

Werkwijze beoordeling aantasting kernkwaliteiten

Status: concept

Introductie

In aanloop naar besluitvorming over hoogspanningsverbindingen buigt de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed zich over de kernkwaliteiten van ruimtelijke werelderfgoedsites. Deze vijf sites zijn beschermd in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Op basis van onderstaande werkwijze komt de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed tot een transparante en navolgbare werkwijze. Uitgangspunt voor de beoordeling zijn: vastgestelde heritage impact assessments (HIA's) per project en de landsdekkende HIA, de relevante artikelen uit de Omgevingswet en onderliggend Bkl (incl. bijlage XVII) en een groep experts met daarin vertegenwoordigd de relevante specialismen.

Aanleiding

Aanleiding voor deze beoordeling is de voorgenomen besluitvorming over voorkeurtracés voor nieuw aan te leggen hoogspanningsverbindingen en overige investeringen in het landelijk hoogspanningsnet. Landelijk netbeheerder TenneT is verantwoordelijk voor de realisatie van deze investeringen. Deze investeringen beogen de landelijke netcongestie op zo kort mogelijke termijn te verminderen. De projecten worden planologisch mogelijk gemaakt via een rijksprojectbesluit. De besluitvorming is belegd bij ministers van Klimaat en Groene Groei en Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening. Het gaat in de eerste plaats om vier nieuw aan te leggen hoogspanningsverbindingen en onderstaande werelderfgoedsites:

- Vierverlaten- Ens (ir. Woudagemaal en Schokland);
- Diemen-Ens (Schokland en Hollandse Waterlinies);
- Noord-Holland Noord (droogmakerij Beemster en Hollandse Waterlinies);
- Geertruidenberg-Crayesteijn/Krimpen a/d IJssel (Kinderdijk en Hollandse Waterlinies).

Een rijks projectbesluit mag, conform art. 9.2 uit het Bkl, de omschreven kernkwaliteiten van het werelderfgoed niet aantasten. De potentiële spanning tussen het verminderen van netcongestie en het voldoen aan het de regelgeving van het Bkl maakt dat een transparante en navolgbare beoordeling op zijn plaats is. Op basis van deze beoordeling zal OCW de bevoegde bewindspersonen adviseren.

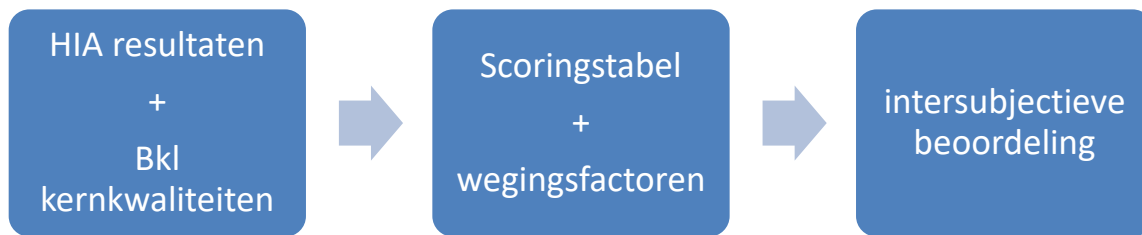
Werkwijze

De beschikbare project specifieke HIA's voor bovengenoemde projecten én de landsdekkende HIA vormen de bronbestanden voor de beoordeling. Het kader voor beoordeling wordt gevormd door de relevante artikelen uit de Omgevingswet en onderliggend Bkl, in bijzonder artikel 7.3 en 7.4 en 9.2, incl. bijlage XVII, en de bijbehorende Nota van Toelichting¹.

De onderstaande opsomming beschrijft de stappen in de werkwijze:

1. Beschrijf de kernkwaliteiten per site en onderliggende onderdelen;
2. Beschrijf de schaa sprong van de concrete attributen naar kernkwaliteiten;
3. Duid de begrippen 'effect' en 'aantasting';
4. Stel een scoringstabel samen, per werelderfgoedsite, waarin de effectbeoordeling per tracé per project wordt gekoppeld aan de kernkwaliteiten;
5. Stel vast of sprake is van cumulatief effect per werelderfgoedsite;
6. Stel een lijst van afwegingsfactoren samen;
7. Stel een interne groep van experts samen met kennis op terrein van stedenbouw, historische geografie/landschap, (militaire) architectuurgeschiedenis en archeologie;
8. Deze groep komt op basis van bovenbeschreven informatie en stappen tot oordeelsvorming ten aanzien van eventuele aantasting van de kernkwaliteiten.

