



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
T.a.v. de heer drs. J. Bootsma

ons kenmerk
4036/Pr/rk
behandeld door
dr. P.R. Patiwaal
doorkiesnummer
(030) 234 76 50

Datum: 29 januari 2026

Onderwerp: Advies (concept) werkwijze beoordeling
aantasting kernkwaliteiten werelderfgoed

Geachte meneer Bootsma,

De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: de Commissie) gevraagd om te adviseren over de (concept) 'Werkwijze beoordeling aantasting kernkwaliteiten werelderfgoed'. Deze werkwijze is beschreven en opgesteld naar aanleiding van besluitvorming over vier 380 kV hoogspanningsverbindingen¹, die (mogelijk) negatieve effecten hebben op de kernkwaliteiten van vijf werelderfgoederen². Negatieve effecten op deze kernkwaliteiten (beschreven en vastgelegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)) zijn niet toegestaan.³

De ministers van Klimaat en Groene Groei en van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening gaan over de benodigde projectbesluiten voor de hoogspanningsverbindingen. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap adviseert hen over de (eventuele) aantasting van de kernkwaliteiten.

¹ De Commissie heeft over deze vier 380 kV hoogspanningsverbindingen ook geadviseerd over het (nog op te stellen) milieueffectrapport (MER). Het gaat om: 380 kV Ververlaten-Ens, 380 kV Diemen-Ens, 380 kV Noord-Holland Noord en 380 kV Geertruidenberg-Krimpen aan den IJssel of Crayestein.

² Het gaat specifiek om de werelderfgoederen Hollandse Waterlinies, Schokland, ir. Woudagemaal, droogmakerij de Beemster en de Neder-Germaanse Limes. In de werkwijze wordt ook Kinderdijk genoemd.

³ In artikel 9.2 van het Bkl staat de instructieregel: "Er wordt geen projectbesluit door een van Onze Ministers vastgesteld voor het uitvoeren van een project dat de kernkwaliteiten van de werelderfgoederen [...] aantast".



Om te kunnen beoordelen of sprake is van aantasting van de beschermde waarden (de zogeheten ‘Outstanding Universal Values’ (OUV)) van de werelderfgoederen wordt momenteel een landsdekkende Heritage Impact Assessment (HIA) opgesteld. Deze HIA heeft de Commissie (nog) niet ingezien en daarom ook niet betrokken in haar advies. Op basis van deze HIA én de opgestelde en/of nog op te stellen HIAs voor afzonderlijke hoogspanningsverbindingen zal de RCE op basis van de werkwijze beoordelen of en in hoeverre sprake is van aantasting van de kernkwaliteiten⁴.

Deze brief betreft het advies van de Commissie over de beschreven werkwijze. Het advies is opgesteld door een werkgroep bestaande uit: dr. Roel During, dr. Heleen van Londen en prof. ir. Eric Luiten, met dr. Patrick Patiwaal als werkgroepsecretaris en ir. Harry Webers als werkgroepvoorzitter. Op 15 januari 2026 vond overleg plaats met de RCE om meer informatie te krijgen over de werkwijze. Op 23 januari 2026 is het conceptadvies besproken met de RCE.

Het uitgangspunt van de Commissie in dit advies is om niet alleen bij te dragen aan een transparante en navolgbare werkwijze, maar om ook een bijdrage te leveren aan zorgvuldige besluitvorming. Het zelfstandige oordeel van de RCE moet zich daarbij verhouden tot de bestaande wet- en regelgeving en de projectbesluiten met betrekking tot de ontwikkelopgave. In dit kader kunnen er harde botsingen ontstaan tussen de (verplichte) bescherming van werelderfgoed en de verdergaande elektrificatie van Nederland. Het vormgeven van een de-escalatieladder als onderdeel van de werkwijze zou dan kunnen helpen. De RCE gaf tijdens de bespreking van de werkwijze aan dat deze werkwijze specifiek gericht is op de Nederlandse context. De Nederlandse context is voor de Commissie daarom het uitgangspunt.

