



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Dijkversterking Den Helder – Den Oever

Tussentijds toetsingsadvies over het milieueffectrapport

1 november 2019 / projectnummer: 3319



1 Advies over het MER in het kort

Het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK) wil een versterking uitvoeren van delen van de primaire waterkering tussen Den Helder en Den Oever vanwege afkeuring van de stabiliteit van de Balgzanddijk en de bekleding (op delen van) van de Wieringer Zeewering, de Amsteldiepdijk en de Balgzanddijk. Om te beginnen heeft HHNK mogelijke oplossingen voor het veiligheidsprobleem onderzocht om te bepalen welke oplossing de voorkeur heeft (verkenningfase). In de volgende fase werkt HHNK de gekozen oplossing uit in het projectplan Waterwet (planuitwerkingsfase).

Om de milieueffecten van de versterking in beeld te brengen, hebben de provincie Noord-Holland en HHNK besloten om een milieueffectrapport (MER) in twee delen op te stellen. HHNK heeft de Commissie gevraagd tussentijds te adviseren over het eerste deel van het MER, dat beoogt de keuze voor de voorkeursoplossing te ondersteunen met informatie over de milieugevolgen van de alternatieven.

Wat blijkt uit het voorlopige MER?

Het voornemen – en meer concreet de omvang van de versterking – is sinds de eerdere advisering van de Commissie over de notitie reikwijdte en detailniveau¹ als gevolg van geohydrologisch onderzoek (peilbuismetingen) en meer nauwkeurige schematisaties (berekeningen) aanzienlijk gewijzigd. Het veiligheidsprobleem blijkt bij nader inzien minder groot dan eerder werd gedacht. En daarmee is de oorspronkelijke ontwerpogave ook aanzienlijk ingeperkt (zie figuur 1).

Wat is het advies van de Commissie?

Het voorlopige rapport is helder van opzet en bevat duidelijk kaartmateriaal. Het laat duidelijk zien welke maatregelen waarom zijn afgefallen. **De Commissie is dan ook van oordeel dat het nu voorliggende MER voldoende informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de keuze voor het type maatregelen dat in de planuitwerkingsfase verder zal worden uitgewerkt.** De Commissie heeft van HHNK begrepen dat de precieze omvang en de fasering van de dijkversterking nog onderwerp van onderzoek zijn in de planuitwerkingsfase.² In het voorlopige MER is nog onvoldoende onderbouwd waar en wanneer de stabiliteit en bekleding van de dijk onvoldoende veilig zijn. Daardoor is niet duidelijk of de nu voorgenomen maatregelen met minimale risico's voor natuur en milieu gecombineerd kunnen worden met ingrepen, die op een later moment nodig zijn.