¹ <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/stb-2018-292.html>



In onderstaande tekst is een deel van de acht te doorlopen stappen verder uitgewerkt. In deze beschrijving staat de werkwijze en volgorde tussende tussen de stappen centraal.

Ad 1. Wat zijn de kernkwaliteiten en uit welke onderdelen bestaan ze?

Het werken met kernkwaliteiten werd eerder geïntroduceerd in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro). Het was hierin een middel om voor bepaalde gebiedscategorieën - naast werelderfgoederen onder meer ook voor de Kust en de Waddenzee - te kunnen sturen op behoud en versterking van de daar aanwezige waarden.

De werkwijze voor de werelderfgoederen was oorspronkelijk geënt op de werkwijze voor de Nationale Landschappen, welke gebiedscategorie door de decentralisatie van het natuur- en landschapsbeleid uiteindelijk niet in het Barro is opgenomen.

In het ruimtelijk beleid van de rijksoverheid is het behouden en versterken van cultureel erfgoed, werelderfgoed een nationaal belang. De instandhouding van werelderfgoed is een internationale verplichting uit het werelderfgoedverdrag en richt zich op het waarborgen van het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van een object of gebied dat is inschreven op de UNESCO Werelderfgoedlijst. Afdeling 7.2 en artikel 9.2 van het Bkl richten zich specifiek op vijf grootschalige culturele werelderfgoederen: droogmakerij de Beemster; voormalig eiland Schokland en omgeving; Neder-Germaanse Limes; Koloniën van Weldadigheid en de Hollandse Waterlinies. Voor de toepassing van dit artikel is de uitzonderlijke universele waarde van deze vijf werelderfgoederen vertaald naar kernkwaliteiten. De kernkwaliteiten zijn in overleg met de betrokken provincies door het Rijk omschreven in bijlage XVII bij artikel 7.4, eerste lid, van het Bkl². De kernkwaliteiten zijn gebaseerd op het Statement of Outstanding Universal Value uit het nominatiedossier. Bij de kernkwaliteiten in bijlage XVII gaat het om een vertaling van de uitzonderlijke universele waarde naar de in hoofdlijnen beschreven essentiële kenmerken van het aanwezige cultureel erfgoed en landschap. De kernkwaliteiten zijn zo een middel om de uitzonderlijke universele waarde te behouden, en geen doel op zich.

De landsdekkende HIA wijst uit dat vooralsnog geen effecten van projecten worden voorzien op het werelderfgoed Koloniën van Weldadigheid. In bijlage I is een schematisering van de kernkwaliteiten opgenomen.

Ad 2. Beschrijf de schaa sprong van attributen naar kernkwaliteiten

Om werelderfgoed te worden moet een site uniek en uitzonderlijk voor de mensheid zijn, op wereldschaal. Dit wordt gemotiveerd met een beschrijving van de uitzonderlijke universele waarde, ook wel statement of outstanding universal value (OUV) genoemd. Deze motivering en beschrijving vormen de grondslag voor inschrijving als werelderfgoed. De bijbehorende omschrijving is doorgaans abstract. De uitzonderlijke universele waarde wordt concreet uitgedragen door vele verschillende attributen. 'Uitzonderlijke universele waarde' en 'attributen' zijn begrippen afkomstig van UNESCO. De kernkwaliteiten zijn gedefinieerd op de schaal van de hele site. Aantasting van één attribuut, bijvoorbeeld de restanten van een Romeinse wachttore, betekent niet dat de