Het doel waarvoor de werkwijze is opgesteld, bepaalt in sterke mate de richting van het advies. De Commissie onderscheidt de volgende mogelijkheden voor het doel (zie tabel 1):

- een werkwijze, die is gericht op het ontwikkelen van procesgerichte oplossingen. In dit geval zijn diverse stappen in de werkwijze overbodig, omdat de informatie al beschikbaar is, zoals een beschrijving van de kernkwaliteiten. Wel zijn enkele andere stappen gewenst die zich richten op het in balans brengen van beide (maatschappelijke) opgaven;
- een werkwijze, die is gericht op het ontwikkelen van een zelfstandig oordeel van de RCE over de gemaakte en in ontwikkeling zijnde HIAs ten behoeve van de te nemen projectbesluiten. In dit geval is het belangrijk om na te gaan op welke punten en/of met welke terminologie de werkwijze afwijkt van de UNESCO-Leidraad⁵, die aan deze HIAs ten grondslag ligt.

Vervolgens is er de vraag wat de precieze status van het RCE-oordeel zal zijn. Zo is een informeel oordeel vooral gericht op proces en interactie. Dit vereist een minder diepgaande en interdisciplinaire onderbouwing dan een bindend oordeel.

⁴ De Outstanding Universal Values (OUV) zijn in het Bkl vertaald in (beschermde) kernkwaliteiten.

⁵ UNESCO et al. 2022. *Leidraad en toolkit voor effectbeoordelingen in een Werelderfgoedcontext*.



Tabel 1: Perspectieven voor het doel van de RCE-werkwijze.

	Werkwijze voor procesgerichte oplossing(en)	Werkwijze voor juridische onderbouwing van een oordeel op basis van de HIAs
Informeel oordeel	Werkwijze onderzoekt botsingen en innovatieve openingen en oplossingen	Werkwijze richt zich op de-escalatie en compromisvorming, zonder het primaat van de politiek aan te tasten
Bindend oordeel	Werkwijze laat meerwaarde zien ten opzichte van de UNESCO-leidraad	Werkwijze toont de botsing tussen juridisch kader (UNESCO en Bkl) en de ontwikkelopgave

Algemene insteek

De Commissie waardeert de insteek van de RCE om een transparante en navolgbare werkwijze te ontwikkelen voor de beoordeling van mogelijke aantasting van de kernkwaliteiten van werelderfgoed. De verifieerbaarheid van gemaakte keuzes wordt hiermee bevorderd. Dit draagt ook bij aan de transparantie naar belanghebbenden, waaronder bewoners, siteholders, én naar het Werelderfgoedcomité en ICOMOS. Daarnaast biedt de ontwikkeling van de werkwijze duidelijkheid voor eventuele toekomstige ontwikkelingen, waarbij vergelijkbare beoordelingen spelen.

De Commissie benadrukt dat de werkwijze nu specifiek gericht is op de beoordeling van meerdere 380 kV hoogspanningsverbindingen, maar mogelijk ook breder toepasbaar is in meer algemene zin bij andere ontwikkelopgaven. Aandachtspunt is daarbij dat de werkwijze momenteel is gericht op het beoordelen van (eventuele) aantasting van kernkwaliteiten, die zijn beschreven en vastgelegd in het Bkl. Twee genoemde werelderfgoederen (ir. Woudagemaal en Kinderdijk) zijn daarin niet beschreven. De behandeling van deze twee werelderfgoederen moet daarom nog duidelijk in de werkwijze beschreven worden. Daarnaast benadrukt de Commissie dat de werkwijze een goede mogelijkheid biedt om in een vroeg stadium tot een onafhankelijk oordeel te komen over de mogelijke effecten van projecten, los van allerlei belangen. Het kan daardoor een onafhankelijke argumentatiestructuur bieden op basis van expert judgement, die ook juridisch houdbaar is.

