verzoeker sub 2], het college van gedeputeerde staten, vertegenwoordigd door mr. E.C.M. Schippers en mr. R.D. Reinders, beiden advocaat te Den Haag, de minister, vertegenwoordigd door R. Munnikes, bijgestaan door mr. Schippers, mr. Reinders, en mr. drs. M.C. Lammens, zijn verschenen. Voorts zijn ter zitting provinciale staten van Noord-Holland, vertegenwoordigd door drs. M. Mevissen en drs. E. van der Kleij, bijgestaan door mr. Schippers en mr. Reinders, en Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, vertegenwoordigd door mr. Schippers en mr. Reinders, mr. drs. Lammens, en G. Kos Msc, gehoord.

Overwegingen

1. Het oordeel van de voorzieningenrechter heeft een voorlopig karakter en is niet bindend in de bodemprocedure.

Inleiding

2. De bestreden besluiten zijn gecoördineerd voorbereid met toepassing van artikel 5.8 van de Waterwet. De besluiten zijn vervolgens gelijktijdig bekend gemaakt.

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 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 afkeuring 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 bieden de dijken op dit moment niet de vereiste veiligheid aan het achterland waar ongeveer 1,2 miljoen mensen wonen en waar de huizen, bedrijven, infrastructuur en andere publieke en private voorzieningen een waarde van ongeveer 25 miljard euro vertegenwoordigen.

Het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier is als beheerder verantwoordelijk voor de Markermeerdijken en heeft met het oog op de veiligheid van de dijken een projectplan opgesteld. Het projectplan voorziet in versterkingsmaatregelen. Ter uitvoering van het projectplan zijn de uitvoeringsbesluiten genomen.

Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [verzoeker sub 2] kunnen zich niet met de geplande versterking van de Markermeerdijken verenigen, onder meer omdat met de uitvoering van het projectplan zwaarder zal worden ingegrepen in de bestaande kwetsbare omgeving en de monumentale dijken dan strikt noodzakelijk is. Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [verzoeker sub 2] beogen met het verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening onomkeerbare gevolgen te voorkomen.

Spoedeisend belang

3. Verweerders hebben ter zitting verklaard dat zij tot 1 juli 2019 voorbereidende werkzaamheden willen verrichten en na 1 juli 2019 willen beginnen met uitvoeringswerkzaamheden. De voorzieningenrechter acht in zoverre een spoedeisend belang aanwezig bij de gevraagde voorziening.

Geen oordeel over de rechtmatigheid, maar een belangenafweging

4. De voorzieningenrechter stelt voorop dat, gezien de aard en omvang van deze complexe zaak en het karakter van de voorlopige voorzieningenprocedure, deze procedure zich niet goed leent voor het geven van een oordeel over de rechtmatigheid van het projectplan en de uitvoeringsbesluiten. Daarbij gaat het onder meer om de door Stichting Zuyderzeedijk en anderen aangevoerde gronden dat het projectplan mogelijk significant negatieve effecten heeft op de instandhoudingsdoelstelling van Natura 2000-gebieden, alsmede op de verschillende vogelsoorten en strikt beschermde Habitatrichtlijnsoorten en meer geschikte innovatieve alternatieve oplossingen beschikbaar zijn, en de door [verzoeker sub 2] aangevoerde gronden dat het projectplan kan leiden tot aantasting van de natuurlijke

kenmerken van Natura 2000-gebieden en de cultuurhistorische kenmerken van de Markermeerdijken en een beter alternatief beschikbaar is, namelijk pompen in de Houtribdijk. De voorzieningenrechter zal de vraag of vooruitlopend op de hoofdzaak aanleiding bestaat tot het treffen van de gevraagde voorlopige voorziening beantwoorden aan de hand van een belangenafweging. De voorzieningenrechter zal daartoe de wederzijdse belangen inventariseren (onder 5 en 5.1) en vervolgens een afweging maken (onder 6).