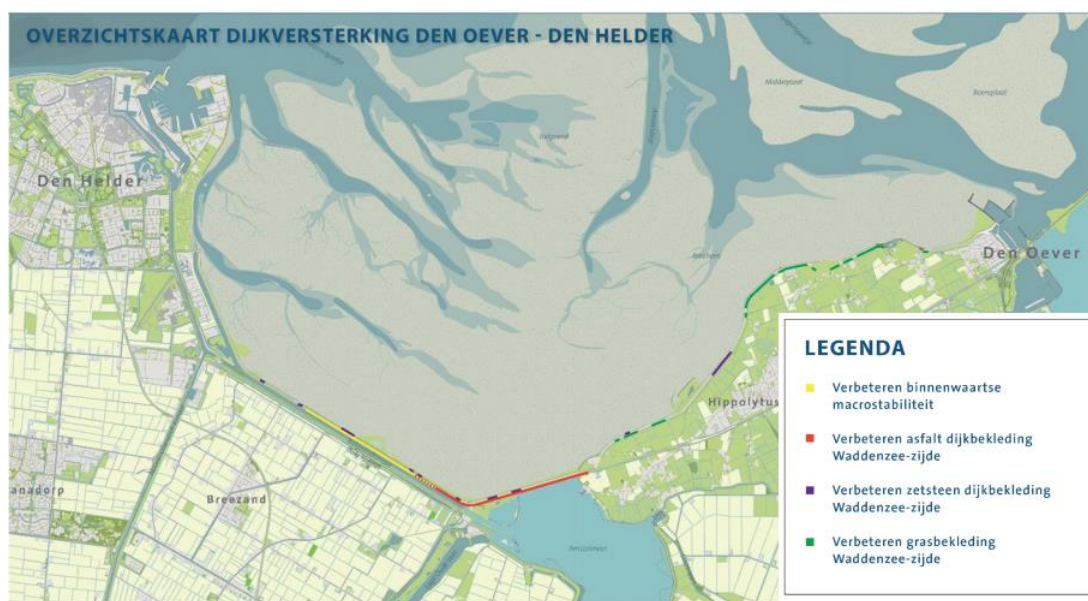
Hierbij is van belang dat de waarnemingen niet altijd overeenkomen met de uitkomsten van gemaakte berekeningen. Daarom is een nadere duiding van deze uitkomsten noodzakelijk. Deze extra informatie kan ook nader onderbouwen waarom een ingreep op dit moment nodig is. Dit is van belang omdat een ingreep al snel tot verstoring van de wadvogels in nabijgelegen beschermde natuurgebied leidt, hetgeen de vraag opwerpt of die ingreep nu al echt nodig is. Dit vraagt om scherp te toetsen waar en wanneer een veiligheidsprobleem ontstaat, terwijl aan de andere kant robuust ontwerpen nodig is om een veiligheidsprobleem voor de lange termijn te kunnen oplossen.

¹ Zie https://www.commissiemer.nl/docs/mer/p33/p3319/3319_advies_reikwijdte_en_detailniveau.pdf.

² De overzichtskaart van figuur 1 betreft nog niet de volledige voorkeursoplossing. Hoewel het MER suggereert dat de plek van de maatregelen vastligt door specifieke dijkvakken en dijpalen te noemen, is dit nog niet het geval.

De Commissie geeft in overweging om nadrukkelijker in de communicatie over het project naar de omgeving door te laten werken dat de omvang maar ook het tijdstip van de te nemen maatregelen nog niet vastliggen. De projecttitel 'Dijkversterking Den Helder – Den Oever' kan immers de suggestie wekken dat sprake zal zijn van maatregelen over het gehele traject, terwijl dit bij nader inzien niet het geval (b)lijkt te zijn. Verder kunnen het kaartmateriaal uit het voorlopige MER (zie bijvoorbeeld figuur 1) en de plaatsaanduidingen bij de principe-maatregelen de suggestie wekken dat de te versterken dijkstrekkingen reeds bekend zijn.

In hoofdstuk 2 geeft de Commissie aanbevelingen voor de verdere uitwerking van het MER in de planuitwerkingsfase.



Figuur 1: Ontwerpogave (Bron: MER, figuur 2–7)

Achtergrond

HHNK wil een dijkversterking uitvoeren tussen Den Helder en Den Oever. Afhankelijk van het moment van besluitvorming zal hierover worden besloten in de vorm van een projectplan Waterwet of een projectbesluit op basis van de Omgevingswet. Omdat dit nog niet zeker is, wordt het besluit voorbereid in de geest van de Omgevingswet.

Bevoegd gezag voor de goedkeuring van het projectplan Waterwet zijn Gedeputeerde Staten van Noord-Holland. Voor de keuze van het voorkeursalternatief in de verkenningsfase is HHNK het bevoegd gezag. HHNK heeft de Commissie gevraagd om tussentijds een advies te geven over het voorlopige MER dat is opgesteld om de keuze van het voorkeursalternatief te onderbouwen.

Waarom een advies?