De Commissie benadrukt de noodzaak van de bescherming van de OUV van werelderfgoed. Deze OUV zijn namelijk van universeel belang voor de gehele mensheid. De Commissie wijst erop dat Nederland vrijwillig heeft gekozen om de verschillende erfgoederen voor te dragen voor de Werelderfgoedlijst. Daarmee heeft ons land zich gecommitteerd aan de (internationale) verplichtingen die daarbij horen, en die mede daarom zijn vertaald onder de Omgevingswet.

De Commissie adviseert om de werkwijze te zien in deze internationale context van Werelderfgoed en – waar mogelijk – gebruik te maken van internationale voorbeelden en juridische uitspraken over de aantasting van OUV.⁶ De in dit advies beoordeelde werkwijze is een ander (nationaal) traject dan het internationale traject over eventuele aantasting van de OUV. Naast de genoemde verplichtingen wijst de Commissie ook op het grote economische (waaronder het toeristisch–recreatieve) belang van het beschermen van de OUV.

De Commissie wijst daarnaast op de relevantie van (uitgebreid) onderzoek naar alternatieven op het gebied van de elektriciteitsvoorziening. Daarbij is het noodzakelijk dat allereerst de (nieuwe) technische mogelijkheden (inclusief technische en technologische innovaties), marges en onzekerheden in beeld worden gebracht voordat alternatieve tracés worden ontwikkeld. Door eerst de zogeheten technische ‘hoeken van het speelveld’ te onderzoeken, ontstaat duidelijkheid over de vraag of negatieve effecten te voorkomen zijn óf dat negatieve effecten alleen te verminderen zijn. De Commissie benadrukt dat dit onderzoek door een onafhankelijke partij moet worden uitgevoerd zonder ruimtelijke, juridische en financiële aspecten al in dit kader te betrekken. Uitgebreid alternatievenonderzoek geeft ook invulling aan de zorgplicht, die volgt uit artikel 14.7 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).⁷

Beoordeling acht stappen

De werkwijze bestaat uit acht stappen. Hieronder gaat de Commissie in op elk van deze stappen:

1. **Beschrijving kernkwaliteiten:** de eerste stap van de werkwijze is de beschrijving van de kernkwaliteiten en de daarbij behorende onderdelen. De Commissie benadrukt dat een duidelijke referentiesituatie essentieel is om te kunnen beoordelen of projecten negatieve effecten hebben op de kernkwaliteiten van werelderfgoed. Daarvoor moet worden uitgegaan van de situatie op het moment van inschrijving.⁸ Daarnaast is het essentieel om de huidige, feitelijke situatie en andere ontwikkelingen in beeld te brengen. In en rondom de werelderfgoederen vinden namelijk vaak diverse ontwikkelingen plaats, die mogelijk cumulatief tot aantasting van de kernkwaliteiten kunnen leiden. De werkwijze benoemt wel de bufferzone, maar niet de zogeheten ‘wider setting’.

⁶ De Commissie denkt hierbij vooral aan de ontwikkelingen rond (voormalige) Werelderfgoederen Liverpool Maritime Mercantile City, de Dresden Elbe Valley en het historische centrum van Wenen.

⁷ In het Bal staat: “*Degene die een activiteit verricht die werelderfgoed betreft en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit kan leiden tot het beschadigen of vernielen van werelderfgoed of een onderdeel daarvan, is, voor zover dit de uitzonderlijke universele waarde raakt, verplicht **alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd** om deze beschadiging of vernieling te voorkomen*” [nadruk door de Commissie]. Om te kunnen constateren dat een maatregel ‘redelijk’ is, moet dit eerst in beeld zijn gebracht.

⁸ Dit is recent (her)bevestigd door het Werelderfgoedcomité in 47 COM 7.

De Commissie adviseert om deze wel mee te nemen in de beoordeling van de mogelijke aantasting van kernkwaliteiten. Dit geldt zowel voor eventuele effecten vanuit de projecten zelf, als voor de eventuele effecten van andere ontwikkelingen in deze gebieden. In dit kader is het van belang om ook in te gaan op de staat van de kernkwaliteiten, die mogelijk al zijn beïnvloed sinds de inschrijving op de Werelderfgoedlijst.