² <https://zoek.officiëlebe bekendmakingen.nl/stb-2025-284.html>

kernkwaliteit 'unieke, samenhangende en goed bewaard gebleven resten van de militaire grens van het voormalige Romeinse Rijk' wordt aangetast. De samenhang tussen de verschillende attributen is een belangrijk onderdeel van de kernkwaliteit. De schaal en ruimtelijke omvang van de voorgestelde ingreep wordt vergeleken met de omvang van de property en eventuele buffer-/attentiezone. Daarmee ontstaat een beeld van de verhouding tussen de omvang van de property eventuele buffer-/attentiezone en de omvang van de voorgenomen ingreep. De voorgestelde ingrepen hebben relatief een kleinere impact op grotere ruimtelijke sites, zoals de Hollandse Waterlinies, en een relatief grotere impact op kleinere sites. Daarmee is de draagkracht van de Hollandse Waterlinies groter dan van Schokland of het ir. Woudagemaal. De Hollandse Waterlinies nemen een bijzondere plaats in binnen deze serie van vier beschreven sites, vanwege het grote ruimtebeslag en het lineaire karakter van de site en omdat de kernkwaliteiten het samenhangende en overwegend goed bewaard gebleven geheel van zowel het strategisch landschap, het watermanagementsysteem en de militaire werken bevatten.

Ad3) Duiding van het begrip effect wordt gebaseerd op de leidraad Effectbeoordeling, vastgesteld door UNESCO³. Een effect kan negatief, neutraal of positief beoordeeld worden. Een negatieve effectbeoordeling kan, afhankelijk van de grootte van het effect, duiden op een mogelijk risico van aantasting van de OUV. De duiding van het begrip aantasting wordt gebaseerd op relevante artikelen uit het Bkl en Nota van Toelichting.

Nota van Toelichting Bkl: "De regels dienen in ieder geval te bewerkstelligen dat geen activiteiten worden toegelaten die de kernkwaliteiten aantasten. Daarbij bepalen maatvoering, schaal en ontwerp van projecten in de fysieke leefomgeving sterk het effect van een project op de kernkwaliteiten. Een project kan invloed hebben op de kernkwaliteiten als geheel of op afzonderlijke onderdelen. Specifieke aandacht verdienen projecten met grootschalige ruimtelijke gevolgen, zoals stads- of dorpsuitbreidingen, glastuinbouwlocaties, infrastructuur, bedrijventerreinen, hoogbouw, windturbines, waterbergingsgebieden en natuurontwikkeling, en werkzaamheden in de ondergrond. Deze projecten kunnen door de schaal van hun functionele en visuele uitstraling een grote invloed hebben de kernkwaliteiten."⁴

Ad 4/5) Stel een scoringstabel samen, per werelderfgoedsite, waarin de effectbeoordeling per site en per project worden gekoppeld aan de kernkwaliteiten.

De scoringstabellen voor ieder werelderfgoed laten, per tracé, zien wat mogelijke effecten zijn op onderdelen van de kernkwaliteiten, inclusief effect van voorgestelde mitigerende maatregelen. Hierin worden de effectbeoordelingen uit de HIA's gekoppeld aan de onderdelen van de kernkwaliteiten (zie ook bijlage I). De uitkomsten van de landsdekkende HIA worden hier gebruikt om de uitkomsten van de project specifieke HIA's te valideren en om effect van overige TenneT projecten te betrekken bij eventuele cumulatie.

Ad 6) Stel een lijst van afwegingsfactoren samen

Op basis van de leidraad voor effectbeoordeling in een werelderfgoedcontext, de Guidance on Wind and Solar Energy Projects in a World Heritage Context⁵ en het advies van het Kwaliteitsteam Hollandse Waterlinies met betrekking tot visuele integriteit⁶ is een set aan factoren samengesteld om effecten te evalueren op het abstractieniveau van de kernkwaliteiten.

³ Guidance and Toolkit for Impact Assessments in a world Heritage context (2022), NL-vertaling: <https://whc.unesco.org/document/205577>

⁴ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2018-292.html>

⁵ [World Heritage Centre - Assessing Impacts](https://www.worldheritagecentre.org/assessing-impacts)

⁶ <https://assets.plaece.nl/kuma-hollandsewaterlinies/uploads/media/6683bf2b97fa8/rapport-visuele-integriteit.pdf?token=/uploads/media/6683bf2b97fa8/rapport-visuele-integriteit-2.pdf>

Tabel 1 Kenmerken van potentiële effecten en discussievragen als onderdeel van een effectbeoordeling⁷