De onafhankelijke Commissie m.e.r. is bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. De Commissie schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval HHNK – besluit over de keuze voor het uit te werken voorkeursalternatief.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. De projectstukken, die bij het advies zijn gebruikt, zijn te vinden door nummer 3319 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Aanbevelingen voor de verdere uitwerking van het MER

2.1 Veiligheid

De versterkingsopgave is ontleend aan de nieuwe veiligheidsbenadering, vastgelegd in de gewijzigde Waterwet van 1 januari 2017. Voor de waterkeringen geldt een norm uitgedrukt in een overstromingskans met een ondergrens van 1 / 1.000 per jaar.³ De methodiek om te beoordelen of een kering aan deze norm voldoet, is niet in precieze rekenvoorschriften vastgelegd, maar laat ruimte aan de beoordelaar.

De Commissie constateert dat de ruimte die de overstromingskansbenadering biedt, nog onvoldoende is benut om de bandbreedte aan mogelijke oplossingen te verkennen. Dit geldt voor deze versterking in het bijzonder, omdat sprake is van kwetsbare locaties waar de ingrepen grote consequenties kunnen hebben. Zo gebruiken wadvogels de randen van het Balgzand intensief als hoogwatervluchtplaats. Verstoring en het noodgedwongen uitwijken van wadvogels naar andere hoogwatervluchtplaatsen op grotere afstand kan leiden tot een lagere winteroverleving. Bij soorten waarbij de draagkracht⁴ niet toereikend is om tijdelijke effecten op te vangen, kan de instandhoudingsdoelstelling voor Natura 2000-gebied Waddenzee mogelijk in gevaar komen. Het is daarom noodzakelijk om antwoord te geven op de vraag of deze verstoring voorkomen of beperkt kan worden. Het voorlopige MER geeft nog onvoldoende antwoord op deze vraag. Uit het voorlopige MER blijkt wel dat peilbuisonderzoek en modelstudies de omvang van de versterkingsopgave significant hebben ingeperkt:

- de opgave voor macrostabiliteit buitenwaarts is verdwenen;
- de opgave voor macrostabiliteit binnenwaarts is gehalveerd;
- de opgave voor de asfaltbekleding is beperkt tot 25% van het dijktraject.

Het voorlopige MER maakt echter nog onvoldoende duidelijk welke maatregelen op uiterlijk welk moment nodig zijn om aan de wettelijke veiligheidsnormen te voldoen.⁵ Hierbij maakt de Commissie duidelijk onderscheid tussen de macrostabiliteit binnenwaarts en de asfaltbekleding van de dijk.

Macrostabiliteit binnenwaarts

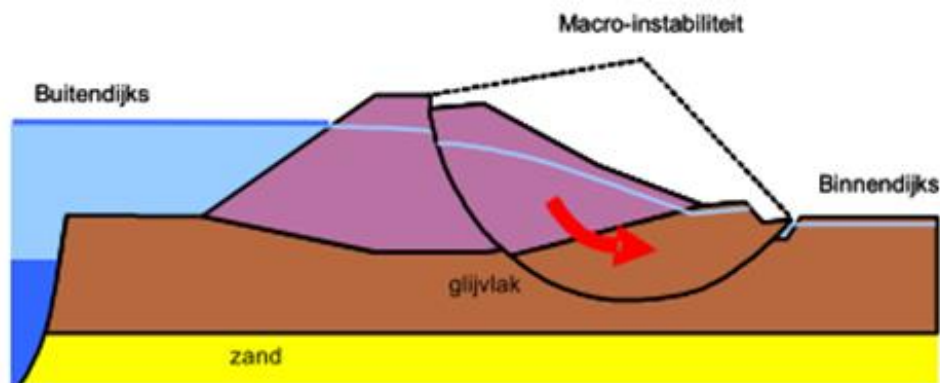
Macrostabiliteit binnenwaarts gaat over de sterkte van het binnentalud van de dijk. Macro-instabiliteit betekent dat delen van het grondlichaam (kunnen) afschuiven (zie figuur 2).

De opgave voor macrostabiliteit binnenwaarts is sinds de eerdere advisering van de Commissie over de notitie reikwijdte en detailniveau teruggebracht tot een dijkstrekking van 3,05 km van de Balgzanddijk.