2. **Beschrijving schaalsprong:** de tweede stap van de werkwijze is de beschrijving van een schaalsprong van concrete attributen naar meer abstracte kernkwaliteiten. In de werkwijze wordt benoemd dat aantasting van een attribuut niet meteen aantasting van een kernkwaliteit betekent. De Commissie benoemt in dit kader de volgende punten:
 - a. De Commissie wijst erop dat dit niet zonder meer te stellen is, omdat het namelijk erg afhangt van de onlosmakelijke relatie tussen attributen en kernkwaliteiten, en van de effecten op beide. De attributen maken namelijk deel uit van het geheel van de kernkwaliteiten én zijn als zodanig ook beschermd. Daarnaast is er sprake van (mogelijke) aantasting van de integriteit van het werelderfgoed. Het is daarom essentieel dat ook de effecten op attribuutniveau goed in beeld worden gebracht en dat er geen sprake is van negatieve effecten. De Commissie geeft in overweging om een extra niveau tussen attribuut en kernkwaliteit toe te voegen als tussenstap in de opschaling.
 - b. In de werkwijze worden ook compensatie en het draagkrachtprincipe van kernkwaliteiten genoemd. De Commissie wijst erop dat compensatie van OUV en kernkwaliteiten niet is toegestaan. Het draagkrachtprincipe laat volgens de Commissie (mogelijk) (te) veel aantasting toe van attributen. De Commissie adviseert daarom om het draagkrachtprincipe geen onderdeel te maken van de werkwijze, maar om de effecten op het niveau van zowel de attributen als de kernkwaliteiten navolgbaar te beschrijven.
3. **Duiding begrippen:** de derde stap van de werkwijze betreft de duiding van de begrippen 'effect' en 'aantasting' op basis van de UNESCO-leidraad, het Bkl en de Nota van Toelichting. De Commissie adviseert om goede duiding te geven aan de begrippen 'mitigatie' en 'compensatie'. Zij benadrukt daarnaast dat de uitbreiding van het nationale hoogspanningssysteem niet mag leiden tot fysieke of materiële aantasting van kernkwaliteiten. Ook moeten visuele en belevingseffecten (waaronder betekenis en esthetiek) goed in beeld worden gebracht om op het juiste niveau de mate van aantasting te kunnen bepalen.
4. **Scoringstabel:** de vierde stap van de werkwijze is het opstellen van een scoringstabel, waarin per werelderfgoed de effectbeoordeling plaatsvindt.

De Commissie adviseert dat de effectbeoordeling niet alleen kwalitatief moet zijn, maar – waar zinvol – ook kwantitatief, zoals bijvoorbeeld bij cumulatie (zie stap 5). Twee andersoortige voorbeelden van een kwantitatieve effectbeoordeling zijn de aantasting van archeologische verwachtingswaarden per kilometer, en het kwantificeren van de openheid van het landschap met visualisaties. Daarnaast wijst de Commissie op de mogelijke gevolgen van veranderingen in het grondwatersysteem op archeologische waarden en monumenten. Dit speelt bij de aanlegfase, wanneer er wordt bemalen, én bij de ondergrondse aanleg van hoogspanningsverbindingen. In dit kader wijst de Commissie erop dat het opgraven van archeologische monumenten, die onderdeel zijn van de OUV, niet is toegestaan.⁹