Kenmerk effect	Discussievraag	Voorbeelden
Aard	Is sprake van fysieke of visuele verandering? Visueel effect wordt hier gezien als een indirect effect van een verandering in de bufferzone en/of wijdere setting.	Verandering aan concrete attributen of veranderingen in de wijdere setting? Fysieke effecten: afname authentiek materiaal; doorsnijding waterpartij/ bomenlaan; (gedeeltelijke) afbraak gebouw. Visuele effecten: technologische overbelasting; visuele dominantie; schaalverlies en het barrière effect.
Grootte	Welke verandering zal er optreden? Is de verandering materieel of heeft ze effect op het functioneren v/d site?	Oppervlakte van een trafostation; lengte nieuw aan te leggen hoogspanningsverbinding.
Type	Is het effect positief of negatief?	Positief, negatief, neutraal
Omvang	Over welke oppervlakte vindt het effect plaats? Een meetbare schatting, bijv. aantal gesloopte gebouwen, concentratie van een verontreinigende stof of .	Een meetbare schatting, bijv. aantal bouwwerken dat wordt gesloopt; oppervlakte benodigde ontgraving; mate waarin attributen worden beïnvloedt.
Duur	Hoe lang houdt het effect aan? (Tijdelijke werkzaamheden of een permanente aanleg met blijvend effect?)	Korte termijn (dagen/weken), lange termijn (jaren/ decennia) of blijvend?
Frequentie	Hoe vaak vindt dit effect plaats?	Eenmalig, met tussenpozen niet frequent, met tussenpozen frequent, voortdurend
Omkeerbaarheid	Natuurlijk omkeerbaar, omkeerbaar door menselijk ingrijpen, eenvoudig of moeilijk omkeerbaar, onomkeerbaar	

⁷ Gebaseerd op tabel 6.2 uit Guidance and Toolkit for Impact Assessments in a world Heritage context (2022) <https://whc.unesco.org/document/205577>

Waarschijnlijkheid

Hoe waarschijnlijk is het dat het effect zal optreden?

Hiervoor kunnen categorieën worden gedefinieerd, zoals 'mogelijk', 'waarschijnlijk', 'zeker'

Ad 8) Oordeelsvorming

De evaluatie van effecten en oordeelsvorming vindt plaats per project, per tracé, per werelderfgoed. Beoordeling vindt plaats op basis van expert judgement. Het overzicht van wordt door een breed samengestelde interdisciplinaire groep experts gebruikt om tot beoordeling te komen, op basis van een beraadslaging. Met behulp van de feitelijke informatie uit de scoringstabellen, geaggregeerd op het schaalniveau van kernkwaliteiten (stap 5) én afwegingsfactoren worden de effecten geëvalueerd en wordt een oordeel per werelderfgoed gevormd. Bij de beoordeling van de (mogelijke) aantasting van de kernkwaliteiten mag/kan rekening worden gehouden met mitigerende en compenserende maatregelen. Al blijft dat laatste bij cultureel erfgoed lastig. Compensatie zou dan kunnen bestaan uit maatregelen die de herkenbaarheid, beleefbaarheid en/of de toegankelijkheid van het werelderfgoed ter plaatse versterken. Deze maatregelen kunnen per saldo bijdragen aan het terugbrengen van negatieve effecten tot een acceptabel niveau.

De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed stelt daarvoor een groep van intern deskundigen samen die stedenbouwkundige, historisch-geografische/landschaps-, (militair) architectuurhistorische en archeologische expertise bevat.

Concept beschrijving werkwijze

Ter advisering voorgelegd aan werkgroep Landschap en Cultuurhistorie
Commissie MER

Opsteller: Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed

Bijlage I: schematisering kernkwaliteiten uit bijlage XVII Bkl, (m.u.v. Koloniën van Weldadigheid)

Beemster	Onderdelen
Uniek, samenhangend en goed bewaard gebleven, vroeg zeventiende-eeuwse (landschaps)architectonisch geheel	1°. het vierkante gridpatroon van wegen en waterlopen en rechthoekige percelen; 2°. de ringdijk en ringvaart (continuïteit en eenheid in vormgeving); 3°. het centraal gelegen dorp (Middenbeemster) op een assenkruis van wegen; 4°. bebouwing langs de wegen; 5°. de relatief hooggelegen wegen met laanbeplanting; 6°. de monumentale en typerende (stolp)boerderijen en restanten van buitens; 7°. de oude negentiende-eeuwse gemalen en molengangen; en 8°. de structuur en het karakter van het (beschermde) dorpsgezicht van Middenbeemster
Grote openheid	