³ De nieuwe norm heeft (uitsluitend) betrekking op de kans op overstroming, leidend tot substantiële schade en/of slachtoffers. De oude ontwerpbenadering was gebaseerd op de kans op schade. Schade aan een kering hoeft echter nog niet tot een overstroming te leiden.

⁴ Bij soorten die zich onder de instandhoudingsdoelstelling bevinden, mag worden aangenomen dat de draagkracht niet op orde is.

⁵ Volgens blz. 7 van het MER hanteert HHNK het uitgangspunt dat de dijken integraal versterkt worden voor de geplande levensduur voor alle faalmechanismen, en niet alleen voor de mechanismen waarvoor de dijk op dit moment is afgekeurd. Dit uitgangspunt is echter niet meer relevant wanneer er geen versterking nodig is.



Figuur 2: Macro-instabiliteit (Bron: Helpdesk Water⁶)

Uit de berekeningen volgt dat de macrostabiliteit van de Balgzanddijk op een aantal plekken net niet aan de veiligheidseis voldoet.⁷ De onderzoekers concluderen dat dit 'geen groot veiligheidsrisico' is.⁸ Uit aanvullend onderzoek kan volgen dat de veiligheidseis feitelijk niet wordt overschreden, zodat verdere inperking van de opgave mogelijk is, temeer omdat op het gebied van de beoordelingsmethodiek nog verbeteringen mogelijk zijn.⁹

Gelet hierop adviseert de Commissie om in de uitwerking van het MER de uitkomsten van de berekeningen nader te duiden. En om duidelijk te maken waarom, wanneer en waar het nodig is om maatregelen voor de macrostabiliteit binnenwaarts te treffen.

Asfaltbekleding van de dijk

De asfaltbekleding van een dijk heeft een levensduur van tientallen jaren. Zo heeft waterbouwasfaltbeton een levensduur van grofweg 50–75 jaar. Dit betekent dat de asfaltbekleding van een dijk sowieso na verloop van tijd vervangen moet worden.

De vraag die voorligt, is of de asfaltbekleding nu al onvoldoende veilig is, waardoor bepaalde delen al snel moeten worden vervangen, of dat de maatregelen kunnen worden uitgesteld tot (onvermijdelijke) toekomstige ingrepen. Eerdere vervanging van het asfalt op het talud door een steenzetting leidt namelijk tot extra hinder ten opzichte van de situatie waarbij alle maatregelen gelijktijdig worden getroffen aan het einde van de levensduur.

Voor de beantwoording van de vraag of de asfaltbekleding nog voldoet, is onderzocht of het niveau van het grondwater in de dijk (de freatische lijn) onder maatgevende omstandigheden tot de asfaltbekleding komt.¹⁰ Dit is een toepassingsvoorwaarde van het gebruikelijke

⁶ Zie

<https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/waterveiligheid/primaire/beoordelen/beoordelingsproces/uitvoering/toetssporen/info-toetssporen/macrostabiliteit/>.

⁷ Zie tabel 4 van Bijlage E: Veiligheidsanalyse macrostabiliteit (STBI en STBU), Rapportage nader onderzoek DODH HWBP-Verkenning Den Oever – Den Helder, HHNK, 15 april 2019.

⁸ Zie blz. 6 van Rapportage nader onderzoek DODH HWBP-Verkenning Den Oever – Den Helder, Bijlage E: Veiligheidsanalyse macrostabiliteit (STBI en STBU), HHNK, 15 april 2019.

⁹ Dit betreft onder andere het optimaliseren van de faalkansbegroting, het uitvoeren van een probabilistische beoordeling om het effect van sterkteverlies door opbarsten en sterktereductie in de deklaag nauwkeuriger te kunnen modelleren, en het hanteren van een geschikte methode voor de extrapolatie van gemeten stijghoogtes (geen 75% waarden uit een lineaire regressie op afhankelijke observaties).

¹⁰ Zie Bijlage F: Veiligheidsanalyse asfaltbekleding (AWO en AGK), Rapportage nader onderzoek DODH HWBP-Verkenning Den Oever – Den Helder, HHNK, 15 maart 2019.

rekenmodel, omdat golfklappen dan aanleiding kunnen geven tot verwekingsverschijnselen of lokale afschuiving in de ondergrond.