Wederzijdse belangen

5. Verweerders hebben belang bij de uitvoering van de werkzaamheden volgens de planning, het gevrijwaard blijven van verdere vertraging in de periode die voorafgaat aan de uitspraak van de Afdeling in de hoofdzaak, en de realisatie van de geplande versterking van de dijken voor de aan het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier opgedragen termijn in verband met de waterveiligheid. In dit verband hebben verweerders toegelicht dat het, met een achterland van ongeveer 1,2 miljoen inwoners en publieke en private voorzieningen van ongeveer 25 miljard euro, van het allergrootste belang is dat de Markermeerdijken binnen de aan het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier opgedragen termijn op veiligheid worden gebracht. Als voor de uitspraak van de Afdeling in de hoofdzaak niet mag worden begonnen met de werkzaamheden, wordt de opdracht om ervoor te zorgen dat de dijk veilig is in 2021-2022, niet gehaald, aldus verweerders.

Verweerders hebben verder toegelicht dat uitstel van de werkzaamheden bovendien leidt tot onaanvaardbaar hoge maatschappelijke kosten. Zonder de vaargeulen kan het materieel niet worden aangevoerd en zonder materieel kunnen de versterkingsmaatregelen niet worden uitgevoerd. Verweerders hebben ter zitting aangegeven dat de schepen, het materieel en het personeel om de baggerwerkzaamheden voor de vaargeulen uit te voeren al twee weken wachten. De kosten belopen volgens verweerders ongeveer € 600.000,00 per week, exclusief BTW. Verweerders stellen dat vertraging in de voorbereidende werkzaamheden bovendien onvermijdelijk leidt tot vertraging in de uitvoerende werkzaamheden. Het benodigde zand komt volgens de planning van een winlocatie ongeveer 20 km het Markermeer in. De concessie is echter niet alleen voor dit project en als het zand op is zal een nieuwe locatie, verder weg, moeten worden gevonden, waardoor het meer tijd en geld kost om het zand naar het project te brengen, aldus verweerders. Hetzelfde geldt volgens verweerders voor de zuiger, de 10 beunschepen en het gespecialiseerd personeel om de oeverdijk op te spuiten. Verweerders hebben gespecificeerd dat wachten ongeveer 7 miljoen euro per maand kost en het tijdelijk afzeggen van het project 24 tot 35 miljoen euro op basis van een half jaar vertraging.

Voorts hebben verweerders toegelicht dat geen sprake zal zijn van onaanvaardbare gevolgen voor de omgeving wanneer volgens planning met de werkzaamheden wordt begonnen, nu de werkzaamheden die in 2019 plaats gaan vinden geen onomkeerbare gevolgen hebben, overwegend buitendijks plaatsvinden en de dijken in 2019 gewoon intact blijven, met uitzondering van een strook steenbekleding tot 0,5 m boven de waterspiegel in een deel van Module 6/7 en 15. De daar aanwezige Noordse steen wordt bewaard en, als dat nodig blijkt, teruggeplaatst, aldus verweerders.

5.1. Tegenover de belangen van verweerders staan de belangen van Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [verzoeker sub 2]. Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [verzoeker sub 2] betwisten dat de geplande versterking van de Markermeerdijken noodzakelijk en urgent is. Volgens Stichting Zuyderzeedijk en anderen is niet inzichtelijk of sprake is van een veiligheidstekort en of de vastgestelde ingreep het gestelde veiligheidstekort proportioneel oplost. Stichting Zuyderzeedijk en anderen stellen dat de omstandigheden voor de

Markermeerdijken, mede door de aanleg van de Afsluitdijk, juist gunstiger zijn geworden in plaats van gevaarlijker. Volgens Stichting Zuyderzeedijk en anderen is het in ieder geval niet noodzakelijk dat dit jaar al wordt begonnen met versterkingswerkzaamheden. Stichting Zuyderzeedijk en anderen wijzen in dit verband op het traject bij Durgerdam, waar de versterking ook een jaar kan worden uitgesteld. [verzoeker sub 2] stelt dat het niet juist is dat de macrostabiliteit van de Markermeerdijken ernstig tekort schiet.

Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [verzoeker sub 2] betogen dat, anders dan verweerders stellen, de voorbereidende werkzaamheden die gepland zijn voor 1 juli 2019, maar ook de uitvoerende werkzaamheden die gepland zijn tussen 1 juli 2019 en 1 januari 2020, onomkeerbare gevolgen hebben. Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [verzoeker sub 2] wijzen op de gevolgen van sedimentatie en vertroebeling van het water door het baggeren van de geulen en het ruimtebeslag en het daarmee gepaard gaande verlies aan areaal, onder meer door aanleg van de oeverwal en de mosselbanken die ten behoeve van de vaargeulen zullen worden weggegraven. Door het ruimtebeslag en de weggegraven mosselbanken zullen de instandhoudingsdoelstellingen van onder meer de brilduikers volgens Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [verzoeker sub 2] verder uit het zicht raken. Volgens Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [verzoeker sub 2] wordt door verweerders te positief gedacht over de gevolgen voor de natuur. Verweerders stellen volgens Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [verzoeker sub 2] te makkelijk dat de vogels die op en rond de dijk broeden, wel tijdelijk ergens anders kunnen gaan broeden.

Stichting Zuyderzeedijk en anderen geven aan dat verweerders rekening hadden kunnen houden met een procedure bij de Afdeling en van hen mag worden verwacht dat zij rekening hebben gehouden met de tijd die nodig is om tot een uitspraak in de hoofdzaak te komen.

5.2. In verband met de noodzaak en de urgentie van de dijkversterkingen hebben verweerders toegelicht dat de nieuwe normering uit de Waterwet vergezeld ging van een nieuw Ontwerpinstrumentarium waarmee de veiligheidstekorten kunnen worden bepaald. In juli 2016 is aan de hand van het nieuwe Ontwerpinstrumentarium bepaald wat de veiligheidstekorten zijn. Nadat een nieuwe versie van het Ontwerpinstrumentarium beschikbaar kwam zijn de veiligheidstekorten ook daarmee berekend. Bijlage 1.22 van het Bijlagenboek bevat een overzicht met de berekeningsresultaten voor het te versterken traject waaruit volgens verweerders volgt dat de dijk over het gehele traject onvoldoende stabiel is en in het projectplan staat het veiligheidstekort per module.

5.3. In verband met de gevolgen van de werkzaamheden hebben verweerders de planning tot 1 januari 2020 toegelicht. Tot 1 juli 2019 zal sprake zijn van voorbereidende werkzaamheden, waaronder realisatie van de vaargeulen en aanleg van de loswallen. Daarnaast worden tot 1 juli dit jaar volgens de planning in Module 15 werkkerreinen/depots aangelegd, een tijdelijke bouwkeet geplaatst en een kleine bodemsanering uitgevoerd. In Module 6 bij de overgang naar Module 7, in een deel van Module 7, in Module 15 en bij gemaal Westerkogge worden kabels en leidingen verlegd en wordt er extra gemaaid ter voorkoming van nesten. Vanaf 1 juli 2019 starten uitvoerende werkzaamheden. Er wordt gestart met ophoogslagen op de locaties waar de ondergrond volgens verweerders het slapst is, namelijk in Module 6 bij de overgang naar Module 7, in Module 7 en in Module 15. Er zal worden gewerkt vanaf de loswal. Deze werkzaamheden vinden volgens verweerders buitendijks plaats. Verweerders hebben toegelicht dat de dijken tijdens deze uitvoerende werkzaamheden, met uitzondering van een strook aan de onderkant van de steenbekleding tot 0,5 m boven de waterspiegel op een paar locaties, ongemoeid blijven. Vanaf 1 september 2019 zal ook zand worden opgespoten in het Markermeer ten behoeve van de oeverdijk en zullen de aanleg van een werkvloer in de berm van de bestaande rijweg in Module 15 en

bouwwerkzaamheden ten behoeve van de nieuwe inlaat van het gemaal Westerkogge plaatsvinden.