Hollandse Waterlinies	Onderdelen
samenhangende en overwegend goed bewaard gebleven geheel van:	
het strategisch landschap, als oorspronkelijk voor de militaire verdediging bestemd aaneengesloten gebied dat op veel plaatsen gekenmerkt wordt door grote openheid en een overwegend groenkarakter	1°. de hoofdverdedigingslijn: een lineaire, hoger gelegen structuur in het landschap, als begrenzing van het te verdedigen gebied; 2°. inundatiegebieden; 3°. de voormalige schootsvelden en verboden kringen rondom militaire versterkingen, gekenmerkt door visueel open en merendeels onbebouwd gebied; 4°. de accessen, als kwetsbare onderdelen in het verdedigingssysteem in samenhang met de daartoe ingerichte versterkingen; en 5°. de houten Kringenwet-bouwwerken
watermanagementsysteem, als samenhangend stelsel van waterbouwkundige werken en waterlichamen, in te zetten voor gecontroleerde inundatie	1°. inundatie-, toevoerkanalen en rivieren; 2°. inundatiekaden, sluizen, inlaten, dammen, uitlozings- en kwelkommen, functionerend in samenhang met verdedigingswerken en inundatiegebieden; en 3°. gemalen en schotbalkloodsen
de militaire werken: de voormalige militaire versterkingen en overige ondersteunende militaire onderdelen, mede in hun onderlinge samenhang en met de landschappelijke inpassing en camouflage van de versterkingen en onderdelen	1°. forten en batterijen; 2°. stellingen en verspreide werken, groepsschuilplaatsen, kazematten en andere militaire werken; en 3°. de historische vestingstructuur van de vestingsteden Muiden, Weesp, Naarden, Nieuwersluis, Gorinchem en Woudrichem.

Schokland	Onderdelen
Kernkwaliteiten van Schokland en omgeving zijn: a. de unieke archeologische overblijfselen die getuigen van zich aanpassende prehistorische en vroeg historische bewoning in een natter wordende omgeving;	-
b. het cultuurlandschap dat herinnert aan de eeuwige strijd tegen het water, met de inpoldering van de voormalige Zuiderzee als een van de grootste en meest visionaire prestaties van de mensheid in de twintigste eeuw, tot uiting komend in:	1°. de contour en zichtbaarheid van het voormalige eiland in de polder; 2°. de dorpsterpen en de begraafplaatsen op het voormalige eiland; 3°. de vooroorlogse gebouwen en andere bouwwerken op het voormalige eiland; 4°. overblijfselen en sporen van Middeleeuwse dijken en terpen in het landschap rond het voormalige eiland; 5°. het verkavelingspatroon van het oude en het nieuw gecreëerde land; 6°. de openheid van het agrarische landschap rond en op delen van het voormalige eiland; 7°. de kenmerkende groenaanleg langs wegen, om erven en om het voormalige eiland; en 8°. de erven en boerderijen met bijbehorende schuren en eventuele arbeiderswoningen behorend tot de initiële agrarische inrichting van het nieuwe land en een deel van het voormalige eiland.
Neder-Germaanse Limes	Onderdelen
Kernkwaliteiten van de Neder-Germaanse Limes zijn de unieke, samenhangende en goed bewaard gebleven resten van de (militaire)grens van het voormalige Romeinse Rijk, bestaande uit archeologische monumenten uit de periode 20 voor tot 450 na Christus langs, en samenhangend met, de toenmalige loop van de Rijn:	a. militaire versterkingen, bestaande uit legioenvestigingen, forten en wachttorens; b. overige militaire infrastructuur, bestaande uit wegen, bruggen, havens, oeverwerken, een kanaal, een aquaduct en een pannembakkerij; c. burgerlijke nederzettingen, een tempel en grafvelden; end. verlande delen van de rivier met scheepswrakken en afvallagen.