Het valt op dat de freatische lijn bij de afgekeurde delen op 4 meter ligt, terwijl deze op het overige traject op 2 meter ligt. Het rapport onderbouwt niet waarom de freatische lijn in de afgekeurde delen hoger ligt. Deze nadere onderbouwing is nodig omdat met een andere hoogte de asfaltbekleding nog aan de normen voldoet.

Uit de peilbuismetingen en het geohydrologisch model blijkt bovendien dat de freatische lijn zeer beperkt reageert op fluctuaties in de buitenwaterstand.¹¹ Van waarneembare schade aan de asfaltbekleding of vervorming lijkt vooralsnog geen sprake te zijn. Dit suggereert dat deze toepassingsvoorwaarde niet geschikt is om te bepalen bij welke hoogteligging van de asfaltbekleding daadwerkelijk sprake is van een sterktetekort.

Gelet hierop adviseert de Commissie om in de uitwerking van het MER het veiligheidsoordeel over de asfaltbekleding nader te onderbouwen. Wellicht kan hiervoor gebruik worden gemaakt van de modellen die zijn ontwikkeld in het kader van recente golfgootexperimenten of kan aanvullend veldonderzoek worden gedaan.

In de beoordeling is uitgegaan van de maatgevende omstandigheden anno 2073. De Commissie adviseert om de beoordeling tevens uit te voeren voor het jaartal waarop de asfaltbekleding naar verwachting het einde van haar levensduur zal bereiken. Zo kan worden bepaald of uitstel van maatregelen tot een toekomstige vervangingsopgave wel of niet mogelijk is.

2.2 Natuur

In aanvulling op haar eerdere advies over de benodigde inhoud van het MER wijst de Commissie op de volgende aspecten:

- Houd bij het beoordelen van de gevolgen van de werkzaamheden aan de dijk rekening met de ecologisch meest kwetsbare perioden. Werkzaamheden aan de Waddenzeezijde (en ten dele binnendijks) kunnen met name in het winterhalfjaar gevolgen hebben voor het Natura 2000-gebied Waddenzee. Bij hoog water rusten immers grote aantallen wadvogels op hoogwatervluchtplaatsen nabij de dijk.
- Voorlanden worden als meekoppelkans betrokken bij de uitwerking van het voorkeursalternatief. Beschrijf de effecten van deze nieuwe voorlanden (afgezet tegen de huidige situatie), gelet op de kwetsbaarheid van het gebied aan de Waddenzeezijde (zie vorige punt).
- Breng de gevolgen van stikstofdepositie in de aanlegfase voor Natura 2000-gebieden in beeld. Betrek hierbij ook emissiebeperkende maatregelen.

¹¹ Zie blz. 103 van het rapport.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing

Toetsing door de Commissie

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het MER de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in haar ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

mr.drs. Gijs Hoevenaars (secretaris)

dr.ir. Ruben Jongejan

ir. Wim Keijsers

ing. Rob Vogel

ir. Harry Webers (voorzitter)

Besluit waarvoor dit voorlopig milieueffectrapport is opgesteld

Goedkeuring van het projectplan Waterwet of projectbesluit op basis van de Omgevingswet.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. De bijlagen C en D bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke [activiteiten](#) het gaat. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om de activiteit D3.2, "de aanleg, wijziging of uitbreiding van werken inzake kanalisering of ter beperking van overstromingen, met inbegrip van primaire waterkeringen en rivierdijken".

Bevoegd gezag besluit

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland.

Initiatiefnemer besluit

Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier.

Bevoegd gezag m.e.r.-procedure

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland.

Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?

Het bevoegd gezag heeft de Commissie niet in de gelegenheid gesteld om zienswijzen en adviezen bij haar advies te betrekken.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissierner.nl projectnummer [3319](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage
A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e mer@eia.nl
w commissiemer.nl