Afweging

6. Naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter hebben verweerders voldoende onderbouwd dat er veiligheidstekorten zijn die moeten worden aangepakt. Over de vraag of verweerders zich op het standpunt mochten stellen dat de in het projectplan voorziene aanpak de juiste is, zal in de bodemprocedure een oordeel worden gegeven. De financiële belangen van verweerders en hun belang bij de veiligheid van het achterland wegen zwaar. Daartegenover staan de belangen van Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [verzoeker sub 2] bij het behoud van de natuurwaarden rond de dijk en de cultuurhistorische waarden van de dijk. Verweerders zijn zich bewust van de bijzondere kwaliteiten van de Markermeerdijken en de aanwezige natuur. De betrokken bestuursorganen hebben tijdens de zitting toegezegd dat de dijken tot de uitspraak in de bodemprocedure - met uitzondering van een strook steenbekleding tot 0,5 m boven de waterspiegel in een deel van Module 6/7 en 15, die wordt bewaard en kan worden teruggeplaatst - ongemoeid blijven. Uit de planning tot 1 januari 2020 blijkt ook dat dit, in ieder geval tot 1 januari 2020, het geval is. Ter zitting hebben verweerders ten aanzien van het aspect natuur gewezen op de passende beoordeling Versterking Markermeerdijken en heeft deskundige G. Kos toegelicht dat de vogels in het gebied niet verder van hun instandhoudingsdoelstellingen zullen worden afgebracht. De voorzieningenrechter stelt vast dat in de passende beoordeling onder meer de effecten van ruimtebeslag en vertroebeling en sedimentatie van het water zijn beoordeeld. Uit de beoordeling volgt dat een significant effect voor een aantal soorten in het Markermeer en IJmeer en Polder Zeevang niet is uit te sluiten, maar dat de versterking van de Markermeerdijken, met inachtneming van de mitigerende maatregelen die deel uitmaken van het project, geen gevolgen heeft voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen. Meer specifiek volgt ten aanzien van het door Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [verzoeker sub 2] aangehaalde ruimtebeslag en afgegraven mosselbanken, uit de passende beoordeling dat de hoeveelheid foerageerbare mosselen die - deels tijdelijk - verdwijnt klein is ten opzichte van de totale hoeveelheid foerageerbare mosselen die aanwezig is in het Markermeer en IJmeer en de benthosetende watervogels gezien de slechte voedselkwaliteit van de mosselen en het toegenomen aanbod van alternatieve prooien minder afhankelijk zijn geworden van de mosselen en inmiddels gedeeltelijk zijn overgestapt op andere prooi-soorten. Ter zitting heeft de deskundige G. Kos hier ook op gewezen. Stichting Zuyderzeedijk en anderen en [verzoeker sub 2] hebben ter zitting geen concrete argumenten aangevoerd tegen de conclusies uit de passende beoordeling. Gelet op de toezegging van verweerders dat de dijken, met uitzondering van voornoemde strook steenbekleding, ongemoeid blijven, de toelichting dat de werkzaamheden tot 1 januari 2020 omkeerbaar zijn en de passende beoordeling waaruit volgt dat de versterking van de dijken geen gevolgen heeft voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen, ziet de voorzieningenrechter geen aanleiding voor het oordeel dat het treffen van een voorlopige voorziening is aangewezen. Daarbij is van belang dat de voorzieningenrechter vertrouwt op de ter zitting gedane toezeggingen van de bestuursorganen dat, mocht de uitspraak in de bodemprocedure later worden gedaan dan 1 januari 2020, de dijk, met uitzondering van de eerder genoemde steenbekleding, ongemoeid blijft tot de uitspraak in de bodemprocedure wordt gedaan, de betrokken bestuursorganen niet verder zullen gaan met de werkzaamheden dan nodig is en dat de gevolgen van de werkzaamheden tot de uitspraak in de bodemprocedure omkeerbaar blijven. De voorzieningenrechter gaat er daarnaast vanuit dat de bestuursorganen tijdig en helder zullen communiceren welke werkzaamheden op welke momenten zullen gaan plaatsvinden.

Gelet op het bovenstaande ziet de voorzieningenrechter bij de afweging van de betrokken belangen geen aanleiding om het verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening toe te wijzen. Dat betekent dat alle besluiten in werking treden.

Proceskosten

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

wijst de verzoeken af.

Aldus vastgesteld door mr. J.A. Hagen, voorzieningenrechter, in tegenwoordigheid van mr. M.L.M. van Loo, griffier.

w.g. Hagen w.g. Van Loo
voorzieningenrechter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 1 maart 2019

418-849.