5. **Cumulatie:** de vijfde stap van de werkwijze is om het effect van ‘overige TenneT projecten te betrekken bij eventuele cumulatie’. De Commissie benadrukt dat niet alleen overige TenneT-projecten (mogelijk) bijdragen aan cumulatie, maar ook andere ontwikkelingen in en rond de werelderfgoederen (zie ook de opmerkingen bij de eerste stap). Daarbij zijn eigenaarschap van én verantwoordelijkheid voor (controle op) cumulatie belangrijke aandachtspunten. Daarnaast is sprake van zogeheten ‘padafhankelijkheid’, waarbij keuzes over lopende projecten, zoals de hoogspanningsverbindingen, (kunnen) doorwerken in gerelateerde nieuwe ontwikkelingen in de toekomst en andersom (zoals nieuwe hoogspanningsstations, aanlandingspunten van Net-op-zee projecten, aansluitingen op het middelspanningsnet en ontwikkelingen in bedrijvigheid en woningen). Een globaal overzicht van deze ontwikkelingen is van belang om cumulatie goed in beeld te brengen.
6. **Afwegingsfactoren:** de zesde stap van de werkwijze is om factoren samen te stellen om effecten te evalueren op het abstractieniveau van de kernkwaliteiten. Deze stap is voor de Commissie niet geheel duidelijk. De Commissie adviseert om de rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen duidelijk uiteen te zetten bij de afweging. De Commissie adviseert om in de kenmerken van potentiële effecten (uitgewerkt in de werkwijze in een tabel) ook beheer en onderhoud, en levensduur van de hoogspanningsverbindingen goed mee te wegen, evenals de omkeerbaarheid van de voorzieningen en daarmee de effecten. De Commissie vraagt ook aandacht voor de invulling van afwegingsfactoren waarbij meerdere werelderfgoederen worden aangetast door een specifiek tracé ten opzichte van aantasting van één werelderfgoed. Maak duidelijk hoe hiermee wordt omgegaan.
7. **Expertgroep:** de zevende stap van de werkwijze is om een groep van interne deskundigen samen te stellen voor de uiteindelijke beoordeling of de kernkwaliteiten van werelderfgoed worden aangetast.

⁹ De Commissie verwijst hierbij naar het ‘nee, tenzij’-principe onder de Omgevingswet.

De Commissie adviseert om deze groep aan te vullen met externe deskundigen om zo een onafhankelijke beoordeling te krijgen. De Commissie adviseert daarnaast om participatieprocessen toe te voegen – bijvoorbeeld in de vorm van een burgerpanel – ten behoeve van de te maken keuzes tussen verschillende belangen.

8. **Oordeelsvorming eventuele aantasting:** de achtste en laatste stap van de werkwijze is om tot een oordeel te komen of sprake is van aantasting van kernkwaliteiten per werelderfgoed. Om tot een transparante, navolgbare en verifieerbare beoordeling te komen, is het van belang dat de oordeelsvorming onafhankelijk en navolgbaar gebeurt zonder belangenafweging. De Commissie adviseert om duidelijk aan te geven in hoeverre dit oordeel afwijkt van de uitkomst van de landsdekkende HIA én de projectspecifieke HIAs en waarom.

Overig

De Commissie adviseert duidelijk te beschrijven hoe voorgestelde mitigerende maatregelen geborgd zijn die (mogelijk) negatieve effecten moeten voorkomen of verminderen. Het wel of niet uitvoeren van deze maatregelen is namelijk bepalend in de uiteindelijke beoordeling van de aantasting van de kernkwaliteiten van werelderfgoed.

De Commissie adviseert ook om rekening te houden met de doorwerking van het oordeel naar andere ontwikkelingen én met de verhouding van hoogspanningsverbindingen ten opzichte van andere investeringen in en rond werelderfgoed. De Commissie denkt hierbij bijvoorbeeld aan (ruimtelijke) investeringen binnen de grenzen van het werelderfgoed om de kernkwaliteiten te verbeteren. De Commissie benadrukt daarnaast dat monitoring van de (cumulatieve) effecten op elk van de werelderfgoederen essentieel is om de bescherming van de OUV en kernkwaliteiten te borgen.

De Commissie is graag bereid om bij toekomstige beoordelingen van mogelijke aantasting van kernkwaliteiten van werelderfgoed de volledigheid en juistheid van de gebruikte milieu-informatie, inclusief HIAs, te beoordelen.

Met vriendelijke groet,

ir. H.A.A.M. Webers

Voorzitter van de werkgroep

Werkwijze beoordeling aantasting kernkwaliteiten werelderfgoed

